



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Gevalstudie doeltreffendheid subsidie
Tijdsordening - *Provincie Utrecht*

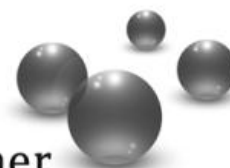
Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Tijdsordening

Provincie Utrecht

Amsterdam, oktober 2012

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





Voorwoord

Het is niet direct zichtbaar, maar heel veel activiteiten komen tot stand mede dankzij subsidies. Provinciale subsidies worden verstrekt om doelen te bereiken die de provincie zich heeft gesteld. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn het vergroten van toeristische bestedingen in Zuid-Holland, het verbeteren van de luchtkwaliteit in Noord-Holland, het verminderen van files in Utrecht en het verhogen van de sociale kwaliteit in Flevoland.

Inzicht in de doeltreffendheid van subsidies is belangrijk en de uitvoering van evaluaties kan beter. Dat is gebleken uit ons eerder verschenen rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' (maart 2012). Met een handreiking voor het evalueren van subsidies wil de Rekenkamer de provincie hierbij ondersteunen. De bouwstenen voor deze handreiking zijn geleverd door evaluaties uit te voeren naar vier geselecteerde subsidies, waarvan de doelen hierboven zijn genoemd. Het is niet altijd eenvoudig om een complexe subsidie te evalueren. Vaak moet er worden gezocht naar passende oplossingen om toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van een subsidie. Tijdens de uitvoering van de evaluaties zijn we vraagstukken tegengekomen die vergelijkbaar zijn met die van andere subsidie-evaluaties.

Naast de uitwerking van de vier onderzoeken op papier hebben we, zoals gezegd, ook een handreiking opgesteld die de provincie kan helpen bij het opzetten en uitvoeren van subsidie-evaluaties. De handreiking is een digitaal hulpmiddel dat is te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Hierin wordt per stap aangegeven waaraan gedacht kan worden bij het voorbereiden en uitvoeren van een evaluatie. Deze stappen zijn verduidelijkt met voorbeelden uit de gevalstudies van de vier onderzochte subsidies.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd, interviews gehouden met medewerkers van de provincie, alsmede enquêtes en interviews gehouden bij subsidieontvangers en enkele externe deskundigen. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc., drs. Steven van Oostveen, drs. Dharma Tjiam (onderzoekers) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	11
Nawoord Rekenkamer	13
1. Inleiding.....	15
1.1 Aanleiding.....	15
1.2 Subsidie Tijdsordening	15
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.4 Afbakening	16
1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader	16
2. Beleidskader	21
2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie	21
2.2 Beoogde doel	23
2.3 Beoogde prestatie	24
2.4 Beoogde activiteiten	25
2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten	25
3. Middelen, activiteiten en prestaties.....	27
3.1 Middelen	27
3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties	29
4. Doelbereiking en doeltreffendheid	33
4.1 Doelbereiking	33
4.2 Doeltreffendheid	34
BIJLAGE A Verantwoording onderzoeksmethoden	37
BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	39
BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen.....	41

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De subsidie Tijdsordening is gericht op het stimuleren van bedrijven en organisaties om hun medewerkers structureel buiten de spits te laten reizen of niet te laten reizen, zodat wordt bijgedragen aan een vermindering van het aantal autoverplaatsingen tijdens de spits in de provincie Utrecht. De provincie heeft om uitvoering te geven aan deze regionale VERDER maatregel, € 3 mln. regionaal budget beschikbaar voor 2011 en 2012. De middelen voor de subsidie Tijdsordening worden beschikbaar gesteld via de begroting van de provincie Utrecht. Bedrijven en organisaties kunnen subsidie aanvragen voor het aanschaffen van voorzieningen om telewerken en/of flexwerken van de medewerkers mogelijk te maken. Een organisatie krijgt € 900 per medewerker die 2 dagen per week buiten de spits reist of niet reist. Het maximale bedrag per organisatie bedraagt € 50.000. De provincie wil met de subsidie bereiken dat in totaal 3.000 personen 2 dagen per week buiten de spits gaan reizen of niet reizen. De subsidie maakt onderdeel uit van een maatregelenpakket (VERDER) dat tot stand is gekomen met regionale partners.

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het algemene beeld is dat de provincies een gering inzicht hebben in de doeltreffendheid van de subsidies. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

In de tweede fase van het onderzoek naar subsidies heeft de Rekenkamer voor iedere provincie een evaluatie van een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Utrecht is de doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening onderzocht. De lessen die getrokken kunnen worden uit de vier gevalstudies vormen de bouwstenen voor een separate handreiking voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies. Met de vier gevalstudies en de handreiking wil de Rekenkamer de provincies een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies. De vraagstelling voor de tweede fase van het onderzoek luidt:

<p>Vraagstelling: In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Tijdsordening doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?</p>
--

Deze vraagstelling is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Tijdsordening?
2. In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Tijdsordening beschikt en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor de subsidieontvanger in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
3. In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
4. In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
5. In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Tijdsordening heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
6. Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

Conclusies

Algemene conclusie: Het is aannemelijk dat de subsidie Tijdsordening nauwelijks doeltreffend is. Het doel van de provincie Utrecht om het aantal autoverplaatsingen in de spits met 5% te reduceren in 2012 lijkt bereikt te worden. Dit komt echter niet door de subsidie Tijdsordening, maar door andere ontwikkelingen, zoals de gevolgen van de economische crisis en mogelijk ook het project Spitsvrij.

De algemene conclusie komt voort uit twee deelconclusies. Deelconclusie 1 gaat in op de kwaliteit van het beleidskader dat bij de opzet van de subsidieregeling is opgesteld (onderzoeksvragen 1 en 6). Deelconclusie 2 gaat in op de uitvoering van de subsidie en de doeltreffendheid ervan (onderzoeksvragen 2 t/m 6).

Deelconclusie 1: De kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Tijdsordening is redelijk:

- De provincie wil de verminderde bereikbaarheid van de regio Utrecht tegengaan door het uitvoeren van de subsidie Tijdsordening. Doel van de subsidie Tijdsordening is dat het moet bijdragen aan een 5% reductie van het autoverkeer in de spits in 2012 ten opzichte van 2009 voor 10 werkkernen in de provincie Utrecht. Dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
 - De beoogde prestatie, dat 3.000 personen 2 dagen per week door de subsidie buiten de spits gaan reizen of niet reizen, is echter niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Zo maakt de provincie bijvoorbeeld niet duidelijk of het alleen betrekking heeft op automobilisten. Ook zijn er geen spittijden benoemd.
 - De activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd zijn wel duidelijk omschreven, namelijk maatregelen gericht op het mogelijk maken van telewerken en/of flexwerken.
 - De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel, maar de samenhang is beperkt doordat de beoogde prestatie niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is opgesteld.
-
- De provincie heeft nut en noodzaak van de subsidie geformuleerd, namelijk de verminderde bereikbaarheid van de regio Utrecht. Hierdoor wordt duidelijk waarom de provincie beleid wil voeren. Ook heeft de provincie een beleidstheorie beschreven, waarmee duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de subsidie naar verwachting effect zal hebben op het oplossen van de problematiek omtrent de bereikbaarheid van de regio Utrecht.
 - Het beoogde doel waaraan de subsidie Tijdsordening moet bijdragen is een 5% reductie van het autoverkeer in de spits in 2012 ten opzichte van 2009 voor 10 werkkernen in de provincie Utrecht. Dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Op deze wijze kan worden nagegaan of het beoogde doel is bereikt.
 - De beoogde prestatie van de subsidie Tijdsordening is dat 3.000 personen 2 dagen per week door de subsidie buiten de spits gaan reizen of niet reizen.
 - Deze beoogde prestatie is niet specifiek, want het is de vraag of de subsidie enkel voor automobilisten geldt of ook voor werknemers die op een andere wijze naar het werk reizen. Dit blijkt ook een probleem te vormen bij de uitvoering van de subsidie, omdat subsidie is verstrekt aan een organisatie waarvan de medewerkers vrijwel allemaal op de fiets naar het werk komen. Daarnaast zijn er geen spittijden opgenomen in de subsidieverordening, waardoor het onduidelijk is of de subsidie betrekking heeft op de ochtendspits, de avondspits of op zowel de ochtend- als avondspits. Ook dit heeft volgens subsidieontvangers geleid tot problemen in de uitvoering.

- De prestatie is niet meetbaar, omdat de provincie voor de subsidieontvangers weliswaar nagaat hoeveel personen buiten de spits reizen, maar niet nagaat hoeveel van deze personen ook al vóór de subsidie buiten de spits reisden.
- De beoogde prestatie is niet tijdgebonden geformuleerd, want de provincie heeft niet aangegeven wanneer de prestatie moet zijn behaald.
- De provincie heeft specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend, namelijk maatregelen gericht op het mogelijk maken van telewerken en/of flexwerken. Hierdoor is het voor subsidieaanvragers duidelijk waarvoor subsidie kan worden aangevraagd.
- De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel. Doordat de beoogde prestatie echter niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is opgesteld, is de samenhang beperkt. Dit is door middel van kleurgebruik uitgedrukt in de onderstaande figuur. Met groen wordt een neutraal dan wel positief oordeel uitgedrukt, rood duidt op een kritische beoordeling.

Opzet subsidie



Deelconclusie 2: De subsidie Tijdsordering is nauwelijks doeltreffend, want de subsidie heeft er tot op heden toe geleid dat naar verwachting 17 personen twee dagen per week buiten de spits zijn gaan reizen:

- De prestatie dat 3.000 personen twee dagen buiten de spits reizen of niet reizen, wordt niet behaald, omdat de uitputting van de beschikbare middelen en het aantal aanvragen achterblijven. Ook zijn de activiteiten vaak nog niet uitgevoerd door de subsidieontvangers.
- De bijdrage van de subsidie Tijdsordering aan de structurele reductie van het aantal auto's tijdens de spits is minimaal. Temeer omdat volgens de subsidieontvangers de noodzaak van de subsidie gering is geweest voor het uitvoeren van de tijdsorderingsmaatregelen.
- Het doel wordt hoogstwaarschijnlijk wel bereikt, maar dat is het gevolg van andere ontwikkelingen, zoals de economische recessie en mogelijk ook het project Spitsvrij.

- De provincie heeft de middelen van de subsidie Tijdsordering in geringe mate beschikt. Van de beschikbare € 2.850.000 voor 2 jaar, is na één jaar en vier maanden € 156.950 (6%) beschikt aan vijf subsidieontvangers.

