

2186030/2186041

EVALUATIE UVR KLEINE INFRASTRUCTUUR

Beoordeling van de doeltreffendheid in het kader van
de programmering 2023 Evaluatiekader Subsidies.

*Sector Onderzoek
& Informatie*

1-12-2023

Mechteld Wisse, Fardoe Kreeft, Xenia Janknegt

wissem@noord.holland.nl

Directie Beleid, sector Onderzoek & Informatie

Samenvatting.....	5
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling, afbakening en onderzoeksmethodiek.....	9
1.3 Werkwijze	11
1.4 Leeswijzer	11
2. Beleidsreconstructie	13
2.1 Beleidskader	13
2.1.1 Nationaal beleid voor verkeersveiligheid	13
2.1.2 Provinciaal beleid voor verkeersveiligheid	13
2.1.3 Nationaal fietsbeleid.....	14
2.1.4 Provinciaal fietsbeleid.....	14
2.1.4 Samenhang van de regeling in de instrumentenmix	15
2.2 Historie en inhoud subsidieregeling	15
2.2.1 Doel en voorwaarden subsidie	15
2.2.2 Subsidiabele activiteiten	16
2.2.3 Wijzigingen in de regeling over de periode 2019-2022	17
2.3 Beleidstheorie.....	17
2.3.1 Onderliggende aannames voor het onderdeel verkeersveiligheid	17
2.3.2 Onderliggende aannames voor het onderdeel fietsbereikbaarheid.....	20
2.4 Evaluatie en monitoring.....	23
2.4.1 Voorgaande evaluaties	23
2.4.2 Monitoring van de opgave Verkeersveiligheid en Actieve mobiliteit	24
2.5 Conclusie.....	25
3. Omvang en besteding subsidie.....	27
3.1 Overzicht beschikte en geweigerde subsidies	27
3.2 Verdeling van middelen over de regio's	29
3.3 Verdeling subsidie over type infrastructuur	31
3.4 Conclusie.....	31
4. Gebruik van de regeling.....	33
4.1 Fasering in het subsidieproces.....	33
4.1.1 Ervaringen intern betrokkenen.....	34

4.2	Bijdrage subsidie aan de opgaven verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid	34
4.2	Wat gaat goed, wat kan beter?	36
4.2.1	Sterke kanten (wat gaat goed).....	36
4.2.2	Zwakke kanten (waar liggen verbeterpunten).....	37
4.5	Conclusie.....	38
5	Naar een risicogestuurde aanpak	40
5.1	Risicogestuurde aanpak.....	40
5.1.1	Risicokaarten	40
5.1.2	Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030.....	41
5.2	Ontwikkelingen richting een risicogestuurde aanpak.....	41
5.2.1	Status en voortgang Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid	41
5.2.2	Kansen voor een risicogestuurde aanpak	41
5.2.3	Belemmeringen/dilemma's bij de risicogestuurde aanpak	42
5.2.4	Aansluiting van de regeling op de risicogestuurde aanpak	43
5.4	Conclusie.....	44
6.	Algemene conclusies en aanbevelingen	46
6.1	Doeltreffendheid regeling	46
6.2	Robuustheid onderbouwing fietsbereikbaarheid	48
6.3	Aansluiting regeling op de risicogestuurde aanpak	49
Bijlage 1	Overzicht bronnen	51

Samenvatting

Dit rapport betreft de evaluatie op doeltreffendheid van de subsidieregeling Kleine Infrastructuur over de periode 2019 t/m 2022. De omvang van de regeling was in die periode gemiddeld €14.000.000 per jaar waar ongeveer 40 subsidies per jaar werden toegekend. Voor de verdeling van de middelen uit de regeling zijn regionale deelplafonds ingesteld voor vijf verschillende vervoersregio's (met uitzondering van de Vervoerregio Amsterdam): regio Alkmaar, Gooi en Vechtstreek, Kop van NH, Westfriesland, en Zuid-Kennemerland/IJmond.

Met de Uitvoeringsregeling Kleine Infrastructuur Noord-Holland stimuleert de provincie diverse infrastructurele projecten van lokale wegbeheerders (voornamelijk gemeenten) die bijdragen aan de verkeersveiligheid en/of de fietsbereikbaarheid in Noord-Holland. Per 2021 is de subsidieregeling Regionaal Fietsnetwerk opgegaan in de regeling Kleine Infrastructuur waardoor deze is verbreed. Door de beperkte looptijd is dit onderdeel in deze evaluatie niet getoetst op doeltreffendheid maar wordt alleen een uitspraak gedaan over de *robuustheid* van de inhoudelijke onderbouwing van de gesubsidieerde activiteiten.

De evaluatie is uitgevoerd in het kader van het Evaluatiekader Subsidies en is onderdeel van de programmering voor 2023. De evaluatie geeft inzicht in de mate van doeltreffendheid en wordt volgens een vaste werkwijze uitgevoerd. Met deze evaluatie geeft de provincie invulling aan haar wettelijke taak om subsidies periodiek te evalueren (conform art. 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht). Door veranderingen in de beleidscontext van deze regeling is in deze evaluatie niet alleen teruggekeken naar de afgelopen vier jaar, maar is er ook vooruitgekeken naar de toekomstige uitwerking van het risicogestuurde beleid en wat dit betekent voor de doorwerking van de regeling waarbij de gemeentelijke werkwijze ook is meegenomen.

In dit rapport worden voor drie onderdelen algemene conclusies en aanbevelingen gedaan:

- A. De doeltreffendheid van de regeling;
- B. De robuustheid en de onderbouwing van het onderdeel fietsbereikbaarheid
- C. De aansluiting van de regeling op het risicogestuurde beleid

A. De doeltreffendheid van de regeling wordt positief beoordeeld: het is aannemelijk dat de subsidieregeling Kleine Infrastructuur een positieve bijdrage heeft geleverd aan de lokale verkeersveiligheid.

De beoordeling is gebaseerd op de onderstaande vier voorwaarden

1. *Het doelbereik van de regeling is goed* (het budget wordt (grotendeels) uitgegeven en de projecten worden gerealiseerd).

In de periode 2019-2023 zijn de middelen uit de regeling voor bijna 72% benut; er is voor bijna 40 miljoen aan subsidiegelden verleend. Aan het begin van de periode was er sprake van forse onderbenutting van de regeling door het invoeren van een nieuwe beoordelingssystematiek. Het instellen van adviesgesprekken met gemeenten, voorafgaand aan het subsidietraject, hebben geleid tot een betere benutting van de regeling. Hierdoor verbeterde de kwaliteit van de aanvragen en werden er minder aanvragen afgewezen. Ook het instellen van een algemeen deelplafond heeft geleid tot een betere benutting, omdat bij het bereiken van een regionaal deelplafond voor een bepaalde regio aanvragen alsnog gehonoreerd konden worden. De regionale deelplafonds zorgen bovendien voor een goede spreiding van middelen waarbij het geld gaat naar regio's met de grootste opgave voor verkeersveiligheid. Gemeenten die subsidie ontvangen moeten achteraf verantwoorden dat het project conform oorspronkelijke plan is uitgevoerd. Daarmee wordt geborgd dat de gesubsidieerde infrastructurele projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

2. *De subsidie is noodzakelijk voor het realiseren van gemeentelijke verkeerveiligheidsprojecten (De subsidie moet noodzakelijk (of minimaal bevorderlijk) zijn voor het doelbereik).*

De subsidie wordt door gemeenten gezien als onmisbaar voor het realiseren van verkeersveiligheidsmaatregelen bij infrastructurele projecten die anders niet, of pas later of minder uitgebreid gerealiseerd zouden worden. De aanpak van gemeentelijke wegen wordt veelal gestuurd door de onderhoudscyclus waar verkeersveiligheid slechts een onderdeel van is. De onderhoudscyclus en gebiedsontwikkelingsprojecten zijn de belangrijkste financiële drivers voor gemeentelijke infrastructurele projecten. Het blijkt vaak niet mogelijk voor gemeenten om volledig in te zetten op verkeersveiligheid. Verkeersveiligheidsmaatregelen zijn altijd onderdeel van grotere onderhouds- of gebiedsprojecten. Hiervoor is geen apart budget gereserveerd.

Door de subsidieregeling wordt verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid bovendien onder de aandacht gebracht bij gemeenten, en deze werkt daardoor ook agenderend.

3. *Het is aannemelijk dat de infrastructurele projecten bijdragen aan verkeersveiligheid (Er is een onderbouwd causaal verband tussen het doelbereik en de inzet van de subsidie).*

Alle wegontwerpen worden vooraf getoetst aan de Duurzaam Veilig richtlijnen van het CROW. Deze zijn gebaseerd op een bewezen theorie. Een direct causaal verband tussen de getroffen infrastructurele maatregelen vanuit de regeling en de ontwikkelingen in het aantal verkeersslachtoffers is echter niet te leggen. Niet alleen weginrichting maar ook gedrag en verkeershandhaving zijn bepalend. Afleiding, snelheid, alcohol en drugsgebruik in het verkeer blijven relevante thema's voor gedragsbeïnvloeding en handhaving. Op basis van de trenddata kan gesteld worden dat er nog een behoorlijke opgave ligt op het gebied van verkeersveiligheid in Noord-Holland, met name de verkeersveiligheid van fietsers. Dit rechtvaardigt de inzet van de regeling op lokale infrastructurele maatregelen voor wegen en fietspaden. Hier is de grootste winst te behalen op verkeerveiligheid.

4. *Het subsidieproces verloopt efficiënt en duidelijk ingericht.*

Het subsidieproces wordt zowel intern als extern als helder ervaren en verloopt over het algemeen goed. Het adviesoverleg met gemeenten wordt zowel door de provincie als door gemeenten als van meerwaarde ervaren. Het overleg verhoogt de kwaliteit van aanvragen waardoor er minder aanvragen op inhoudelijke gronden worden afgewezen en draagt ook bij aan een goede samenwerking met gemeenten en daardoor een efficiënter verloop van het subsidieproces. De langere openstelling van de regeling geeft gemeenten meer tijd om een goede aanvraag in te dienen. Zowel binnen de provincie als bij gemeenten bestaat er nog enige onduidelijkheid over de invulling van de duurzaamheidsvoorwaarde en de wijze waarop de voorwaarde wordt meegewogen bij de beoordeling. Als belangrijkste aandachtspunt wordt genoemd dat verantwoording van projecten veel tijd kost, omdat maar een deel van de kosten subsidiabel zijn. Het splitsen van de kosten welke subsidiabel zijn en welke niet wordt als tijdrovend en complex ervaren door gemeenten. Vaak vallen meerdere aanvragen onder eenzelfde gemeentelijke project die allemaal apart verantwoord moeten worden.

Aanbeveling 1. Houdt de adviesgesprekken in stand: gemeenten weten beter wat er verwacht wordt en het draagt bij aan een goede samenwerking tussen gemeenten en provincie gedurende het subsidietraject en een efficiënter verloop van het subsidieproces.

Aanbeveling 2. Neem gemeenten tijdig mee wanneer grote inhoudelijke wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd, bijvoorbeeld via de regio-overleggen. Het instellen van de nieuwe beoordelingssystematiek vereiste een periode van gewenning bij gemeenten om te schakelen naar de nieuwe wijze van beoordelen. Dit is ook belangrijk wanneer de regeling meer risicogestuurd wordt ingericht gaat worden.

Aanbeveling 3. Onderzoek de mogelijkheden om de verantwoording door gemeenten te vereenvoudigen.

Aanbeveling 4. Zorg voor een eenduidige invulling van de duurzaamheidsvoorwaarde met bijvoorbeeld goede voorbeelden.

B. De inhoudelijk onderbouwing van het onderdeel fietsbereikbaarheid is voldoende robuust.

Vanaf 2021 is het onderdeel fietsbereikbaarheid opgenomen in de regeling Kleine Infrastructuur omdat er een grote overlap bleek te zijn in de gesubsidieerde projecten. Fietsmaatregelen zijn vaak in het belang van zowel de verkeersveiligheid als de regionale bereikbaarheid. Dit onderdeel valt onder de Actieagenda actieve mobiliteit 2022-2027.

De robuustheid van het onderdeel Fietsbereikbaarheid is getoetst en beoordeeld aan de hand van de onderstaande aspecten van de regeling:

- *Het beleidskader is consistent:* De Actieagenda heeft een logische opbouw van strategische doelen en operationele doelen. De provinciale doelen zijn in lijn met de landelijke doelstelling concreet doorvertaald in SMART-doelstellingen voor de korte en middellange termijn. Een recente publicatie van de Randstedelijke Rekenkamer van november 2022 bevestigt dat het provinciaal fietsbeleid consistent is vormgegeven en dat de onderbouwing duidelijk is. Enige punt van aandacht is dat er geen aparte doelstelling geformuleerd is ten aanzien van het aandeel fietsers in de mobiliteitsmix. Er wordt in de doelstelling geen onderscheid gemaakt tussen verplaatsingen met de fiets of lopend.
- *Het onderdeel Fietsbereikbaarheid van de regeling is goed ingebed in het beleid.* De regeling sluit goed aan op de actielijnen Doorfietsroutes en Overige netwerken van de Actieagenda actieve mobiliteit. De regeling draagt voor een belangrijk deel bij aan de realisatie en optimalisatie van doorfietsroutes die niet in beheer zijn bij de provincie en het verbeteren van overige regionale en lokale netwerken voor voetgangers en fietsers (die geen onderdeel zijn van doorfietsroutes, recreatieve routes of het provinciaal areaal).
- *Het is aannemelijk dat de gesubsidieerde infrastructurele maatregelen voor fietspaden en doorfietsroutes bijdragen aan de opgave voor actieve mobiliteit.* In de beleidstheorie is het verband tussen het verbeteren van de fietsbereikbaarheid en de toename van het aandeel fiets en daarmee de effecten op gezondheid en milieu wetenschappelijk onderbouwd.
- *Er zijn deels passende indicatoren beschikbaar (en in ontwikkeling) die aansluiten op de doelen van het fietsbeleid.* Er zijn passende indicatoren waarmee de ontwikkelingen op de strategische doelen uit de Actieagenda Actieve Mobiliteit gevolgd kunnen worden. Daarnaast is een voortgangsrapportage in ontwikkeling waarmee PS jaarlijks geïnformeerd gaat worden over de voortgang op de doorfietsroutes en het fietsroutenetwerk. De verwachting is dat in 2024 een definitief format beschikbaar is.

Aanbeveling 6. Formuleer een aparte doelstelling voor het onderdeel fietsbereikbaarheid en passende indicatoren om de prestatie van de regeling op de fietsbereikbaarheid te monitoren. Hiermee kunnen de ontwikkelingen op de doelstelling in de tijd gevolgd worden.

Aanbeveling 7. Ontwikkel passende indicatoren voor het rapportageformat die de voortgang van de doorfietsroutes en het fietsroutenetwerk inzichtelijk maakt. Vraag hiervoor indien nodig advies bij de sector O&I.

C. De opzet van de huidige subsidieregeling sluit nog niet aan op de risicogestuurde aanpak. Er zijn twee opties (of een samenstel daarvan) om de regeling meer risicogestuurd in te richten.

De mogelijkheid om direct te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties mist binnen de huidige regeling. De risicogestuurde aanpak en regionale focus van het beleid biedt kansen om infrastructurele projecten te prioriteren op locaties waar de grootste risico's op verkeersongevallen liggen. Er zijn twee opties mogelijk om de regeling meer risicogestuurd in te richten: 1. door de opname van knock-out voorwaarden, of 2. door een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoogrisicolocaties. Een tender is niet meegenomen in de opties omdat dit de voordelen van een langere openstelling volgens het huidige molenaarsprincipe teniet doet. Met deze twee opties of een samenstel daarvan is direct(er) te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties. Hierbij kunnen de risicokaarten op termijn als onderbouwing dienen mits deze goed zijn uitontwikkeld wat op dit moment nog niet het geval is. De kaarten zijn nog niet volledig gevuld met data en ook het onderliggende algoritme, op basis waarvan de risicoscores worden toegekend, is nog niet volledig uitontwikkeld. Met het ontwikkelen van de risicokaarten en het regionale uitvoeringsprogramma zijn de eerste stappen gezet richting een meer risicogestuurde aanpak in een regionale samenwerking. De ervaring leert echter dat het instellen van een nieuwe werkwijze, zoals de invoering van het nieuwe beoordelingskader in 2019, tijd nodig heeft om in te dalen bij gemeenten. Gemeenten geven zelf ook aan dat er tijd nodig zal zijn om de risicogestuurde aanpak in te laten dalen in de gemeentelijke organisaties en de gemeenteraden. De aanpak van gemeentelijke infrastructurele projecten wordt nu vooral financieel gedreven vanuit de onderhoudscyclus en de gebiedsontwikkelingen waarbij meerdere belangen tegelijk gekoppeld worden. Verkeersveiligheid is slechts een onderdeel hiervan waarbij de focus niet primair gericht is op de aanpak van hoogrisicolocaties. Door de huidige gemeentelijke sturing is de kans aanwezig dat een versnelde aanpak van hoogrisicolocaties daardoor niet goed van de grond komt. Dit is mogelijk te ondervangen door een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoogrisicolocaties in lijn met de subsidiëring van projecten op doorfietsroutes. Hierdoor kunnen vanuit de regeling dan wel minder projecten gefinancierd worden. Een laatste (toekomstige) mogelijkheid is om de regeling los te laten en een gezamenlijke meerjarenprogrammering te maken van projecten waarbij de middelen vooraf gebudgetteerd worden over geselecteerde projecten gebaseerd op de risicokaarten.

Aanbeveling 8. Stel de invoering van het risicogestuurde aanpak voor de regeling uit tot het moment dat het regionale uitvoeringsprogramma en risicokaarten voldoende uitontwikkeld zijn.

Aanbeveling 9. Houdt bij het doorvoeren naar een meer risicogestuurde aanpak in de regeling rekening met de gemeentelijke werkwijze zoals de voordelen van een langere openstelling en de gemeentelijke financiële drijfveren. Verken de mogelijkheden voor het instellen van een hoger subsidiepercentage of de mogelijkheid om de regeling meer gebiedsgericht in te zetten en te koppelen aan andere financieringsbronnen zoals Europese subsidies.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze evaluatie is uitgevoerd in het kader van het Evaluatiekader Subsidies en is onderdeel van de programmering voor 2023. Deze programmering wordt jaarlijks opgesteld op basis van het Evaluatiekader subsidies (vastgesteld door PS op 14 januari 2019) en heeft als doel de provincie meer inzicht te geven in de mate van doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies. Het Evaluatiekader beschrijft de manier waarop de provincie invulling geeft aan haar wettelijke taak op het gebied van de evaluatie van subsidies. Deze evaluatie betreft een uitgebreide evaluatie op doeltreffendheid conform de werkwijze uit het Evaluatiekader subsidies 2019. Het Evaluatiekader beschrijft de manier waarop de provincie invulling geeft aan haar wettelijke taak op het gebied van de evaluatie van subsidies.

De uitvoeringsregeling Kleine Infrastructuur is over de periode 2019 t/m 2022 geëvalueerd. De omvang van de regeling was in die periode gemiddeld €14.000.000 per jaar waaruit gemiddeld 40 subsidies per jaar werden toegekend. Met de Uitvoeringsregeling Kleine Infrastructuur Noord-Holland stimuleert de provincie diverse infrastructurele projecten van wegbeheerders in Noord-Holland die bijdragen aan de verkeersveiligheid en/of de fietsbereikbaarheid. Per 2021 is de subsidieregeling Regionaal Fietsnetwerk opgegaan in de regeling Kleine Infrastructuur waardoor deze is verbreed. Lokale wegbeheerders (voornamelijk gemeenten) in Noord-Holland (met uitzondering van de Vervoerregio Amsterdam) kunnen jaarlijks subsidie aanvragen. Voor de verdeling van de middelen uit de regeling zijn regionale deelplafonds ingesteld voor vijf verschillende vervoersregio's: regio Alkmaar, Gooi en Vechtstreek, Kop van NH, Westfriesland, en Zuid-Kennemerland/IJmond.

Naast de wettelijke verplichting en inhoudelijke verbreding zijn ook veranderingen in de maatschappelijke en beleidscontext aanleiding om de regeling dit jaar te evalueren:

1. In lijn met het landelijke Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) (december 2018) wordt het verkeersveiligheidsbeleid in de provincie Noord-Holland meer risicogestuurd ingericht. Dit houdt in dat er wordt ingezet op het voorkomen van ongevallen door de belangrijkste risico's in het verkeerssysteem proactief aan te pakken. Per regio zijn risicokaarten ontwikkeld voor autowegen en fietspaden die de basis vormen voor de regionale risicogestuurde aanpak. Samen met de regio's is deze aanpak nader uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030. Dit uitvoeringsprogramma is op 10 oktober 2023 vastgesteld in GS.
2. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toename van e-bikes in het verkeer en als gevolg daarvan een toename van het aantal verkeersgewonden onder fietsers. Hier richt het beleid zich ook op. De breedte van de fietspaden wordt in de normering groter, anticiperend op verschillende snelheden. Daarnaast spelen ook economische ontwikkelingen zoals de hoge kosten van bouwmaterialen waardoor projecten duurder uitpakken dan begroot.

1.2 Vraagstelling, afbakening en onderzoeksmethodiek

Het doel van het evaluatieonderzoek is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van deze subsidieregeling en de bijdrage daarvan aan de realisatie van de provinciale opgave op het gebied van verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid. In lijn met het landelijk Strategisch Plan Verkeersveiligheid wil de provincie de stijgende lijn in het aantal verkeersslachtoffers omzetten in een dalende lijn en toewerken naar nul verkeersslachtoffers in 2050. Daarnaast wil de provincie het aandeel van verplaatsingen te voet en met de fiets groter laten worden, vooral op de korte (tot 7,5 km) en middellange (tot 15 km) afstanden.

