

Startnotitie

Programma Beter Benutten Brabant

1 Inleiding

1.1 Wat is het probleem?

De minister van Infrastructuur en Milieu gaf in 2011 (IenM, 2011d) aan dat de bereikbaarheid in Nederland de komende jaren onder druk komt te staan. Met 'onder druk' bedoelt de minister dat de streefwaarden voor het Hoofdwegennet, de Hoofdvaarwegen, het Hoofdrailnet en voor het regionaal openbaar vervoer zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) niet gehaald zullen worden. Dit signaal komt voort uit de Nationale Markt- en CapaciteitsAnalyse (NMCA) (IenM, 2011b) waarin de prognosecijfers voor het personenvervoer en het goederenvervoer tot 2030 staan. Bij acht knelpunten¹ is daarnaast de bereikbaarheidsproblematiek in kaart gebracht. Deze knelpunten zijn: Noordwest-Nederland, Utrecht, Zuidvleugel, Brabant, Limburg, Oost-Nederland, Noord-Nederland en Zuidwestelijke Delta.

In figuur a (zie pagina 2) is voor het Hoofdwegennet aangegeven waar deze knelpunten in 2020 en 2028 zullen ontstaan bij een laag economisch groeiscenario en een hoog economisch groeiscenario. Bij de Hoofdvaarwegen zullen vooral knelpunten ontstaan in de Zuidwestelijke Delta, Noord-Nederland en Oost-Nederland. Op het Hoofdrailnet zullen er volgens de NMCA in 2020 en in 2028, na uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) geen knelpunten meer zijn. En tot slot zal het aanbod van stedelijk/regionaal openbaar vervoer niet toereikend zijn in 2020 in en om Rotterdam, Amsterdam en Den Haag, en mogelijk ook in en om Utrecht, Breda en Groningen.

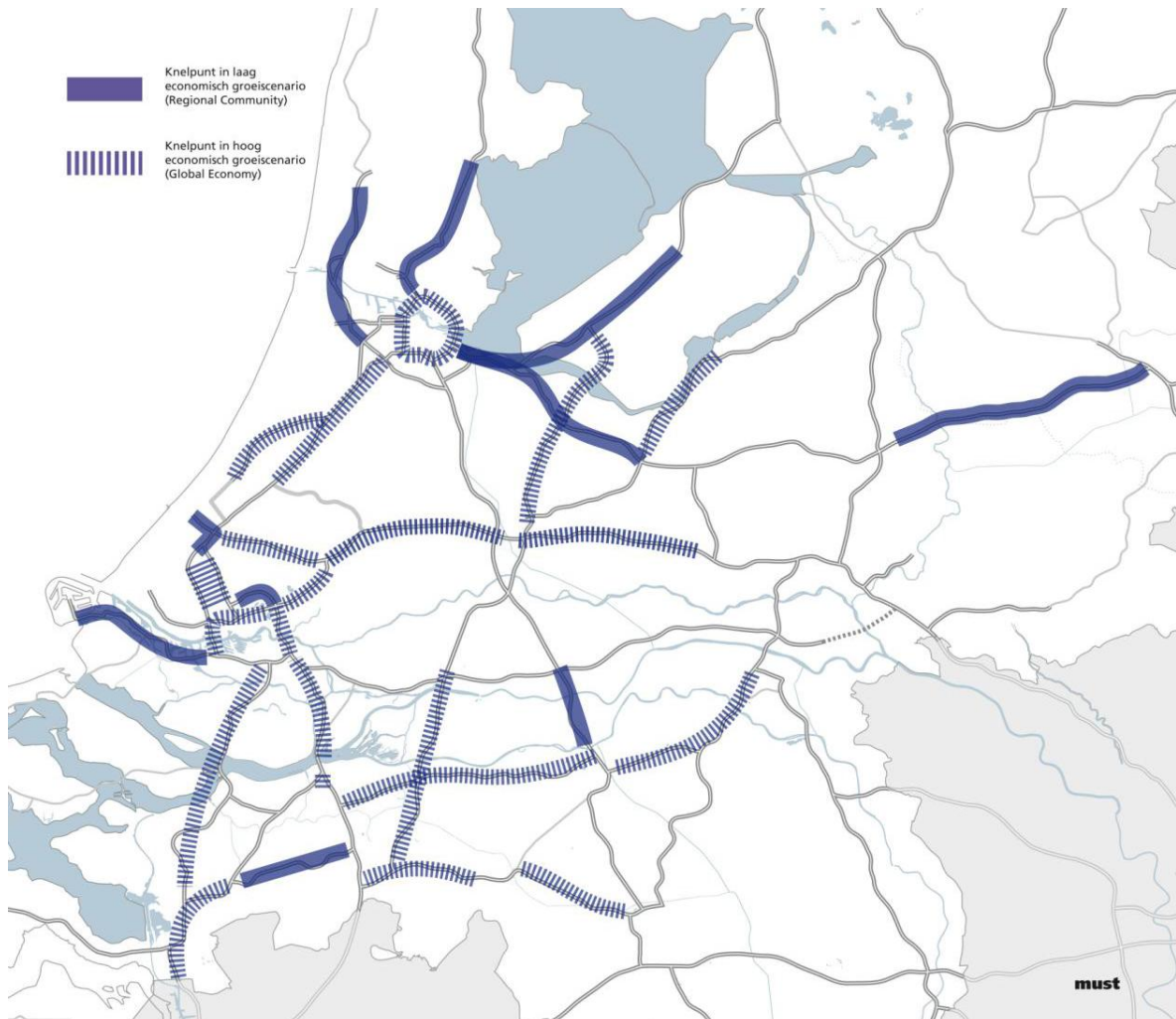
Voor het Hoofdwegennet heeft TNO (TNO, 2011) vervolgens bepaald wat de vijftien belangrijkste filelocaties naar type fileoorzaak in Nederland zijn. Dit is gedaan aan de hand van de indicator 'voertuigverliesuren', oftewel 'het verschil in reistijd tussen een situatie met files en vertraging op het hoofdwegennet en een situatie waarbij gemiddeld 100 km/uur op deze wegen wordt gereden'. (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, z.d.)

