



Leren van investeren in crisistijd

Onderzoek naar de effectiviteit van het Gelders
actieplan recessie 2009-2010

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 P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door het onderzoeksteam van de Rekenkamer Oost-Nederland.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Leren van investeren in crisistijd

Onderzoek naar de effectiviteit van het Gelders
actieplan recessie 2009-2010

Deventer, mei 2012

Voorwoord

Europa verkeert in zwaar weer! Het voortbestaan van de Euro en de Europese cohesie staan onder druk van het politieke klimaat. Het draagvlak voor het terugdringen van de begrotingstekorten neemt anno 2012 in de diverse landen van de Europese Unie af.

Deze ontwikkeling is er een van het laatste jaar; de recessie zelf speelt al vanaf 2008. De provincie Gelderland heeft op basis van berekeningen van het Centraal Planbureau in 2009 een plan opgesteld om de teruggang in de economie het hoofd te kunnen bieden. De provincie anticipeerde daarmee op de mogelijk nadelige gevolgen van de recessie.

Het belangrijkste oogmerk van het plan was om de regionale economie een impuls te geven en banen te creëren. Deze ambitie sluit goed aan bij de kerntaak en regierol die de provincie heeft in deze.

De recessie is niet voorbij, sterker nog, we zitten er midden in. De noodzakelijkheid van het evalueren van de toepasbaarheid en effecten van het actieplan wordt daarmee alleen maar groter. Want ook de komende tijd zullen Nederland en de provincies alle zeilen bij moeten zetten om de economie een helpende hand te bieden.

De Rekenkamer heeft met dit onderzoek beoogd de effectiviteit van het actieplan zo goed mogelijk te beoordelen. Daarbij is de focus met name gezet op de korte termijn doelstellingen economische stimulans en het creëren van werkgelegenheid; de economische structuurversterking is nu – 3 jaar na opstart van het actieplan – nog maar beperkt vast te stellen.

In het rapport willen we, naast een kritische beschouwing van de realisatie van het actieplan zelf, Provinciale Staten ook handreikingen doen richting toekomst. Dynamisering van het door de provincie ingezette recessiebeleid is een

belangrijke invalshoek die we hierbij voor ogen hebben. Maar we geven ook andere suggesties in dit rapport.

Wij hopen dat u met het lezen van dit rapport, nieuwe inzichten en ideeën opdoet, waarmee de provincie haar regierol verder kan versterken!

Deventer, mei 2012



P. van Dijk
Voorzitter



Drs. C.F.M. Bruggink
secretaris/directeur

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

In deel 1 van dit rapport presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

In deel 2 worden de bevindingen van het onderzoek beschreven. De bevindingen zijn per norm weergegeven in een tekstvak aan het begin van elke paragraaf.

Tot slot vindt u in de bijlagen een toelichting op de onderzoeksaanpak en de respons van de enquêtes die wij hebben gehouden met aanvragers en eindontvangers van de recessiegelden. Daarnaast hebben wij in de bijlagen de vragenlijsten opgenomen en vindt u het rapport van onderzoeksbureau SEO over de recessiemaatregelen van de provincie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	4
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	7
1 Conclusies	8
1.1 Doel van het onderzoek en centrale vraag.....	8
1.2 Hoofdconclusie	9
1.3 Deelconclusies	12
2 Leerpunten voor de toekomst	18
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	21
1 Inleiding	22
1.1 Aanleiding onderzoek	22
1.2 Actieplan provincie Gelderland	22
1.3 Doel- en vraagstelling	23
1.4 Focus en afbakening onderzoek	25
1.5 Normenkader en onderzoeksmethoden	25
2 Voorbereiding actieplan recessie.....	28
2.1 Context en keuzes in het actieplan.....	28
2.1.1 Context: snel handelen nodig.....	29
2.1.2 Keuzes bij de totstandkoming	31
2.1.3 Financiële onderbouwing	37
2.1.4 Risicoanalyse	38
2.2 Totstandkoming actieplan	39
2.3 Actieplannen van andere provincies	43
3 Uitvoering actieplan recessie.....	50
3.1 Doelstellingen van het actieplan	50
3.1.1 Specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden	52

3.1.2	Realistisch	53
3.2	Selectie recessiemaatregelen	60
3.3	Realisatie planning en begroting	62
3.3.1	Planning en budget.....	62
3.3.2	Sneller dan gepland?	68
4	Effectiviteit actieplan recessie	70
4.1	Ter illustratie: wat voor projecten zijn er uitgevoerd?.....	70
4.2	Effecten van het actieplan	71
4.2.1	Werkgelegenheid.....	72
4.2.2	Economische structuurversterking.....	85
4.3	Neveneffecten	88
5	Verantwoording over het actieplan recessiebeleid	94
5.1	Monitoring en evaluatie van het actieplan recessie	94
5.1.1	Monitoring en bijsturing.....	95
5.1.2	Bijsturing en evaluatie van het actieplan	102
5.2	Verantwoording aan Provinciale Staten	103
Bijlage 1:	Geraadpleegde documenten	106
Bijlage 2:	Geraadpleegde personen	108
Bijlage 3:	Aanpak enquête.....	109
Bijlage 4:	SEO Onderzoek kwantitatieve analyse recessiemaatregelen	118

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren we de hoofdconclusie en deelconclusies van het onderzoek naar de effectiviteit van de Gelderse recessiemaatregelen. Voor we daarop ingaan, volgt echter eerst een korte beschrijving van het doel en de centrale vraag uit het onderzoek. Ook gaan we in op de context waarin het Gelders actieplan recessie tot stand is gebracht.

1.1 Doel van het onderzoek en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is:

- Inzicht verschaffen in de effectiviteit drie jaar na de start van het actieplan recessiemaatregelen door de provincie Gelderland, om Provinciale Staten:*
- te ondersteunen in de controlerende rol; en*
 - kennis te verschaffen over wat de provincie kan doen bij de huidige en/of een toekomstige recessie.*

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Is het actieplan recessiemaatregelen van de provincie Gelderland drie jaar na de start ervan effectief en wat kan daarvan geleerd worden?

Onder effectiviteit verstaan we de mate waarin een impuls is gegeven aan de werkgelegenheid (korte termijn doel van de provincie) en de economische structuur is versterkt (lange termijn doel van de provincie) dankzij het actieplan recessie. Het gaat hierbij om de effecten die drie jaar na de start van het actieplan (2009) recessiemaatregelen zichtbaar zijn (2012). Het inzicht in de effecten op lange termijn kan nog niet worden gegeven. In het onderzoek

bekijken we daarom voor de lange termijn effecten alleen of de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd die structuurversterking van de Gelderse economie op termijn mogelijk en meetbaar maken.

Context

Eind 2008 werd op basis van ramingen van het CPB duidelijk dat de Nederlandse economie in een recessie zou belanden¹. Dit riep de vraag op wat overheden konden doen om de effecten te dempen en/of de economie te stimuleren. Begin 2009 stelde de provincie het Gelders actieplan recessie 2009-2010 op ter stimulering van de economie. De veronderstelling was dat er sprake zou zijn van tijdelijke vraaguitval. De provincie achtte het daarom gewenst om tijdelijk maatregelen te nemen ter stimulering van de economie. Het totale investeringsbedrag van de provincie in het actieplan bedroeg € 147 miljoen. Ter vergelijking: dit bedrag komt neer op ongeveer 15% van de gerealiseerde lasten in de beleidsrekening van 2009 van circa € 1 miljard. Het bruto regionaal product van de provincie Gelderland was in 2009 circa 53 miljard euro².

De provincie Gelderland heeft aangegeven dat veel keuzes voor het actieplan recessie zijn ingegeven doordat er snel moest worden gehandeld. Het element timing is doorslaggevend geweest in het proces. Er dreigde op korte termijn een diepe economische recessie waarin naar verwachting veel bedrijven zouden omvallen en de werkloosheid scherp zou stijgen. Het actieplan moest daarom binnen een paar weken worden opgesteld en rijp zijn voor politieke besluitvorming. De urgentie om een bijdrage te leveren aan de economie werd duidelijk gevoeld en een snelle actie van de provincie zou daaraan bij kunnen dragen. Met de recessiemaatregelen beoogde de provincie uit te stralen aan ondernemers dat zij er niet alleen voor staan. Dit zou bijdragen aan het benodigde herstel van vertrouwen in de economie. In deze context was het doel van de provincie in relatief korte tijd te komen tot een met partners afgestemd actieplan recessiemaatregelen.

1.2 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek is als volgt:

Drie jaar na de start van het actieplan zien we dat

- de aanpak van de provincie voortvarend is geweest, maar op enkele punten beter had gekund;*
- de beoogde werkgelegenheidseffecten (korte termijn doel) te hoog zijn ingeschat en slechts voor een deel in 2009-2010 zijn gerealiseerd;*

¹ Bureau Economisch Onderzoek, *Onderzoeksmemorandum De Kredietcrisis en de Gelderse economie*, 19 januari 2009.

² Provinciaal Zakboek, geraadpleegd op www.gelderland.nl.

- *de effecten voor de economische structuurversterking (lange termijn doel) niet in beeld kunnen worden gebracht doordat nog niet aan de randvoorwaarden is voldaan; en*
- *de voortgangsinformatie aan Provinciale Staten over het actieplan zorgvuldiger had gekund.*

Hieronder lichten wij de verschillende onderdelen van de hoofdconclusie toe. Voor meer uitleg over de getallen die worden genoemd, verwijzen wij naar de nota van bevindingen van dit rapport.

- *Voortvarende aanpak met op onderdelen verbeterpunten*

De provincie Gelderland wist in korte tijd in samenspraak met partners een actieplan te formuleren en is daarmee voortvarend geweest. De rekenkamer waardeert het dat de provincie daarbij gekwantificeerde prognoses heeft gemaakt voor de werkgelegenheidseffecten. Het actieplan had echter naar ons oordeel op onderdelen beter uitgewerkt kunnen worden, zonder dat daarmee de gevoelde urgentie en snelheid te veel in het gedrang zouden hoeven komen. Bijvoorbeeld als het gaat om de controle op de uitvoerbaarheid van de projecten uit het actieplan en het uitvoeren van een expliciete risicoanalyse.

- *Prognose en realisatie van werkgelegenheidseffecten*

Aan het actieplan heeft de provincie een concrete en meetbare doelstelling voor de werkgelegenheid verbonden, namelijk het realiseren van 6.000 arbeidsplaatsen in de periode 2009-2010. Het gaat hierbij om tijdelijke banen voor de periode van 1 jaar. Deze inschatting is gebaseerd op de gehele bestedingsimpuls uit het actieplan van in totaal € 780 miljoen, waarvan € 100 miljoen door de provincie zou worden geïnvesteerd en het overige deel door derden zou worden bijgedragen. Later is de omvang van het actieplan verhoogd naar € 147 miljoen. Eind 2010 heeft de provincie de prognose bijgesteld tot 3.750 banen op basis van de toenmalige realisatie in 2009 en 2010. 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. Investerings die zonder het actieplan niet zouden zijn gedaan, noemen we de 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 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 naar de mening van de rekenkamer te hoog ingeschat. Daarnaast zijn we van mening dat de provincie de bijdragen van derden te hoog heeft ingeschat, gezien het type project dat in het actieplan is opgenomen.

Uit het onderzoek blijkt dat het actieplan recessie ten aanzien van het aantal arbeidsplaatsen drie jaar na de start ervan minder effectief is geweest dan beoogd. In de periode 2009-2010 zijn tenminste 550 banen gecreëerd die er zonder het actieplan niet zouden zijn geweest. Als we uitgaan van de bruto berekeningswijze dan heeft het actieplan tenminste 1.050 banen opgeleverd. Dit zijn –met beide berekeningswijzen– dus minder banen dan de provincie verwacht had. De voornaamste oorzaak daarvan wordt gevormd door vertraging in de uitvoering. In de periode 2009-2010 is ongeveer een kwart van de projecten uit het actieplan uitgevoerd. In totaal gaat het om 48 van de 186 projecten. Terugkijkend kunnen we constateren dat de beoogde snelheid van uitvoering van te voren te ambitieus is ingeschat. Zo is bijvoorbeeld voor de eerste tranche projecten geen rekening gehouden met de termijnen van de subsidieregeling Vitaal Gelderland van 24 maanden. Hierdoor was het voor subsidieaanvragers niet per definitie noodzakelijk om de uitvoering in 2009 en 2010 te laten plaatsvinden. Dit heeft er mede voor gezorgd dat niet alle projecten conform de doelstelling in 2009 en 2010 zijn afgerond.

- *Effecten voor economische structuurversterking*

In het actieplan is een bedrag van ruim € 85 miljoen beschikbaar gesteld voor extra structuurversterkende maatregelen. Met betrekking tot de structuurversterkende effecten op langere termijn komt uit het onderzoek naar voren dat nog niet aan de juiste randvoorwaarden is voldaan om deze goed in beeld te krijgen. Zo is niet duidelijk wat de provincie verstaat onder economische structuurversterking. Ook heeft de provincie nog geen meetbare doelstelling geformuleerd. Dit is wel nodig om de effectiviteit van de maatregelen voor economische structuurversterking op termijn te kunnen meten.

- *Informatievoorziening PS*

Provinciale Staten zijn veelvuldig geïnformeerd over het actieplan recessie en de voortgang ervan. De informatievoorziening aan PS over de voortgang van het actieplan wordt door ons als onzorgvuldig beoordeeld. Het volgen van de voortgang is niet eenvoudig doordat er geen consequent rapportageformat is gebruikt. In de voortgangsrapportages is daarnaast gerapporteerd over de realisatie ten opzichte van de (soms ook nog verlengde) termijnen behorende bij de subsidies uit de eerste tranche. Daarmee staat niet de termijn van het actieplan centraal, maar de (verlengde) termijnen van de subsidies en ontstaat een te positief beeld over de voortgang. Dit geldt zeker ook voor de informatie in de beleidsrekening 2010 waarin is opgenomen dat het grootste deel van de projecten in de periode 2009-2010 is uitgevoerd en afgerond. In werkelijkheid is in deze periode een kwart van de projecten afgerond, daarmee is er in de beleidsrekening 2010 een te rooskleurig beeld van de werkelijkheid geschetst.