- In verband met het achterblijven van het aantal aanvragen op de verwachtingen hebben GS het subsidieplafond van de regeling op 10 juli 2012 zodanig naar beneden bijgesteld, dat vanaf de publicatie van dit GS-besluit geen nieuwe aanvragen meer kunnen worden gehonoreerd.¹
- De beoogde uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie bedragen € 150.000 voor administratie en controle. Daarbovenop krijgt de stichting VNM een jaarlijkse subsidie van de provincie om onder andere de subsidie te promoten bij bedrijven en organisaties. De provincie kan niet aangeven hoeveel de gerealiseerde uitvoeringskosten bedragen. De specifieke kosten voor enkel de beoordeling en afhandeling van de vijf aanvragen bedragen ongeveer € 1000. De provincie heeft ook aangegeven dat de totale uitvoeringskosten van € 150.000 naar verwachting wel gemaakt gaan worden. Dit komt grotendeels door het nog (laten) uitvoeren van steekproeven bij de subsidieontvangers, om te controleren of de tijdsordeningsmaatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De uitvoeringskosten lijken daarmee hoog in verhouding tot de beschikte subsidiebedragen (€ 156.950). Het kost de subsidieontvangers over het algemeen veel moeite om het aantal medewerkers dat buiten de spits reist te monitoren. De provincie had vooraf duidelijker kunnen aangeven hoe de verantwoording en monitoring opgezet moeten worden, zodat subsidieaanvragers vooraf beter kunnen inschatten of de subsidiemiddelen opwegen tegen de administratieve lasten.
- Er zijn vooralsnog weinig activiteiten uitgevoerd met de subsidie Tijdsordening. Het aantal aanvragen blijft achter en drie van de vijf subsidieontvangers zijn nog bezig met de uitvoering. Daarbij lijkt één uitgevoerde activiteit, de aanschaf van fitnessapparatuur, niet goed te passen binnen de beoogde activiteiten telewerken of flexwerken.
- De Rekenkamer heeft geconstateerd dat één subsidieontvanger middelen heeft ontvangen voor werknemers die vrijwel allemaal met de fiets naar het werk reizen, terwijl het doel van de subsidie betrekking heeft op het reduceren van het autogebruik in de spits.
- De beoogde prestatie van de subsidie, 3.000 personen die twee dagen per week niet of buiten de spits zijn gaan reizen door de subsidie, is niet behaald. Het aantal personen waarvoor subsidie is verstrekt, bedraagt momenteel ongeveer 550. Twee van de vijf subsidieontvangers hebben de activiteiten uitgevoerd, waardoor maximaal 388 personen buiten de spits reizen. Deze organisaties kunnen echter nog niet aangeven hoeveel medewerkers daadwerkelijk twee dagen per week buiten de spits reizen, omdat ze nog bezig zijn met het opzetten van een monitoringsysteem. Pas als het monitoringsysteem van deze organisaties volledig functioneert, kan worden nagegaan hoeveel medewerkers daadwerkelijk buiten de spits reizen. Eén van deze twee ontvangers heeft echter aangegeven dat de subsidie niet noodzakelijk was voor het uitvoeren van de tijdsordeningsmaatregelen, waardoor de subsidie Tijdsordening ertoe heeft geleid dat maximaal 17 mensen door de subsidie 2 dagen per week buiten de spits reizen of niet reizen (zie onderstaande tabel).

Subsidie - ontvanger	Subsidie- bedrag (€)	Activiteit uitgevoerd	Subsidie noodzakelijk	Beoogde prestatie (personen buiten spits)	Prestatie behaald
1.	50.000	Ja	Nee	381	Niet beschikbaar
2.	45.900	Nee	Nee	64,2 fte ²	Nee
3.	15.300	Ja	Ja	17	Niet beschikbaar
4.	23.250	Nee	Nee	60	Nee
5.	22.500	Nee	Ja	32	Nee
Totaal	€ 156.950			490 personen + 64,2 fte	

- Gezien landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en de trend van dalende files, lijkt het doel van de provincie Utrecht bereikt te worden om het aantal autoverplaatsingen in de

¹ Provincie Utrecht (2012), Reactie in het kader van het feitelijk wederhoor

² Aantal fte's is lager dan het aantal medewerkers

spits met 5% te reduceren in 2012. Of dit werkelijk het geval is, zal uit het vervolgonderzoek op de nulmeting uit 2009 moeten blijken. Het is nog niet bekend of en wanneer dit onderzoek zal plaatsvinden. Het doel wordt echter niet bereikt door de subsidie Tijdsordening, maar door andere ontwikkelingen, onder meer door de gevolgen van de economische crisis en mogelijk ook door het project Spitsvrij. Dit is in onderstaande figuur weergegeven.

Werking subsidie



Aanbevelingen aan PS en GS

De Rekenkamer doet geen aparte aanbevelingen gericht op de doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening, vanwege het besluit van GS d.d. 10 juli 2012 om het subsidieplafond zodanig te verlagen dat geen nieuwe aanvragen meer kunnen worden gehonoreerd. Wel doet de Rekenkamer in een separate handreiking algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van de provinciale subsidies.

Reactie Gedeputeerde Staten

Wij hebben kennis genomen van uw concept bestuurlijke nota "Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Tijdsordening".

Stopzetting subsidie

Zoals u bekend is, maakt het project Tijdsordening deel uit van het maatregelenpakket VERDER, een pakket van meer dan honderd projecten waarmee in een regionaal samenwerkingsverband de bereikbaarheid van de provincie wordt verbeterd. Omdat deze subsidie in een breed bestuurlijk kader is opgesteld, is de invloed van de provincie als uitvoerder van de subsidieregeling beperkt om de regeling (snel) te wijzigen dan wel stop te zetten.

Reeds maanden voor publicatie van uw nota, hadden wij geconcludeerd dat de onderhavige subsidie naar onze mening niet doeltreffend genoeg was. Omdat de subsidie onderdeel uitmaakt van het maatregelenpakket VERDER en wij dus niet bevoegd zijn de subsidie eigenstandig stop te zetten, hebben wij besloten het subsidieplafond te verlagen, zodat er geen subsidiegelden meer beschikbaar gesteld werden.

Onderzoeksopzet

Bij de bespreking van uw onderzoeksopzet in een openbare vergadering van de Statencommissie voor Bestuur, Europa en Middelen op 5 september 2011 hebben wij benadrukt als provincie beperkt invloed te hebben op de subsidieregeling en hebbe daarmee de ongeschiktheid van deze regeling voor een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer onderstreept. Omdat de uitkomst over de doeltreffendheid van de subsidieregeling bij uw onderzoek bij voorbaat al vast stond, was toen ook al bekend dat er geen bruikbare aanbevelingen gedaan konden worden. Hetgeen wij – gelet op de rol die de Randstedelijke Rekenkamer in onze ogen zou kunnen spelen – toen, maar zeker nu, betreuren.

Wij hebben u daarom destijds sterk ontraden deze subsidieregeling onderwerp van uw onderzoek te maken.

Aanbevelingen

Tot slot hebben wij er kennis van genomen dat u vanwege ons besluit tot verlaging van het subsidieplafond in uw nota geen specifieke aanbevelingen doet.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. De reactie richt zich met name op de keuze van de Rekenkamer om de subsidie Tijdsordening te onderzoeken. Onze keuze hebben we nader toegelicht in de aanbiedingsbrief bij dit rapport, waarbij we ook ingaan op de rol van de provincie bij de subsidieregeling.

GS stellen verder dat de uitkomst over de doeltreffendheid van deze regeling al bij voorbaat vaststond. De Rekenkamer merkt hierbij op dat dit ten tijde van de keuze voor deze subsidieregeling niet bekend was en het ambtelijk apparaat nog ongewijzigd was belast met de uitvoering ervan. Het niet-doeltreffend zijn van de regeling is ons tijdens ons onderzoek in de loop van 2012 bekend geworden. Ook medio 2012 hebben GS pas besloten tot het minimaliseren van de subsidie tot het totaal van de reeds beschikte bedragen van het subsidieplafond.

Verder willen we benadrukken dat het vaststellen van de doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening niet ons enige doel bij dit onderzoek is geweest. Deze gevalstudie en de drie gevalstudies in de andere Randstadprovincie bieden bouwstenen voor de handreiking, die we gelijktijdig publiceren. In deze handreiking doen we algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op de handreiking en het onderzoek tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer is hierbij nagegaan – op basis van uitgevoerde evaluaties – wat er met de inzet van de provinciale subsidies wordt bereikt in termen van beoogde prestaties en maatschappelijke effecten. Het algemene beeld is dat het inzicht van de provincies in de doeltreffendheid van de subsidies gering is. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

De Rekenkamer heeft aangegeven dat zij zelf een specifieke subsidie per provincie zal evalueren. Daarnaast heeft de Rekenkamer besloten om een separate handreiking voor het evalueren van subsidies op te stellen. De bouwstenen voor deze handreiking worden geleverd door de evaluaties van de specifieke subsidie per provincie. Hiervoor hebben we bij elk van de Randstadprovincies op vergelijkbare wijze een gevalstudie naar een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Utrecht heeft de Rekenkamer besloten om de subsidie Tijdsordening te evalueren.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de keuze voor de Tijdsordening. Hierna worden de probleemstelling, de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria gepresenteerd en toegelicht. In de hoofdstukken daarna worden de bevindingen van de gevalstudie gepresenteerd, waarbij wordt ingegaan op het beleidskader (hoofdstuk 2), de middelen, activiteiten en prestaties (hoofdstuk 3) en doelbereiking en doeltreffendheid (hoofdstuk 4).

1.2 Subsidie Tijdsordening

De subsidie Tijdsordening is gericht op het stimuleren van bedrijven en organisaties om hun medewerkers structureel buiten de spits te laten reizen of niet te laten reizen, zodat wordt bijgedragen aan een vermindering van het aantal autoverplaatsingen tijdens de spits in de provincie Utrecht. De provincie heeft om uitvoering te geven aan deze regionale VERDER maatregel, € 3 mln. regionaal budget beschikbaar voor 2011 en 2012. De middelen voor de subsidie Tijdsordening worden beschikbaar gesteld via de begroting van de provincie Utrecht. Bedrijven en organisaties kunnen subsidie ontvangen voor het aanschaffen van voorzieningen om telewerken en/of flexwerken van de medewerkers mogelijk te maken. Een organisatie krijgt € 900 per medewerker die 2 dagen per week buiten de spits reist of niet reist. Het maximale bedrag per organisatie bedraagt € 50.000. De provincie wil met de subsidie bereiken dat in totaal 3.000 personen 2 dagen per week buiten de spits gaan reizen of niet reizen.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling.

Doelstelling:

Aan de hand van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening wil de Rekenkamer een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies.

Vraagstelling:

In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Tijdsordening doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van zes onderzoeksvragen. Een uitwerking hiervan is in paragraaf 1.5 opgenomen.

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid van de subsidie 'Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht'. In het vervolg van het rapport wordt deze subsidie aangehaald als de subsidie Tijdsordening. Bij het selecteren van de subsidie zijn we uitgegaan van de volgende criteria:

- een financieel relatief omvangrijke subsidie;
- een subsidie die wordt verstrekt vanwege een autonome taak van de provincie, omdat de provincie hierbij veel zeggenschap heeft over het wijzigen en/of opheffen van het beleid en subsidie-instrument;
- een subsidie waarvan de beoogde prestaties en doel(en) concreet zijn opgesteld;
- een subsidie die langer dan 1 jaar bestaat, zodat prestaties en effecten kunnen worden onderzocht;
- een subsidie die de komende jaren naar verwachting zal worden gecontinueerd.

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening richt zich **niet** op:

- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten die als kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsinstrument;
- een analyse van deze subsidie vanuit de invalshoek rechtmatigheid.

