

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 15 maart 2007

Ons kenmerk 11/5.3/2007001697

Behandeld door de heer E.A. Martens (0592) 36 54 14

Onderwerp: Het rapport van het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de toepassing van de gebundelde doeluitkering (GDU) in 2003

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij bieden wij u ter kennisneming en ter uitvoering van het gestelde in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid provincie Drenthe 2004 aan het rapport GDU 2003.

In ons Onderzoeksplan 2006, u bij brief van 3 november 2005 toegezonden, hebben wij aangegeven welke onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de zin van artikel 217a van de Provinciewet wij in dit jaar wilden laten verrichten. Dit onderzoek is, na de evaluatie van de Algemene subsidieverordening, het tweede onderzoek dat in het jaar 2006 is verricht en afgerond. Het rapport treft u hierbij aan.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van het houden van interviews met vertegenwoordigers van gemeenten, alsmede met interne medewerkers. Daarnaast heeft onderzoek plaatsgevonden van alle dossiers die de toepassing van de GDU in het jaar 2003 betreffen. Voor dit jaar is gekozen omdat dit het eerste jaar is waarvan de verwachting was dat de gesubsidieerde projecten geheel afgerond zouden zijn.

Het onderzoek kent de volgende vraagstelling.

Wat is de kwaliteit van de beoordeling c.q. het beoordelingssysteem van ingediende GDU-projecten in het jaar 2003?

Het antwoord op de probleemstelling (conclusies) wordt hierna verkort samengevat weergegeven. De conclusies hebben betrekking op het jaar 2003. Het algemene beeld dat ontstaat is als volgt.

In de eerste plaats blijkt dat de respondenten (de gemeenten) tevreden zijn. Zowel over de procedure, met name de transparantie daarvan, als over de inzet en deskundigheid van de provincie. Respondenten waarderen het feit dat ze inspraak hebben, maar vinden aan de andere kant de prioritering van projecten, dus de keuzes die worden gemaakt, ondoorzichtig.

Verder is gebleken dat er in 2003 een geldend beleidskader van toepassing was. Dit kader was in 2003 verouderd (want stammend uit 1996) en kende daarnaast ook niet voldoende SMART-geformuleerde doelstellingen. Dit werkt vervolgens door in het proces van beoordeling van ingediende subsidieaanvragen. Daar blijkt dat onduidelijk is waaraan wordt getoetst en dat - mede als gevolg daarvan - de aanvraagformulieren aan duidelijkheid te wensen overlaten. Daarom worden deze ook niet altijd even precies en volledig ingevuld. Ook de voorgenomen verdeling tussen de drie beleidsvelden pakt uiteindelijk anders uit.

Ten aanzien van de gehonoreerde projecten valt een aantal dingen op. Ten eerste het feit dat de gehonoreerde projecten gemiddeld het goedkoopst zijn, vergeleken met de niet-beoordeelde projecten en de projecten die in reserve zijn gehouden. De reden hiervoor lijkt te zijn dat, naarmate projecten groter zijn, de kans toeneemt dat er allerlei obstakels dienen te worden weggenomen (planologisch, eigendomstechnisch etc.). Verder is het zo dat de provincie een aanzienlijk deel van het budget verkrijgt, althans in 2003. Dit beeld is in 2004 en 2005 anders.

Ten slotte is gebleken dat de toenmalige Algemene subsidieverordening niet werd toegepast. Er is aangesloten bij de systematiek van het Rijk; met de taak GDU is ook de systematiek overgenomen. Getoetst aan de eisen in de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat een aantal zaken voor verbetering vatbaar is. Te denken valt onder andere aan zaken als de termijnen en het door middel van een beschikking afwijzen van aanvragen.

Deze conclusies leiden tot de volgende (hierna *kort* geformuleerde) aanbevelingen:

1. Zorg voor heldere en SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen.
2. Zorg ervoor dat er een helder beleidskader (Verordening of Beleidsregel toepassing BDU) komt, op basis waarvan goed en transparant kan worden geprioriteerd.
3. Neem in overweging om de Algemene subsidieverordening (voor zover mogelijk en nuttig) van toepassing te verklaren op de GDU-subsidieverstrekking.
4. Neem in overweging om geen "schotten" meer te plaatsen tussen de beleidsvelden GDU (Verkeersveiligheid, Bereikbaarheid en Infrastructuur).
5. Besteed bij zowel de verlening van BDU-subsidie (opvolger GDU) als de vaststelling daarvan aandacht aan de outcome (effecten).
6. Besteed aandacht aan de ontwikkeling van mogelijkheden om binnen de provincie Drenthe te zorgen voor uniforme en consistente verzameling en monitoring van gegevens die relevant zijn voor de bepaling van de beleidsdoelstellingen en voor het bepalen van de effectiviteit van maatregelen.
7. Ga consequent om met de gekozen beleidsdoelstellingen; honoreer die projecten die de grootste bijdrage leveren aan het behalen van die doelstellingen.
8. Streef naar een snellere doorlooptijd van subsidieverstrekking.
9. Blijf streven naar een hoge mate van transparantie van het proces van subsidieverlening.

Ons college onderschrijft alle aanbevelingen, met uitzondering van aanbeveling 8. Ten aanzien van die aanbeveling merken wij op dat de doorlooptijd in 2003 door (externe) omstandigheden veel langer was dan normaal. Deze is sinds 2004 veel sneller, ongeveer zeven maanden. De vereiste overlegprocedure maakt dat deze termijn echt nodig is. Daarnaast is het zo dat de procedure zoals die wordt gevolgd op prijs wordt gesteld door de gemeenten; met de doorlooptijd hebben zij geen moeite.

Voor de periode tot april 2007 zullen wij uitvoering geven aan de hiernavolgende actiepunten, teneinde de aanbevelingen te implementeren.

- a. Het voeren van een discussie met zowel de leden van de Adviesgroep Duurzaam Veilig (ambtelijk) als het Verkeers- en Vervoerberaad Drenthe (bestuurlijk) over de uitkomsten van dit onderzoek, gewenste verbeterpunten, het smarter formuleren van de beleidsdoelstellingen in het aanvraagformulier en de wenselijkheid om de voor- en nasituatie van de projecten te beschrijven ten behoeve van monitoring en evaluatie.
- b. Het meenemen van de uitkomsten onder 1 en de van toepassing zijnde aanbevelingen (onder andere relevante onderdelen vanuit de Algemene subsidieverordening bij de totstandkoming van de nieuwe Beleidsregel brede doeluitkering (BDU).
- c. Het toepassen van structurele monitoring en evaluatie van de BDU-projecten in samenhang met monitoring en evaluatie van alle andere projecten die in het kader van een jaarlijks Provinciaal uitvoeringsprogramma worden uitgevoerd. Hiervan wordt jaarlijks een verslag gemaakt.

Via de uitvoering van deze drie actiepunten wordt naar onze mening een passend vervolg gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
jd/coll.

Gebundelde Doeluitkering 2003 *provincie Drenthe*

een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid
van de toepassing van de Gebundelde Doeluitkering 2003



Gebundelde Doeluitkering 2003

een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid

van de toepassing van de Gebundelde Doeluitkering 2003

Gedeputeerde staten van Drenthe
November 2006

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe

Onderzoek en rapportage: De heer mr. J. de Ruiten en mevrouw M. van Mook

Advies: Prof.dr. M. herweijer

Uitgave: Stafgroep bestuurs-, en Juridische en Concernzaken provincie Drenthe

Kenmerk: 2006/DD2006/2

Grafische vormgeving: Docucentrum provincie Drenthe

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Vraagstelling	5
1.3.	Doel van het onderzoek	6
1.4.	Werkwijze/onderzoeksverantwoording	6
1.5.	Leeswijzer	7
2.	De gebundelde en brede doeluitkering	8
2.1.	Historie en achtergronden	8
2.1.1.	Decentralisatie Impuls-akkoord	8
2.1.2.	VERDI-akkoord	9
2.1.3.	Duurzaam Veilig	9
2.1.4.	NVVP	10
2.2.	De GDU nader beschreven	10
2.2.1.	De GDU	10
2.2.2.	De GDU -plus	11
2.2.3.	Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer	11
2.3.	GDU-procedure in het algemeen	12
2.4.	De GDU bij de provincie Drenthe	13
2.4.1.	De beleidstheorie	13
2.4.2.	Het feitelijke verloop van het proces	15
3.	Het analysemodel	16
3.1.	Algemeen	16
3.2.	Normenkader output	19
3.2.1.	Indicatoren output	19
3.2.2.	De respondenten over indicatoren output	21
3.3.	Normenkader effecten/outcome	21
3.3.1.	Indicatoren effecten/outcome	21
3.3.2.	Oordeel respondenten over indicatoren effecten/outcome	21

4.	Resultaten analyse	22
4.1.	Inleiding	22
4.2.	De output van de GDU in 2003	22
4.2.1.	Analyse GDU op output	22
4.2.2.	De respondenten over de output	31
4.3.	De effecten/outcome van de GDU in 2003	31
4.3.1.	Analyse GDU op outcome	31
4.3.2.	Oordeel respondenten over effecten/outcome	31
5.	Conclusies en aanbevelingen	32
5.1.	Inleiding	32
5.2.	Algemene conclusies	32
5.3.	Conclusies ten aanzien van de output	33
5.4.	Conclusies ten aanzien van de outcome	34
5.5.	Aanbevelingen	35
Bijlagen		
1.	Lijst van gebruikte afkortingen	38
2.	Overzicht van bronnen	39

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet is het college van gedeputeerde staten (GS) gehouden periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Op grond van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 2004 wordt jaarlijks een Onderzoeksprogramma vastgesteld, met daarin opgenomen de in het daaropvolgende jaar te verrichten onderzoeken. Voor het jaar 2006 is onderhavig onderzoek daar een van¹.

Het college heeft gekozen voor de uitvoering van dit onderzoek en deze keuze wordt ondersteund door het hoofd van de Productgroep Verkeer en Vervoer. De achterliggende vraag was nieuwsgierigheid naar de werking van de GDU en de wijze waarop deze uitkering bijdraagt aan het bereiken van provinciale beleidsdoelstellingen. Daarnaast zou het goed zijn - zo mogelijk - de uitkomsten van dit onderzoek te kunnen gebruiken voor verdere uitvoering en verbetering van de werkwijze met betrekking tot de brede doeluitkering (BDU). Deze vervangt per 1 januari 2005 de GDU.

1.2. Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt.

Wat is de kwaliteit van de beoordeling c.q. het beoordelingssysteem van ingediende GDU-projecten in het jaar 2003?

Het principe achter deze centrale vraagstelling is dat de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gehaald voor een groot deel wordt bepaald door de wijze van prioritering van ingediende projectvoorstellen voor GDU-projecten. Dat onder “prioritering” in dit onderzoek behalve het sec bepalen van de keuze van te honoreren aanvragen (prioritering in enge zin) wordt verstaan, laat onverlet dat er naar het gehele proces van totstandkoming van aanvragen, de indiening daarvan, de beoordeling en de uiteindelijke uitvoering van projecten wordt gekeken.

Dit onderzoek is een beleidsevaluatie. Dat betekent dat het de laatste fase is in de beleids-cyclus. De uitkomsten van de evaluatie vormen input voor de terugkoppeling richting de fase van beleidsvoorbereiding. In dit rapport is gestreefd naar het geven van een doorkijkje naar de jaren na 2003 en naar relevantie van uitkomsten en aanbevelingen voor de huidige toepassing van de BDU (Brede Doeluitkering, per 1 januari 2005 de opvolger van de GDU).

¹ Onderzoeksprogramma doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken 2006, zoals vastgesteld door het college van GS op 21 december 2005.

De analyse heeft plaatsgevonden op basis van een model dat onder andere onderscheid maakt tussen output (de producten/projecten) en outcome (de effecten) van beleid. Voor beide aspecten wordt een aantal variabelen onderscheiden. Deze variabelen vormen enerzijds de kapstok met behulp waarvan het proces van de toepassing van de GDU is beschreven en geanalyseerd. De basis daarvan wordt gevormd door het toetsingskader, de regels waaraan de toepassing van de GDU moet voldoen en de nadere eisen en doeleinden die door de provincie daarbij zijn onderscheiden.

1.3. Doel van het onderzoek

De GDU is een doeluitkering van het Rijk aan lagere overheden. De provincies zijn daarbij de instantie die, met inachtneming van het wettelijk kader van de Rijksregeling GDU en binnen haar eigen beleidskader, de verkregen gelden verdeelt. De doelgroep van de uitkering wordt gevormd door de wegbeheerders, zoals gemeenten, waterschappen, de provincie zelf en overige privaatrechtelijke rechtspersonen die wegbeheerder zijn of worden. Deze kunnen een beroep doen op een bijdrage voor het uitvoeren van kleinere infrastructurele maatregelen. Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de werkwijze met betrekking tot de verdeling van gelden en de mate waarin de werkwijze bijdraagt aan het behalen van provinciale beleidsdoelstellingen. Hierdoor is het mogelijk te komen tot verdere verbetering van het door de provincie gevoerde bestuur. Dit, net als bij alle andere doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken, vanuit het uitgangspunt van de “lerende organisatie”.

1.4. Werkwijze/onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Sectie Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek van de Stafgroep Bestuurs-, Juridische- en Concernzaken (BJC) in de periode mei tot november 2006. Daarbij heeft ondersteuning plaatsgevonden door mevrouw M. van Mook, die haar bachelorscriptie over dit onderwerp heeft geschreven, synchroon met dit onderzoek.

Het onderzoek is grofweg in 3 fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn dossiers opgevraagd en bestudeerd, hebben interviews plaatsgevonden met informanten binnen de provinciale organisatie (die zijdelings betrokken zijn bij de uitvoering van de GDU) en zijn de achtergronden van de GDU in beschouwing genomen.

De tweede fase bestond uit het interviewen van respondenten: ambtenaren van 5 gemeenten en van binnen de provincie die allen vanuit hun professionele rol betrokken zijn of waren bij de prioritering en verlening van de GDU-doeluitkering. Bij de selectie van gemeenten is ervoor gezorgd zowel grotere als kleinere gemeenten in het onderzoek te betrekken, waarbij daarnaast sprake was van spreiding naar aard: zowel landelijke als stedelijke gemeenten.

