

# Coronamaatregelen provincies

Onderzoeksplan

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink MSc en de heer drs. ing. A.K. Willigenburg.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Coronamaatregelen provincies

## Onderzoeksplan

*Deventer, november 2020*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
1.3	Focus .....	7
<b>2</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>8</b>
2.1	Gefaseerde opzet .....	8
2.2	Doel- en vraagstelling eerste fase .....	10
2.3	Onderzoeksmethodiek eerste fase .....	11
2.4	Planning eerste fase .....	12
2.5	Slotopmerkingen .....	12
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>13</b>

# 1 Inleiding

*In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoeksplan en beschrijven we de achtergrond bij ons onderzoek naar de COVID-19 maatregelen van de provincies.*

## 1.1 Aanleiding

De provincies Gelderland en Overijssel maakten miljoenen vrij om de gevolgen van COVID-19 op te vangen. Middelen die bestemd zijn voor bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf, cultuur, recreatie en toerisme en openbaar vervoer. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen korte (nood/ acuut), middellange (overbrugging) en lange termijn (herstel). Op dit moment is duidelijk welke maatregelen de provincies nemen om op korte termijn de gevolgen van COVID-19 te verzachten. Over voorstellen voor maatregelen op de middellange termijn zijn gedeeltelijk al besluiten genomen. Besluitvorming over voorstellen voor maatregelen op de middellange en lange termijn zal de komende maanden nog plaatsvinden.

Door de provincies worden een breed scala aan maatregelen getroffen. Een beperkt deel van die maatregelen heeft beperkt financiële gevolgen voor de provincie zoals het sneller betalen van facturen of terughoudend toezicht op gemeenten. De meeste maatregelen hebben wel financiële consequenties. Onder deze maatregelen vallen maatregelen die we als 'maatregel met een financieel karakter' typeren. Daaronder vallen in ieder geval het verstrekken van opdrachten, het geven van garanties en het verstrekken van leningen en subsidies. Met de uitvoering van deze maatregelen wordt publiek geld uitgegeven en worden verplichtingen aangegaan. Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten moet op een zeker moment verantwoording worden afgelegd.

Gezien de bijzondere situatie is extra aandacht voor de verantwoording over de bereikte resultaten van het beleid gerechtvaardigd. We willen met een onderzoek naar de provinciale maatregelen met een financieel karakter in een vroeg stadium en op

proactieve wijze bijdragen aan een zinnige en zuinige inzet van publieke middelen. We denken dat we daarmee PS beter ondersteunen dan met een onderzoek achteraf.

## 1.2 Achtergrond

### Gelderland

In Gelderland stelden PS € 60 mln. beschikbaar voor maatregelen in het kader van de aanpak van COVID-19. 10 mln. in april 2020 voor acute hulp en € 50 mln. in juli 2020 voor overbruggingsmaatregelen. Vooruitlopend hierop hadden PS op 27 mei GS al toestemming verleend om uitgaven te doen uit deze € 50 mln. Voor de acute hulp heeft de provincie subsidieregelingen opgesteld voor sociale initiatieven, steun aan gemeenten en voor onderwijs & arbeidsmarkt. De overbruggingsmaatregelen bestaan o.a. uit investeringen in bedrijven via het Topfonds Gelderland, bijdragen aan concrete projecten en ondersteuning van de sector toerisme en recreatie.

Naast het treffen van maatregelen brengt de provincie de gevolgen van COVID-19 voor Gelderland in kaart op de Gelderse samenleving en de economie. Deze gevolgen publiceert de provincie regelmatig in de [Gelderse Impactmonitor](#) die als vertrekpunt dient voor de keuze van maatregelen.

