

Aan de leden van Provinciale Staten provincie Noord-Brabant
p/a Griffie
Postbus 90.151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

<i>referentie</i>	<i>e-mail</i>	<i>datum</i>
R15.031PdK/PvG	info@zuidelijkerekenkamer.nl	20 mei 2015
<i>onderwerp</i>	<i>telefoonnummer</i>	<i>bijlagen</i>
Beter Benutten provincie Noord-Brabant	040 - 232 93 38	2

Geacht Statenlid,

Hierbij bieden wij u een exemplaar aan van het door de rekenkamer vastgestelde Bestuurlijke rapport van het onderzoek Beter Benutten provincie Noord-Brabant. Ter informatie sturen wij hierbij ook de persmededeling mee.

Het bijbehorende rapport van bevindingen is te raadplegen via de website
www.zuidelijkerekenkamer.nl

De Zuidelijke Rekenkamer heeft het rapport vastgesteld 14 april 2014.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur Zuidelijke Rekenkamer



prof.dr. M.J.M. Vermeulen
waarnemend voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur - secretaris

Programma Beter Benutten Brabant

Deel I Bestuurlijk rapport

14 april 2015

Het Hooghuis Keizersgracht 5 5611 GB Eindhoven Postbus 2000 5600 CA Eindhoven

☎ 040-2329338 www.zuidelijkerekenkamer.nl  @ZuidRekenkamer

KvK nr. 589 58 785

De Zuidelijke Rekenkamer is de gemeenschappelijke rekenkamer voor de provincies Noord-Brabant en Limburg

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opzet onderzoek	5
2 Bevindingen op hoofdlijnen	7
2.1 Keuze maatregelen	7
2.2 Verdeling verantwoordelijkheden	13
2.3 Financiering	16
2.4 Stand van zaken uitvoering	21
2.5 Informatievoorziening (PS)	24
3 Conclusies en aanbevelingen	28
3.1 Conclusies	28
3.2 Aanbevelingen	30
4 Reactie Gedeputeerde Staten	31
5 Nawoord rekenkamer	33

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode juli 2014 - december 2014 onderzoek verricht naar het programma Beter Benutten Brabant.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Voorliggend rapport (Deel I) is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding en opzet van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 bevat voor de onderzoeksvragen de bevindingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 worden de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid op een rij gezet en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en het nawoord van de rekenkamer.

Het onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. Deel II kan geraadpleegd worden op de website van de rekenkamer:
www.zuidelijkerekenkamer.nl

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in 2011 aangegeven dat de bereikbaarheid in Nederland de komende jaren onder druk komt te staan. Ze streeft optimale bereikbaarheid na om 'de economie structureel te versterken'. Daarvoor heeft Nederland 'een goed functionerende infrastructuur van wegen, spoor- en vaarwegen en openbaar vervoer nodig' en om die reden investeert het kabinet in de infrastructuur door aanleg en uitbreiding van wegen en vergroting van de capaciteit op het spoor, maar ook in een betere benutting van de bestaande infrastructuur. Wat betreft betere benutting blijkt uit ervaringen met mobiliteitsprojecten dat deze kunnen bijdragen aan het verminderen van de files, mits er sprake is van maatwerk.

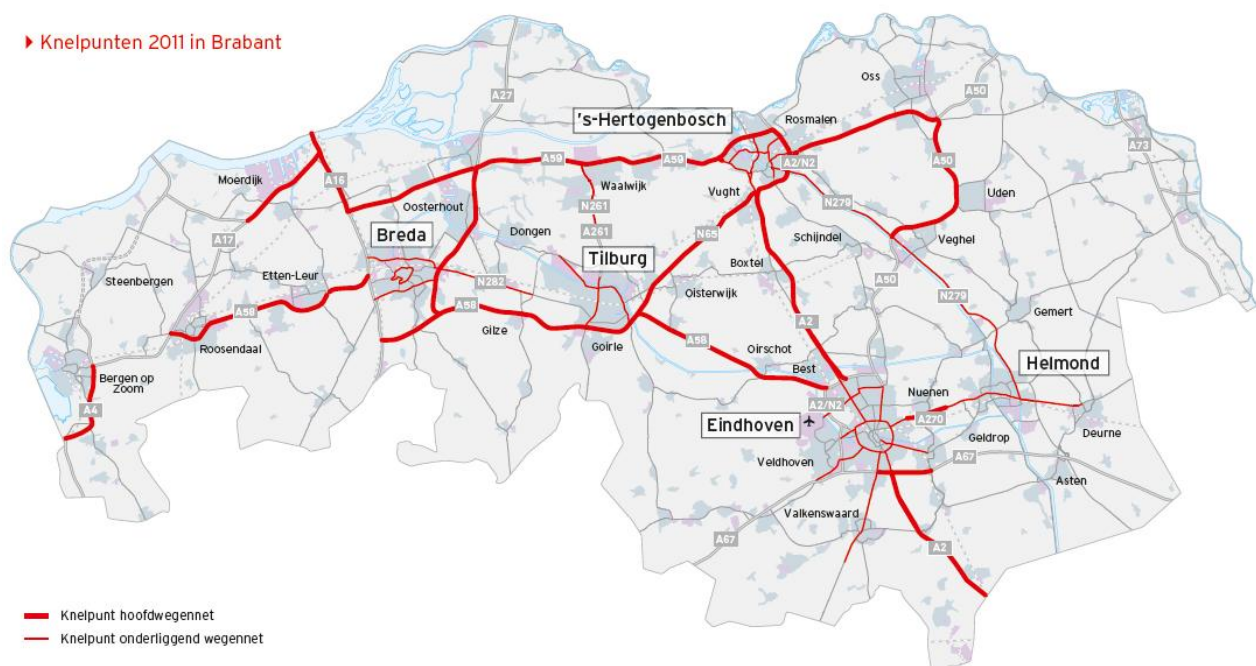
De minister van IenM wil op een innovatieve wijze komen tot een betere benutting van de bestaande infrastructuur en heeft ingezet op het programma Beter Benutten (BB). Hierin heeft het Rijk als doelstelling om samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven de files "deze kabinetsperiode" met circa 20% te reduceren op specifieke corridors in de drukste gebieden van het land en om daar de groei op het spoor te accommoderen. BB is een samenwerkingsprogramma, waaraan het Rijk maximaal € 794 miljoen bijdraagt en de decentrale overheden plus bedrijfsleven ten minste € 300 miljoen.

In twaalf regio's zijn afspraken gemaakt over het programma. Per BB-regio is een met de regio afgestemd maatregelenpakket opgesteld. Eén van de tien BB-regio's is Noord-Brabant, waarvoor het programma Beter Benutten Brabant (BBB) is opgesteld. Uitgangspunt daarbij was een voor Brabant opgestelde eigen knelpuntenkaart (zie figuur a op de volgende pagina). BBB omvat, aansluitend bij het landelijke programma, innovatieve maatregelen die het Rijk, regionale overheden (waaronder de provincie Noord-Brabant) en het bedrijfsleven samen willen realiseren in de drukste regio's van Brabant om de bereikbaarheid te verbeteren. Initieel betrof het 27 projecten/maatregelen. Het doel is om de fileknelpunten in de regio Brabant met circa 20% te reduceren en de stijgende vraag op het spoor en het openbaar vervoer te accommoderen. De uitvoering van het programma is in 2012 gestart en de effecten moeten eind 2014 zichtbaar zijn.

Het programma BB(B) is een complexe en uitgebreide opgave. Zo betreft het een samenwerking waarbij vele partijen betrokken zijn. Mede gelet op de risico's die de complexiteit met zich meebrengt en het financieel en maatschappelijk belang van het programma hebben de Algemene Rekenkamer en Zuidelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar het programma BB(B). Daarnaast kan het onderzoek mogelijk ook aandachtspunten opleveren voor het vervolg op BB waartoe in 2014 is besloten. In deze rapportage wordt voornamelijk ingegaan op de bevindingen van de

Zuidelijke Rekenkamer inzake het programma BBB. Zie voor de bevindingen van de Algemene Rekenkamer inzake het programma BB: www.rekenkamer.nl.

Figuur a Knelpuntenkaart regio Brabant: Knelpunten 2011 in Brabant



Bron: Folder Programma Beter Benutten Brabant (Regio Brabant, 2012)

1.2 Opzet onderzoek

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de stand van zaken, achtergrond, verantwoordelijkheidsverdeling en financiering van de maatregelen bij de BB-regio Brabant, de mate waarin dit overeenkomt met hoe het op landelijk en regionaal niveau is bedacht (opgezet) en de informatievoorziening daarover op regionaal niveau.

De onderzoeksvragen hebben betrekking op: de keuze voor de maatregelen, de verdeling van de verantwoordelijkheden en bekostiging, realisatie van de maatregelen eind 2014 en de informatievoorziening aan Provinciale Staten (PS). Hoofdstuk 2 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer zich gericht op de periode 2011 tot en met 2014. Daarbij is in algemene zin naar het gehele programma BB en het gebiedsprogramma BBB gekeken. Daarnaast is diepgaander naar zestien maatregelen van BBB gekeken waar, uitgaande van provinciale gegevens, de provincie verantwoordelijk is voor de uitvoering (trekker) en/of

financieel aan bijdraagt én waar het Rijk financieel aan bijdraagt. Tijdens het onderzoek is evenwel gebleken dat voor drie van deze maatregelen, Spitsmijden A2, Aansluiting Kempenbaan Tilburg en Fietsenstallingen station Breda, geldt dat de provincie geen trekker is en ook niet financieel bijdraagt. Wat betreft de stand van zaken van de realisatie heeft het onderzoek zich primair gericht op de prestaties, omdat een overall inzicht in effecten van de maatregelen eind 2014 nog niet mogelijk is. Het betreft geen ex postonderzoek omdat het programma, waarvan het grootste gedeelte aanvankelijk eind 2014 als einddatum had, op dat moment nog in uitvoering was.

Tabel 1 Door de rekenkamer onderzochte maatregelen naar soort maatregel

Soort maatregel	Maatregel
Vraag	Fietsstimulatieprogramma
	Spitsmijden A2
Weg(infra)	Aansluiting Kempenbaan Tilburg
	Quick win knooppunt Paalgraven
OV/Spoor/P&R	Uitbreiding P&R Maarheeze
	Fietsenstallingen station Breda
Dynamisch Verkeersmanagement (DVM)	Mobiliteitsmanagement A50 Veghel
	Regelscenario A270 Nuenen (vervallen)*
	Regelscenario N69 (vervallen)*
	Regelscenario Tilburg-Centrum
	Regelscenario Efteling
	Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch
Intelligente Transport Systemen (ITS)	Multimodale reisinformatie
	Derde tender in-car
	Spookfiles A58
Binnenvaart	Zuid-Willemsvaart/Wilhelminakanaal

* Najaar 2013 is besloten deze maatregel niet verder in uitvoering te nemen, omdat uit een analyse bleek dat het niet meer de gewenste verkeerskundige effecten zou hebben (zie ook paragraaf 3.8 en 3.9 van Deel II).

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gegevens verzameld door middel van gesprekken, documentanalyse en dossieronderzoek. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2 van Deel II. Bijlage 4 van Deel II bevat een afkortingenlijst.