1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader

In Tabel 1 zijn de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria uitgewerkt. Deze gaan in op de mate van doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening.

Tabel 1 **Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria**

Nr.	Onderzoeksvraag
1.	Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Tijdsordening?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie. ▪ De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. ▪ De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. ▪ De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.

Nr.	Onderzoeksvraag
2.	In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Tijdsordening beschikbaar en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor de subsidieontvanger in verhouding tot de totale omvang van de beschikbare subsidie?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De subsidiemiddelen zijn beschikbaar. ▪ De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan in een redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie.
3.	In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De beoogde activiteiten en prestaties zijn uitgevoerd c.q. behaald.
4.	In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De beoogde doelen worden c.q. bereikt.
5.	In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Tijdsordening heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken. ▪ De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.
6.	Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

Toelichting onderzoeksvraag 1: Kwaliteit beleidskader

Het beleidskader is een startpunt voor de inzet van subsidies. De kwaliteit hiervan is bepalend voor een effectieve inzet van dit beleidsinstrument én voor de verantwoording en evaluatie ervan. Voor een beoordeling van de kwaliteit van het beleidskader is – op hoofdlijnen – gekeken naar de mate waarin de provincie verschillende onderdelen van het beleidskader heeft uitgewerkt. Daarbij gaat het om de analyse van nut en noodzaak (problemanalyse), de beleidstheorie, de formulering van doelen, prestaties en activiteiten in het beleidskader én in de subsidieregeling, en de samenhang tussen deze onderdelen. De beoordeling en waardering voor elk van deze onderdelen bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van het beleidskader.

Onder de noemer ‘nut en noodzaak’ gaat het erom dat de provincie helder en eenduidig beargumenteerd heeft waarom zij beleid ontwikkelt en daarbij kiest voor de inzet van het subsidie-instrument. Hiervoor moeten de problemen en/of kansen beschreven zijn, die aanleiding zijn voor het ontwikkelen van beleid. Een goede onderbouwing, bijvoorbeeld geëxpliciteerd op grond van uitgevoerd onderzoek of een verkenning van beschikbare kennis, is uiteraard een pre. Een onderscheidend aspect hierbij is of de analyse van ‘nut en noodzaak’ alleen in termen van beschrijving wordt gepresenteerd, of dat daarbij ook wordt ingegaan op onderliggende oorzaken en gevolgen.

Ook van belang is dat de provincie beschikt over een beleidstheorie. Het gaat hierbij primair om een handelingstheorie, dat wil zeggen een theorie die bruikbaar is in de beleidspraktijk. Deze theorie wint uiteraard aan kracht wanneer daarbij ook kan worden teruggegaan op beschikbare wetenschappelijke inzichten (‘bewezen beleid’). De beleidstheorie behelst uitspraken over de perceptie van problemen, de relatie tussen oorzaken en gevolgen en tussen doelen en middelen (instrumenten, maatregelen e.d.). De Rekenkamer stelt vast in hoeverre het beleidskader hierover duidelijkheid verschaft, zowel op basis van documentenanalyse als interviews.

Bij de formulering van doelen en prestaties is in deze gevalstudie vooral gekeken naar de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden van de inmiddels welbekende SMART-criteria.

- Specifiek: voor alle betrokkenen is voor elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden en dit is niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- Meetbaar: het doel is kwantitatief of kwalitatief meetbaar gemaakt, zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel;
- Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat doelen en prestaties SMART gemaakt kunnen worden door het gebruik van indicatoren en/of een goede uitleg en toelichting.

Het criterium 'specifiek' is ook toegepast op de omschrijving van de activiteiten in de subsidieregeling, waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Is duidelijk voor wie de regeling is bedoeld? Is duidelijk voor welke activiteiten wel en voor welke geen subsidie kan worden verleend? Het is belangrijk dat de omschreven activiteiten logisch samenhangen met de beoogde doelen en prestaties van de subsidieregeling. Een heldere omschrijving hiervan maakt het beter mogelijk om aanvragen te beoordelen. Dat draagt ook bij aan een doelmatige uitvoering van de subsidieregeling.

Tenslotte en logisch volgend uit het voorgaande is nagegaan in hoeverre sprake is van samenhang tussen de beoogde doelen, prestaties en activiteiten. Deze samenhang kan gevisualiseerd worden door een zogenaamde doelenboom, waarin de doel-middelrelaties zijn weergegeven. Als sprake is van samenhang, dan is daarmee voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende inzet van subsidies.

Toelichting onderzoeksvraag 2: Middelen, uitvoeringskosten en administratieve lasten

Met de inzet van subsidies streeft de provincie ernaar de beoogde doelen en prestaties te realiseren. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de begrote subsidiemiddelen daadwerkelijk zijn beschikbaar. De verstrekking van subsidies is vanzelfsprekend geen doel op zich, maar een grote mate van onderuitputting kan erop duiden dat de subsidie niet doeltreffend is. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn de mate waarin bekendheid is gegeven aan de subsidieregeling en specifieke voorwaarden voor subsidieontvangers. Zo zouden er in de verordening en/of regeling voorwaarden kunnen zijn opgenomen die potentiële aanvragers ervan weerhouden subsidie aan te vragen.

Vanuit de invalshoek van doelmatigheid kijkt de Rekenkamer op twee manieren naar de uitvoering van de subsidie. Enerzijds gaat het hierbij om de verhouding tussen de omvang van de subsidie in financiële zin en de hiermee gemoeide uitvoeringskosten voor de provincie. Anderzijds gaat het om de administratieve lasten die aan de subsidie zijn verbonden voor de aanvragers c.q. ontvangers hiervan. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan lasten in de sfeer van administratieve verplichtingen verbonden aan de uitvoering van de subsidie. Dit zijn bijvoorbeeld informatie-eisen bij de aanvraag en verantwoordingseisen gedurende de uitvoering of ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. Proportionaliteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt: er dient sprake te zijn van een redelijke verhouding tussen de omvang van de subsidie en de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten. Voor omvangrijke subsidies zijn deze anders dan voor kleine subsidies. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het onderscheiden van verschillende subsidiearrangementen in het Rijksbrede subsidiekader.

De Rekenkamer heeft in dit kader het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) geconsulteerd met de vraag in hoeverre er voor het vraagstuk van de uitvoeringskosten en administratieve lasten normen bestaan. Daarbij is als vuistregel voor de omvang van de administratieve lasten maximaal 5% van de ontvangen subsidie genoemd, met de kanttekening dat dit geen lineaire relatie is. Anders gezegd, voor een subsidie van € 50.000 ligt dit anders dan

voor een subsidie van bijvoorbeeld € 1 mln. Het vraagstuk van de uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker valt buiten het werkterrein van Actal. Uitvoeringskosten hebben betrekking op de inzet vanuit de provincie zelf en op de eventuele inzet van externen, bijvoorbeeld bij het beoordelen van subsidieaanvragen. Er bestaan voor de uitvoeringskosten geen ondubbelzinnige normen, die hierbij a priori gehanteerd zouden kunnen worden. De aard van subsidie en het hiermee gemoeide budget spelen hierbij ook een rol. Het ontbreken van enig houvast in de vorm van bestaande normen neemt niet weg dat nagegaan kan worden of bij de provincies aandacht bestaat voor de aspecten uitvoeringskosten en administratieve lasten, bijvoorbeeld in de vorm van het vooraf begroten van de uitvoeringskosten of het monitoren van het tijdsbeslag dat is gemoeid met de uitvoering van de subsidie. Hiermee kan enig inzicht worden verkregen in de vraag of deze kosten c.q. lasten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van het subsidiebudget c.q. de verstrekte subsidie aan een individuele subsidieontvanger. Opgemerkt wordt dat administratieve lasten en uitvoeringskosten in zekere zin wel communicerende vaten zijn, in die zin dat een doelmatige inrichting van de subsidie en uitvoering daarvan van invloed is op de mate waarin subsidieaanvragers worden geconfronteerd met administratieve lasten.

Toelichting onderzoeksvragen 3 t/m 6: Activiteiten en prestaties, doelbereiking en doeltreffendheid

De beoordelingscriteria die de Rekenkamer hierbij hanteert zijn in essentie eenvoudig. Enerzijds is nagegaan in hoeverre de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd én in hoeverre de beoogde prestaties hiermee zijn gerealiseerd. Anderzijds is nagegaan of de doelen waarvoor de subsidieregeling in het leven is geroepen zijn bereikt én, zo ja, of deze doelbereiking het gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument. Dit betreft het onderscheid tussen doelbereiking en doeltreffendheid.

In de praktijk is het onderzoeken hiervan lastig. Om uitspraken over de doelbereiking te kunnen doen, moet aan verschillende randvoorwaarden zijn voldaan. Deze zijn voor een deel al aangestipt bij de kwaliteitsaspecten voor het beleidskader. In vervolg hierop is de verzameling van allerlei gegevens in het kader van verantwoording, monitoring en evaluatie noodzakelijk om over de doelbereiking relevante uitspraken te kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan het houden van interviews bij subsidieontvangers of het opvragen van gegevens bij het CBS.

Met de gevalstudie wil de Rekenkamer – binnen aanvaardbare marges van kosten en tijd – komen tot een zo groot mogelijk aannemelijk inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie, waarbij zo expliciet mogelijk duidelijk wordt of de doelen worden c.q. zijn bereikt, of de subsidie noodzakelijk is geweest voor de verrichte activiteiten en geleverde prestaties en of de subsidie voldoende substantieel is geweest voor het bereiken van de doelen. Deze analyse biedt tevens zicht op de factoren die bijdragen aan het succes dan wel falen van de subsidie.

Toelichting onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden. Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals beleidsnota's verkeer en vervoer en bestaande evaluaties die informatie verschaffen over de invloed van maatregelen op de bereikbaarheid en mobiliteit. Ook zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Utrecht en met experts op het gebied van mobiliteit en mobiliteitsmanagement. Daarbij heeft de Rekenkamer gekozen om ook interviews te houden met subsidieaanvragers. Een meer uitgebreide verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage A.



HOOFDSTUK 2

Beleidskader

2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie

Bevinding 1:	De provincie heeft nut en noodzaak van de subsidie geformuleerd, namelijk de verminderde bereikbaarheid van de regio Utrecht. Hierdoor wordt duidelijk waarom de provincie beleid wil voeren. Ook heeft de provincie een beleidstheorie beschreven, waarmee duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de maatregel van de provincie Utrecht naar verwachting effect zal hebben op het oplossen van de problematiek omtrent de bereikbaarheid van de regio.
---------------------	---

Nut en noodzaak van de subsidie Tijdsordering is gelegen in het probleem van een verminderde bereikbaarheid van de regio Utrecht. De provincie verwacht deze problematiek met een pakket aan maatregelen (VERDER-pakket) waar de subsidie onderdeel van uitmaakt, op te kunnen lossen. Dit doet de provincie in samenwerking met het Rijk en met regionale partners.