### Overijssel

PS stelden in juli € 6,7 mln. beschikbaar voor de Overijsselse aanpak COVID-19. Dit is onder andere voor noodmaatregelen cultuur en overbruggingsmaatregelen voor bijvoorbeeld de vrijetijdseconomie (o.a. digitaliseren routes, meten drukte), MKB (financieringsvouchers) en mobiliteit (acties uit de zogenoemde coronamobiliteitsladder<sup>1</sup>). GS zijn voornemens om renteloze leningen van € 10 resp. € 7,2 mln. aan HMO<sup>2</sup> te verstrekken voor versnelde investeringen in werklocaties gedurende de coronacrisis. Op 1 oktober 2020 stuurden GS een voorstel aan PS over de 'Overijsselse herstel- en transitieaanpak coronacrisis'. Het gaat in het voorstel om € 135 mln. om de regionale economie te stimuleren waarbij GS aangeven dit te verbinden aan maatschappelijke opgaven bijvoorbeeld op het gebied van energie, klimaat en circulaire economie. Het voorstel is onder andere gericht op het stimuleren van innovatie en kennisontwikkeling en het behoud van MKB en familiebedrijven. Ook worden grote investeringen in bijvoorbeeld provinciale wegen en kunstwerken naar voren gehaald (dit vormt € 78 mln. van de genoemde € 135 mln). PS besluiten bij de begroting 2021 over het voorstel voor de herstel- en transitieaanpak. PS besloten in oktober om € 1 mln. beschikbaar te stellen voor extra crisisarrangementen en vouchers voor de retail.

Naast het treffen van maatregelen brengt de provincie de gevolgen van COVID-19 voor Overijssel op gebied van economie, toerisme, verkeer en sociale kwaliteit in kaart. De provincie Overijssel publiceert de gevolgen op een speciale [kennispagina](#).

<sup>1</sup> Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld: een uitbreiding van de pool voor probeer e-fietsen/pedelecs, een uitbreiding van taxi en deelauto ritten, een aanpassing van de MaaS app op dit type gebruik te faciliteren en een extra inzet van mobiliteitsmakelaars.

<sup>2</sup> HMO staat voor Herstructureringsmaatschappij Overijssel.

### 1.3 Focus

In dit onderzoek richten we ons op de maatregelen die de provincies hebben genomen om de negatieve gevolgen van de coronacrisis te verzachten. We nemen in het onderzoek de maatregelen voor de korte, middellange en lange termijn mee.

We gebruiken voor dit onderzoek een stapsgewijze aanpak. In de eerste plaats omdat we ons richten op beleid dat gedeeltelijk nog in ontwikkeling en in uitvoering is. In de tweede plaats omdat we gaandeweg meer zicht krijgen op de uitvoering van de maatregelen en op basis daarvan kunnen bepalen of er vervolgonderzoek opportuun is en zo ja, waar dat onderzoek dan op gericht zal zijn.

## 2 Onderzoeksozet

*In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij beschrijven we eerst de fasering van het onderzoek. Daarna gaan we voor de eerste fase in op de doel- en vraagstelling, onderzoeksmethodiek en de planning. Wanneer we de eerste fase hebben afgerond vullen we het onderzoeksplan aan en informeren we PS over de onderzoeksozet van de volgende fase.*

### 2.1 Gefaseerde opzet

#### Fase 1a Inventarisatie van maatregelen

In deze fase verzamelen we eerst informatie over alle maatregelen. We verzamelen informatie over de aard van de maatregel, het doel, de doelgroep en de beschikbare middelen. Als tussenproduct levert dit een overzicht per provincie op waarin deze informatie is opgenomen. We kijken daarbij ook op hoofdlijnen welke afwegingen zijn gemaakt bij het bepalen van het maatregelenpakket. We houden de inventarisatie actueel, omdat er gedurende het onderzoek nieuwe besluiten genomen kunnen worden over overbruggings- en herstelmaatregelen. In principe betrekken we bij de inventarisatie die maatregelen die voortkomen uit de coronacrisis. Daarbij realiseren we ons dat herstelmaatregelen en “regulier” beleid met elkaar vervlochten zullen zijn omdat ze onderdeel zijn van een nieuwe realiteit.