1.3 Deelconclusies

In het onderzoek hebben we de verschillende fasen van het actieplan recessie uitvoerig bekeken: voorbereiding, uitvoering, effectiviteit en monitoring. Daaruit is een aantal deelconclusies te trekken.

Vorbereiding

- *De provincie heeft een duidelijke probleemanalyse opgesteld en de keuze voor de timing van het actieplan goed onderbouwd, maar de keuzes over de rol van de provincie, de te bereiken doelgroepen en mogelijke neveneffecten van het plan hadden beter onderbouwd moeten worden.*

De provincie heeft voorafgaand aan het actieplan een duidelijke probleemanalyse van de verwachte economische situatie voor Gelderland opgesteld. Hierin schetst zij onder andere het verwachte werkloosheidscijfer in de verschillende Gelderse regio's en sectoren die hard getroffen zouden worden door de recessie. Omdat voor de jaren 2009 en 2010 de grootste gevolgen werden verwacht, heeft de provincie besloten in deze jaren versnelde en extra investeringen uit te voeren. Om oververhitting van de economie in de jaren daarna te voorkomen, is de uitvoeringsperiode van het actieplan door de provincie uitdrukkelijk beperkt tot deze periode.

De keuzes omtrent de rol van de provincie en de te bereiken doelgroepen zijn minder goed onderbouwd in het actieplan. Dit is echter wel van belang als richtinggevend kader om effectief te kunnen bijdragen aan recessiebestrijding. Ook ontbreekt een expliciete risicoanalyse, waarin aandacht is voor mogelijke negatieve neveneffecten die aan het actieplan verbonden zijn. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om het cadeaueffect (projecten die ook zonder actieplan zouden zijn uitgevoerd) en het verdringingseffect (uitstel van andere – niet in het actieplan opgenomen – projecten wegens een tekort aan tijd of capaciteit). De provincie heeft wel impliciet een vorm van risicoanalyse toegepast door de projecten in het actieplan te toetsen aan verschillende criteria, waaronder tijdelijkheid en tijdigheid.

- *De uitvoerbaarheid van de projecten uit het actieplan had van te voren beter beoordeeld moeten worden, aangezien het volgens de provincie van groot belang was dat de projecten ook daadwerkelijk in 2009 en 2010 zouden worden uitgevoerd.*

Tijdigheid en tijdelijkheid waren twee belangrijke criteria op basis waarvan de projecten in het actieplan zijn getoetst. Deze controle had echter scherper gekund en gemoeten. Dit geldt met name voor de toets bij de eerste tranche van

het actieplan, waarvoor een subsidieregeling is toegepast die qua termijn niet aansloot op de uitvoeringstermijn van het actieplan. Daarnaast bleek dat aanvragers van recessiegelden niet altijd op tijd konden starten met de uitvoering van projecten, omdat de projectorganisatie nog moest worden ingericht of omdat zij aan de uitvoering vanwege gebrek aan tijd of capaciteit geen prioriteit konden geven. Uit het onderzoek komt naar voren dat de controle bij de tweede tranche scherper is geweest, aangezien aanvragers van subsidie moesten voldoen aan een duidelijke deadline.

- *Maatschappelijke partners zijn positief over het initiatief van de provincie.*

Het opstellen van het actieplan heeft in samenspraak met andere overheden en maatschappelijke partners plaatsgevonden. In een bestuurlijke taskforce en ambtelijke werkgroep heeft de provincie Gelderland in overleg met maatschappelijke organisaties als de SER, VNO-NCW Midden en MKB Gelderland de maatregelen voor het actieplan geselecteerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de maatschappelijke partners positief zijn over het initiatief van de provincie. Er ging volgens hen een positief signaal van het plan uit. Bovendien wordt aangegeven dat de provincie veel van hun voorstellen heeft overgenomen. Een aandachtspunt vanuit de maatschappelijke organisaties is dat de overleggen breder en intensiever hadden mogen zijn. De provincie had bijvoorbeeld meer ideeën voor recessiebestrijding kunnen opdoen bij partijen buiten de bekende kring van de provincie. Hierbij speelt uiteraard wel de afweging tussen snel handelen en het betrekken van meerdere partijen.

Uitvoering

- *De provincie heeft een specifieke en meetbare doelstelling opgesteld voor het realiseren van de werkgelegenheidseffecten, maar dit had realistischer ingeschat kunnen worden.*

Voorafgaand aan het opstellen van het actieplan heeft het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland een prognose van de werkgelegenheidseffecten opgesteld. Hieruit kwam naar voren dat het actieplan 6.000 arbeidsplaatsen op zou leveren in de periode 2009-2010. Bij de prognose gaat de provincie uit van bruto investeringen. Dit betekent dat de prognose gebaseerd is op de totale investeringsimpuls van het actieplan (dit zijn de bruto investeringen), ongeacht of de investeringen van derden ook zonder het actieplan zouden zijn gedaan. Daarnaast is in de prognose in eerste instantie uitgegaan van een financiële multiplier van 7,8. De financiële multiplier geeft de verhouding tussen de investeringen van de provincie en de investeringen van derden weer. Een multiplier van 7,8 betekent dat voor elke euro die de provincie investeert derden 6,80 euro bijdragen aan het project. Deze multiplier heeft de

provincie gebaseerd op ervaringscijfers van de bestedingen van het fonds Sociaal-Economische Ontwikkeling (SEO-fonds).

De keuze om uit te gaan van de bruto investeringen zorgt voor een hogere prognose dan wanneer naar de netto investeringen wordt gekeken. Met netto investeringen bedoelen we de investeringen van derden die zonder het actieplan niet zouden zijn gedaan. Deze benaderingswijze geeft de inschatting van het werkgelegenheidseffect dat aan het actieplan mag worden toegeschreven. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de projecten uit het SEO-fonds van een andere aard zijn dan de projecten uit het actieplan, waardoor de financiële multiplier naar beneden had moeten worden bijgesteld. Hierdoor is de prognose te hoog ingeschat.

In november 2010 heeft het Bureau Economisch Onderzoek de prognose bijgesteld op grond van de toenmalige realisatie. De financiële multiplier is bijgesteld naar 4,3, waardoor de prognose uitkwam op 3.750 banen. Bij deze prognose is opnieuw uitgegaan van de bruto investeringen, waardoor er naar het oordeel van de rekenkamer sprake is van een te hoge inschatting.

- *De doelstelling voor het versterken van de economische structuur is niet specifiek en meetbaar opgesteld, waardoor het niet mogelijk is op termijn de bijdrage van het actieplan aan deze doelstelling te kunnen meten en evalueren.*

14

Leren van investeren in crisistijd

De provincie wilde met het actieplan ook de economische structuur in Gelderland versterken. Het begrip economische structuurversterking is echter niet gedefinieerd in het actieplan. Dit is wel van belang om op termijn de effecten van het actieplan op de Gelderse economische structuur in beeld te kunnen brengen en op grond hiervan te kunnen bijsturen. Daarnaast zijn ook andere randvoorwaarden van belang, zoals het maken van een duidelijke koppeling tussen de projecten uit het actieplan en de effecten voor de structuurversterking die de provincie daarmee wil bereiken en het uitvoeren van een expliciete risicoanalyse.

- *De recessiemaatregelen zijn voor een groot deel niet binnen de planning gerealiseerd.*

In de periode 2009-2010 is ongeveer een kwart van de projecten uit het actieplan afgerond (zie tabel 1). Circa 70% was nog in uitvoering na 2010. In tabel 2 hebben we de stand van zaken per januari 2012 weergegeven. Hieruit blijkt dat begin dit jaar nog ruim de helft van de recessieprojecten in uitvoering is.

Tabel 1 *Op tijd afgerond?*

Op tijd uitgevoerd (uiterlijk 2010 uitgevoerd)	Aantal	Percentage
Ja	48	26%
Nee	131	70%
Niet uitgevoerd	7	4%
Totaal aantal projecten	186	100%

Bron: Afdeling subsidies, provincie Gelderland

Tabel 2 *Status projecten per 23 januari 2012*

Status	Aantal	Percentage
Afgerond	82	44%
In uitvoering	97	52%
Afgevallen/niet doorgedaan	7	4%
Totaal aantal projecten	186	100%

Bron: Afdeling subsidies, provincie Gelderland

Er is en wordt dus nog veel werk verricht in het kader van het actieplan. Dit zorgt voor een verdere doorwerking van het actieplan na 2010.

Effectiviteit

- *In de periode 2009-2010 heeft het actieplan tenminste 550 arbeidsplaatsen opgeleverd die er zonder het actieplan niet zouden zijn geweest. Als we uitgaan van de totale bestedingsimpuls (ongeacht of de investeringen ook zonder actieplan zouden zijn doorgedaan) dan heeft het actieplan tenminste 1.050 banen gecreëerd in de periode 2009-2010. Dit zijn minder banen dan de provincie met het actieplan voor ogen had.*

Het actieplan heeft niet het gewenste werkgelegenheidseffect opgeleverd in de periode 2009-2010. De resultaten van het onderzoek hebben we weergegeven in tabel 3. Doordat een beperkt deel van de projecten eind 2010 was afgerond, zijn de effecten minder groot dan verwacht. Uit het onderzoek komt naar voren dat het actieplan 550 banen heeft opgeleverd die er zonder het Gelderse actieplan niet zouden zijn geweest (gebaseerd op de netto investeringen). Als we de totale investeringsimpuls in 2009-2010 toerekenen aan het actieplan, en daarmee uitgaan van de bruto benadering, dan heeft het actieplan 1.050 arbeidsplaatsen opgeleverd. Beide aantallen kunnen worden gezien als ondergrens, aangezien alleen afgeronde projecten in de berekening zijn meegenomen. Bestedingen binnen projecten die eind 2010 nog in uitvoering waren, zijn daardoor buiten

beschouwing gebleven terwijl deze bestedingen wel werkgelegenheid kunnen opleveren.

Tabel 3 *Prognoses en realisatie van de werkgelegenheid*

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie nov 2010	Realisatie bruto SEO	Realisatie netto SEO
Investerings provincie Gelderland	100	100	98	33	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	55	14
Totaal extra besteding	780	200	419	88	47
<i>Financiële multiplier</i>	7,8	2,0	4,3	2,7	1,4
Extra productie	1.200	300	650	150	100
<i>Bestedingsmultiplier</i>	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7
Extra werkgelegenheid (banen)	6.000	1.850	3.750	1.050	550

N.B: Alle bestedingen in miljoenen euro's, alle productiewaarden in miljoenen euro's en afgerond op meervouden van 50 miljoen euro, alle werkgelegenheidseffecten afgerond op meervouden van 50 banen.

Bron: SEO Onderzoek kwantitatieve analyse recessie maatregelen provincie Gelderland, februari 2012

Als alle projecten uit het actieplan worden gerealiseerd (dus ook de projecten die nog doorlopen na 2010), zullen in totaal 3.200 arbeidsplaatsen zijn gecreëerd die er zonder het actieplan niet zouden zijn geweest. Het gaat daarbij om 550 banen in de periode 2009-2010 en 2.650 banen in de jaren erna. Meer uitleg over deze berekening en de bovenstaande tabel kunt u terugvinden in paragraaf 4.2.1.

- *Er zijn eerste signalen van aanvragers en eindbegunstigden dat het actieplan op langere termijn positief zou kunnen bijdragen aan economische structuurversterking.*

Omdat het nog te vroeg is om de effecten van het actieplan voor de economische structuurversterking vast te kunnen stellen en een definitie van het begrip ontbreekt, beperken we ons in het onderzoek tot het geven van een voorzichtige eerste indruk van deze effecten. We hebben daarvoor telefonische enquêtes gehouden onder aanvragers en eindbegunstigden van de provinciale subsidies uit het actieplan. Ondanks het risico op sociaal wenselijke antwoorden hebben we toch voor deze werkwijze gekozen omdat het op dit moment de enige manier is om inzicht te kunnen geven in de economische structuurversterking. Het beeld dat naar voren komt is dat veel recessieprojecten als katalysator hebben gewerkt voor nieuwe, dan wel doorlopende projecten. Ook hebben projecten vaak tot extra kennis en mogelijkheden voor innovatie

geleid. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor het realiseren van economische structuurversterking. Daarnaast hebben aanvragers en ondernemers aangegeven dat het actieplan heeft bijgedragen aan het vertrouwen in de toekomst en dat zij zich gesteund voelen in tijden van economische recessie.

Monitoring

- *De provincie heeft zowel ambtelijk als bestuurlijk de voortgang van het actieplan gemonitord. Informatie aan PS is tijdig en in financieel opzicht volledig en juist geweest. De informatievoorziening aan PS over de voortgang van het actieplan beoordelen we als onzorgvuldig, omdat deze moeilijk te volgen is doordat er geen consequent format is gehanteerd, er gerapporteerd is op eindtermijnen van subsidies (en niet die van het actieplan) en omdat de informatie in de beleidsrekening 2010 te rooskleurig is weergegeven.*

Provinciale Staten zijn in de periode 2009-2011 regelmatig over de voortgang van de uitvoering van het actieplan geïnformeerd. Deze informatie is tijdig en in financieel opzicht volledig en juist geweest. De voortgang van het actieplan is door de jaren heen lastig te volgen, aangezien geen consequent format is gebruikt. Daarnaast ontbreekt een eenduidige definitie van de begrippen besteed, gerealiseerd, uitgevoerd en afgerond. De informatie over de voortgang in de beleidsrekening van 2010 is te rooskleurig weergegeven. Hierin wordt aangegeven dat de uitvoering op schema ligt. Hierbij zijn de eindtermijnen behorende bij de subsidies als uitgangspunt genomen en niet het actieplan zelf. Over de voortgang van de recessieprojecten wordt verder vermeld: *“Over deze voorstellen hebt u besloten in het voorjaar van 2009 en het ter beschikking gestelde geld is bijna in zijn geheel conform plan beschikt in 2009 en 2010. Het grootste deel van de projecten is in die twee jaar ook uitgevoerd en afgerond. Voor een deel van de projecten loopt de uitvoering nog door in 2011.”* Dit komt niet overeen met de informatie van de afdeling subsidies van de provincie Gelderland, waaruit blijkt dat een kwart van de projecten in 2009 en 2010 is afgerond.