In de derde en laatste fase van het onderzoek zijn op basis van de dossiers, de achtergrondinformatie en de interviews conclusies getrokken, is dit rapport geschreven en zijn aanbevelingen geformuleerd.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de GDU en de BDU-regeling, alsmede van de (korte) geschiedenis van de totstandkoming daarvan. Daarnaast wordt de GDU-procedure en -beleidstheorie zoals die bij de provincie Drenthe plaatsvindt beschreven.

Het derde hoofdstuk beschrijft het toegepaste analysemodel, aan de hand waarvan zowel de wettelijke eisen als de door de provincie geformuleerde eisen en doeleinden van de toepassing van de GDU worden beschreven (het normenkader).

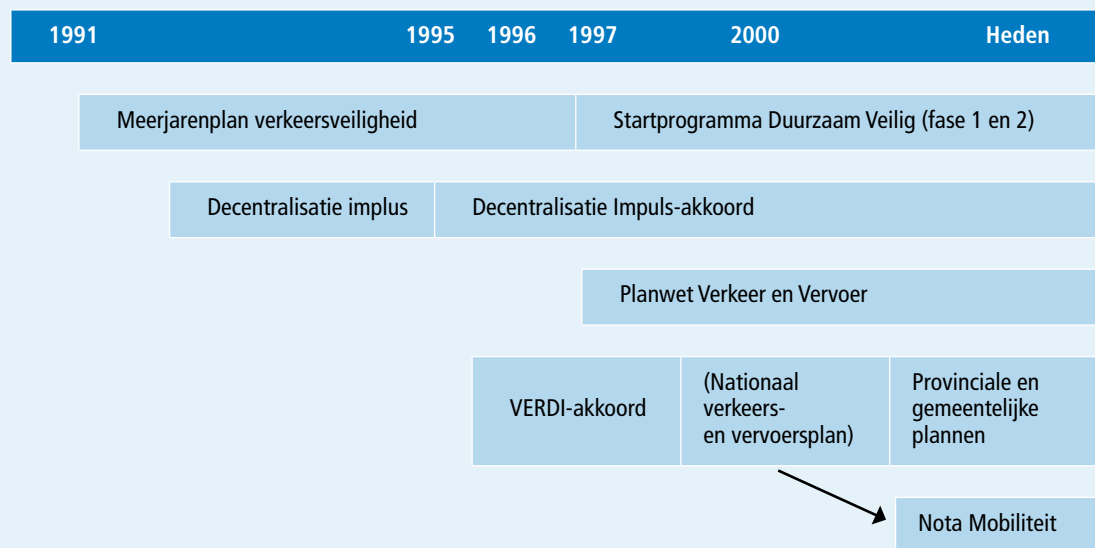
Van de feitelijke werking daarvan wordt in hoofdstuk 4 een beeld geschetst. De gevonden verschillen tussen normenkader en praktijk - de conclusies - vinden hun plek in het vijfde hoofdstuk. Op die plek worden ten slotte ook aanbevelingen geformuleerd.

2. De gebundelde en brede doeluitkering

2.1. Historie en achtergronden

Het verkeers- en vervoerssysteem is in de loop der eeuwen aan veranderingen onderhevig geweest om uiteindelijk te worden tot wat het nu is. De verantwoordelijkheid voor de verplaatsingsmogelijkheden en de veiligheid hiervan zijn eveneens geëvolueerd. Tussen 1970 en 1980 kwamen in Nederland tot het besef dat niet elk probleem op nationaal niveau kan worden geregeld en aangepakt. Verschillende problemen zijn lokale problemen, die het best alleen ter plaatse en met kennis van de lokale situatie kunnen worden opgelost. Verkeersveiligheid is een van deze lokale problemen. Naar aanleiding van een piek van 3.264 verkeersdoden in 1972 heeft men besloten de verkeersonveiligheid aan te pakken. Het adagium werd hierbij “Decentraal wat decentraal kan en Nationaal wat nationaal moet”.

Grofweg spelen drie ontwikkelingen een belangrijke rol: het Decentralisatie Impuls-akkoord, het VERDI-akkoord en Duurzaam Veilig. In de tijd verhouden deze ontwikkelingen zich als volgt tot elkaar.



Tussen de verschillende ontwikkelingen bestaat geen duidelijke hiërarchie; wel is sprake van (inhoudelijke) samenhang.

2.1.1. Decentralisatie Impuls-akkoord

Voortvloeiend uit de decentralisatie impuls is in 1994 het Decentralisatie akkoord voor verkeersveiligheid tot stand gekomen. In 1995 hebben het Rijk, de provincies en gemeenten een convenant gesloten over de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, het zogenoemde Decentralisatie Impuls-akkoord (DI). Dit akkoord had de volgende uitgangspunten.

- Gezamenlijke zorg voor verkeersveiligheid.
- Gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid.
- Het versterken van regionale samenwerking.
- Respect voor en inbreng van de regionaal aanwezige organisaties, te weten: provincies, gemeenten, Rijk, politie, openbaar ministerie, belangenorganisaties en onderwijs.

In dit akkoord werd daarnaast vastgelegd dat er in elke provincie een onafhankelijk overlegplatform zou komen in de vorm van een Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROV). Dit orgaan werd ingesteld om belangengroepen de mogelijkheid te geven hun kennis en belangen in te brengen. In vele provincies, waaronder Drenthe als voorloper, bestond een dergelijk ROV reeds; het DI versterkte deze lijn.

2.1.2. VERDI-akkoord

Na de start van het DI is gewerkt aan een bredere decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid. Als gevolg hiervan kwam in maart 1996 hieruit het VERDI-akkoord tot stand. VERDI staat voor Verkeer en Vervoer, Regionaal, Decentraal en Integraal. Zowel het eerder genoemde DI als het VERDI-akkoord zijn ondertekend door vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat (V&W). Dit akkoord had de planstructuur, infrastructuur, openbaar vervoer, personele consequenties en facilitering tot onderwerp. Binnen dit akkoord kijkt men dus verder dan verkeersveiligheid. Het VERDI-akkoord heeft inmiddels de Planwet verkeer en vervoer opgeleverd; deze bevat de essentiële onderdelen van het Nationaal verkeers- en vervoersplan (NVVP)². Feitelijk heeft de Nota Mobiliteit de plaats ingenomen van het (oorspronkelijk bedachte) NVVP. Op grond van de nota Mobiliteit maken de provincies een Provinciaal verkeers- en vervoersplan (PVVP) en de gemeenten een Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP), die beide sterk uitvoeringsgericht zijn. Overigens kende Drenthe al de zogenaamde ‘mobiliteitsplannen’ op basis van het Structuurschema Verkeer en Vervoer II, als voorloper van het PVVP.

2.1.3. Duurzaam Veilig

In 1991 is het Meerjarenplan verkeersveiligheid opgesteld. Hierin werd het verkeersveiligheidsbeleid voor de daaropvolgende 4 jaar besproken. Hierin werd de nadruk gelegd op preventief verkeersveiligheidsbeleid in plaats van de benadering die tot dat moment gevolgd was, namelijk achteraf kijken wat men had kunnen doen om te voorkomen. Dit programma kreeg de naam Duurzaam Veilig. Het doel van het Duurzaam Veilig-systeem is dat verkeersongevallen bijna niet meer voorkomen en indien toch, dan mag het geen ernstige verwondingen tot gevolg hebben. De uitvoering van het programma zou decentraal plaatsvinden; mede hierdoor ontstond er een groot en complex actieprogramma. Door zijn omvang is het uiteindelijk opgesplitst in een Startprogramma Duurzaam Veilig (fase 1), waarin vooral noodzakelijke voorbereidende activiteiten werden ondernomen, en Duurzaam Veilig (fase 2), waarin de gehele, preventieve aanpak van de verkeersonveiligheid echt duidelijk naar voren werd gebracht.

Het Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig is in december 1997 door de wegbeherende partijen ondertekend. Hierin werd vastgelegd welke activiteiten als eerste zouden worden ondernomen om tot het Duurzaam Veilig-systeem te komen. Naast enkele infrastructurele maatregelen, zoals het inrichten van sobere 30 km-gebieden, en acties op het gebied van verkeerswetgeving, zoals bromfiets op de rijbaan en voorrang voor langzaam verkeer van rechts, zouden categoriseringsplannen voor de infrastructuur worden ontwikkeld. Alle bestaande wegen worden ingedeeld in een nieuw ontwikkeld wegcategoriseringssysteem. Er komen 6 verschillende typen wegen door onderscheid te maken tussen de functie van de weg: stromen, ontsluiten en verblijven en daarnaast of het om een weg binnen of buiten de bebouwde kom gaat.

Deze maatregelen in het startprogramma zijn van belang om in fase 2 naar een samenhangend en veilig verkeerssysteem toe te werken. Dit door verdere gerichte maatregelen op het gebied van voertuigen, gedrag en regelgeving en infrastructuur. In Duurzaam Veilig fase 2 ligt de nadruk op het gebied van gedrag en voertuigen.

² Overigens is dit NVVP door de Tweede Kamer verworpen en is pas tijdens Balkenende II, gestart met de Nota Mobiliteit. Deze is begin 2005 door de Tweede Kamer aangenomen. Provincies hebben tot medio 2006 de tijd om hun PVVP's hierop aan te passen. Drenthe streeft naar inpassing in POP II van het PVVP.

2.1.4. NVVP

Het NVVP, als opvolger van het SVV II, is mede gebaseerd op het VERDI-convenant. In oktober 2000 is het NVVP aan de Tweede Kamer en de bevolking gepresenteerd³. Dit plan vormt de basis van het verkeers- en vervoersbeleid in Nederland en heeft een tijdsplanning tot 2020. Het NVVP is echter door de Tweede Kamer afgeschoten, vanwege een tekortschietende financiële onderbouwing. Per 2005 geldt, in navolging van (bijvoorbeeld de Nota Ruimte) de Nota Mobiliteit. Een hoofddoelstelling van de Nota Mobiliteit is de behoefte aan mobiliteit vervullen en tegelijk de veiligheid en de leefbaarheid verbeteren. Het is duidelijk dat er spanning tussen de drie elementen bestaat. Deze doelstelling vereist dan ook integratie van verkeers- en vervoersbeleid, ruimtelijk beleid en milieubeleid. Daarnaast zijn de in het verleden geformuleerde doelstellingen betreffende verkeersveiligheid bij de vaststelling van het NVVP vastgehouden. Deze doelstelling houdt in dat het aantal dodelijke verkeersdoden en het aantal ziekenhuisgewonden als gevolg van een verkeersongeval teruggebracht moeten zijn tot respectievelijk 750 en 14.000 per jaar in 2010. In 2000 en 2005 bedroegen deze aantallen respectievelijk 1.166/11.507 en 817/9.401. In Drenthe bedroeg het aantal dodelijke slachtoffers en het aantal gewonden in 2000 en 2005 respectievelijk 46/451 en 32/356⁴. Doordat er grote regionale verschillen zijn, bleek het niet eenvoudig om deze doelstellingen van nationaal naar regionaal niveau om te zetten, op een wijze dat de doelstelling werd gehaald en de druk om dit te bereiken verspreid zou worden.

De mate van verkeersonveiligheid hangt onder andere af van het inwoneraantal, lengte en type wegen, intensiteiten en mate van doorgaand verkeer. Doordat de doelen geformuleerd zijn voor het jaar 2010, betekent dit ook dat de verwachte groei van de bevolking in een gebied mede bepalend is voor de haalbaarheid van de doelen.

Het PVVP werd zowel voor als na de dualisering vastgesteld door provinciale staten (PS), hoewel dit dus nog slechts een keer is gebeurd. Dit plan bevat de hoofdzaken van het door de provincie te voeren verkeers- en vervoersbeleid. In dit plan hoort ten minste opgenomen te zijn:

- de uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersplan;
- de afstemming met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, economie en milieu;
- de fasering, de prioriteitsstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering en van de voor gemeenten beschikbare middelen;
- de termijn waarvoor het plan geldt;
- de termijn waarbinnen het gemeentelijke beleid in overeenstemming moet zijn gebracht met het plan.

Het GVVP dient op haar beurt weer op het PVVP te zijn afgestemd.

2.2. De GDU nader beschreven

2.2.1. De GDU

De GDU is onderdeel van het DI en was bedoeld voor de uitvoering van kleine infrastructurele projecten. De minister van V&W heeft tussen 1996 en 2004 de financiële middelen aan provincies en kaderwetgebieden verstrekt. Het Rijk had bij het verstrekken van deze uitkeringen wel een globaal bestedingsdoel voor ogen, maar voor het overige waren de decentrale overheden in hoge mate vrij in het ontwikkelen en uitvoeren van hun beleid.

³ Overigens is dit NVVP door de Tweede Kamer verworpen en is pas tijdens Balkenende II, gestart met de Nota Mobiliteit. Deze is eind 2005 door de Tweede Kamer aangenomen. Provincies hebben tot medio 2007 de tijd om hun PVVP's hierop aan te passen. Drenthe streeft naar inpassing in POP II van het PVVP.

⁴ Bron is CBS Statline, via <http://statline.cbs.nl>.

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van regionale bestuursorganen is dat deze hierdoor in het beleid dat zij voeren, kunnen zorgen voor meer maatwerk, dat zij ook slagvaardiger kunnen werken en daarnaast het beleid integraal kunnen opzetten, waardoor maatschappelijke problemen effectiever kunnen worden bestreden. Een aantal begrippen wordt hierna nader uitgewerkt:

- *Maatwerk* is het afstemmen van beleid, de beslissingen of het feitelijk handelen op de eigen kenmerken van het voorliggende geval of probleem. Bij maatwerk dient men rekening te houden met de kenmerken en omstandigheden van individuele gevallen en situaties die relevant zijn. Maatwerk vraagt dus om een lokale analyse en daarbij aansluitende beleidskeuzes.
- Onder *integrale besluitvorming* wordt verstaan de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal vraagstuk. Deze afstemming dient zowel betrekking te hebben op de inhoud als de organisatie.
- Met *slagvaardigheid* wordt het tijdig en adequaat reageren van het openbaar bestuur op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren bedoeld.
- Onder de *realisatie van maatschappelijke doelen* wordt de mate waarin een algemene en/of nadere geoperationaliseerde beleidsdoelstelling wordt gehaald, verstaan.