Voor de beoordeling zijn uitgangspunten uit relevante (beleids)documenten van lenM en de provincie Noord-Brabant gehanteerd en algemeen aanvaarde uitgangspunten met betrekking tot beleids- en verantwoordingsinformatie.

2. Bevindingen op hoofdlijnen

2.1 Keuze maatregelen

De eerste onderzoeksvraag luidt: *waarom is in het gebiedsprogramma voor deze maatregelen gekozen?*

Proces

Begin 2011 heeft lenM in een ambtelijk overleg aangegeven dat zij BB wilde starten. Daarvoor dienden de regio's zelf een pakket aan maatregelen voor hun regio in te dienen. Daarop hebben de partners van de regio Brabant (provincie, de B5, SRE¹ en het bedrijfsleven) een onderzoek door het onderzoeks- en adviesbureau MuConsult laten uitvoeren. Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarbij de knelpunten in Noord-Brabant in kaart zijn gebracht (zie voor de knelpuntenkaart figuur a in hoofdstuk 1). Daarnaast zijn 40 - door de regio aangeleverde - maatregelen benoemd om deze knelpunten aan te pakken.

Vervolgens is in een projectgroep regio Brabant met alle betrokken partijen (lenM, Rijkswaterstaat (RWS) en partners regio Brabant) gesproken over de uitgevoerde probleemanalyse en daarbij geformuleerde mogelijke maatregelen. Een expertteam van lenM heeft meegekeken. Daarvoor zijn twee expertmeetings georganiseerd. Dit alles heeft geleid tot een concept maatregelenpakket dat de regio Brabant gezamenlijk bij lenM heeft ingediend voor BBB. Uitgangspunt voor de keuze van de maatregelen waren de in kaart gebrachte knelpunten. Daarnaast is ook gekeken naar een bepaalde balans tussen de vier regio's in Noord-Brabant. Bijna alle maatregelen die gekozen zijn, stonden al op stapel, omdat alles gereed moest zijn in een zeer korte tijdsperiode en er een harde voorwaarde was van cofinanciering.

Het concept maatregelenpakket is in oktober 2011 ingediend bij lenM. Adviesbureau Ecorys heeft, in opdracht van lenM, deze maatregelen in zeer kort tijdsbestek getoetst op verwachte kosteneffectiviteit. Na beoordeling van de kosteneffectiviteit heeft lenM vervolgens besloten welke maatregelen wel en welke niet meegenomen zouden worden binnen BBB en welke maatregelen op de reservelijst zouden komen. Ook werd besloten de ITS-maatregelen als apart landelijk project op te pakken.

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BO-MIRT) van 9 november 2011 is vanuit de regio de teleurstelling kenbaar gemaakt over drie afgevalen, naar de mening van de regio prioritaire maatregelen, maar er was volgens de provincie geen onderhandelingsruimte bij het Rijk. Tijdens het BO-MIRT heeft de minister akkoord gegeven voor de door lenM gekozen maatregelen, waarmee de maatregelenpakketten zijn vastgesteld. Op dat moment zijn ook de

¹ B5 bestaat uit de steden Breda, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven. SRE staat voor Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

financiële middelen vanuit het Rijk vastgesteld. Dit alles onder de voorwaarde van goedgekeurde plannen van aanpak die voor elke maatregel nog moesten worden opgesteld. Daarop is in januari 2012 de Bereikbaarheidsverklaring “Programma Beter Benutten Brabant” opgesteld en op 30 januari 2012 ondertekend door het bestuurlijk trio (zie paragraaf 2.2). Uiteindelijk omvatte het gekozen BBB pakket 27 maatregelen met een totale waarde van ruim € 72 miljoen.

Vervolgens zijn de plannen van aanpak door de regio Brabant opgesteld, waarna ze door de kennisboard van lenM zijn getoetst, zowel kwantitatief (bijdrage aan doelstellingen en kostentechnisch) als kwalitatief (inclusief vergelijking regio's). Ten slotte zijn de initiële plannen van aanpak (startbeslissingen) in juni 2012 door de stuurgroep Netwerkprogramma BrabantStad Bereikbaar (zie paragraaf 2.2) vastgesteld.

Inhoudelijk / maatregelen

lenM heeft voor de maatregelenpakketten een aantal uitgangspunten en criteria geformuleerd. Deze zijn in het rapport van MuConsult toegepast voor het totale pakket en gescoord voor de afzonderlijke maatregelen.

Op het niveau van het maatregelenpakket als geheel zijn drie randvoorwaardelijke criteria gesteld.

- Ten eerste dient de regio minimaal 30 à 50% bij te dragen in de kosten van het gehele pakket. De rekenkamer heeft vastgesteld dat er initieel sprake is van een verdeling Rijk 57% - regio 43%, waarmee aan dit criterium wordt voldaan (zie ook paragraaf 2.3).
- Ten tweede dient het pakket een goede mix te zijn van modaliteiten (weg, OV) en oplossingsrichtingen (aanbod, vraag). De rekenkamer heeft geconstateerd dat het maatregelenpakket verschillende modaliteiten en oplossingsrichtingen bevat, waarmee ook aan deze voorwaarde wordt voldaan (met daarbij overigens wel de kanttekening dat ‘een goede mix’ niet is gedefinieerd). Zie tabel 1 in hoofdstuk 1 voor de verdeling van de door de rekenkamer onderzochte maatregelen.
- Ten derde dient er duidelijkheid over uitvoerende instantie en bestuurlijk commitment te zijn. Duidelijk kenbaar moet zijn: wie initiatiefnemer en uitvoerder is; hoe financiering geregeld is; en door wie, wanneer en hoe de maatregel wordt uitgevoerd, inclusief coördinatie en monitoring en evaluatie. De rekenkamer heeft geconstateerd dat op papier grotendeels is voldaan aan dit derde criterium. Zo heeft ze vastgesteld dat uit onder andere de Bereikbaarheidsverklaring, het format voor de plannen van aanpak en het plan van aanpak Monitoring & Evaluatie (M&E) blijkt dat vooraf goed nagedacht is over het belang van het regelen en vastleggen van zaken als verantwoordelijkheden, financiën en verantwoording. Verder heeft ze vastgesteld dat in de meeste plannen van aanpak aandacht wordt besteed aan wie verantwoordelijk is voor de maatregel, andere betrokken organisaties, probleem en oplossingen, doelstelling, financiën (kosten en budget), planning en risico's. Alleen voor twee van de onderzochte ITS-maatregelen (Multimodale

reisinformatie en Derde tender in-car) zijn de plannen van aanpak bewust beperkt uitgewerkt, omdat men dit gaandeweg met de markt wilde vormgeven. In de Bereikbaarheidsverklaring was als vereiste opgenomen dat de plannen van aanpak vóór 1 juli 2012 getekend dienden te worden en daarmee het startbesluit voor die datum zou zijn genomen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat slechts van één van de 16 onderzochte maatregelen het plan van aanpak volledig is ondertekend inclusief datering. Hierdoor kan niet worden vastgesteld hoeveel plannen van aanpak daadwerkelijk vóór 1 juli 2012 zijn ondertekend.

Verder heeft lenM op het niveau van de maatregelen uitgangspunten en rangschikkende criteria geformuleerd.

De volgende uitgangspunten zijn genoemd:

- De maatregelen dienen bij te dragen aan de doelen van BB (en beleidsdoelen van de regio): de effecten van de voorgestelde maatregelen zijn zoveel mogelijk gekwantificeerd, waar mogelijk in termen van reductie spitsproblematiek (in voertuigverliesuren (vvu), reistijden, het aantal uit de spits te halen auto's en/of % minder files) dan wel bijdrage aan faciliteren groei op het spoor.

Voor de onderzochte maatregelen heeft de rekenkamer geconstateerd dat de doelen van de maatregelen aansluiten bij de doelen van het Rijk en de provincie (verbeteren van de bereikbaarheid), maar de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen verschilt. Niet altijd is duidelijk wat men bereiken wil en hoe termen zijn gedefinieerd, ook zijn doelen niet altijd specifiek voor één maatregel. De provincie heeft aan lenM laten weten dat zij vvu als outcome een moeilijk te meten waarde vindt. Voor het kwantificeren van het effect is de provincie soms dan ook afgeweken van de indicator vvu. Voorbeelden hiervan zijn:

Voor de maatregel **Fietsstimulatieprogramma** is aan lenM aangegeven dat vvu niet bij de fietsmaatregel past. Daarom is gekozen voor 'aantallen autoverplaatsingen', hoewel deze, zo is aangegeven, erg moeilijk zijn te voorzien. Zo kun je het aantal deelnemers vermenigvuldigen met het aantal fietsritten, waarbij de assumptie is dat alle autoritten worden omgezet naar fietsritten, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. De in het plan van aanpak genoemde aantallen zijn volgens betrokkenen dan ook echt een maximum en waarschijnlijk een overschatting.

Voor de bouw van **Fietsenstallingen** bij **station Breda** staat in het plan van aanpak dat geconcludeerd is dat kosteneffectiviteit voor dit project nauwelijks is te berekenen. Om toch effect te kwantificeren worden vvu vervangen door fietswinsturen. "Investeren in een stationsstalling en in een verdere verbetering van het (snel) fietsnetwerk levert gemeten over een jaar, maar zeker over een periode van 10 jaar (niet ongebruikelijk in de autowereld) flink wat fietswinsturen op. Alleen al voor diegenen die naar het station fietsen ... gaat het daarbij, uitgedrukt in fietswinsturen, al om een bedrag van bijna € 1 miljoen. Als de verbeteringen op de keten worden meegenomen, gaat het om nog grotere bedragen oplopend tot € 21 miljoen (...)."

Overigens is dit project door zowel MuConsult als Ecorys als niet kosteneffectief aangemerkt (zie verderop in deze paragraaf).

Bij maatregel **Quick win knooppunt Paalgraven** is er een verschuiving in doelstelling zichtbaar van reductie van gemiddeld 171 vvu in 2020 en 149 vvu in 2030 naar een minder specifieke doelstelling van volledige afname files A59 en A50 en afname files N329 en N324.

Bij maatregel **Uitbreiding P&R Maarheeze** wordt aangegeven dat de doelstelling wel is om vvu te besparen, maar dat dit niet wordt gemeten omdat het te besparen aandeel vvu dusdanig klein is dat dit niet te meten is.

- De maatregelen dienen een tastbaar effect op te leveren in de periode tot en met 2014. Ze mogen langer doorlopen, mits voldoende effectief en financiering beschikbaar. De rekenkamer heeft op basis van de plannen van aanpak geconstateerd dat voor de meeste maatregelen realisatie vóór 2015 was voorzien. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Zie daarvoor paragraaf 2.4.
- De maatregelen moeten nieuwe projecten zijn: projecten waarvoor nog géén volledige financiering voor deze termijn geregeld is en/of waarover nog géén definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden, worden beschouwd als een nieuw project. Dit geldt ook voor projecten die nog niet in uitvoering zijn en in het kader van BB versneld en/of uitgebreid worden teneinde nog in de periode tot en met 2014 (meer) tastbaar effect te sorteren. Projecten mogen wel onderdeel van een groter geheel zijn.
De rekenkamer heeft geconstateerd dat voor bijna alle maatregelen geldt dat het projecten zijn die al in de pijplijn zaten en versneld zijn opgepakt en in uitvoering zijn genomen.
Op basis van het aangereikte materiaal heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat in alle gevallen aan bovenstaande definitie van nieuw project wordt voldaan. Een voorbeeld daarvan is het **Regelscenario Efteling**, waarover in het plan van aanpak staat dat het de implementatie van het reeds ontwikkelde regelscenario A59/N261 Tilburg - Waalwijk (Efteling) betreft. De implementatie is vóór BBB gestart in verband met tijdsdruk door topdruktedagen bij de Efteling in het voorjaar. De eerste test heeft plaatsgevonden op 6 april 2012. Het regelscenario is in de zomer van 2012 al ingezet.