#### Fase 1b monitoring voortgang

Uit de brede inventarisatie van maatregelen selecteren we de maatregelen met een financieel karakter. Dat zijn in ieder geval subsidies, leningen en garanties. Vervolgens ontwikkelen we een monitor om de uitvoering van de financiële maatregelen te volgen: hoeveel is beschikbaar, hoeveel is besteed, zijn prestaties geleverd? We onderzoeken de mogelijkheid om de verzamelde gegevens voor de monitor periodiek weer te geven in een dashboard. Als voorbeeld kan het dashboard van de Algemene Rekenkamer de “[Coronarekening](#)” dienen.



Samenwerking met de provincies gedurende het ontwikkelen van de monitor van groot belang. Enerzijds om te garanderen dat informatie de gevraagde informatie aansluit bij wat bij de provincies beschikbaar is en anderzijds om er voor te zorgen dat de monitor op termijn overgedragen kan worden aan de provincies. Met beide provincies hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden over de ontwikkeling van een monitor. Beide provincies zien de meerwaarde er van in.

Gedurende de eerste fase kunnen er bevindingen naar voren komen die voor ons aanleiding vormen voor een brief aan PS ofwel aanleiding vormen voor een verdiepend onderzoek.

### Fase 2 Verdiepende onderzoeken

Gedurende de eerste fase moet duidelijk worden of en, zo ja, welke type verdiepend onderzoek we gaan uitvoeren. Deze keuze zullen we betrekken bij de afwegingen die we maken bij het vaststellen van het onderzoeksprogramma 2021.

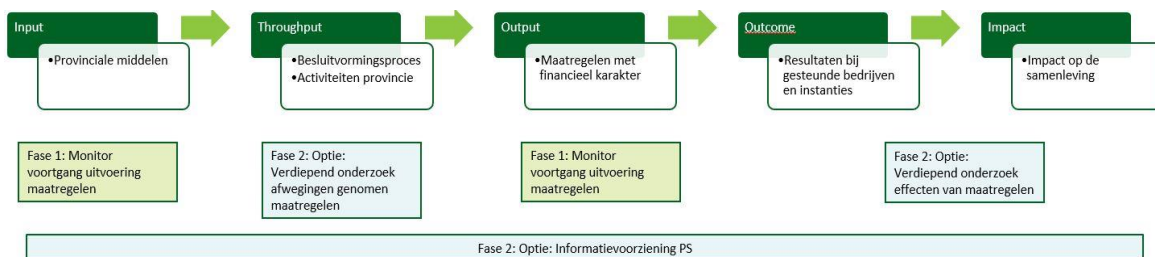
In de tweede fase kunnen we gebruik maken van de aanbevelingen uit ons [onderzoek naar recessiemaatregelen](#). De aanbevelingen gingen onder andere over het maken van een risicoanalyse, het formuleren van doelen en de informatievoorziening aan PS.

In fase 2 zien we, op dit moment, mogelijkheden voor de volgende onderzoeken.

1. Een onderzoek om het effect van de maatregelen met een financieel karakter te bepalen. Voor de maatregelen waarvoor door de provincies vooraf doelstellingen zijn bepaald, kunnen we onderzoeken of er een aannemelijk verband is tussen de maatregelen en de opgetreden effecten. Wat de focus van een dergelijk onderzoek zal zijn, weten we op dit moment nog niet. Het definiëren van enkele effectindicatoren voor het totale maatregelenpakket is een mogelijkheid waarop we ons kunnen oriënteren, maar we sluiten ook niet uit dat we moeten kiezen voor een onderzoek dat gericht is op een beperkt deel van de maatregelen.
2. Een onderzoek naar de toepassing van een afwegingskader door GS bij het maken van keuzes voor maatregelen. Met name bij de overbruggingsmaatregelen en herstelmaatregelen mag je van de provincies verwachten dat er zorgvuldige afwegingen zijn gemaakt.
3. Een onderzoek naar de informatievoorziening aan PS. Op basis van welke informatie hebben zij besloten om middelen vrij te maken? Is de informatievoorziening verbeterd? In het onderzoek naar de recessiemaatregelen is namelijk ook gekeken naar de informatievoorziening aan PS en zijn er aanbevelingen hierover gedaan.

De start van fase 2 hoeft te niet te wachten op de afronding van fase 1. Het is waarschijnlijk dat de fase 2 al start voordat fase 1 is afgerond. De verschillende onderdelen uit deze opzet illustreren we in het onderstaande input-impact schema.

**Figuur 1: Input-impact schema en fasering onderzoeksopzet met opties voor verdiepende onderzoeken**



## 2.2 Doel- en vraagstelling eerste fase

### Doelstelling eerste fase: inventarisatie van maatregelen en monitoring voortgang

Het doel van de eerste fase is om totaaloverzicht alle maatregelen<sup>3</sup> te krijgen en vervolgens zicht te krijgen op de stand van zaken van de uitvoering van de maatregelen met een financieel karakter. Daarvoor ontwikkelen we een monitor waarmee PS zich kan laten informeren. We brengen eerst de inzet in kaart die de provincies Gelderland en Overijssel plegen in het kader van COVID-19 plegen. Onder de inzet verstaan we de financiële middelen, de maatregelen met een financieel karakter en de inspanningen op het gebied van monitoring en onderzoek. Deze brede inventarisatie is noodzakelijk om een monitor te ontwikkelen die aansluit bij de provinciale inzet en bij al bestaande provinciale initiatieven op het gebied van monitoring en onderzoek.

### Centrale vraag eerste fase: inventarisatie van maatregelen en monitoring voortgang

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke maatregelen zijn door de provincies Gelderland en Overijssel in het kader van COVID-19 genomen en wat is de stand van zaken van uitvoering van de maatregelen met een financieel karakter?

### Onderzoeksvragen eerste fase: inventarisatie van maatregelen en monitoring voortgang

#### Provinciale inzet in kaart brengen

1. Welke maatregelen zetten de provincies Gelderland en Overijssel in het kader van COVID-19?
2. Hoeveel financiële middelen gaan gepaard met de bovengenoemde maatregelen in het kader van COVID-19 en wat is de herkomst van die middelen?
3. Welke doelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel gekoppeld aan bovengenoemde maatregelen in het kader van COVID-19?
4. Welke vormen van monitoring voeren de provincies Gelderland en Overijssel uit naar de uitvoering van de maatregelen en de effecten er van?

<sup>3</sup> Maatregelen die gericht zijn op de bedrijfsvoering van de provinciale organisatie laten we in ieder geval buiten beschouwing.

5. Welke onderzoeken voeren de provincies Gelderland en Overijssel uit naar de effecten van de maatregelen en de gevolgen van COVID-19?

#### Ontwikkelen monitor

6. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen met een financieel karakter?
  - a. In hoeverre zijn de maatregelen al operationeel?
  - b. In hoeverre worden de maatregelen gebruikt door de doelgroepen?
  - c. In hoeverre zijn de financiële middelen besteed?
7. Welke gegevens zijn en worden er op provinciaal niveau beschikbaar die zicht kunnen geven op:
  - a. de geleverde prestaties door de ontvangers van de financiële steun en;
  - b. de effecten van de maatregelen met een financieel karakter?
8. Op welke manier kan de informatie over de stand van zaken op een toegankelijke manier gepubliceerd worden?

## 2.3 Onderzoeksmethodiek eerste fase

### Afbakening

We beginnen met een brede inventarisatie van maatregelen en beperken ons in de monitor vervolgens tot maatregelen met een financieel karakter omdat die, vanuit het oogpunt van de verantwoording over de inzet van publieke middelen, het meest relevant zijn.

### Methoden

We verzamelen en bundelen informatie uit statenvoorstellen, P&C-documenten en mededelingenbrieven van GS en informatie van de websites van de provincies. Waar nodig, vragen we de provincies om informatie te ontsluiten of aan te leveren.

### Innovatie

Deze onderzoeksopzet is er op gericht om tijdens de uitvoering al de voortgang te volgen en er zicht op te geven. Dat is voor ons een innovatieve manier van werken omdat het afwijkt van de voor ons gebruikelijke manier van onderzoek waarbij we vooral terugkijken op de uitvoering van beleid. Daarnaast zien we mogelijkheden voor innovatieve onderzoeksmethoden en presentatievormen van de onderzoeksresultaten.

### Betrokkenheid Staten

Bij de eerste fractiegesprekken die we voor het onderzoeksprogramma 2021 hebben gevoerd, bleek er bij de fracties enthousiasme te zijn voor het onderwerp. We bekijken nog hoe we PS verder kunnen betrekken.

### Experts

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar verschillende aspecten van de bestrijding van de coronacrisis. Een daarvan is de ontwikkeling van een monitor om genomen maatregelen in kaart te brengen. Met de betrokkenen van de Algemene Rekenkamer is gesproken over de aanleiding en de keuzes die zijn gemaakt door de

Algemene Rekenkamer. Ook tijdens het onderzoek kunnen we gebruik maken van de ervaringen van de Algemene Rekenkamer.

## 2.4 Planning eerste fase

De globale planning van de eerste fase van dit project (inventarisatie en ontwikkeling monitor) vindt u in tabel 1.

*Tabel 1: Planning eerste fase*

Fase	periode
Oriëntatie ten behoeve van het onderzoeksplan	september-oktober 2020
Provinciale inzet in kaart brengen	oktober-december 2020
Monitor ontwikkelen	november 2020-januari 2021
Publiceren resultaten monitor	februari 2021

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies.

## 2.5 Slotopmerkingen

- Dit onderzoek wijkt af van de reguliere werkwijze van de Rekenkamer. In overleg met de provincies bepalen we welke gevolgen dat heeft voor de reguliere procedures.
- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Artikel 184 Provinciewet.

# Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

## Documenten provincies

- Provincie Overijssel. Perspectiefnota 2021.
- Provincie Overijssel. Statenvoorstel nr. 2020/1101493 Overijsselse aanpak coronacrisis.
- Provincie Overijssel. Statenvoorstel nr. 2020/1102240 Actieplan HMO - Versneld investeren in de coronacrisis.
- Provincie Overijssel. Statenvoorstel nr. 2020/0262095 Overijsselse herstel- en transitieaanpak coronacrisis.
- Provincie Overijssel. Statenvoorstel nr. 2020/1102359 Crisisarrangementen voor de retail.
- Provincie Gelderland. Statenvoorstel Provinciale aanpak COVID-19 (PS2020-321).
- Provincie Gelderland. Perspectiefnota 2021 (PS2020-372).
- Provincie Gelderland. Tussendocument (PS2020-180).
- Provincie Gelderland. Factsheet Gelderse aanpak COVID-19 Fase 1 Acute hulp.
- Provincie Gelderland. Factsheet Gelderse aanpak COVID-19 Fase 2 Overbrugging.

## Oriënterende gesprekken

### Algemene Rekenkamer

- Dhr. Turksema - Coördinatie van de data- en datavisualisatie-activiteiten.
- Dhr. Wakkerman - Onderzoeksdirecteur.

### Provincies

- Mw. Hoogeboom-van der Valk - Concern- en bestuursadviseur, provincie Overijssel.
- Dhr. Wesselink - Hoofd eenheid Bestuur- en Concernzaken, provincie Overijssel.
- Dhr. Dragt - Leider Covid-19 buitenteam, provincie Gelderland.
- Dhr. de Jonge - Financieel adviseur, provincie Gelderland.
- Dhr. Govaarts - Projectleider van de Gelderse impactmonitor, provincie Gelderland.
- Mw. Wittenhorst - Directielid, provincie Gelderland.

## Websites

- <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening>
- [https://www.kennishuboverijssel.nl/pages/thema\\_corona](https://www.kennishuboverijssel.nl/pages/thema_corona)
- <https://www.gelderland.nl/Gelderse-impactmonitor>