Uiteindelijk wil de regering bereiken dat maatschappelijke problemen en in dit geval het verkeers- en vervoersprobleem effectiever worden aangepakt.

De GDU-gelden werden verleend aan de provincies en kaderwetgebieden. Deze verdelen de middelen vervolgens. Dit op basis van de huidige regionale verkeers- en vervoerplannen (RVVP's), dan wel op basis van de PVVP's.

Het doel van de GDU was de wegbeheerders zelfstandig uitvoering te geven aan het verkeer- en vervoerbeleid en hen hier ook toe in staat te stellen. Het Rijk keerde jaarlijks € 225 miljoen uit aan infrastructuurprojecten op het gebied van fiets, auto, onderliggend wegennet, verkeersveiligheid en infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer. De subsidie werd verleend ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door de aanvragers worden beheerd. De GDU-bijdrage was oorspronkelijk bedoeld voor projecten tot een bedrag van € 11,34 miljoen. Hoewel er aan Drenthe slechts iets meer dan €3 miljoen werd uitgekeerd.

2.2.2. De GDU -plus

Op 1 januari 2004 is de verhoogde gebundelde doeluitkering (GDU-plus) op het gebied van verkeer en vervoer ingevoerd⁵. Na uitgebreide discussie is er overeenstemming bereikt tussen de minister van V&W, het IPO, de VNG en de kaderwetgebieden. De GDU-grens is verhoogd van € 11,34 miljoen naar € 112,5 miljoen voor de provincies en kleinere kaderwetgebieden en naar € 225 miljoen voor de drie grote kaderwetgebieden. Het GDU-plus-budget is evenredig verhoogd met de bedragen die hiervoor in het Meerjarenprogramma infrastructuur en transport waren opgenomen. De decentrale overheden werden hierdoor geheel verantwoordelijk voor de realisatie van projecten beneden deze nieuwe GDU-plus-grens. Overigens is het vanuit het rijk verstrekte GDU-budget (tegelijktijd) niet verhoogd, althans voor de provincie Drenthe. Dat bleef ongeveer €3 miljoen.

2.2.3. Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer

Per 1 januari 2005 is de GDU-plus vervangen door de BDU Verkeer & Vervoer⁶. In de BDU verkeer & vervoer zijn vijf geldstromen gebundeld en ontschot. Dat houdt in dat de verschillende geldstromen niet meer aan diverse deelonderwerpen zijn gekoppeld, maar dat decentrale overheden op deze manier de ruimte krijgen om de middelen binnen de BDU naar eigen inzicht te besteden. Dit dus in tegenstelling tot de GDU(-plus). Deze vijf geldstromen zijn:

⁵ Besluit van 17 december 2003, Staatsblad 2004-1.

⁶ Wet Brede doeluitkering verkeer en vervoer, 23 december 2004, kamerstuk 29469, St.bl.2005, nr. 666.

1. De GDU voor infrastructuur, gebaseerd op de Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds. Deze uitkering is gericht op de infrastructuur.
2. De uitkering inzake Duurzaam Veilig, gebaseerd op het Interimbesluit Duurzaam Veilig. Deze uitkering is gericht op het realiseren van maatregelen ter vermindering van het aantal gewonden en doden.
3. De uitkering gebaseerd op het Tijdelijk besluit specifieke uitkering vervoermanagement. Deze uitkering is gericht op de integratie van vervoermanagement in het beleid van de provincies en de kaderwetgebieden.
4. De bijdrage voor de exploitatie openbaar vervoer, gebaseerd op de Wet personenvervoer 2000. Deze bijdrage is bestemd voor het openbaar vervoer.
5. De VERDI-middelen, gebaseerd op de Regeling overdracht personele middelen convenant VERDI 2003. Hierbij gaat het over de herverdeling van taken, bevoegdheden en bestuurlijke rolverdeling bij de uitvoering van regionaal verkeers- en vervoersbeleid en de bestrijding van de hieruit voortvloeiende apparaatskosten voor decentrale overheden.

Het Rijk verdeelt het BDU-budget over de provincies en de kaderwetgebieden, kijkend naar het aandeel dat ze voorheen hadden in bovengenoemde subsidies. Qua procedure is er weinig veranderd.⁷

Daarnaast heeft het Rijk ook in de BDU aan provincies en kaderwetgebieden toegezegd budget te verlenen, waarmee zij tijdig de exploitatie van openbaar vervoer (OV) kunnen financieren in nieuwe woonlocaties. Dit is vastgelegd in een zogenoemde uitbreidingscomponent. Dit is geen apart budget maar een onderdeel van de BDU. Dit onderdeel van het budget wordt verdeeld op basis van de meest recente woningbouwprognoses. De provincies en kaderwetgebieden kunnen zelf bepalen welk deel zij hiervoor besteden.

De negentien decentrale overheden (12 provincies en 7 kaderwetgebieden) zijn de BDU-gerechtigden. Dit voorkomt versnippering tussen de planvoering enerzijds en de uitvoering anderzijds. Het Rijk verdeelt de BDU-gelden op grond van een bij Algemene maatregel van bestuur vastgelegde verdeelsleutel ⁸.

2.3. GDU-procedure in het algemeen

Provincies, gemeenten, regionale openbare lichamen, waterschappen en andere wegbeheerders kunnen een verzoek tot subsidie indienen. Wanneer wegbeheerders een project indienen moeten deze aan verschillende eisen voldoen alvorens er geprioriteerd kan worden. Deze eisen zijn de volgende:

- De projecten moeten planologisch obstakel vrij zijn.
- De indiener moet de benodigde eigen bijdrage beschikbaar hebben. Het percentage kan de provincie zelf vaststellen.
- Het project moet een bijdrage leveren aan de doelstellingen, zoals verwoord in de Nota Mobiliteit, het PVVP, de GVVP's en eventuele andere relevante beleidsstukken verkeer en vervoer.

⁷ Wel is er eind 2006 een nieuwe verdeelsleutel vastgesteld op basis waarvan gelden worden verdeeld.

⁸ Deze zijn: het aantal inwoners, het aantal woningen, bedrijven en winkels per woon-, werk- of winkellocatie, het aantal te bouwen woningen, bedrijven en winkels per woon-, werk- of winkellocatie, het aantal gebruikers van een locatie, de centrumfunctie van gemeenten binnen het samenwerkingsgebied of de provincie, de spreiding van bebouwingskernen, het aantal hectaren grondoppervlak, de oppervlakte van de bebouwing binnen en buiten de bebouwde kom van gemeenten binnen het samenwerkingsgebied of de provincie en de aanwezigheid van omgevingsbarrières.

Aan de hand van deze ingediende projecten stelt de provincie, in overleg met de wegbeheerders, een prioriteitenlijst op. In de opzet hiervan is de provincie vrij. Bij het beoordelen van de subsidieverzoeken wordt voornamelijk gekeken naar:

- bereikbaarheid, het gaat hier om de werkelijke reistijd in vergelijking tot de verwachte reistijd;
- leefbaarheid, hiermee wordt de kwaliteit van de leefomgeving bedoeld;
- verkeersveiligheid, hierbij wordt gekeken naar de vermindering van het aantal doden en gewonden.

Voor de uitvoering van de toegewezen projecten krijgt men drie jaar de tijd. Het is mogelijk om een verzoek tot uitstel in te dienen. Hoe de betaling in zijn werk gaat, is per provincie of kaderwetgebied verschillend. Wel moet er na elk project een accountantsverklaring worden ingediend, alvorens de verleende subsidie definitief wordt vastgesteld. Die dient ter verantwoording naar het Rijk. De financiële verantwoording van de provincies aan de minister dient voor 1 november van het desbetreffende jaar te worden afgelegd.

Bij de GDU-regeling bestaat ook de mogelijkheid om naast de toe te kennen projecten een aantal reserveprojecten te benoemen voor het geval een project van de lijst afvalt of de hoogte van de GDU-bijdrage anders uitvalt. Wanneer een project niet uitgevoerd kan worden in het desbetreffende jaar, moet een verzoek tot uitstel worden ingediend bij GS van de desbetreffende provincie. Wanneer dit niet gebeurt, kan een reserveproject van de goedgekeurde lijst in aanmerking komen voor deze GDU-bijdrage.

2.4. De GDU bij de provincie Drenthe

2.4.1. De beleidstheorie

Het geldende beleidskader in het jaar 2003 wordt gevormd door de Rijksregeling GDU, het PVVP 1996⁹, het MUP en POP I. Hierin moet vermeld staan welke beleidsdoelstellingen de provincie (en de gemeenten) nastreeft. Tevens zou het vingerwijzingen moeten bevatten over de wijze waarop aan het realiseren van die beleidsdoelstellingen bijgedragen zou moeten worden. In het Meerjarenuivoeringsprogramma 2002-2005 (MUP) heeft de provincie beschreven wat haar beleidsdoelstellingen zijn op het gebied van verkeer en vervoer in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de GDU¹⁰. Deze beleidsdoelstelling zijn de volgende:

Bereikbaarheid

“In de komende jaren zal de ontwikkeling van openbaarvervoerprojecten en de gezamenlijke ontwikkeling van planvorming en projecten voor de stedelijke bereikbaarheid (ketenmobiliteit, intermodale knooppunten, fietsprojecten en dergelijke) zich meer ontwikkelen. De invulling van een duurzaam veilige weginrichting zal daar een aanvullende en soms structurerende rol in vervullen¹¹.” Daarnaast wordt ten aanzien van fietsverkeer opgemerkt dat gestreefd wordt naar het completeren van fietsnetwerken (fietspaden langs gemeentelijke wegen). Hierbij wordt expliciet de GDU genoemd als bron van financiële middelen om projecten in dit kader uit te bekostigen¹².

⁹ Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, Activiteitenprogramma 1996-1999, provincie Drenthe en 34 Drentse gemeenten.

¹⁰ Statenstuk 2000-789, Meerjarenuivoeringsprogramma Verkeer en Vervoer 2001-2004. Dit MUP wordt het jaar erop, in 2001, herzien, waarbij aangehaakt wordt bij de nieuwe begroting(ssystematiek, aansluiting bij doelstellingen en prestaties), Statenstuk 2001-886, Meerjarenuivoeringsprogramma 2002-2005. De GDU-regeling gaat ervan uit dat de provinciale beleidsdoelen worden geformuleerd in het PVVP. Het PVVP 1996 was in 2003 en is nog steeds geldend. In het MUP 2001-2004, op pagina 1 van de Beleidsbrief, dat het MUP het uitvoeringsprogramma is van het PVVP. Op pagina 6 van het MUP 2002-2005 wordt melding gemaakt van het streven om het PVVP in de herziening van het Provinciaal omgevingsplan (POP II) mee te nemen en in te passen.

¹¹ Statenstuk 2001-886, Meerjarenuivoeringsprogramma 2002-2005, pagina 12.

¹² Idem, pagina 13.

Veiligheid

Er is veel aandacht voor het duurzaam veilig inrichten van wegen, waarbij per wegcategorie wordt gestreefd naar een optimale inrichtingsvorm waarvan de verwachting is dat die de verkeersveiligheid vergroot. Een en ander conform de Drentse richtlijnen voor het ontwerp van provinciale wegen¹³.

Leefbaarheid

Dit wordt niet als zodanig genoemd, in ieder geval niet in relatie tot de GDU. Wel wordt in POP I leefbaarheid genoemd als een van de drie doelstellingen. Aan leefbaarheid wordt aandacht besteed in relatie tot verkeersstromen, de inpassing in het landschap en bij compensatie van waarden voor natuur en landschap. Verder wordt in het MUP 2002-2005 gesproken over onder andere leefbaarheid in relatie tot flora- en faunavoorzieningen en de bewegwijzering van geografische en niet-geografische bestemmingen (bijvoorbeeld ten behoeve van toeristische en recreatieve bestemmingen)¹⁴.

Deze beleidsdoelstellingen worden in de GDU-procedure nader ingevuld. Dat gebeurt in Bijlage 1 bij het Bestedingsvoorstel GDU 2003¹⁵. Meer specifiek richting potentiële aanvragers gebeurt dat door het formuleren van prioriteiten voor het desbetreffende GDU-jaar. Aan deze prioriteiten wordt nader invulling gegeven door op het aanvraagformulier aanvragers een aantal criteria te laten specificeren¹⁶. Een algemene eis, die geldt voor projecten in alle beleidsvelden, is dat het project moet zijn gebaseerd op het GVVP en het PVVP. Deze criteria zijn (per beleidsveld) de volgende.

Verkeersveiligheid

- Het aantal ongevallen en het aantal slachtoffers (over een periode van 5 jaar). Daarbij is het de bedoeling dat de verkeersveiligheid op langere termijn wordt verbeterd zonder dat de kwaliteit van de bereikbaarheid minder wordt.

Bereikbaarheid

- De intensiteiten van verkeers- en vervoersstromen en de geschatte wijziging daarvan.

Fietsvoorzieningen

- De eventuele routeverkorting,
- Of sprake is van het oplossen van een tot nog toe ontbrekende schakel (in een traject). Het idee hierbij is dat de GDU de bereikbaarheid poogt te verbeteren, ook op langere termijn. Daarom geeft de provincie aan dat vooral wordt gekeken “naar routes van A naar B”.

In-, uit- en overstapplaatsen

- De aantallen bussen en, zo mogelijk, de aantallen reizigers.

Ten slotte moet bij alle projecten worden aangegeven hoeveel de geraamde projectkosten bedragen en wat (en hoeveel) eventuele bijkomende kosten zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht aan zaken als bijvoorbeeld kosten voor kabels en leidingen, grondverwerving, verlichting en dergelijke.

¹³ Statenstuk 2001-886, Meerjarenuitvoeringsprogramma 2002-2005, pagina 13.

¹⁴ Idem, pagina 13 en 14.