Gelijktijdig presenteerde IenM (IenM, 2011c) de ervaringen met mobiliteitsprojecten die sinds 2008 in de vijf drukste regio's - namelijk Haaglanden, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven-Den Bosch en Arnhem-Nijmegen - zijn gestart. Hieruit bleek dat mobiliteitsprojecten kunnen bijdragen aan het verminderen van de files, mits er sprake is van maatwerk.

De minister van IenM 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. (IenM, 2011d)

¹ Conform de SVIR worden in de NMCA alleen die situaties aangeduid als 'knelpunt' waarin de streefwaarden van de gemiddelde reistijden in de spits naar verwachting niet worden gehaald. (IenM, 2011b)

Figuur a. Totaaloverzicht prognoses bereikbaarheidsproblematiek op acht knelpunten in Nederland (IenM, 2011b)



1.2 Wat is het beleid?

Beleid Rijksoverheid

De minister van IenM wil op een innovatieve wijze komen tot een betere benutting van de bestaande infrastructuur en zet in op het Rijksprogramma Beter Benutten. 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. (IenM, 2011e) De aanpak is gericht op twee aspecten: een betere spreiding over de dag in het gebruik van het gehele netwerk en de beschikbare capaciteit van de infrastructurele netwerken optimaliseren en deze netwerken slim(mer) met elkaar verbinden. Beter Benutten is een samenwerkingsprogramma, waaraan

het Rijk maximaal € 794 miljoen bijdraagt en de decentrale overheden plus bedrijfsleven ten minste € 300 miljoen. (IenM, 2011d)

Eind 2011 zijn in tien regio's afspraken gemaakt over het programma en later zijn nog twee gebiedsprogramma's toegevoegd:

1. Gebiedsprogramma Amsterdam
2. Gebiedsprogramma Brabant
3. Gebiedsprogramma Arnhem-Nijmegen
4. Gebiedsprogramma Utrecht/Midden-Nederland
5. Gebiedsprogramma Haaglanden
6. Gebiedsprogramma Rotterdam
7. Gebiedsprogramma Maastricht
8. Gebiedsprogramma Twente
9. Gebiedsprogramma Groningen-Assen
10. Gebiedsprogramma Zwolle-Kampen
11. Gebiedsprogramma Stedendriehoek (Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen)²
12. Gebiedsprogramma Leeuwarden

De gebiedsprogramma's bevatten per Beter Benutten-regio (BB-regio) een op de regio afgestemd maatregelenpakket. In totaal betreft het ruim 300 maatregelen. De aansturing van de regionale programma's gebeurt door bestuurlijke trio's bestaande uit de minister van IenM, een regionale bestuurder en een CEO uit het regionale bedrijfsleven.