Per 2021 is de subsidieregeling Regionaal fietsnetwerk opgegaan in de regeling Kleine Infrastructuur waardoor de regeling is verbreed. Door de beperkte looptijd is dit onderdeel niet getoetst op doeltreffendheid. Voor dit onderdeel wordt alleen een uitspraak gedaan over de *robuustheid* van de inhoudelijke onderbouwing van de gesubsidieerde activiteit. Om de robuustheid te toetsen wordt gekeken naar de aansluiting van de regeling op de provinciale doelen, de samenhang met andere beleidsinstrumenten, en de beleidstheorie.

De onderzoeksvragen van de evaluatie zijn grotendeels gebaseerd op het stappenplan uit de [Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies](#) van de Randstedelijke Rekenkamer. De daarbij te doorlopen stappen zijn:

- Stap 1: Beleidskader reconstrueren en beoordelen
- Stap 2: Beschikte middelen onderzoeken
- Stap 3: Uitgevoerde activiteiten onderzoeken
- Stap 4: Behaalde prestaties onderzoeken
- Stap 5: Mate van doelbereiking onderzoeken
- Stap 6: Mate van doeltreffendheid beoordelen

Vanwege de genoemde veranderingen in de maatschappelijke- en beleidscontext wordt in deze evaluatie niet alleen teruggekeken naar de afgelopen vier jaar, maar ook vooruitgekeken naar de toekomstige uitwerking van het beleid en wat dit betekent voor de uitwerking en doeltreffendheid van de regeling (zie hierna onderzoeksvraag 3).

De mate van doeltreffendheid van de regeling (terugkijken met behulp van het doorlopen van de 6 bovenstaande stappen) en de doorwerking van het risicogestuurde beleid voor de regeling (vooruitkijken) wordt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen in deze evaluatie beantwoord:

1. Op welke wijze is het beleid rondom de regeling Kleine Infrastructuur vormgegeven? Is de inhoudelijke onderbouwing van het onderdeel fietsbereikbaarheid voldoende robuust?
 - Hoe ziet het beleidskader eruit? Is deze gewijzigd? Welke aannames liggen eraan ten grondslag? Zijn deze onderbouwd?
 - Hoe ziet de inhoud van de regeling eruit? Is deze gewijzigd? Sluit deze voldoende aan op de andere instrumenten met betrekking tot verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid?
 - Hebben de uitgevoerde projecten/activiteiten bijgedragen aan de lokale verkeersveiligheid?
 - Hoe wordt de regeling gemonitord en geëvalueerd? Zijn er maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de doeltreffendheid van de regeling?
2. Hoeveel subsidie is er in de periode 2019-2022 verstrekt en welke resultaten heeft dit opgeleverd?
 - Hoeveel subsidie is er in de periode 2019-2022 verleend? Hoeveel aanvragen zijn toegekend en hoeveel zijn afgewezen? Hoeveel subsidies zijn vastgesteld? Is er sprake van onderbenutting?
 - Hoe is de spreiding van middelen over de regio's?
 - Welke activiteiten zijn uitgevoerd en met welke resultaten? Hoe is de verdeling van de verschillende type projecten/activiteiten?
3. Wat zijn de ervaringen van gemeenten met het gebruik van de regeling? Welke uitdagingen / belemmeringen ervaren zij?
 - Welke uitdagingen en belemmeringen ervaren gemeenten?

- Welke zaken lopen goed en moeten behouden blijven?
 - Hoe wordt het contact met de provincie ervaren?
 - Welke aanknopingspunten biedt dit voor het verbeteren van de inrichting van de regeling?
4. Hoe wordt het risicogestuurd beleid uitgewerkt en wat betekent dit voor de inrichting van de regeling?
- Hoe ziet het nieuwe beleidskader er uit?
 - In hoeverre sluit de huidige regeling voldoende aan bij de nieuwe werkwijze? Wat zou er mogelijk moeten veranderen aan de regeling om te blijven aansluiten?
 - Hoe zou de regeling meer risicogestuurd kunnen worden ingericht in aansluiting op de regionale uitvoeringsprogramma's?
 - Op welke wijze kunnen de risicokaarten worden ingezet bij het aanscherpen van de regeling?
5. Welke algemene conclusie en concrete aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van de doeltreffendheid van de regeling voor het onderdeel verkeersveiligheid? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de robuustheid van het onderdeel fietsbereikbaarheid? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van het risicogestuurd inrichten van de regeling?
- Hierbij gaat het om zo wel effectiviteit/doelbereik (Doen we de goede dingen?: inzet op de juiste prestaties die bijdragen aan gestelde doelen) als efficiëntie (Doen we de dingen goed?: zetten we de regeling goed in, zoals het proces van aanvraag, drempel om aan te vragen etc.). Bij de beantwoording wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de risicogestuurde aanpak die ten tijde van deze evaluatie nog deels in ontwikkeling is.

De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek worden gebruikt voor het aanpassen en aanscherpen van de subsidieregeling in 2024 en/of de beleidsuitvoering.

1.3 Werkwijze

Deze evaluatie is gestart met een documentenanalyse van relevante beleidsdocumenten, overzichten van subsidieaanvragen en -beschikkingen, jaarverslagen en onderzoeksrapporten (zie voor de documentenlijst het bronnenoverzicht in bijlage 1). Op basis hiervan is een beleidsreconstructie gemaakt en een kwantitatieve analyse uitgevoerd over de verleende en geweigerde subsidieaanvragen. Deze analyse is tevens gebruikt als input voor het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek (evaluatiebijeenkomsten en interviews).

Voor het onderzoek zijn vijf externe evaluatiebijeenkomsten gehouden met gemeenten uit de vijf regio's. Hieraan hebben 15 gemeenten meegedaan. Daarnaast is gesproken met betrokken beleidsmedewerkers bij de sector Mobiliteit en bij de sector Subsidies van de provincie Noord-Holland. De vraagstelling bij de interviews verschilde afhankelijk van de betrokkenheid en verantwoordelijkheden van de gesprekspartner(s). Verslagen van de interviews en evaluatiebijeenkomsten zijn voorafgaand aan de analyse ter verificatie teruggelegd bij de betrokkenen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden en deelnemers van de evaluatiebijeenkomsten. De bevindingen uit de documentenanalyse, de interviews en evaluatiebijeenkomsten zijn in onderlinge samenhang geanalyseerd en hebben hun weerslag gekregen in voorliggend rapport.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de beleidsreconstructie beschreven waarin het beleidskader en de onderliggende aannames onder de regeling geschetst wordt. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de omvang en besteding van de subsidie

en voor welk type activiteiten deze is ingezet. Deze hoofdstukken leggen de basis voor de evaluatie van het doelbereik van de regeling. In hoofdstuk 4 wordt het gebruik van de regeling door gemeenten beschreven. In hoofdstuk 5 wordt vooruitgekeken naar de mogelijke doorwerking van het risicogestuurde beleid op de inrichting van de regeling en de nieuwe werkwijze voor gemeenten in de vijf vervoerregio's. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid van de regeling in samenhang geanalyseerd, gevolgd door een conclusie en concrete aanbevelingen. Hierbij worden ook conclusies en aanbevelingen meegenomen met betrekking tot de risicogestuurde aanpak.

2. Beleidsreconstructie

Dit hoofdstuk geeft invulling aan de eerste onderzoeksvraag. De hoofdvraag is hoe het beleid rondom de regeling is vormgegeven en of de inhoudelijke onderbouwing van het onderdeel fiets robuust is. Voor de beantwoording van deze vragen is een documentanalyse uitgevoerd.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden geeft dit hoofdstuk allereerst inzicht in het beleidskader waarbinnen de subsidie wordt ingezet en de provinciale doelen voor het beleidsthema (paragraaf 2.1). Daarna wordt het doel en de inhoud van de subsidie beschreven (paragraaf 2.2) en wordt een analyse gemaakt van de beleidstheorie (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 volgt de wijze waarop verkeersveiligheid gemonitord en geëvalueerd wordt. Tot slot volgt in paragraaf 2.5 een beoordeling van de robuustheid van het beleid en de onderliggende aannames waarop de inzet van de subsidiereling berust.

2.1 Beleidskader

De regeling Kleine Infrastructuur valt onder de Provinciale Opgave Verkeersveiligheid 2030 (29 november 2019). Vanaf 2021 is het onderdeel fietsbereikbaarheid opgenomen in de regeling. Dit onderdeel valt onder de Actieagenda actieve mobiliteit 2022-2027 (maart 2022).

2.1.1 Nationaal beleid voor verkeersveiligheid

Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 – Veilig van deur tot deur (SPV2030) vormt het nationale kader voor het verkeersveiligheidsbeleid. Deze landelijke visie is eind 2018 door de Kamer vastgesteld. Aanleiding hiervoor was een jarenlange landelijke toename van het aantal ernstig verkeersgewonden en de stagnatie in de afname van het aantal verkeersdoden. Door de komst van nieuwe (stille) voertuigen zoals de elektrische auto en fiets en de toenemende drukte van het verkeer in steden, is het verkeer veranderd. Dit vroeg om een nieuwe meer risicogestuurde aanpak. Het strategisch plan is opgebouwd rondom negen beleidsthema's die de belangrijkste risico's voor verkeersveiligheid omvatten. De hoofddambitie van het SPV luidt: *'Elk verkeersslachtoffer is er één te veel: nul verkeersslachtoffers in 2050'*. Het beleid wordt meer risicogestuurd en is gericht op een gezamenlijk aanpak van overheden en maatschappelijke organisaties.

2.1.2 Provinciaal beleid voor verkeersveiligheid

De Opgave Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030 (29 november 2019) is een vertaling van de landelijke visie naar de provinciale context. De provinciale missie is in lijn met het SPV 2030 – nul verkeersslachtoffers in 2050. Het beleid richt zich op een regionale risicogestuurde aanpak. Voor de provinciale eigen wegen zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- *'Over 5 jaar is de negatieve trend van verkeersonveiligheid doorbroken';*
- *'In 2030 is sprake van 25% minder ernstig gewonden en doden dan in 2018'.*

In de Uitvoeringsagenda Verkeersveiligheid Noord-Holland 2020-2024 zijn de doelstellingen en prioriteiten uit de Opgave Verkeersveiligheid uitgewerkt tot concrete acties en maatregelen voor de middellange termijn. De provinciale uitvoeringsagenda bevat acties die de provincie in de periode 2020-2024 onderneemt om de verkeersveiligheid te verbeteren. De risico gestuurde regionale aanpak is uitgewerkt in een regionale governancestructuur van provincie en andere maatschappelijke partners waarbij de provincie een regierol vervult. De provincie is verdeeld in vijf regio's (buiten de Vervoerregio Amsterdam): Alkmaar, Gooi en Vechtstreek, Kop van NH, Westfriesland en Zuid-Kennemerland/IJmond. De provincie heeft samen met de vijf regio's contourendocumenten opgesteld waarin de belangrijkste gebiedsrisico's zijn gedefinieerd met potentiële

maatregelen. Deze contourendocumenten zijn verder uitgewerkt tot het uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030 (oktober 2023). De risicoanalyses zijn uitgebreid met een digitale risicokaart (SPV-viewer), waarin risicolocaties op autowegen en fietspaden in kaart worden gebracht die tot en met 2030 de aandacht verdienen.

2.1.3 Nationaal fietsbeleid

De Agenda Fiets 2020 – Tour de Force (8 december 2016) vormt het nationale kader voor fietsbeleid in Nederland. Het beleid richt zich op een verdere groei van het fietsgebruik door meer prioriteit te geven aan fietsbeleid, kansen te benutten en belemmeringen weg te nemen. In de agenda staan acht doelen geformuleerd die moeten bijdragen aan het hoofddoel: *‘Een groei van het aantal fietskilometers in de periode 2017- 2027 met 20 procent’*.

In het Nationaal Toekomstbeeld Fiets (NTF) (2021) is nader uitgewerkt hoe de fiets kan bijdragen aan maatschappelijke opgaven als bereikbaarheid, verstedelijking, gezonde leefomgeving en klimaat. Door intensiever fietsgebruik van de fiets is de verwachting dat verkeersveiligheid een urgenter probleem wordt. Veel fietspaden zijn te smal voor intensiever gebruik door fietsers en de toenemende variëteit van gebruikers van het fietspad. Verkeersveiligheid is daarom een belangrijke randvoorwaarde bij alle maatregelen waarbij wordt aangesloten bij het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030. In het NTF worden een drietal maatregelen genoemd waar de komende jaren aan gewerkt gaat worden door het Rijk, provincies, vervoerregio’s en gemeenten: 1. het versterken van de fietsnetwerken, 2. het verbeteren van de stallingsmogelijkheden, 3. het stimuleren van het fietsgebruik. Van deze maatregelen zijn regionale uitwerkingen gemaakt in het Regionaal Toekomstbeeld Fiets.

2.1.4 Provinciaal fietsbeleid

In 2016 heeft de Fietsersbond in opdracht van de provincie een knelpuntenkaart gemaakt van de belangrijkste fietsknelpunten in het hoofd fietsnetwerk in alle regio’s (m.u.v. de Stadsregio Amsterdam). Uitgangspunt hierbij was dat als een hoofd fietsnetwerk goed gekozen en goed aangelegd is, dit zal leiden tot een hoog gebruik van het netwerk. Deze inventarisatie is de basis geweest voor het fietsbeleid en het Regionaal Fietsroutenetwerk dat in 2018 is vastgesteld. Het Regionaal Fietsroutenetwerk is een veilig, comfortabel netwerk dat belangrijke bestemmingen via directe routes verbindt, met zo min mogelijk belemmering of oponthoud. De doorfietsroutes zijn onderdeel van dit netwerk. Hieraan worden hogere kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van o.a. de wegbreedte en de ondergrond zodat zowel gewone als snelle fietsers er veilig gebruik van kunnen maken.

In het Perspectief Fiets (december 2018) is een eerste visie geformuleerd voor het provinciaal fietsbeleid. Centraal in het provinciale fietsbeleid staat *‘het streven naar een aaneengesloten, fijnmazig, herkenbaar, veilig en comfortabel regionaal netwerk van fietspaden en stallingen in 2050’*. In dit visiedocument zijn acht opgaven geformuleerd waaronder een opgave voor het oplossen van knelpunten in het fietsnetwerk en het realiseren van een doorfietsroutenetwerk samen met de regio. Deze ambities zijn nader uitgewerkt in concrete doelen en acties in het Actieagenda actieve mobiliteit.

In lijn met het nationale fietsbeleid en voortbouwend op het Perspectief Fiets zet de provinciale Actieagenda actieve mobiliteit 2022-2027 (maart 2022) in op het vergroten van het aandeel verplaatsingen te voet en met de fiets (aandeel actieve mobiliteit). In de actieagenda zijn de volgende ambities geformuleerd:

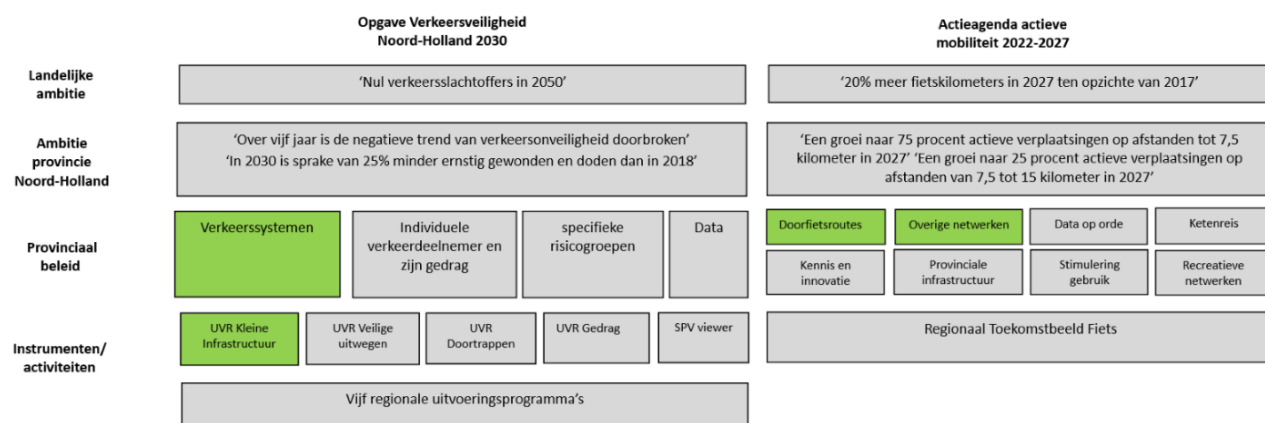
- Een groei naar 75 procent actieve verplaatsingen op afstanden tot 7,5 kilometer in 2027;
- Een groei naar 25 procent actieve verplaatsingen op afstanden van 7,5 tot 15 kilometer in 2027.

Om deze ambitie te bereiken zet de provincie in op het verbeteren van het regionale fietsnetwerk in Noord-Holland. Binnen het regionale fietsnetwerk moet op de belangrijkste regionale verbindingen een netwerk van

doorfietsroutes ontstaan. Doorfietsroutes voldoen aan hogere eisen dan ‘gewone’ regionale fietsroutes: er worden extra eisen gesteld aan onder andere de breedte, verharding en verlichting. Lokale wegbeheerders hebben een groot deel van de (door)fietsverbindingen binnen het regionaal fietsnetwerk in beheer. Door als provincie middelen beschikbaar te stellen aan gemeenten, wordt de fietsbereikbaarheid verbeterd.

2.1.4 Samenhang van de regeling in de instrumentenmix

De inzet van de subsidieregeling Kleine Infrastructuur valt onder de pijler Verkeerssystemen van de Opgave Verkeersveiligheid waar de focus ligt op het verbeteren van de infrastructuur ten behoeve van de verkeersveiligheid (zie fig. 2.1). Met de UVR Verkeersveilige uitwegen kunnen ook infrastructurele projecten gefinancierd worden voor de aanpassing, vervanging of herinrichting van particuliere uitwegen op Provinciale wegen gericht op eigenaren en erfpachters. Naast regelingen voor fysieke maatregelen worden ook subsidieregelingen ingezet op gedragsbeïnvloeding, zoals de UVR Doortrappen en UVR Gedrag. Daarnaast worden veel gegevens verzameld en gemonitord rondom verkeersveiligheid en bereikbaarheid.



Figuur 2.1 Samenhang regeling Kleine Infrastructuur in de instrumentenmix voor Verkeersveiligheid en Actieve Mobiliteit

Daarnaast draagt de subsidieregeling Kleine Infrastructuur voor een belangrijk deel financieel bij aan de realisatie en optimalisatie van doorfietsroutes die niet in beheer zijn bij de provincie en het verbeteren van overige regionale en lokale netwerken voor voetgangers en fietsers (die geen onderdeel zijn van doorfietsroutes, recreatieve routes of het provinciaal areaal). Dit valt onder de actielijnen Doorfietsroutes en Overige netwerken van de Actieagenda actieve mobiliteit.

2.2 Historie en inhoud subsidieregeling

De regeling kleine infrastructuur is in 1998 ingesteld en is voortgekomen uit de Brede doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer van het Rijk. De provincies en stadsregio's konden de BDU-middelen in overleg met gemeenten naar eigen inzicht inzetten in het regionale verkeer- en vervoersbeleid. Hier werden nog eigen middelen van provincies aan toegevoegd. Per 1 januari 2015 is de BDU Verkeer en Vervoer opgeheven en verloopt de bijdrage van het Rijk aan het regionale verkeer- en vervoersbeleid via het Provinciefonds.

2.2.1 Doel en voorwaarden subsidie

De UVR kleine infrastructuur 2022 kent twee hoofddoelen (zie figuur 2.2 in groen). Het eerste hoofddoel is het verbeteren van de verkeersveiligheid door het Duurzaam Veilig inrichten van lokale wegen. Een Duurzaam Veilige weginrichting beperkt het ongevalsrisico, waarbij de weggebruiker met zijn behoeften en beperkingen centraal staat. Het tweede hoofddoel is het verbeteren van de fietsbereikbaarheid om het fietsgebruik te stimuleren: dat

kan door verbeteringen aan te brengen op het Regionaal Fietsnetwerk (vastgesteld in het Perspectief Fiets en binnenkort in de Actieagenda Actieve Mobiliteit) en door de realisatie van (bestuurlijk vastgestelde) doorfietsroutes.



Figuur 2.2 Hoofddoelen en randvoorwaarden subsidieregeling Kleine Infrastructuur

In de regeling wordt ook een link gelegd met andere provinciale opgaven zoals Klimaat, Natuur en Openbaar vervoer in de vorm van aanvullende voorwaarden in de regeling (zie figuur 2.2 in blauw). Infrastructurele projecten zorgen voor een aanzienlijke CO₂-uitstoot. In de regeling wordt ook gestuurd op het klimaatvriendelijk realiseren van infrastructuurprojecten door bijvoorbeeld hergebruik van grondstoffen. De activiteiten aan weg- of fietsinfrastructuur mogen niet bijdragen aan de versnippering van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Ook mag een project geen nadelige gevolgen hebben voor de doorstroming van het openbaar vervoer of het provinciaal wegennet. Voor het toetsen van deze aanvullende eisen wordt expertise vanuit het OV-team, het team Natuur of vanuit het team Duurzaamheid ingewonnen. De duurzaamheidsvoorwaarde wordt in alle projectaanvragen meegewogen.