2 Leerpunten voor de toekomst

Wat kunnen we leren van de aanpak van de recessie in de periode 2009-2010 (en verder) voor de bestrijding van (toekomstige) recessies? In dit hoofdstuk geven we daarvoor aanbevelingen mee.

Stimuleren van economie als kerntaak

Het stimuleren van de regionale economie is een kerntaak van de provincie. De provincie heeft daar in vergelijking met een aantal jaren geleden een prominentere rol in gekregen. In de Economische visie van de provincie Gelderland (november 2011) heeft de provincie de volgende kernwoorden opgenomen die van toepassing zijn op het economisch beleid:

- in samenhang; economische, ruimtelijke en sociale vraagstukken
- in partnerschap; met ondernemers, onderwijs en onderzoek, met Rijk en gemeenten, in Oost Nederland, maar ook met andere provincies
- flexibiliteit; met een 'rollende uitvoeringsagenda' er voor zorgen dat de mogelijkheid blijft bestaan om doelen en inzet van middelen tussentijds aan te passen wanneer de situatie daarom vraagt

De inspanningen van de provincie ten spijt is het niet ondenkbaar dat een nieuwe recessie zich over enige tijd aandient. Sterker nog, de recessie die aanleiding was voor het actieplan duurt op dit moment nog steeds voort. In dit deel van het onderzoeksrapport willen we de lessen die te trekken zijn uit de aanpak van de recessie over het voetlicht brengen. Dit doen we door aanbevelingen te geven voor de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording, die uiteindelijk ten goede komen aan de effectiviteit van de aanpak van een recessie.

Vorbereiding - algemeen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de snelheid die gepaard ging met het opstellen van het actieplan de voornaamste oorzaak is van een aantal aandachtspunten ten aanzien van de voorbereiding. Die snelheid was gewenst

en zal ook bij een volgende recessie gevraagd worden. De oplossing zit volgens ons dan ook in de voorbereiding. Voorbereid zijn op een toekomstige recessie begint vandaag al. Door te leren van de eigen ervaringen en die van anderen en deze informatie beschikbaar te hebben op het moment dat deze nodig is. Wanneer de provincie opnieuw recessiemaatregelen overweegt, is de basis al beschikbaar.

1. Leer van de eigen ervaringen en die van anderen en leg deze vast in een – algemene – aanpak recessiebestrijding als onderdeel van het economisch beleid. In deze aanpak mogen de volgende onderdelen niet ontbreken:
 - Rol of rollen van de provincie in het bestrijden van de recessie;
 - Een overzicht van de partijen die in de afstemming over een recessieaanpak betrokken moeten worden;
 - De wijze waarop een risicoanalyse zal worden uitgevoerd.Wanneer een recessie zich aandient kan de aanpak nader aangevuld worden met onder meer een probleemanalyse en een duidelijke doelstelling, waarna de afweging gemaakt kan worden of de provincie een rol wil en kan spelen in het bestrijden van de gevolgen van deze recessie.

Vorbereiding – van een volgend recessieplan

Om richting te geven aan het actieplan en om verantwoording af te kunnen leggen over de middelen die worden ingezet om de recessie te bestrijden is het van belang om over duidelijke doelstellingen te beschikken. Deze waren in het actieplan 2009-2010 deels aanwezig. De doelstelling ten aanzien van het aantal banen was duidelijk, maar was berekend op de bruto investeringen en niet op de investeringen die direct te relateren zijn aan het actieplan. Als het gaat om het in beeld brengen van de effecten van het actieplan is de netto methode de meest reële berekeningswijze. Dat brengt ons tot de volgende aanbeveling:

2. Maak bij het gebruik van het berekenen van de werkgelegenheidsopbrengsten van het actieplan gebruik van de netto rekenmethode in plaats van de bruto rekenmethode.

De doelstelling ten aanzien van structuurversterking is niet concreet gemaakt in het actieplan, daardoor kan er – ook op termijn – niet in kaart worden gebracht of deze doelen zijn gerealiseerd. Gezien het feit dat doelstellingen van structuurversterking veelal pas op langere termijn zichtbaar zijn geven wij in overweging om doelen voor structuurversterking een volgende keer niet onder te brengen in een actieplan recessie. Structuurversterking past naar onze mening beter binnen het reguliere economisch beleid.

3. Werk doelstellingen in een actieplan zo SMART mogelijk uit en overweeg om in een volgend actieplan geen doelen ten aanzien van structuurversterking op te nemen.

Uitvoering van het actieplan

Uit het onderzoek is gebleken dat het niet gelukt is om de projecten in de periode 2009-2010 tot uitvoer te brengen. Deze vertraging is onder meer het gevolg van het hanteren van een subsidieregeling die qua termijnen niet aansluit op de termijnen van het actieplan. Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling:

4. Zorg dat de instrumenten zoals de gehanteerde subsidies met bijbehorende termijnen aansluiten op de te bereiken doelen.

De recessie bleek, alle voorspellingen ten spijt, na 2010 nog niet voorbij te zijn. Daaruit blijkt hoe lastig het is om de duur en intensiteit van een recessie en de effecten op de economie te voorspellen. Door een volgende keer te kiezen voor een dynamische insteek bij een actieplan kan de provincie de nodige flexibiliteit inbouwen om goed in te kunnen spelen op de economische situatie. Wij denken daarbij aan een jaarlijks afwegingsmoment.

5. Kies voor een dynamische aanpak van de recessie.

20

Verantwoording over het actieplan

Provinciale Staten zijn veelvuldig geïnformeerd over het actieplan recessie en de voortgang ervan. De informatievoorziening aan Provinciale Staten over de voortgang van het actieplan hebben wij als onzorgvuldig gekenschetst. De zorgvuldigheid kan vergroot worden door gebruik te maken van één rapportageformat en door duidelijk te zijn over de betekenis van termen (zoals beschikken, besteden, uitvoeren en afronden) waardoor de informatie niet op verschillende manieren te interpreteren is.

6. Wees zorgvuldig in de informatievoorziening aan Provinciale Staten, maak daarvoor gebruik van één format en hanteer eenduidige termen waaruit de voortgang duidelijk wordt.

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De provincie Gelderland heeft in 2009 een actieplan opgesteld om de economische recessie in 2009 en 2010 te bestrijden. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de maatregelen in het kader van dit actieplan.

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd omdat het maatschappelijk, financieel en politiek-bestuurlijk relevant is. De relevantie van het onderzoek blijkt onder andere uit het feit dat de economische crisis iedere burger en ondernemer raakt. Inzicht in het rendement van de provinciale aanpak om de recessie te bestrijden is daarom belangrijk (maatschappelijk relevant). Ook is het een financieel relevant thema: met het actieplan is € 147 miljoen gemoeid³. Uit oriënterende gesprekken met Provinciale Statenleden blijkt dat er bij de meeste fracties behoefte was aan inzichten in de effecten van de ingezette recessiemaatregelen (politiek-bestuurlijk relevant). Op deze manier kunnen Provinciale Staten controleren wat de recessiemaatregelen hebben opgeleverd. Bovendien komen leerpunten naar voren over het provinciaal beleid bij de huidige en/of een toekomstige economische recessie.

1.2 Actieplan provincie Gelderland

Het actieplan is in 2009 opgesteld en bevat *“maatregelen die erop gericht zijn de Gelderse economie te stimuleren en voor te sorteren op economisch herstel op langere termijn”*⁴. Op 15 april 2009 hebben Provinciale Staten het Actieplan Recessie 2009-2010 vastgesteld.

³ Afdeling subsidies, provincie Gelderland.

⁴ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 1.

Voor een groot deel is het actieplan gebaseerd op het naar voren halen van toekomstige investeringen, die gedekt zijn in bestaande reserves en voorzieningen. Daarnaast zijn extra maatregelen genomen die gedekt werden uit een deel van het Nuon-dividend. Bovendien hebben Provinciale Staten externe projecten gehonoreerd ter bestrijding van de economische recessie⁵. De totale financiële omvang van de recessiemaatregelen bedraagt € 147 miljoen⁶.

De provincie heeft vier uitgangspunten gehanteerd bij het opstellen van het actieplan:

1. De maatregelen dienen tijdig en tijdelijk te worden genomen, namelijk in 2009 en 2010.
2. Ten tweede dienen de maatregelen effectief te zijn: een zichtbare impuls voor de Gelderse economie en structuurversterkend.
3. Ten derde moet de uitvoering in synergie met Rijk en gemeenten plaatsvinden.
4. Ten vierde dienen de maatregelen bij te dragen aan het Coalitieakkoord 2007-2011⁷.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek luidt als volgt:

Inzicht verschaffen in de effectiviteit drie jaar na de start van het actieplan recessiemaatregelen door de provincie Gelderland, om Provinciale Staten:

- *te ondersteunen in de controlerende rol;*
- *kennis te verschaffen over wat de provincie kan doen bij de huidige en/of een toekomstige recessie.*

Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Is het actieplan recessiemaatregelen van de provincie Gelderland drie jaar na de start ervan effectief en wat kan daarvan worden geleerd?

Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, worden in dit onderzoek deelvragen beantwoord. We gaan ervan uit dat een goede voorbereiding en

⁵ Statenvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009.

⁶ Afdeling subsidies, provincie Gelderland.

⁷ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009.

uitvoering van het plan voorwaarden zijn voor een effectief actieplan. Om deze reden kijken we in dit onderzoek ook naar hoe de voorbereiding en uitvoering van het actieplan recessie is verlopen (naast de effectiviteit en de verantwoording aan Provinciale Staten).

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende deelvragen.

Vorbereiding

1. Binnen welke economische situatie heeft de provincie Gelderland een actieplan recessiemaatregelen opgesteld?
2. Heeft de provincie heldere keuzes gemaakt (rol van de provincie, timing van het plan, doelgroepen, aanpak, maatregelen)?
3. Op welke wijze is het actieplan recessiemaatregelen van de provincie Gelderland tot stand gekomen en hebben Provinciale Staten hierbij hun kaderstellende rol toegepast?
4. Hebben de andere provincies in Nederland ook een actieplan recessiemaatregelen ingezet en zijn de voortgang en effecten ervan bekend?

Uitvoering

5. Zijn de doelstellingen van het actieplan specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART)?
6. Op welke wijze zijn de recessiemaatregelen geselecteerd?
7. Zijn de recessiemaatregelen binnen de afgesproken planning en het budget gerealiseerd en hoe valt dit te verklaren?

Effectiviteit

8. Is het actieplan recessiemaatregelen drie jaar na de start ervan effectief?
9. Welke randvoorwaarden zijn aanwezig voor effecten van de recessiemaatregelen op de lange termijn?
10. Welke (on)bedoelde neveneffecten zijn opgetreden bij de realisatie van het actieplan recessiemaatregelen?
11. Hoe valt de effectiviteit van het actieplan recessiemaatregelen te verklaren?

Monitoring en evaluatie en verantwoording aan Provinciale Staten

12. Heeft de provincie de voortgang en effecten van de recessieprojecten gemonitord en geëvalueerd?
13. Zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang en uitkomsten van het actieplan recessiemaatregelen?

1.4 Focus en afbakening onderzoek

Nadruk op effectiviteit

In dit onderzoek ligt de nadruk op de effectiviteit van de recessiemaatregelen. Onder effectiviteit van de recessiemaatregelen verstaan we de mate waarin een impuls is gegeven aan de werkgelegenheid (korte termijn doel provincie Gelderland) en de economische structuur is versterkt (lange termijn doel van de provincie) dankzij het actieplan recessie.

Het gaat hierbij om de effecten die drie jaar na de start van het actieplan (2009) recessiemaatregelen zichtbaar zijn (2012). Maatregelen om de recessie te bestrijden kunnen ook een lange termijn effect hebben. Het inzicht in de effecten op lange termijn kan nog niet worden gegeven.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De directe en indirecte economische effecten. Om een goed beeld te krijgen van de effecten van de ingezette recessiemaatregelen bekijken wij directe economische effecten (zoals het behoud van werkgelegenheid bij bedrijven die recessiegelden hebben ontvangen) en indirecte effecten (zoals het genereren van bestedingen van andere partijen en andere multipliereffecten).
- Kwantitatieve en kwalitatieve effecten: kwantitatieve economische effecten (zoals de financiële bestedingsimpuls, het aantal banen) en kwalitatieve effecten (mening van ondernemers die recessiegelden hebben ontvangen).
- De provincie Gelderland investeert niet alleen in het kader van het actieplan recessiemaatregelen, maar dit onderzoek richt zich uitsluitend op de maatregelen die genomen zijn in het kader van de economische recessie uit het actieplan en bijbehorende vervolgvorstellen.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het in kaart brengen van de lange termijn effecten van het actieplan recessiemaatregelen in de praktijk. Daarvoor is het nog te vroeg.
- De inhoudelijke effecten van recessiemaatregelen. Bijvoorbeeld of een fietspad goed is aangelegd of dat er goed onderhoud aan een weg is uitgevoerd.

1.5 Normenkader en onderzoeksmethoden

Aan de hand van een normenkader beantwoorden we de genoemde onderzoeksvragen. Het normenkader is weergegeven in de paragrafen. Door

middel van de volgende onderzoeksmethoden hebben wij het onderzoek uitgevoerd.

1. Deskstudy

Bestudering van relevante beleidsdocumenten en economische data.

2. Dossieronderzoek

Analyse van (een selectie van) de dossiers van recessieprojecten.

3. Interviews

Interviews met bestuurders, managers en ambtenaren van de provincie en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn (geweest) bij het actieplan recessiemaatregelen. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van geraadpleegde personen.