De uitvoering van het programma is in 2012 gestart en de planning was om het in 2014 af te ronden. Sinds eind 2013³ is de verwachting van de minister dat het merendeel ook daadwerkelijk in 2014 zal zijn opgeleverd. Eind 2012 is een rapportage verschenen over de tussentijdse procesevaluatie van de samenwerking en de organisatie van het programma Beter Benutten, gerelateerd aan de inhoudelijke voortgang. Het idee was dat de bestuurlijke trio's op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie kunnen bijsturen. Voor eind 2014 staat een eindprocesevaluatie gepland.

Beleid op decentraal niveau – regio Brabant

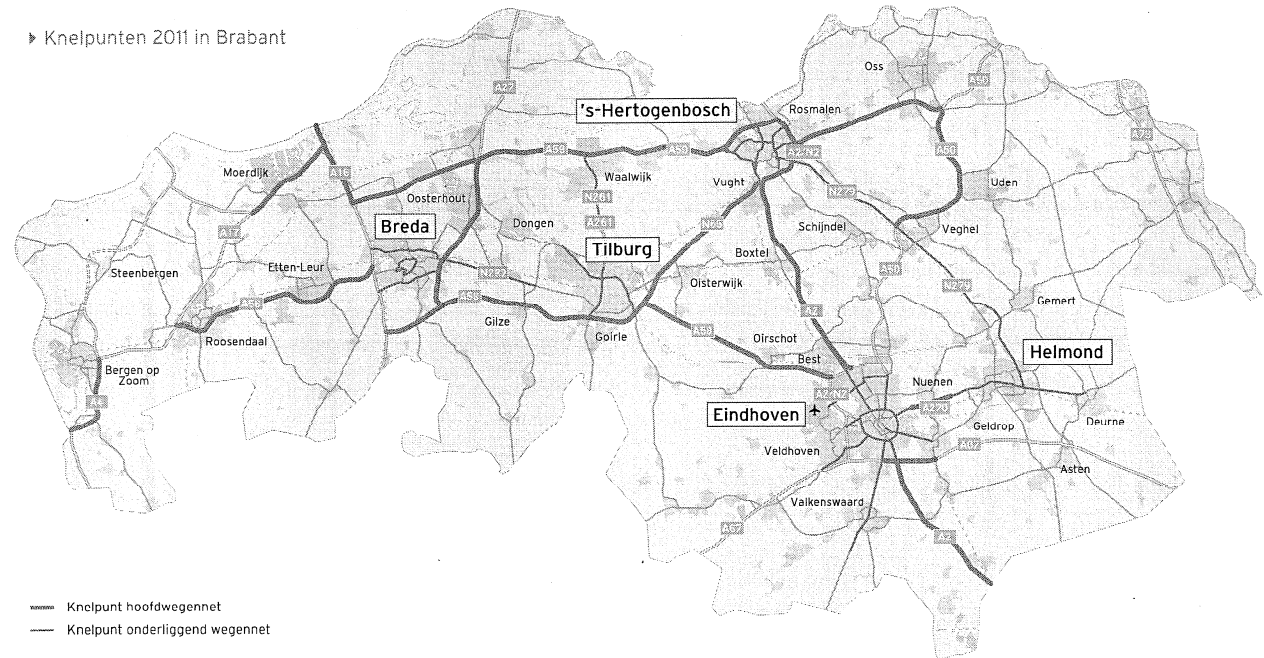
Eén van de tien BB-regio's is Brabant. Als onderdeel van het landelijke programma is voor Brabant het Programma Beter Benutten Brabant (BBB) opgesteld. Uitgangspunt daarbij is een voor Brabant opgestelde eigen knelpuntenkaart geweest (zie figuur b). BBB omvat, aansluitend bij het landelijke programma, 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. 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.⁴ De effecten moeten eind 2014 zichtbaar zijn. (Provincie Noord-Brabant, 2012)

² Conform Platform Beter Benutten, z.d.

³ Bijvoorbeeld gesteld in brief over uitkomsten bestuurlijke overleggen MIRT. (IenM, 2013)

⁴ Conform de afspraken in het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BO MIRT) van 9 november 2011.

Figuur b Knelpuntenkaart regio Brabant: Knelpunten 2011 in Brabant (Regio Brabant, 2012)



Het gaat in de regio Brabant om 28 projecten/maatregelen, zoals: spitsmijden op de A2 Den Bosch-Eindhoven, multimodale reisinformatie, in-car projecten, oplossen ‘spookfiles’ A58 Tilburg-Eindhoven, verkeersmanagement op provinciale wegen en aanpassen Zuid-Willemsvaart.