De meeste onderzochte maatregelen maken ook onderdeel uit van een groter geheel dat buiten BBB valt. Dit komt de overzichtelijkheid volgens de rekenkamer niet ten goede:

De **regelscenario's** binnen BBB die de rekenkamer heeft onderzocht vallen ook binnen DVM BrabantStad (Netwerkprogramma BrabantStad Bereikbaar). Daarnaast omvat DVM BrabantStad nog een aantal regelscenario's die niet onder BBB vallen.

Het **Fietsstimulatieprogramma** maakt onderdeel uit van het in 2009 gestarte 'Fiets in de Versnelling'. Fiets in de Versnelling omvat daarnaast nog andere projecten zoals fietssnelroutes en fietsdeelsysteem.

De maatregel **Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch** maakt deel uit van het Uitwerkingsplan Verkeersmanagement van de gemeente 's-Hertogenbosch (uit 2010). Daarnaast maakt het regelscenario Binnenstad (één van de twee onderdelen van de maatregel) deel uit van het programma DVM BrabantStad. Dit regelscenario bestaat echter uit verschillende elementen die voor een deel binnen BBB worden gerealiseerd.

Afweging tussen en besluitvorming over de maatregelen heeft door lenM plaatsgevonden op basis van een aantal rangschikkende criteria conform onderstaande volgorde:

- **Kosteneffectiviteit.** Dit was het belangrijkste criterium in de beoordeling. De kosteneffectiviteit is door Ecorys gedefinieerd als de verwachte reductie van het aantal vvu (de baten) in relatie tot de verwachte investering (de lasten). Ecorys geeft in haar rapport aan dat de regio (MuConsult) voor een beperkt aantal maatregelen bepaald heeft wat de vermindering van het aantal vvu is dat verwacht mag worden. Voor de meeste maatregelen is via een break-even analyse bepaald welke reductie van vvu nodig is om de jaarlijkse baten op gelijke hoogte te krijgen met de jaarlijkse kosten. Daarbij heeft de regio beoordeeld of de benodigde reductie van vvu per werkdag realistisch is. Ecorys heeft een inschatting gemaakt van de plausibiliteit van deze break-even analyses van de regio en het oordeel of de maatregelen kosteneffectief kunnen zijn. De rekenkamer heeft geconstateerd dat van de 16 onderzochte maatregelen er zes kosteneffectief worden ingeschat. Voor vier maatregelen is geen inschatting van kosteneffectiviteit gemaakt; voor de drie ITS-maatregelen was dit, zo wordt aangegeven, niet mogelijk omdat het innovatieve maatregelen betreffen en voor de maatregel Zuid-Willemsvaart is dit naar weten van de rekenkamer niet gebeurd omdat deze later is toegevoegd. Volgens Ecorys is één maatregel niet kosteneffectief (Fietsenstalling Breda). MuConsult gaf daarnaast bij nog één andere maatregel aan dat deze niet kosteneffectief zal zijn: Regelscenario A270 Nuenen. Voor vier maatregelen geldt dat er onzekerheid bestaat over de kosteneffectiviteit. Deze worden door MuConsult aangeduid als 'wellicht kosteneffectief' of 'kosteneffectief maar de mate waarin succes wordt bereikt is afhankelijk van diverse factoren'.

MuConsult en Ecorys hebben de oorspronkelijke maatregel **Spitsmijden A2** als kosteneffectief ingeschat. Het plan van aanpak heeft een gewijzigde insteek, waarbij wordt gesteld dat de effectiviteit van de aanpak vooralsnog niet bekend is, aangezien in dit project nieuwe technieken worden toegepast.

- Innovatief: levert een “extra plusje” indien hieraan wordt voldaan. Van de 16 maatregelen kunnen er door de rekenkamer op basis van het aangereikte materiaal zes als innovatief worden aangemerkt. Het betreft vooral ITS-maatregelen.

Voor de maatregelen **Multimodale reisinformatie** en **Spookfiles A58** wordt gebruik gemaakt van een innovatieve manier van samenwerking op basis van pre-commercial procurement (PCP), waarbij de maatregel samen met de markt is uitgewerkt.

Voor **Spitsmijden A2** wordt gebruik gemaakt van nieuwe technieken: men wil door middel van een marketingaanpak gebaseerd op overtuigingsstrategieën een verandering naar een structureel ander reisgedrag bewerkstelligen.

Bij **Derde tender in-car** wordt de weggebruiker met behulp van individuele, real-time en in-car aangeboden informatieprikkels beter geïnformeerd, wat moet leiden tot een betere doorstroming.

- Opschaalbaarheid en op termijn eigen business-case: geeft een “extra plusje”, maar is geen absolute voorwaarde. Van de 16 maatregelen zijn er vier opschaalbaar. Dit betreft opnieuw vooral ITS-maatregelen.
- Package deal: dit criterium is later toegevoegd waarbij het idee is dat de maatregelen door publieke partners worden getrokken en versterkt worden door het bedrijfsleven. Voor acht van de 16 onderzochte maatregelen is volgens de rekenkamer sprake van package deals.

Binnen de maatregel **Mobiliteitsmanagement A50 Veghel** hebben meerdere bedrijven van twee bedrijventerreinen een convenant/intentieverklaring ondertekend waarmee ze zich committeren aan het monitoren van het mobiliteitsgedrag van hun werknemers en aan het stimuleren van de werknemers om zich anders te verplaatsen. Daarnaast dienen de bedrijven ook financieel aan de maatregel bij te dragen.

Voor de maatregel **Regelscenario Efteling** was reeds vóór BBB een package deal met de Efteling B.V. gesloten waarbij Efteling B.V. zou zorgdragen voor een verbreding van de toegang van het park.

Voor de **Derde tender in-car** wordt samengewerkt met een aantal consortia, die verantwoordelijk zijn voor drie verschillende in-car oplossingen. Zij leveren daarbij een verwachte cofinanciering van 50%.

Voor de maatregel **Spookfiles A58** wordt een aantal partijen (bedrijfsleven en kennisinstellingen) gecontracteerd. Verwacht wordt dat het bedrijfsleven een substantiële bijdrage levert aan de kosten voor de maatregel.

Voor de maatregel **Zuid-Willemsvaart/ Wilhelminakanaal** hebben 16 bedrijven een intentieverklaring getekend waarin zij verklaren dat zij, na de realisatie van ‘genoemde werken’ de inspanning leveren om de te ontvangen/verladen goederen

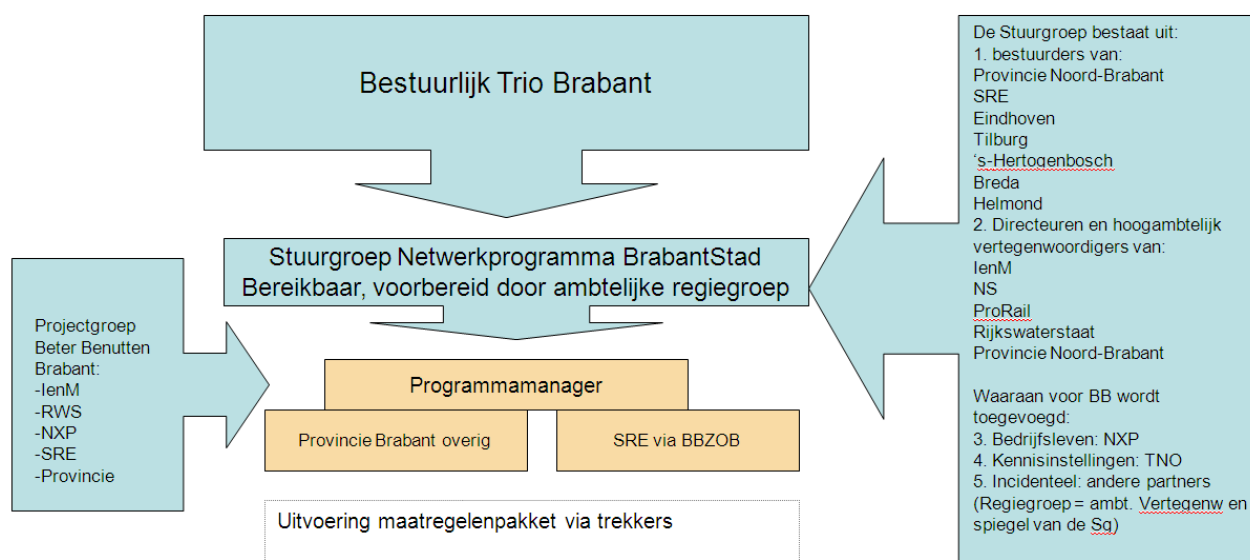
zo veel als mogelijk via de binnenvaart te doen vervoeren. De bedrijven verklaren in totaal 592 autovrachtbewegingen per dag van de weg te halen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de BB-criteria niet altijd, in elk geval niet herkenbaar, terugkomen in de plannen van aanpak.

2.2 Verdeling verantwoordelijkheden

De tweede onderzoeksvraag luidt: *hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de maatregelen van de BB-regio Brabant verdeeld en in hoeverre komt dit overeen met wat werd beoogd?*

In onderstaand schema is de organisatie van BBB weergegeven.



Organisatieschema BBB (bron: Bereikbaarheidsverklaring)

Bestuurlijk trio

Het bestuurlijk trio dat BBB aanstuurt bestaat uit: de minister van lenM, de gedeputeerde Mobiliteit en Financiën van de provincie Noord-Brabant en de CEO van NXP Nederland. Het trio stuurt primair op het tijdig bereiken van programmadoelen met focus op outcome (effecten), op samenhang binnen het programma, het versterken en verduurzamen van de samenwerking van de partners en het realiseren en structureel inbedden van de benuttingsdoelstellingen. De minister en gedeputeerde moeten het publieke belang borgen en het maatregelenpakket monitoren en evalueren voor het afleggen van verantwoording.

Ten aanzien van ITS is een landelijk directeurenoverleg opgericht waarin de regio's gezamenlijk afspraken maken. Het directeurenoverleg is gemandateerd om bestuurlijke beslissingen te nemen. Enkel in geval van escalatie dienen besluiten te worden voorgelegd aan het bestuurlijk trio.

Stuurgroep en regiegroep

Op bestuurlijk niveau staat er onder het trio een stuurgroep. In verband met de tijdsdruk is bij de vorming van de stuurgroep aangesloten bij de reeds bestaande Stuurgroep Netwerkprogramma BrabantStad Bereikbaar. De aansturing van een deel van de maatregelen is gedelegeerd aan de stuurgroep.