¹⁵ Statenstuk 2003-60, Bestedingsvoorstel Gebundelde doeluitkering 2003, Bijlage 1 Criteria voor en toelichting op de toekenning van de gebundelde doeluitkering (GDU)-bijdrage 2003.

¹⁶ Zie de bijlagen voor het aanvraagformulier GDU 2003.

Daarnaast gold dus in 2003 nog het PVVP 1996. Dit PVVP geeft niet zozeer kaders en doelstellingen van en voor beleid op het gebied van verkeer en vervoer, maar is meer een overzicht van aan te pakken knelpunten en uit te voeren projecten en maatregelen. Het is niet goed mogelijk hieruit een invulling van het toetsingskader te destilleren.

De GDU is een regeling die wordt toegepast in een veel breder kader van verkeer en vervoer, en raakt ook aan ruimtelijke ordening, landschap en milieu met het daarbij horende beleid en geldstromen.

2.4.2. Het feitelijke verloop van het proces

De provincie heeft in mei 2002 een brief gestuurd aan alle besturen van Drentse gemeenten en aan de provincie Drenthe zelf. In deze brief werd men uitgenodigd om vóór 1 september 2002 projecten in te dienen voor de GDU 2003¹⁷. Verder wordt in de brief aangegeven dat, gezien het beperkte beschikbare budget, de ingediende projecten worden getoetst aan de in het Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe vastgestelde criteria. De criteria staan opgesomd in bijlage 1 van de brief.

De ingediende projecten worden vervolgens ambtelijk door de provincie beoordeeld. Dit gebeurt door de coördinator GDU die de projecten aan een eerste beoordeling onderwerpt en deze in een voorlopige prioritaire lijst zet. Deze lijst geeft aan aan welke projecten GDU moet worden toegelaten, welke projecten in reserve worden gehouden en welke de status van “buiten beoordeling gelaten” krijgen. Deze lijst wordt besproken met de drie gebiedscoördinatoren die de provincie kent. De reden hiervoor is dat zij zicht hebben op ontwikkelingen in hun regio van de provincie en kunnen kijken door een “gemeentegrensoverschrijdende bril”.

In de provincie Drenthe is afgesproken dat de conceptlijst wordt voorgelegd ter bespreking aan de leden van de Adviesgroep Duurzaam Veilig Drenthe, die tot taak heeft gevraagd en ongevraagd te adviseren over verkeers- en vervoerszaken in brede zin. In deze adviesgroep hebben o.a. ambtelijke vertegenwoordigers van de wegbeheerders, de ANWB, Rijkswaterstaat en de regiopolitie zitting¹⁸. De adviesgroep fungeert als ondersteuning van de provinciale commissie Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe (VVBD), dat bemenst wordt door bestuurlijke vertegenwoordigers van voornoemde instellingen¹⁹.

In de adviesgroep wordt de lijst besproken en als concept vastgesteld. Vervolgens gaat de lijst ter vaststelling naar het VVBD. Nadat het VVBD de lijst heeft vastgesteld, wordt deze voor definitieve besluitvorming aan provinciale staten voorgelegd door middel van het “Bestedingsvoorstel GDU 2003²⁰”.

Jaarlijks werd voor 15 september de besteding van de middelen voor het komende jaar vastgesteld. Provinciale staten besloten tot en met het jaar 2003 over de vaststelling van de lijst en de verdeling van de gelden. Daarna, als gevolg van de invoering van het dualistisch systeem, besloot GS.

Maximaal 50% van de (subsidiabele) projectkosten kon met GDU worden gefinancierd, het overige deel moesten de gemeenten en de provincie (met eventuele derden) zelf opbrengen. Bij de verlening van de subsidie werd ten hoogste 80% van de subsidie bevoorschot. De overige 20% werd overgemaakt na de afrekening en de indiening van de accountantsverklaring. De gemeenten en provincie kregen drie jaar de tijd om de projecten uit te voeren, waarbij om uitstel gevraagd kon worden. Achteraf werd er een verantwoordingsrapportage gestuurd. Wanneer het geld niet of niet naar behoren besteed was, kon dit worden teruggevorderd.

¹⁷ Zie de bijlagen voor de brief GDU 2003.

¹⁸ Daarnaast maken vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, Veilig Verkeer Nederland, Verslavingszorg Noord-Nederland, BOVAG, CBR, SVD en het OV-Bureau.

¹⁹ Statenstuk 2001-886, Meerjarenuitvoeringsprogramma 2002-2005, pagina 6. Het VVBD bestaat in deze vorm sinds 1 juli 2001.

²⁰ Statenstuk 2003-60, Bestedingsvoorstel Gebundelde doeluitkering 2003. Inmiddels, na de invoering van het dualisme, is de bevoegdheid over de besteding van dergelijke gelden te beslissen, voorbehouden aan het college van gedeputeerde staten.

3. Het analysemodel

3.1. Algemeen

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt.

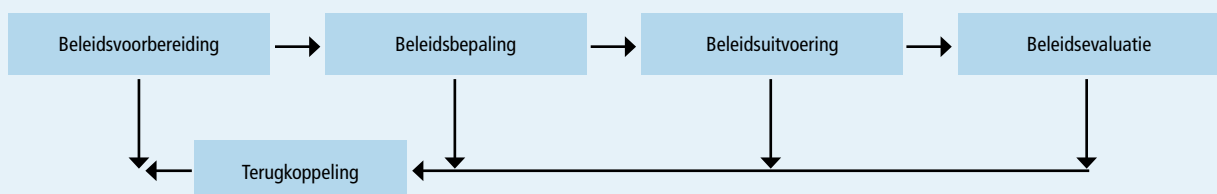
Wat is de kwaliteit van de beoordeling c.q. het beoordelingssysteem van ingediende GDU-projecten in het jaar 2003?

Om deze vraagstelling zo goed mogelijk te beantwoorden, is gekozen voor een tamelijk strak theoretisch model. Ten eerste maakt dit model duidelijk welke functie dit onderzoek heeft in de beleidscyclus. Dat is relevant voor het zo optimaal mogelijk gebruiken van de uitkomsten en de aanbevelingen (helemaal met het oog op het feit dat er een nieuwe verordening voor de toepassing van de nieuwe BDU op stapel staat). In de tweede plaats wordt de vraagstelling in 2 hoofdonderdelen geknipt. Zo wordt in de analyse uitgegaan van het directe product van de toepassing van de GDU, te weten de geprioriteerde projecten (de output). Daarnaast wordt gekeken naar de effecten van die producten (de outcome). Dit zijn de (beoogde) doelen van het provinciaal beleid, waarvan bekeken wordt in hoeverre die zijn behaald. Dit blijkt in het volgende hoofdstuk slechts ten dele mogelijk.

Hierdoor wordt ook duidelijk dat de vraagstelling beoogt te kijken naar het gehele proces van toepassing van de GDU. Dus van de formulering van beleidsdoelen door de provincie, van indiening van aanvragen tot en met de realisatie van beoogde effecten in de maatschappij. Onder “beoordeling c.q. het beoordelingssysteem” wordt dus het gehele proces verstaan.

Hierna wordt daarom in de eerste plaats de beleidscyclus kort beschreven. Vervolgens wordt een schema behandeld dat illustreert hoe de aspecten output en outcome deel uitmaken van een groter geheel van aspecten waarnaar gekeken kan worden in het kader van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Daarna wordt duidelijk hoe het instrument GDU zich verhoudt tot de beoogde aspecten output en outcome en andere invloeden en onbedoelde neveneffecten. Ten slotte worden in paragraaf 3.2 en 3.3 de aspecten output en outcome nader onderverdeeld in deelaspecten. Die deelaspecten geven aan waar feitelijk in dit onderzoek naar is gekeken.

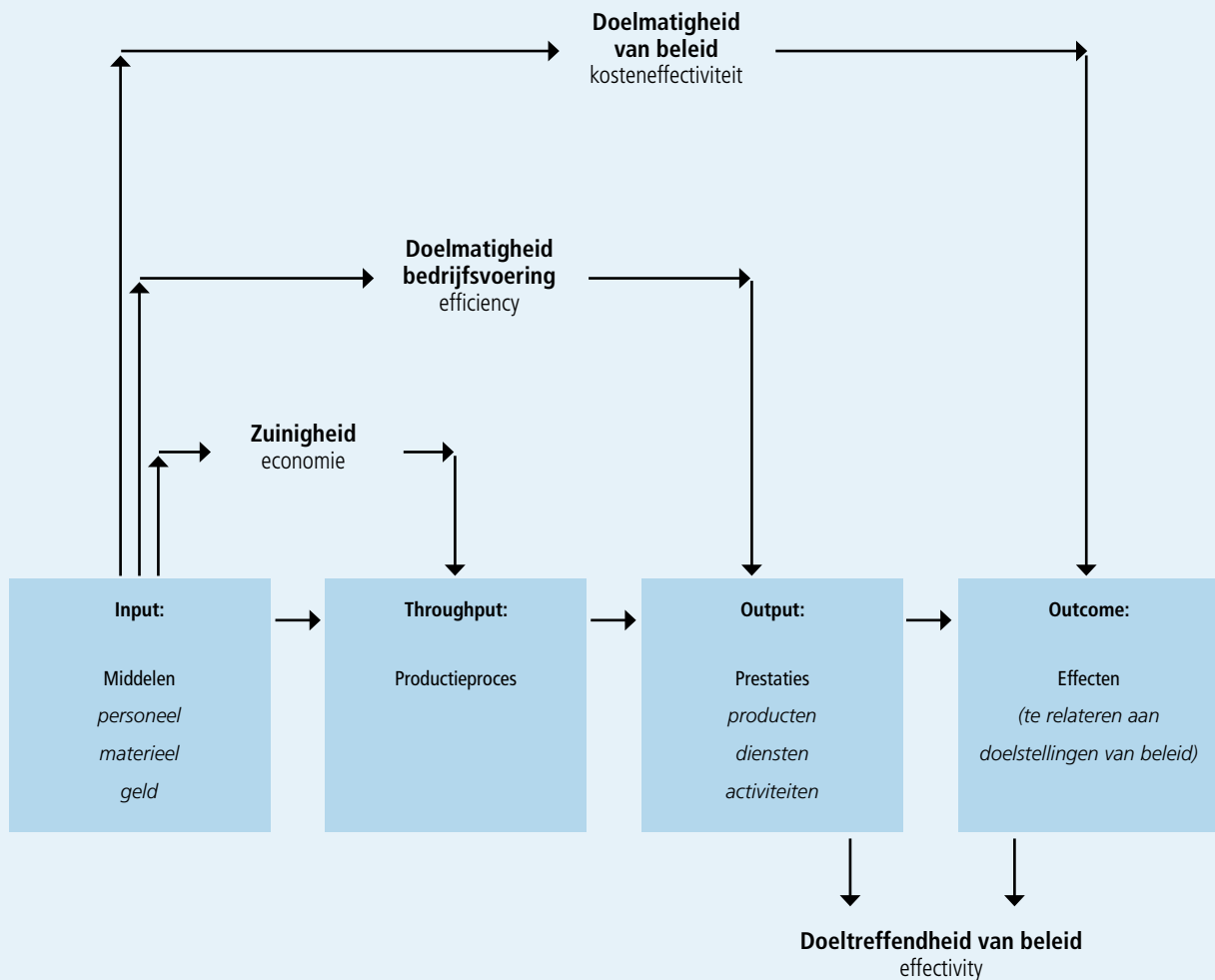
In dit onderzoek wordt uitgegaan van de volgende beleidscyclus ²¹.



²¹ Hoogerwerf, A. (red.), Overheidsbeleid, (1993).

Dit onderzoek past bij en maakt deel uit van de fase Beleidsevaluatie. Deze fase behelst de beoordeling van de beleidsinhoud, het uitvoeringsproces, de geleverde prestaties en de daarmee bereikte effecten van beleid.

Evaluatie onderzoek ex post (achteraf) richt zich op de realisatie van de doelstellingen als gevolg van het gevoerde beleid. In onderstaand schema wordt dit inzichtelijk gemaakt:²²

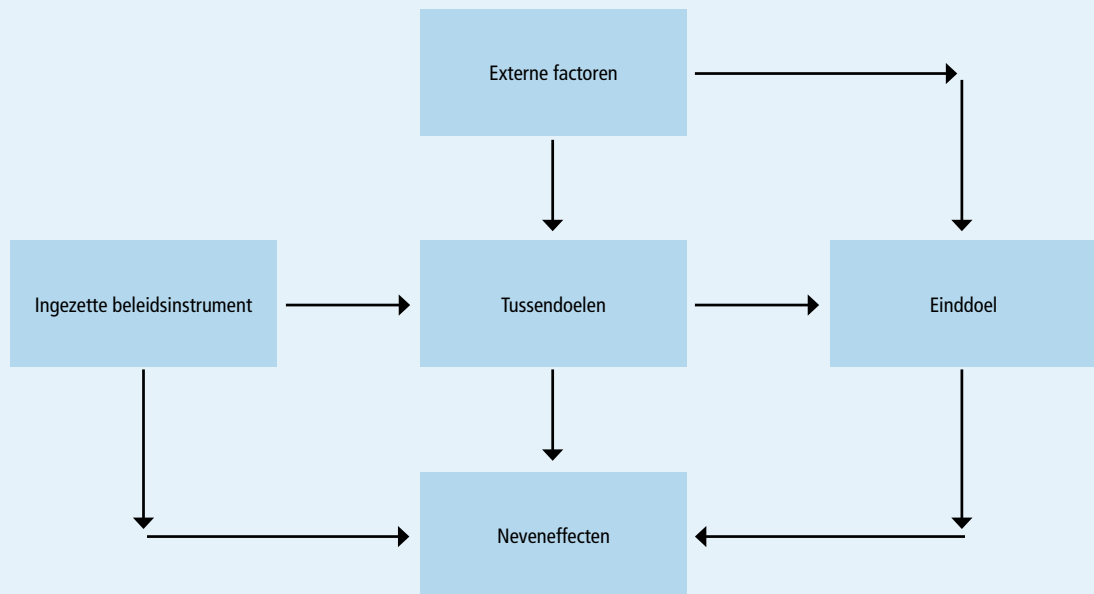


De gewenste output en outcome zijn door de nationale en provinciale wetgever omschreven, het zijn de doeleinden. Het beleid en de uitvoering daarvan worden geacht gericht te zijn op en bij te dragen aan het bereiken van de doelen. Dit beschreven beleid vormt voor dit onderzoek het normenkader.