In 2006 is er een uitgebreide netwerkanalyse opgesteld waarin de verwachte mobiliteitsproblemen in de regio Utrecht zijn beschreven.³ Op basis van deze analyse wordt gesteld dat de problemen in en rond het stedelijke netwerk in Utrecht aanzienlijk zullen zijn in 2020, zonder aanvullende maatregelen. Zo wordt onder andere geconstateerd dat de gewenste kwaliteit, gemeten in maximale reistijd, niet zal worden gehaald op diverse routes naar Utrecht en op de oostelijke route naar Amersfoort. Knelpunten liggen geconcentreerd op het hoofdwegennet waarvan bijna alle aansluitingen en alle knooppunten overbelast zijn. Op het provinciale wegennet zijn diverse parallelwegen aan de snelweg overbelast.⁴ Ook wordt gesteld dat de mobiliteit in de regio Midden-Nederland al groter is dan in andere regio's in Nederland en dat specifiek voor de regio Midden-Nederland speelt dat het aantal inwoners en arbeidsplaatsen stijgen, wat zorgt voor extra mobiliteit.⁵

VERDER-pakket maatregelen

Op 13 november 2006 hebben het Rijk en regionale overheden een bestuursovereenkomst 'Bereikbaarheid regio Utrecht' ondertekend. Besloten is om tot 2020 maximaal € 3,1 miljard te investeren om de bereikbaarheid in de regio Utrecht te verbeteren. Het Rijk investeert maximaal € 2,6 miljard en de regionale overheden € 500 mln. Hiermee is VERDER, Mobiliteit in Midden-Nederland van start gegaan. VERDER bestaat uit de provincie Utrecht, Rijkswaterstaat Utrecht, Bestuur Regio Utrecht, Bureau Regio Amersfoort, gewest Gooi- en Vechtstreek, Regio Utrecht West, Regio Utrecht Zuidoost, gemeente Amersfoort, gemeente Hilversum en de gemeente Utrecht. Alle deelnemende partijen zijn vertegenwoordigd in het Utrechts Verkeers- en Vervoerberaad (UVVB). Dit UVVB is een bestuurlijk platform dat bedoeld is om het verkeer- en vervoerbeleid in de regio te coördineren en af te stemmen. De gedeputeerde Mobiliteit van de provincie Utrecht is voorzitter van het UVVB.

Voor het oplossen van de mobiliteitsproblematiek zijn maatregelen opgesteld voor de auto, fiets, het openbaar vervoer en het verkeers- en mobiliteitsmanagement. Alle maatregelen samen vormen het VERDER-pakket.

³ Regio Utrecht (2006), MIT-Verkenning en Netwerkanalyse

⁴ Regio Utrecht (2006), MIT-Verkenning en Netwerkanalyse, p. 6

⁵ Programmabureau VERDER (2010), Het VERDERpakket 2010-2020, p. 8

Er wordt gesproken van een integraal pakket, want oplossingsrichtingen zoals mobiliteitsmanagement, openbaar vervoer en prijsbeleid of alleen uitbreiding van de infrastructuur blijken elk op zichzelf onvoldoende soelaas te bieden om de bereikbaarheidsproblemen op te lossen.⁶

Het gehele VERDER-pakket is door wetenschappers c.q. experts getoetst.⁷ Zij hebben driemaal een advies gegeven over onder andere de samenhang in de uitvoering, betrokkenheid van partijen en de resultaten van aanvullende verkenningen. Ook heeft een burgerpanel 'Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020' het UVVB geadviseerd over de maatregelen die genomen moeten worden om in de toekomst een goede bereikbaarheid van de regio Midden-Nederland te kunnen garanderen.⁸

Eén van de maatregelen uit het VERDER-pakket is de subsidie Tijdsordening, waarvoor de provincie Utrecht binnen het UVVB is aangewezen om deze uit te voeren. De subsidie is een zogenaamde mobiliteitsmanagement maatregel. De maatregel is gericht op bedrijven voor het bieden van flexibiliteit aan werknemers met betrekking tot werktijd en –locatie. Hierdoor nemen intensiteiten op piekuren af en smeert de totale mobiliteit zich meer over de dag uit.⁹ Mobiliteitsmanagement richt zich op het beïnvloeden van gedrag (de vraag). Dit in tegenstelling tot aanbodgerichte maatregelen, zoals het verbreden van wegen.

De subsidie is binnen het VERDER-pakket aangeduid als een 'No Regret' maatregel; een maatregel die hoe dan ook verstandig is om uit te voeren. 'No Regret' maatregelen worden gezien als relatief goedkope maatregelen die een flinke bijdrage leveren aan de bereikbaarheid van de werkkernen in de regio Utrecht.¹⁰

Een werkgroep Beoordelingskader en Onderzoek Effecten Infrastructuur (BOEI) heeft in 2008 een positief advies aan het UVVB gegeven over het opstellen van een subsidie Tijdsordening. Deze maatregel is beoordeeld als voorwaardenschepend en initiërend voor maatregelen die kosteneffectief zijn.¹¹ Eerder was al over de inzet van telewerken in de regio Utrecht aangegeven dat het zeer kansrijk is.¹² Uiteindelijk is de subsidie Tijdsordening ingegaan op 1 januari 2011. De lange doorlooptijd bij het opstellen van de subsidieverordening is het gevolg van het moeten goedkeuren van de subsidie door alle deelnemende partijen binnen VERDER en het invoeren van een nieuwe manier van werken binnen de afdeling Subsidie en Inkoop van de provincie Utrecht.¹³

De subsidie Tijdsordening is bedoeld om 3.000 automobilisten uit de spits te krijgen in de periode 2011 en 2012. De impact van 3.000 automobilisten uit de spits in heel de regio Utrecht lijkt gering, want op het traject van de A2 tussen Utrecht en Amsterdam passeren dagelijks zo'n 180.000 auto's.¹⁴ De subsidie kan vooral effect hebben op wegen of trajecten die dicht tegen de capaciteitsgrens aan zitten. Zo stelt de provincie bij een vergelijkbaar project (Spitsvrij) dat het effect het grootst is op de plekken waar de wegcapaciteit net overschreden is, waardoor het verkeer stilstaat. Een paar auto's minder levert op die plekken al een veel betere doorstroming op.¹⁵ Om bij te dragen aan een betere doorstroming wordt de subsidie Tijdsordening gericht ingezet bij 10 werkkernen.

De subsidie Tijdsordening wordt gezien als complementair aan het project Spitsvrij (zie kader).¹⁶ Spitsvrij is ook een mobiliteitsmanagement maatregel, alleen gericht op werknemers in plaats van werkgevers.

⁶ Programmabureau VERDER (2010), Het VERDERpakket 2010-2020, p. 14

⁷ Twynstra Gudde (2007), Adviezen Expertteam Pakketstudies Regio Utrecht

⁸ Bureau KLB (2008), Burgerpanel Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020

⁹ Programmabureau VERDER (2010), Het VERDERpakket 2010-2020, p. 31

¹⁰ Programmabureau VERDER (2008), Beoordeling No Regretmaatregelen, p. 13

¹¹ Programmabureau VERDER (2008), Beoordeling No Regretmaatregelen

¹² Regio Utrecht (2006), MIT-Verkenning en Netwerkanalyse, p. 13

¹³ Interview ambtelijke organisatie 26 april 2012

¹⁴ Rijkswaterstaat (2011), Verbreding A2 Amsterdam – Utrecht, p. 2

¹⁵ Provincie Utrecht (2012), Persbericht 11-4-2012, 3.000 auto's minder in de spits dankzij Spitsvrij

¹⁶ Programmabureau VERDER (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER; Beloningsmaatregel Utrecht Oost d.d. 8 juni 2010

Bij de subsidie Tijdsordening kunnen werkgevers voorzieningen aanschaffen voor flexwerken en/of telewerken. Op deze wijze wordt het voor hun werknemers mogelijk gemaakt om te kunnen flexwerken en/of telewerken en zodoende de spits te mijden. Spitsvrij daarentegen wil werknemers die al kunnen flexwerken en/of telewerken, stimuleren om de spits te mijden door het geven van een directe beloning.

Spitsvrij

Spitsvrij is een spitsmijdenproject in de driehoek tussen Utrecht, Hilversum en Amersfoort, dat loopt van juni 2011 tot en met 31 december 2012. Automobilisten worden beloond wanneer zij niet of minder tijdens de ochtend- en/of avondspits reizen in de driehoek Hilversum - Amersfoort - Utrecht en de A12 tussen Lunetten en Maarsbergen. Het doel van Spitsvrij is een betere doorstroming op de snelwegen A1, A27 en A28.

Spitsvrij komt voort uit het Regionaal Koepelconvenant Mobiliteitsmanagement dat een groot aantal ondernemers- en overheidsorganisaties uit de regio heeft ondertekend. Spitsvrij is tevens een van de regionale mobiliteitsprojecten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in het kader van de plannen voor een betere benutting van de infrastructuur. De provincie Utrecht is namens alle partijen opdrachtgever voor Spitsvrij.¹⁷

De Provincie Utrecht heeft met het Rijk in oktober 2009 een uitvoeringsconvenant afgesloten over de financiering van het project. Het project wordt volledig gefinancierd door het Rijk. Zij stelt € 8,27 mln. voor het project beschikbaar via de Brede doeluitkering (BDU). De regiobijdrage bestaat uit de uitvoering van een aantal mobiliteitsmanagementmaatregelen die deel uitmaken van het VERDER-pakket, waaronder de subsidie Tijdsordening.¹⁸

Monitoring vindt plaats door een zogenaamde Satelliet-Box (S-Box). Spitsvrij deelnemers hebben een S-Box in de auto gemonteerd gekregen, die onzichtbaar de spitsbewegingen doorgeeft aan Spitsvrij. Voorafgaand heeft er een referentiemeting plaatsgevonden, waarin via kentekenregistratiecamera's is nagegaan hoe vaak iemand in de driehoek Hilversum - Amersfoort - Utrecht en de A12 tussen Lunetten en Maarsbergen heeft gereisd tijdens de spits.¹⁹ Begin april 2012 doen ruim 5.400 deelnemers mee aan Spitsvrij, waarmee het maximaal aantal deelnemers is bereikt.²⁰

2.2 Beoogde doel

Bevinding 2:	De provincie noemt als beoogde doel een 5% reductie van het autoverkeer in de spits in 2012 ten opzichte van 2009 voor 10 werkkernen in de provincie Utrecht. Dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
---------------------	---

Het beoogde doel van de subsidie Tijdsordening is dat er ruimte op het wegennet ontstaat voor automobilisten die geen alternatief hebben.²¹ Het doel is meetbaar uitgewerkt in een zogenaamde factsheet van de subsidie waarin als streefwaarde een 5% reductie van het autoverkeer in de spits is opgenomen.²² In een uitvoeringsvoorstel van

¹⁷ Provincie Utrecht (2012), Persbericht 11-4-2012, 3.000 auto's minder in de spits dankzij Spitsvrij

¹⁸ Programmabureau VERDER (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER; Beloningsmaatregel Utrecht Oost d.d. 8 juni 2010

¹⁹ www.spitsvrij.nl

²⁰ Provincie Utrecht (2012), Persbericht 11-4-2012, 3.000 auto's minder in de spits dankzij Spitsvrij

²¹ Provincie Utrecht (2010), Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht, toelichting