2.2.2 Subsidiabele activiteiten

De subsidie kan worden aangevraagd voor het aanleggen of aanpassen van verschillende typen infrastructuur (zie figuur 2.3). Voor weg- en fietsinfrastructuur kan subsidie worden aangevraagd voor projecten ter verbetering van de verkeersveiligheid. Subsidie in het kader van de fietsbereikbaarheid kan worden aangevraagd voor projecten voor fietsinfrastructuur (mits onderdeel van het regionaal fietsnetwerk) of ten behoeve van doorfietsroutes. Activiteiten op fietsinfrastructuur en doorfietsroutes ontvangen een hoger subsidiepercentage dan activiteiten op weginfrastructuur omdat de verantwoordelijkheid van de provincie daar groter is dan bij de lokale weginfrastructuur.



Figuur 2.3 Subsidiabele activiteiten en subsidiepercentages

De subsidie wordt verstrekt voor projecten waarvan de totale subsidiabele kosten niet meer dan 3.500.000 euro bedragen. De behandeling van subsidieaanvragen vindt plaats op volgorde van ontvangst. Om een goede verdeling van middelen over de vijf verschillende regio's te krijgen is een regionaal deelplafond voor elke regio ingesteld. De

verdeelsleutel is gebaseerd op onder meer de ongeval gegevens, bevolkingsdichtheid, weglengte en het aandeel van kwetsbare verkeerdeelnemers in het verkeer.

2.2.3 Wijzigingen in de regeling over de periode 2019-2022

- Sinds 2019 worden ingediende projecten getoetst aan de Duurzaam Veilig richtlijnen. Dit beoordelingskader is gebaseerd op een wetenschappelijk onderbouwde visie op hoe het verkeer systematisch maximaal veilig gemaakt kan worden.
- In 2019 is het tendermodel ingeruild voor behandeling op volgorde van ontvangst (molenaarsprincipe). Daardoor is een lange indieningstermijn mogelijk gemaakt waardoor wegbeheerders beter in staat zijn projecten in te dienen op het moment dat deze haalbaar c.q. 'subsidierijp' zijn.
- In 2021 is de subsidieregeling Regionaal fietsnetwerk opgegaan in de subsidieregeling Kleine Infrastructuur, omdat er een grote overlap bleek te zijn in gesubsidieerde projecten. De fietsregeling richtte zich op het vergroten van de fietsbereikbaarheid door aanleg van veilige fietsvoorzieningen. Veel ingediende projecten waren in beide regelingen subsidiabel. Met andere woorden: door de samenvoeging kunnen diverse infrastructurele maatregelen gesubsidieerd worden die bijdragen aan zowel de verkeersveiligheid als de fietsbereikbaarheid.
- Er is naast de regionale deelplafonds voor de verschillende regio's een algemeen deelplafond ingesteld. De 5 regionale deelplafonds bedragen samen 7 miljoen en het algemene deelplafond is ook 7 miljoen (UVR 2023). Op deze manier is er voor elke regio budget gereserveerd (als de regeling opengaat hoeven er niet zo snel mogelijk aanvragen ingediend te worden), én het faciliteert regio's die meer projecten starten door de inzet van het algemene budget.
- Het subsidiepercentage per type maatregel verschilt per jaar. In 2019 was het 50% weg en fiets en 100% voor bus infrastructuur. In 2020 was het 50% weg, 70% fiets, in 2021 50% verkeersveiligheid 70% fiets en 80% doorfietsroutes en in 2022 en 2023 respectievelijk 55%, 75% en 90%.

2.3 Beleidstheorie

De doelen waaraan de regeling Kleine Infrastructuur bijdraagt is zowel de verkeersveiligheid op lokale wegen als de fietsbereikbaarheid in de regio. De onderliggende aannames voor deze doelen zijn elk apart uitgewerkt en tot slot schematisch samengevat in figuur 2.6.

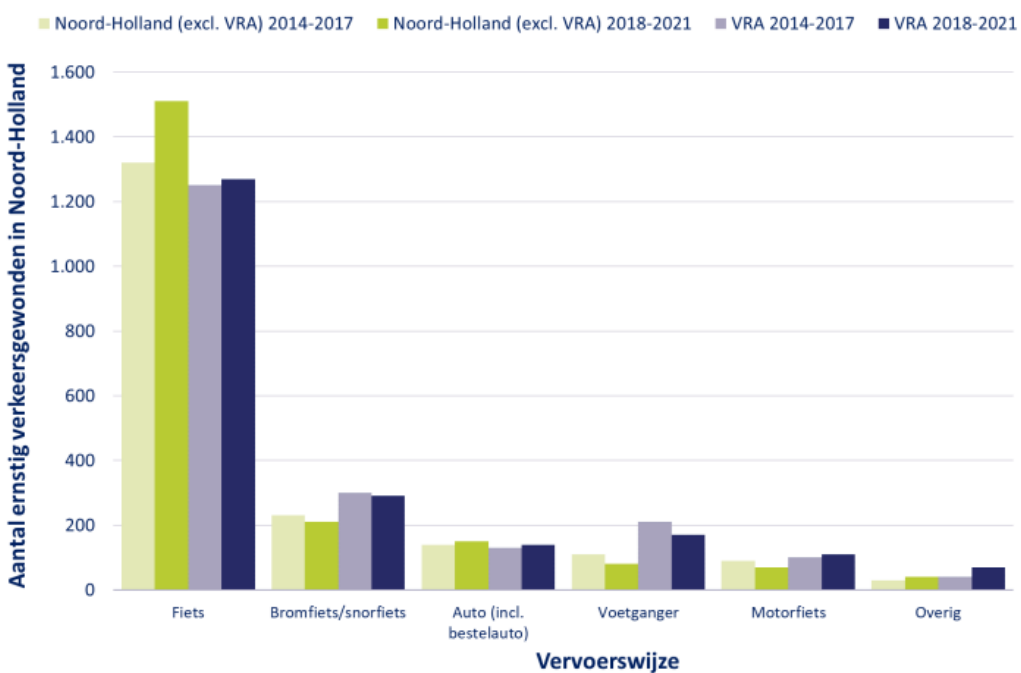
2.3.1 Onderliggende aannames voor het onderdeel verkeersveiligheid

Na een decennialange daling neemt het afgelopen decennium het aantal verkeersslachtoffers (doden en gewonden) toe. Vooral op lokale wegen is het aantal verkeersslachtoffers hoog. In totaal vindt in de periode 2017-2021 ruim 70% van de dodelijke verkeersongevallen in Noord-Holland (exclusief het gebied van de Vervoerregio Amsterdam) plaats op lokale wegen (gemeenten en waterschappen) (zie figuur 2.4).

Wegbeheerder	NH (excl. VRA)		VRA		Aandeel van totaal 2017-2021			Verschil 2017-2021 t.o.v. 2012-2016		
	Aantal 2012-2016	Aantal 2017-2021	Aantal 2012-2016	Aantal 2017-2021	NH (excl. VRA)	VRA	NL	NH (excl. VRA)	VRA	NL
	Gemeente	88	113	107	121	60,8%	66,1%	62,4%	28,4%	13,1%
Provincie	37	37	18	24	19,9%	13,1%	21,5%	0,0%	33,3%	8,3%
Rijk	19	16	17	27	8,6%	14,8%	12,7%	-15,8%	58,8%	-6,7%
Waterschap	16	20	14	11	10,8%	6,0%	3,5%	25,0%	-21,4%	18,8%
Totaal	160	186	156	183	100%	100%	100%	16,3%	17,3%	6,4%*

Figuur 2.4 Aantal verkeersdoden over de periode 2012-2021 uitgesplitst naar wegbeheerder, bron: IenW

Figuur 2.5 toont de verdeling van ernstig verkeersgewonden in Noord-Holland naar vervoerswijze over de periode 2014-2021. De tabel toont de onderliggende cijfers en verschillen tussen de vierjaarperiodes voor Noord-Holland (excl. VRA), de Vervoerregio Amsterdam en Nederland. In Noord-Holland (excl. VRA) valt bijna drie kwart van de ernstig verkeersgewonden onder fietsers; een groter aandeel dan in de Vervoerregio Amsterdam en in Nederland als geheel. Er is bovendien sprake van een significante stijging van het aantal ernstig verkeersgewonden onder fietsers in Noord-Holland (excl. VRA), net als in Nederland. Met name voor de verkeersveiligheid van fietsers ligt er een flinke opgave voor Noord-Holland.



Vervoerswijze	NH (excl. VRA)		VRA		Aandeel van totaal 2018-2021			Verschil 2018-2021 t.o.v. 2014-2017		
	Aantal 2014-2017	Aantal 2018-2021	Aantal 2014-2017	Aantal 2018-2021	NH (excl. VRA)	VRA	NL	NH (excl. VRA)	VRA	NL
Fiets	1.320	1.510	1.250	1.270	73,3%	62,0%	68,3%	14%*	2%	14%*
Bromfiets/ snorfiets	230	210	300	290	10,2%	14,1%	10,8%	-9%	-3%	3%
Auto (incl. bestelauto)	140	150	130	140	7,3%	6,8%	9,3%	7%	8%	1%
Voetganger	110	80	210	170	3,9%	8,3%	4,8%	-27%	-19%	-5%
Motorfiets	90	70	100	110	3,4%	5,4%	4,1%	-22%	10%	3%
Overig	30	40	40	70	1,9%	3,4%	2,6%	33%	75%*	31%*
Totaal	1.920	2.060	2.030	2.050	100%	100%	100%	8%*	1%	10%*

Figuur 2.5 Verdeling van ernstig verkeersgewonden in Noord-Holland naar vervoerswijze over de periode 2014-2021 (bron: DHD, bewerking SWOV) *statistisch significant

Met de aanleg van een verkeersveilige weginfrastructuur voor wegen en fietspaden streeft de provincie naar een verbetering van de lokale verkeersveiligheid. De maatschappelijke verandering op de lange termijn die wordt nagestreefd is een bijdrage te leveren aan de totale verkeersveiligheid in Noord-Holland: een daling van het aantal verkeersslachtoffers met als doel: 'nul verkeersslachtoffers in 2050' en een significante daling in 2030.

De inzet van de regeling voor het onderdeel verkeersveiligheid is gebaseerd op de volgende twee aannames:

1. Dat gemeenten over te weinig budget beschikken om infrastructurele maatregelen te treffen voor de bevordering van verkeersveiligheid. Dit terwijl de verkeersveiligheid op lokale wegen extra relevant is: bijna drie kwart van de dodelijke verkeersongevallen gebeurt in Nederland op lokale wegen (zie figuur 2.4). Daarbij vallen de meeste ernstig verkeersgewonden onder fietsers (zie figuur 2.5). Door middelen beschikbaar te stellen aan gemeenten voor infrastructurele maatregelen voor wegen en fietspaden, wordt verondersteld dat gemeenten meer inzetten op verkeersveiligheid waardoor de algehele verkeersveiligheid binnen de provincie verbetert.
2. Dat de aanpassingen die met de regeling worden gesubsidieerd tot verbetering van de lokale verkeersveiligheid leiden. De beoordelingssystematiek is gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde ontwerpprincipes van Duurzaam Veilig ingerichte wegen van het kennis platform CROW. Omdat alle ingediende projecten in principe moeten voldoen aan deze richtlijnen dragen deze bij aan de verkeersveiligheid op lokale wegen en daarmee aan het verminderen van het aantal verkeersslachtoffers. De Duurzaam Veilig ontwerpprincipes zijn gericht op o.a. categorisering en inrichting van wegen op basis van de functie van de weg in het verkeerssysteem. Een Duurzaam Veilige (DV) weginrichting beperkt het ongevalsrisico, waarbij de weggebruiker met zijn behoeften en beperkingen centraal staat. In [De staat van de verkeersveiligheid – Noord-Holland en Vervoerregio Amsterdam 2023](#) van de landelijke Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) wordt herbevestigd dat veiliger ingerichte lokale wegen volgens de DV-richtlijnen van groot belang zijn in het verlagen van het aantal verkeersongevallen. Met name op de inzet van een fietsveilige infrastructuur is veel winst te behalen omdat fietsers de grootste groep ernstige verkeersslachtoffers vormt. Het aanleggen van vrijliggende fietspaden, het vergevingsgezind inrichten van fietsinfrastructuur, en het verlagen van de maximumsnelheid op wegen, met name binnen de bebouwde kom, dragen sterk bij aan de veiligheid van fietsers. Ook in de landelijke [Effectiviteitswijzer](#) (Kennisnetwerk SPV) wordt de effectiviteit van infrastructurele maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid het hoogst beoordeeld.

2.3.2 Onderliggende aannames voor het onderdeel fietsbereikbaarheid

Door de grote verstedelijkingsopgave is het bereikbaar en leefbaar houden van bestaande en nieuwe woongebieden een grote uitdaging. Actieve vormen van mobiliteit leggen een minder groot beslag op de openbare ruimte dan de auto. Net als op het gebied van verkeersveiligheid is de infrastructurele opgave op het gebied van fietsbereikbaarheid groot. Het huidige regionale fietsnetwerk in de provincie is namelijk niet voldoende toegerust op de bevolkingsgroei, het toenemende fietsgebruik en de toenemende diversiteit aan vervoerwijzen op het fietspad (denk o.a. aan de speed pedelec en de elektrische bakfiets). De provincie beheert provinciale wegen, maar om de noodzakelijke regionale fietsschakels te realiseren en te verbeteren zijn ook investeringen op gemeentelijke areaal noodzakelijk.

Met het aanpassen en aanleggen van fietspaden en fietsstraten streeft de provincie naar een veilige en verbeterde fietsinfrastructuur die het gebruik van de fiets (ten opzichte van andere vervoermiddelen) stimuleert in de provincie. De impact (de maatschappelijke veranderingen op lange termijn) die wordt nagestreefd met de regeling is een bijdrage te leveren aan duurzame mobiliteit: de toename van het aandeel fietsverplaatsingen in de totale mobiliteitsmix zorgt voor een vermindering in de CO₂ uitstoot en het energieverbruik door verkeer (klimaatdoel). Een verbeterde fietsinfrastructuur stimuleert bovendien het gebruik van de fiets en draagt daarmee bij aan een gezondere leefstijl (gezonde leefomgeving).

De inzet van de regeling voor het onderdeel verkeersveiligheid is gebaseerd op de volgende drie aannames:

1. Lokale wegbeheerders hebben een groot deel van de (door)fietsverbindingen binnen het regionaal fietsnetwerk in beheer. Door als provincie middelen beschikbaar te stellen aan gemeenten wordt de fietsbereikbaarheid en tegelijk de fietsveiligheid verbeterd.
2. Dat een goede, veilige fietsinfrastructuur (fietsbereikbaarheid) het gebruik van de fiets stimuleert en daarmee bijdraagt aan het vergroten van het aandeel fiets in de totale mobiliteitsmix.

Op verzoek van de provincie Gelderland heeft de Radboud Universiteit onderzoek gedaan naar of snelle fietsroutes in de provincie meer fietsers trekken en of snelle fietsroutes in het algemeen automobilisten tot fietsen aanzetten ('[Effectiviteit van snellere fietsroutes](#)', december 2021). Een hoofdfietsnetwerk van goede kwaliteit, breedte en veiligheid vormt een belangrijk middel om deze ambitie te verwezenlijken. De Radboud Universiteit heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het effect van de aanleg van snelle fietsroutes. Het doel van de studies was om te beoordelen in hoeverre investeringen in deze routes daadwerkelijk bijdragen aan een toename van het fietsgebruik en daarmee het bovenstaande streven dichterbij brengen. In dit rapport wordt een overzicht gegeven van de resultaten van deze onderzoeken. De belangrijkste conclusie is dat snelle fietsroutes zorgen voor een toename in het gebruik en dat deze stijging voor een deel is toe te schrijven aan nieuwe fietsers die voorheen de auto pakten.

3. Dat met een toename van het aandeel fiets in de mobiliteitsmix tevens een bijdrage wordt geleverd aan een gezondere leefstijl en een gezonder leefklimaat.

Uit onderzoek blijkt dat 50% van de autoritten korter is dan 7 km en 70% zelfs korter dan 3 km. Door (een deel van) deze afstanden op de fiets of lopend af te leggen, zou iemand meteen voldoen aan de Nederlandse Norm voor Gezond Bewegen¹ en daarmee gezondheidswinst kunnen halen. Daarnaast leidt een verschuiving naar fietsen en wandelen tot minder CO₂-uitstoot en een betere milieukwaliteit. Uit [het onderzoek 'De relatie tussen gezondheid en het gebruik van actieve vervoerwijzen'](#) (september 2019) van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) komt naar voren dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen gezondheid en reisgedrag. Gezondheid wordt hierbij benaderd met de BMI (Body Mass Index) en met subjectieve beoordelingen

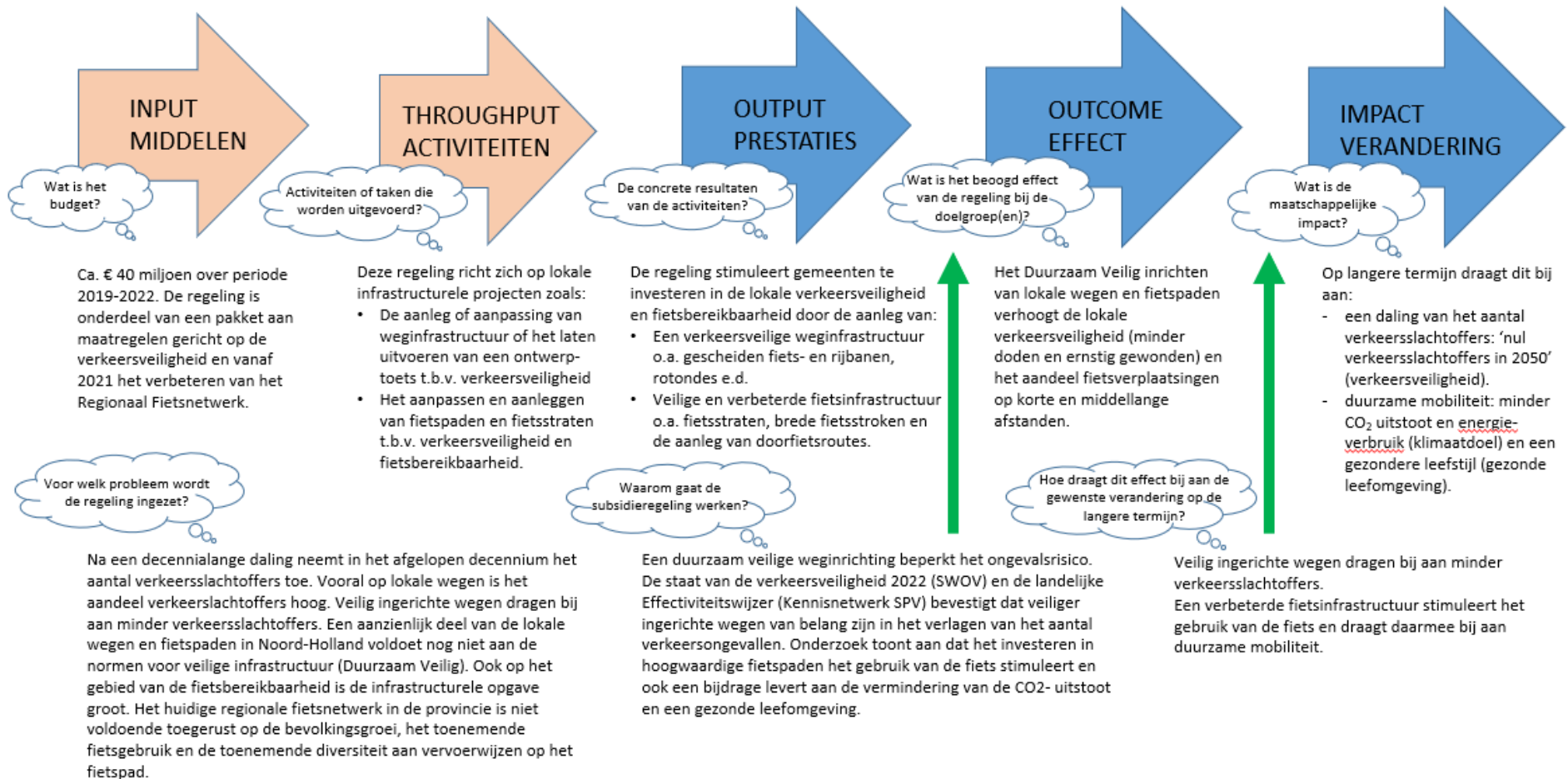
¹ 150 minuten bewegen per week

(hoe gezond vinden mensen zichzelf?). Mensen met een gezonde BMI fietsen vaker en gebruiken minder de auto dan mensen met een (te) hoge BMI. Verder gebruiken mensen met obesitas vaker de e-fiets en lopen zij minder vaak in vergelijking met mensen met een gezonde BMI. Ook blijkt de dagelijkse mobiliteit een belangrijke factor in het krijgen van voldoende beweging.

Een direct causaal verband tussen de getroffen infrastructurele maatregelen vanuit de regeling en de ontwikkelingen in het aantal verkeersslachtoffers is echter niet te leggen. Verkeersveiligheid wordt bepaald door diverse factoren, niet alleen weginrichting maar ook gedrag en verkeershandhaving zijn bepalend. Vermindering van het aantal verkeersslachtoffers kan tot stand komen door (een optelsom van) diverse maatregelen binnen het verkeerssysteem. Alle projecten die vanuit de regeling zijn gefinancierd worden vooraf wel getoetst aan de Duurzaam Veilig richtlijnen die wetenschappelijk onderbouwd zijn. Ook het verband tussen de maatregelen voor het verbeteren van de fietsinfrastructuur en de toename van het fietsgebruik en het positieve effect daarvan op gezondheid en milieu zijn wetenschappelijk te onderbouwen. Gedrag is echter een bepalende factor voor het fietsgebruik waarbij een goede en veilige fietsinfrastructuur een belangrijke randvoorwaarde is. Kortom: het is voldoende aannemelijk dat alle infrastructurele maatregelen, die vanuit de regeling worden ondersteund, bijdragen aan de provinciale doelen voor verkeersveiligheid en actieve mobiliteit. Andere factoren als gedrag en handhaving zijn ook bepalend voor het uiteindelijke effect van de maatregelen. In 'De staat van de verkeersveiligheid - Noord-Holland en Vervoerregio Amsterdam 2023' wordt benadrukt dat de inzet op een combinatie van de 3 E's: 'Engineering' (infrastructuur), 'Education' (gedragsbeïnvloeding/educatie) en 'Enforcement' (handhaving) noodzakelijk is om een reductie van het aantal ernstige verkeersslachtoffers mogelijk te maken. Afleiding, snelheid, alcohol en drugsgebruik in het verkeer blijven relevante thema's voor gedragsbeïnvloeding en handhaving.