Het bestuurlijk trio dat BBB aanstuurt bestaat uit: de minister van IenM, de gedeputeerde Infrastructuur en Milieu van de provincie Noord-Brabant en de CEO van NXP Nederland. De aansturing van een deel van de Brabantse maatregelen is gedelegeerd aan de Stuurgroep Netwerkprogramma BrabantStad. Per maatregel is een trekker benoemd.

Voor alle maatregelen zijn plannen van aanpak ondertekend, waarmee de financiële inbreng door de verschillende partners formeel is geregeld.

In de Jaarstukken 2012 van de provincie Noord-Brabant wordt aangegeven dat de totale kosten van het gebiedsprogramma Brabant ruim € 102 miljoen bedragen, waarvan het Rijk 52% en de regio 48% bijdraagt. (Provincie Noord-Brabant, 2013) Op het Platform Beter Benutten wordt medio 2014 gemeld dat het totale Brabantse pakket € 71 miljoen kost, waarvan de regio ruim € 30 miljoen bijdraagt. (Platform Beter Benutten, z.d.a) Voor de provincie betreft het gelabeld budget via de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer van het Rijk.

1.3 Waarom onderzoek?

Het programma Beter Benutten (Brabant) betreft een complexe en diffuse opgave. Zo betreft het een samenwerking waarbij vele partijen betrokken zijn. Elementen die daarbij van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partners, verantwoording over de voortgang van de resultaten en sturingsmogelijkheden. Mede gelet op de risico’s die de

complexiteit met zich meebrengt voor onder andere deze elementen en het financieel en maatschappelijk belang van het programma zijn de Algemene Rekenkamer en Zuidelijke Rekenkamer voornemens om onderzoek te doen naar het programma Beter Benutten. Bovendien is sinds 6 maart 2014 bekend dat er een vervolg komt op dit programma, zodat een onderzoek naar het lopende programma mogelijk ook aandachtspunten oplevert voor het in voorbereiding zijnde vervolg. Het vervolgprogramma heeft als doelstelling om van 2015 tot en met 2017 de reistijd met tenminste 10% te verminderen van deur tot deur op de belangrijkste gesignaleerde knelpunten in de spits op de weg. Het ministerie en de regio's investeren aanvullend samen € 600 miljoen. Het Rijk stelt hiervoor € 300 miljoen beschikbaar, met als voorwaarde dat de regio's ook € 300 miljoen investeren.

2 Uitvoering van het onderzoek

2.1 Samenwerking tussen rekenkamers

Het programma Beter Benutten betreft beleid dat zich over meerdere overheidslagen uitstrekt. In dit onderzoek wordt gekeken naar de BB-regio Brabant. De Zuidelijke Rekenkamer heeft de benodigde bevoegdheden om het onderzoek uit te voeren voor zover het taken van de provincie Noord-Brabant betreft, en de Algemene Rekenkamer voor zover het om taken van het Rijk gaat. Op deze wijze kan het gehele beleidsveld vanuit verschillende betrokken partijen worden bekeken.

2.2 Uitvoering van het onderzoek

Probleem- en doelstelling

In hoeverre komt de praktijk van het programma Beter Benutten Brabant overeen met de opzet op regionaal en landelijk niveau, en op welke wijze vindt er verantwoording plaats?

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de stand van zaken, achtergrond, verantwoordelijkheidsverdeling en financiering van de maatregelen (prestaties) 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 en landelijk niveau.

Onderzoeksvragen

1. Waarom is in het gebiedsprogramma voor deze maatregelen gekozen?
2. Hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de maatregelen van de BB-regio Brabant verdeeld en in hoeverre komt dit overeen met wat werd beoogd?
3. Hoe lopen de geldstromen binnen het programma Beter Benutten (Brabant) en in hoeverre komt de verdeling van de bekostiging van de Brabantse maatregelen overeen met wat werd beoogd?
4. In hoeverre zijn de maatregelen van de BB-regio Brabant tot nu toe (najaar 2014) gerealiseerd en wat zijn succes- en faalfactoren?
5. In hoeverre zijn Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant (en de Tweede Kamer) geïnformeerd over Beter Benutten (Brabant), in hoeverre komt dit overeen met wat werd

beoogd en is deze informatie bruikbaar voor hun kaderstellende en controlerende taak (verantwoordelijkheden)?

Deelvragen

Waar relevant worden hierna deelvragen geformuleerd bij de onderzoeksvragen.