²² Programmabureau VERDER (2008), Beoordeling No Regretmaatregelen, p. 38-39

de subsidie is dit verder uitgewerkt, namelijk een 5% reductie van het aantal autoverplaatsingen bereiken voor de 10 werkkernen.²³ Deze werkkernen zijn:

- Utrecht Centrum
- Amersfoort Centrum/de Isselt
- Bedrijvenpark en -knooppunt Lage Weide
- Uithof/Rijnsweerd
- Hilversum Centrum/Mediapark
- Amersfoort Noord (A1 zone)
- A12-zone (inclusief Papendorp)
- Nieuwegein
- Zeist
- Soest – Baarn – Leusden

Het doel van de subsidie komt overeen met het doel uit het regionaal koepelconvenant mobiliteitsmanagement. Dit doel is het komen tot een structurele reductie van verkeer van personenauto's in het woon-werkverkeer op de wegen naar de werkkernen (in Utrecht, Amersfoort, Nieuwegein en Hilversum) in de spits met gemiddeld ten minste 5%, met als toetsmoment september 2012.²⁴ Hiervoor is in 2009 een nulmeting uitgevoerd in de regio Utrecht-Amersfoort.²⁵ In het rapport worden verschillende constatering gedaan over het aantal automobilisten onder werknemers in de regio Amersfoort – Utrecht, zoals het aandeel woon-werk reizigers en het aandeel zakelijke reizigers. In het rapport wordt geconcludeerd dat er in de regio Amersfoort - Utrecht met name kansen liggen voor een verdere flexibilisering van de werktijden, wat kan leiden tot een verschuiving van autokilometers naar de daluren.²⁶

2.3 Beoogde prestatie

Bevinding 3: De beoogde prestatie van de subsidie Tijdsordening is dat 3.000 personen 2 dagen per week door de subsidie niet of buiten de spits gaan reizen. Deze beoogde prestatie is niet specifiek, want het is de vraag of de subsidie enkel voor automobilisten geldt of ook voor werknemers die op een andere wijze naar het werk komen. Ook zijn er geen spittijden opgenomen in de subsidieverordening. De prestatie is niet meetbaar, omdat de provincie voor de subsidie-ontvangers weliswaar nagaat hoeveel personen buiten de spits reizen, maar niet is nagegaan hoeveel van deze personen ook al vóór de subsidie buiten de spits reisden. Ook is de beoogde prestatie niet tijdgebonden geformuleerd, want de provincie heeft niet aangegeven wanneer de prestatie moet zijn behaald.

De beoogde prestatie van de subsidie is niet in de subsidieverordening opgenomen. In het uitvoeringsvoorstel blijkt de beoogde prestatie: 'door de subsidie gaan 3.000 personen 2 dagen per week niet of buiten de spits reizen'.²⁷ Werkgevend organisaties die subsidie hebben ontvangen moeten twee jaar na invoering van de tijdsordeningsmaatregel aantonen hoeveel dagen medewerkers waarvoor een subsidie is toegekend, als gevolg van tijdsordening structureel gemiddeld per week niet, of buiten de spits hebben gereisd.

²³ MOVV (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER

²⁴ Regionaal koepelconvenant mobiliteitsmanagement Ring Utrecht Driehoek Amersfoort (2009), p. 8

²⁵ MuConsult (2009), Monitoring Nulmeting TFMM

²⁶ MuConsult (2009), Monitoring Nulmeting TFMM, p. 53

²⁷ MOVV (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER

De prestatie is niet specifiek, want de provincie heeft in de subsidieverordening niet aangegeven wat de spijtstijden zijn. Hierdoor is het de vraag of dit alleen de ochtendspits betreft, of alleen de avondspits, of zowel de ochtend- als avondspits. Uit navraag bij de provincie en uit de nulmeting blijkt dat het zou moeten gaan om zowel de ochtend- als avondspits.²⁸ In de nulmeting zijn de spijtstijden als volgt gedefinieerd: 0.700 – 9.00 en 16.00 – 19.00 uur. Daarnaast is in de subsidieverordening niet aangegeven of de subsidie enkel betrekking heeft op automobilisten of ook op andere soorten reizigers. In een toelichting op de subsidieverordening wordt weliswaar gesproken over ‘mobilisten’, maar een definitie hiervan ontbreekt. Ook is niet uitgesloten dat een bedrijf voor bijvoorbeeld twee personen subsidie kan aanvragen als het één automobilist met een medepassagier betreft.

De beoogde prestatie is niet meetbaar opgesteld. De provincie heeft weliswaar een streefwaarde geformuleerd, namelijk 3.000 personen die buiten de spits reizen, maar de provincie vraagt niet expliciet om een nulmeting binnen de organisaties waaruit duidelijk wordt hoeveel medewerkers al voor de subsidie buiten de spits reizen of niet reizen. Hierdoor kan achteraf niet worden nagegaan of de beoogde prestatie daadwerkelijk behaald is. De subsidie is ook niet tijdgebonden geformuleerd, want de provincie heeft niet aangegeven wanneer de prestatie moet zijn behaald. Wel heeft de provincie aangegeven dat subsidieontvangers twee jaar na invoering van de tijdsordeningsmaatregel moeten aantonen hoeveel dagen medewerkers waarvoor een subsidie is toegekend, buiten de spits zijn gaan reizen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de prestatie waarschijnlijk na 2014 moet zijn behaald, omdat de subsidie tot en met 2012 loopt.

2.4 Beoogde activiteiten

Bevinding 4: De provincie heeft in de subsidieverordening specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. Hierdoor is het voor subsidieaanvragers duidelijk waarvoor subsidie kan worden aangevraagd.

De provincie heeft specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend, want de beoogde activiteiten zijn maatregelen gericht op het mogelijk maken van telewerken of flexwerken door werkgevers.²⁹ De provincie geeft aan dat tijdsordeningsmaatregelen maatregelen zijn waardoor het mogelijk is voor medewerkers om te flexwerken of telewerken met het oog op het reizen buiten de spits of niet reizen. Als voorbeeld noemt de provincie de kosten voor aanpassingen van de thuiswerkplek gericht op telewerken en de aanschaf van apparatuur en programmatuur ter ondersteuning van telewerken. Wel merkt de Rekenkamer hierbij op dat de provincie duidelijker als eis had kunnen stellen dat de doelgroep automobilisten zijn die tijdens de spits reizen.

2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten

Bevinding 5: De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel. Doordat de beoogde prestatie echter niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is opgesteld, is de samenhang beperkt.

In Figuur 1 is de samenhang tussen het beoogde doel, de prestatie en de activiteiten schematisch weergegeven.

²⁸ De provincie heeft in haar reactie in het kader van feitelijk wederhoor aangegeven dat in de 10 VERDER werkkernen wel convenanten zijn gesloten waarin spijtstijden zijn bepaald.

²⁹ Provincie Utrecht (2010), Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordering provincie Utrecht

Opzet subsidie



Figuur 1 Schematische weergave subsidie Tijdsordening

Met een bedrag van € 2.850.000 voor twee jaar wil de provincie dat bedrijven en organisaties tijdsorderingsmaatregelen uitvoeren, waardoor in totaal 3.000 personen 2 dagen per week niet of buiten de spits gaan reizen. Dit kan in algemene zin bijdragen aan de reductie van het aantal autoverplaatsingen tijdens de spits. Probleem is echter dat de provincie het heeft over 'personen' in plaats van automobilisten. Hierdoor is onduidelijk voor welke medewerkers een organisatie subsidie kan aanvragen. Ook benoemt de provincie geen spits tijden, zodat onduidelijk is wanneer personen wel of niet buiten de spits reizen. Daarnaast vraagt de provincie niet om een nulmeting bij de organisaties die subsidie aanvragen, zodat niet inzichtelijk is hoeveel medewerkers ook al voor de subsidie buiten de spits reisden.

HOOFDSTUK 3

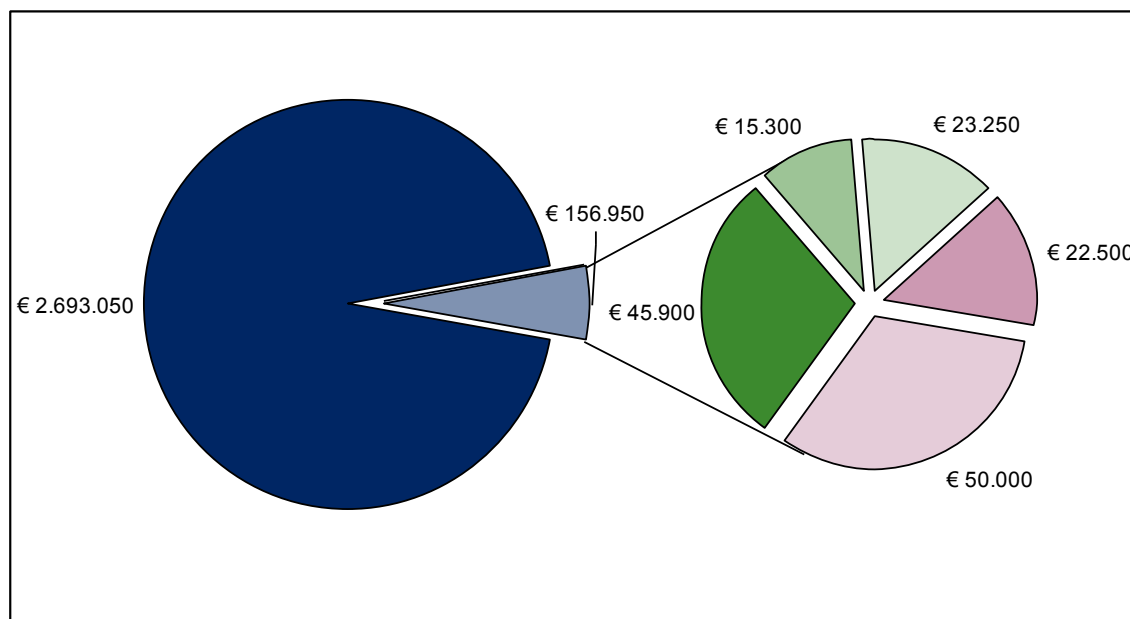
Middelen, activiteiten en prestaties

3.1 Middelen

Beschikking subsidiemiddelen

Bevinding 6: De provincie heeft de middelen van de subsidie Tijdsordening in geringe mate beschikt. Van de beschikbare € 2.850.000 voor 2 jaar, is na een jaar en vier maanden € 156.950 (6%) beschikt aan vijf subsidieontvangers.

In Figuur 2 is de totale omvang van de beschikbare middelen weergegeven (linker bol) en omvang van de beschikte middelen. Daarbij is ook de omvang van de beschikte middelen per subsidieontvanger aangegeven (rechter bol).