In figuur 2.6 is de beleidsonderbouwing van de regeling schematisch samengevat. Hierbij is weergegeven tot welke resultaten de inzet van middelen en activiteiten van de regeling moeten leiden en aan welke effecten en uiteindelijk maatschappelijke impact deze bijdragen.

Beleidstheorie UVR Kleine Infrastructuur



Figuur 2.6 Schematische weergave beleidstheorie van de subsidieregeling Kleine Infrastructuur

2.4 Evaluatie en monitoring

Jaarlijks vindt aan het eind van het jaar, na sluiting van de regeling, een tussentijds evaluatieoverleg plaats tussen de beleidssector Mobiliteit en Subsidieverlening. Op basis daarvan worden tussentijdse aanpassingen in de regeling gedaan, zowel op de inhoud als de aanpak. Daarnaast wordt een jaarlijkse verantwoording gestuurd naar GS over de besteding van de middelen vanuit de regeling. Vanuit het Evaluatiekader subsidies is de regeling in de afgelopen jaren al twee keer doorgelicht. Naast het doorlichten van de regeling zijn er meer algemene inventarisaties geweest naar fietsknelpunten in Noord-Holland en de wijze waarop het fietsbeleid is vormgegeven. Zo heeft de Fietsersbond in opdracht van de provincie een analyse gemaakt van de belangrijkste fietsknelpunten in Noord-Holland. De Randstedelijke Rekenkamer heeft recentelijk het fietsbeleid van de vier Randstedelijke provincies doorgelicht. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste conclusies van deze onderzoeken beschreven en de wijze waarop opvolging is gegeven aan de belangrijkste aanbevelingen.

2.4.1 Voorgaande evaluaties

In 2013 is de regeling Kleine Infrastructuur voor het eerst geëvalueerd. De algemene conclusie was dat dankzij de uitvoeringsregeling gemeentelijke projecten rondom verkeersveiligheid werden gerealiseerd die anders beperkter van omvang zouden zijn of in het geheel niet of pas later zouden zijn gerealiseerd. Geconcludeerd werd dat de projecten bijdragen aan de lokale verkeersveiligheid en dat de regeling daarmee doeltreffend is. Als belangrijkste aandachtspunt werd genoemd dat niet kon worden aangetoond of daadwerkelijk de belangrijkste lokale knelpunten werden aangepakt met de gehonoreerde projecten. Een van de aanbevelingen was om het gehanteerde prioriteringsmodel voor het toekennen van subsidie te vereenvoudigen. In 2019 is een nieuw beoordelingskader ingevoerd gebaseerd op de Duurzaam Veilig richtlijnen. Dit is een eenvoudigere en objectievere methode om projecten te beoordelen.

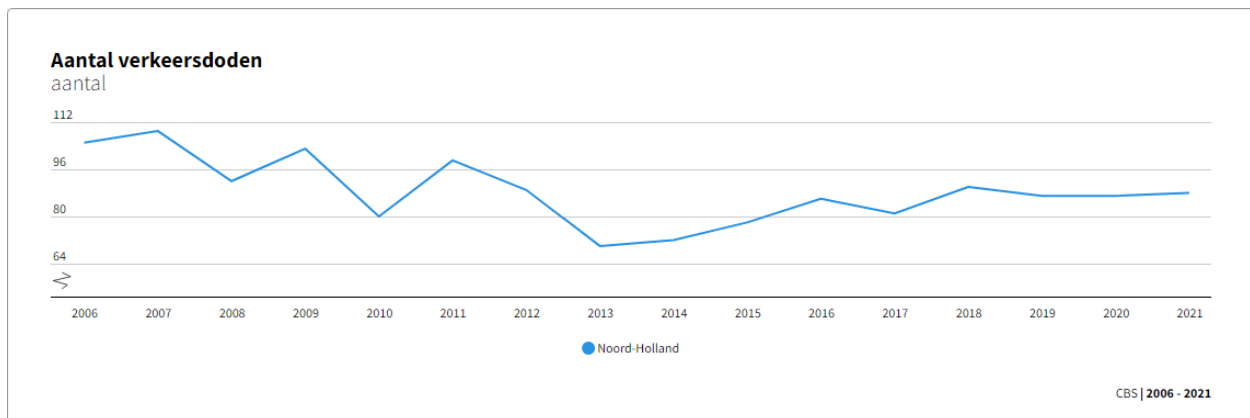
In 2019 is op basis van een QuickScan getoetst of een nieuwe evaluatie van de regeling Kleine Infrastructuur van meerwaarde zou zijn. De conclusie was dat een nieuwe evaluatie geen meerwaarde had door het invoeren van de nieuwe beoordelingssystematiek in 2019 die gebaseerd is op de Duurzaam Veilig principes. Omdat deze een wetenschappelijke basis hebben is het aannemelijk dat hierdoor de effectiviteit van de regeling zal toenemen. Aanbevolen werd om de regeling pas in 2023 te evalueren met het oog op de implementatie van een meer risicogestuurde aanpak. Een andere aanbeveling is om de effecten van infrastructurele projecten op klimaat en biodiversiteit van projecten mee te nemen in de regeling. Deze zijn inmiddels als aanvullende voorwaarden in de regeling meegenomen.

In november 2022 heeft de Randstedelijke Rekenkamer een onderzoek gepubliceerd over de wijze waarop het fietsbeleid van de provincies Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland is vormgegeven en in hoeverre de uitvoering daarvan aansluit op de gestelde doelen. Geconcludeerd werd dat de doelen en de te behalen prestaties grotendeels SMART zijn geformuleerd en dat het duidelijk is welke instrumenten de provincie inzet om deze doelen te behalen. De onderbouwing van het fietsbeleid is duidelijk en er wordt een duidelijke relatie gelegd met andere mobiliteitsopgaven. Het is echter onduidelijk of de te behalen prestaties en doelen voor de doorfietsroutes op schema liggen. Eén van de aanbevelingen was om in jaarlijkse voortgangsrapportages verslag te doen van de voortgang op genomen maatregelen en behaalde prestaties. Begin 2023 is een eerste voortgangsrapportage opgeleverd aan PS waarin op het niveau van de actielijnen uit de Actieagenda Actieve Mobiliteit is gerapporteerd over de voortgang op de doelen. De voortgangsrapportage wordt op dit moment verder ontwikkeld. Vanaf 2024

komt een definitief format beschikbaar voor de jaarlijkse voortgangsrapportages. Hierin wordt specifiek ingegaan op de resultaten aan de hand van monitoringsdata.

2.4.2 Monitoring van de opgave Verkeersveiligheid en Actieve mobiliteit

De provincie verzamelt en monitort veel data op het gebied van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en actieve mobiliteit. Dit type data geeft de totale omvang van de opgaven in Noord-Holland weer voor de thema's verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid en werken daarmee meer agenderend en signalerend. In de Brede Basismonitor Noord-Holland zijn een aantal indicatoren voor actieve mobiliteit en verkeersveiligheid opgenomen die de meerjarige trends laten zien. Voor het thema verkeersveiligheid zijn indicatoren opgenomen van het aantal verkeersdoden en het percentage vervoerswijzen van verkeersslachtoffers.



Figuur 2.7 Aantal verkeersdoden in Noord-Holland (bron CBS)

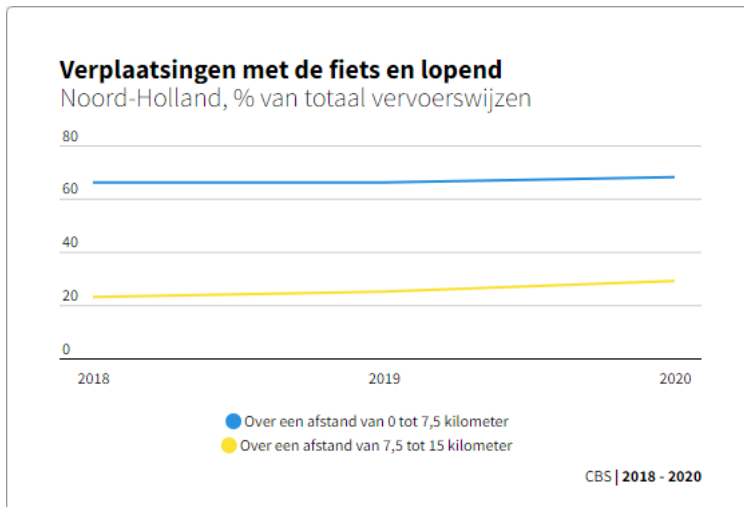
In figuur 2.7 is de trend te zien van het aantal verkeersdoden in Noord-Holland over de periode 2006 tot 2021. Vanaf 2006 tot 2013 is een dalende trend te zien in het aantal verkeersdoden. Vanaf 2013 is weer een stijgende trend zichtbaar tot 2018, waarna een lichte daling inzet. In de periode van 2019 tot 2021 stagneert de daling in het aantal dodelijke verkeersslachtoffers en blijft deze steken rond de 88.

Als deze trend tegen de provinciale doelstelling aangehouden wordt (het doorbreken van een negatieve trend en 25% reductie van het aantal ernstig- en dodelijke verkeersslachtoffers ten opzichte van 2018 en nul verkeersslachtoffers in 2050) betekent dit dat er nog een flinke opgave ligt voor de verkeersveiligheid in Noord-Holland. Uit de voorgaande paragraaf kwam al naar voren dat er met name voor de verkeersveiligheid van fietsers een flinke opgave ligt voor Noord-Holland.

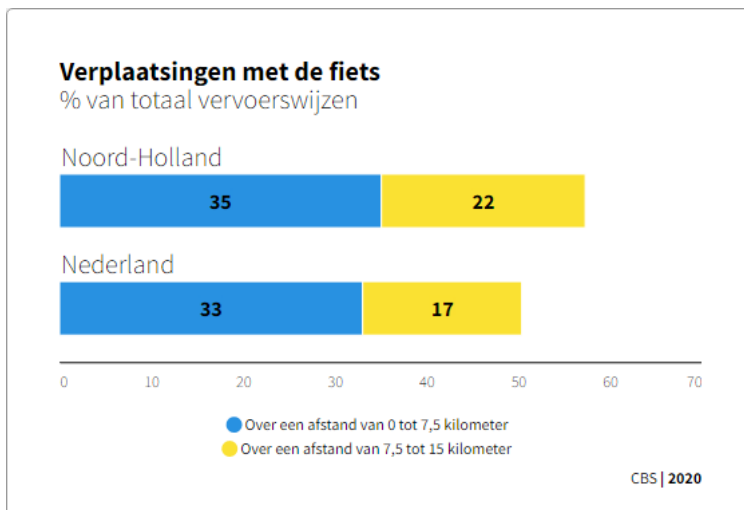
Voor de opgave Actieve Mobiliteit zijn indicatoren opgenomen zoals verplaatsingen met de fiets (% van totaal vervoerswijzen) en fietsklimaat (totaalscore²). In figuur 2.8 is vanaf 2019 een lichte stijging te zien in het aandeel actieve verplaatsingen over zowel de korte afstanden tot 7,5 km (66% in 2019 naar 68% in 2020) als de middellange afstanden van 7,5 tot 15 km (25% in 2019 tot 29% in 2020). In figuur 2.9 is te zien dat het aandeel fiets met 35% voor de korte afstanden en 22% voor de middellange afstanden in Noord-Holland boven het gemiddelde van Nederland ligt.

Als dit tegen de provinciale doelstellingen voor actieve mobiliteit gehouden wordt (een groei naar 75% actieve verplaatsingen op afstanden tot 7,5 kilometer in 2027 en 25% actieve verplaatsingen op afstanden van 7,5 tot 15 kilometer in 2027) dan ligt er vooral een opgave voor de korte afstanden tot 7,5 km.

² De indicator fietsklimaat geeft een samengestelde score over de waardering van het fietsklimaat op basis van verschillende onderdelen (o.a. beleving fietsers, inrichting fietsnetwerk, onderhoudsstatus, stedelijke dichtheid)



Figuur 2.8 Aandeel actieve verplaatsingen met de fiets en lopend (bron CBS)



Figuur 2.9 Aandeel fiets voor de korte en middellange afstanden (bron CBS)

Op het niveau van infrastructurele projecten worden geen effectmetingen gedaan vanwege de proportionaliteit van de relatief kleine projecten. Uit interviews komt naar voren dat kosten voor monitoring niet in verhouding staan tot de totale kosten van de projecten. Bij het beoordelen van subsidieaanvragen worden de projecten wel getoetst op de bijdrage aan de verkeersveiligheid en/of verbetering van het regionaal fietsnetwerk. Dit wordt voornamelijk gedaan op basis van de ontwerptekeningen en een gesprek met de gemeente. De ontwerpen worden getoetst aan de Duurzaam Veilig principes van het CROW. De gemeente die subsidie ontvangt moet achteraf verantwoorden dat het project conform oorspronkelijke plan is uitgevoerd. Daarmee wordt geborgd dat de gesubsidieerde projecten de beoogde resultaten bereiken.

2.5 Conclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat het beleid rondom de regeling voldoende consistent is vormgegeven en dat de inhoudelijke onderbouwing van het onderdeel fiets voldoende robuust is. Voor de beoordeling van de

beleidsonderbouwing is gekeken naar verschillende aspecten: de consistentie en uitwerking van de beleidskaders, de inbedding van de regeling hierin, de samenhang van de regeling met andere beleidsinstrumenten, de onderbouwing van de onderliggende aannames over de effecten van de regeling en tot slot de wijze waarop de doelen van de regeling en het beleid gemonitord en geëvalueerd worden.

Hieronder wordt de algemene conclusie toegelicht:

- Het beleidskader is consistent: de provinciale doelen zijn in lijn met de landelijke doelstelling concreet doorvertaald in SMART doelstellingen voor de korte en middellange termijn. Beide opgaven voor verkeersveiligheid en actieve mobiliteit hebben een logische opbouw van strategische doelen en operationele doelen. Enige punt van aandacht is dat er geen aparte doelstelling geformuleerd is ten aanzien van het aandeel fietsers in de mobiliteitsmix. Er wordt in de doelstelling geen onderscheid gemaakt tussen verplaatsingen met de fiets of lopend. Er ontbreekt ook een doelstelling op outputniveau in termen als aantal kilometer gerealiseerde doorfietsroute of opgeloste knelpunten op het fietsroutenetwerk.
- De regeling is goed ingebed in het beleid. De regeling sluit goed aan op de provinciale doelen. Er is een logische samenhang tussen de regeling en de andere instrumenten: er is geen overlap met andere instrumenten en de regeling is voldoende onderscheidend van andere instrumenten. Door de aanvullende voorwaarden in de regeling wordt bovendien een duidelijke link gelegd met andere provinciale opgaven voor OV, Natuur en Duurzaamheid.
- Op basis van de beleidstheorie is het aannemelijk dat de gesubsidieerde maatregelen bijdragen aan de opgaven verkeersveiligheid en actieve mobiliteit. De Duurzaam Veilig richtlijnen zijn wetenschappelijk onderbouwd. Alle ontwerpen worden getoetst aan deze richtlijnen. Ook het verband tussen het verbeteren van de fietsbereikbaarheid en de toename het aandeel fiets en daarmee de effecten op gezondheid en milieu is wetenschappelijk onderbouwd. Op het kennisplatform van het CROW en het KIM worden veel onderzoeken en best practices over dit onderwerp gepubliceerd.
- Een recente publicatie van de Randstedelijke Rekenkamer bevestigt dat het provinciaal fietsbeleid consistent is vormgegeven en dat de onderbouwing duidelijk is. Het is echter onduidelijk of de te behalen prestaties en doelen voor de doorfietsroutes op schema liggen. Het monitoren van de doelen bevindt zich nog in de opstartfase. Begin 2023 is een eerste voortgangsrapportage opgeleverd aan PS waarin meer globaal op de zes actielijnen uit de Actieagenda Mobiliteit gerapporteerd is. In 2024 komt een definitief format beschikbaar voor de jaarlijkse voortgangsrapportage waarin meer monitoringdata betrokken wordt.
- De provincie verzamelt vooral gegevens op het niveau van trendmonitors op het gebied van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en actieve mobiliteit. Deze gegevens werken vooral signalerend en agenderend voor de opgaven. Op het niveau van infrastructurele projecten worden geen effectmetingen gedaan vanwege de hoge kosten. Projecten worden vooraf getoetst op hun bijdrage aan verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid. Achteraf vindt een verantwoording plaats over de uitgevoerde maatregelen.
- Op basis van de trenddata kan gesteld worden dat er nog een behoorlijke opgave ligt op het gebied van verkeersveiligheid in Noord-Holland, met name de verkeersveiligheid van fietsers. In de periode vanaf 2019 stagneert de daling in het aantal dodelijke verkeersslachtoffers en blijft deze steken rond de 88. Ruim 70% van de dodelijke verkeersongevallen valt op lokale wegen. Daarbij valt bijna drie kwart van de ernstig verkeersgewonden onder fietsers. Dit rechtvaardigt de inzet van de regeling op lokale infrastructurele maatregelen voor wegen en fietspaden. Hier is de grootste winst te behalen op verkeersveiligheid.
- Op basis van de trends rondom actieve mobiliteit is te zien dat er vooral een opgave ligt voor actieve verplaatsingen op de korte afstanden tot 7,5 kilometer.

3. Omvang en besteding subsidie

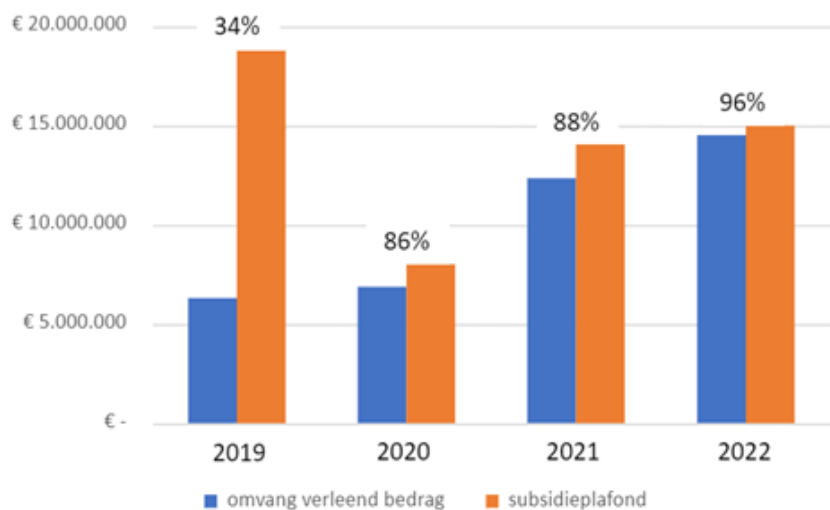
Dit hoofdstuk geeft invulling aan de tweede onderzoeksvraag. De hoofdvraag in dit hoofdstuk is hoeveel middelen uit de regeling zijn besteed in de periode 2019-2022 en wat de verdeling hierin is. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is een kwantitatieve analyse van subsidiebeschikkingen uitgevoerd.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden geeft dit hoofdstuk allereerst inzicht in de totale omvang en de besteding van de subsidie en de jaarlijkse uitputting van het budget (paragraaf 3.1). Daarna volgt een overzicht van de verdeling van middelen over de regio's (paragraaf 3.2) en in paragraaf 3.3 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van middelen over het type activiteiten. Tot slot volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen in paragraaf 3.4.

3.1 Overzicht beschikte en geweigerde subsidies

In figuur 3.1 is de totale omvang van beschikte subsidies per jaar weergegeven. In de periode van 2019 tot en met 2022 was er in totaal een bedrag van € 55.713.00 beschikbaar, waarvan € 39.917.090 aan subsidie verleend is³. In 2019 was het totaal verstrekte subsidiebedrag het laagst (€ 6.281.198), de regeling was in dat jaar voor slechts 34% uitgeput. In de daaropvolgende jaren is een stijgende lijn te zien in de mate van uitputting van de regeling. In 2022 was het totaal verstrekte subsidiebedrag het hoogst (€14.458.195), het subsidiebudget was in dat jaar voor 96% uitgeput.