Deelvragen bij onderzoeksvraag 1:

Waarom is in het gebiedsprogramma voor deze maatregelen gekozen?

a) Hoe verliep het proces om tot de keuze voor deze maatregelen te komen?

Met deze vraag willen we weten hoe de definitieve lijst van maatregelen tot stand is gekomen, hoe de onderhandelingen om tot deze lijst te komen zijn gegaan en wie uiteindelijk de beslissing maakte(n) voor deze maatregelen.

b) Waarom is voor deze mix van maatregelen gekozen?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we inzicht krijgen in het keuzeprocess om tot deze lijst van maatregelen te komen (zie vorige deelvraag) en in de argumentatie voor de keuze, bijvoorbeeld in hoeverre de regio of IenM verwacht dat de specifieke maatregelen bijdragen aan het (effect)doel van het programma Beter Benutten (Brabant).

Deelvragen bij onderzoeksvraag 3:

Hoe lopen de geldstromen binnen het programma Beter Benutten (Brabant) en in hoeverre komt de verdeling van de bekostiging van de Brabantse maatregelen overeen met wat werd beoogd?

a) Hoe lopen de geldstromen binnen het programma Beter Benutten (Brabant)?

b) Hoe is de bekostiging per maatregel verdeeld onder de betrokken partners en in hoeverre komt dit overeen met wat werd beoogd?

We willen weten welke partner hoeveel betaalt per maatregel en op welke wijze om zo meer inzicht te krijgen in de financieringssysteem/constructie van het programma Beter Benutten (Brabant).

Deelvragen bij onderzoeksvraag 4:

In hoeverre zijn de maatregelen van de BB-regio Brabant gerealiseerd en wat zijn succes- en faalfactoren?

a) Hoe luidt voor elke maatregel de doelstelling?

Per maatregel is een plan van aanpak ingediend bij het ministerie van IenM waarin de doelstelling is benoemd. De maatregelen moeten voldoen aan de criteria die het ministerie heeft opgesteld (zie bijlage 2); zo moeten de doelstellingen van de maatregelen specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden zijn.

b) Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen, komt dit overeen met wat werd beoogd en wat zijn succes- en faalfactoren daarbij?

Bij de maatregelen kijken we naar de stand van zaken en of dit overeenkomt met de opzet (planning). Daarbij gaan we verdiepen door te kijken naar factoren die een positieve of

een negatieve invloed hebben (gehad) op de huidige stand van zaken. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld, de sturingsmogelijkheden (risicobeheersing, instrumenten) zijn vormgegeven of de communicatie tussen partijen verloopt.

Normen

Voor de beoordeling worden in dit onderzoek de uitgangspunten uit relevante beleidsdocumenten (zoals de criteria voor het programma Beter Benutten van IenM, de Bereikbaarheidsverklaring, de plannen van aanpak) en algemeen aanvaarde uitgangspunten met betrekking tot onder andere netwerksturing en beleids- en verantwoordingsinformatie (zoals bruikbaarheid) gehanteerd.

Reikwijdte onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen richten wij ons in eerste instantie op de periode 2011 tot najaar 2014. Daarbij wordt in algemene zin naar het gehele Rijksprogramma en BBB gekeken en diepgaander naar de zestien maatregelen van BBB waar de provincie trekker is en/of financieel aan bijdraagt én waar het Rijk financieel aan bijdraagt:

- NBR-02/13 Introductie Fietsstimuleringsprogramma Pedelec Coaching
- NBR-03 Spitsmijden A2 (via subsidie)
- NBR-07 Aansluiting Kempenbaan Tilburg (via subsidie)
- NBR-08 Quick win knooppunt Paalgraven/aansluiting Oss-oost/Uden
- NBR-09 Uitbreiding P&R station Maarheeze
- NBR-11 Fietsenstallingen station Breda (via subsidie)
- NBR-14 Mobiliteitsmanagement A50 Veghel (vh. Aanpassing verkeerslichtenregeling N279 bij Veghel)
- NBR-19 Regelscenario A270 Nuenen (vervallen)
- NBR-20 Regelscenario N69 (vervallen)
- NBR-21a Regelscenario Tilburg-Centrum
- NBR-21b Regelscenario Efteling
- NBR-22 Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch
- NBR-24 Multimodale reisinformatie (verwerking en toepassing actuele busdata, actuele verkeersgegevens, parkeren, trein)
- NBR-25 Derde tender in car
- NBR-26 Spookfiles A58 (DVM o.b.v. uitrol in car platformen)
- NBR-28 Zuid-Willemsvaart/Wilhelminakanaal

Het onderzoek richt zich op het lopende programma Beter Benutten en betreft daarmee een ex durante onderzoek. Het vervolg op het programma Beter Benutten maakt geen onderdeel uit van voorliggend onderzoek. Verder richt het onderzoek zich wat betreft de stand van zaken (onderzoeksvraag 4) primair op de prestaties, omdat een overall inzicht in effecten van de maatregelen najaar 2014 nog niet mogelijk zal zijn.