De stuurgroep wordt voorbereid door een ambtelijke regiegroep. Dit is op ambtelijk niveau een weerspiegeling van de stuurgroep. De ambtelijke regiegroep beoordeelt bijvoorbeeld de door de projectgroep (zie hieronder) aangeleverde stukken. De regiegroep staat onder leiding van de programmamanager - ambtenaar afkomstig van de provincie - die eindverantwoordelijk is voor de coördinatie van de uitvoering van BBB en toeziet op de aansturing en uitvoering van de maatregelen.

Zowel binnen de ambtelijke regiegroep als in de stuurgroep spreken de partners elkaar aan op de (voortgang van) maatregelen van BBB. De ervaring leert dat dit effect redelijk hoog is. Daarnaast bestaat er volgens de betrokkenen tussen de partijen in de regiegroep een hoge 'gun-factor'. Deze manier van samenwerken en gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel is als positief ervaren. Wel blijkt dat niet alle projectleiders van de maatregelen in de regiegroep zijn vertegenwoordigd.

Voor de landelijk opgepakte ITS-maatregelen bereidt een coördinatieteam de agenda van het directeurenoverleg voor. Het coördinatieteam ITS bestaat uit regionale ITS-projectleiders en vertegenwoordigers vanuit het ministerie.

Projectgroep Beter Benutten Brabant

De inhoudelijke aansturing gebeurt door de projectgroep BBB. De projectgroep bestaat uit een ambtenaar van IenM, RWS, SRE en de provincie en een vertegenwoordiger van NXP. De projectgroep is nevensgeschikt aan de ambtelijke regiegroep en valt ook onder eindverantwoordelijkheid van de programmamanager. In de projectgroep treedt RWS op als procescoördinator. De projectgroep ziet samen met de programmamanager toe op de uitvoering van de maatregelen, op het sluiten van package deals, het informeren van het trio over de voortgang en stand van zaken. Daarbij kijkt zij ook naar versterking van het maatregelenpakket en zorgt zij ervoor dat startbeslissingen tijdig kunnen worden genomen. Binnen de projectgroep is RWS, als trekker, samen met de provincie verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportages.

Vanuit de provincie is aangegeven dat zij binnen BBB een rol als voortgangsbewaker en regionaal coördinator heeft. Daarnaast geeft zij aan dat er verder geen sprake is van een hiërarchische structuur; de programmamanager heeft geen hiërarchische relatie met de projectleiders van de maatregelen en heeft daarmee geen direct sturingsinstrument. "Hierdoor waren er grenzen aan de grip die de provincie kon hebben op de prioritering van de uitvoering van maatregelen bijvoorbeeld binnen een bepaalde gemeente. Wel was er een opschalingsafpraak.

De programmamanager schaalde bij problemen op via de directeur en/of bestuurder van de provincie met de directeur/bestuurder van de trekkende partij."

Trekkers

Per maatregel is een trekker benoemd. Na ondertekening van het plan van aanpak is de trekker van de maatregel gemachtigd om deze verder zelf uit te (laten) voeren (zoals in het plan van aanpak omschreven). De trekker is verantwoordelijk voor de realisatie van de maatregel (binnen het gestelde budget en tijdpad), alle outcome-metingen en periodieke voortgangsinformatie over in elk geval in- en output aan het bestuurlijk trio. Op het moment dat er wijzigingen nodig zijn, moet men altijd, met ambtelijk advies, terug naar de stuurgroep die bevoegd is om een beslissing te nemen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de trekkers van de door de rekenkamer onderzochte maatregelen.

Soort maatregel	Maatregel	Trekker
Vraag	Fietsstimulatieprogramma	Provincie
	Spitsmijden A2	SRE
Weg(infra)	Aansluiting Kempenbaan Tilburg	Gemeente Tilburg
	Quick win knooppunt Paalgraven	Provincie
OV/Spoor/P&R	Uitbreiding P&R Maarheeze	Gemeente Cranendonck & SRE
	Fietsenstallingen station Breda	Gemeente Breda
DVM	Mobiliteitsmanagement A50 Veghel	Provincie
	Regelscenario A270 Nuenen	Provincie
	Regelscenario N69	Provincie
	Regelscenario Tilburg-centrum	Gemeente Tilburg
	Regelscenario Efteling	Provincie
ITS	Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch
	Multimodale reisinformatie	Provincie
	Derde tender in-car	SRE
	Spookfiles A58	Provincie
	Zuid Willemsvaart/Wilhelminakanaal	RWS

In een tussentijdse procesevaluatie uitgevoerd door Berenschot in december 2012 wordt het volgende geconcludeerd: “De uitvoering is belegd bij de uitvoerende partijen, het programmeerteam (de projectgroep) is daarin faciliterend. De uitvoering wordt daarmee naar ons oordeel teveel ‘op afstand’ van het programma geplaatst. Het risico is dat de maatregelen vervallen tot losse projecten van de uitvoerende partijen. De verbinding met het programma verdwijnt en ook de druk op de voortgang en mogelijkheden om vanuit het programma bij te sturen.”

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de organisatie rond het programma BBB in de Bereikbaarheidsverklaring is vastgelegd en ook de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de maatregelen in de meeste plannen van aanpak is geregeld. De rekenkamer heeft verder geconstateerd dat de organisatie in de praktijk over het algemeen conform daarmee is ingericht, maar dat bij twee van de

16 onderzochte maatregelen onduidelijkheid bestond over de vraag wie de trekker van de maatregel is.

Tijdens het onderzoek bestond er enige tijd onduidelijkheid over de rol van de provincie met betrekking tot de maatregel **Quick win knooppunt Paalgraven**. In het plan van aanpak wordt de provincie als trekker voor deze maatregel genoemd. Tijdens het onderzoek wordt echter aangegeven dat de gemeente Oss verantwoordelijk is. Nadat de rekenkamer nogmaals heeft nagevraagd hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, heeft de provincie alsnog aangegeven dat zij de trekker van de maatregel is, maar de gemeente om efficiëntieredenen het projectleiderschap heeft ingevuld onder verantwoordelijkheid van de provincie.

Bij de start van het onderzoek van de rekenkamer is door de provincie aangegeven dat er een discussie bestond of de provincie wel of niet trekker van de maatregel **Spookfiles A58** is. De provincie en lenM hebben contact gehad en geconcludeerd dat dit onduidelijk was. In een later stadium van het onderzoek is aangegeven dat de provincie de trekker is.

Zoals eerder door Berenschot als risico benoemd, heeft de rekenkamer geconstateerd dat bij BBB inderdaad sprake is van veelal afzonderlijke projecten en de provincie tegen grenzen aan loopt bij het sturen en, waar nodig, bijsturen van maatregelen (zie ook paragraaf 2.4).

2.3 Financiering

De derde onderzoeksvraag luidt: *hoe lopen de geldstromen binnen het programma BB(B) en in hoeverre komt de verdeling van de bekostiging van de Brabantse maatregelen overeen met wat werd beoogd?*

Voorziene budgetten

Zoals reeds aangegeven, bekostigen het Rijk en de regio gezamenlijk BBB en is bij de financiering de voorwaarde dat de regio minimaal 30 à 50% bij dient te dragen in de kosten van het gehele pakket. De rekenkamer heeft vastgesteld dat dit bij het beschikbaar gestelde budget het geval is. In het BO-MIRT van november 2011 en in de Bereikbaarheidsverklaring is de bijdrage van het Rijk namelijk vastgesteld op € 41,3 miljoen (57%) en die van de regio op € 31,5 miljoen (43%). Het totale Brabantse pakket kwam daarmee op € 72,8 miljoen. Na ondertekening van de verklaring zijn er nog enkele wijzigingen geweest die van invloed zijn geweest op de financiële omvang van BBB. Zo zijn er bijvoorbeeld twee projecten toegevoegd met een totale omvang van € 29 miljoen en zijn er enkele maatregelen afgevallen.

Zo is bijvoorbeeld de maatregel **Zuid-Willemsvaart/Wilhelminakanaal** toegevoegd en zijn de **regelscenario's A270 en N69** vervallen.

De rijksbijdrage aan BBB is door lenM vastgelegd via de door haar ondertekende Bereikbaarheidsverklaring en plannen van aanpak. Door ondertekening van de plannen van aanpak liggen ook de bijdragen van de andere partners formeel vast. De

bijdrage van het Rijk aan BB is afkomstig uit de Brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. IenM heeft de voor BBB gelabelde BDU deels aan de provincie en deels aan SRE overgemaakt. De provincie heeft haar BDU-gelden vervolgens via subsidietoekenning (beschikkingen) over de maatregelen verdeeld conform de plannen van aanpak.

Bij één van de onderzochte maatregelen, **Spitsmijden A2**, heeft de provincie abusievelijk de BDU-bijdrage toegekend aan de trekker, zijnde SRE, terwijl SRE deze bijdrage ook al direct van IenM had ontvangen zoals afgesproken met IenM. Na melding daarvan door SRE heeft de provincie haar subsidieverleningsbeschikking weer ingetrokken.

Eén van de subsidievoorwaarden van de provincie bij het doorsluizen van de rijksbijdrage BB (BDU) is dat voor alle communicatie met betrekking tot het project bekend moet worden gemaakt dat het project mede mogelijk is gemaakt door een subsidie van de provincie Noord-Brabant.

Zo is ook naast de weg voor de maatregel **Aansluiting Kempenbaan Tilburg** een bord verschenen waarop wordt vermeld dat het project mede tot stand is gekomen door een subsidie van de provincie. De provincie heeft daarvoor een subsidiebeschikking gemaakt, moet over de besteding van de BDU verantwoordingsinformatie aanleveren en een accountantscontrole laten uitvoeren. De provincie heeft bij deze maatregel geen eigen middelen beschikbaar gesteld.

De financiële middelen van de provincie *zelf* aan BBB-maatregelen waren, op één na, reeds voorzien in verschillende provinciale programma's die al vóór BBB waren vastgesteld en waarvan ook deze maatregelen al onderdeel uitmaakten. Via vaststelling door PS van de betreffende begrotingen zijn de provinciale middelen beschikbaar gesteld.

De bijdrage aan **Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch** valt bijvoorbeeld voor een gedeelte onder het uitvoeringsprogramma DVM en het **Fietsstimulatieprogramma** onder het project Fiets in de Versnelling. Alleen voor de maatregel **Quick win knooppunt Paalgraven** waren nog geen provinciale middelen geregeld.