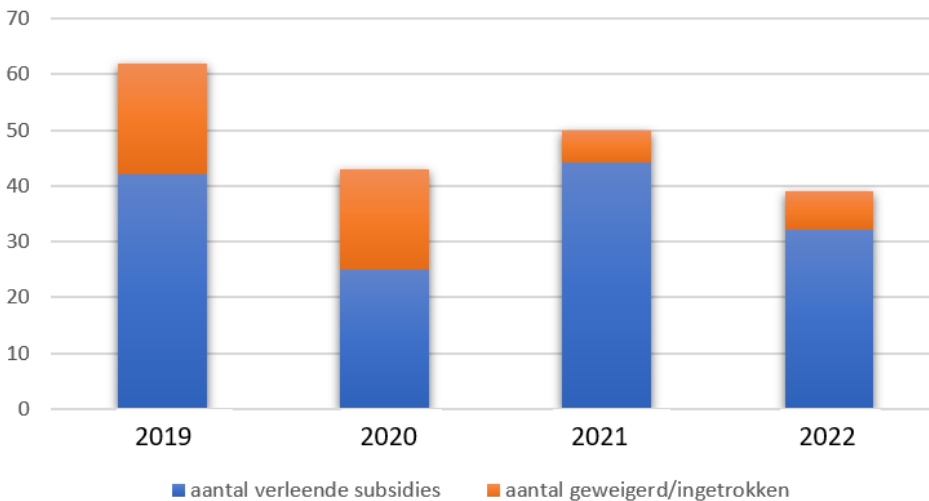
Het lage subsidiebedrag in 2019 heeft te maken met de grote inhoudelijke aanpassingen die in dat jaar zijn doorgevoerd in de regeling. In dat jaar werd overgestapt naar een nieuwe beoordelingssystematiek op basis van de CROW-richtlijn. Uit de analyse van de aanvragen blijkt dat veel aanvragen dat jaar zijn geweigerd vanwege een ontbrekende onderbouwing op basis van de CROW-richtlijnen, of omdat verkeersveiligheid niet het hoofddoel was bij de voorgestelde maatregelen. Vanaf 2020 worden voorgesprekken gevoerd tussen provincie en gemeenten, waarin gemeenten de mogelijkheid krijgen vooraf projectontwerpen te laten toetsen op CROW-richtlijnen. Sindsdien is er een duidelijke stijging te zien in de uitputting van de regeling.



Figuur 3.1 Omvang verleende subsidies per jaar.

³ De provincie houdt geen overzichten bij over vastgestelde bedragen. Om deze reden is het totale subsidiebedrag na vaststelling niet te geven.

Figuur 3.2 laat het aantal verleende en geweigerde subsidies zien. In de periode van 2019 tot en met 2022 zijn er in totaal 143 subsidieaanvragen verleend en 51 geweigerd of ingetrokken door gemeenten. In 2019 is bijna een derde van de aanvragen geweigerd of ingetrokken (20). Deze weigeringen kwamen hoofdzakelijk door het ontbreken van een onderbouwing op basis van de CROW-richtlijnen en het onderbreken van een kostenraming op basis van de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK) van het CROW. In 2020 werden iets minder aanvragen geweigerd (18). Bijna de helft van de weigeringen in dat jaar werd veroorzaakt door het bereiken van het regionale deelplafond. Dit betreft vooral aanvragen uit de Kop van Noord-Holland (5) en de regio Zuid-Kennemerland/IJmond (3). Vanaf 2021 is er naast de regionale deelplafonds ook een ‘algemeen deelplafond’ ingesteld. Het algemeen deelplafond bestaat uit de helft van de totaal beschikbare middelen in de subsidieregeling. Hierdoor is er meer flexibiliteit ontstaan bij het honoreren van aanvragen. Als een regionaal deelplafond bereikt is kunnen aanvragen alsnog gehonoreerd worden met middelen uit het algemene deelplafond. In 2021 werd het hoogste aantal subsidies verleend (44), het aantal geweigerde of ingetrokken subsidies viel dat jaar aanzienlijk terug in aantal. Weigeringen vinden alleen nog plaats op inhoudelijke gronden en niet meer omdat een regionaal deelplafond bereikt is.



Figuur 3.2 Aantal verleende en geweigerde subsidieaanvragen per jaar

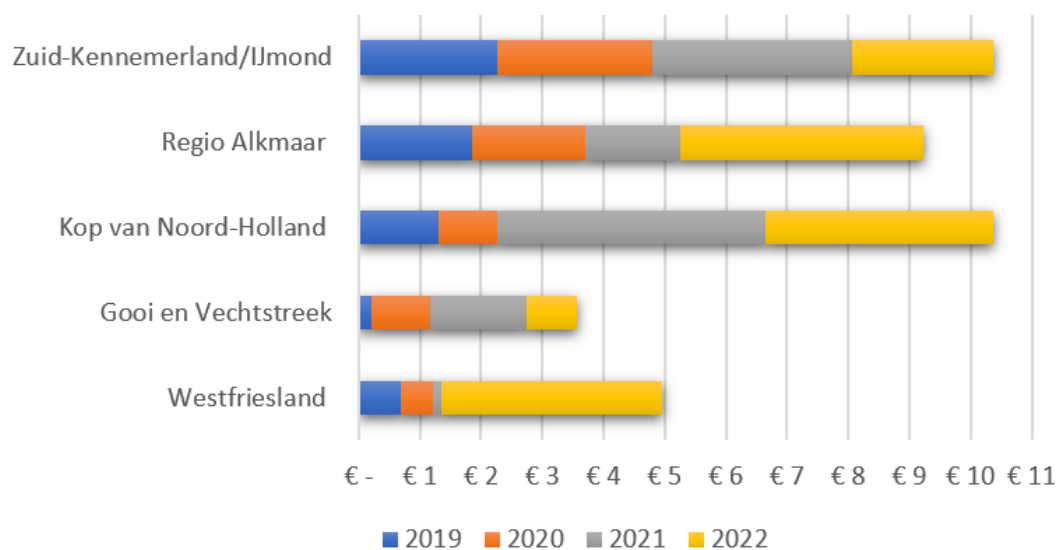
3.2 Verdeling van middelen over de regio's

De verdeling van middelen gebeurt op basis van de ingestelde regionale deelplafonds voor de vijf verschillende regio's. Hiervoor wordt een verdeelsleutel gehanteerd die gebaseerd is op een aantal parameters: bevolkingsomvang (waaronder kwetsbare groepen als ouderen en kinderen), bevolkingsdichtheid, totale weglengte en verkeersslachtoffers. Hoe hoger de scores van de parameters hoe hoger het regionale deelplafond. Om de middelen meer flexibel te kunnen inzetten is sinds 2021 voor de helft van het totale budget een algemeen deelplafond ingesteld: dit wordt aangesproken als een regionaal deelplafond uitgeput is. De regionale deelplafonds worden jaarlijks opnieuw vastgesteld. De middelen die niet worden benut vloeien door naar de regeling voor het daaropvolgende jaar.

In figuur 3.3 staat de verdeling van middelen over de regio's weergegeven. In de periode van 2019 tot en met 2022 is de meeste subsidie aan de regio's Zuid-Kennemerland en de Kop van Noord-Holland uitgekeerd (beide een bedrag van € 10,3 miljoen). De regio's West-Friesland en Gooi en Vecht kregen bedragen van respectievelijk € 4.9 miljoen en € 3,5 miljoen aan subsidie. In de regio Alkmaar werd € 9,2 miljoen subsidie verleend in die periode.

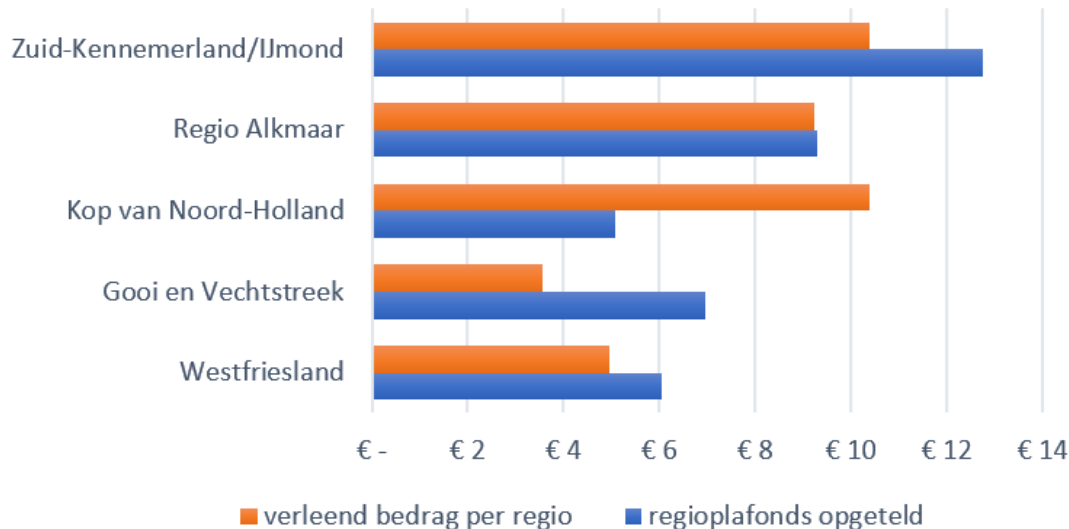
Het aantal aanvragen en het totaal gesubsidieerde bedrag verschilt per jaar en per regio. In 2019 raakt geen enkel regionaal deelplafond uitgeput. Dit hangt samen met het grote aantal aanvragen dat afgewezen is op inhoudelijke gronden, zoals beschreven in voorgaande paragraaf. Uit de regio West-Friesland is het aantal aanvragen in de periode van 2019 tot en met 2021 fors lager dan het voor de regio ingestelde deelplafond. In 2022 komen er aanzienlijk meer aanvragen uit de regio West-Friesland en wordt er in totaal 3,6 miljoen aan subsidie verleend aan in totaal 10 projecten. Dit bedrag is drie keer zo hoog als het ingestelde deelplafond van 1.2 miljoen euro voor deze regio. De regio Gooi en Vecht blijft wat achter in het aantal aanvragen in de periode 2019-2022, met als uitzondering het jaar 2021 waarin het regionale deelplafond wel bereikt wordt. In de jaren 2021 en 2022 worden vooral veel aanvragen vanuit de Kop van Noord-Holland ingediend die grotendeels vanuit het algemeen deelplafond gefinancierd worden. In 2022 wordt het algemeen deelplafond bijna geheel besteed aan projecten uit de Kop van Noord-Holland.

Verleend subsidiebedrag per regio (x €1 miljoen)



Figuur 3.3 Verleend subsidiebedrag per regio

Verleende subsidie versus regioplafond over de periode 2019-2022 (x €1 miljoen)



Figuur 3.4 Uitputting van de regionale deelplafonds over de periode 2019-2022

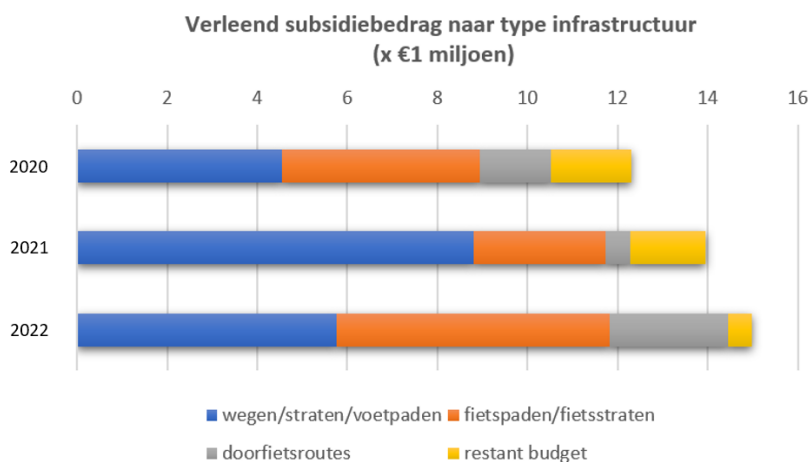
Figuur 3.4 geeft de verdeling weer van de totale omvang van toegekende subsidie per regio versus de totale omvang van de regionale deelplafonds over de periode 2019 tot en met 2022. De figuur laat zien dat de regionale deelplafonds voor Westfriesland, Gooi en Vecht en Zuid-Kennemerland/IJmond niet volledig benut worden. Het regionale deelplafond voor de Kop van Noord-Holland wordt echter ruimschoots overschreden met ruim 200%.

De aanname achter het instellen van de regionale deelplafonds is dat er een goede spreiding van subsidiegelden bereikt wordt over de regio's: de meeste subsidie komt terecht in regio's met de grootste verkeersveiligheidsopgave op basis van de parameters in de verdeelsleutel. Dit principe blijkt in de praktijk goed te werken. De meeste subsidie gaat naar de regio's Alkmaar en Zuid-Kennemerland, waar de grootste opgave ligt voor verkeersveiligheid. Echter, in 2021 en 2022 gaat er vanuit het algemene deelplafond veel subsidie naar de Kop van Noord-Holland waar de verkeersveiligheidsopgave en dus het regionale deelplafond naar verhouding kleiner is. Het totaal aan toegekende middelen aan de Kop van Noord-Holland is over de periode 2019-2022 twee keer zoveel als het ingestelde regionale deelplafond voor deze regio. Dit komt omdat er vanaf 2021 naar verhouding veel subsidie is toegekend aan maatregelen voor fietsinfrastructuur en doorfietsroutes voor deze regio waarvoor een hoger subsidiepercentage geldt. Door het instellen van het algemene deelplafond kunnen middelen flexibeler worden ingezet. Dit voorkomt niet alleen onderuitputting van de regeling maar biedt ook meer mogelijkheden om maatregelen voor fietsinfrastructuur te financieren waarvoor meer subsidie verleend wordt. Fietsbereikbaarheid maakt nu geen onderdeel uit van de verdeelsleutel omdat deze direct gekoppeld is aan verkeersveiligheid: een verkeersveilige fietsinfrastructuur draagt immers ook bij aan een verbeterde fietsbereikbaarheid (zie paragraaf 2.3.2). Het vastgestelde regionale fietsrouten netwerk is bovendien fijnmaziger (groter in omvang) in regio's waar de verkeersveiligheidsopgave en daarmee de fietsbereikbaarheidsopgave het grootst is. Daarnaast wordt met de 75% en 90% regeling al een extra accent gelegd op de fietsbereikbaarheid.

3.3 Verdeling subsidie over type infrastructuur

Met de subsidieregeling worden verschillende typen infrastructurele maatregelen gesubsidieerd. Vanaf 2020 wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen voor het verbeteren van weginfrastructuur en fietsinfrastructuur. Vanaf 2021 wordt de regeling Regionaal Fietsnetwerk onderdeel van de subsidieregeling Kleine Infrastructuur en wordt er onderscheid gemaakt in maatregelen voor fietsinfrastructuur en doorfietsroutes, deze ontvangen een hoger subsidiepercentage dan maatregelen voor weginfrastructuur (55% voor weginfrastructuur, 75% voor fietsinfrastructuur en 90% voor doorfietsroutes).

In 2021 is de meeste subsidie verstrekt aan projecten die staan voor verbetering of realisatie van wegen, straten en voetpaden (weginfrastructuur: 8,8 miljoen). In 2020 en 2022 is naar verhouding de meeste subsidie verleend aan maatregelen voor de fietsinfrastructuur (6 miljoen in 2020 en 8,7 miljoen in 2022) ten opzichte van maatregelen voor weginfrastructuur (4,5 miljoen in 2020 en 5,8 miljoen in 2022).



Figuur 3.5 Verleend subsidiebedrag naar type activiteit

3.4 Conclusie

Algemene conclusie is dat middelen uit de regeling in de periode 2019-2023 voor bijna 72% benut zijn. Aan het begin van de periode was er wel sprake van forse onderbenutting van de regeling door het instellen van de nieuwe beoordelingssystematiek. Maatregelen als het instellen van de adviesgesprekken en het algemene deelplafond hebben geleid tot een betere benutting van de regeling. Het instellen van de regionale deelplafonds zorgt voor een goede spreiding van middelen. In de verdeelsleutel zijn voldoende criteria ingebouwd om te zorgen dat het geld gaat naar regio's met de grootste opgave voor verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid. Door het instellen van het algemene deelplafond kunnen de middelen uit de regeling flexibeler worden ingezet waardoor onderuitputting wordt voorkomen en meer maatregelen voor fietsinfrastructuur gefinancierd kunnen worden waarvoor een hoger subsidiepercentage geldt. Zowel in 2020 als in 2021 is het aandeel gesubsidieerde projecten voor fietsinfrastructuur naar verhouding het grootst.

Hieronder wordt de algemene conclusie toegelicht:

- Het instellen in 2019 van een nieuwe beoordelingssystematiek vereiste een periode van gewenning bij gemeenten om te schakelen naar de nieuwe wijze van beoordelen. Dit blijkt uit de vele aanvragen die dat jaar geweigerd zijn op inhoudelijke gronden en de forse onderuitputting van de regeling dat jaar.
- Het instellen van de adviesgesprekken in 2020 hebben geleid tot minder afwijzingen op inhoudelijke gronden in dat jaar en een aanzienlijk betere benutting van de regeling in dat jaar.

- Door het instellen van het algemene deelplafond in 2021 kunnen middelen uit de regeling flexibeler worden ingezet als de aanvragen het regionale deelplafond overstijgen. Subsidies kunnen dan alsnog worden toegekend uit het algemene deelplafond van de regeling. Subsidieaanvragen worden vanaf dat moment niet meer geweigerd bij het bereiken van het regionale deelplafond. Dit leidt tot een betere benutting van de regeling. In 2021 en 2022 gaat er vanuit het algemene deelplafond veel subsidie naar de Kop van Noord-Holland. In de periode 2019-2022 is het totaal aan toegekende middelen aan de Kop van Noord-Holland twee keer zoveel als het ingestelde deelplafond voor deze regio. Dit komt omdat er vanaf 2021 naar verhouding veel subsidie is toegekend aan maatregelen voor fietsinfrastructuur en doorfietsroutes voor deze regio waarvoor een hoger subsidiepercentage geldt. Het instellen van het algemene deelplafond biedt, naast meer flexibiliteit voor de verdeling van middelen over de regio's, ook meer mogelijkheden om grotere projecten zoals maatregelen voor fietsinfrastructuur te financieren.
- Het principe achter de verdeelsleutel (het hoogste regionale deelplafond voor de regio met de grootste verkeersveiligheidsopgave) blijkt goed te werken. In de periode 2019-2022 gaat de meeste subsidie naar de regio's Alkmaar en Zuid-Kennemerland, waar de grootste opgave ligt voor verkeersveiligheid.
- Fietsbereikbaarheid is direct gekoppeld is aan de verkeersveiligheidsopgave: een verkeersveilige fietsinfrastructuur draagt bij aan een goed fietsbereikbaarheid. Voor verkeersveiligheid zijn voldoende criteria opgenomen in de verdeelsleutel voor de regionale deelplafonds. Het vastgestelde regionale fietsnetwerk is bovendien fijnmaziger (groter in omvang) in regio's waar de verkeersveiligheidsopgave het grootst is en volgens de verdeelsleutel het meeste geld voor gereserveerd is. Daarnaast wordt met de 75% en 90% regeling al een extra accent gelegd op de fietsbereikbaarheid.

4. Gebruik van de regeling

Dit hoofdstuk geeft invulling aan de derde onderzoeksvraag waarbij wordt ingezoomd op het subsidieproces en het gebruik van de regeling. Centraal in deze onderzoeksvraag staat wat de ervaringen van gemeenten zijn met het gebruik van de regeling en of deze bijdraagt aan de verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid. De belangrijkste input voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is verkregen uit de evaluatiebijeenkomsten met gemeenten en uit de interne interviews met de betrokken provinciale ambtenaren. In paragraaf 4.1 wordt het subsidieproces beschreven. In paragraaf 4.2 wordt gereflecteerd op de vraag of de subsidie bijdraagt aan de verkeersveiligheid en de fietsbereikbaarheid. In paragraaf 4.3 staan de belangrijkste bevindingen beschreven over de ervaren sterke kanten (wat gaat goed) en zwakke kanten (wat kan beter) in het gebruik van de regeling. Tot slot volgen in paragraaf 4.4 de belangrijkste conclusies.

4.1 Fasering in het subsidieproces

Informeel adviesgesprek

Voordat een subsidieaanvraag wordt ingediend is er een mogelijkheid voor gemeenten om een informeel adviesgesprek te voeren met de provincie. Gemeenten kunnen tijdens zo'n gesprek vragen stellen over bijvoorbeeld het technisch ontwerp (inhoudelijk) en het subsidietraject (proces). Dit traject is sinds 2020 ingericht om gemeenten te helpen een goede subsidieaanvraag in te dienen, die zowel voldoet aan technische voorwaarden als aan procesmatige eisen. Dit informele voortraject is alleen gericht op advies; er worden geen toezeggingen gedaan vanuit de provincie.

Formeel indieningstraject

Na het informele adviesgesprek volgt het formele traject van het indienen van een aanvraag. De periode van opstelling van de regeling loopt van begin februari tot eind september. Bij de beoordeling van aanvragen zijn veel ambtenaren betrokken vanuit verschillende afdelingen binnen de provinciale organisatie. De afdeling subsidies checkt op volledigheid en tijdigheid van de aanvraag en vraagt eventueel aanvullende informatie aan bij gemeenten. De dossiers van alle subsidieaanvragen vanuit de verschillende regio's zijn in beheer bij drie ambtenaren van de afdeling Subsidies. De subsidieaanvragen worden voor beleidsinhoudelijk advies doorgezet naar de beleidssector Mobiliteit die de relevante expertise bij diverse collega's verzamelt om de beoordelingen te kunnen toetsen. De technische expertise wordt vanuit de ingenieursdienst van de directie B&U betrokken en indien nodig wordt externe expertise vanuit het CROW ingewonnen. Voor het toetsen op de randvoorwaarden van de regeling worden collega's vanuit het team Duurzaamheid (voor de duurzaamheidsvoorwaarde) betrokken en indien nodig een collega vanuit Groen (ontsnippering NNN) en Mobiliteit (voor het OV). Wanneer een ontwerp niet volledig conform de richtlijnen van Duurzaam Veilig is, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende ruimte is op een locatie, kan een ontwerp door een aanvrager worden voorgelegd aan een onafhankelijke externe auditor. De kosten van een dergelijke toets kunnen binnen de subsidieregeling worden opgevoerd en worden deels gesubsidieerd. De ontwerptoets moet worden uitgevoerd door een gecertificeerde externe auditor. Bij de afdeling Subsidies ligt het formele mandaat en besluitvorming over de subsidieaanvragen. In totaal heeft de provincie 13 weken de tijd om een subsidieaanvraag af te handelen. Als de provincie aanvullende informatie aanvraagt bij gemeenten, staat de teller even stil en kan de periode dus langer duren.