4. Kwantitatieve analyse werkgelegenheidseffect

De provincie Gelderland heeft aan de hand van een economisch model in 2009 voorafgaand aan de uitvoering van het actieplan het verwachte werkgelegenheidseffect berekend. Begin 2010 is door de provincie (tussentijds) berekend wat het gerealiseerde werkgelegenheidseffect is. Inmiddels is echter meer bekend over de realisatie van het actieplan. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een *review* laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek van de berekeningen van de provincie over de (verwachte) werkgelegenheidseffecten. Bovendien heeft SEO Economisch Onderzoek een actuele berekening uitgevoerd van de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten. De resultaten daarvan zijn verwerkt in dit rapport. Het gehele rapport van SEO Economisch Onderzoek is te vinden in bijlage 4.

5. Gesprekken met aanvragers en eindbegunstigden van de recessiegelden

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een telefonische enquête gehouden onder eindbegunstigden van de provinciale recessiemiddelen. Dat zijn de bedrijven en organisaties die voor projecten in het kader van het actieplan werk hebben verricht. Gezien de diversiteit van maatregelen in het actieplan gaat het daarbij om zeer uiteenlopende organisaties en bedrijven. Dit varieert van aannemers die restauratiewerkzaamheden hebben uitgevoerd tot gespecialiseerde bedrijven in waterwerkzaamheden. We hebben daarnaast een telefonische enquête gehouden onder aanvragers van de provinciale subsidies. Dit zijn de organisaties die bij de provincie subsidie hebben aangevraagd in het kader van het actieplan en (waar van toepassing) een opdracht hebben gegeven aan een eindbegunstigde om het werk uit te voeren. Ook bij de aanvragers van subsidies gaat het om uiteenlopende organisaties, variërend van gemeenten en waterschappen tot arbeidsmobiliteitcentra.

Aan de hand van de gesprekken hebben we inzicht verkregen in de effecten, verklaringen, eventuele neveneffecten en mogelijke leerpunten naar aanleiding van het actieplan. De uitkomsten van de enquêtes vormen voor dit onderzoek geen harde informatie, maar geven een indicatie van de beschreven thema's. Dit komt omdat het meningen en ervaringen van betrokkenen betreft en omdat alleen voor projecten die zijn afgerond een enquête gehouden kon worden. Het is immers alleen zinvol te vragen naar effecten als een project ook daadwerkelijk is uitgevoerd. De resultaten van de enquête gaan dus over projecten die zijn uitgevoerd en niet over de projecten die nu nog in uitvoering zijn.

We hebben voor alle afgeronde recessieprojecten contact gezocht met de aanvragers van de provinciale middelen en met de eindbegunstigden. In bijlage 3 gaan wij uitvoerig in op de aanpak en respons van de enquêtes.

6. Klankbordgroep

Met een klankbordgroep zijn de onderzoeks aanpak, de voorlopige onderzoeksresultaten en de conclusies en aanbevelingen besproken. Professor Frans Boekema van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit Tilburg en Hans Bakker van MKB-Nederland Midden hebben deelgenomen aan de klankbordgroep.

2 Voorbereiding actieplan recessie

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de voorbereiding van het actieplan is verlopen. De context waarin de provincie de recessie maatregelen heeft genomen beschrijven we in paragraaf 2.1. Ook gaan we in deze paragraaf in op de keuzes die in het actieplan zijn gemaakt. In paragraaf 2.2 beschrijven we hoe de totstandkoming van het actieplan is verlopen en de rol van Provinciale Staten daarbij. Tot slot brengen we in paragraaf 2.3 de actieplannen van andere provincies in beeld en de lessen die daaruit geleerd kunnen worden.

28

Leren van investeren in crisistijd

2.1 Context en keuzes in het actieplan

Norm

- De provincie heeft voorafgaand aan het actieplan een probleemanalyse uitgevoerd van de economische recessie in de provincie, waarin tenminste ingegaan wordt op de aard en omvang van de recessie en de gevolgen voor de economie in de provincie.

Bevinding

- De provincie heeft voor het opstellen van het actieplan een probleemanalyse van de verwachte economische situatie voor Gelderland uitgevoerd. Hierin schetst zij onder andere het verwachte werkloosheidscijfer in de verschillende regio's en sectoren die mogelijk hard getroffen worden door de recessie.

Normen

- De provincie heeft beargumenteerd welke keuzes gemaakt zijn bij de totstandkoming van het actieplan: rol provincie (wie), timing (wanneer), doelgroepen (voor wie) en aanpak (hoe).
- De provincie heeft een relevante risicoanalyse uitgevoerd ter voorbereiding van het actieplan, waarin zij ingaat op de risico's die aan het plan verbonden zijn, de kans van optreden en hun impact.

Bevindingen

- De provincie beargumenteerde op duidelijke wijze de timing van het actieplan. Zij koos ervoor in 2009 en 2010 geplande investeringen te versnellen en extra investeringen door te voeren, omdat dit de periode was waarin negatieve uitwerkingen van de recessie verwacht werden. Daarnaast ligt er een financiële onderbouwing aan het actieplan ten grondslag. De keuzes omtrent de rol van de provincie, de te bereiken doelgroep(en) en de aanpak zijn minder goed onderbouwd. Zo legt de provincie niet uit waarom zij voor een bepaalde rol kiest en wie zij met het plan beoogt te bereiken. Daarnaast is niet inzichtelijk hoe de aanpak leidt tot het bereiken van de doelstellingen, namelijk het behoud van werkgelegenheid en versterken van de economische structuur.
- De provincie heeft geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd ter voorbereiding van het actieplan. De mogelijke neveneffecten (zoals het zogenaamde 'cadeaueffect' en 'verdringingseffect') en kans van optreden en impact van deze risico's zijn niet in kaart gebracht. Wel heeft de provincie impliciet een (niet volledige) vorm van risicoanalyse toegepast door de projecten te toetsen aan criteria.

2.1.1 Context: snel handelen nodig

De provincie Gelderland heeft aangegeven dat veel keuzes voor het actieplan recessie zijn ingegeven doordat er snel moest worden gehandeld. Het element timing is doorslaggevend geweest in het proces. Er dreigde op korte termijn een diepe economische recessie waarin naar verwachting veel bedrijven zouden omvallen en de werkloosheid scherp zou stijgen. Dit vereiste een voortvarende aanpak. Het actieplan moest binnen een paar weken worden opgesteld en rijp zijn voor politieke besluitvorming.

Probleemanalyse

De provincie heeft voorafgaand aan het opstellen van het actieplan een probleemanalyse uitgevoerd. Hierin gaat zij in op de aard en omvang van de recessie en de verwachte gevolgen voor de Gelderse economie.

De prognoses van de verwachtingen voor de provinciale economie zijn gebaseerd op die van de nationale economische ontwikkeling. Eind december 2008 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) cijfers waaruit bleek dat een recessie in Nederland aanstaande was. Zij voorspelde dat het Bruto Binnenlands Product (BBP) in 2009 met 3,5% zou krimpen en in 2010 met 0,25%. Daarnaast verwachtte het CPB een werkloosheidspercentage dat zou oplopen van 3,9% van de beroepsbevolking in 2009 tot 8,8% in 2010⁸.

Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland heeft begin 2009 onderzocht welke gevolgen de verwachtingen van het CPB voor de Gelderse economie zou hebben. Samenvattend zag de verwachte economische situatie er voor de provincie Gelderland als volgt uit.

- *Werkgelegenheid daalt sterk*

“In 2009 moet rekening worden gehouden met een banenverlies van bijna 10.000. De grote klap komt in 2010 met een daling van nog eens ruim 30.000 arbeidsplaatsen. Het zwaartepunt zal liggen bij die sectoren die sterk afhankelijk zijn van export en/of van investeringen (industrie en bouw). Ook in de zakelijke en logistieke dienstverlening zal de bedrijvigheid teruglopen. De detailhandel en horeca zullen lijden onder de teruglopende consumptieve bestedingen. Ten slotte wordt afnemende werkgelegenheid voorzien in de sector bank- en verzekeringswezen”⁹.

- *Beroepsbevolking groeit nauwelijks*

Het arbeidsaanbod neemt af in tijden van economische malaise. Voor 2009 werd nog verwacht dat de beroepsbevolking met 0,5% zou stijgen, maar in 2010 was de verwachting dat het met 0,4% zou dalen¹⁰.

- *Werkloosheid stijgt sterk*

De werkgelegenheidsontwikkeling en de ontwikkeling van de beroepsbevolking bepalen de werkloosheidsontwikkeling. De verwachting was dat de werkloosheid explosief zou stijgen in Gelderland. In 2008 was 3,4% van de inwoners werkloos en de verwachting was dat dit zou oplopen tot 4,7% in 2009 en 7,4% in 2010¹¹. Het Bureau Economisch Onderzoek wijst in haar onderzoeksmemoranda op onzekerheden in de prognoses. Deze waren namelijk gebaseerd op de inschatting van het CPB dat de wereldhandel met 10% zou dalen, een fikse achteruitgang. Het Bureau Economisch Onderzoek merkt dan ook op dat het geschetste ontwikkelingsbeeld slechts een verwachting is.

⁸ Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum, 23 februari 2009.

⁹ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p 2.

¹⁰ Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum, 23 februari 2009.

¹¹ Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum, 23 februari 2009.

2.1.2 Keuzes bij de totstandkoming

In deze paragraaf gaan we in op de keuzes van de provincie bij de totstandkoming van het actieplan. Achtereenvolgens komen de rol van de provincie, de timing, de doelgroepen en de aanpak aan de orde.

Rol van de provincie

Het idee dat de provincie Gelderland een rol zou kunnen spelen in het stimuleren van de economie vond plaats in een context waarbij verschillende overheden maatregelen wilden nemen om gezamenlijk de recessie te bestrijden. Hieronder beschrijven wij deze context.

- *Maatregelen op nationaal niveau*

In 2008 had de landelijke overheid al maatregelen genomen om de gevolgen van de kredietcrisis te bestrijden. Deze maatregelen waren er met name op gericht het functioneren van de kredietmarkt te verbeteren. Daarnaast was werktijdverkorting mogelijk gemaakt¹². Na publicatie van de verwachtingen van het CPB werd duidelijk dat de kredietcrisis zou leiden tot een recessie. Om die reden was ook de landelijke overheid van plan verschillende maatregelen te nemen ter stimulering van de economie¹³.

- *Discussienota GS*

In een collegevergadering van GS van 9 december 2008 heeft er een discussie plaatsgevonden over de aanstaande recessie. Deze discussie en de cijfers van het CPB waren voor voormalig gedeputeerde dhr. Peters aanleiding om een interne discussienota voor het College van GS op te stellen. In de nota, getiteld 'Gelderse rol in recessietijd', merkt de heer Peters op dat hij niets doen niet als een optie ziet: *"Een ding staat m.i. vast: we zullen als provincie niet in staat zijn om de buit te laten overdrijven"*. De heer Peters schetst in de nota globaal de mogelijkheden voor maatregelen. Hij noemt structuurversterkende overheidsinvesteringen en *"het toedienen van ad-hoc basis medicijninjecties om weer wat beter te worden"*. Daarnaast stelt hij in de discussienota voor een bestuurlijke Taskforce op te richten, bestaande uit de portefeuillehouders Economie, Financiën en Ruimtelijke Ordening. Deze Taskforce moest mede vormgeven aan de koers van de provincie.

Begin 2009 is zowel de bestuurlijke Taskforce, als een ambtelijke projectgroep opgericht, zo blijkt uit interviews. In de bestuurlijke Taskforce werd de economische ontwikkeling en de voortgang in het projectteam besproken.

¹² Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009.

¹³ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009.

- *Overhedenoverleg naar aanleiding van economische prognoses*

De slechte (verwachte) economische situatie was ook één van de belangrijkste onderwerpen van het zogenaamde overhedenoverleg van 2 februari 2009. Tijdens dit overleg spraken gemeenten, provincies en het Rijk over de rol die zij zouden kunnen spelen in het stimuleren van de economie.

De bijeenkomst maakte duidelijk dat bij de overheden de overtuiging bestond dat zij hun krachten moesten bundelen om zo gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegen de crisis. Zij besloten daarom tot de oprichting van de interbestuurlijke werkgroep 'Gezamenlijke aanpak economische crisis'. Deze werkgroep bestond uit de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en later ook de Unie van Waterschappen (UvW). De werkgroep moest binnen enkele weken concrete voorstellen presenteren om al geplande investeringen in de economie te versnellen. Zij zou zich daarbij expliciet richten op innovatie en duurzaamheid. Daarnaast had de werkgroep de opdracht om te bekijken waar procedures in de weg zaten, dan wel sneller konden en de rol die het kabinet kon spelen in het wegwerken van deze belemmeringen¹⁴.

- *Opstellen actieplannen door provincies*

Na het overhedenoverleg inventariseerde het IPO welke maatregelen de provincies konden nemen om de recessie te bestrijden. Uit de inventarisatie bleek dat alle provincies geplande investeringen naar voren wilden halen. Daarnaast waren verschillende provincies bereid extra investeringen in de regionale economie te plegen. Op basis van deze bevindingen hebben de provincies in IPO-verband aan het Rijk een maatregelenpakket gepresenteerd. De focus van dit pakket lag op versnelling van stedelijke vernieuwing, investeringen in infrastructuur en energiebesparing, gebiedsontwikkeling, groene ruimte en herstructurering van bedrijventerreinen. De provincies zouden deze maatregelen uitwerken in eigen actieplannen¹⁵.

- *Opstellen actieplan Gelderland*

De provincie Gelderland stelde vervolgens een eigen actieplan op. Zij zag de recessie als een nationaal (en internationaal) probleem, zo blijkt uit interviews en het actieplan, maar wilde ook haar eigen bijdrage leveren. De inschatting was dat het ging om een tijdelijke vraaguitval. Op basis daarvan achtte de provincie het geoorloofd om tijdelijk maatregelen te nemen ter stimulering van de economie. In eerste instantie stelde zij hiervoor een bedrag van € 100 miljoen beschikbaar, zo blijkt uit het voorstel aan Provinciale Staten¹⁶. De provincie realiseerde zich

¹⁴ Rapport Interbestuurlijke werkgroep, *Gezamenlijke aanpak economische crisis*, 19 februari 2009.