De trekker van de maatregel ontvangt de toegezegde bijdragen van de partners en is verantwoordelijk voor de realisatie van de maatregel onder andere binnen het gestelde budget.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat het lastig is om inzicht te krijgen in de werkelijk beschikbare middelen. Zo worden in verschillende documenten, maar soms ook binnen eenzelfde document voor dezelfde informatie niet altijd dezelfde

bedragen genoemd. Zie onderstaande tabel en de tabel op de volgende pagina voor enkele voorbeelden.²

	Bedragen genoemd/vastgelegd in BO-MIRT 2011 volgens		Bedragen genoemd in plannen van aanpak volgens	
	- BO-MIRT 2011 - Bereikbaarheidsverklaring - Rapportage M&E najaar '12 ³	- Rapportages M&E voor- en najaar 2013 en 2014	- Rapportage M&E najaar 2014	- Effect-rapportage najaar 2014
Rijk	€ 41,3 miljoen (57%)	€ 48,1 miljoen (53%)	€ 38,5 miljoen (44%)	€ 40,0 miljoen
Regio	€ 31,5 miljoen (43%)	€ 42,7 miljoen (47%)	€ 49,0 miljoen (56%)	Niet vermeld
Totaal	€ 72,8 miljoen	€ 90,8 miljoen	€ 87,6 miljoen	Niet vermeld

Verder heeft het ministerie van Financiën, toen BB al liep, besloten dat de BTW niet uit de rijksbijdrage betaald mag worden. In sommige plannen van aanpak wordt echter nog het budget inclusief BTW gegeven. Uit een vergelijking tussen bedragen uit verschillende documenten is duidelijk geworden dat om bij deze maatregelen tot het budget exclusief BTW te komen, alleen de rijksbijdrage moet worden omgerekend tot bijdrage exclusief BTW; de bijdragen van de andere partijen blijken in- en exclusief BTW hetzelfde te zijn.

Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de provinciale bijdragen aan twee van de onderzochte maatregelen:

Voor zowel **Regelscenario Tilburg-centrum** als **Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch** zou de provincie volgens de plannen van aanpak een financiële bijdrage leveren. Bij navraag geeft de provincie aan dat 'de provincie geen financiële dan wel inhoudelijke bemoeienis met deze maatregel heeft'.

Voor de door de rekenkamer onderzochte maatregelen geldt dat deze gefinancierd worden door twee of meer partijen. Er is één uitzondering:

Het **Regelscenario Efteling** wordt in zijn geheel gefinancierd door de provincie. Dit is het gevolg van het uit elkaar trekken van de oorspronkelijke maatregel Regelscenario Tilburg-Centrum/Efteling, waarbij de rijksbijdrage in zijn geheel naar Tilburg-Centrum is gegaan.

In de tabel op de volgende pagina wordt voor de onderzochte maatregelen een overzicht gegeven van het voorziene budget exclusief BTW per bijdragende partij zoals opgenomen in het plan van aanpak. In de tabel is de partij die trekker is 'grijs

² Hierbij zij opgemerkt dat GS alleen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de door hen geaccordeerde provinciale documenten.

³ Dit is de eerste voortgangsrapportage 'Rapportage Monitoring & Evaluatie, najaar 2012, Regio Brabant' van RWS/lenM. In het vervolg van dit rapport worden deze rapportages aangeduid als voortgangsrapportage M&E.

gearceerd'. Onder het kopje 'Rest' vallen gemeenten, SRE, bedrijven, ProRail, RWS of rijksbijdrage uit andere programma's of is sprake van een tekort.

Soort maatregel	Maatregel	Voorziene bijdrage in € exclusief BTW			
		Rijk	Provincie	Rest	Totaal
Vraag	Fietsstimulatieprogramma	1.932.773 ¹	500.000		2.432.773
	Spitsmijden A2	285.714 ¹		340.000	625.714
Weg(infra)	Aansluiting Kempenbaan Tilburg	462.185		1.286.384	1.748.569
	Quick win knooppunt Paalgraven	420.000	128.000	191.000	739.000
OV/Spoor/P&R	Uitbreiding P&R Maarheeze	86.000	110.000	184.000	380.000
	Fietsenstallingen station Breda	2.900.000		4.500.000	7.400.000
DVM	Mobiliteitsmanagement A50 Veghel	60.750 ¹		75.000	135.750
	Regelscenario A270 Nuenen	45.000	53.500		98.500
	Regelscenario N69	70.000 ²	97.000		167.000
	Regelscenario Tilburg-centrum	294.000	70.000	86.000	450.000
	Regelscenario Efteling		176.500		176.500
	Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch	799.000	188.000	613.000	1.600.000
ITS ⁶	Multimodale reisinformatie	1.128.001	152.000	622.000	1.900.000
	Derde tender in-car	882.353 ¹	225.000	1.725.000	2.832.353
	Spookfiles A58	9.819.790	1.214.173	5.950.023	16.983.986
Binnenvaart	Zuid Willemsvaart/Wilhelminakanaal	RWS 5.508.000 ¹	7.943.000	3.257.000	16.708.000
Totaal	Afgerond op miljoenen	25.000.000	11.000.000	19.000.000	54.000.000

¹ Plan van aanpak geeft bedragen inclusief BTW; in verband met vergelijkbaarheid is de in de tabel gepresenteerde rijksbijdrage exclusief BTW (in het algemeen uit document Voortgang regio Brabant 14 maart 2014; dit is een intern document van de provincie en geen formeel verantwoordingsdocument. Het heeft gediend als onderligger voor een voortgangsrapportage M&E van RWS/lenM).

² Document Voortgang regio Brabant 14 maart 2014 geeft € 56.700 exclusief BTW.

Inzicht in werkelijk gemaakte kosten

Over de BDU-middelen moeten de provincie en SRE volgens de sisa-systematiek (single information, single audit) verantwoording aan het Rijk afleggen over de besteding. De provincie en SRE dienen op één moment per jaar informatie aan te leveren aan het Rijk (si) en het Rijk steunt op de accountantscontrole van de lokale overheden bij het verifiëren van de rechtmatigheid van de bestedingen (sa). Over de BDU-middelen wordt door de provincie verantwoording afgelegd in een bijlage bij de jaarstukken van de provincie die door PS worden vastgesteld.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de provincie eind 2014 nauwelijks (harde) cijfers kan geven over de stand van zaken van de werkelijk gemaakte uitgaven. Zelfs niet voor de maatregelen waar de provincie trekker van is en dus verantwoordelijk is voor de realisatie binnen het voorziene budget en periodieke voortgangsinformatie over de input. Dat geen inzicht kan worden gegeven in de stand van zaken van gemaakte uitgaven is, zo is aangegeven, inherent aan de gekozen afrekenmethodiek waarbij de werkelijke uitgaven pas na ontvangst van de eindverantwoordingen bekend zullen worden. De rekenkamer vraagt zich af hoe de

provincie zonder dit inzicht op financieel gebied haar rol als voortgangsbewaker/ regionaal coördinator van de uitvoering kan uitoefenen. Verwacht wordt dat de eindresultaten qua financiën in het voorjaar van 2015 bij de provincie bekend zullen zijn. Ook zal dan het gerealiseerde percentage cofinanciering van de regio bekend zijn en daarmee duidelijk worden of ook in de praktijk aan het criterium van minimaal 30 à 50% cofinanciering door de regio is voldaan. Bij de weinige bedragen die wel bekend zijn, geldt overigens ook nog eens, evenals bij de voorziene budgetten, dat in verschillende documenten voor dezelfde informatie niet altijd dezelfde bedragen worden genoemd (zie noot 4 bij onderstaande tabel voor een voorbeeld).

In onderstaande tabel wordt voor de onderzochte maatregelen een overzicht gegeven van de (inschatting van de) werkelijk gemaakte kosten eind 2014. Alleen voor de twee onderzochte maatregelen die zijn vervallen (Regelscenario A270 en N69) zijn de daadwerkelijk gemaakte kosten bekend. Van de onderzochte maatregelen die gereed zijn (Fietsstimulatieprogramma, Spitsmijden A2 en Regelscenario Efteling), is alleen voor het Regelscenario Efteling informatie vastgelegd over de gerealiseerde uitgaven. Dit betreft echter slechts een inschatting.

Soort maatregel	Maatregel	Stand van zaken werkelijk gemaakte kosten eind 2014 in € exclusief BTW			
		Rijk	Provincie	Rest	Totaal
Vraag	Fietsstimulatieprogramma ¹				+/- 1.200.000
	Spitsmijden A2				
Weg(infra)	Aansluiting Kempenbaan Tilburg				
	Quick win knooppunt Paalgraven				
OV/Spoor/P&R	Uitbreiding P&R Maarheeze ²		54.656	167.953	222.609
	Fietsenstallingen station Breda				
DVM	Mobiliteitsmanagement A50 Veghel				
	Regelscenario A270 Nuenen (vervallen)	7.015	8.235		15.250 ⁴
	Regelscenario N69 (vervallen)	7.015	8.235		15.250 ⁴
	Regelscenario Tilburg-centrum ¹				450.000
	Regelscenario Efteling ³		176.830		176.830
	Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch				
ITS	Multimodale reisinformatie ¹	+/- 1.000.000	152.000	onbekend	Binnen budget
	Derde tender in-car				
	Spookfiles A58				
Binnenvaart	Zuid Willemsvaart/Wilhelminakanaal				

¹ Betreft verwachting/benadering realisatie door provincie in een gesprek aangegeven.

² Betreft slechts één van de twee onderdelen. Dus nog niet de totaalkosten.

³ Verwachting realisatie.

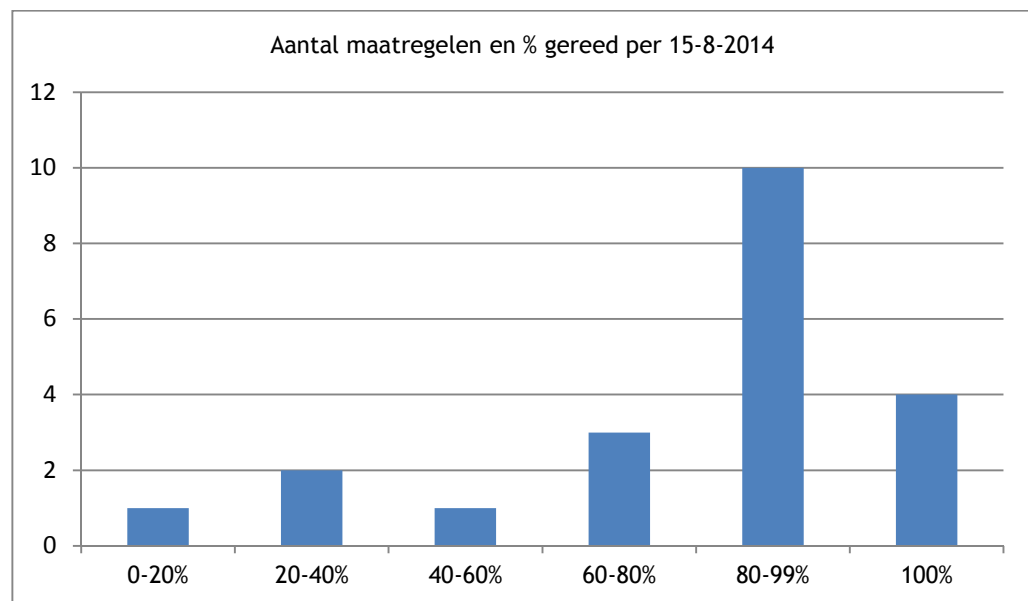
⁴ Bedragen uit eindafrekening. In document Voortgang regio Brabant wordt alleen het totaalbedrag genoemd (A270: € 13.750 en N69: € 16.750). Dit wijkt af van het bedrag in de eindafrekening. Voor N69 geldt dat het totaalbedrag in de subsidievaststelling wel € 15.250 is, maar wordt afwijkend voor het Rijk € 6.252,50 en voor de provincie € 8.998 genoemd.