Uitvoering project en vaststelling

De looptijden van de projecten verschillen. Als een project langer dan een jaar duurt moeten gemeenten jaarlijkse rapportages indienen, zodat de afdeling Subsidies de voortgang kan monitoren en eventuele wijzigingen kunnen worden ingezien. Tussentijds kunnen gemeenten eventuele wijzigingen of uitstelverzoeken indienen, ook kunnen

er voorschotten worden aangevraagd. Voorafgaand aan de vaststelling wordt gecontroleerd of het project is uitgevoerd conform het ontwerp zoals deze bij aanvang in de aanvraag is vastgelegd. Voor alle formulieren van de aanvraag- en voortgangsformulieren tot vaststellingsformulieren en tussentijdse wijzigingen worden vaste formats gebruikt die op de website van het subsidieloket beschikbaar zijn. Ook is het mogelijk om aanvragen digitaal in te dienen via DIGID en eHerkenning

4.1.1 Ervaringen intern betrokkenen

Uit interviews komt naar voren dat door het instellen van het informele adviesoverleg de kwaliteit van de aanvragen aanzienlijk hoger ligt dan in de jaren daarvoor. Over het algemeen worden de aanvragen goed onderbouwd over wat de maatregelen en de te verwachte resultaten zullen zijn. Door het voorgesprek is de provincie al bekend met het project wat de beoordeling van een aanvraag makkelijker maakt. Door de voorgesprekken biedt de provincie gemeenten de mogelijkheid om aanpassingen te doen op het ontwerp. Dit blijkt te werken: het aantal geweigerde subsidieaanvragen is heel klein.

Bij de beoordeling van een aanvraag botsen voorgenomen verkeersveiligheidsmaatregelen wel eens met één van de drie gestelde randvoorwaarden in de regeling zoals het OV. De provincie is ook concessiebeheerder. Een extra drempel of bocht kan de verkeersveiligheid op een locatie vergroten maar tegelijk de doorstroming van het OV belemmeren. Hier schuren de opgaven voor Verkeersveiligheid en het OV en de rollen die de provincie hierin heeft wel eens met elkaar. Ook komt naar voren dat het wegen van de duurzaamheidsvoorwaarde in de praktijk nog best ingewikkeld is. Er zijn de afgelopen jaren veel discussies gevoerd om hieraan een goede invulling te geven en om het meetbaar te kunnen maken. Duurzaamheid is niet het hoofddoel van de subsidieregeling en is dus ook geen knock-out voorwaarde. Als er een goed plan ligt voor fietsbereikbaarheid en/of verkeersveiligheid, wordt dit uiteindelijk niet geweigerd op basis van de duurzaamheidsvoorwaarde.

Uit interne interviews komt naar voren dat de taken en verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld zijn en voor alle betrokkenen helder zijn. Het proces verloopt over het algemeen goed. Voor het honoreren van een aanvraag is het advies nodig van veel verschillende mensen binnen de organisatie. Dit vraagt om een nauwe samenwerking tussen de verschillende collega's en is een kwetsbaar punt tijdens vakantieperioden en beperkte beschikbaarheid van mensen (ook buiten de vakantieperioden). Hierdoor blijven aanvragen wel eens langer liggen dan nodig. Voor het toetsen van de duurzaamheidsvoorwaarde werd bijvoorbeeld een extern adviseur ingezet die maar 4 uur per week beschikbaar was voor de subsidies van kleine infrastructuur. Ondanks deze kwetsbaarheid lijkt de 13 weken in de praktijk wel haalbaar.

De afdelingen Subsidies en Mobiliteit komen periodiek bij elkaar om de stand van zaken van de beoordelingen door te nemen. Ze werken samen in een Excel werksheet, waarin aanvragen, inclusief projectinformatie, worden opgenomen. Hierdoor is de stand van zaken voor iedereen overzichtelijk. Dit werkt prettig volgens alle betrokkenen. In het najaar wordt ieder jaar gestart met het maken van een nieuwe uitvoeringsregeling. Daarbij worden de bevindingen van het afgelopen jaar besproken en worden ook wensen voor het volgende jaar uitgesproken. Op basis hiervan worden aanpassingen in de subsidieregeling gedaan. Het gaat in deze gesprekken niet alleen over hoe de regeling werkt, maar ook over hoe de samenwerking verloopt.

4.2 Bijdrage subsidie aan de opgaven verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid

Tijdens de externe evaluatiebijeenkomsten met gemeenten is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de subsidie heeft bijgedragen aan het uitvoeren van infrastructurele maatregelen gericht op de opgaven voor verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid en welke aspecten hierin een rol spelen. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen:

1. De subsidie draagt bij aan het realiseren van infrastructurele projecten om de verkeersveiligheid of fietsbereikbaarheid te vergroten

Uit de evaluatiebijeenkomsten blijkt dat de subsidie door alle gemeenten wordt gezien als onmisbaar om (deel)projecten op verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid voor elkaar te krijgen die anders minder snel, met meer moeite, niet, of minder uitgebreid tot stand zouden zijn gekomen. Door de financiële mogelijkheid Vanuit de regeling wordt het voor gemeenten makkelijker om een project uit te voeren. Vooral het onderdeel van de subsidie dat gericht is op fietsstimulering en doorfietsroutes vormen momenteel een grote stimulans, vanwege de hoge vergoedingspercentages. Deze locaties zouden zonder de subsidiemogelijkheid in veel gevallen niet geprioriteerd worden door de gemeente, omdat het vaak gaat om locaties die niet hoog op de onderhoudslijst staan. In alle regio's is naar mening van de gemeenten de afgelopen jaren veel ingezet op het verbeteren van infrastructuur. Binnen de uitgevoerde projecten wordt met behulp van de regeling zowel ingezet op verkeersveiligheid (zoals maatregelen voor het verlagen van snelheid en het aanleggen van plateau's) als op fietsbereikbaarheid en doorfietsroutes.

2. De subsidie heeft een agenderende werking voor opgaven rondom verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid

De gemeenten merken dat de subsidie een agenderende functie heeft die niet alleen financieel maar ook inhoudelijk gevoed wordt door de inhoudelijke onderbouwing die bij aanvragen wordt gegeven waarbij de kennis vanuit de CROW-richtlijnen als basis dient.

3. De beheercyclus en gebiedsontwikkelingsprojecten zijn de belangrijkste financiële drijfveren voor gemeentelijke infrastructurele projecten

Het onderhoud van de gemeentelijke infrastructuur vormt de belangrijkste financiële drijfveren bij de aanpak van gemeentelijke wegen. Verkeersveiligheid en Fietsbereikbaarheid is hier slechts een onderdeel van. Door de focus op onderhoud is er bij gemeenten meestal geen budget beschikbaar om de veiligheid van een weg aan te pakken als deze weg volgens de onderhoudscyclus nog niet 'aan de beurt' is of recentelijk is onderhouden. Naast onderhoud is gebieds(her)ontwikkeling ook vaak reden voor het initiëren van projecten. Ondanks dat gemeenten verkeersveiligheid belangrijk vinden, is het financieel niet altijd mogelijk of opportuun voor een gemeente om hier volledig op in te zetten. Dit dilemma speelt ook als er overgestapt gaat worden naar een meer risicogestuurde aanpak. De aanpak van gemeentelijke infrastructurele projecten waar de beheercyclus leidend is staat op gespannen voet met een meer risicogestuurde aanpak. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de dilemma's en kansen van de risicogestuurde aanpak.

4. De effecten van infrastructurele (meerjaren)projecten zijn niet 1 op 1 door te vertalen naar minder verkeersongevallen of verbeterde fietsbereikbaarheid. Gedrag en handhaving zijn ook bepalende factoren voor verkeersveiligheid en de effecten worden vaak pas zichtbaar na afronding van een (veelal meerjarig) project

Gesubsidieerde projecten dragen potentieel bij aan verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid. Hierbij worden echter wel kanttekeningen geplaatst. Gemeenten geven aan dat het lastig is om objectief te beoordelen in hoeverre de gesubsidieerde maatregelen bijdragen aan verkeersveiligheid of fietsbereikbaarheid. Ze geven aan dat verkeersveiligheid afhankelijk is van meerdere factoren, waaronder gedrag en circulatieproblemen elders in een verkeersnetwerk. Een verkeersveilige weginrichting is dus niet één op één door te vertalen naar minder verkeersongevallen. Iets vergelijkbaars geldt voor fietsbereikbaarheid. Het is lastig om te beoordelen in hoeverre projecten bijdragen aan fietsbereikbaarheid. Het realiseren van doorfietsroutes gebeurt vaak in fasen, de verbeterde fietsbereikbaarheid wordt pas écht zichtbaar wanneer (het vaak langjarige) project volledig is afgerond.

4.2 Wat gaat goed, wat kan beter?

In de regionale evaluatiebijeenkomsten met gemeenten is gevraagd hoe zij het gebruik van de subsidieregeling ervaren. Daarbij is gevraagd onderscheid te maken tussen de ervaren sterke kanten (wat gaat goed en moet zo blijven), en de ervaren zwakke kanten (waar liggen verbeterpunten). Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

4.2.1 Sterke kanten (wat gaat goed)

- *Het subsidieproces is duidelijk en overzichtelijk.* Over het algemeen vinden alle regio's het subsidieproces overzichtelijk en duidelijk ingericht.
- *De subsidie is als externe financieringsbron een welkome aanvulling voor gemeentelijke infrastructurele projecten.* De subsidie wordt door alle regio's gezien als een welkome aanvulling om (deel)projecten voor elkaar te krijgen die anders pas later, met meer moeite, niet, of minder uitgebreid tot stand zouden zijn gekomen zoals in de voorgaande paragraaf reeds beschreven is.
- *Het adviesgesprek wordt hooggewaardeerd en leidt tot betere aanvragen en goede samenwerking met de provincie.* Het contact met de provincie tijdens en voorafgaand aan een (potentiële) subsidieaanvraag wordt door alle gemeenten als sterk punt genoemd. In het voorgesprek krijgt de gemeente feedback van de provincie op het ontwerp waardoor deze nog aangepast en verbeterd kan worden. Dit leidt tot kwalitatief betere aanvragen, of eventueel tot het afzien van een aanvraag wat alle partijen tijd bespaart. Gemeenten geven aan dat ze na het voorgesprek beter weten wat de provincie verwacht, wat wel/niet binnen de mogelijkheden ligt en welke verbeterpunten er voor de aanvraag zijn. Een ander voordeel van het voorgesprek is dat beide partijen elkaar door het voorgesprek beter weten te vinden gedurende het proces.
- *De mogelijkheid van online aanvragen wordt positief gewaardeerd en de aanvraagformulieren zijn helder en duidelijk.* Over de aanvraagformulieren is in alle regio's veel positiefs gezegd (naast enkele verbeterpunten, zie 'zwakke kanten', in paragraaf 4.2.2). De formulieren worden als helder en duidelijk ervaren. Mocht er toch een vraag zijn dan is er een makkelijk hanteerbare handleiding beschikbaar via de website van de provincie. Vier van de vijf regio's noemen het online indienen van de formulieren, middels E-herkenning, als positief punt. Dit versnelt en vergemakkelijkt de aanvraag. Tot slot wordt genoemd dat het prettig is dat de aanvraagformulieren gestandaardiseerd zijn.
- *De langere openstelling van de regeling volgens het molenaarsprincipe wordt gewaardeerd.* Vier van de vijf regio's spreken zich positief uit over de langere periode van openstelling en de methode 'op volgorde van binnenkomst' (molenaarsprincipe) ten opzichte van de tender-regeling die eerder werd gehanteerd waarbij in korte tijd alle aanvragen binnen moesten zijn. De gemeenten zijn tevreden met het molenaarsprincipe, ten opzichte van het tendersysteem. De langere openstelling vermindert de werklust bij gemeenten en verhoogt ook de kwaliteit van de aanvraag. Een tenderregeling daarentegen geeft levert veel meer druk met deadlines waardoor aanvragen gedaan werden die nog niet goed genoeg waren.
- *De mogelijkheid tot maatwerk door het uitvoeren van een externe audit (ontwerptoets) wordt als sterk punt genoemd.* Gemeenten uit drie regio's benoemen expliciet de mogelijkheden voor maatwerk bij een project als sterk punt. In de praktijk is het niet altijd mogelijk om te voldoen aan de DV-richtlijnen door het ontbreken van ruimte voor bijvoorbeeld een wegverbreding in historisch stadcentrum. In de regeling is de mogelijkheid opgenomen om door een externe auditor het ontwerp te laten toetsen om te beoordelen of het ontwerp de best haalbare inrichting is in de gegeven situatie.

- *De flexibiliteit die geboden wordt voor zowel de start als de doorlooptijd van een project wordt goed gewaardeerd.* Gemeenten in twee regio's benoemen de flexibiliteit van de startdatum van een project als sterke kant. Zo mag er voorafgaand aan de toekenning van de subsidie gestart zijn met een project. Ook mogen projecten langer doorlopen dan het subsidiejaar en is er een mogelijkheid tot uitstel. Deze flexibiliteit voorkomt dat een infrastructureel traject, dat veelal bestaat uit meerdere projecten die met elkaar samenhangen, stagneert of vertraging oploopt.

4.2.2 Zwakke kanten (waar liggen verbeterpunten)

- *De verantwoording van projecten wordt als tijdrovend en complex ervaren omdat slechts een deel van het project is subsidiabel.* Het splitsen van kosten voor verkeersveiligheid en onderhoud wordt als complex en tijdrovend ervaren. Deze vereiste kan drempelverhogend werken voor gemeenten om een aanvraag in te dienen. Ook zijn niet alle gemeenten bekend met de SSK-raming en moeten daarvoor externe expertise inhuren.
- *Het eindbedrag van een project ligt vaak hoger dan de oorspronkelijke begroting.* Gemeenten van vier regio's geven aan dat in de meeste gevallen de werkelijke kosten hoger uit vallen. Dit komt omdat de subsidieaanvraag gedaan wordt op basis van een kostenbegroting. De kosten vallen in de praktijk vaak hoger uit door de hogere bouwkosten of inhuur.
- *Het indienen van meerdere aparte aanvragen voor maatregelen die binnen een groter project vallen wordt als tijdrovend ervaren.* Gemeenten van vier regio's ervaren dat de administratieve lasten bij het indienen van een aanvraag hoog zijn. Het indienen van een aanvraag wordt als ingewikkeld ervaren omdat vaak maar een deel van een gemeentelijk project subsidiabel is via de regeling. De gemeente moet aantonen welk deel van de kosten horen bij de aanvraag, terwijl de kosten niet altijd te splitsen zijn.
- *Bij de beoordeling wordt te rigide vastgehouden aan de CROW-richtlijnen.* Gemeenten van vier regio's geven aan dat in de praktijk soms niet alle richtlijnen in te passen zijn op de projectlocatie. Het gaat dan bijvoorbeeld over de breedte van een weg. Ook is er binnen de CROW-richtlijnen geen ruimte voor andere belangen, zoals parkeermogelijkheden, gebiedsontwikkeling, etc. In twee regio's blijkt tevens dat niet alle gemeenten op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een externe audit in te zetten om onderbouwd van de CROW-richtlijnen af te kunnen wijken.
- *Het aanvraagformulier is soms star en niet altijd logisch.* Ondanks dat de formulieren voornamelijk als helder en duidelijk worden ervaren noemen gemeenten in drie regio's wat verbeterpunten voor het aanvraagformulier. Het formulier bevat enkele niet-invulbare velden en het is soms niet mogelijk om extra informatie toe te voegen door beperkte invoermogelijkheden in de velden.
- *Er bestaat onduidelijkheid over de uitwerking van duurzaamheidsvoorwaarde in projecten en de wijze waarop dit wordt meegewogen bij de beoordeling.* Gemeenten in twee regio's geven aan niet te weten hoe de provincie het bij de aanvraag verplichte onderdeel 'duurzaamheid' meeweegt bij toekenning van een subsidie. Ook weten zij niet wat er wel/niet valt onder duurzaamheid. Het is vaak lastig te achterhalen wat de aannemer van een project aan duurzaamheid doet en om dat te omschrijven.

- *Het regionale deelplafond is relatief laag ten opzichte van de opgave die er ligt.* Gemeenten in twee regio's geven aan dat het deelplafond relatief laag is. De omvang van de kosten voor bijvoorbeeld doorfietsroutes liggen hoog waardoor het subsidieplafond al snel bereikt is.
- *Er is behoefte aan informatie over het resterende subsidiebudget gedurende openstelling van de regeling.* Gemeenten in twee regio's geven aan gedurende de openstelling van de subsidie op de hoogte gehouden te willen blijven van de hoogte van het resterende subsidiebudget. Omdat ze nu niet weten hoeveel budget er beschikbaar is kan dit een opgejaagd gevoel 'van mogelijk achter het net vissen' geven.

4.5 Conclusie

Algemene conclusie is dat de subsidie bijdraagt aan de uitvoering van gemeentelijke infrastructurele maatregelen om de verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid te vergroten. Door de subsidie komen projecten tot stand die anders niet, pas later of minder uitgebreid tot stand zouden zijn gekomen. Het subsidieproces wordt zowel door de intern betrokkenen binnen de provincie als door gemeenten als helder ervaren en verloopt over het algemeen goed. Het instellen van het adviesgesprek draagt bij aan een efficiënter verloop van het subsidieproces en een betere samenwerking tussen partijen.

De subsidie wordt gezien als onmisbaar voor het realiseren van verkeersveiligheidsmaatregelen bij infrastructurele projecten die anders niet, of pas later of minder uitgebreid gerealiseerd zouden worden. Door de regeling wordt verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid onder de aandacht gebracht bij gemeenten, en deze werkt daardoor ook agenderend. De onderhoudscyclus en gebiedsontwikkelingsprojecten zijn echter de belangrijkste financiële drivers voor gemeentelijke infrastructurele projecten maatregelen. Het blijkt vaak niet mogelijk voor gemeenten om volledig in te zetten op verkeersveiligheid.

Het subsidieproces wordt zowel door de intern betrokkenen binnen de provincie als door gemeenten als helder en overzichtelijk ervaren en loopt over het algemeen goed. Er zijn veel verschillende ambtenaren vanuit diverse plekken in de organisatie betrokken bij de beoordeling van aanvragen. Dit vraagt om een nauwe samenwerking die over het algemeen goed verloopt maar tegelijk ook als kwetsbaar punt ervaren wordt; vooral tijdens vakantieperioden of door een beperkte beschikbaarheid van mensen (ook buiten vakantieperioden). Het instellen van het adviesoverleg met gemeenten wordt zowel door de provincie als door gemeenten als van meerwaarde ervaren. Omdat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden ideeën uit te wisselen en feedback te krijgen op een ontwerp is de kwaliteit van aanvragen hoger dan in voorgaande jaren, waardoor er minder aanvragen op inhoudelijke gronden worden afgewezen. Gemeenten weten beter wat er van hen verwacht wordt en wat de mogelijkheden zijn voordat ze besluiten een aanvraag in te dienen. Dit draagt bij aan een goede samenwerking met gemeenten gedurende het traject en een efficiënter verloop van het subsidieproces. Door langere openstelling van de regeling ervaren gemeenten minder druk waardoor er meer tijd is om een goede aanvraag in te dienen. Zowel binnen de provincie als bij gemeenten bestaat er nog enige onduidelijkheid over de invulling van de duurzaamheidsvoorwaarde en de wijze waarop de voorwaarde wordt meegewogen bij de beoordeling.

Als belangrijkste aandachtspunt wordt genoemd dat verantwoording van projecten veel tijd kost omdat maar een deel van de kosten subsidiabel zijn. Het splitsen van de kosten welke subsidiabel zijn en welke niet wordt als tijdrovend en complex ervaren door gemeenten. Vaak vallen meerdere aanvragen onder eenzelfde gemeentelijke project die allemaal apart verantwoord moeten worden. Daarbij pakken de werkelijke kosten vaak hoger uit dan vooraf begroot omdat de oorspronkelijke aanvraag is gebaseerd op een kostenraming van een ontwerp waarbij geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld een toename in de bouwkosten. De provincie houdt zich bij het

toetsen soms te rigide vast aan de CROW-richtlijnen. Deze verhouden zich soms slecht met de weerbarstige gemeentelijke praktijk waar ook andere belangen spelen op een locatie. Een aantal gemeenten vindt het aanvraagformulier wat rigide. Tot slot wordt de omvang van het regionale deelplafond te laag bevonden in relatie tot de omvang van de opgave. Gemeenten zouden graag gedurende de openstelling willen weten hoeveel resterend budget er nog beschikbaar is.

5 Naar een risicogestuurde aanpak

Dit hoofdstuk geeft invulling aan de vierde onderzoeksvraag waarbij vooruitgekeken wordt naar de risicogestuurde aanpak. Centrale vraag hierbij is hoe het risicogestuurde beleid is uitgewerkt en wat dit betekent voor de inrichting van de regeling. De beantwoording van deze vragen wordt gedaan op basis van een documentanalyse van het regionale Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid. Daarnaast is input verkregen uit interne interviews met de betrokken ambtenaren van de provincie en uit de evaluatiebijeenkomsten met gemeenten.

Paragraaf 5.1 geeft een korte uitleg van de risicogestuurde aanpak, waarbij specifiek wordt ingegaan op de risicokaarten en het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030 dat de basis is van het risicogestuurde beleid. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de eerste ervaringen in de regio met de risicogestuurde aanpak en wordt vooruitgeblikt door de ervaren kansen en bedreigingen van de aanpak te verkennen. Tot slot volgen in paragraaf 5.3 de belangrijkste conclusies.