¹⁵ Statenvoorstel PS2009-200 *Gelders actieplan recessie*, 26 februari 2009.

¹⁶ Statenvoorstel PS2009-200 *Gelders actieplan recessie*, 26 februari 2009.

dat het geplande investeringsbedrag weliswaar van beperkte omvang was ten opzichte van de gehele provinciale economie, maar hoopte desalniettemin dat zij met dit bedrag concrete impact zou hebben op de Gelderse economie. Toen bleek dat er ook bij gemeenten en andere organisaties interesse bestond om projecten uit te voeren, is de omvang van het pakket uitgebreid tot € 154 miljoen¹⁷. Uiteindelijk zijn hiervan enkele projecten afgevallen en is het pakket teruggebracht tot € 147 miljoen.

Uit het actieplan en de interviews blijkt niet dat de provincie een analyse heeft gemaakt van welke rol zij het beste kon oppakken en waarom gekozen is voor deze rol. Er heerste een gevoel van crisis en urgentie was geboden. De provincie Gelderland werd dan ook vooral gedreven door de sterke wil om samen met andere overheden snel een actieplan op te stellen. Dit is de reden geweest dat er geen analyse heeft plaatsgevonden van de rol van de provincie.

Timing

In het actieplan onderbouwt het College van GS duidelijk de gekozen timing. Deze was gebaseerd op de verwachtingen van het Bureau Economisch Onderzoek, waaruit bleek dat de grote klappen voor de (provinciale) economie in 2009 en 2010 verwacht werden¹⁸. De provincie geeft in het actieplan aan dat er nú sprake is van een recessie en daarom tijdig versnelde en extra investeringen wenselijk zijn, die direct effect hebben op de economie.

Om deze reden koos de provincie ervoor in deze jaren geplande projecten naar voren te halen en extra investeringen uit te voeren. Deze moesten volgens de provincie ook echt in 2009 en 2010 zijn uitgevoerd, omdat projecten die later zouden worden uitgevoerd *“onbedoeld kunnen bijdragen aan oververhitting van de economie tegen die tijd”*¹⁹.

Doelgroepen

Het doel van het actieplan was *“het stimuleren van de Gelderse economie en deze middels de maatregelen voorsorteren op economisch herstel op langere termijn”*²⁰. Het is uit het actieplan niet op te maken voor wie het plan precies bedoeld is en of de selectie van projecten op één of meerdere doelgroepen is afgestemd.

Uit het actieplan en de interviews blijkt dat er bij het opstellen van het actieplan met name op gelet is welke projecten daadwerkelijk snel konden worden

¹⁷ Besluit PS2009-200 inzake het Gelders actieplan recessie, 15 april 2009 en besluit PS2009-466 inzake de Tweede tranche van de maatregelen ter bestrijding van de economische recessie, 8 juli 2009.

¹⁸ Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemoranda, januari en februari 2009.

¹⁹ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 5.

²⁰ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 1.

uitgevoerd en niet wie de provincie met het plan wilde bereiken. Wel merkt de provincie in het actieplan op dat zij bij de selectie van de direct zichtbare maatregelen (dat wil zeggen de maatregelen ter stimulering van de werkgelegenheid) met name heeft gekeken naar de sectoren waar de zwaarste klappen zouden vallen. Voorbeelden hiervan zijn de bouw, industrie, zakelijke en logistieke dienstverlening, detailhandel, horeca en het bank- en verzekeringswezen²¹. Met betrekking tot de maatregelen voor de economische structuurversterking geeft de provincie aan zich te richten op structuurversterking van het bedrijfsleven. Hierbij noemt zij het innovatie- en energiebesparingsbeleid als concrete voorbeelden. Daarnaast richt zij zich op de omgeving van het bedrijfsleven. Voorbeelden zijn ontsluiting/infrastructuur, onderwijs/arbeidsmarktbeleid en regelgeving²². Het is niet duidelijk in hoeverre er bij de selectie van maatregelen voor het actieplan gelet is op de genoemde sectoren en typen maatregelen (zie paragraaf 3.2).

De provincie geeft in het actieplan vooral globale omschrijvingen van de doelgroepen. Voor enkele specifieke maatregelen specificeert zij daarnaast de sectoren die zij met de uitvoering beoogt te stimuleren. Zo geeft de provincie aan dat zij met de restauratiewerkzaamheden in het kader van het 'Belvoirprogramma', de bouw- en toeristische sector en het onderwijs wil stimuleren. In interviews is daarnaast verwezen naar het coalitieakkoord 2007-2011 waarin de provincie heeft afgesproken om te investeren in sectoren "waar toekomst in zit". Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om projecten die betrekking hebben op mobiliteit, onderwijs en innovatie.

Aanpak

De prioriteit van de provincie lag bij het zo snel mogelijk maken van een plan ter stimulering van de economie. In deze paragraaf schetsen wij de aanpak voor het actieplan en brengen wij in beeld hoe de keuzes met betrekking tot het maatregelenpakket beargumenteerd zijn.

Het actieplan recessie bestaat uit een eerste en tweede tranche. Bij de eerste tranche gaat het om maatregelen met een financiële omvang van € 119,66 miljoen. De tweede tranche bestaat uit maatregelen met een omvang van € 35,07 miljoen. De maatregelen van het actieplan (zowel eerste als tweede tranche) zijn op te delen in drie categorieën (zie tabel 4).

²¹ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 2.

²² Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 5.

Tabel 4 Keuzes actieplan en bijbehorende bedragen

Categorie	Bedrag
Naar voren halen van investeringen	€ 65,66 miljoen
Extra structuurversterkende maatregelen; met effect op langere termijn	€ 86,67 miljoen
Overige faciliterende en begeleidende maatregelen	€ 2,4 miljoen
Totaal	€ 154,73 miljoen

Bron: Besluit PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 15 april 2009 en Besluit PS2009-466 Tweede tranche van de maatregelen ter bestrijding van de economische recessie, 8 juli 2009.

1. Naar voren halen van investeringen

De provincie Gelderland heeft er ten eerste voor gekozen om voor € 65,66 miljoen aan investeringen te versnellen. De reden hiervoor is dat *“deze maatregelen op korte termijn gerealiseerd kunnen worden en vooral gericht zijn op het behoud van werkgelegenheid”*²³. Het gaat hierbij om projecten die al gepland waren en waarvoor ook al financiële dekking was gevonden.

Voorbeelden zijn:

- versnelde investeringen in het openbaar vervoer (voorzieningen voor snelnetlijnen en fietsenstallingen bij haltes);
- de versnelde aanleg van een fietspad;
- revitalisering van bedrijventerreinen;
- versnelde uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld het verstrekken van onderwijsvouchers aan hen die door de recessie werkloos (dreigen te) worden; en
- versnelde restauratie van monumenten en investeringen in de groene ruimte.

In het actieplan is in beperkte mate onderbouwd hoe de maatregelen leiden tot behoud van werkgelegenheid en om welke specifieke bijdrage het dan gaat. Voor enkele maatregelen wordt een dergelijke onderbouwing gegeven. Zo geeft de provincie aan dat in tijden van recessie de kans bestaat dat restauratiewerkzaamheden in het kader van het Belvoirprogramma worden uitgesteld en werknemers daardoor hun baan verliezen. Door de versnelde uitvoering van het programma kan dit worden voorkomen, zo is de gedachte. Op die manier wordt een bijdrage geleverd aan het stimuleren van de werkgelegenheid.

In enkele andere gevallen wordt meer in het algemeen geconstateerd dat de projecten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de Gelderse economie. Zo

²³ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 1.

verwacht de provincie dat de versnelde aanleg van fietspaden ook economische effecten kan hebben, “wanneer de fiets hierdoor makkelijker ingezet kan worden voor woon-werkverkeer”²⁴. Genoemde voorbeelden geven aan dat in de onderbouwing zowel gerefereerd wordt aan directe als indirecte economische effecten.

In een meerderheid van de maatregelen ontbreekt echter een onderbouwing van hoe de verschillende projecten bijdragen aan het behoud van werkgelegenheid. Het is daarmee niet duidelijk of de provincie die maatregelen heeft geselecteerd die (optimaal) bijdragen aan de doelen van het actieplan. Mogelijk is de snelheid waarmee het plan tot stand diende te komen een reden voor het ontbreken van deze onderbouwing.

2. Extra structuurversterkende maatregelen

De provincie heeft er ten tweede voor gekozen in totaal € 86,67 miljoen aan extra investeringen door te voeren. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de extra investeringen van de eerste tranche en de tweede tranche. De eerste tranche bestaat uit de extra maatregelen die de provincie zelf al gepland had. Deze bedragen gezamenlijk € 51,60 miljoen.

Na publicatie van het besluit over de eerste tranche van 15 april 2009 bleek dat er bij gemeenten en andere organisaties meer interesse bestond om een bijdrage te leveren aan het stimuleren van de provinciale economie. Op basis hiervan is besloten nog eens € 35,07 miljoen beschikbaar te stellen voor extra investeringen²⁵. Deze extra investeringen vormen de tweede tranche. Voor deze tweede tranche is ervoor gekozen om subsidies beschikbaar te stellen, waarop belangstellende partijen zich konden inschrijven. Het zijn met name gemeenten geweest die deze subsidies hebben aangevraagd.

De extra investeringen “*hebben effect op de korte en middellange termijn en zijn gericht op economische structuurversterking*”, zo is te lezen in het actieplan. Zij zorgen niet alleen voor het oplossen van huidige problemen, maar zijn er ook op gericht om ervoor te zorgen dat Gelderland sterker uit de crisis komt. Het gaat hier onder andere om de volgende projecten:

- het plaatsen van zonnepanelen en biomassacentrales;
- het plaatsen van duurzame en energiezuinige openbare verlichting; en
- het voeren van een intensiever beleid om startende ondernemers (financieel) te stimuleren²⁶.

²⁴ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 7.

²⁵ Statenvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009.

²⁶ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 11-18.

De provincie heeft in het actieplan niet duidelijk gemaakt wat zij verstaat onder ‘versterking van de economische structuur’. In paragraaf 3.1 gaan we hier nader op in.

3. Overige faciliterende en begeleidende maatregelen

Tot slot heeft de provincie ervoor gekozen enkele maatregelen te selecteren die ‘faciliteren en begeleiden’ als doel hadden. Het gaat hierbij om procesversnelling voor stagnerende procedures en versnelling en deregulering van regelgeving.

Deze derde categorie bestaat onder andere uit de volgende maatregelen:

- het uitwerken van een innovatiestimulerend inkoopbeleid;
- het uitwerken van dereguleringsvoorstellen, bijvoorbeeld versnelde betalingen en het invoeren van een snelprocedure voor subsidiebedragen tot € 25.000;
- een innovatieloket voor ondernemers, gericht op het stimuleren van innovatie;
- stimulering van modernisering van energienetwerken; en
- het versoepelen van de inzet van middelen voor stedelijke vernieuwing²⁷.

2.1.3 Financiële onderbouwing

De keuzes in het actieplan zijn in financieel opzicht onderbouwd.

37

Leren van investeren in crisistijd

Financiële onderbouwing eerste tranche

Uit het Statenvoorstel van 26 februari 2009 blijkt dat de versnelde investeringen van in totaal € 65,66 miljoen gedekt zijn in bestaande reserves. Gedeputeerde Staten onderschrijven daarbij dat het versnellen van de investeringen leidt tot een derving van inkomsten aan rente, maar dat hier minder of geen inflatiekosten tegenover staan²⁸.

De provincie diende voor de eerste tranche nog € 54 miljoen aan extra investeringen te dekken. Uit het Vervolgvoorstel Gelders actieplan recessie 2009-2010 van 27 maart 2009 blijkt dat de provincie hiervoor € 25,7 miljoen beschikbaar had. Er moest dus nog voor € 28,3 miljoen aan financiële dekking gevonden worden. Om de extra maatregelen uit de eerste tranche in zijn geheel te kunnen financieren stelden Gedeputeerde Staten voor om de PS-motie over de zogenaamde ‘MIG-dip’ terug te draaien²⁹.

De MIG is een bestemmingsreserve die in 2002 is ingesteld voor investeringsuitgaven ten behoeve van “projecten en programma’s van

²⁷ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009 en bijbehorend besluit van 15 april 2009.

²⁸ Vervolgvoorstel PS2009-200 Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, 27 maart 2009.

²⁹ Vervolgvoorstel PS2009-200 Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, 27 maart 2009.

*provinciale allure en op ontwikkelingen die de eigenheid van Gelderland versterken*³⁰. In 2008 is afgesproken dat de MIG in de tussenliggende periode (dus voor 2011) geen negatieve tussenstanden mocht hebben. Om dit te bereiken namen PS in 2008 een motie aan om dividenden van de Nuon van boven de € 70 miljoen in te zetten ten behoeve van de MIG³¹. Om de verwachte negatieve tussenstanden van de MIG weg te werken, was in totaal € 63 miljoen nodig. GS stelden in 2009 echter voor om dit bedrag van € 63 miljoen in zijn geheel beschikbaar te stellen voor het actieplan recessie³². Met dit bedrag van € 63 miljoen kon in ieder geval de benodigde € 28,3 miljoen voor projecten uit de eerste tranche gefinancierd worden. Zoals hieronder blijkt werd ook de tweede tranche met deze € 63 miljoen gefinancierd. PS hebben op 15 april 2009 conform het voorstel van GS besloten (zie ook 'Kaderstellende rol Provinciale Staten' in dit hoofdstuk).