Figuur 2 Beschikte middelen subsidie Tijdsordening per ontvanger

De provincie Utrecht heeft van de beschikbare € 2.850.000 voor subsidieverstrekking eind april 2012 een gering deel beschikt. In totaal is € 156.950 voorlopig beschikt aan vijf subsidieontvangers. Eén aanvraag is afgewezen. De provincie heeft nog bijna € 2,7 mln. beschikbaar voor de resterende 8 maanden dat de subsidie loopt. Naast de reeds toegekende subsidies, heeft de provincie eind april 2012 nog drie subsidieaanvragen in behandeling voor in totaal € 107.300.³⁰

³⁰ Provincie Utrecht (2012), Overzicht subsidieverleningen onder Tijdelijke Uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening

De vijf subsidieontvangers hebben middelen gekregen voor het aanschaffen van voorzieningen om telewerken en/of flexwerken mogelijk te maken. De provincie heeft het maximale subsidiebedrag van € 50.000 eenmaal beschikt. De reden dat de andere subsidieontvangers minder omvangrijke bedragen hebben ontvangen, komt doordat per organisatie een bedrag van € 900 per werknemer kan worden aangevraagd. Als een werkgevende organisatie voor minder dan 56 medewerkers subsidie aanvraagt, dan krijgt deze organisatie niet het maximale bedrag van € 50.000.

Een mogelijke oorzaak voor het feit dat tot op heden weinig organisaties gebruik hebben gemaakt van de subsidie, is gelegen in de promotie van de subsidie. Drie subsidieaanvragers geven aan dat de subsidie onvoldoende bekend is bij andere werkgevers. Daarbij had de naamgeving van de subsidie meer kunnen aansluiten bij het doel, want uit de huidige naam kan niet direct worden afgeleid waarvoor de subsidie dient. Niettemin geven alle subsidieaanvragers aan het zeer positief te vinden dat de provincie met de subsidie de aandacht vestigt op de manier van reizen. Volgens één subsidieontvanger is het een goede stimulans voor organisaties om het nieuwe werken daadwerkelijk toe te passen.

Een andere mogelijke oorzaak voor de onderuitputting is gelegen in de eisen en voorwaarden van de subsidie. Twee subsidieaanvragers hebben aangegeven dat de eisen en voorwaarden van de subsidie niet direct duidelijk waren. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op de onduidelijkheid rondom de spits tijden die niet in de subsidieverordening zijn opgenomen. Ook is het voor één aanvrager onduidelijk wat er gebeurt als de prestatie niet wordt behaald. De onduidelijke eisen hebben er bij twee subsidieaanvragers toe geleid dat de doorlooptijd tussen het eerste moment van aanvragen en het moment van beschikking lang heeft geduurd.

Een derde mogelijke oorzaak heeft te maken met de eis om minimaal twee dagen per week buiten de spits te reizen. Eén aanvrager vindt de eis streng dat een medewerker minimaal twee dagen per week buiten de spits moet reizen of helemaal niet reizen. Aangezien veel medewerkers vier dagen per week werken, heeft twee dagen per week niet op kantoor zijn een grote impact op de werksituatie. Als de provincie had gekozen voor één dag per week, dan was het effect per organisatie kleiner geweest, maar hadden wellicht meer organisaties zich geïnteresseerd voor de subsidie en was het totaaleffect groter geweest, aldus de subsidieaanvrager.

Verhouding uitvoeringskosten en administratieve lasten

<p>Bevinding 7: De beoogde uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie bedragen € 150.000 voor administratie en controle. De provincie kan niet concreet aangeven hoeveel de gerealiseerde kosten bedragen, maar verwacht wel dat deze gemaakt gaan worden. Daarbovenop krijgt de stichting VNM een jaarlijkse subsidie van de provincie om onder andere de subsidie te promoten bij bedrijven en organisaties. De uitvoeringskosten lijken daarmee hoog in verhouding tot de beschikte subsidiebedragen (€ 156.950).</p> <p>Het kost de subsidieontvangers over het algemeen veel moeite om het aantal medewerkers dat buiten de spits reist te monitoren. De provincie had vooraf duidelijker kunnen aangeven hoe de verantwoording en monitoring opgezet moeten worden, zodat subsidieaanvragers vooraf beter kunnen inschatten of de subsidiemiddelen opwegen tegen de administratieve lasten.</p>

De provincie Utrecht heeft de uitvoeringskosten geschat op € 150.000.³¹ Dit is 5% van het totale subsidiebedrag. Onder de uitvoeringskosten vallen de kosten voor het beoordelen en controleren van de subsidieaanvragen door

³¹ Provincie Utrecht (2010), Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht, toelichting

de beleidsinhoudelijke afdeling en de afdeling Subsidie en Inkoop. De provincie kan niet concreet aangeven hoeveel de gerealiseerde uitvoeringskosten bedragen.³² De specifieke kosten voor enkel de beoordeling en afhandeling van de vijf aanvragen bedragen ongeveer € 1000.³³ De provincie heeft aangegeven dat de totale uitvoeringskosten van € 150.000 naar verwachting wel gemaakt gaan worden. Dit komt grotendeels door het nog (laten) uitvoeren van steekproeven bij de subsidieontvangers, om te controleren of de tijdsordeningsmaatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.³⁴

Daarnaast vervult de stichting Vervoersanalyse en Mobiliteitsadvies (VNM)³⁵ een intermediaire rol door bedrijven te wijzen op de mogelijkheid om subsidie aan te vragen bij de provincie Utrecht voor tijdsordeningsmaatregelen. VNM voert activiteiten uit op het vlak van mobiliteitsmanagement en fungeert op dit thema voor de provincie Utrecht (en de BRU) als intermediair naar het bedrijfsleven. De activiteiten van VNM worden jaarlijks vastgelegd in een activiteitenplan en de stichting krijgt hiervoor een exploitatiesubsidie.³⁶ Deze subsidie valt niet onder de subsidie Tijdsordening. In de activiteitenplannen van VNM staat niet concreet weergegeven welke activiteiten ze voor de subsidie Tijdsordening uitvoert, waardoor ook niet concreet is gemaakt hoeveel tijd en geld dit kost.³⁷

De administratieve lasten zijn omvangrijk en lijken niet in verhouding te staan tot het ontvangen subsidiebedrag, zo blijkt uit interviews met subsidieaanvragers. De provincie heeft niet concreet aangegeven op welke wijze de subsidieontvanger moet verantwoorden en moet monitoren, maar beoordeelt in de subsidieaanvraag wel of de voorgestelde wijze voldoet. Vrijwel elke aanvrager heeft aangegeven dat het monitoren van de medewerkers waarvoor subsidie is aangevraagd, lastig is en veel tijd gaat kosten. De organisatie waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen, heeft het over 'administratieve ballast'. Deze aanvrager had verwacht dat er meer vanuit vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid zou worden gewerkt en minder vanuit controle. De Rekenkamer merkt op dat het voor zich spreekt dat de provincie een verantwoording verlangt van de subsidieontvanger over de activiteiten die zijn uitgevoerd met de subsidiemiddelen. Deze verantwoording moet echter wel in verhouding staan tot de ontvangen middelen. De provincie had duidelijker kunnen aangeven hoe de verantwoording en monitoring zouden moeten worden opgezet, zodat subsidieaanvragers vooraf beter een inschatting kunnen maken of de subsidiemiddelen opwegen tegen de administratieve lasten.

3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties

Uitgevoerde activiteiten

Bevinding 8: Er zijn voornamelijk weinig activiteiten uitgevoerd met de subsidie Tijdsordening. Het aantal aanvragen blijft achter en de meeste subsidieontvangers zijn nog bezig met de uitvoering. Daarbij lijkt één uitgevoerde activiteit, de aanschaf van fitnessapparatuur, niet goed te passen binnen de beoogde activiteiten telewerken of flexwerken.

De beoogde activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, zijn maatregelen gericht op het mogelijk maken van telewerken of flexwerken. In Tabel 2 is per subsidieontvanger aangegeven voor welke specifieke

³² Interview ambtelijke organisatie 26 april 2012

³³ Provincie Utrecht (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

³⁴ Interview ambtelijke organisatie 26 april 2012

³⁵ vanaf 11 april 2012 is de naam gewijzigd in '&Morgen'

³⁶ Provincie Utrecht (2010), Statenbrief, Toekomst mobiliteitsmanagement VNM, d.d. 6 juli 2010

³⁷ VNM (2011), Activiteitenplan 2011, p. 4 en VNM (2011), Activiteitenplan 2012 (conceptversie), p. 4

activiteiten subsidies zijn verstrekt. Daarbij is ook aangegeven of de activiteiten door de subsidieontvanger zijn uitgevoerd.

Tabel 2 Uitgevoerde activiteiten

Subsidieontvanger	Beoogde activiteiten	Activiteit uitgevoerd	Subsidieomvang (bedrag x €)
1.	Aanschaf videoconference- en internetvoorzieningen	Ja	50.000
2.	Aanschaf internet- en computervoorzieningen	Nee	45.900
3.	Aanschaf fitnessapparatuur	Ja	15.300
4.	Aanschaf internet- en computervoorzieningen	Nee	23.250
5.	Aanschaf internetvoorzieningen	Nee	22.500
Totaal			€ 156.950

De activiteiten van vier van de vijf ontvangers hebben betrekking op het aanschaffen van computer- en internetvoorzieningen om telewerken of flexwerken mogelijk te maken. Subsidieontvanger 3 heeft met de subsidie fitnessapparatuur aangeschaft, waardoor medewerkers op de werkplek de mogelijkheid hebben gekregen om te sporten. Hoewel medewerkers op deze wijze buiten de spits kunnen reizen, lijkt de aanschaf van fitnessapparatuur niet overeen te komen met telewerken of flexwerken. Immers, de werktijden blijven gelijk, alleen de tijden dat iemand naar of van de werkplek reist, wijzigen hierdoor. De provincie heeft hierop aangegeven dat er geen afwijzingsgrond voor deze aanvraag was, omdat de betreffende aanvrager wel bereikt dat medewerkers buiten de spits gaan reizen.³⁸ Daarnaast hebben twee van de vijf subsidieontvangers de activiteiten al uitgevoerd, twee subsidieontvangers zijn nog bezig met het uitvoeren van de activiteiten en één ontvanger moet nog beginnen.

Behaalde prestatie

Bevinding 9: De beoogde prestatie van de subsidie, 3.000 personen die twee dagen per week niet óf buiten de spits zijn gaan reizen door de subsidie, is niet behaald. Het aantal personen waarvoor subsidie is verstrekt bedraagt momenteel ongeveer 550. Daarbij geldt dat de gesubsidieerde activiteiten vaak nog niet zijn uitgevoerd. Tevens is onduidelijk in hoeverre deze personen reeds voor de subsidie met de auto in de spits reisden. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat een subsidieontvanger middelen heeft ontvangen voor werknemers die vrijwel allemaal met de fiets naar het werk reizen, terwijl het doel van de subsidie betrekking heeft op het reduceren van het autogebruik in de spits.

In Tabel 3 is per subsidieontvanger aangegeven wat de beoogde prestatie per organisatie is (het aantal medewerkers dat twee dagen per week buiten de spits reist of niet reist) en of deze is behaald. Daarbij is ook de omvang van het subsidiebedrag gerelateerd aan dit aantal personen.