Als er bij een maatregel geld overblijft, is er sprake van vrijvallende middelen. Zo is er bijvoorbeeld geld overgebleven bij de vervallen maatregelen Regelscenario A270 en N69 en wordt ditzelfde verwacht bij de maatregel Fietsstimulatieprogramma. In elk geval de vrijvallende middelen die rijksbijdrage betreffen mogen gebruikt worden voor BBB of het vervolg daarop (BBB 2.0).

2.4 Stand van zaken uitvoering

De vierde onderzoeksvraag luidt: *in hoeverre zijn de maatregelen van de BB-regio Brabant tot nu toe (eind 2014) gerealiseerd en wat zijn succes- en faalfactoren?*

Het gehele BBB-pakket overziend waren er per half augustus 2014 van de 21 overgebleven maatregelen vier volledig gereed, 13 voor 60-99% en vier voor minder dan 60%.⁴ Zie ook onderstaande figuur.



Bron: Effectrapportage Beter Benutten Regio Brabant najaar 2014

Dit betekent dat half augustus 2014 ongeveer 80% van de maatregelen voor meer dan 60% gereed was. Maar ook geldt dat zeker een vijfde van de maatregelen na 2014 zal worden gerealiseerd. Al snel na de start van het programma werd, in alle regio's overigens, duidelijk dat de kans groot was dat niet alle maatregelen tijdig, zijnde voor eind 2014, zouden worden gerealiseerd. Gaandeweg de uitvoering werd dit bewaarheid en versterkt. Hierdoor wordt aan één van de belangrijke

⁴ Uitgaande van de effectrapportage Beter Benutten Regio Brabant najaar 2014. In de vijfde voortgangsrapportage M&E wordt voor dezelfde peildatum afwijkend gesproken over 23 maatregelen en 15 die voor 60-99% gereed zijn.

voorwaarden van BB (realisatie voor eind 2014) niet voldaan. lenM heeft begrip voor de uitloop en heeft deze ook in een aantal gevallen, soms al bij het plan van aanpak, toegestaan.

Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen **Zuid-Willemsvaart**, en **Fietsenstallingen Breda** en **Spookfiles A58** die naar verwachting pas in respectievelijk 2015 en 2016 gereed zullen zijn.

Op basis van het aangereikte materiaal heeft de rekenkamer vastgesteld dat van de onderzochte maatregelen ongeveer de helft vertraging heeft opgelopen.

Mogelijke redenen voor een latere realisatie zijn:

- veel maatregelen zouden in het laatste kwartaal van 2014 worden gerealiseerd, zodat er maar iets hoefde te gebeuren en de realisatie zou over de jaargrens van 2014 heen schieten;
- de druk die er bij het invullen van het programma werd gevoeld, werd voor de uitvoering niet in dezelfde mate gevoeld (de buit was al binnen);
- vertraging en niet tijdig realiseren leken niet als problematisch te worden ervaren omdat de ervaring was dat het toch geen consequenties had;
- de stuurgroep/programmamanager had geen hiërarchische relatie met de trekkers van de maatregelen en daarmee ook geen direct sturingsinstrument/mogelijkheden.

In reactie daarop zijn tussen lenM en de regionale stuurgroepen afspraken gemaakt om sterker te sturen op tijdige realisatie en effectmeting.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat bij tenminste twee van de onderzochte maatregelen waar sprake is van package deals de acties van het bedrijfsleven achterblijven:

- Bij **Mobiliteitsmanagement A50 Veghel** heeft de overheid de bal bij de bedrijven neergelegd die de intentieverklaring hebben ondertekend. Eind 2014 waren er echter nog maar nauwelijks bedrijven die echt actie hadden ondernomen. Het draagvlak ontbreekt; het project bevindt zich in een impasse. Met de overheid werd eind 2014 gekeken wat er nog gedaan zou kunnen worden om het tot een positief einde te brengen.
- Het **Regelscenario Efteling** was in 2012 operationeel. Het verbreden van de toegang tot het parkeerterrein, waar de Efteling B.V. verantwoordelijk voor was en wat noodzakelijk is voor het optreden van vvu, heeft echter tot juli 2014 op zich laten wachten. Dit als gevolg van de keuze van het bestuur van de Efteling om deze investering in de tijd te verschuiven. De provincie kon daar lastig invloed op uitoefenen.

Drie van de vier BBB-maatregelen die volledig gereed zijn vallen binnen de door de rekenkamer onderzochte maatregelen. De belangrijkste (tussen)resultaten daarvan zijn:

- Fietsstimulatieprogramma: 2.300 verkochte E-bikes en 5 miljoen gefietste kilometers.
- Spitsmijden A2: 418 autoforenzen bereikt, 70 spitsmijdingen per werkdag gerealiseerd;
- Regelscenario Efteling: 67 keer regelscenario ingezet.

Met name de maatregelen Spitsmijden A2 en het Fietsstimulatieprogramma hebben voor verkeerseffecten (70 spitsmijdingen per werkdag) en gedragsverandering gezorgd, zo wordt gesteld. De rekenkamer merkt op dat uit de evaluatie Spitsmijden A2 gebleken is dat men geen metingen over het aantal mijdingen heeft kunnen doen omdat deelnemers de app niet of onregelmatig aanzetten en de app niet altijd goed werkte.

Enkele voorbeelden van successen zijn:

Het **Fietsstimulatieprogramma** heeft vanwege goede overheidscommunicatie de Galjaardprijs gewonnen. Daarnaast is er door de financiële prikkel in combinatie met positieve coaching via de B-Riders App een hoog draagvlak onder de gebruikers die met hun gekochte e-bike naar het werk fietsen en zo tot maximaal € 1.000 kunnen terugverdienen. Het aantal deelnemers is hoger uitgevallen dan verwacht. Het project heeft, zo wordt gesteld, een belangrijke bijdrage geleverd aan gedragsverandering. De maatregel krijgt een vervolg in BBB 2.0 waar het wordt uitgebreid met een werkgeversaanpak.

Bij **Uitbreiding P&R Maarheeze** zijn 90 extra parkeerplaatsen gerealiseerd. Dit aantal is (fors) hoger dan de tenminste 55 die werden voorzien en de 75 waarvan werd gesproken in plannen uit 2011.

Bij **Multimodale reisinformatie** zijn vijf reisplanners (informatiediensten) gerealiseerd. Eén van de ontwikkelde reisplanners heeft de vakprijs van Railforum, het onafhankelijke kennisnetwerk van de railsector, gewonnen. Dit betreft de prijs voor een spraakmakende gerealiseerde verbetering in 2014 in het openbaar vervoer, verbeteringen die het reizen per OV voor de reiziger plezieriger maken.

Vanuit de provincie is aangegeven dat de bij ITS-maatregelen toegepaste nieuwe en innovatieve manier van samenwerking (PCP) vooralsnog erg succesvol lijkt.

Vanuit de provincie is aangegeven dat men over de stand van zaken van de gerealiseerde output/prestaties, evenals voor de werkelijk gemaakte kosten, tot nu toe (zie ook paragraaf 2.3) verder nog niet zo veel kan zeggen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat dit ook blijkt uit de (voortgangs)rapportages; daarin wordt nog nauwelijks inzicht gegeven in deze twee aspecten. Wat betreft inzicht in de outcome/effecten heeft de provincie aan lenM laten weten dat zij vvu een moeilijk te meten waarde vindt (zie ook paragraaf 2.1). Sinds najaar 2013 wordt dit ook landelijk aangegeven: de effectmeting blijkt complexer dan gedacht onder andere door beperkte beschikbaarheid van benodigde gegevens, het soms ontbreken van referentiesituaties en een door betrokken partijen gedeeld praktisch kader voor effectmeting en het bepalen van vvu. Dit werd al als risico onderkend bij de opzet van de M&E van BBB.

Het **Regelscenario A270** kwam in 2010 uit een analyse naar voren als interessante oplossing voor gesignaleerde knelpunten. In het kader van BBB gaf MuConsult in 2011 de inschatting dat het scenario niet kosteneffectief zal zijn. Door de regio werd het opgenomen in het concept maatregelenpakket, waarna het door Ecorys als kosteneffectief werd bestempeld en door lenM werd gekozen als maatregel voor BBB. In 2012 is de analyse uit 2010 opnieuw uitgevoerd met actuele gegevens (kosten ruim € 15.000) en bleek dat het niet meer het gewenste verkeerskundige effect zou hebben en is de maatregel geannuleerd.

2.5 Informatievoorziening (PS)

De vijfde onderzoeksvraag luidt: in hoeverre zijn PS van de provincie Noord-Brabant geïnformeerd over BB(B), in hoeverre komt dit overeen met wat werd beoogd en is deze informatie bruikbaar voor hun kaderstellende en controlerende taak (verantwoordelijkheden)?

PS zijn in de periode 2012 tot en met 2014 op verschillende momenten geïnformeerd over het programma BBB. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze informatie ter kennisneming aan PS is aangeboden, dat daarbij slechts globaal wordt ingegaan op BBB en zeer beperkt als programma over de stand van zaken en resultaten⁵ van BBB wordt gerapporteerd. Als daarbij aandacht wordt besteed aan specifieke maatregelen dan wordt niet aangegeven of de provincie bij deze maatregelen een rol heeft en welke dat is. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat er op onderdelen sprake is van onjuistheden/slordigheden en inconsistentie in de informatie.

Zo betreft het in een enkel geval maatregelen waarbij de provincie noch een inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft noch een financiële bijdrage levert zonder dat dat duidelijk wordt. Verder betreft het zelfs in een enkel geval een maatregel die niet onder BBB valt.

Het project Spitsmijden (binnenstad Eindhoven en 's-Hertogenbosch) valt niet onder BBB, maar wordt in de jaarstukken 2013 wel bij BBB genoemd als afgerond project. Daarbij geldt bovendien dat bij het project met een vergelijkbare naam, **Spitsmijden A2**, dat *wel* onder BBB valt de provincie geen trekker is en ook geen financiële bijdrage levert. In deze jaarstukken wordt ook de start van de uitvoering/voorbereiding van drie projecten als gerealiseerde prestatie voor 2013 genoemd. Los van de vraag of de start van de uitvoering een *gerealiseerde* prestatie is, constateert de rekenkamer dat op andere maatregelen waarvoor ook stappen in de uitvoering zijn gezet niet wordt ingegaan. Verder wordt in deze jaarstukken over negen **regelscenario's** gesproken, terwijl in andere informatie over een ander aantal wordt gesproken.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat PS daardoor via de gegeven informatie geen volledig inzicht krijgen in de voortgang van het programma BBB. De aan PS

⁵ De gerealiseerde output/prestaties en gemaakte kosten al dan niet afgezet tegen wat was voorzien.

aangereikte informatie is bovendien niet altijd betrouwbaar. Het feit dat de BBB-maatregelen vaak onderdeel uitmaken van andere provinciale programma's maakt het overigens ook niet makkelijk om PS overzichtelijk te informeren. Dit bemoeilijkt de controlerende taak van PS. Vanuit de provincie is aangegeven dat het niet aantreffen van documenten over BBB in de vergaderstukken van PS komt omdat PS kaderstellend zijn en GS (bij)sturen op de uitvoering van de maatregelen. De rekenkamer merkt hierbij op dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de controlerende taak van PS en de daarbij horende mogelijkheid tot (bij)sturing.