Financiële onderbouwing tweede tranche

In het Vervolgvoorstel van 27 maart 2009 hebben GS aangegeven ook de tweede tranche met een omvang van € 35,07 miljoen te willen financieren op basis van de vrijgekomen € 63 miljoen. Daarnaast is in het Vervolgvoorstel te lezen dat zij de inzet van de gelden voor de projecten uit de tweede tranche nader onderbouwen in de Voorjaarsnota 2009. In de nota concludeerden GS op basis van zes aannames dat de middelen voor de MIG voldoende groot waren om extra investeringen te kunnen doen. Het gaat onder andere om het realiseren van de gefaseerde verkoop van Nuon-PLB aandelen, het verwachte beleggingsrendement van de Nuon-aandelen en de hoogte van het jaarlijkse dividend van Alliander. Op basis van deze (financiële) onderbouwing hebben PS op 8 juli 2009 ingestemd met de maatregelen uit de tweede tranche³³.

2.1.4 Risicoanalyse

De provincie heeft voorafgaand aan het actieplan geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd, waarin wordt ingegaan op de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen, de kans van optreden en de effecten op de uitvoering. De urgentie die gepaard ging met het opstellen van het actieplan maakte volgens geïnterviewden dat een risicoanalyse niet haalbaar was. Een risicoanalyse is echter belangrijk omdat een stimuleringsplan verschillende potentiële neveneffecten heeft die invloed kunnen hebben op de beoogde effecten.

De provincie heeft wel de projecten getoetst aan de hand van de criteria 'tijdigheid en tijdelijkheid', 'effectiviteit', 'samen' (cofinanciering) en

³⁰ Vervolgvoorstel C-376 Inzet Meerjarig Investeringsfonds Gelderland 2004-2011, 23 april 2002.

³¹ Statenvoorstel PS2008-676 Actualisering Meerjarige Investeringsreserve Gelderland 2008, 23 september 2008.

³² Vervolgvoorstel PS2009-200 Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, 27 maart 2009.

³³ Statenvoorstel PS2009-466 Tweede tranche van de maatregelen ter bestrijding van de economische recessie, 8 juli 2009.

‘consequent’ (bijdragen aan de uitvoering van het coalitieakkoord 2007-2011). Op basis van deze toets is besloten of projecten werden gehonoreerd, dan wel afgewezen (in paragraaf 3.2 gaan we nader op deze criteria in). Een dergelijke toets kan beschouwd worden als impliciete risicoanalyse om bijvoorbeeld het risico op vertraging te ondervangen. De toets is echter geen complete risicoanalyse. Als gevolg daarvan heeft de provincie niet het volledige zicht op de risico’s die zich voor kunnen doen bij het actieplan. In een risicoanalyse zou onder meer ingegaan moeten worden op de risico’s voortkomend uit het cadeaueffect en het verdringingseffect. Hieronder beschrijven wij deze risico’s. In paragraaf 4.3 gaan wij in op de vraag of deze zich hebben voorgedaan.

Kans op cadeaueffect

Ten eerste bestaat de kans op een zogenaamd ‘cadeaueffect’. Hiervan is sprake wanneer de projecten die met de extra middelen zijn uitgevoerd, ook waren uitgevoerd zonder gelden van de provincie. In dat geval was het beoogde werkgelegenheids- of het structuurversterkende effect ook opgetreden als de investeringen niet waren doorgevoerd. De gelden van de provincie waren met andere woorden geen noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de projecten.

Kans op verdringingseffect

Ten tweede bestaat de kans op het zogenaamde ‘verdringingseffect’. Dit betekent dat het uitvoeren van een project in het kader van het actieplan, als gevolg had dat één of meerdere andere projecten wegens tijd- of capaciteitsgebrek zijn uitgesteld. In dat geval bestaat het gevaar dat het werkgelegenheids- of structuurversterkende effect van een uitgevoerd project in het kader van het actieplan, niet opweegt tegen het effect van een ander project.

2.2 Totstandkoming actieplan

In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop de provincie de uitvoerbaarheid van het actieplan heeft gecontroleerd. Vervolgens behandelen we de afstemming van het plan met maatschappelijke partners. Tot slot wordt de kaderstellende rol van PS besproken.

Normen

- De provincie heeft de uitvoerbaarheid van het actieplan gecontroleerd (door binnen en buiten de eigen organisatie na te gaan of het actieplan op tijd gerealiseerd kon worden).
- De provincie heeft de aanpak in het actieplan afgestemd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Voor deze organisaties was het duidelijk wat de aanpak was van de provincie.
- Provinciale Staten hebben hun kaderstellende rol toegepast, waarin zij in ieder geval tijdig het budget hebben toegekend aan het actieplan en de mogelijkheid hebben gehad om het plan bij te sturen voordat het plan definitief werd.

Bevindingen

- De tijdige uitvoerbaarheid van projecten uit de eerste tranche is niet adequaat beoordeeld. De provincie heeft bij de eerste tranche onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de subsidieregeling een looptijd van 24 maanden koppelt aan de uitvoering. Hierdoor had van tevoren al duidelijk kunnen zijn dat de deadline niet gehaald zou worden. De uitvoerbaarheid van projecten uit de tweede tranche is beter bekeken. Aanvragers van subsidie moesten een aanvraagformulier indienen waarin duidelijk stond aangegeven wat de deadline van uitvoering was.
- De provincie heeft de aanpak van het actieplan afgestemd met enkele voor haar belangrijke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, zoals de Kamer van Koophandel, SER Gelderland, VNO-NCW Midden en MKB Midden-Nederland. Deze organisaties waren positief over het initiatief van de provincie. Zij gaven echter ook aan dat zij intensiever betrokken hadden willen worden, ook bij de uitvoering van het actieplan.
- Provinciale Staten hebben de financiële kaders van het actieplan vastgesteld. Zij hebben aan Gedeputeerde Staten het verzoek gedaan om keuzes te onderbouwen in de Voorjaarsnota van 2009. Daarnaast hebben Provinciale Staten de mogelijkheid gehad om bij te sturen. Zij hebben één inhoudelijke wijziging op het actieplan aangebracht.

Uitvoerbaarheid

Tijdigheid en tijdelijkheid waren twee belangrijke criteria op basis waarvan de uitvoerbaarheid van het actieplan is gecontroleerd.

- *Uitvoerbaarheid eerste tranche*

Projecten uit de eerste tranche zijn uitgevoerd middels de regeling 'Subsidie Vitaal Gelderland'. Deze regeling heeft als doel het provinciaal beleid in al haar facetten te bevorderen. Volgens de regeling hebben projecten een looptijd van 24 maanden. Deze termijn kon niet worden verkort voor de projecten uit het

actieplan. Omdat het besluit tot het uitvoeren van het actieplan op 15 april 2009 is genomen, was voor de projecten uit de eerste tranche op voorhand al duidelijk dat de deadline van 31 december 2010 niet gehaald zou worden. Toen het actieplan klaar was realiseerde de provincie zich dat de termijnen van de subsidieregeling niet aansloten bij de termijn van het actieplan. Een oorzaak hiervoor is dat het team subsidieverlening pas na het opstellen van het actieplan is betrokken.

- *Uitvoerbaarheid tweede tranche*

De projecten uit de tweede tranche vallen onder de 'Algemene subsidieverordening'. In het aanvraagformulier van deze subsidieregeling werd opgenomen dat de projecten voor 31 december 2010 moesten zijn uitgevoerd. Daarnaast moesten aanvragers een projectplan indienen op basis waarvan de uitvoerbaarheid is gecontroleerd.

In de bijlage bij het Statenvoorstel honorering recessiemaatregelen externe partijen³⁴ staat een overzicht van de 300 projecten die zijn ingediend, met een omvang van € 200 miljoen. Van deze 300 projectvoorstellen zijn er 260 afgewezen. In de bijlage wordt geen inzicht gegeven in de precieze reden van afwijzing. In veel gevallen is alleen genoteerd dat er 'niet voldaan is aan de selectiecriteria'. Wel schrijft de provincie dat een van de meest voorkomende redenen van afwijzing is dat de projecten niet in 2009 en 2010 te realiseren waren c.q. dat de planning te optimistisch was. Op basis hiervan kunnen we stellen dat de tijdige uitvoerbaarheid voor projecten uit de tweede tranche beter in beeld is geweest.

Afstemming met andere partijen

Voorafgaand aan het opstellen van het actieplan, hebben er enkele overleggen plaatsgevonden tussen de provincie en belangrijke maatschappelijke partners van de provincie, zoals de Kamer van Koophandel, SER Gelderland, MKB Midden, VNO-NCW en woningbouw- en projectontwikkelaars. De vertegenwoordigers van organisaties die wij spraken (zie bijlage 2: geraadpleegde personen) waren positief ten opzichte van het initiatief van de provincie om de economie te stimuleren met het actieplan. Bovendien waren zij te spreken over het tempo waarin de provincie het actieplan heeft weten te realiseren.

Tegelijkertijd gaven enkele partners aan dat het overleg intensiever had mogen zijn. De provincie heeft volgens hen weinig moeite gedaan om hen echt bij de totstandkoming van het plan te betrekken, zo kwam verschillende keren naar voren. Om mogelijkheden optimaal te benutten is het volgens partners belangrijk om een stuurgroep in te richten waarin verschillende partners betrokken zijn. In

³⁴ Statenvoorstel PS2009-466, 2 juni 2009.

andere provincies zijn er taskforces opgericht waarin sociale partners de actieplannen mede vorm hebben gegeven. In interviews kwam naar voren dat in Gelderland de organisaties minder betrokken zijn geweest bij de invulling van het actieplan. Daarnaast heeft de provincie naar de mening van verschillende sociale partners vooral overleg gevoerd met de voor haar bekende partijen.

Verschillende partners waren van mening dat wanneer de provincie met meer partijen om de tafel was gaan zitten, er mogelijk meer ideeën naar voren hadden kunnen komen over hoe het beste een recessie te bestrijden. Zij had met andere woorden nog meer gebruik kunnen maken van de bestaande kennis en expertise in de regio. Een van de redenen waarom er niet intensiever overleg is gevoerd met meerdere partijen, is dat met het plan urgentie geboden was. In enkele weken wilde de provincie een actieplan presenteren ter stimulering van de economie. Het is dan niet haalbaar om alle mogelijke partijen intensief te betrekken.

Behalve de wens tot het voeren van een breder overleg, gaven verschillende partners aan dat de provincie een sterkere, meer regisserende rol had kunnen innemen bij het afstemmen van de activiteiten van het lokale bedrijfsleven en gemeenten.

Kaderstellende rol Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben budgetten aan de twee tranches van het actieplan toegekend. Zij hebben daarnaast één amendement en één motie aangenomen op het plan.

- *Toekenning budget eerste tranche*

In paragraaf 2.1 zijn wij ingegaan op de financiële onderbouwing van het actieplan. Zoals beschreven hebben PS voor de financiering van het actieplan ingestemd met het tijdelijk niet uitvoeren van de motie over de zogenaamde 'MIG-dip'. Volgens deze motie (PS2008-676) werden dividenden van de Nuon van boven de € 70 miljoen ingezet om negatieve tussenstanden in de MIG zo snel mogelijk weg te werken. Hiervoor was in totaal € 63 miljoen nodig, zo is te lezen in het Vervolgvoorstel behorende bij het actieplan. Gedeputeerde Staten stelden voor om dit bedrag van € 63 miljoen in zijn geheel beschikbaar te stellen voor het actieplan.

Op 15 april 2009 hebben PS besloten conform het voorstel van GS. Daarnaast besloten PS de zogenaamde flexibiliteitsbuffer te verlagen met € 7 miljoen en € 4,3 miljoen te reserveren voor het klimaatprogramma³⁵.

³⁵ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009.

- *Toekenning budget tweede tranche*

De financiële kaders voor de projecten uit de tweede tranche zijn vastgesteld in de Voorjaarsnota van 2009. Dit is conform het vervolgvorstel van GS en de motie die PS hebben aangenomen voorafgaand aan het besluit over het actieplan. PS benadrukken in de motie het belang om besluiten voor het beschikbaar stellen van gelden voor projecten uit de tweede tranche mee te nemen bij het opstellen van de Voorjaarsnota 2009 en de actualisatie van de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG)³⁶. Op basis van de onderbouwing in de voorjaarsnota over de beschikbare financiële ruimte hebben PS op 8 juli 2009 ingestemd met het voorstel om € 35,07 miljoen beschikbaar te stellen voor maatregelen uit de tweede tranche³⁷.

- *Inhoudelijke wijzigingen*

Inhoudelijk hebben Provinciale Staten één wijziging aangebracht op het plan. Het betreft het besluit om de gereserveerde € 0,5 miljoen voor het NXP Bedrijvenverzamelgebouw uit het actieplan te halen (amendement nummer 13). De reden is dat het bestuur van het bedrijf NXP in 2008 een gezamenlijke uitkering van 18,9 miljoen dollar heeft gekregen door transactiebonussen en vertrekregelingen. PS vonden het niet gepast om tegelijkertijd een half miljoen euro aan gemeenschapsgeld beschikbaar te stellen aan het bedrijf³⁸.

Tot slot hebben Provinciale Staten ingestemd met een motie waarin zij aan Gedeputeerde Staten het verzoek doen om geen steun te verlenen aan partners die buitensporige bonussen toekennen en hierop ook te toetsen³⁹.

2.3 Actieplannen van andere provincies

De kredietcrisis en de hierop volgende economische recessie was voor alle provincies aanleiding om in meer of mindere mate maatregelen te nemen. In deze paragraaf schetsen wij de context waarin de provincie Gelderland haar maatregelen heeft genomen en de wijze waarop andere provincies de recessie trachtten te bestrijden. Wij brengen ten eerste de doelstellingen en randvoorwaarden van de verschillende plannen, het soort investeringen en de hiermee gemoeide bedragen in kaart. Daarnaast schetsen wij de monitoring en de voortgang en effecten van de maatregelen (voor zover deze bekend zijn). Aan

³⁶ Concept besluitenlijst Provinciale Staten van Gelderland PS2009-328, vergadering op 15 april 2009, motie 17 (vastgesteld conform concept in de vergadering van 27 mei, PS2009-444).

³⁷ Statenvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009.

³⁸ Concept besluitenlijst Provinciale Staten van Gelderland PS2009-328, vergadering op 15 april 2009 (vastgesteld conform concept in de vergadering van 27 mei, PS2009-444).