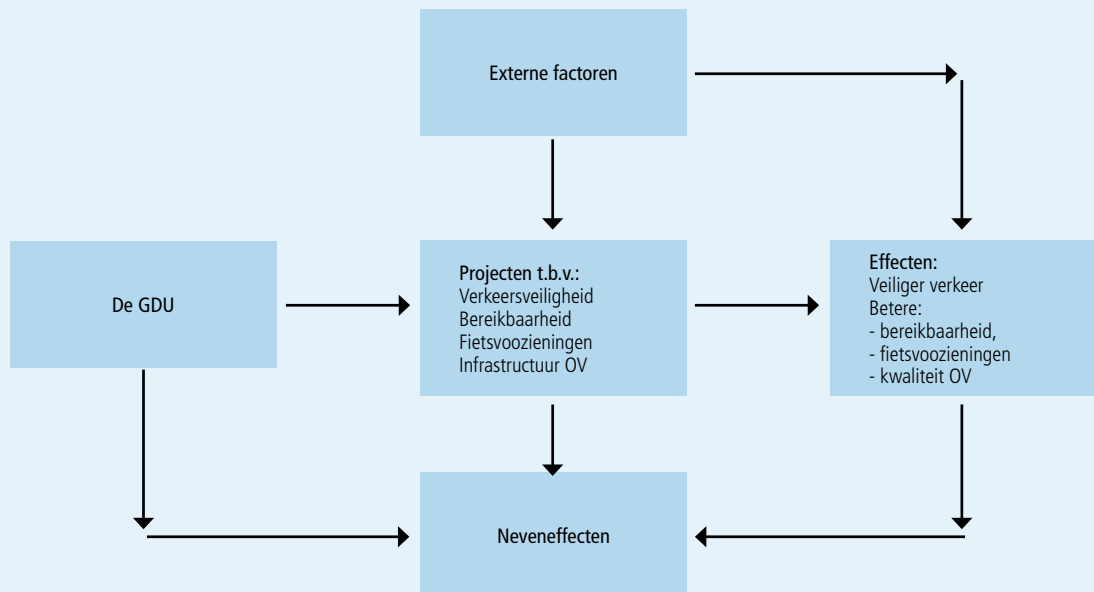
Dit normenkader bevat normen ten aanzien van het te bereiken einddoel (het effect), tussendoel (de te leveren producten), alsmede over de wijze waarop die doelen moeten worden bereikt en eventuele randvoorwaarden die daaraan zijn gesteld.

Aan de hand van dit normenkader wordt getoetst in welke mate de gestelde doelen worden behaald. In schema ziet dit theoretisch model er als volgt uit.

²² Ontleend aan Handreiking evaluatieonderzoek ex post, november 2003, Ministerie van Financiën, project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Zie voor hetzelfde schema ook: Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Directie II, Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek, Algemene Rekenkamer 12 januari 2005.



Vertaald naar het onderwerp van dit onderzoek ziet het schema er als volgt uit.



Voor dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van een in twee delen uitgesplitst normenkader. Het eerste deel betreft de normen voor zover zij betrekking hebben op de output c.q. de tussendoelen, alsmede op de randvoorwaarden zoals die daaraan in het beleid zijn gesteld. Deel twee betreft de normen die betrekking hebben op de outcome van het beleid.

In de volgende paragraaf worden deze twee delen nader uitgesplitst. Voor de delen worden dan indicatoren onderscheiden die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de centrale probleemstelling. In 3.2 worden de indicatoren betreffende het normenkader ten aanzien van de output behandeld en in 3.3 de indicatoren van het outcome normenkader.

In het volgende hoofdstuk wordt het proces van verlening van GDU-gelden geanalyseerd aan de hand van de indicatoren.

3.2. Normenkader output

3.2.1. Indicatoren output

Bij de beschrijving van de output en het oordeel van respondenten daarover worden in dit onderzoek de navolgende indicatoren onderscheiden. Per indicator wordt aangegeven wat daaronder wordt verstaan en wordt daarnaast vermeld welke norm ervoor is gesteld en wordt, zo mogelijk, aangegeven wat de vindplaats daarvan is.

Beleid

Beleidsvelden waar GDU-gelden aan worden besteed

Uit het Bestedingsvoorstel gebundelde doeluitkering 2003 blijkt dat er slechts aan de volgende beleidsvelden GDU-gelden mogen worden besteed, c.q. dat slechts aanvragen voor projecten in deze beleidsvelden potentiële kans van slagen hebben ²³:

- Openbaar vervoer (infrastructuur in-, uit- en overstappen)
- Bereikbaarheid (auto en fiets)
- Verkeersveiligheid

De relatie tussen PVVP, GVVP en ingediende en gehonoreerde projecten

- Indirect: het project wordt niet genoemd in het GVVP en/of PVVP
- Direct: het project wordt wel genoemd in het GVVP en/of PVVP

Op grond van de GDU-regeling moeten te honoreren en uit te voeren projecten passen binnen het bestaande beleid. Aangezien dat beleid een weerslag is van het Structuurschema Verkeer en Vervoer II, en later het NVVP (feitelijk dus het bestaande concept daarvan) en is neergelegd in het PVVP en eventueel het GVVP (waartussen vanzelfsprekend ook een inhoudelijke relatie bestaat), moeten projecten een relatie hebben met het PVVP. Of dat direct of indirect is maakt niet uit; als er maar (getoetst wordt op) de relatie met bestaand beleid.

Het geldende beleidskader in het jaar 2003 wordt gevormd door het PVVP 1996 ²⁴, het MUP en POP I. Hierin moet vermeld staan welke beleidsdoelstellingen de provincie (en de gemeenten) nastreeft. Tevens zou het vingerwijzingen moeten bevatten over de wijze waarop aan het realiseren van die beleidsdoelstellingen bijgedragen zou moeten worden.

Verdeling budget tussen beleidsvelden

Uit het Bestedingsvoorstel Gebundelde Doeluitkering 2003 blijkt dat de beoogde verdeling tussen de beleidsvelden die dat jaar wordt gehanteerd er als volgt uitziet ²⁵.

- Verkeersveiligheid circa 50%,
- bereikbaarheid circa 43% en
- openbaar vervoer circa 7%.

Dit komt er op neer dat het beschikbare budget van € 3.431.475,-- op vorenstaande wijze verdeeld dient te worden. Dit budget is overigens opgebouwd uit een beschikbaar gesteld GDU-bedrag van € 3.211.708,--, verminderd met 19% btw-compensatie en vermeerderd met € 732.561,-- aan ontvangen rente over het in het jaar 2002 (en de jaren daarvoor) door het ministerie beschikbaar gestelde bedrag.

²³ Statenstuk 2003-60, Bestedingsvoorstel Gebundelde doeluitkering 2003.

²⁴ Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, Activiteitenprogramma 1996-1999, provincie Drenthe en 34 Drentse gemeenten.

²⁵ Idem.

Doelgroep*Aanvragers*

Op basis van de GDU-regeling kunnen slechts wegbeheerders indiener zijn van GDU-projecten. In dit geval vanzelfsprekend slechts wegbeheerders in de provincie Drenthe, dus alleen gemeenten en provincie. Ook waterschappen kunnen wegbeheerder zijn, maar in Drenthe hebben zij het wegbeheerderschap overgedragen aan de gemeenten.

Project*Omvang van die projecten: in kosten (GDU en overig)*

Deze indicator is feitelijk slechts beschrijvend (in plaats van toetsend) van aard. Het enige oordeel dat hierover geveld zou kunnen worden, is of de projecten niet een hogere waarde vertegenwoordigen dan € 11,34 miljoen. De reden hiervoor is dat dit de bovengrens is voor de waarde van te honoreren projecten.

Afhankelijkheid van GDU-gelden

Deze indicator meet in hoeverre de GDU-bijdrage nodig was voor de uitvoering van ingediende projecten.

Benutting van GDU-gelden

Met deze indicator wordt aangegeven of en zo ja, in welke mate, er sprake is van onderbenutting van beschikbare GDU-gelden.

Voldoen aan wettelijke eisen

Hiermee wordt beoordeeld in hoeverre de verstrekking van GDU-gelden voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Deze normen zijn enerzijds de criteria die hiervoor zijn opgesomd in paragraaf 2.4.1 en anderzijds de normen zoals die voor subsidieverstrekking gelden en zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), titel 4.2, Subsidies, en de in 2003 van toepassing zijnde Algemene subsidieverordening Drenthe (ASV).

Procedure*Criteria*

Deze indicator zegt ten eerste iets over de mate waarin de geformuleerde criteria voor beoordeling van in te dienen en ingediende projecten volledig zijn of dat er mogelijk aspecten ontbreken dan wel overvloedig zijn. In de tweede plaats wordt een oordeel gegeven over de bruikbaarheid ervan; zijn de criteria in de praktijk toepasbaar? Ten slotte meet deze indicator de mate waarin de criteria kenbaar (kunnen) zijn voor de ontvanger c.q. gebruikers ervan en de mate waarin ze feitelijk bij hen bekend zijn.

Snelheid van de procedure

Hiermee wordt een oordeel gegeven over de snelheid zoals die wordt ervaren door de doelgroep en over de feitelijke snelheid in relatie tot de normen die daaraan zijn gesteld. Deze normen zijn:

- indiening van aanvragen voor 1 september (2002);
- beslissing op die aanvragen binnen de termijn bepaald bij wettelijk voorschrift ofwel een “redelijke termijn” (artikel 4:13 van de Awb) na indiening ervan;
- afronding project maximaal drie jaar na verlening (eventueel uitstel mogelijk) en indiening verzoek tot vaststelling c.q. afrekening voor 15 september.

Overleg

Met deze indicator wordt gemeten hoe het proces feitelijk is ingericht qua overleg, inbreng en invloed en wat het oordeel van respondenten daarover is.

Organisatie

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Deze indicator beschrijft hoe de taken en bevoegdheden zijn verdeeld en in welke mate dat bekend is bij de doelgroep.

Communicatie

Met deze indicator wordt duidelijk of het bij de respondenten duidelijk is wie hun aanspreekpunt is bij de provincie ten aanzien van de GDU en vice versa.

Imago van provincie

Het oordeel van respondenten over het imago van de provincie Drenthe bij de toepassing van de GDU.

3.2.2. De respondenten over indicatoren output*Mening*

De mening van respondenten over het vorenstaande.

Dit biedt ruimte voor nadere informatie die verkregen is van respondenten en die niet of beperkt bij een van de vorige indicatoren aan de orde is geweest.

3.3. Normenkader effecten/outcome**3.3.1. Indicatoren effecten/outcome**

Het beleidsproces wordt geanalyseerd aan de hand van de volgende indicatoren.

Beleid

Het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van deze beleidsvelden:

- infrastructuur in-, uit- en overstappen
- bereikbaarheid (auto)
- bereikbaarheid (fiets)
- verkeersveiligheid

Deze indicator beoogt te meten in welke mate de beoogde beleidsdoelen c.q. de beoogde effecten zijn bereikt. In paragraaf 2.4.1 is een beschrijving gegeven van de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

3.3.2. Oordeel respondenten over indicatoren effecten/outcome*Oordeel*

Het oordeel van respondenten over de mate van het behalen van de beleidsdoelen

Deze indicator geeft de mening weer van respondenten over het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelen. Daarmee beantwoorden zij de vraag: in hoeverre zijn de gewenste beleids-effecten ingetreden?

4. Resultaten analyse

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse gepresenteerd. Daarbij wordt het model dat in hoofdstuk 3 is uiteengezet gevolgd. Eerst volgen hierna de resultaten voor de output van de GDU in het jaar 2003. Daarna, in paragraaf 4.2.3, worden de resultaten ten aanzien van de outcome beschreven. In het volgende hoofdstuk worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

4.2. De output van de GDU in 2003

4.2.1. Analyse GDU op output

Beleid

Beleidsvelden

Uit de navolgende tabellen 4.1 en 4.2 blijkt dat de beschikbare GDU-gelden in het jaar 2003 zijn verdeeld over projecten uit de beleidsvelden infrastructuur (openbaar vervoer in,- uit- en overstappen), bereikbaarheid auto en fiets en verkeersveiligheid.

De norm was dat slechts aan deze beleidsvelden GDU-geld besteed mocht worden. De praktijk voldoet aan de norm.

Tabel 4.1. Gehonoreerde projecten (in aantallen) in 2003 per beleidsveld en per aanvrager

Beleidsveld aanvrager	Infrastructuur	Bereikbaarheid auto	Bereikbaarheid fiets	Verkeersveiligheid	Totaal	%
Aa en Hunze	0	(1 reserve)	0	1	1	5,2
Assen	0	(1 reserve)	2	2 (+ 1 reserve)	4	21,5
Borger-Odoorn	0	0	0	1	1	5,2
Coevorden	1	0	1 (+ 1 reserve)	1	3	15,6
De Wolden	0	0	0	0	0	0
Emmen	1	0	0	0	1	5,2
Hoogeveen	0	1 (+ 1 reserve)	0	1	2	10,5
Meppel	0	0	0	0	0	0
Midden-Drenthe	0	0	1	0	1	5,2
Noordenveld	0	0	0	0	0	0
Tynaarlo	0	0	0	0	0	0
Westerveld	0	0	0	0	0	0
Provincie	0	2	0	4 (+ 2 reserve)	6	31,6
Overig?!	0	0	0	0	0	0
Totaal	2	3	4	8	19	
%	10,5	15,8	21,05	52,2	100	100

De relatie tussen PVVP en ingediende en gehonoreerde projecten

Die relatie is onduidelijk. Uit niets in de stukken en de dossiers blijkt dat er sprake was van toetsing van ingediende projectvoorstellen aan het bestaande beleid. Het beleidskader op zich is niet heel SMART geformuleerd en laat aan concreetheid te wensen over²⁶. Respondenten geven aan dat sprake is van een bestuurlijke afweging, waarbij gekeken wordt naar meerdere beleids-terreinen en eventuele cofinanciering. Uit de dossiers blijkt deze afweging niet.