³⁸ Provincie Utrecht (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

Tabel 3 Beoogde en behaalde prestatie van de subsidieontvangers

Subsidie-ontvanger	Beoogde prestatie (personen buiten de spits)	Prestatie behaald	Subsidieomvang (bedrag x €)	Subsidiebedrag per persoon/fte (€ / persoon)
1.	381	Niet beschikbaar	50.000	131
2.	64,2 fte ³⁹	Nee	45.900	715
3.	17	Niet beschikbaar	15.300	900
4.	60	Nee	23.250	387
5.	32	Nee	22.500	703
Totaal	490 personen + 64,2 fte		€ 156.950	283

De provincie heeft de wijze waarop de organisaties willen gaan monitoren beoordeeld. De provincie heeft hierbij echter niet gevraagd om een overzicht van het aantal werknemers dat al voor de subsidie buiten de spits reisde. Uit de wijze waarop subsidieontvangers van plan zijn om te monitoren, blijkt dat ze alleen zullen aangeven hoeveel medewerkers buiten de spits reizen, waardoor niet kan worden nagegaan hoeveel personen dóór de subsidie buiten de spits zijn gaan reizen.

De twee subsidieontvangers die de tijdsordeningsmaatregelen hebben uitgevoerd, hebben subsidie aangevraagd voor in totaal 398 medewerkers. Deze organisaties kunnen echter nog niet aangeven hoeveel medewerkers daadwerkelijk twee dagen per week buiten de spits reizen, omdat ze nog bezig zijn met het opzetten van een monitoringsysteem. Pas als het monitoringsysteem van de organisatie volledig functioneert, kan worden nagegaan hoeveel medewerkers daadwerkelijk buiten de spits reizen. Zodoende is in de tabel 'niet beschikbaar' opgenomen. De drie andere subsidieontvangers hebben de tijdsordeningsmaatregelen nog niet uitgevoerd, waardoor de prestatie niet behaald kan zijn. In de laatste kolom is het subsidiebedrag gerelateerd aan het aantal personen dat twee dagen per week niet of buiten de spits gaat reizen. Het gemiddelde bedraagt € 283 per persoon en is het laagst bij subsidieontvanger 1 en het hoogst bij subsidieontvanger 3.

De Rekenkamer is kritisch op het feit op dat subsidieontvanger 5 subsidie heeft ontvangen voor werknemers die vrijwel allemaal met de fiets naar het werk reizen, terwijl het doel van de subsidie betrekking heeft op het reduceren van het autogebruik in de spits. Dit is het gevolg van het niet specifiek formuleren van de beoogde prestatie in de subsidieverordening. Hierin is namelijk niet aangegeven of de subsidie alleen betrekking heeft op automobilisten of ook op andere reizigers.

³⁹ Aantal fte's is lager dan het aantal medewerkers



HOOFDSTUK 4

Doelbereiking en doeltreffendheid

4.1 Doelbereiking

Bevinding 10: Gezien landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en de trend van dalende files, lijkt het doel van de provincie Utrecht bereikt te worden om het aantal autoverplaatsingen voor de 10 werkkernen in de spits met 5% te reduceren in 2012. Of dit werkelijk het geval is, zal uit het vervolgonderzoek op de nulmeting uit 2009 moeten blijken. Het is nog niet bekend of en wanneer dit onderzoek zal plaatsvinden.

Het doel van de subsidie Tijdsordening is het creëren van ruimte op het wegennet voor automobilisten die geen alternatief hebben. Concreet gaat het om een reductie van het aantal autoverplaatsingen voor de 10 werkkernen met 5% in 2012. Voor dit doel is in 2009 een nulmeting uitgevoerd, waarbij gekeken is naar het aantal autoverplaatsingen in de provincie Utrecht (zie paragraaf 2.1). Om na te gaan of dit doel bereikt is, zal er een vervolgmeting moeten plaatsvinden. In de nulmeting uit 2009 is opgenomen dat deze vervolgmeting in september 2012 zal worden uitgevoerd.⁴⁰ De provincie Utrecht heeft echter aangegeven dat nog onbekend is of en wanneer de vervolgmeting zal worden uitgevoerd.⁴¹ Het voert te ver om in het kader van deze evaluatie van de subsidie Tijdsordening zelf deze vervolgmeting uit te voeren. Wel kunnen er aanwijzingen worden gevonden of het doel wordt bereikt door de landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en files te analyseren.

Landelijke ontwikkelingen mobiliteit

Het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KiM) stelt in haar Mobiliteitsbalans dat de mobiliteit van personen in Nederland niet meer toeneemt. In 2010 legden de Nederlanders in eigen land ongeveer 3 procent meer kilometers af dan in het jaar 2000. De toename in dit decennium is echter veel kleiner dan in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Sinds 2005 doet zich in het binnenlandse vervoer een stabilisatie voor, vooral in het autogebruik. Dit is ook zichtbaar op het hoofdwegennet, waar de verkeersomvang in 2009 en 2010 zelfs licht daalde. De economische crisis had duidelijk een dempend effect op de groei van de mobiliteit.⁴²

In 2011 is volgens berekeningen van de ANWB de filezwaarte spectaculair gedaald. Ten opzichte van de gemiddelde filezwaarte van de afgelopen vijf jaar is in 2011 sprake van een daling van 27 procent en vergeleken met 2010 zijn de files 25 procent korter. Ook het KiM geeft aan dat er in 2011 minder files waren.⁴³ Volgens de ANWB zijn de belangrijkste oorzaken van de afname het gunstige weer in 2011 en de opening van spitsstroken. In het eerste kwartaal van 2012 daalde de filezwaarte opnieuw (30 procent). De ANWB stelt dat de filezwaarte sinds 2006 nog niet zo laag is geweest en noemt het overwegend gunstige weer, de economische situatie en de verbeterde infrastructuur als de belangrijkste oorzaken.⁴⁴

⁴⁰ MuConsult (2009), Monitoring Nulmeting TFMM

⁴¹ Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht

⁴² KiM (2011), Mobiliteitsbalans 2011

⁴³ KiM (2011), Mobiliteitsbalans 2011

⁴⁴ www.anwb.nl

Uit de cijfers en gegevens van verschillende organisaties die zich bezig houden met mobiliteit,⁴⁵ blijkt een min of meer consistent beeld over de ontwikkeling van de mobiliteit in Nederland. Het algemene beeld is dat de files toenamen tot en met 2008, maar dat vanaf 2009 een scherpe daling is ontstaan onder meer als gevolg van de economische crisis. In 2010 was sprake van een lichte opleving van de economie, die heeft gezorgd voor een toename van de files. In 2011 en begin 2012 is wederom sprake van een dalende trend.

Ontwikkelingen mobiliteit provincie Utrecht

Of deze trend zich ook in de provincie Utrecht voordoet, is afhankelijk van de regionale omstandigheden. Het KiM stelt hierover het volgende: *“Veel factoren zijn van invloed op het reistijdverlies. De toename van het verkeer is een van de belangrijkste. Deze wordt op zijn beurt weer beïnvloed door externe ontwikkelingen zoals bevolking of werkgelegenheid, maar ook door beleidsmaatregelen zoals lagere belasting van reiskostenvergoedingen. De beschikbare capaciteit van de infrastructuur is een belangrijke invloedsfactor voor het ontstaan van files. Weguitbreidingen zullen de files doen afnemen, althans op de korte termijn. Het samenspel van deze en andere invloedsfactoren verloopt complex en wisselt in de tijd: in het ene jaar spelen andere invloeden dan in het andere. Ook kunnen per wegvak en regio grote verschillen optreden; dit hangt af van lokale omstandigheden.”*⁴⁶

Op de website van VERDER worden verscheidene gegevens gepresenteerd over de ontwikkeling van de mobiliteit in de provincie Utrecht.⁴⁷ Zo worden onder andere de gemiddelde autoreistijden in de provincie Utrecht bepaald. De gemiddelde autoreistijden zijn per route beschikbaar voor de ochtend- en avondspits tot en met 2010. Voor de gemiddelde autoreistijden wordt gesteld dat op de meeste trajecten in de provincie Utrecht in 2010 de reistijd in de ochtend- en avondspits gelijk is gebleven of dat deze rond het meerjarig gemiddelde ligt. Cijfers over 2011 ontbreken vooralsnog.

Gezien de landelijke ontwikkelingen lijkt het waarschijnlijk dat ook binnen de provincie Utrecht in 2011 en begin 2012 het aantal files is afgenomen, wat er mogelijkwijfs op duidt dat ook het aantal autoverplaatsingen is verminderd. Of dat dit het geval is en hoeveel de eventuele afname is, zal moeten blijken uit de meting als vervolg op de nulmeting uit 2009. Pas dan kan worden vastgesteld of het doel bereikt is, namelijk een 5% reductie van het aantal autoverplaatsingen tijdens de spits in de provincie Utrecht.

4.2 Doeltreffendheid

Noodzaak subsidie Tijdsordening

Bevinding 11: Drie van de vijf subsidieontvangers zouden ook zonder subsidie zijn overgegaan tot het mogelijk maken van telewerken en/of flexwerken.

In Tabel 4 is aangegeven voor welke subsidieontvangers de subsidie Tijdsordening noodzakelijk is geweest voor het uitvoeren van de tijdsordeningsmaatregelen.

⁴⁵ KiM, ANWB, BOVAG-RAi Mobiliteit,

⁴⁶ KiM (2011), Mobiliteitsbalans 2011, p. 69

⁴⁷ www.cijferboekje.nl

Tabel 4 Noodzaak subsidie

Subsidieontvanger	Subsidie noodzakelijk	Subsidieomvang (bedrag x €)
1.	Nee	50.000
2.	Nee	45.900
3.	Ja	15.300
4.	Nee	23.250
5.	Ja	22.500
Totaal		€ 156.950

Voor drie van de vijf subsidieontvangers is de subsidie niet noodzakelijk geweest. Zij hebben aangegeven dat ze de tijdsordeningsmaatregelen ook hadden uitgevoerd zonder de subsidie Tijdsordening. Twee subsidieontvangers hebben aangegeven dat de subsidie wel noodzakelijk was.

Bijdrage subsidie aan doelbereiking

Bevinding 12: De subsidie heeft vooralsnog nauwelijks een bijdrage geleverd aan het bereiken van het doel, want het aantal personen dat tot op heden buiten de spits is gaan reizen door de subsidie Tijdsordening is gering. Het doel, reductie van het aantal autoverplaatsingen tijdens de spits, wordt bereikt door andere ontwikkelingen, onder meer door de gevolgen van de economische crisis en door het project Spitsvrij. In verband met het achterblijven van het aantal aanvragen op de verwachtingen hebben GS het subsidieplafond van de regeling op 10 juli 2012 zodanig omlaag bijgesteld, dat geen nieuwe aanvragen meer kunnen worden gehonoreerd.