³⁹ Concept besluitenlijst Provinciale Staten van Gelderland PS2009-328, vergadering op 15 april 2009, motie 18 (vastgesteld conform concept in de vergadering van 27 mei, PS2009-444).

het eind van deze paragraaf hebben we deze informatie samengevat in een tabel.

Doelstellingen en randvoorwaarden

In de loop van 2009 voerden verschillende provincies overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen, milieuorganisaties en andere maatschappelijke partners om te komen tot concrete actieplannen. Hoewel de nuance van de doelstellingen van de plannen verschilt, vormde(n) het bestrijden van de economische recessie en/of het stimuleren van de economie de belangrijkste achterliggende motivatie.

Evenals in Gelderland wordt in verschillende actieplannen naast een korte termijn-doelstelling, de wens geformuleerd dat de maatregelen 'structuurversterkend' werken. Zo staat in het Brabantse maatregelenpakket dat de provincie maatregelen wil nemen die *"op lange termijn zorgen voor een verbeterde sociaaleconomische positie van Brabant die de economische terugval van werkgelegenheid en economische groei kunnen verminderen"*⁴⁰ en geldt voor de provincie Zeeland als uitgangspunt dat de maatregelen *"structuurversterkend en duurzaam"* zijn⁴¹. De provincie Groningen formuleert een vergelijkbare stelling wanneer zij aangeeft dat het uiteindelijke doel van de versnellingsagenda is om *"Groningen sociaal en economisch weer sterker te maken"*⁴². Deze doelstellingen lijken daarmee erg op die van Gelderland.

44

Behalve een vergelijkbare doelstelling formuleren de provincies min of meer dezelfde randvoorwaarden waarbinnen de maatregelen dienen te worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om:

1. **Tijdigheid.** De maatregelen dienen op een korte termijn het gewenste effect te hebben. Zo geeft de Friese versnellingsnotitie bijvoorbeeld aan dat de maatregelen een 'effectieve bijdrage' dienen te leveren aan de economie en de werkgelegenheid⁴³;
2. **Tijdelijkheid.** In vrijwel alle actieplannen zijn de te besteden middelen verbonden aan een tijdsperiode. Het gaat hierbij meestal om de jaren 2009 en 2010; en
3. **Trefzekerheid/doelgerichtheid.** De maatregelen dienen in te grijpen waar de problemen als gevolg van de recessie ontstaan.

⁴⁰ Provincie Noord-Brabant, *Aanpak Kredietcrisis Plan van Aanpak februari 2009-februari 2012, juni 2009*, p. 5.

⁴¹ Provincie Zeeland, *Plan van Aanpak Provincie Zeeland Sterker en Duurzamer, 10 april 2009*, p. 2.

⁴² Provincie Groningen, *Versnellingsagenda, 5 maart 2009*.

⁴³ Provincie Friesland, *Friese Versnellingsagenda, Notitie GS 10 maart 2009*.

Naast deze drie expliciet geformuleerde doelstellingen, wordt in de actieplannen aangegeven dat de maatregelen complementair moeten zijn aan maatregelen die genomen zijn door de Rijksoverheid.

Aard en omvang maatregelen

Elf provincies hebben ervoor gekozen investeringen versneld door te voeren. Daarnaast zijn tien provincies bereid gebleken om extra investeringen te doen. De provincies Friesland en Zuid-Holland hebben geen extra investeringen doorgevoerd⁴⁴.

De aard en omvang van de investeringen verschillen per provincie, evenals de periode waarin de versnellingsprojecten, dan wel extra investeringen zijn gepleegd. Ten tijde van de inventarisatie van de plannen in 2009, zoals die is uitgevoerd door het IPO, liep de omvang van de te besteden bedragen uiteen van € 2,1 miljoen voor de provincie Zeeland, tot € 333 miljoen in Noord-Brabant⁴⁵. Van de provincies die geen extra investeringen pleegden, besteedde de provincie Zuid-Holland € 57 miljoen aan versnelde investeringen⁴⁶. De provincie Flevoland stelde geen maatregelenpakket ter beschikking. De geraamde bedragen zijn overigens niet altijd tot besteding gekomen. Uit onderzoek⁴⁷ komt naar voren dat voor de provincies Utrecht en Noord-Brabant een stuk minder besteed is dan aanvankelijk beschikbaar was.

45

Leren van investeren in crisistijd

Monitoring

Ook de wijze van monitoring van de effecten verschilt. Een van de aanvankelijk meest uitgebreide monitoringssystemen was die van de provincie Noord-Brabant. Het actieplan van deze provincie ging uit van een kwartaalmonitor, uitgevoerd door de B&A Groep, een tussenevaluatie en een maandelijkse rapportage aan Gedeputeerde Staten⁴⁸. In de eerste kwartaalmonitor werden zowel experts als gebruikers van de maatregelen geïnterviewd over hun ervaringen met de maatregelen.

In de tussenevaluatie van de maatregelen werd door de provincie Noord-Brabant besloten om in het vervolg af te zien van een dergelijke kwalitatieve monitoring uitgevoerd door een extern bureau. De verschillende monitoringssystemen zouden onvoldoende van elkaar te onderscheiden zijn⁴⁹. Daarnaast geeft het

⁴⁴ Daarnaast geldt voor de provincie Limburg dat zij al in 2008 een versnellingsagenda heeft opgesteld. Zij heeft dan ook geen actieplan opgesteld in het kader van de recessie van 2009.

⁴⁵ IPO, Maatregelenpakket aanpak economische crisis, 10 maart 2009.

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland, Tussenrapportage Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie, september 2009.

⁴⁷ Randstedelijke Rekenkamer, Vaart maken bij tegenwind – Onderzoek Versnellingsagenda provincie Utrecht, 1 juni 2011 & Provincie Noord-Brabant, Evaluatie economische kredietcrisismaatregelen, 31 oktober 2011.

⁴⁸ Provincie Noord-Brabant, Aanpak Kredietcrisis Plan van Aanpak februari 2009- februari 2012, juni 2009.

⁴⁹ Provincie Noord-Brabant, Notitie ten behoeve van de Commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid, 1 juni 2010.

kwartaalrapport aan dat het moeilijk is om op een korte termijn de sociaaleconomische effecten te meten. In plaats van een kwalitatieve monitoring bracht de provincie voortaan zelf elk kwartaal verslag uit en publiceerde zij een maandelijkse rapportage. In deze maandelijkse rapportages werd met name gefocust op de financiële output: welke bedragen zijn inmiddels besteed en welke investeringen dienen nog plaats te vinden?

De provincie Drenthe voerde een monitoring uit die leek op de geplande monitoring van de provincie Noord-Brabant. Zij liet speciaal door het Centrum voor Arbeid en Mobiliteit een monitor ontwikkelen om de effecten van het maatregelenpakket in kaart te brengen.

In de meeste gevallen vindt de monitoring van de actieplannen van provincies net als in Gelderland plaats in de reguliere planning & control-documenten. Hierin wordt met name gefocust op de vraag wat er gerealiseerd is en wat er nog dient te gebeuren. Deze monitoring is in sommige provincies uitgebreider dan in andere. Waar de provincie Groningen bijvoorbeeld per project kort de stand van zaken evalueerde⁵⁰, omvatte de evaluatie in de provincie Zeeland een overzicht van zowel de stand van zaken als de mogelijke bedreigingen, risico's en de nog te behalen resultaten⁵¹.

Voortgang en effecten

Uit de eindevaluatie van de provincie Noord-Brabant blijkt dat het moeilijk is om de effecten van de recessiemaatregelen te kwantificeren. In het eindrapport zijn alleen de investeringen die gedaan zijn in de woningbouw en het MKB-innovatiefonds gekoppeld aan het behoud dan wel het creëren van fte en omzet. Voor de overige investeringen is met name gekeken of de projecten binnen de afgesproken tijdsperiode zijn uitgevoerd en of men daarbij binnen het budget is gebleven. In het artikel 217a-onderzoek naar de effecten van de maatregelen, dat na de evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksadviesbureau Twynstra Gudde, wordt geconcludeerd dat de doelen van het beleid deels zijn gerealiseerd. Volgens het rapport heeft het beleid wel degelijk geleid tot het behoud van werkgelegenheid, zelfs al kan deze niet nader worden gekwantificeerd. Tegelijkertijd zijn de effecten van de grootste maatregelen, namelijk op het gebied van duurzame energie, niet bereikt. Ook maakt het rapport duidelijk dat samenwerking met externe partners onvoldoende is geweest. Tot slot blijkt dat de effecten van individuele maatregelen door de provincie Noord-Brabant als geheel niet voldoende gemeten zijn om harde uitspraken te kunnen doen over de resultaten⁵².

⁵⁰ Provincie Groningen, *Brieven aan Provinciale Staten*, o.a. 30 juni 2009 en 8 december 2009.

⁵¹ Provincie Zeeland, *Voortgangsrapportages Plan van Aanpak Economische Crisis*.

⁵² Provincie Noord-Brabant, *Evaluatie economische kredietcrisismaatregelen*, 31 oktober 2011.

Het voortgangsrapport van de provincie Drenthe van maart 2010, spreekt van ‘bescheiden effecten’ op de welvaart en de werkgelegenheid⁵³. Er bleek sprake te zijn geweest van vertraging in de uitvoering van de projecten, veroorzaakt door externe factoren. Een dergelijke vertraging in de uitvoering is eveneens in andere provincies opgetreden. Zo bedroegen de aanvankelijk beschikbare middelen van de provincie Utrecht voor de recessiebestrijding € 77,3 miljoen. Uit onderzoek van de Randstedelijke rekenkamer van juni 2011 bleek echter dat minder dan de helft hiervan daadwerkelijk was gerealiseerd⁵⁴. Vergelijkbare resultaten zien wij voor de provincie Noord-Brabant. Terwijl de begroting uitging van een beschikbaar bedrag van € 400 miljoen, blijkt dat in 2010 het bedrag is aangepast naar € 212 miljoen⁵⁵. De Randstedelijke rekenkamer heeft de succes- en faalfactoren van de uitvoering van de Versnellingsagenda Utrecht nader onderzocht. Zij gaf aan dat de provincie in de beginfase van de projecten onvoldoende in kaart heeft gebracht of de uitvoering haalbaar was, of de betrokkenheid van partners geborgd was en of inzichtelijk was of zij kon bijsturen waar dit nodig bleek te zijn. Zowel de samenwerking met partners als de bijsturing tijdens het proces, heeft als gevolg daarvan dan ook onvoldoende plaatsgevonden in Utrecht⁵⁶.

Voor de overige provincies geldt dat er minder inzicht bestaat in de mogelijke effecten van de maatregelen. Het succes wordt hier met name geëvalueerd in termen van de gerealiseerde uitvoering. Uit verschillende voortgangsrapportages blijkt dat deze voortgang geregeld slechts deels is gerealiseerd. In verschillende provincies loopt de uitvoering van de projecten dan ook door tot en met 2011, in plaats van 2010.

Lessen voor de toekomst

De nadruk op snel handelen bestond niet alleen in Gelderland, maar ook in andere provincies. In de rapporten van Utrecht en Noord-Brabant wordt deze focus op snelheid aangehaald als een belangrijke verklarende factor voor een onvoldoende analyse voorafgaand aan de uitvoering. De provincies waren ervan overtuigd dat er snel tot actie moest worden overgegaan om de recessie te bestrijden. Dit ging ten koste van een uitgebreide analyse van de haalbaarheid, de verbonden risico's en een duidelijke afbakening van de rolverdeling (wie doet wat, waarom en hoe) tussen de provincies en partners. Het waarborgen van voldoende sturing wordt dan ook als een belangrijk leerpunt voor de toekomst gezien in de rapporten van deze twee provincies.

⁵³ Provincie Drenthe, *Voortgang Drentse Versnellingsagenda*, 10 maart 2010.

⁵⁴ Randstedelijke Rekenkamer, *Vaart maken bij tegenwind – Onderzoek Versnellingsagenda provincie Utrecht*, 1 juni 2011.

⁵⁵ Provincie Noord-Brabant, *Evaluatie economische kredietcrisismaatregelen*, 31 oktober 2011.

⁵⁶ Randstedelijke Rekenkamer, *Vaart maken bij tegenwind – Onderzoek Versnellingsagenda provincie Utrecht*, 1 juni 2011.

Tabel 5 Actieplannen recessie van de provincies

Provincie	Aard en omvang maatregelen	Doelen	Monitoring en verantwoording
Drenthe	Versnellingsmaatregelen en extra investeringen Versnellingsagenda gaat uit van bedrag € 36,6 miljoen. Hiervan bestaat € 14 miljoen uit versnellingen en € 22,6 miljoen uit extra investeringen.	Het bestrijden van de negatieve gevolgen van de economische recessie.	Aanvankelijk een kwalitatieve monitoring door een extern onderzoeksbureau. Later rapportage in de reguliere budgetcyclus met de toevoeging van een paragraaf over de voortgang. Onduidelijk voor de rekenkamer of over de uiteindelijke realisatie en effecten gerapporteerd is.
Flevoland	Geen maatregelen.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Friesland	Versnellingsnotitie. Het gaat om een pakket van circa € 31 miljoen.	Het stimuleren van de economie.	Monitoring middels reguliere budgetcyclis. Onduidelijk voor de rekenkamer of over de uiteindelijke realisatie en effecten gerapporteerd is.
Groningen	Versnelde investeringen en inzetten op arbeidsmarkt-scholingsprogramma. De versnelde investeringen bedragen circa € 82 miljoen. Voor het arbeidsmarkt-scholingsprogramma werd circa € 3 miljoen uitgetrokken.	Uiteindelijke doel is om Groningen sociaal en economisch weer sterker te maken. Per maatregel is gespecificeerd hoeveel fte deze moet opleveren.	Monitoring middels afzonderlijke rapportages. Onduidelijk voor de rekenkamer of over uiteindelijke realisatie en effecten gerapporteerd is.
Limburg	Reguliere versnellingsagenda, niet in het kader van recessie van 2009.	Transformatie van de Limburgse economie.	Monitoring middels jaarverslag. Onduidelijk voor de rekenkamer of versnellingsagenda 2008-2011 is afgerond en effecten bekend zijn.
Noord-Brabant	Versnellingsmaatregelen en extra investeringen. Aanvankelijk had de provincie € 400 miljoen begroot. Een jaar later is de totale investering bijgesteld naar € 212 miljoen.	Op korte termijn economie stimuleren, op de lange termijn structuur versterken.	Monitoring in eerste instantie middels kwartaalrapportages. Later maandelijkse rapportage en tussenevaluatie. Volgens rapport van Twynstra Gudde hebben maatregelen geholpen ('in meer of mindere mate') bij het beperken van de gevolgen van de kredietcrisis.
Noord-Holland	De provincie stelde € 54,4 miljoen beschikbaar voor versnelde investeringen.	Verlichting van de economische recessie op de economie van Noord-Holland.	Monitoring middels afzonderlijke voortgangsrapportages. De provincie heeft de maatregelen in 2011 beëindigd omdat de recessie ten einde was.
Overijssel	Versnellingsmaatregelen en inzetten van extra gelden ter versnelling.	Het bestrijden van de gevolgen van de economische recessie.	Monitoring middels reguliere budgetcyclus. Volgens het jaarverslag van 2010 zijn de middelen vrijwel geheel besteed. De effecten worden onderzocht door de rekenkamer.