Er zijn vooraf geen afzonderlijke afspraken met PS gemaakt over de wijze waarop zij geïnformeerd zouden worden over BBB. Alleen staat in de Bereikbaarheidsverklaring dat de verantwoordelijke gedeputeerde verantwoording over BBB dient af te leggen aan PS en in een notitie voor de commissie Mobiliteit en Financiën (MF) van september 2012 over het Bestedingsplan BDU geven GS aan dat PS separaat zullen worden geïnformeerd over het programma. PS worden, zo is aangegeven, via de planning- en controlcyclus (begrotingen en jaarstukken inclusief sisa-bijlage) door GS geïnformeerd over BBB.

PS hebben de volgende documenten ontvangen:

- de folder 'Programma Beter Benutten Brabant Excellente bereikbaarheid als voorwaarde voor economische ontwikkeling' uit 2012;
- het Brabantse MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport voorjaar 2013 en 2014)⁶;
- de informatiebrief BO-MIRT (najaar 2012, 2013 en 2014);
- de begroting 2013 en 2014 van de provincie (najaar 2012 en 2013);
- de jaarstukken 2012 en 2013 van de provincie (voorjaar 2013 en 2014). Daarbij wordt zeer globaal ook ingegaan op resultaten. In de jaarstukken 2012 wordt geconcludeerd dat de provincie met haar partners op koers ligt en in de jaarstukken 2013 wordt opgemerkt dat de beleidsprestatie 'Uitvoering programma Beter Benutten' in 2013 deels is gerealiseerd, wordt voor enkele projecten gemeld dat deze zijn uitgevoerd of afgerond en dat het budget voor vijf ITS-projecten is onderschreden en daarmee de provinciale bijdrage vrijvalt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze informatie niet altijd overeenkomt met informatie in andere voortgangsdocumenten en er in elk geval één project wordt genoemd dat niet onder BBB valt.

In deze documenten wordt in algemene termen ingegaan op BBB en soms wordt daarbij globaal aandacht besteed aan enkele specifieke maatregelen (zoals de ITS-maatregelen Multimodale reisinformatie, Spookfiles en Derde tender in-car en de Zuid-Willemsvaart).⁷

⁶ Vanuit de provincie is aangegeven dat het BMIT geen verplicht verantwoordingsmiddel is van GS aan PS, maar een informatief document dat bestemd is voor kennisgeving aan de buitenwereld.

⁷ In het BMIT wordt voor een overzicht van de maatregelen verwezen naar www.brabant.nl. De rekenkamer heeft geconstateerd dat daarop en in de links die daarbij worden gegeven geen volledig overzicht wordt gegeven van de maatregelen.

Verder is de commissie MF via statenmededelingen geïnformeerd over:

- de BDU-reservering voor het gehele programma BBB (najaar 2012, 2013 en 2014);
- de resultaten van B-riders welke de BBB-maatregel Fietsstimulatieprogramma betreft, maar daarbij wordt het programma BBB niet expliciet genoemd (eind 2014).

Daarnaast heeft deze commissie in december 2014 een werkbezoek georganiseerd waarin ook BBB aan bod kwam met een toelichting op Brabant in-car III, Spookfiles A58 en B-Riders.⁸ Doel was de commissie te informeren over een deel van het Brabantse mobiliteitsbeleid dat zelden in de Staten aan bod komt omdat het veelal om uitvoeringsgerichte zaken gaat, maar desondanks van wezenlijk belang is in het kader van de bevordering van de mobiliteit in Brabant.

De rekenkamer heeft op basis van bovenstaande geconstateerd dat tot 2015 de verantwoordingsdocumenten van de provincie (jaarstukken en BMIT) in het algemeen geen expliciete informatie over de (stand van zaken van de) prestaties en gerealiseerde kosten van de BBB-maatregelen bevatten. Alleen in de jaarstukken 2013 staan voor het programma enkele prestaties genoemd. Vanuit de provincie is aangegeven dat de eindverantwoording over BBB en BB in 2015 is te verwachten.

Andere informatie

Richting lenM rapporteert de provincie door middel van voortgangsrapportages. Dit conform afspraak en landelijk format van lenM. De provincie stelt de rapportages op, op basis van informatie van de trekkers van de maatregelen die ook primair verantwoordelijk zijn voor het leveren van deze informatie. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de meeste gevallen geen inzicht wordt gegeven in de tot dan toe werkelijk gemaakte kosten. Informatie over het gerealiseerd resultaat betreft, zo heeft ze vastgesteld, vaak output die nog niet gerealiseerd is (maar beoogd). Deze onzorgvuldigheid vergroot naar de mening van de rekenkamer de kans op misverstanden.

Conform afspraken stelt RWS sinds najaar 2012 halfjaarlijks landelijke voortgangsrapportages op, waarin per regio wordt ingegaan op onder andere de input, de mate waarin de output is gerealiseerd (in categorieën van 0-20% - 100%) en hoeveel maatregelen in een bepaald jaar gereed (zullen) zijn. Daarbij wordt alleen bij bijzonderheden expliciet op specifieke maatregelen ingegaan. Ook deze rapportages worden opgesteld op basis van informatie van de trekkers van de maatregelen. Deze rapportages en de rapportages die de provincie voor lenM opstelt betreffen interne documenten en zijn niet openbaar beschikbaar.

Daarnaast is eind 2013 en eind 2014 een landelijke rapportage door lenM opgesteld. In deze zogenoemde factsheets wordt conform afspraak per regio ingegaan op “de gemeten effecten tot nu toe”, output en enkele gegevens uit landelijke

⁸ In verband met te weinig aanmeldingen was een eerder gepland werkbezoek niet doorgegaan.

onderzoeken naar gedrag en gebruik in algemene zin (niet specifiek voor afzonderlijke maatregelen). Er wordt echter geen inzicht gegeven in de input/financiën. Ook wordt er alleen op output ingegaan van maatregelen waarvan verwacht wordt dat ze ‘tot dan toe’ effect hebben gehad (2013) dan wel die volledig zijn gerealiseerd (2014). In de eerste factsheet regio Brabant worden expliciet zeven maatregelen genoemd die naar verwachting najaar 2013 (tussentijdse) effecten kennen. Echter voor zes daarvan wordt vervolgens opgemerkt dat het (tussentijdse) effect nog niet bekend is. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat in de factsheet wordt gesteld dat inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde output van deze maatregelen, maar de output die daarbij wordt gepresenteerd is niet altijd gerealiseerd. Het betreft in meerdere gevallen namelijk de beoogde output. In de tweede factsheet wordt voor de vier maatregelen die gereed zijn wel inzicht gegeven in de gerealiseerde output en voor twee daarvan ook in de effecten. De eerste effectrapportage is openbaar beschikbaar, de tweede (nog) niet. De provincie heeft desgevraagd aangegeven geen invloed te hebben op deze rapportages.

Ook zijn er in 2012 en 2013 in opdracht en onder verantwoordelijkheid van lenM procesevaluaties uitgevoerd waarin wordt ingegaan op de samenwerking binnen het programma BB. Deze zijn niet openbaar beschikbaar.

Op het Platform Beter Benutten (www.beterbenutten.nl) van lenM en op de website van de provincie (www.brabant.nl) staat algemene informatie en nieuws over BBB en (ter illustratie) over enkele maatregelen daarvan (zoals Derde tender in-car en Spookfiles A58). Verder zijn er nog websites over specifieke maatregelen, zoals www.b-riders.nl voor Fietsstimulatieprogramma.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De rekenkamer heeft geconstateerd dat BBB noodgedwongen in zeer korte tijd als programma is opgezet en vormgegeven. Vanwege de tijdsdruk is voor de organisatie grotendeels aangesloten bij bestaande overlegstructuren. De tijdsdruk verklaart, samen met de eisen van lenM, ook dat het programma vooral is samengesteld uit afzonderlijke projecten die al in de pijplijn zaten en binnen reeds bestaande programma's vallen. De rekenkamer concludeert dat dit laatste de overzichtelijkheid niet ten goede is gekomen. Het is vooral gebleven bij afzonderlijke projecten en in die zin is er dan ook niet echt sprake van een programma. Ook moest in korte tijd een aantal belangrijke zaken, zoals het beleggen van verantwoordelijkheden, financiën en verantwoording worden geregeld. Overigens heeft de rekenkamer vastgesteld dat lenM en de provincie bij aanvang van het programma goed doordrongen waren van het belang om deze zaken aan de voorkant te regelen.

De rekenkamer ziet vooral in de uitvoering mogelijkheden voor verbetering. Zo concludeert ze dat de provincie op dit moment slechts zeer beperkt inzicht heeft in de voortgang van de daadwerkelijke prestaties. Ook heeft de provincie vrijwel geen zicht op de uitputting van de voor die prestaties benodigde middelen. Dat geldt zowel voor de afzonderlijke projecten als voor het programma als geheel. De rekenkamer stelt daarbij overigens vast dat, mocht het vanuit haar coördinerende en toezichthoudende rol nodig zijn om (bij) te sturen in de uitvoering van de maatregelen, de provincie niet over adequate sturingsmogelijkheden beschikt. De informatie die verzameld wordt over de voortgang van projecten, is van onvoldoende kwaliteit om PS aan de hand hiervan goed te informeren. PS zijn tot eind 2014 onvoldoende geïnformeerd over BBB om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren. De rekenkamer heeft overigens wel geconstateerd dat BBB heeft bijgedragen aan de versnelling van projecten.

Deze hoofdboodschap is gebaseerd op de volgende deelconclusies.

1. Keuze maatregelen

De rekenkamer concludeert dat:

- er, ondanks de tijdsdruk, vooraf goed is nagedacht over het belang van het regelen en vastleggen van zaken als verantwoordelijkheden, financiën en verantwoording;
- gezien de tijdsdruk en eisen van lenM, het maatregelenpakket voornamelijk is samengesteld uit projecten die al in de pijplijn zaten. Daardoor maken de maatregelen meestal ook deel uit van al bestaande programma's/projecten, wat de overzichtelijkheid van het programma BBB niet ten goede komt;
- een aantal van de door lenM geformuleerde criteria moeilijk is toe te passen. De provincie is voortvarend aan de slag gegaan, maar in de praktijk heeft het

geleid tot een gekunstelde toepassing van enkele criteria. Zo is bijvoorbeeld bij meerdere maatregelen afgeweken van de indicator vvu, omdat deze niet bij deze maatregelen past. Er is in plaats daarvan gekozen voor indicatoren als fietswinsturen en aantallen autoverplaatsingen, maar ook daarbij wordt in een enkel geval opgemerkt dat deze niet goed meetbaar zijn.

2. Verdeling verantwoordelijkheden

De rekenkamer concludeert dat:

- op papier de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk, maar wel enigszins ingewikkeld is met de vele overleggroepen en een afzonderlijke organisatie voor de ITS-maatregelen;
- voor haar coördinerende en toezichthoudende rol bij de uitvoering de provincie onvoldoende mogelijkheden heeft om te sturen op de uitvoering van de maatregelen, mede omdat de daarvoor verantwoordelijke programmamanager van de provincie geen hiërarchische relatie heeft met de trekkers van de maatregelen en niet alle trekkers vertegenwoordigd zijn in de overlegstructuren.