5.1 Risicogestuurde aanpak

In lijn met het landelijke Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV) is het verkeersveiligheidsbeleid in de provincie Noord-Holland meer risicogestuurd ingericht waarbij de provincie een meer regisserende en aanjagende rol heeft gekregen. In het risicogestuurde beleid wordt ingezet op een preventieve aanpak op basis van risico's (in plaats van een reactieve aanpak op basis van ongevallen) en een integrale aanpak op regionaal niveau. Het beleid richt zich op het voorkomen van ongevallen door de belangrijkste risico's in het verkeerssysteem proactief aan te pakken. Hierbij is gekozen voor een meer data gestuurde manier van werken waarbij (hoog)risicolocaties in kaart zijn gebracht met behulp van risicokaarten. Per regio zijn de belangrijkste gebiedsrisico's in Contourendocumenten vastgelegd. Deze zijn samen met de regio's (met uitzondering van de Vervoerregio Amsterdam) nader uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma verkeersveiligheid Noord-Holland 2030. Het Uitvoeringsprogramma is op 10 oktober 2023 vastgesteld in GS.

5.1.1 Risicokaarten

Ter ondersteuning van de regionale risicoanalyses wordt gewerkt met digitale risicokaarten die helpen de (hoog)risicolocaties op wegen en fietspaden in kaart te brengen. Per regio zijn er kaarten gemaakt van autowegen en fietspaden. Hiervoor zijn de landelijke definities gehanteerd voor veilige autowegen en fietspaden van het Kennisnetwerk SPV. De risicofactoren waar de focus op ligt zijn: de inrichting van wegen en fietspaden, snelheidoverschrijdingen en de aanwezigheid van veel kwetsbaren en onervaren verkeersdeelnemers, zoals ouderen en jongvolwassenen. Deze risicofactoren hebben een voorspellende waarde voor het optreden van verkeersongevallen in de toekomst en worden gecombineerd om risico's in het verkeerssysteem gericht en effectiever aan te pakken. Op basis van de risicofactoren zijn risicoscores toegekend aan autowegen en fietspaden variërend van 1, de laagste risicoscore tot en met 5 de hoogste risicoscore. De data uit de risicokaarten zullen via een online datavisualisatietool (SPV viewer) beschikbaar worden gesteld. Deze viewer is nog in ontwikkeling. Op termijn biedt de risicogestuurde aanpak kansen om het effect van verkeersveiligheidsmaatregelen te monitoren en daarmee de totale opgave voor verkeersveiligheid in kaart te brengen en te volgen.

5.1.2 Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030

Het Uitvoeringsprogramma beschrijft maatregelen tot 2030 om de verkeersveiligheid op (hoog)risicolocaties in Noord-Holland te verbeteren en is samen met alle stakeholders⁴ uit de verschillende regio's opgesteld. Het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid is ingedeeld op basis van de drie E's: Engineering (veilige infrastructuur en veilige voertuigen), Education (rijopleidingen, voorlichting, campagnes en trainingen) en Enforcement (verkeershandhaving). Het programma beschrijft mogelijke infrastructurele maatregelen om risicolocaties veiliger in te richten. De risicolocaties zijn gebaseerd op een analyses van de risicokaarten en de top tien gevaarlijke kruispunten en trajecten uit BLIQ-rapportages⁵.

5.2 Ontwikkelingen richting een risicogestuurde aanpak

Tijdens de evaluatiebijeenkomsten met gemeenten is gevraagd naar de status van het Regionale Uitvoeringsprogramma in hun regio (5.2.1). Ook is gevraagd waar volgens gemeenten de focus in de regionale uitvoeringsprogramma's op ligt en hoe zich dit verhoudt tot de huidige gemeentelijke werkpraktijk. De volgende paragrafen kijken naar welke kansen de gemeenten zien voor een risicogestuurde aanpak (5.2.2) en welke belemmeringen zij ervaren (5.2.3).

5.2.1 Status en voortgang Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid

Ten tijde van de evaluatiebijeenkomsten was het Uitvoeringsprogramma nog in ontwikkeling. In alle regio's lag op dat moment een concept-Uitvoeringsprogramma waarop gereageerd kon worden. Tijdens de bijeenkomsten geven een aantal gemeenten aan dat het Uitvoeringsprogramma in de gemeentelijke colleges vastgesteld gaat worden. Andere gemeenten geven aan het Uitvoeringsprogramma te zien als intentie om projecten aan te pakken maar dat dit niets zegt over het hoe en of de projecten daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. Alle regio's zien het uitvoeringsprogramma als ontwikkeldocument. De risicokaarten, waarop de uitvoeringsprogramma's gebaseerd zijn, zullen de komende jaren nog doorontwikkeld moeten worden; niet alle onderliggende data zijn beschikbaar. Volgens een aantal gemeenten wordt het programma vooral ingezet door de provincie als onderlegger voor de subsidieverlening.

5.2.2 Kansen voor een risicogestuurde aanpak

Het risicogestuurde beleid biedt volgens gemeenten uit de regio's diverse kansen:

- *Door de regionale focus van het beleid kan er makkelijker aan de voorkant worden geprioriteerd en gebudgetteerd.* Dit geeft meer focus op gebieden waar de grootste risico's op verkeersongevallen liggen en duidelijkheid over verdeling van middelen voor de langere termijn en de onderbouwing daarvan. Door de regionale samenwerking kunnen gemeenten meer op regionaal niveau afstemmen over de verdeling van het budget en prioritering van projecten.
- *De risicokaarten kunnen een belangrijke rol hebben bij het vroegtijdig signaleren en agenderen van verkeersonveilige locaties.* De risicokaart wordt gezien als belangrijk instrument voor de onderbouwing van zowel de subsidieaanvraag als het verkrijgen van gemeentelijke budgetten. Als de risicokaart bepaalde locaties aanmerkt als hoog-risicolocaties, zou dit in de onderbouwing volgens de regio's voldoende moeten zijn om subsidie te ontvangen. Het technisch ontwerp van een subsidieaanvraag dient

⁴ 30 gemeenten in de regio's Alkmaar Gooi en Vechtstreek, Kop van Noord-Holland, Westfriesland, Zuid-Kennemerland/IJmond, de politie-eenheden Noord-Holland en Midden-Nederland, Openbaar Ministerie (CVOM), ANWB, Veilig Verkeer Nederland, en de Fietsersbond.

⁵ BLIQ is een verkeersveiligheidsrapportage die de trend en aandachtspunten toont per regio. De rapportage wordt namens STAR vrij aangeboden aan wegbeheerders en politie. https://www.bliq.report/nl-NLD/2023_06/1_1511#52.1744/5.2926/7.1756

dan nog altijd getoetst te worden aan de CROW-richtlijnen voor een duurzaam Veilig wegontwerp. De risicokaarten kunnen bovendien dienen als hulpmiddel om de noodzaak van verkeersveiligheidsmaatregelen op (hoog)risicolocaties over te brengen aan de gemeentelijke politiek en daarmee agenderend werken.

- *De risicogestuurde aanpak wordt gezien als kans om de verkeersveiligheidsopgave versneld aan te pakken.* Door de risicogestuurde aanpak kunnen projecten met een hoog risicoprofiel eerder worden aangepakt. Dit heeft een grotere impact op de algehele verkeersveiligheid in Noord-Holland. Zeker als hier meer financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld.
- *De regionale samenwerking biedt ook meekoppelkansen met andere financieringsbronnen zoals Europese subsidies.* Door het samenvoegen van budgetten kan een verdubbellaar gecreëerd worden om bijvoorbeeld een groot regionaal project op te zetten op het gebied van fietsmobiliteit. Het Europese programma Interreg bijvoorbeeld biedt de mogelijkheid om samen te werken aan regionale projecten, hier krijg je 60% cofinancieringssubsidie voor. Als voordeel kan je in dergelijke programma's niet alleen samenvoegen wat je uitbesteed, maar kunnen ook de apparaatskosten van een gemeente of provincie gedekt worden door extra cofinanciering. Het netto-effect van je eigen bijdrage gaat hiermee met sprongen omhoog.

5.2.3 Belemmeringen/dilemma's bij de risicogestuurde aanpak

Hieronder volgen de belangrijkste dilemma's/belemmeringen die door gemeenten uit de verschillende regio's zijn genoemd:

- *Onderhoudsplanning veelal leidend bij aanpak van verkeersveiligheid*
Verkeersveiligheid wordt door gemeenten van oudsher meestal ingestoken als mee-koppelkans in de onderhoudsplanning. Hier ligt de focus in de meeste gemeenten nog steeds en dit staat op gespannen voet met een meer risicogestuurde aanpak. Dit dilemma is ook in hoofdstuk 4 al aan de orde geweest. Drie regio's geven aan dat de focus in het Regionale Uitvoeringsprogramma vooral ligt bij wegen die al in de planning stonden voor onderhoud en infrastructurele verbeteringen in gebieden waar sprake van is (her)inrichting. Daarmee is de aanpak niet volledig vanuit een risicogestuurde aanpak ingestoken. Vooral grotere gemeenten hebben de mogelijkheid apart budget vrij te maken voor investeringen gericht op verkeersveiligheid, maar in kleinere gemeenten is die mogelijkheid er in de meeste gevallen niet. Het is uiteindelijk de gemeenteraad die prioriteert en beslist over de uitgaven. De verandering naar een meer risicogestuurde manier van werken heeft tijd nodig om in te dalen bij gemeenten, ook bij de gemeenteraden. Het opstellen van de regionale uitvoeringsprogramma's wordt gezien als eerste stap om hier naartoe te werken. De praktijk leert echter dat er ondanks de intentie om bepaalde projecten vanuit verkeersveiligheid aan te pakken, er vooraf niet toegezegd kan worden welk project daadwerkelijk geprioriteerd en uitgevoerd gaat worden binnen een gemeente.
- *Verkeersveiligheid is slechts één van de opgaven waar gemeenten voor staan. Door de koppeling aan andere opgave wordt verkeersveiligheid ook geagendeerd.*
Veiligheid wordt belangrijk gevonden, maar er spelen meer belangrijke thema's en opgaven binnen gemeenten zoals Woningbouw, Groen en Leefbaarheid. Gemeenten ervaren daarom dat het niet voldoende is als de focus enkel ligt op verkeersveiligheid. Door verkeersveiligheid te koppelen aan andere opgaven, wordt verkeersveiligheid ook geagendeerd en is er meer kans dat de projecten tot uitvoering gebracht kunnen worden. Binnen alle regio's wordt bij het opstellen van de Regionale Uitvoeringsplannen geworsteld met dit dilemma. Het is voor hen belangrijk dat er ruimte is voor een meer gebiedsgerichte

aanpak waarin meerdere opgaven binnen een project gerealiseerd kunnen worden en waar verkeersveiligheid een onderdeel van is.

- *Naast objectieve (on)veiligheid hebben gemeenten ook te maken met ervaren (on)veiligheid door burgers die van invloed zijn de prioritering van projecten.*
Hoogrisicolocaties zijn gebaseerd op objectieve gegevens uit de risicokaarten zoals wegkenmerken en ongevallencijfers. Echter, gemeenten hebben naast objectieve (on)veiligheid ook te maken met subjectieve (on)veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om locaties die door omwonenden en weggebruikers als onveilig worden ervaren en daardoor op de politieke agenda komen. Deze locaties worden (lang) niet altijd door de risicokaart als hoogrisicolocatie aangemerkt. Vanuit verschillende kanten kan de druk hoog zijn om deze locaties alsnog aan te pakken. Gemeenten worstelen met dit dilemma.
- *De risicokaarten zijn nog niet voldoende uitontwikkeld om de risicogestuurde aanpak volledig op te baseren.*
De risicokaarten moeten nog doorontwikkeld worden. De kaarten zijn nog niet volledig gevuld met data en ook het onderliggende algoritme, op basis waarvan de risicoscores worden toegekend, is nog niet uitontwikkeld. Veel gemeenten vermoeden dat door het huidige algoritme niet alle hoog-risicolocaties daadwerkelijk herkend worden. De risicokaart houdt geen rekening met subjectieve zaken zoals perceptie en gedrag. Als voorbeeld wordt genoemd het ontbreken van schoolomgevingen in de risicokaarten waarbij ook het type weggebruiker meegenomen wordt (als plekken waar veel kwetsbare verkeersdeelnemers samenkomen). Door het ontbreken van data zien gemeenten de risicokaarten daarom niet als volledig dekkend. Er is nog een slag nodig om de risicokaarten betrouwbaarder te maken om daar het verkeersveiligheidsbeleid op te kunnen baseren. De doelen en ambities in de regionale uitvoeringsprogramma's zijn daardoor nog vrij abstract en niet concreet uitgewerkt. De risicokaarten voor wegen en fietspaden zullen de komende jaren nog doorontwikkeld en verfijnd worden, en datzelfde geldt ook voor de Regionale Uitvoeringsprogramma's.

5.2.4 Aansluiting van de regeling op de risicogestuurde aanpak

Ten tijde van deze evaluatie was het Uitvoeringsprogramma nog in ontwikkeling. In vrijwel alle regio's moest de regioambitie nog nader uitgewerkt worden. Voor vier regio's was echter al wel een concrete lijst van verkeersveiligheidsprojecten opgenomen tot en met 2030. Veel regio's beschouwen het Uitvoeringsprogramma als ontwikkeldocument dat zich de komende jaren zal moeten uitkristalliseren. Ook de risicokaarten zullen nog verder doorontwikkeld moeten worden. De eerste stappen naar een meer risicogestuurde aanpak zijn gezet.

De huidige opzet van de regeling is gebaseerd op de CROW-richtlijnen van het concept Duurzaam Veilig. Ingediende infrastructurele ontwerpen worden vooraf hierop getoetst. De voorgestelde maatregelen van een project zijn in potentie risicobeperkend. Het is wel de vraag of daarmee altijd projecten op hoogrisicolocaties gefinancierd worden. De huidige inrichting van de regeling voorziet niet in een dergelijke keuze. In de huidige regeling worden projecten op volgorde van binnenkomst in behandeling genomen en getoetst. In de risicogestuurde aanpak wordt meer proactief ingezet op de belangrijkste risico's in het verkeerssysteem door een meer data-gestuurde manier van werken.

Om beter aan te sluiten op de risicogestuurde aanpak zou de regeling op een aantal punten aangepast kunnen worden. Het Uitvoeringsprogramma biedt een goed kader voor de subsidieregeling. Alle aangevraagde projecten zouden in principe moeten matchen met de lijst van geplande projecten tot 2030 zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma.

Door de afdeling Subsidies zijn nog een drietal opties genoemd voor het meer risicogestuurd inrichten van de regeling:

- Een eerste optie is om de regeling in te richten volgens een tendermodel waarbij projecten ten opzichte van elkaar gewogen en geprioriteerd kunnen worden. Projecten met een hogere risicoscore (categorie 4 en 5 locaties) worden hoger gewaardeerd waardoor projecten met een lagere risicoscore onder de zaaglijn vallen. Deze optie heeft echter niet de voorkeur omdat de voordelen die het molenaarsprincipe biedt door de langere openstelling voor gemeenten dan komen te vervallen.
- Een tweede optie is om een knock-out voorwaarde op te nemen in de regeling waarbij locaties met een lage risicoscore (< categorie 3) worden uitgesloten voor subsidie. Dit kan bijvoorbeeld ook in een regeling volgens het molenaarsprincipe ingezet worden zodat de voordelen van een langere openstelling gehandhaafd kunnen blijven.
- Een derde optie is om een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoog-risicolocaties.

Bij alle opties of een combinatie daarvan zouden de risicokaarten op termijn als basis kunnen dienen voor de onderbouwing. Gezien de huidige beperkingen van de kaarten is het aan te raden dit niet te snel te implementeren als basis voor een meer risicogestuurde inrichting van de regeling.

Een laatste (toekomstige) mogelijkheid is om de regeling los te laten en een gezamenlijke meerjaren-programmering te maken van projecten waarbij de middelen vooraf gebudgetteerd worden over geselecteerde projecten gebaseerd op de risicokaarten. Door de regionale focus is het mogelijk om meer aan de voorkant te prioriteren op projecten met hoog-risicolocaties en te budgetteren. Dit geeft meer focus op gebieden waar de grootste risico's op verkeersongevallen liggen en duidelijkheid over verdeling van middelen voor de langere termijn. De projecten dienen hierbij nog altijd wel getoetst te worden aan de CROW-richtlijnen voor een veilig wegontwerp.

5.4 Conclusie

Algemene conclusie is dat met het ontwikkelen van de risicokaarten en het Uitvoeringsprogramma de eerste stappen zijn gezet richting een meer risicogestuurde aanpak in samenwerking met de regio maar dat de aanpak wel tijd vraagt om in te dalen binnen de gemeentelijke organisaties. Zowel het Uitvoeringsprogramma als de risicokaarten zijn groeimodellen die nog verder moeten uitkristalliseren. De ontwikkelingen rondom de SPV vaker biedt kansen om het effect van verkeersveiligheidsmaatregelen op termijn beter te monitoren en daarmee de totale opgave voor verkeersveiligheid beter te kunnen volgen. De opzet van de huidige subsidieregeling sluit niet helemaal aan op de risicogestuurde aanpak. Met name de mogelijkheid om direct te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties mist binnen de huidige regeling; projecten kunnen niet ten opzichte van elkaar gewogen worden maar worden op volgorde van binnenkomst behandeld en getoetst op de Duurzaam Veilig-richtlijnen.

Over de status van het Uitvoeringsprogramma wordt wisselend gedacht. Alle gemeenten zien het programma vooral als ontwikkeldocument voor een meer risicogestuurde aanpak. In een aantal gemeenten wordt het programma formeel vastgesteld door het College en bij andere gemeenten wordt het programma meer gezien als een intentieverklaring om projecten aan te pakken. Gemeenten geven aan dat de risicogestuurde aanpak tijd nodig zal hebben om in te dalen in de gemeentelijke organisaties en in de gemeenteraden. De aanpak van verkeersveiligheid is in de eerste instantie niet gebaseerd op de aanpak van hoogrisicolocaties maar wordt vooral

financieel gedreven door de onderhoudscyclus van gemeentelijke wegen. Door verkeersveiligheidsopgave te koppelen aan andere gemeentelijke opgaven zoals Woningbouw en Leefbaarheid is de kans groter dat projecten daadwerkelijke gerealiseerd gaan worden. Naast objectieve (on)veiligheid, gebaseerd op de risicokaart, hebben gemeenten vooral ook te maken met ervaren subjectieve (on)veiligheid door inwoners. Hierbij gaat het lang niet altijd om locaties die als hoog-risicolocatie aangemerkt worden maar wel hoog op de politieke agenda belanden. Dit is een dilemma voor gemeenten. Tot slot geven gemeenten aan dat de risicokaarten nog niet voldoende uitontwikkeld zijn om de risicogestuurde aanpak volledig op te baseren. De kaarten zijn nog niet volledig gevuld met data en ook het onderliggende algoritme, op basis waarvan de risicoscores worden toegekend, is nog niet uitontwikkeld.

Er zijn een twee opties of een samenstel daarvan om de regeling meer risicogestuurd in te richten waardoor het mogelijk wordt direct te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties. Hierbij kunnen de risicokaarten op termijn als onderbouwing dienen. De eerste is de opname van knock-out voorwaarden in de regeling waarbij alleen projecten met een hoge risicoscore gehonoreerd worden. Als tweede optie zou overwogen kunnen worden een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoogrisicolocaties. Het instellen van een tender heeft niet de voorkeur vanwege de nadelen die een beperkte openstelling met zich meebrengt voor gemeenten. Het risicogestuurde beleid biedt volgens de gemeenten diverse kansen. Door de regionale focus van het beleid kunnen projecten en daaraan gekoppelde middelen makkelijker aan de voorkant worden geprioriteerd en gebudgetteerd, waardoor duidelijkheid is over de verdeling van middelen en de aanpak van projecten voor de lange termijn. Het uitvoeringsprogramma en de risicokaarten leggen een goede basis hiervoor. De risicokaarten kunnen ook een belangrijke rol hebben bij het vroegtijdig signaleren en agenderen van verkeersonveilige locaties. De risicokaart kan ingezet worden als onderbouwing bij zowel de subsidieaanvragen als bij het verkrijgen van gemeentelijke budgetten. Door de inzet op hoogrisicolocaties ligt er een kans om de verkeersveiligheidsopgave versneld aan te pakken en daarmee een grotere impact te hebben op de algehele verkeersveiligheid in Noord-Holland. Tot slot biedt de regionale samenwerking meekoppelkansen met andere financieringsbronnen zoals Europese subsidies.

6. Algemene conclusies en aanbevelingen

Dit is een overkoepelend hoofdstuk waarin de vijfde onderzoeksvraag wordt beantwoord met algemene conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid van de regeling, de robuustheid van het onderdeel fietsbereikbaarheid en de opties voor een meer risicogestuurde inrichting van de regeling. Dit wordt gedaan op basis van de deelconclusies uit de voorgaande hoofdstukken.

Paragraaf 6.1 wordt ingegaan in hoeverre de regeling doeltreffend is en welke concrete aanbevelingen kunnen worden gedaan om de doeltreffendheid van de regeling te verbeteren. In paragraaf 6.2 wordt beantwoord of de inhoudelijke onderbouwing van het onderdeel fietsbereikbaarheid voldoende robuust is en welke aanbevelingen ten aanzien van de robuustheid gedaan kunnen worden. Tot slot volgt in paragraaf 6.3 de beantwoording van de vraag in hoeverre de regeling aansluit op de risicogestuurde aanpak en welke opties er mogelijk zijn om de regeling meer risicogestuurd in te richten waarbij nadrukkelijk gekeken is naar de gemeentelijke werkpraktijk.