Verdeling budget tussen beleidsvelden

De verdeling tussen beleidsvelden is, zo blijkt uit Tabel 4.2 als volgt. Aan Verkeersveiligheid wordt 48,2% van het geld besteed (€1.607.059,-), aan Infrastructuur (openbaar vervoer in,- uit- en overstappen) 2,9% (€ 95.799,-) en aan Bereikbaarheid auto en fiets respectievelijk 24,8% en 24,1% (€ 825.883,- en € 804.622,-), dat is 48,9% in totaal. Vergeleken met de beoogde verdeling geeft dat het volgende beeld. Aan verkeersveiligheid wordt 1,8% minder besteed dan was beoogd en aan Infrastructuur 4,1% minder. Aan Bereikbaarheid daarentegen wordt (dus) 5,9% meer besteed dan was beoogd in het Bestedingsvoorstel GDU 2003. In totaal wordt daarmee 5,9% van het bestede bedrag, in totaal € 196.668,42 anders besteed dan beoogd.

Tabel 4.2. Gehonoreerde projecten (in GDU-bijdrage in euro's) in 2003 per beleidsveld en aanvrager

Beleidsveld Aanvrager	Infrastructuur	Bereikbaarheid auto	Bereikbaarheid fiets	Verkeersveiligheid	Totaal	%
Aa en Hunze	0	(97.479)	0	29.412	29.412	0,9
Assen	0	(1.569.639)	279.412	100.841 (277.311)	380.253	11,4
Borger-Odoorn	0	0	0	133.530	133.530	4,0
Coevorden	13.866	0	214.286 (1.644.118)	504.202	732.354	22,0
De Wolden	0	0	0	0	0	0
Emmen	81.933,-	0	0	0	81.933	2,4
Hoogeveen	0	126.051 (315.126)	0	147.059	273.110	8,2
Meppel	0	0	0	0	0	0
Midden-Drenthe	0	0	310.925	0	310.925	9,3
Noordenveld	0	0	0	0	0	0
Tynaarlo	0	0	0	0	0	0
Westerveld	0	0	0	0	0	0
Provincie	0	699.832	0	692.017 (537.816)	1.391.849	41,8
Overig?!	0	0	0	0	0	0
Totaal	95.799,-	825.883	804.622	1.607.059	3.333.363	
%	2,9	24,8	24,1	48,2		100
Totaal beschikbaar					3.431.475	
(nog) niet bestede middelen					98.112 / 2,9	

²⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Doelgroep***Aanvragers***

In het jaar 2003 werden aanvragen voor GDU-subsidie ingediend door 10 gemeenten en door de provincie zelf. Door de gemeenten Noordenveld en Meppel werden geen aanvragen ingediend. De reden daarvoor zou kunnen zijn dat de gemeenten geen geld beschikbaar konden of wilden hebben om de resterende (minimaal) 50% van de projectkosten voor haar rekening te nemen.

Alleen gemeenten, waterschappen en andere wegbeheerders zijn aanvragers en ontvangers van GDU-gelden.

Projecten***Omvang van de projecten***

Uit tabel 4.3 blijkt dat in het jaar 2003 in totaal 48 aanvragen voor projecten werden aangevraagd met een totaalbedrag van bijna € 14 miljoen. Daarvan werden 19 gehonoreerd (waarde € 3.333.366,--), 13 in reserve gehouden (waarde € 6.368.734,--) en 16 afgewezen (waarde € 4.195.500,--). Dat is respectievelijk, qua aantallen, 39,6%, 27,1% en 33,3% en qua totaalbedrag 24,0%, 45,8% en 30,3%.

Wanneer wordt gekeken naar de gemiddelde waarde per aanvraag in de 3 categorieën (respectievelijk € 175.440,--, € 489.902,-- en € 262.219,--) kan de conclusie getrokken worden dat projecten die in reserve worden gehouden de duurste projecten zijn, gevolgd door de afgewezen projecten. De gehonoreerde projecten zijn gemiddeld het laagst in waarde.

Geen van de projecten gaat de maximaal toegestane waarde van € 11,34 miljoen te boven; de totale GDU-bijdrage aan de provincie Drenthe bedroeg in 2003 iets meer dan een kwart van dit bedrag is (namelijk € 3.211.708,--).

Tabel 4.3. Gehonoreerde, afgewezen en reserve aanvragen (in aantallen en in euro's) in het jaar 2003

Beleidsveld Aanvrager	Infrastructuur		Bereikbaarheid auto		Bereikbaarheid fiets		Verkeersveiligheid		Totaal	Totaal
	#	/€	#	/€	#	/€	#	/€	# / %	€ / %
Aa en Hunze	0	0	1	97.479	0	0	1	29.412	1 / 25	29.412 / 12,2
							2	113.446	1 / 25	97.479 / 40,6
									2 / 50	113.446 / 47,2
										(240.337)
Assen	0	0	1	798.320	2	279.412	2	100.841	4 / 50	380.253 / 24,5
							1	138.656	2 / 25	936.976 / 60,4
							1	92.437	2 / 25	235.294 / 15,1
										(1.552.523)
Borger-Odoorn	0	0	0	0	0	0	1	133.530	1 / 50	133.530 / 59,1
							1	92.437	1 / 50	92.437 / 40,9
										(225.967)
Coevorden	1	13.866	1	45.378	1	214.286	1	504.202	3 / 21,4	732.354 / 9,3
	2	508.404	1	1.651.261	2	1.872.429	4	2.842.438	7 / 50	4.760.245 / 60,1
							1	260.504	4 / 28,6	2.420.169 / 30,6
										(7.912.768)
De Wolden	0	0	0	0	0	0	1	19.958	1 / 100	19.958 / 100
Emmen	1	81.933	0	0	0	0	1	105.042	1 / 50	81.933 / 43,8
									1 / 50	105.042 / 56,2
										(186.975)
Hoogeveen	0	0	1	126.051	0	0	1	147.059	2 / 67	273.110 / 46,4
			1	315.126					1 / 33	315.126 / 53,6
										(588.236)
Meppel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Midden- Drenthe	0	0	1	17.647	1	310.925	1	630.252	1 / 33	310.925 / 32,4
									2 / 67	647.899 / 67,6
										(958.824)
Noordenveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tynaarlo	0	0	0	0	0	0	1	265.546	1 / 100	265.546 / 100
Westerveld	0	0	0	0	0	0	1	105.042	1 / 100	105.042 / 100
Provincie	1	190.664	2	699.832	0	0	4	692.017	6 / 66,7	1.391.849 / 75,2
							2	268.908	2 / 22,2	268.908 / 14,5
									1 / 11,1	190.664 / 10,3
										(1.851.421)
Totaal								Gehonoreerd	19 / 39,6	3.333.366 / 24,0
								Reserve	13 / 27,1	6.368.734 / 45,8
								Buiten beoordeling / afgewezen	16 / 33,3	4.195.500 / 30,2
Totaal generaal									48 / 100	13.896.600

Afhankelijkheid van GDU

Door alle respondenten wordt aangegeven dat het GDU-geld echt nodig is. Daarbij kan zowel een absolute als een relatieve noodzakelijkheid worden onderscheiden. Het GDU-geld is vaak (ook) absoluut noodzakelijk; voor gewenste uit te voeren projecten ontbreekt simpelweg geld. Soms zelfs in zo'n mate dat geen enkele aanvraag wordt ingediend. Bijna altijd heeft het GDU-geld ook een relatieve noodzakelijkheid. Het dient als "breekijzer" om de benodigde gelden die door de wegbeheerder moeten worden opgehoest vrij te spelen.

Het spreekt de gemeenteraden, die op grond van de Gemeentewet het budgetrecht hebben, aan dat zij voor de gewenste projecten slechts maximaal de helft hoeven bij te dragen.

Benutting van GDU-gelden

Er is in 2003 sprake van (nog) niet besteed GDU-geld ter hoogte van € 98.112,--. Dat is 2,9% van het totaal beschikbare budget.

Voldoen aan wettelijke eisen

De GDU-procedure zoals die is gevolgd in het jaar 2003 voldoet op een aantal aspecten niet aan de daaraan te stellen wettelijke eisen. In de eerste plaats vindt de verlening gemiddeld ongeveer 14 maanden (!) na de aanvraag plaats. Omstreeks augustus-september 2002 komen de aanvragen binnen en rond 20 november 2003 vindt de verlening plaats²⁷. In de tweede plaats bevatten de dossier alleen toekennende beschikkingen; afwijzingen vinden niet (expliciet) plaats en zijn daarom ook niet met redenen omkleed. Typisch in dit kader is de term "buiten beoordeling gelaten", zoals die onder meer staat in de aan het college uitgebrachte overzichten van al dan niet gehonoreerde projecten. Een subsidieaanvraag wordt ofwel toegewezen ofwel afgewezen, hetzij op formele dan wel inhoudelijke gronden en altijd met een motivering. Volgens respondenten gebeurt dit in het kader van de bestuurlijke afweging. Ten derde bevatten de toekennende beschikkingen weliswaar een bezwaarclausule, zij bevatten niet de gronden waarop de (toekennende beslissing) berust²⁸. Met andere woorden, de motivering die aan de beslissing ten grondslag ligt ontbreekt. Ook ontbreken in de dossiers beschikkingen ten aanzien van de bevoorschotting, terwijl dat wel besluiten in de zin van de Awb zijn, waartegen bezwaar mogelijk is.

Uit de dossiers blijkt, dat de ASV noch van toepassing is verklaard, noch dat van het tegendeel sprake is. Waarop de regels ten aanzien van het maximale subsidiepercentage van 50% van de (subsidiabele) projectkosten, de regels ten aanzien van de bevoorschotting (80% vooraf en 20% achteraf bij vaststelling) berusten is niet bekend. Wat precies de subsidiabele kosten zijn (en wat niet) en hoe "hard" de gehanteerde criteria zijn ook niet. Er ontbreekt met andere woorden een Subsidieregeling GDU.

Enige nuancering is hier op zijn plaats. Ten aanzien van de tijdigheid (van beslissen op subsidieaanvragen) is het zo dat de toekennende GDU-beschikking van het ministerie pas heel laat in 2003 komt²⁹. De ASV is niet per definitie van toepassing, als daartoe maar expliciet wordt besloten.

²⁷ Hierbij past een nuancerende kantekening. Deels is de duur van de termijn te wijten aan externe omstandigheden, als gevolg waarvan de beschikking van het rijk aan de provincie zes maanden langer op zich heeft laten wachten dan normaal. Minister De boer had besloten de voorziene GDU-bijdrage te beperken, waartegen de provincies bezwaar hebben gemaakt. Dat de termijn desondanks ernstig bekort kan en moet worden, is echter duidelijk.

²⁸ Er is door een gemeente bezwaar gemaakt tegen de subsidieverlenende beschikking. Het betrof een verschil van mening over het al dan niet compensabel en dus subsidiabel zijn van de BTW over de kosten van een project.

²⁹ Om precies te zijn op 27 juni 2003, besluit van de minister van V&W van 27 juni 2003, kenmerk HKW/UI 2003/5132.

Procedure

Criteria

Wat opvalt bij de beoordeling van de wijze waarop aanvragen zijn ingediend is dat deze soms volledig en soms onvolledig zijn; zie tabel 4.4. In sommige gevallen worden gegevens die worden gevraagd niet aangeleverd of ingevuld, andere keren wordt dat juist wel gedaan terwijl dat strikt genomen - op grond van de blijkens het aanvraagformulier benodigde gegevens voor dat beleidsveld - niet hoeft. De reden hiervoor lijkt te zijn dat aanvragers projectaanvragen indienen en daarbij ofwel niet zeker zijn van de juiste categorie c.q. het juiste beleidsveld, ofwel vinden dat meerdere beleidsvelden van toepassing zijn. Als gevolg daarvan worden vaak zoveel mogelijk gegevens ingevuld, dus ook terwijl dat, achteraf gezien, niet zou hoeven. Soms worden ook geen of juist alle 3 beleidsvelden op het aanvraagformulier ingevuld en daarom ook zoveel mogelijk beschikbare gegevens, mogelijk onder het motto 'Nooit geschoten is altijd mis'.

Op zich lijken de criteria helder, maar is blijkbaar onduidelijk wanneer een project nu in welk beleidsveld past en welke gegevens daarbij moeten worden aangeleverd. Soms hebben projecten ook meerdere doelen, zodat ze in meer beleidsvelden passen, bijvoorbeeld de combinatie bereikbaarheid fiets en veiligheid. De toepasbaarheid laat in deze zin te wensen over.

De criteria zijn bij de aanvragers in ieder geval kenbaar en ook bekend, al was het alleen maar omdat ze op de aanvraagformulieren staan opgesomd. De precieze wijze van prioritering, dus de keuze van "welk project wel en welke niet", en op basis waarvan is hun niet geheel bekend. Wel zijn de respondenten het erover eens dat het feitelijk verloopt zoals in de Adviesgroep Duurzaam Veilig is afgesproken. Bovendien accordeert de gehele ADV de conceptlijst van te honoreren projectaanvragen, zoals die naar het VVBD gaat.