3. Financiering

De rekenkamer concludeert dat:

- de initiële verdeling van de bekostiging van de Brabantse maatregelen overeenkomt met wat werd beoogd in de plannen van aanpak;
- over de uitputting van het budget nog nauwelijks iets kan worden gezegd omdat inzicht in de daadwerkelijke uitgaven tot nu toe veelal ontbreekt door het niet voorhanden zijn van gegevens daarover bij de provincie. De rekenkamer vindt dit des te opmerkelijker, omdat kosteneffectiviteit het belangrijkste criterium was bij de keuze voor de maatregelen;
- de wel beschikbare gegevens over het beschikbare budget en gerealiseerde uitgaven niet altijd van goede kwaliteit zijn.

4. Stand van zaken uitvoering

De rekenkamer concludeert dat:

- in tegenstelling tot wat beoogd werd, eind 2014 slechts een beperkt aantal maatregelen van de BB-regio Brabant gerealiseerd is. Het programma is nog volop in uitvoering. Voor de uitloop hiervan bestaat overigens bij lenM begrip;
- de provincie beperkt inzicht heeft in de stand van zaken van de gerealiseerde output en kosten;
- inzicht in de effecten en daarmee de mate waarin de doelstelling van BBB, maar ook die van BB wordt gerealiseerd bijna niet mogelijk zal zijn. De gekozen indicator (vvu) is daarvoor niet in alle gevallen geschikt. In die gevallen waarin de indicator op zich wel gehanteerd kan worden, is het vrijwel ondoenlijk om veranderingen in vvu daadwerkelijk toe te schrijven aan de BBB-maatregelen;
- de acties van het bedrijfsleven achter blijven.

5. Informatievoorziening

De rekenkamer concludeert dat:

- PS onvoldoende zijn geïnformeerd over het programma BBB om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren;
- hoewel er veel informatie wordt verzameld door verschillende partijen in verschillende vormen, ook GS/de provincie onvoldoende informatie/handvatten hebben om hun taak (de uitvoering te coördineren, toe te zien op de aansturing, de voortgang te bewaken en (bij) te sturen op de uitvoering van de maatregelen) goed/ten volle te kunnen uitvoeren. Hiervoor ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de stand van zaken van de gerealiseerde uitgaven en prestaties ten opzichte van wat werd beoogd. De provincie weet daardoor niet in hoeverre maatregelen volgens schema worden uitgevoerd en dus ook niet of actie van haar zijde al dan niet nodig is.

3.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- 1 Zorg bij BBB 2.0 samen met de andere samenwerkingspartners voor adequate sturingsmogelijkheden om zowel de losse projecten als het programma als geheel te kunnen monitoren en sturen.
- 2 Zorg bij BBB 2.0 samen met de andere samenwerkingspartners dat de selectie van de projecten plaatsvindt aan de hand van criteria die houdbaar zijn.
- 3 Informeer PS over het gehele programma BBB en BBB 2.0, ook gedurende de uitvoering van het programma en houd daarbij rekening met specifieke wensen van PS op dit punt. Maak daarbij in ieder geval duidelijk welke rol de provincie heeft bij de verschillende maatregelen.
- 4 Zorg bij een flexibel programma als BBB voor een programmadocument met een juist, volledig en actueel overzicht van taken en beoogde en gerealiseerde financiën, prestaties en effecten.
- 5 Voorkom onnodig verbruik van tijd en middelen indien duidelijk wordt dat de gekozen wijze van effectmeting niet het gewenste inzicht kan opleveren en leg hierover verantwoording af.

Aanbevelingen aan PS

- 1 Geef voor BBB en BBB 2.0 aan op welke wijze en wanneer u wil worden geïnformeerd over de feitelijke resultaten en formuleer daarbij scherp op welke punten inzicht wenselijk is.

4. Reactie Gedeputeerde Staten

Op 24 maart 2015 hebben GS de volgende bestuurlijke reactie op het onderzoek vastgesteld:

Op 5 maart 2015 hebt u ons het Concept bestuurlijk rapport en het Rapport van Bevindingen van uw onderzoek naar het Programma Beter Benutten Brabant toegezonden.

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid die u ons biedt om te reageren op de bevindingen uit uw onderzoek. Wij richten ons met name op hoofdstuk 3 Conclusies en Aanbevelingen uit Deel I Concept bestuurlijk rapport. Het is hierbij voor ons echter vanzelfsprekend dat wij uw bevindingen in de overige hoofdstukken van Deel I en in Deel II ter harte nemen.

Algemeen

Het doet ons deugd dat u constateert dat er, ondanks de tijdsdruk, vooraf goed is nagedacht over het belang van het regelen en vastleggen van zaken als verantwoordelijkheden, financiën en verantwoording.

Terecht constateert u dat het uitvoeringsprogramma Beter Benutten Brabant complex is, mede door de hoge tijdsdruk die rustte op de startdatum. De betrokkenheid van vele partijen, in wisselende rollen, heeft deze complexiteit niet verkleind.

U benoemt twee onderwerpen waarin u in de uitvoering ruimte ziet voor verbetering:

- De informatievoorziening aan Provinciale Staten (PS), en
- De mogelijkheden om adequaat (bij) te sturen in de uitvoering van de maatregelen.

Op beide onderwerpen gaan wij onderstaand kort in.

Informatievoorziening aan PS

In verband met de dynamiek rond het programma Beter Benutten hebben wij in het Brabantse uitvoeringsprogramma maatregelen opgenomen die reeds binnen andere programma's door PS waren vastgesteld.

Bij de start van het uitvoeringsprogramma is aangesloten bij het verantwoordingsformat dat is opgesteld door de minister van IenM. Dit format gaat uit van rapporteren op hoofdlijnen over uitsluitend afwijkingen in de uitvoering. Bij de informatievoorziening aan PS werken wij volgens hetzelfde principe. Dit mede op nadrukkelijk verzoek van de Staten zelf om terughoudendheid te betrachten bij de omvang en de frequentie van de informatiestroom over onze uitvoerende rol.

Gelet op de kaderstellende en controlerende rol van PS zijn wij verplicht over de uitvoering van de Beter Benutten Brabant-maatregelen verantwoording af te leggen via de planning- en controlcyclus. Vanwege deze verplichting en om de administratieve lasten niet onnodig te verzwaren zullen wij de verantwoording via de planning- en controlcyclus continueren, ook voor Beter Benutten Vervolg.

U doet PS de aanbeveling om aan te geven op welke wijze en wanneer zij willen worden geïnformeerd over de feitelijke resultaten, en scherper te formuleren op welke punten zij dit inzicht wenselijk achten. Wij merken hierbij het volgende op.

Voor informatie over maatregelen waarvan wij geen trekker zijn, zijn wij gebonden aan de afspraken die wij gemaakt hebben met onze partners, veelal gemeenten. Om de regeldruk tussen overheden onderling te beperken leggen zij over de voortgang van de maatregelen en de uitgaven verantwoording af via halfjaarlijkse tussenrapportages, subsidievaststellingsverzoeken of in de sisa-bijlage bij hun jaarrekeningen. Indien uit deze documenten de noodzaak naar voren zou zijn gekomen om tussentijds te rapporteren, dan hadden wij dat uiteraard gedaan. Voor maatregelen waarvan wij zelf trekker zijn, kunnen wij op elk gewenst moment informatie uit onze administratie genereren.

Mogelijkheid om (bij) te sturen in de uitvoering van maatregelen

In het afgelopen jaar is door zowel het ministerie van IenM als ons college geconstateerd dat een striktere beheersing van de uitvoering van de maatregelen wenselijk is. Deze constatering heeft reeds eind 2014 geresulteerd in het toevoegen van een manager programmabeheersing vanuit Rijkswaterstaat aan de projectgroep Beter Benutten Brabant.

Voor het programma Beter Benutten Vervolg formuleren wij concrete (beleids)doelstellingen, effecten en indicatoren en zullen daarover rapporteren aan PS.

De concretere formuleringen kunnen bijdragen aan een betere sturing en aan het ontwikkelen van houdbare criteria voor het selecteren van toekomstige maatregelen.

Wij menen met bovenstaande reactie tegemoet te komen aan uw aanbevelingen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

5. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat GS, in lijn met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, erkennen dat verbeteringen nodig zijn bij het programma Beter Benutten Brabant en dat zij willen werken aan een striktere beheersing en betere sturing van de uitvoering van de maatregelen.

Het vooraf scherper formuleren van doelstellingen, effecten en indicatoren is daarvoor een belangrijk hulpmiddel. Maar dat op zich is niet voldoende. Van groot belang is ook een actueel en betrouwbaar inzicht in de voortgang van de realisatie van prestaties en uitgaven. Juist daaraan ontbrak het bij BBB 1.0, zo heeft de rekenkamer vastgesteld.

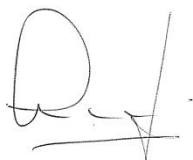
Volgens de rekenkamer schetsen GS een te rooskleurig beeld wanneer zij aangeven dat ze voor de maatregelen waarvan de provincie trekker is, op elk gewenst moment informatie uit de eigen administratie kunnen genereren. Hiervan bleek geen sprake te zijn, zo stelde de rekenkamer in haar onderzoek vast. Ook voor deze maatregelen kon de provincie namelijk in veel gevallen geen informatie aanreiken over bijvoorbeeld de voortgang van de daadwerkelijke prestaties en de uitputting van de middelen. In een enkel geval heerste er bij de provincie zelfs in eerste instantie onduidelijkheid over wie de trekker was. De informatie die wel voorhanden was, bleek daarnaast niet altijd juist en consistent te zijn.

Het ontbreken van goede en betrouwbare informatie maakt het voor zowel GS als PS zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om hun taken en daarbij horende (bij)sturende rol uit te kunnen oefenen. En zelfs goede en betrouwbare informatie is niet voldoende, wanneer men niet over een adequaat instrumentarium beschikt om op basis van deze informatie te kunnen (bij)sturen. Het onderzoek van de rekenkamer maakte duidelijk dat in het geval van BBB 1.0 een dergelijk instrumentarium ontbrak.

De rekenkamer heeft uiteraard geen bezwaar tegen het feit dat via de planning- en controlcyclus aan PS verantwoording wordt afgelegd, maar ook hier is de kwaliteit van de informatie van cruciaal belang. En daar schort het aan in de documenten die onderdeel uitmaken van de reguliere planning- en controlcyclus, zo blijkt uit het rekenkameronderzoek.

Om aan de aanbevelingen van de rekenkamer tegemoet te komen, zullen GS dan ook in elk geval de informatievoorziening, niet alleen voor zichzelf maar ook aan PS, moeten verbeteren en daarbij duidelijkheid verschaffen over de eventuele beperkingen bij de gegeven informatie.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 14 april 2015.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, rounded 'D' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

drs. L. Markensteyn
voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a series of overlapping, horizontal, wavy lines.

drs. P.W.M. de Kroon
directeur - secretaris