6.1 Doeltreffendheid regeling

Voor een positieve beoordeling van de doeltreffendheid van een subsidie, moet er aan vier voorwaarden worden voldaan:

1. Er moet sprake zijn van (tenminste gedeeltelijk) doelbereik: het budget wordt (grotendeels) uitgegeven en de projecten worden gerealiseerd;
2. De subsidie moet noodzakelijk (of minimaal bevorderlijk) zijn voor het doelbereik: de subsidie helpt gemeenten om projecten te realiseren;
3. Er is een causaal verband tussen het doelbereik en de inzet van de subsidie: de link tussen de maatschappelijke opgave, provinciale doelen en de uitwerking naar concrete prestaties op basis waarvan deze meetbaar en evalueerbaar kan worden gemaakt is consistent en onderbouwd;
4. De regeling wordt goed ingezet; het subsidieproces verloopt efficiënt en is duidelijk ingericht, geen drempel om aan te vragen etc.

De algemene conclusie is:

Op basis van de bovenstaande voorwaarden wordt de doeltreffendheid van de regeling positief beoordeeld: het is aannemelijk dat de subsidieregeling Kleine Infrastructuur een positieve bijdrage heeft geleverd aan de lokale verkeersveiligheid.

Hieronder wordt de conclusie nader toegelicht:

Ad. 1 Het doelbereik van de regeling is goed.

In de periode 2019-2023 zijn de middelen uit de regeling voor bijna 72% benut. Aan het begin van de periode was er sprake van forse onderbenutting van de regeling door het instellen van de nieuwe beoordelingssystematiek gebaseerd op de Duurzaam Veilig richtlijnen (DV-richtlijnen) van het CROW. Maatregelen als het instellen van adviesgesprekken met gemeenten en het instellen van een algemeen deelplafond hebben geleid tot een betere benutting van de regeling. Door de adviesgesprekken weten gemeenten beter wat er van hen verwacht wordt waardoor de kwaliteit van aanvragen verbeterd is. Er worden geen aanvragen meer op inhoudelijke gronden afgewezen. Door het instellen van het algemene deelplafond kunnen gelden flexibeler worden ingezet waardoor de regeling beter benut wordt. Daarbij zorgen de regionale deelplafonds voor een goede spreiding van middelen waarbij het geld gaat naar regio's met de grootste opgave voor verkeersveiligheid. Projecten worden vooraf getoetst op de bijdrage aan de verkeersveiligheid. Tijdens de beoordeling worden ontwerptekeningen getoetst aan de DV-richtlijnen voor een veilig wegontwerp. Deze richtlijnen en de bijdrage daarvan aan de verkeersveiligheid zijn wetenschappelijk onderbouwd. De gemeente die subsidie ontvangt moet achteraf verantwoorden dat het

project conform oorspronkelijke plan is uitgevoerd. Daarmee wordt geborgd dat de gesubsidieerde infrastructurele projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Ad. 2 De subsidie is noodzakelijk voor het realiseren van gemeentelijke verkeerveiligheidsprojecten.

De subsidie wordt door gemeenten gezien als onmisbaar voor het realiseren van verkeerveiligheidsmaatregelen bij infrastructurele projecten die anders niet, of pas later of minder uitgebreid gerealiseerd zouden worden. De aanpak van gemeentelijke wegen wordt veelal gestuurd door de onderhoudscyclus waar verkeerveiligheid slechts een onderdeel van is. De onderhoudscyclus en gebiedsontwikkelingsprojecten zijn de belangrijkste financiële drivers voor gemeentelijke infrastructurele projecten. Het blijkt vaak niet mogelijk voor gemeenten om volledig in te zetten op verkeerveiligheid. Verkeerveiligheidsmaatregelen zijn altijd onderdeel van grotere onderhouds- of gebiedsprojecten. Hiervoor is geen apart budget gereserveerd.

Door de regeling wordt verkeerveiligheid en fietsbereikbaarheid bovendien onder de aandacht gebracht bij gemeenten, en deze werkt daardoor ook agenderend.

Ad. 3 Op basis van de beleidstheorie is het aannemelijk dat de infrastructurele projecten bijdragen aan verkeerveiligheid.

Alle wegontwerpen worden getoetst aan de DV-richtlijnen. Deze zijn gebaseerd op een bewezen theorie. Een direct causaal verband tussen de getroffen infrastructurele maatregelen vanuit de regeling en de ontwikkelingen in het aantal verkeersslachtoffers is echter niet te leggen. Niet alleen weginrichting maar ook gedrag en verkeershandhaving zijn bepalend. Vermindering van het aantal verkeersslachtoffers kan tot stand komen door (een optelsom van) diverse maatregelen binnen het verkeerssysteem. In De staat van de verkeerveiligheid - Noord-Holland en Vervoerregio Amsterdam 2023 wordt benadrukt dat de inzet op een combinatie van de 3 E's: 'Engineering' (infrastructuur), 'Education' (gedragsbeïnvloeding/educatie) en 'Enforcement' (handhaving) noodzakelijk is om een reductie van het aantal ernstige verkeersslachtoffers mogelijk te maken. Afleiding, snelheid, alcohol en drugsgebruik in het verkeer blijven relevante thema's voor gedragsbeïnvloeding en handhaving. Op basis van de trenddata kan gesteld worden dat er nog een behoorlijke opgave ligt op het gebied van verkeerveiligheid in Noord-Holland, met name de verkeerveiligheid van fietsers. In de periode vanaf 2019 stagneert de daling in het aantal dodelijke verkeersslachtoffers en blijft deze steken rond de 88. Ruim 70% van de dodelijke verkeersongevallen valt op lokale wegen. Daarbij valt bijna drie kwart van de ernstig verkeersgewonden onder fietsers. Dit rechtvaardigt de inzet van de regeling op lokale infrastructurele maatregelen voor wegen en fietspaden. Hier is de grootste winst te behalen op verkeerveiligheid.

Ad.4 Het subsidieproces verloopt efficiënt en duidelijk ingericht.

Het subsidieproces wordt zowel intern als extern als helder ervaren en verloopt over het algemeen goed. Bij de beoordeling van de aanvragen zijn veel ambtenaren betrokken vanuit diverse plekken in de organisatie. Dit vraagt om een nauwe samenwerking die over het algemeen goed verloopt. Het instellen van het adviesoverleg met gemeenten wordt zowel in- als extern als van meerwaarde ervaren. Omdat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden ideeën uit te wisselen en feedback te krijgen op een ontwerp is de kwaliteit van aanvragen hoger dan in voorgaande jaren waardoor er minder aanvragen op inhoudelijke gronden worden afgewezen. Gemeenten weten beter wat er van hen verwacht wordt en wat de mogelijkheden zijn voordat ze besluiten een aanvraag in te dienen. Dit draagt bij aan een goede samenwerking met gemeenten gedurende het traject en een efficiënter verloop van het subsidieproces. Door langere openstelling van de regeling ervaren gemeenten minder druk waardoor er meer tijd is om een goede aanvraag in te dienen. Zowel binnen de provincie als bij gemeenten bestaat er nog enige onduidelijkheid over de invulling van de duurzaamheidsvoorwaarde en de wijze waarop de voorwaarde wordt meegewogen bij de beoordeling. Als belangrijkste aandachtspunt wordt genoemd dat verantwoording van projecten veel tijd kost omdat maar een deel van de kosten subsidiabel zijn. Het splitsen van

de kosten welke subsidiabel zijn en welke niet wordt als tijdrovend en complex ervaren door gemeenten. Vaak vallen meerdere aanvragen onder eenzelfde gemeentelijke project die allemaal apart verantwoord moeten worden.

Aanbeveling 1. Houdt de adviesgesprekken in stand: gemeenten weten beter wat er verwacht wordt en het draagt bij aan een goede samenwerking tussen gemeenten en provincie gedurende het subsidietraject en een efficiënter verloop van het subsidieproces.

Aanbeveling 2. Neem gemeenten tijdig mee wanneer grote inhoudelijke wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd, bijvoorbeeld via de regio-overleggen. Het instellen van de nieuwe beoordelingssystematiek vereiste een periode van gewenning bij gemeenten om te schakelen naar de nieuwe wijze van beoordelen. Dit is ook belangrijk wanneer de regeling meer risicogestuurd wordt ingericht gaat worden.

Aanbeveling 3. Onderzoek de mogelijkheden om de verantwoording door gemeenten te vereenvoudigen.

Aanbeveling 4. Zorg voor een eenduidige invulling van de duurzaamheidsvoorwaarde met bijvoorbeeld goede voorbeelden.

6.2 Robuustheid onderbouwing fietsbereikbaarheid

Voor de beoordeling van de beleidsunderbouwing is gekeken naar verschillende aspecten van de regeling: de consistentie en uitwerking van de beleidskaders, de inbedding van de regeling hierin, de samenhang van de regeling met andere beleidsinstrumenten, en de onderbouwing van de onderliggende aannames over de effecten van de regeling en tot slot de wijze waarop de doelen van de regeling en het beleid gemonitord en geëvalueerd worden. Er zijn passende indicatoren ontwikkeld (output en effectindicatoren) om de doelen van het beleid en de regeling te meten en te volgen.

De algemene conclusie is:

De inhoudelijk onderbouwing van het onderdeel fietsbereikbaarheid is voldoende robuust.

Hieronder wordt de conclusie nader toegelicht:

- *Het beleidskader is consistent.* Het onderdeel fietsbereikbaarheid valt onder de Actieagenda actieve mobiliteit 2022-2027. De Actieagenda heeft een logische opbouw van strategische doelen en operationele doelen. Het beleidskader is consistent: de provinciale doelen zijn in lijn met de landelijke doelstelling concreet doorvertaald in SMART-doelstellingen voor de korte en middellange termijn. Een recente publicatie van de Randstedelijke Rekenkamer bevestigt dat het provinciaal fietsbeleid consistent is vormgegeven en dat de onderbouwing duidelijk is. Enige punt van aandacht is dat er geen aparte doelstelling geformuleerd is ten aanzien van het aandeel fietsers in de mobiliteitsmix. Er wordt in de doelstelling geen onderscheid gemaakt tussen verplaatsingen met de fiets of lopend.
- *Het onderdeel Fietsbereikbaarheid van de regeling is goed ingebed in het beleid.* De regeling sluit goed aan op de actielijnen Doorfietsroutes en Overige netwerken van de Actieagenda actieve mobiliteit. De regeling draagt voor een belangrijk deel bij aan de realisatie en optimalisatie van doorfietsroutes die niet in beheer zijn bij de provincie en het verbeteren van overige regionale en lokale netwerken voor voetgangers en fietsers (die geen onderdeel zijn van doorfietsroutes, recreatieve routes of het provinciaal areaal).

- *Op basis van de beleidstheorie is het aannemelijk dat de gesubsidieerde infrastructurele maatregelen voor fietspaden en doorfietsroutes bijdragen aan de opgave voor actieve mobiliteit.* Het verband tussen het verbeteren van de fietsbereikbaarheid en de toename van het aandeel fiets en daarmee de effecten op gezondheid en milieu is wetenschappelijk onderbouwd. Op het de site van het Kenniscentrum voor Mobiliteit (KIM) en de Kennisbank van het Fietsberaad CROW wordt veel kennis verzameld over deze onderwerpen.
- *Er zijn deels passende indicatoren beschikbaar (en in ontwikkeling) die aansluiten op de doelen van het fietsbeleid.* De provincie verzamelt vooral gegevens op het niveau van trendmonitors. Er zijn passende indicatoren ontwikkeld waarmee de ontwikkelingen op de strategische doelen uit de Actieagenda Actieve Mobiliteit gevolgd kunnen worden: zoals het aandeel actieve verplaatsingen (te voet of per fiets) over korte- en middellange afstanden, het aandeel verplaatsingen met de fiets en het fietsklimaat (totaalscore⁶). Er is op dit moment een voortgangsrapportage in ontwikkeling waarmee PS jaarlijks geïnformeerd gaat worden over de realisatie van de doorfietsroutes en de fietsroutenetwerken. Begin 2023 is een eerste voortgangsrapportage opgeleverd aan PS waarin op het niveau van de zes actielijnen uit de Actieagenda Mobiliteit gerapporteerd is. In 2024 komt een definitief format beschikbaar waarin specifiek wordt ingegaan op de resultaten van de beleidsinspanningen aan de hand van monitoringsdata.

Aanbeveling 5. Formuleer een aparte doelstelling voor het onderdeel fietsbereikbaarheid en passende indicatoren om de prestatie van de regeling op de fietsbereikbaarheid te monitoren. Hiermee kunnen de ontwikkelingen op de doelstelling in de tijd gevolgd worden.

Aanbeveling 6. Ontwikkel passende indicatoren voor het rapportageformat die de voortgang van de doorfietsroutes en het fietsroutenetwerk inzichtelijk maakt. Vraag hiervoor indien nodig advies bij de sector O&I.

6.3 Aansluiting regeling op de risicogestuurde aanpak

Tenslotte is verkend in hoeverre de huidige regeling aansluit op het nieuwe risicogestuurde beleid en welke kansen het risicogestuurde beleid biedt om de opgaven rondom verkeersveiligheid en fietsbereikbaarheid aan te pakken. Hiervoor is gekeken naar hoe het risicogestuurde beleid is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030 en welke opties er zijn voor de inrichting van de regeling. Hierbij is ook gekeken naar de aansluiting op de gemeentelijke werkpraktijk.

De algemene conclusie is:

De opzet van de huidige subsidieregeling sluit nog niet aan op de risicogestuurde aanpak. Er zijn twee opties (of een samenstel daarvan) om de regeling meer risicogestuurd in te richten.

Hieronder wordt de conclusie nader toegelicht:

De mogelijkheid om direct te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties mist binnen de huidige regeling. De risicogestuurde aanpak en regionale focus van het beleid biedt kansen om infrastructurele projecten te prioriteren op locaties waar de grootste risico's op verkeersongevallen liggen. Er zijn twee opties om de regeling meer risicogestuurd in te richten: 1. door de opname van knock-out voorwaarden, of 2. door een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoogrisicolocaties. Met deze opties of een samenstel daarvan is direct(er) te sturen op de aanpak van hoogrisicolocaties waarbij de risicokaarten als onderbouwing kunnen

⁶ De indicator fietsklimaat geeft een samengestelde score over de waardering van het fietsklimaat op basis van verschillende onderdelen (o.a. beleving fietsers, inrichting fietsnetwerk, onderhoudsstatus, stedelijke dichtheid)

dienen. Hierbij kunnen de risicokaarten op termijn als onderbouwing dienen mits deze goed zijn uitontwikkeld wat op dit moment nog niet het geval is. De kaarten zijn nog niet volledig gevuld met data en ook het onderliggende algoritme, op basis waarvan de risicoscores worden toegekend, is nog niet volledig uitontwikkeld. Kwetsbare verkeersdeelnemers zijn bijvoorbeeld een belangrijke factor als het gaat om verkeersveiligheid. Schoolomgevingen waar veel kwetsbare verkeersdeelnemers bij elkaar komen maken nu geen deel uit van de risicokaarten. Op termijn biedt de risicogestuurde aanpak kansen om het effect van verkeersveiligheidsmaatregelen te monitoren en daarmee de totale opgave voor verkeersveiligheid in kaart te brengen en te volgen. Met het ontwikkelen van de risicokaarten en het Uitvoeringsprogramma zijn de eerste stappen gezet richting een meer risicogestuurde aanpak in een regionale samenwerking. Gemeenten zien het Uitvoeringsprogramma vooral als ontwikkeldocument. De grootte van de omvang van de opgave per regio is nog niet voldoende scherp geformuleerd; dat wil zeggen het aantal hoogrisicolocaties voor wegen en fietspaden per regio.

De ervaring leert dat het instellen van een nieuwe werkwijze, zoals de invoering van het nieuwe beoordelingskader in 2019, tijd nodig heeft om in te dalen bij gemeenten. Gemeenten geven zelf ook aan dat er tijd nodig zal zijn om de risicogestuurde aanpak in te laten dalen in de gemeentelijke organisaties en de gemeenteraden. Bij het doorvoeren van een risicogestuurde aanpak zijn er een paar belangrijke aandachtspunten in de gemeentelijke werkwijze die in ogenschouw moeten worden genomen: de aanpak van verkeersveiligheid wordt nu vooral financieel gedreven door de onderhoudscyclus van gemeentelijke wegen en is niet gebaseerd op de aanpak van hoogrisicolocaties. Verkeersveiligheid wordt veelal gekoppeld aan gebiedsontwikkelingen waarbij belangen vanuit meerdere beleidsterreinen gekoppeld worden zoals woningbouw, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, groen. Door de gemeentelijke sturing op de onderhoudscyclus en de gebiedsgerichte aanpak is de kans aanwezig dat een versnelde aanpak van hoogrisicolocaties en daarmee de risicogestuurde aanpak niet goed van de grond komt. Dit is mogelijk te ondervangen door een hoger subsidiepercentage toe te kennen aan projecten op hoogrisicolocaties zoals bij de projecten op doorfietsroutes. Hierdoor kunnen vanuit de regeling dan wel minder projecten gefinancierd worden. De regionale focus biedt ook mogelijkheden de regeling te koppelen aan andere financieringsbronnen zoals Europese subsidies.

Aanbeveling 7. Stel de invoering van het risicogestuurde aanpak voor de regeling uit tot het moment dat de regionale uitvoeringsprogramma's en risicokaarten voldoende uitontwikkeld zijn.

Aanbeveling 8. Houdt bij het doorvoeren naar een meer risicogestuurde aanpak in de regeling rekening met de gemeentelijke werkwijze zoals de voordelen van een langere openstelling en de gemeentelijke financiële drijfveren. Verken de mogelijkheden voor het instellen van een hoger subsidiepercentage of de mogelijkheid om de regeling meer gebiedsgericht in te zetten en te koppelen aan andere financieringsbronnen zoals Europese subsidies.

Bijlage 1 Overzicht bronnen

Literatuur

- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) (september 2019), De relatie tussen gezondheid en het gebruik van actieve vervoerswijzen. Geraadpleegd via [De relatie tussen gezondheid en het gebruik van actieve vervoerswijzen | Publicatie | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid \(kimnet.nl\)](#)
- Provincie Noord-Holland (november 2013) Evaluatie doeltreffendheid Uitvoeringsregeling Subsidie BDU Kleine Infrastructuur Noord-Holland door combinatie Decisio/Goudappel Coffeng
- Provincie Noord-Holland (december 2018), Perspectief Fiets
- Provincie Noord-Holland (september 2019) Opvolgingsonderzoek subsidieregeling Kleine Infrastructuur door O&I
- Provincie Noord-Holland (november 2019), Opgave verkeersveiligheid Noord-Holland 2030.
- Provincie Noord-Holland (maart 2022), Actieagenda actieve mobiliteit 2022-2027
- Provincie Noord-Holland (oktober 2023), het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid Noord-Holland 2030
- Ministeries IenW/JenV/IPO/VNG/Vervoerregio Amsterdam/MRA Rotterdam en Den Haag (december 2018), Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 – Veilig van deur tot deur
- SWOV (2023) De Staat van de Verkeersveiligheid – Noord-Holland en Vervoerregio Amsterdam 2023. Geraadpleegd via <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/R-2023-06.pdf>
- Radboud Universiteit (december 2021) Effectiviteit van snelle fietsroutes – een analyse van het effect op het gebruik en de vervoersmiddelkeuze. Geraadpleegd via [Effectiviteit-van-snelle-fietsroutes_Radboud-Universiteit.pdf.aspx \(fietsberaad.nl\)](#)
- Randstedelijke Rekenkamer (november 2022) Onderzoek naar fietsbeleid en doorfietsroutes. Geraadpleegd via <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/fietsbeleid/>
- Tour de Force (december 2016), Agenda Fiets 2020
- Tour de Force (juli 2022) Nationaal toekomstbeeld Fiets- de kracht van de fiets volop benut. Geraadpleegd via <https://www.fietsberaad.nl/getmedia/a148bc54-32cf-4560-a5bd-a45639f68b20/Nationaal-Toekomstbeeld-Fiets-2040-Digitaal.pdf.aspx>

Websites

- <https://www.kennisnetwerkspv.nl/>
- <https://swov.nl/>
- <https://www.fietsberaad.nl/>
- <https://www.kimnet.nl/>
- <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/>
- <https://www.bliq.report/nl>
- https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Verkeersveiligheid
- https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Fiets

Deelnemers evaluatiesessies

- Gemeente Hoorn, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Opmeer, Adviseur Verkeersadviseur

- Gemeente Koggenland, Adviseur Verkeersveiligheid
- Gemeente Medemblik, Adviseur Verkeer en Vervoer
- SED organisatie (gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland), afdelingshoofd Beheer & GEO-informatie
- Gemeente Beverwijk, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Haarlem, Adviseur Fiets
- Gemeente Heemskerk, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Velsen, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Alkmaar, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Dijk en Waard, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Heiloo (namens BUCH), Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Schagen, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Hollands Kroon, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Gooise Meren, Adviseur Verkeer en Vervoer
- Gemeente Hilversum, Adviseur Verkeer en Vervoer

Gesprekken intern

- Provincie Noord-Holland, beleidsadviseur Verkeersveiligheid, sector Mobiliteit, directie Beleid
- Provincie Noord-Holland, beleidsadviseur Fietsbeleid, sector Mobiliteit, directie Beleid
- Provincie Noord-Holland, adviseur subsidies, sector Subsidies en Inkoop, directie Concernzaken
- Provincie Noord-Holland, medewerker subsidies, sector Subsidies en Inkoop, directie Concernzaken