Zoals al in hoofdstuk 3 is geconstateerd, is het aantal personen vooralsnog gering dat door de subsidie Tijdsordening buiten de spits is gaan reizen. Het aantal aanvragen blijft achter en subsidieontvangers zijn nog bezig met het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten. Andere ontwikkelingen dragen wel bij aan een reductie van het aantal auto's tijdens de spits, zoals onder andere de economische crisis. Daarnaast heeft het project Spitsvrij meer positieve invloed op de doelbereiking dan de subsidie Tijdsordening. De provincie stelt dat de belangstelling voor Spitsvrij groot is, want er doen ruim 5.400 personen aan Spitsvrij mee.⁴⁸ Dit is ruim 9% van de mensen die vaak in de spits tussen Utrecht, Amersfoort en Hilversum rijden. Het maximum aantal deelnemers is bereikt. De deelnemers rijden veel minder in de spits, want in de eerste zes maanden rijden ze ruim 40% minder in de spits. Dat betekent dat er iedere dag 3.000 minder auto's in de spits rijden. De provincie stelt dat bijna 2% van alle auto's uit de spits is verdwenen in de driehoek Utrecht, Amersfoort en Hilversum.

Door het succes van het project Spitsvrij lijkt de subsidie Tijdsordening overbodig te zijn. De subsidie Tijdsordening zou het bij werkgevers mogelijk moeten maken dat werknemers buiten de spits kunnen reizen. Van twee organisaties die subsidie hebben ontvangen, maken de werknemers ervan ook gebruik van het project Spitsvrij.⁴⁹ Blijkbaar zijn de meeste werkgevers al bezig geweest met het opzetten en uitvoeren van tijdsordeningsmaatregelen, aangezien veel werknemers gebruik hebben gemaakt van het project Spitsvrij. De subsidie Tijdsordening is voor hen niet nodig geweest.

In verband met het achterblijven van het aantal aanvragen op de verwachtingen hebben GS het subsidieplafond van de regeling op 10 juli 2012 zodanig omlaag bijgesteld dat vanaf de publicatie van dit GS-besluit geen nieuwe aanvragen meer kunnen worden gehonoreerd.⁵⁰

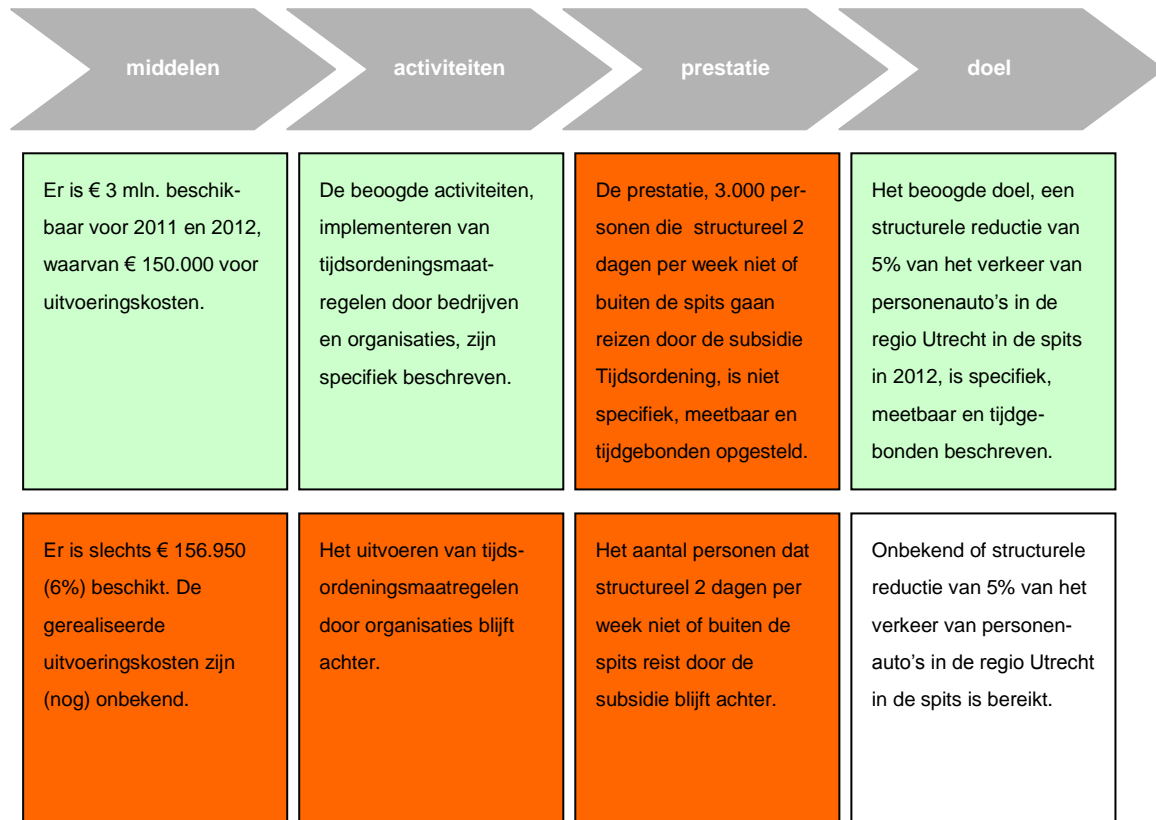
⁴⁸ Provincie Utrecht (2012), Persbericht 11-4-2012, 3.000 auto's minder in de spits dankzij Spitsvrij

⁴⁹ Spitsvrij (2012), Overzicht werkgevers Spitsvrij

⁵⁰ Provincie Utrecht (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

In Figuur 3 is schematisch weergegeven in hoeverre de subsidie Tijdsordening doeltreffend is.

Werking subsidie



Figuur 3 Schematische weergave doeltreffendheid van de subsidie Tijdsordening

Uit landelijke ontwikkelingen ontstaat een beeld dat de files vanaf 2011 zijn afgenomen en dat het doel wellicht wordt bereikt. Mocht dit zo zijn, dan zou dat niet het gevolg zijn van de subsidie Tijdsordening, maar het gevolg van andere ontwikkelingen zoals de economische crisis en het project Spitsvrij, want het aantal aanvragen, uitgevoerde activiteiten en de het behalen van de prestatie blijven achter.



BIJLAGE A

Verantwoording onderzoeksmethoden

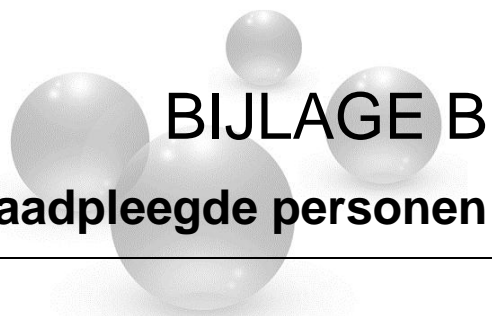
Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden.

Documentanalyse

Allereerst is de 'Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht' doorgenomen. Bij de documentanalyse zijn verder relevante documenten doorgenomen zoals beleidsnota's verkeer en vervoer, om te bepalen of de provincie een probleemanalyse heeft opgesteld en om te bepalen wat het beoogde doel is waaraan de subsidie dient bij te dragen. Ook zijn de subsidiebeschikkingen doorgenomen om na te gaan welke activiteiten de subsidieontvangers met de beschikte middelen naar verwachting gaan uitvoeren en hoeveel personen door de subsidie twee dagen per week niet of buiten de spits gaan reizen. Ook zijn relevante websites van verschillende organisaties die zich bezig houden met mobiliteit bezocht om cijfers en gegevens te achterhalen over de autoverplaatsingen in de spits in Utrecht en in Nederland. Tot slot zijn ook bestaande evaluaties die informatie verschaffen over de invloed van maatregelen op de bereikbaarheid en mobiliteit doorgenomen.

Interviews

De Rekenkamer heeft interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Utrecht om relevante informatie te verkrijgen over de totstandkoming van de subsidieregeling. Ook heeft de Rekenkamer een interview gehouden met de stichting VNM die de promotie van de subsidie verricht. Daarnaast zijn interviews met verschillende experts op het gebied van mobiliteit en mobiliteitsmanagement gehouden om na te gaan wat de toegevoegde waarde van de subsidie Tijdsordening zou kunnen zijn. Daarbij heeft de Rekenkamer gekozen om ook interviews te houden met de zes subsidieaanvragers (waarvan er vijf subsidie hebben ontvangen) om na te gaan in hoeverre de maatregelen zijn uitgevoerd en wat de mogelijke succes en faalfactoren van de subsidie zijn.



BIJLAGE B

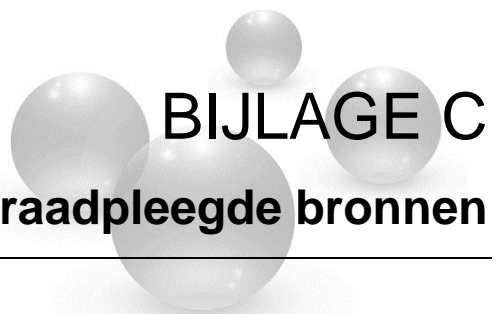
Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- De heer R. van Lunteren, gedeputeerde Mobiliteit, Economie en Financiën
- Mevrouw M. Kassenberg, beleidsmedewerker afdeling Mobiliteit
- Mevrouw A. van Soelen, beleidsmedewerker afdeling Mobiliteit

Algemeen

- De heer T. de Bruin, adviseur VNM
- De heer F. Metz, programmamanager Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV)
- De heer G. de Munck, senior adviseur Rijkswaterstaat
- De heer F. Savelberg, beleidsmedewerker Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
- De heer F. Steijn, directeur VNM
- Zeven medewerkers van de vijf organisaties die subsidie hebben ontvangen
- Eén medewerker van de organisatie waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2010), Algemene subsidieverordening provincie Utrecht per 1 januari 2011
- Provincie Utrecht (2010), Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2010), Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening provincie Utrecht, toelichting
- Provincie Utrecht (2010), Statenbrief, Toekomst mobiliteitsmanagement VNM, d.d. 6 juli 2010
- Provincie Utrecht (2012), Overzicht subsidieverleningen onder Tijdelijke Uitvoeringsverordening subsidie Tijdsordening
- Provincie Utrecht (2012), Persbericht 11-4-2012, 3.000 auto's minder in de spits dankzij Spitsvrij

Overig

- Bureau KLB (2008), Burgerpanel Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020
- CVS congres (2009), Economische crises en mobiliteit
- KiM (2011), Mobiliteitsbalans 2011
- MOVV (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER
- MuConsult (2009), Monitoring Nulmeting TFMM
- Programmabureau VERDER (2008), Beoordeling No Regretmaatregelen
- Programmabureau VERDER (2010), Uitvoeringsvoorstel VERDER; Beloningsmaatregel Utrecht Oost d.d. 8 juni 2010
- Rijkswaterstaat (2011), Verbreding A2 Amsterdam – Utrecht
- Regionaal koepelconvenant mobiliteitsmanagement Ring Utrecht Driehoek Amersfoort (2009)
- Regio Utrecht (2006), MIT-Verkenning en Netwerkanalyse
- Spitsvrij (2012), Overzicht werkgevers Spitsvrij
- Stichting BOVAG-RAI Mobiliteit (2012), Mobiliteit in cijfers 2011/2012
- Twynstra Gudde (2007), Adviezen Expertteam Pakketstudies Regio Utrecht
- VNM (2011), Activiteitenplan 2011
- VNM (2011), Activiteitenplan 2012 (conceptversie)

Websites

- www.anwb.nl
- www.cijferboekje.nl
- www.ikgaverder.nl
- www.spitsvrij.nl

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl