

# Anticyclisch investeren

## Aandachtspunten voor beleid en monitoring!

Hoe kunnen effecten van (anti)recessiemaatregelen in de gaten worden gehouden? In dit artikel worden twee onderzoeken van de Rekenkamer Oost-Nederland<sup>1</sup> gebruikt om aandachtspunten mee te geven voor het inzetten en monitoren van economisch stimuleringsbeleid: 'Een goed begin is het halve werk'.

Claudio Bruggink en Karen IJssels

Vanuit het besef dat Nederland medio 2008 en de jaren erna last zou gaan krijgen van een flinke economische tegenwind, zijn er verschillende overheden geweest die de regionale economie een extra zetje wilden geven. Dit artikel beschrijft de resultaten van onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland naar de wijze waarop de provincies Gelderland en Overijssel invulling hebben gegeven aan versnelde en extra investeringen in de regionale economie om zo meer werkgelegenheid te creëren. De onderzoekservaringen worden vervolgens gebruikt om controllers en auditors leerpunten mee te geven wanneer zij vanuit hun professie te maken krijgen met politieke wensen van gelijke strekking.

A enkele jaren houdt de economische crisis ook Nederland in zijn greep. Nadat in de tweede helft van 2008 het economische ontij steeds scherper zichtbaar werd, besloten de provincies Gelderland en Overijssel in 2009 om de regionale economie een impuls te geven. Hiervoor stelden zij actieplannen op. De Rekenkamer Oost-Nederland onderzocht de effectiviteit van actieplannen en publiceerde haar resultaten in mei /juni 2012 aan Provinciale Staten van beide provincies. De aandachtspunten uit ons onderzoek zijn ook interessant voor controllers en auditors, die eveneens te maken kunnen krijgen met vergelijkbare publieke investeringen. Met dit artikel willen we *the lessons learned* op een rij zetten.

### Verantwoording van middelen

De keuze om al dan niet extra te investeren in crisistijd is uiteraard aan de politiek. De verschillende risico's die gepaard kunnen gaan met deze

investeringen vragen daarbij om explicitering. We noemen er twee. Het zogenaamde verdringingseffect kan tot uiting komen wanneer het uitvoeren van een project in het kader van de recessiemaatregelen als gevolg heeft dat een of meer andere projecten wegens tijd- of capaciteitsgebrek worden uitgesteld. Een tweede risico betreft de kans op een 'dip' in toekomstige investeringsprojecten door de provincie of gemeente. Wanneer projecten in de tijd naar voren worden gehaald, kan er later minder investeringsruimte ontstaan, terwijl de economie ook dan nog in zwaar weer kan verkeren.

Wanneer de politiek besluit om investeringen in de tijd naar voren te halen en/of extra middelen vrij te maken, is het vervolgens zaak dat de middelen inzet effectief is en de verantwoording adequaat. Dat vraagt onder meer om meetbare en reële doelen en om een zorgvuldige selectie van projecten met bijbehorende administratie en monitoring. Voordat we daar verder op ingaan, geven we een schets van de context van de totstandkoming van de recessieplannen van Gelderland en Overijssel en beschrijven we kort de aard van de plannen.

### Spoed met actieplannen

In beide provincies werd een sterke tijdsdruk ervaren bij het opstellen van het Actieplan Recessie. Eind 2008 publiceerde het CPB cijfers, waaruit bleek

dat een recessie in Nederland aanstaande was. De verwachting was dat deze ook gevolgen zou hebben voor de provincies Gelderland en Overijssel. Ook van de kant van ondernemers kwamen signalen op de provincies af. De inschatting was dat de recessie met name in 2009 en 2010 merkbaar zou zijn. Om de actieplannen in die jaren effect te laten sorteren, was spoed geboden. Kortom er was sprake van een breed gevoelde urgentie, ook om te voorkomen dat projecten ná 2010 zouden worden uitgevoerd. Deze projecten zouden, zo valt te lezen in het Gelderse Actieplan Recessie, onbedoeld kunnen bijdragen aan oververhitting van de economie tegen die tijd. Nu weten we dat de recessie ook na 2010 nog voortduurt en dat van oververhitting geen sprake is. Kenmerkend voor een groot deel van de crisismaatregelen van beide provincies is dat geplande investeringen in de tijd naar voren konden worden gehaald en vóór 2011 tot uitvoering moesten kunnen komen. Een voorbeeld is de realisatie van een nieuw fietspad, oorspronkelijk gepland in 2011, maar door het (anti)recessiebeleid vindt de aanleg in 2010 plaats. Een nieuw fietspad heeft allereerst maatschappelijk doelen, zoals het verbeteren van de verkeersveiligheid of het bevorderen van toerisme. Door echter een dergelijk project te 'labelen' als crisismaatregel, wordt het vooral ook een economische maatregel met als doel de economie te stimuleren en werkgelegenheid te creëren.

Vanuit de politiek was er een breed draagvlak voor snelheid. Dit valt zeker te begrijpen en we hebben goed notie genomen van deze context bij het uitvoeren van het onderzoek. Uit ons onderzoek bleek dat er snel gehandeld is en het is goed dat de beide overheden daar ook de credits van bijvoorbeeld ondernemers voor hebben gekregen. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat de noodzaak tot snelheid deels ten koste is gegaan van een zorgvuldige voorbereiding en daarmee ook minder effectief is gebleken in termen van werkgelegenheid. In de volgende paragraaf onderbouwen we deze constatering. Een belangrijk pleidooi is dan ook om voor een effectieve aanpak van een acuut probleem, zoals deze recessie, te streven naar een snelle maar tegelijkertijd ook zorgvuldige voorbereiding. En die voorbereiding kan nu al beginnen; door te leren van eigen en andermans ervaringen en deze vast te leggen voor de toekomst. Een ander belangrijk leermoment is de nauwelijks te voorspellen duur van een recessie. Een dynamische insteek bij een actieplan is dan van groot belang. Met bijvoorbeeld een jaarlijks afwegingsmoment kan bij een volgende recessie de nodige flexibiliteit worden ingebouwd om goed in te kunnen spelen op de economische situatie.



### Werkgelegenheid Gelderland

De provincie Gelderland heeft lef getoond door vooraf het aantal arbeidsplaatsen te berekenen. Het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 was erop gericht om door middel van een eenmalige bestedingsimpuls van in totaal 147 miljoen euro aanvullende bestedingen door andere partijen uit te lokken. Deze zouden tot extra bedrijvigheid en werkgelegenheid leiden in de periode van laagconjunctuur van de jaren 2009 en 2010. Vooraf is door de provincie een kwantitatieve onderbouwing gegeven van de te verwachten cofinanciering bij het actieplan door andere partijen (financiële multiplier), de extra productie die met het totale pakket aan investeringen zou zijn gemoed en de werkgelegenheidseffecten daarvan. Het actieplan zou volgens de provincie 6.000 arbeidsplaatsen opleveren in 2009-2010. Dat zijn tijdelijke banen voor één jaar. Eind 2010 stelde de provincie de prognose bij tot 3.750 banen op basis van de realisatie in 2009 en 2010.

### Reële werkgelegenheid

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek de opdracht gegeven om de kwantitatieve onderbouwing van de provincie Gelderland kritisch tegen het licht

te houden en vervolgens op basis van realisaties de berekeningen opnieuw uit te voeren. De uitkomst was dat het actieplan niet het gewenste werkgelegenheidseffect opleverde. In plaats van 6.000 banen heeft het plan slechts 550 banen opgeleverd. Krap 10% van het begrote aantal banen. Van belang voor dit artikel is echter vooral de verklaring van de verschillen. We noemen er drie.

*a Lager gerealiseerde investeringen*

Van de voorgenomen investeringen door de provincie in de periode 2009-2010 heeft 31% daadwerkelijk tot een bestedingsimpuls geleid (45,5 van de 147 miljoen euro). Gelderland is er dus slechts gedeeltelijk in geslaagd om door middel van het actieplan bestedingen naar voren te halen. De uitvoering van projecten is na 2010 nog doorgegaan. Men verwacht de meeste projecten in 2013 te hebben afgerond, de laatste in 2015. Daarmee werkt het actieplan nog door in de jaren na 2010, wat gezien de economische situatie op dat moment als 'zegen' beschouwd kan worden, maar niet de bedoeling is geweest.

## De provincie Gelderland heeft lef getoond door vooraf het aantal arbeidsplaatsen te berekenen

*b Lagere investeringen derden*

De uitgelokte investeringen door derden als gevolg van de investeringen door de provincie Gelderland zijn veel lager dan van te voren ingeschat. Waar de provincie oorspronkelijk uitging van een financiële multiplier van 7,8, waarbij elke geïnvesteerde euro door de provincie 7,8 euro aan totale bestedingen zou uitlokken, blijkt deze uiteindelijk slechts 1,4 te bedragen. Ook op voorhand kon worden beargumenteerd dat een financiële multiplier van 7,8 niet realistisch was voor het type investeringen onder het actieplan. Dit komt omdat de provincie vaak een maximale financiering van 50 tot 80 procent bijdraagt in investeringsprojecten, en het niet ging om investeringen in alleen projectplannen. Daarnaast kunnen relatief grote investeringen door de provincie (met een lage financiële multiplier) andere investeringen door derden verdringen. Investeringen met een hoge financiële multiplier zijn juist minder afhankelijk van de bijdrage door de provincie, zodat het waarschijnlijk is dat die investeringen ook zonder het actieplan zouden hebben plaatsgevonden. Verder is het de vraag of investeringen door derden even gemakkelijk naar voren kunnen worden gehaald als investeringen door de provincie. Al met al lijkt een financiële multiplier van 2 een meer realistische inschatting. Achteraf blijkt de omvang van de investeringen door derden lager te liggen, mogelijk door het ongunstige investeringsklimaat als gevolg van de kredietcrisis.

*c Prognose vanuit bruto-investeringen*

Bij de prognose van de werkgelegenheidseffecten is de provincie uitgegaan van de totale bestedingsimpuls (dit zijn de bruto-investeringen), ongeacht of de bestedingen van derden ook zonder het actieplan zouden hebben plaatsgevonden. Investeringen die zonder het actieplan niet zouden zijn gedaan zijn de zogenaamde netto-investeringen. Om de effecten van het actieplan voor de werkgelegenheid te berekenen, is het van belang uit te gaan van de netto-investeringen. De extra banen die door deze netto-investeringen zijn gerealiseerd, zijn volledig toe te schrijven aan het actieplan omdat deze er zonder de provinciale bijdrage niet geweest zouden zijn. Door de keuze om in de prognose uit te gaan van

de bruto-investeringen, is het werkgelegenheidseffect te hoog ingeschat.

Uit bovenstaande verschillenanalyse blijkt dat de provincie veel realistischer had moeten en kunnen zijn in haar berekeningen. Tegelijkertijd waren we onder de indruk van het feit dat Gelderland met behulp van een kwantitatieve onderbouwing een inschatting heeft gegeven van de te verwachten werkgelegenheidseffecten van het Actieplan Recessie. De kortetermijndoelen werden concreet en de effectiviteit daarvan kon worden vastgesteld. Vermeldenswaard is dat wanneer alle investeringen (zonder een tijdslijm) zijn gerealiseerd, het actieplan in totaal 3.200 arbeidsplaatsen oplevert. Dit is al veel meer in de richting van de 3.750 extra banen uit de bijgestelde prognose van de provincie. Een les voor onszelf is om bij een eventueel vervolgonderzoek ook inzicht te bieden in de mate van effectiviteit van de verschillende typen recessiemaatregelen. Statenleden bleken daar ook een duidelijke informatiebehoefte te hebben.

### Werkgelegenheid Overijssel

De provincie Overijssel heeft vooraf geen expliciete werkgelegenheidseffecten opgesteld. De argumentatie was dat de provincie niet de bepalende factor is in de economie en dat zij ontvangers van de middelen niet onnodig wilde opzadelen met bureaucratie. De effectiviteit van het plan kon daardoor niet adequaat in beeld worden gebracht. Wel waren de doelen op prestatieniveau vastgesteld dat wil zeggen dat de provincie in de periode 2009-2010 circa 50 miljoen euro versneld wilde inzetten. Op basis van een berekening door SEO is de inschatting dat het aantal arbeidsplaatsen dat wordt gerealiseerd met de investeringen uit het actieplan, uitkomt op 750 banen voor de duur van een jaar. Een van de voorwaarden daarbij is wel dat de projecten ook daadwerkelijk in de periode 2009-2010 zijn uitgevoerd. In de volgende alinea wordt nader ingegaan op de aandachtspunten rond de tijdige uitvoering van projecten.

### Tijdige uitvoerbaarheid

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de tijdige uitvoerbaarheid van projecten uit de eerste tranche van de provincie Gelderland niet adequaat is beoordeeld. De provincie maakte gebruik van een bestaande subsidieregeling, waarbij een looptijd van 24 maanden werd gekoppeld aan de subsidieverstreking. Daarmee was een snelle inzet van middelen niet gewaarborgd. Voor de tweede tranche projecten werd in de subsidieregeling opgenomen dat de projecten voor 31 december 2010 moesten zijn uitgevoerd. Van de 300 aanvragen zijn er 260 afgewezen, waarbij het niet tijdig te realiseren c.q. een

te optimistische planning een veelvoorkomende reden voor afwijzing is geweest. De tijdige uitvoerbaarheid is bij de tweede tranche beter in beeld geweest. De administratie van de provincie Overijssel bleek niet zodanig ingericht te zijn dat een totaal overzicht van de recessieprojecten in 2009-2010 tijdig en eenvoudig kon worden aangeleverd. Door de provincie is aangegeven dat zij bewust hebben gekozen om de administratie zo in te richten; het ging om het naar voren halen van middelen binnen al bestaande programma's zonder dat aan deze middelen een (extra) maatschappelijke doelstelling was gekoppeld. De 'noodzaak' om op projectniveau te rapporteren was er volgens de provincie niet. Het gevolg was echter dat niet in beeld gebracht kon worden in welke mate projecten tijdig zijn uitgevoerd. In combinatie met het ontbreken van een SMART-doelstelling betekent dit dat er geen zicht gegeven kan worden op de effectiviteit van het actieplan. De provincie heeft sinds 2009 binnen de projectadministratie een ontwikkeling ingezet om het zicht op de voortgang van de uitvoering van projecten te verbeteren.

### Beschikt én besteed

Bij het in beeld brengen van de realisatie van de planning van recessieprojecten in Gelderland hebben we geconstateerd dat in de verschillende documenten diverse termen en definities werden gebruikt. Voor leden van Provinciale Staten was het daardoor niet mogelijk om goed zicht te hebben op de uitvoering. Concreet: wanneer is een project afgerond? Als de klus klaar is? Of wanneer de provinciale middelen zijn overgemaakt? En wanneer zijn de middelen besteed? Als de eindgebruiker ze heeft uitgegeven of ook al wanneer de provincie de middelen heeft beschikt? Deze termen liepen in de verschillende verantwoordingsdocumenten door elkaar. Provinciale Staten van Overijssel zijn geïnformeerd over de beschikking en besteding van middelen door de provincie, met andere woorden over de financiële kant van het actieplan. Door het ontbreken van een overzicht van projecten kon aan Provinciale Staten geen informatie over de voortgang in de uitvoering en de uiteindelijke resultaten van het actieplan worden verstrekt. Naar onze mening gaat het om de vraag of er daadwerkelijk werk verricht is, dus dat de eindgebruiker de middelen heeft uitgegeven en de klus klaar is. Want dan kunnen de werkgelegenheidseffecten zich pas voordoen.

### Leerpunten voor de toekomst

Samenvattend komen we tot de volgende aandachtspunten die we aan controllers en auditors willen meegeven:

- Ga na of de investeringsagenda van uw organisatie van voldoende omvang is om niet na afloop van de investeringsperiode alsnog in een 'dip' te belanden. Dit aandachtspunt speelde niet bij de provincies waar wij het onderzoek hebben gedaan, maar lang niet alle overheidsorganisaties beschikken over een in omvang vergelijkbare investeringsportefeuille.
- De ervaren urgentie en daarmee gepaarde gaande snelheid van handelen is evident en kan vooral door controllers goed gebruikt worden om verschillende belanghebbenden en partners bij elkaar te brengen en – onder tijdsdruk – een gezamenlijk plan op te stellen.
- Werk doelstellingen in een actieplan zo SMART mogelijk uit. Gebruik voor de meetbaarheid en het realisme van de doelstelling, bijvoorbeeld bij het berekenen van de werkgelegenheidsopbrengsten, een realistische financiële multiplier en pas de netto- in plaats van de brutorekenmethode toe.
- Zorg voor een zorgvuldige projectselectie, waarbij ook de investeringsmogelijkheden van derden (in tijden van economische crisis) nadrukkelijk onder de loep worden genomen.
- Zorg dat de instrumenten, zoals de gehanteerde subsidies met bijbehorende termijnen, aansluiten op de te bereiken doelen.
- Houd rekening met de extra belasting van de eigen organisatie die gepaard gaat met het naar voren halen van investeringen. In ons onderzoek hebben we hier zijdelings naar gekeken en geen signalen ontvangen dat 'overbelasting' een oorzaak zou zijn van de vertraging in de uitvoering van projecten. Zeker bij kleinere organisaties kan dit een reëel probleem vormen.
- Richt de (project)administratie zo in dat ook een doorkijk naar de omvang, samenhang en effecten van de verschillende investeringsmaatregelen en -projecten in een (anti)recessiebeleid gemaakt kan worden.
- Kies voor een dynamische aanpak van de recessie en bouw flexibiliteit in door bijvoorbeeld een jaarlijks afwegingsmoment te hantieren. Flexibiliteit is wenselijk zowel voor de duur als de aard van de maatregelen.
- Wees zorgvuldig in de informatievoorziening (aan de volksvertegenwoordiging), hanteer daarvoor één format en eenduidige termen waaruit de voortgang duidelijk wordt.
- Leer van de ervaringen van anderen en van (eventuele) eigen ervaringen en leg de lessen vast. Daardoor ligt er een basis voor het geval opnieuw recessiemaatregelen worden overwogen. De voorbereiding is dan al gestart en te gehaast handelen kan worden voorkomen.

.....

**Auteurs**

Drs. C.F.M. Bruggink RO EMIA is secretaris-directeur bij de Rekenkamer Oost-Nederland.  
Drs. K. IJssels is senior onderzoeker bij de Rekenkamer Oost-Nederland.

.....

**Noot**

- 1 'Leren van investeren in crisistijd, onderzoek naar de effectiviteit van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010', Rekenkamer Oost-Nederland, mei 2012 en 'Leren van investeren in crisistijd, onderzoek naar de effectiviteit van het Overijssels actieplan recessie 2009-2010', Rekenkamer Oost-Nederland, juni 2012.