Dataverzameling en -analyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen wij gegevens verzamelen door middel van gesprekken, documentanalyse en dossieronderzoek.

Bij dit onderzoek hebben de Algemene Rekenkamer en de Zuidelijke Rekenkamer de intentie om samen onderzoek te doen bij het Rijk en de provincie Noord-Brabant, die betrokken is in de BB-regio Brabant. De provincie is trekker en/of draagt financieel bij aan zestien maatregelen van de in totaal 28 maatregelen in de regio Brabant (zie onder het kopje *Reikwijdte onderzoek* voor de 16 maatregelen). De Zuidelijke Rekenkamer kan op basis van haar bevoegdheden in elk geval voor deze 16 maatregelen informatie bekijken bij de provincie.

Het onderzoek wordt in de tweede helft van 2014 uitgevoerd.

Bijlage 1 Literatuur

lenM (2011a). *Criteria gebiedspakketten programma Beter Benutten*. Bijlage bij: lenM (2011d). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 A, nr. 81. Den Haag: Sdu

lenM (2011b). *Gebiedsuitwerking Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse mobiliteit*. Bijlage bij: *Mobiliteitsbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 305, nr. 196. Den Haag: Sdu.

lenM (2011c). *Resultaten mobiliteitsprojecten*. Bijlage bij: lenM (2011d). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 A, nr. 81. Den Haag: Sdu.

lenM (2011d). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 A, nr. 81. Den Haag: Sdu

lenM (2011e). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2012. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 A, nr. 21. Den Haag: Sdu

lenM (2013). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 A, nr. 25.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (z.d.). <http://www.kimnet.nl/bereikbaarheid>, geraadpleegd op 19 mei 2014.

Platform Beter Benutten (z.d.). <http://www.beterbenutten.nl/regios/stedendriehoek>, geraadpleegd op 20 mei 2014.

Platform Beter Benutten (z.d.a). <http://www.beterbenutten.nl/regios/brabant>, geraadpleegd op 20 mei 2014.

Provincie Noord-Brabant (2012). *Bereikbaarheidsverklaring Programma Beter Benutten Brabant*. www.brabant.nl, geraadpleegd op 20 mei 2014.

Provincie Noord-Brabant (2013). *Jaarstukken 2012*. Provincie Noord-Brabant.

Regio Brabant (2012). *Programma Beter Benutten Brabant. Excellente bereikbaarheid als voorwaarde voor economische ontwikkeling*. <http://www.beterbenutten.nl/regios/brabant> en www.brabant.nl, folder Beter Benutten Brabant geraadpleegd op 20 mei 2014.

TNO (2011). *Top 15 filelocaties voor verschillende fileoorzaken in Nederland*. TNO.

Bijlage 2 Criteria voor programma Beter Benutten (IenM, 2011a)

Criterion 1: Doelgerichtheid, effectiviteit en economie

- SMART geformuleerde doelstelling (moet bijdragen aan gesignaleerde knelpunten)
- Bijdrage aan doelen (bijv. x aantal mensen uit de spits ~ x% minder VVU)
- Kosteneffectiviteit
- Planning realisatie
- Planning effect (des te eerder des te beter)

Criterion 2: Innovatief, extra kwaliteit, vraagbeïnvloeding

- Innovatief (rol markt in opzet, financiering, nieuwe diensten)
- Multimodaal (inzet openbaar vervoer, binnenvaart)
- Vraagbeïnvloeding (reizigers duurzaam verleiden tot ander gedrag, reizen buiten de spits)

Criterion 3: Multiplier effect zelfstandige business case

- Maatregel onderdeel van groter geheel
- Cofinanciering/PPS
- Opschaalbaar, op termijn eigen business case (zonder bijdrage overheid/rijk)

Criterion 4: Organisatie projectuitvoering

- Duidelijkheid uitvoerende instantie
- Bestuurlijk commitment aan uitvoering project
- Projectorganisatie opgericht