Voor de onderzoekers en ook voor de respondenten is onduidelijk hoe de weging van projecten precies plaatsvindt. Deze onduidelijkheid heeft meerdere redenen. De eerste reden is dat op basis van de aan te leveren gegevens (met behulp van de aanvraagformulieren) vaak geen weging of onderlinge vergelijking mogelijk is. Dit verschilt overigens wel per beleidsveld. Bij Verkeersveiligheid is het makkelijker om de kosten van een project te delen door het aantal slachtoffers, dan om iets dergelijks bij Bereikbaarheid fiets te doen. De vraag is tegen welk aspect de kosten dan afgezet zouden moeten en kunnen worden? Hiermee komen wij bij de tweede reden. De aanvragen zijn vaak niet compleet. Er valt derhalve geen (goede) weging te maken, simpelweg omdat cruciale gegevens ontbreken. Voorts is het zo dat er weliswaar gegevens worden gevraagd in de aanvraagformulieren, maar dat onduidelijk is waartoe dat (en dus de te honoreren aanvragen voor projecten) zou moeten leiden; zie ook paragraaf 2.4.2. Streeft de provincie ernaar om met voorrang de meest gevaarlijke verkeerssituaties aan te pakken? Of is het allerbelangrijkste dat er zoveel mogelijk gebeurt op verschillende plekken om de gemiddelde veiligheid op te krikken? En is het daarbij van belang of het gaat om de veiligheid voor de meest kwetsbare verkeersdeelnemers, of maakt dat niet uit? Dit is onduidelijk.

Tabel 4.4. Overzicht wijze van invullen GDU-aanvragen van gehonoreerde projecten in het jaar 2003

Projecten per gemeente	Criteria algemeen en per Beeldsveld													
- Project gebaseerd op PVVP en GVVVP	nee/onb.	nee/ja	nee/ja	nee/ja	nee/ja	nee/ja	nee/onb.	nee/onb.	nee/onb.	nee/ja	nee/onb.	nee/ja	nee/	nee/
- Geraamde projectkosten	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja ¹	ja	ja
- Bijkomende kosten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	nee	n.v.t.
- Obstakelvrij	-	-	-	-	-	-	ja	nee	nee	ja	ja	ja	ja	nee
Infrastructuur	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	n.v.t.	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- Aantallen bussen							nee							
- Aantallen reizigers							nee							
														(beide n.v.t.)
Bereikbaarheid auto	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ja	n.v.t.	n.v.t.
- De intensiteiten														
- De wijziging														ja
														ja
														n.v.t.
Bereikbaarheid fiets	n.v.t.	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ja
- De intensiteit														n.v.t.
- De geschatte wijziging daarvan		nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- Routeverkortng	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	(n.v.t.)	n.v.t.
- Ontbrekende schakel	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ja
Verkeersveiligheid	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee ³	n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja	n.v.t.
- Aantal ongevallen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee ³	n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja	ja
- Aantal slachtoffers	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja	ja

1 Later is gebleken dat de totale kosten hoger zijn uitgevallen. Daarom is de GDU-bijdrage verhoogd van € 126.051,- tot € 162.332,94 (bij brief van 30 mei 2005, kenmerk 20/VV/A/6/2005004358).

2 Wel wordt in de aanvraag verwezen naar een onderzoeksrapport dat bij de provincie bekend zou zijn. Hier worden de provinciale ongevalsrapporten bedoeld.

Projecten provincie		Criteria algemeen en per Beeldsveld		N851, kruispunt Ambachtsweg-Blankenstein		N851, kruispunt Brandenmaat-Reggersweg		N919, Veenhuizen, diverse maatregelen		N379, Drouwenermond, reconstructie		N372, Hooillanden, reconstructie		Ronde N379, Zuiderdiep Nieuw-Buinen	
- Project gebaseerd op PVP		Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	nee
- Geramde projectkosten		ja	ja	- onb.	- onb.	- onb.	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	- onb.	- onb.
- Bijkomende kosten		nee	nee	- onb.	- onb.	- onb.	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	- onb.	- onb.
- Obstakelvrij		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Infrastructuur		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- Aantallen bussen															
- Aantallen reizigers															
Bereikbaarheid auto															
- De intensiteiten		ja	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- De wijziging		nee	nee												
Bereikbaarheid fiets		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- De intensiteit															
- De geschatte wijziging daarvan															
- Routeverkorting															
- Ontbrekende schakels															
Verkeersveiligheid		n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
- Aantal ongevallen		ja ¹	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
- Aantal slachtoffers		ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

¹ Ovvallend is dat de provincie zelf de minst complete aanvragen doet. Het standaardaanvraagformulier wordt voor geen enkele aanvraag gebruikt.

Snelheid van de procedure

De snelheid van de procedure van verstrekking van GDU-gelden in 2003 laat te wensen over, zoals ook al hiervoor onder Voldoen aan wettelijke eisen is aangegeven. De respondenten geven aan geen moeite te hebben met de snelheid.

Overleg

Het proces verloopt zoals is beschreven in paragraaf 2.4.2. De respondenten, zowel intern als extern, zijn over het algemeen te spreken over de wijze waarop het proces is ingericht. Op onderdelen worden wel opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van prioriteren en de mate waarin de gemeenten inbreng daarin hebben. De inbreng zou hoger kunnen en de mate van doorzichtigheid groter. Men stelt unaniem dat het hebben van overleg een succesfactor is in het proces. Men waardeert het feit dat men door de gekozen werkwijze zicht heeft op wat er in andere gemeenten en bij de provincie speelt.

Organisatie

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De provincie krijgt een doeluitkering van het Rijk (Ministerie van V&W), met de opdracht dat geld te verdelen onder de wegbeheerders in de provincie, onder bepaalde voorwaarden. Daarbinnen heeft het college van GS, als bestuursorgaan, beleidsruimte. Voor de inrichting van het proces, zoals dat hiervoor is beschreven, is aangesloten bij de bestaande "overleg- en afstemmingsstructuur en -cultuur zoals die reeds bestond, namelijk de Adviesgroep Duurzaam Veilig en het VVBD. Dit is niet verplicht, andere provincies doen het anders³⁰. Wel biedt de Drentse manier de (gewenste, gezien het feit dat de beleidsruimte optimaal benut kan worden) mogelijkheid om een eigen stempel op het beleid en de uitvoering te drukken. De provincie Drenthe is vanuit het Rijk gezien subsidieontvanger en vanuit de aanvragers gezien de subsidie-verstrekker. De ontvangers hebben richting verstrekkers de verplichting om de ontvangen subsidie conform de eisen te besteden, hierover verantwoording af te leggen (bijvoorbeeld met een accountantsverklaring) en te verzoeken om vaststelling van de subsidieverstrekking na afronding van het project. De precieze verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is iedereen duidelijk.

Communicatie

Alle respondenten is duidelijk wie hun aanspreekpunt is bij de desbetreffende gemeente of provincie. De reden hiervoor is dat men elkaar (zeer) goed kent uit de Adviesgroep Duurzaam Veilig (en soms al uit de voorloper daarvan het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid, wier taken nu behoren tot het pakket van de adviesgroep).

Imago van provincie

De provincie heeft over het algemeen een goed imago. Men is tevreden over het niveau van kennis en kunde van de medewerkers en over de onderlinge samenwerking. Men heeft het idee dat de provincie goed weet wat er speelt en begrip heeft voor beperkende factoren als bijvoorbeeld het feit dat er te weinig geld wordt verstrekt door het Rijk. Wel vindt men dat de provincie zichzelf goed bedeeft en dat de stedelijke gebieden er goed uitspringen³¹. Uit de analyse blijkt dat de provincie in 2003 zichzelf € 1.391.849,- (dat is 41,8% van het totaal beschikbare budget) toedeelt. Verder blijkt dat de stedelijke gemeenten Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen en Meppel samen goed zijn voor € 1.467.650,- (dat is 44% van het totaal). Dit betekent dat er voor de landelijke gemeenten slechts 14,2% (100 -/- 85,8) van het beschikbare budget overblijft.

³⁰ De provincies Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland bijvoorbeeld verdelen het GDU-geld zonder prioritering op basis van evenredigheid over regio's.

³¹ Hierbij dient te worden aangetekend, dat de provinciale projecten ook ten goede kwamen aan gemeenten en dat er in 2004 en 2005 geen respectievelijk minder geld naar de provincie zelf ging.

4.2.2. De respondenten over de output

Oordeel

Het oordeel van respondenten over het vorenstaande.

De visie van respondenten is voldoende bij de hiervoor beschreven aspecten aan de orde geweest.

4.3. De effecten/outcome van de GDU in 2003

4.3.1. Analyse GDU op outcome

Beleid

Het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van deze beleidsvelden.

Hierover valt helaas weinig te zeggen. De reden daarvoor is vierledig. Ten eerste zijn de beleidsdoelstellingen van de provincie in heel algemene termen geformuleerd, zodat het moeilijk is deze te vertalen in concrete (SMART-geformuleerde) subsidievoorwaarden. In de tweede plaats wordt er vanuit de provincie blijkens de aanvraagformulieren en de beoordeling daarvan niet of nauwelijks gestuurd op outcome. Er wordt bijvoorbeeld niet gevraagd naar de beoogde afname van het aantal ongevallen en slachtoffers. Daarom kan er ook niet op worden gestuurd. Verder wordt er in de derde plaats bij de afrekening ook niet gevraagd naar de mate waarin de beoogde effecten zich hebben voorgedaan, bijvoorbeeld of de bereikbaarheid is verbeterd of de situatie veiliger is of het aantal ongevallen en slachtoffers is verminderd etc. Ten slotte worden dergelijke gegevens ook niet (volledig) bijgehouden door gemeenten (en provincie en regiopolitie) en is de tijd tussen oplevering van het project en vaststelling van de subsidie (veel) te kort. Mogelijke effecten kunnen zich nauwelijks in zo'n korte tijd voordoen en / of zijn (daarom) niet of nauwelijks te meten.

4.3.2. Oordeel respondenten over effecten/outcome

Oordeel

Het oordeel van respondenten over de mate van het behalen van de beleidsdoelen.

Het hiervoor geschetste beeld wordt door de respondenten bevestigd. Men onderkent de moeilijkheid om de gewenste effecten van te voren in te schatten en achteraf te meten. Het is moeilijk een oorzakelijk verband aan te tonen tussen een maatregel en eventuele effecten. Het bijhouden van gegevens is lastig, omdat niet altijd alle gegevens bekend zijn en dit niet overal op een eenduidige wijze geschiedt. Een verkeerssituatie kan als gevaarlijk te boek staan, terwijl er niet vaak iets gebeurt (omdat iedereen de situatie kent en erg goed oplet). Aan de andere kant zijn er situaties waar vaak iets gebeurt, maar waarvan geen harde gegevens bestaan omdat er bijvoorbeeld geen aangifte is gedaan of anderszins geen politie bij betrokken is geweest. Men is het wel eens over het belang van het goed monitoren van dergelijke gegevens, omdat het daarmee mogelijk wordt effectievere maatregelen in te zetten.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de resultaten van de in het vorige hoofdstuk beschreven analyse. Ook hier wordt een onderscheid gemaakt tussen de conclusies ten aanzien van de output en de outcome van het proces.

Verder is ervoor gekozen om de conclusies meteen vergezeld te laten gaan van aanbevelingen. Dit heeft als voordeel dat de grondslag van de aanbeveling direct duidelijk is.

In de volgende paragraaf worden conclusies getrokken ten aanzien van de output van het GDU-proces. Daarbij wordt het toetsingskader zoals dat in hoofdstuk 3 is beschreven en in hoofdstuk 4 tegen het licht van de realiteit is gehouden, gevolgd.

Hetzelfde geldt voor de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de outcome, de effecten van het GDU-proces, maar dan in paragraaf 5.3.

In algemene zin is het goed op deze plaats nog op te merken dat bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen rekening is gehouden met het een tweetal in elkaars verlengde liggende ontwikkelingen. Ten eerste het feit dat de GDU inmiddels is vervangen door de BDU en ten tweede dat de Productgroep Verkeer en Vervoer ernaar streeft voor de toepassing van de BDU een verordening of beleidsregel te ontwikkelen.

De GDU is toegepast binnen het bredere kader van het beleidsterrein verkeer en vervoer en voorts binnen aanpalende terreinen als ruimtelijke ordening, landschap en milieu en het beleid dat daarbij hoort. In dit onderzoek is gekeken naar het jaar 2003, het is een momentopname.

5.2. Algemene conclusies

Het algemene beeld dat ontstaat bij bestudering van de analyse in het voorgaande hoofdstuk is als volgt. In de eerste plaats blijkt dat het beleidskader niet erg helder is en verspreid over meerdere beleidsdocumenten (PVVP, POP I, PUP); er wordt niet gekozen voor een (of meerdere) speerpunten, waarvoor de GDU-gelden ingezet zouden moeten worden. Dit werkt vervolgens door in het proces van beoordeling van ingediende subsidieaanvragen. Daar blijkt dat onduidelijk is waaraan wordt getoetst en dat - mede als gevolg daarvan - de aanvraagformulieren aan duidelijkheid te wensen overlaten. Daarom worden deze ook niet altijd even precies en volledig ingevuld. Ook de voorgenomen verdeling tussen de 3 beleidsvelden pakt uiteindelijk anders uit.

Ten aanzien van de gehonoreerde projecten valt een aantal dingen op. Ten eerste het feit dat de gehonoreerde projecten gemiddeld het goedkoopst zijn, vergeleken met de niet beoordeelde projecten en de projecten die in reserve zijn gehouden. Verder is het zo dat de provincie in 2003 een aanzienlijk deel van het budget verkrijgt. Dit is in 2004 en 2005 niet het geval.

Verder is onduidelijk in hoeverre de toenmalige ASV van toepassing was. Getoetst aan de eisen in de Awb, blijkt dat een aantal zaken voor verbetering vatbaar is. Te denken valt dan onder andere aan zaken als de termijnen en het ook door middel van een beschikking afwijzen van aanvragen.

Anderzijds zijn de respondenten wel tevreden. Zowel over de procedure, met name de transparantie daarvan, als over de inzet en deskundigheid van de provincie. Respondenten waarderen het feit dat ze inspraak hebben, maar vinden aan de andere kant de prioritering van projecten, dus de

keuzes die worden gemaakt, ondoorzichtig. Uiteindelijk accordeert de ADV de conceptlijst wel, die vervolgens door het VVDB wordt vastgesteld.

Dit laat echter onverlet dat verbeteringen mogelijk zijn. Zie hiervoor paragraaf 5.5.

5.3. Conclusies ten aanzien van de output

Beleid

De GDU-gelden zijn besteed aan die beleidsvelden waarvoor de regeling is bedoeld, te weten Infrastructuur, Bereikbaarheid auto en fiets en Verkeersveiligheid. Geregeld is sprake van projecten die meerdere beleidsvelden raken, maar daarover hieronder bij Criteria meer.

De relatie tussen PVVP en de ingediende projecten is onduidelijk, geen van de projecten is daarin opgenomen.

De beoogde verdeling van gelden tussen de beleidsvelden heeft feitelijk niet zo uitgekapt. Er is met name aan het beleidsveld Bereikbaarheid aanzienlijk meer besteed dan was voorzien, te weten 5,9%. Aan de beleidsvelden Verkeersveiligheid en Infrastructuur is respectievelijk 1,8% en 4,1% minder besteed dan gepland. In totaal is er 5,9 % van het totaal beschikbare budget anders besteed dan gepland. In geld is dit bijna €196.668,- van in totaal ruim € 3,2 miljoen.

Doelgroep

Een bijdrage uit het GDU-budget is alleen aangevraagd door en verleend aan wegbeheerders in de provincie Drenthe. Dit is conform de GDU-regeling.

Projecten

In 2003 zijn 19 van de 48 aanvragen gehonoreerd. Daarbij valt op dat de projecten die in reserve worden gehouden verreweg de duurste zijn, direct gevolgd door de afgewezen projecten.

Het “goedkoopst” zijn de projecten waarvoor GDU-subsidie is verleend. Het lijkt erop dat ernaar wordt gestreefd de bescheiden beschikbare middelen over zoveel mogelijk aanvragers te verdelen. In totaal wordt er voor bijna € 14 miljoen aangevraagd, dat is bijna 4 keer het beschikbare budget. Dit maakt de noodzaak van een heldere prioritering nog groter.

Deze aantallen geven wel aan dat de GDU-bijdrage echt nodig is. Dit zowel in absolute zin (anders heeft de aanvrager simpelweg niet genoeg geld), als in relatieve zin. De aanvrager heeft de (toezegging van een) bijdrage nodig om de gemeenteraad te bewegen dat men de andere benodigde helft van het budget vrijmaakt. De bijdrage fungeert dan als stimulant.

In 2003 is 2,9% van het totaal beschikbare budget niet besteed, terwijl er aanvragen genoeg waren. Tel hierbij de hiervoor onder Beleid aangegeven andere besteding van de gelden over de beleidsvelden op (5,9 %) en dan kan de conclusie getrokken worden dat 8,8 % van het budget anders of (nog) niet wordt benut. Het niet bestede geld is gevoegd bij het budget voor GDU 2004.

De GDU-procedure voldeed in het jaar 2003 niet geheel aan de daaraan te stellen wettelijke eisen. Zo vindt de verlening (veel) te laat plaats, worden aanvragen niet conform de Awb afgewezen en worden toekennende beschikkingen niet gemotiveerd. Daarnaast is niet gebleken dat een expliciete keuze is gemaakt ten aanzien van de toepasselijkheid (geheel of ten dele) van de ASV. Daarnaast is geen grondslag gevonden voor de keuzes ten aanzien van het omgaan met bevoorschotting, het maximale subsidiepercentage, wat precies de subsidiabele kosten zijn en hoe de criteria precies worden toegepast en gewogen.

Procedure

De aanvragen zijn soms onvolledig; er zijn verplichte onderdelen niet ingevuld c.q. onvoldoende gegevens aangeleverd. Ook gebeurt het tegenovergestelde, er zijn dan meer gegevens aangeleverd dan strikt genomen voor een GDU-bijdrage voor dat specifieke beleidsveld noodzakelijk is. Blijkbaar ontstaat er onduidelijkheid over in welk beleidsveld een project precies valt, dan wel gokken aanvragers op meerdere paarden en passen hun aanvraag in die zin aan.

De precieze toepassing van de criteria en de weging daarvan zijn niet duidelijk. Weliswaar wordt er in de Adviesgroep Duurzaam Veilig overeenstemming bereikt over de definitieve conceptlijst van projecten die al dan niet geld krijgen, maar de exacte motivering van de reden waarom het ene project gehonoreerd wordt en het andere niet en op grond waarvan de “ranglijst” wordt bepaald, ervaren de respondenten als een “black box”. Wel geven ze aan met de uitkomsten te kunnen leven, uiteindelijk accordeert men in de ADV ook de lijst van projecten die door het VVBD wordt vastgesteld en ter besluitvorming wordt doorgeleid naar GS. De snelheid van de gehele procedure laat te wensen over, maar respondenten geven aan dit geen probleem te vinden.

Verder zijn de respondenten erg tevreden over de onderlinge contacten met de provincie en de andere gemeenten. Men noemt het overleg zoals dat is ingericht zelfs een succesfactor. Dit verbaast ook niet. Het lijkt erop dat de ondoorzichtigheid van de procedure en de prioritering wordt “goedgemaakt” met intensief contact en overleg.

Organisatie

De taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden die daarbij horen, zijn alle spelers duidelijk.

Eenieder die betrokken is bij de GDU-procedure weet wie de contactpersonen zijn bij andere gemeenten en de provincie.

De provincie staat bij de respondenten te boek als kundig; de provincie weet wat er in de regio speelt. Men is wel van mening dat de provincie zichzelf erg goed bedeeft uit de GDU-ruif. De cijfers bevestigen dit.

5.4. Conclusies ten aanzien van de outcome

Beleid

De beleidsdoelstellingen van de provincie zijn in erg algemene termen geformuleerd. Verder wordt er niet of nauwelijks door de provincie gestuurd op outcome. Ook bij de afrekening wordt er geen aandacht besteed aan de effecten waartoe het project zou moeten hebben geleid. In de laatste plaats worden relevante data ook niet altijd goed en op een consequente en consistente wijze bijgehouden, althans niet per project, wel op geaggregeerd niveau. Hierdoor zijn beoogde effecten moeilijk te meten. En is dus onduidelijk of de beleidsdoelstellingen van de provincie worden gehaald en in welke mate.

Oordeel

Respondenten bevestigen het hiervoor geschetste beeld. Zij geven daarnaast aan het nut van een goede monitoring van relevante data te ondersteunen. Verder geven respondenten aan best te kunnen leven met een geheel andere verdeling van GDU-gelden, waarbij alleen geld gaat naar die projecten die (bijvoorbeeld) het meest effectief bijdragen aan het oplossen van de meest

gevaarlijke verkeerssituaties. Als het gevolg hiervan is dat slechts 4 aanvragers een bijdrage uit het GDU-budget krijgen, respecteert met dat.

5.5. Aanbevelingen

- 1 Zorg voor heldere en SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen, waarmee duidelijk wordt waar de provincie naar streeft ten aanzien van de beleidsvelden waarvoor de BDU is bedoeld.
- 2 Zorg ervoor dat er een helder beleidskader (Verordening of Beleidsregel toepassing BDU) komt, op basis waarvan goed en transparant kan worden geprioriteerd en waarin in ieder geval wordt aangegeven:
 - wat de relatie is met de doelstellingen van de provincie;
 - welke criteria worden gehanteerd;
 - op welke wijze de criteria worden gewogen;
 - hoe wordt omgegaan met bevoorschotting (welke percentages, op welke momenten te verstrekken);
 - welk percentage maximaal aan subsidie wordt verstrekt per project;
 - of en tot welke hoogte de ASV van toepassing is.
- 3 Neem in overweging om de ASV (voor zover mogelijk) van toepassing te verklaren op de BDU-subsidieverstrekking, rekening houdende met de specifieke inrichting van de procedure. Het voordeel hiervan is dat er een kant en klaar werkend en getoetst kader beschikbaar is, met alle voordelen van dien: een werkende systematiek (van richting geven door de provincie, ruimte laten aan de aanvrager om die ruimte in te vullen, en het vastleggen en afrekenen van gemaakte afspraken), in de praktijk getoetste standaardbrieven en modellen (bijvoorbeeld voor de accountantsverklaring).
- 4 Neem in overweging om geen “schotten” meer te plaatsen tussen de beleidsvelden BDU (Verkeersveiligheid, Bereikbaarheid en Infrastructuur). Aandachtspunt hierbij is het budget exploitatie OV. Kies ervoor om uit te gaan van de beleidsdoelstellingen en sec te kijken naar de mate waarin een project bijdraagt aan het behalen van die doelstellingen, zonder de beperking van maximering van te besteden bedragen per beleidsveld.
- 5 Besteed bij zowel de verlening van BDU-subsidie als de vaststelling daarvan aandacht aan de outcome. Geef aan waar de te honoreren projecten aan moeten bijdragen, welke gegevens daarvoor voor de verlening moeten worden aangeleverd en zorg voor een zo SMART-mogelijk geformuleerde verleningsbeschikking. Zie ook aanbeveling 1 en 2.
- 6 Besteed aandacht aan de ontwikkeling van mogelijkheden om binnen de provincie Drenthe te zorgen voor uniforme en consistente verzameling en monitoring van gegevens die relevant zijn voor de bepaling van de beleidsdoelstellingen en voor het bepalen van de effectiviteit van maatregelen.
- 7 Ga consequent om met de gekozen beleidsdoelstellingen; streef daarom niet naar het naar de zin maken van zoveel mogelijk potentiële aanvragers, maar honoreer die projecten die de grootste bijdrage leveren aan het behalen van de doelstellingen.

- 8 Streef naar een snellere doorlooptijd van subsidieverstrekking, bijvoorbeeld door te kiezen voor subsidieverlening (voorafgaand aan het desbetreffende jaar) onder de voorwaarde dat de provincie daadwerkelijk het budget krijgt waarvan is uitgegaan. Op deze manier kunnen projecten eerder tot uitvoering komen en kan sneller op de actualiteit worden ingespeeld.
- 9 Blijf streven naar een hoge mate van transparantie van het proces van subsidieverlening.

De onderzoekers hopen met dit rapport in het algemeen en de conclusies en aanbevelingen in het bijzonder eraan bijgedragen te hebben, dat de kwaliteit van het provinciale beleid en de uitvoering daarvan een positieve impuls hebben gekregen.

Bijlagen

1. Lijst van gebruikte afkortingen

ASV	Algemene Subsidieverordening Drenthe 2004
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDU	brede doeluitkering
BJC	Bestuurs-, Juridische en Concernzaken
DI	Decentralisatie Impuls-akkoord
GDU	gebundelde doeluitkering
GS	gedeputeerde staten
GVVP	Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan
IPO	Interprovinciaal Overleg
MUP	Meerjarenuitvoeringsprogramma
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OV	openbaar vervoer
POP	Provinciaal omgevingsplan
PS	provinciale staten
VVBD	Provinciale commissie Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
VERDI	Verkeer en Vervoer, Regionaal, Decentraal en Integraal
V&W	Verkeer en Waterstaat (minister/Ministerie van)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WK	Wegen en Kanalen

2. Overzicht van bronnen

Literatuur

- Bordewijk, P., Een nieuw toetsingskader voor specifieke uitkeringen, B&G, 2004
- Derksen, W. en Schaap L., Lokaal bestuur, 2004
- Elzinga e.a., Een parlementaire impuls voor het decentralisatiebeleid, SOG, 1993
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M., Overheidsbeleid, Alphen, 1998
- Herweijer, M., Bronnen van beleidsverandering, Groningen, 2002
- Pröpfer, I.M.A.M. en Herweijer, M., Effecten van plannen en convenanten, 1992

Internetbronnen

- <http://statline.cbs.nl>
- <http://opmaat.sdu.nl>
- www.crow.nl
- www.kpVV.nl, Samen werken met de brede doeluitkering, KpVV, 2005
- www.nirov.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl

Overige documenten

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30300 B, nummer 23
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 XII, nummer 1
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 29 644, nummer 66 4.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30498, nummer 2
- Wet BDU Verkeer en Vervoer, Staatsblad 2005, 666
- 27 juni 2003, besluit van de minister van V&W van 27 juni 2003, kenmerk HKW/UI 2003/5132
- Besluit van 17 december 2003, Staatsblad 2004-1.
- Commissie Beleidsevaluatie: Evaluatie gebundelde doeluitkering, provincie Noord-Holland, 20 november 2000
- Cover: Verkeersveiligheid in gedecentraliseerde banen; investeren in cultuur en structuur, 26 juli 2001
- Ruimte voor mobiliteit, Verkeers- en Vervoersplan Noord-Holland
- Ministerie V&W; Verkeersveiligheid in Nederland: dat doen we samen!
- Provinciaal omgevingsplan I en II
- Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, Activiteitenprogramma 1996-1999, provincie Drenthe en 34 Drentse gemeenten
- Statenstuk 2000-789 Meerjarenuitvoeringsprogramma verkeer en vervoer 2001-2004
- Statenstuk 2001-886, Meerjarenuitvoeringsprogramma 2002-2005
- Statenstuk 2003-60, Bestedingsvoorstel gebundelde doeluitkering 2003, Bijlage 1, Criteria voor en toelichting op de toekenning van de gebundelde doeluitkering (GDU)-bijdrage 2003.
- Ministerie van Financiën, Handreiking evaluatieonderzoek ex post, november 2003, Ministerie van Financiën, project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)
- Algemene Rekenkamer, Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Directie II, Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidonderzoek, Algemene Rekenkamer 12 januari 2005
- De provinciale GDU-dossiers: 24613 (2003), 23987 (2001), 14915 (1995 e.v.), 26209 (2005)
- Onderzoeksprogramma doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken 2006, zoals vastgesteld door het college van GS op 21 december 2005.

Overige bronnen*Interviews met:*

- de heer J. Waalkens (provincie Drenthe)
- de heer H. Hacquebord (provincie Drenthe)
- mevrouw S. Gerritsen (provincie Drenthe)
- de heer J.P. de Vries (provincie Drenthe)
- de heer M. Pasjes (gemeente Coevorden)
- de heer G. de Vries (gemeente Assen)
- de heer F.J. Esendam (gemeente Emmen)
- de heer H.J. Kolker (gemeente Tynaarlo)
- de heer G. van de Logt (gemeente Midden-Drenthe)

Mail/telefonisch contact met:

- Rijkswaterstaat
- provincie Limburg
- provincie Zeeland
- provincie Noord-Brabant
- provincie Gelderland
- provincie Noord-Holland