Provincie	Aard en omvang maatregelen	Doelen	Monitoring en verantwoording
Utrecht	Versnellingsmaatregelen en extra investeringen.	Het leveren van een actieve bijdrage van de provincie aan de bestrijding van de economische recessie.	Monitoring middels reguliere budgetcyclus. Minder dan de helft van de investeringen is daadwerkelijk gerealiseerd binnen de tijdsperiode 2009-2010 zo blijkt uit rapport van de Randstedelijke Rekenkamer.
Zeeland	Extra investeringen van circa € 3 miljoen euro. Daarnaast versnelde investeringen.	Gevolgen van de economische crisis zoveel mogelijk beperken en ontwikkelen duurzame economie.	Monitoring middels afzonderlijke voortgangsrapportages. Onduidelijk voor de rekenkamer of de voortgang ook gerapporteerd is in 2010.
Zuid-Holland	Versnelde investeringen van 'tenminste' € 57 miljoen. Daarnaast is ingezet op sneller betalen van facturen	Het stimuleren van de economie in Zuid-Holland.	Er is in juni 2010 een voortgangsrapportage verschenen. Een deel van de versnellingen was nog niet afgerond in 2010.

3 Uitvoering actieplan recessie

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van het actieplan recessie. Allereerst geven we in paragraaf 3.1 aan op wat de doelstellingen waren en op welke wijze de provincie Gelderland deze heeft geformuleerd. In paragraaf 3.2 beschrijven we hoe de recessiemaatregelen zijn geselecteerd. In paragraaf 3.3 gaan we in op de uitvoering van het actieplan: zijn de projecten op tijd en binnen het budget uitgevoerd?

3.1 Doelstellingen van het actieplan

50

Leren van investeren in crisistijd

Norm

- De doelstellingen van het actieplan zijn SMART geformuleerd: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Bevindingen

- Het doel van het actieplan is om de economie te stimuleren en deze voor te sorteren op herstel op de langere termijn. Het gaat om het geven van een werkgelegenheidsimpuls en het versterken van de economische structuur. De provincie heeft voor de werkgelegenheidsimpuls een duidelijke, specifieke indicator opgesteld, namelijk het realiseren van 6.000 arbeidsplaatsen. Hiermee is het eerste gedeelte van de doelstelling (de werkgelegenheidsimpuls) voldoende specifiek en meetbaar. Het is niet duidelijk wat de provincie precies verstaat onder structuurversterking. Zij heeft hier geen indicatoren voor opgesteld, waardoor het tweede gedeelte van de doelstelling onvoldoende specifiek en meetbaar is. De doelstellingen zijn wel uitdrukkelijk aan een tijdsperiode verbonden. Het plan benadrukt expliciet dat de projecten in 2009 en 2010 dienen te worden uitgevoerd.

Norm

- De provincie heeft vooraf een plausibele prognose opgesteld waarin staat welke investeringsimpuls de provincie met het actieplan wilde bereiken en hoeveel arbeidsplaatsen het zou opleveren.

Bevindingen

- De provincie heeft een prognose opgesteld van het bestedingseffect van het initiële investeringsbedrag van het actieplan. Dit bestedingseffect is vervolgens vertaald naar het aantal te realiseren arbeidsplaatsen. Volgens het Bureau Economisch Onderzoek levert het initiële actieplan een bestedingseffect van € 1.200 miljoen op. Dit komt neer op 6.000 arbeidsplaatsen. Uit een *review* van deze prognose komt naar voren dat de financiële multiplier zoals gebruikt voor de inschatting van werkgelegenheidseffecten van het Gelders actieplan recessie 2009-2010 is gebaseerd op bruto investeringen (de totale investeringsimpuls). De berekende effecten zijn daardoor hoger dan zuiver op grond van de extra investeringen door derden (netto investeringen) zou mogen worden toegerekend aan het actieplan. Het te verwachten werkgelegenheidseffect is daarmee te optimistisch weergegeven.

Doelstellingen van het actieplan

De rekenkamer acht het van belang dat beleidsdoelen goed worden geformuleerd. Dat is nodig om op doelen te kunnen sturen en om achteraf verantwoording af te kunnen leggen. De beleidsdoelen dienen zo SMART mogelijk geformuleerd te worden (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Uit deze paragraaf blijkt dat het werkgelegenheidsdoel van het Gelderse actieplan recessie specifiek en meetbaar geformuleerd is. Wat er moest worden bereikt ten aanzien van economische structuurversterking is niet specifiek aangegeven.

Het algemene doel van de Gelderse recessiemaatregelen is tweeledig. Gedeputeerde Staten schrijven in het Gelders actieplan recessie: *“In dit actieplan komen wij met maatregelen die erop gericht zijn de economie te stimuleren en voor te sorteren op economisch herstel op langere termijn”*⁵⁷. Enerzijds dient het plan dus de economie te stimuleren. Dit doel is met name gericht op het verbeteren van de werkgelegenheid op de korte termijn. Anderzijds formuleert het plan een lange termijn doel wanneer de provincie aangeeft dat het plan ervoor moet zorgen dat de Gelderse economie sterker uit de crisis komt.

⁵⁷ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 1.

Het doel van het actieplan wordt bereikt doordat de provincie maatregelen neemt *“die direct en zichtbaar een impuls leveren aan de Gelderse economie en werkgelegenheid”*. Daarnaast schrijft de provincie dat zij doorgaat *“met het uitvoeren van structuurversterkende maatregelen”*⁵⁸.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we eerst in op de begrippen specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden. Daarna geven we aan in hoeverre de doelstellingen uit het actieplan realistisch waren.

3.1.1 Specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden

Specifiek

Het doel is deels specifiek. De provincie geeft een verdere uitwerking aan het doel van ‘het leveren van een impuls aan de werkgelegenheid’. In het actieplan geeft zij aan dat de maatregelen een te verwachten werkgelegenheidsimpuls van 6.000 arbeidsplaatsen oplevert. Deze impuls is eenmalig en tijdelijk.

Het tweede deel van de doelstelling, het versterken van de economische structuur, is niet specifiek. Het is uit het actieplan niet op te maken wat de provincie precies onder structuurversterking verstaat en er zijn geen indicatoren benoemd. In de interviews gaf een aantal respondenten aan dat het bij structuurversterking gaat om het investeren in sectoren die op de langere termijn economische potentie hebben of om het investeren in randvoorwaarden van de economie. Het betreft bijvoorbeeld investeringen in sectoren die zich in het begin van hun levenscyclus bevinden. Deze definitie van structuurversterking is echter erg breed en als gevolg hiervan kunnen veel sectoren en projecten onder deze noemer geschaard worden. Respondenten noemden dan ook veel verschillende voorbeelden van structuurversterking:

- investeren in innovatieve projecten (bijvoorbeeld zonnepanelen);
- het verbeteren van bereikbaarheid;
- investeren in de tuinbouwsector, de voedingsector, de gezondheidszorg;
- investeren in technologie;
- het aanleggen van een ecoduct; en
- het realiseren van de ‘ultramoderne sporthal’ op Papendal.

In een ander kader heeft de provincie wel aandacht besteed aan een nadere uitwerking van het begrip economische structuurversterking, namelijk in het sociaaleconomisch beleidsplan ‘Maak het in Gelderland’. Dit plan schetst de sociaaleconomische contouren van de provincie voor de jaren 2007-2011. In het

⁵⁸ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 1.

plan is te lezen dat de provincie voor het toekomstig beleid wil inzetten op drie speerpunten:

1. Het verzilveren van onze kennis- en innovatiepositie;
2. Ruim baan voor ondernemen met minder regeldruk; en
3. Investeren in de fysieke bedrijfsomgeving.

In de Beleidsrekening van 2010 is te lezen dat het actieplan bijdraagt aan de uitvoering van dit beleidsplan. Hierbij staat het versterken van de concurrentiekracht van Gelderland centraal. Het is echter onduidelijk in hoeverre de maatregelen uit het actieplan zijn toegesneden op het beleidsplan en of de maatregelen hieraan (optimaal) bijdragen. In paragraaf 3.2 gaan wij nader in op de selectie van de maatregelen van het actieplan.

Meetbaar

Door middel van de indicator van 6.000 arbeidsplaatsen is het doel van het actieplan, wat betreft het geven van een werkgelegenheidsimpuls, goed meetbaar. De provincie heeft echter geen indicator(en) opgesteld om het versterken van de economische structuur te meten. Dit gedeelte van de doelstelling is dan ook niet meetbaar opgesteld.

Acceptabel

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven heeft er afstemming met partners van de provincie plaatsgevonden. Partners staan positief ten opzichte van het initiatief van de provincie en het tempo waarmee de provincie het actieplan heeft opgesteld. Tegelijkertijd zouden zij graag intensiever betrokken willen worden.

Tijdgebonden

Het actieplan is tot slot uitdrukkelijk tijdgebonden. Het plan moest tijdelijk van aard zijn en bovendien in 2010 uitgevoerd zijn, om zo de gewenste effecten te bereiken in de periode waarin de negatieve gevolgen van de recessie verwacht werden. De provincie geeft in het actieplan uitdrukkelijk aan dat het niet de bedoeling is dat projecten na 2010 zouden worden uitgevoerd, omdat dit onbedoeld zou kunnen leiden tot oververhitting van de economie tegen die tijd.

3.1.2 Realistisch

Om na te gaan in hoeverre de doelstellingen van de provincie realistisch zijn geweest, heeft de rekenkamer een review van de prognoses uit het actieplan laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek. Hieronder beschrijven wij de resultaten van deze review. Er wordt ingegaan op de prognose van de financiële multiplier zoals opgesteld door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland, de wijze waarop zij de verwachte

werkgelegenheidseffecten heeft berekend en kanttekeningen die daarbij kunnen worden gemaakt. Het volledige rapport van SEO Economisch Onderzoek is te vinden in bijlage 4.

- *Prognose financiële multiplier voorafgaand aan actieplan*

In het Gelders actieplan recessie 2009-2010 is een pakket maatregelen gepresenteerd met een provinciale investeringsimpuls van € 147 miljoen⁵⁹. Hierbij gaat het om projecten die moesten worden uitgevoerd in de periode 2009-2010. De provincie is bij deze projecten niet de enige financier. Vaak wordt deelgenomen aan projecten met meerdere partijen en financiers. Doordat de provincie een bijdrage levert, zijn derden ook bereid om te investeren in projecten. Op die manier leidt de oorspronkelijke investeringsimpuls van de provincie tot een grotere investeringsimpuls. De verhouding tussen deze twee grootheden kan worden uitgedrukt in de zogenaamde financiële multiplier.

$$\text{financiële multiplier} = \frac{\text{omvang totale investeringsimpuls}}{\text{omvang oorspronkelijke investeringsimpuls Provincie}}$$

Dus bij een project van € 2 miljoen, waarvan een half miljoen euro wordt betaald door de provincie en het overige deel door derden, is de financiële multiplier gelijk aan 4.

De provincie heeft in onderzoeksmemoranda de werkgelegenheidseffecten van het actieplan ingeschat. De financiële multiplier die zij heeft gebruikt om in te schatten tot welke investeringsimpuls de investeringen van de provincie zouden leiden (€ 100 miljoen), heeft zij gebaseerd op ervaringscijfers uit het verleden. Bij het opstellen van de prognoses was namelijk nog onduidelijk welke projecten precies zouden worden uitgevoerd in het kader van het actieplan. Daardoor was onduidelijk welke financiële multiplier moest worden gehanteerd voor de berekening van de uiteindelijke investeringsimpuls. Voor het vaststellen van de financiële multiplier van het actieplan recessie heeft het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gebruik gemaakt van resultaten van onderzoek naar de uitgaven van het fonds Sociaal-Economische Ontwikkeling (SEO-fonds). Dit fonds ondersteunde en participeerde in projecten die tot doel hadden de economie van de provincie Gelderland te versterken. De uitgaven van het SEO-fonds gedurende de periode 1996-2005 zijn door de afdeling Economische Zaken van de provincie nauwgezet gemonitord. Daaruit bleek dat het SEO-fonds heeft bijgedragen aan projecten met een totale

⁵⁹ In eerste instantie bedroegen de beoogde investeringen van de provincie € 100 miljoen. Dit bedrag is later verhoogd tot € 147 miljoen.

investeringsomvang die gemiddeld 7,8 maal groter was dan de initiële SEO-fondsuitgave. Deze financiële multiplier van 7,8 is vervolgens toegepast als ervaringscijfer voor de projecten uit het Gelders actieplan⁶⁰. Daarmee is de totale investeringsimpuls die zou voortkomen uit de oorspronkelijke investeringsimpuls van € 100 miljoen door de provincie ingeschat op € 780 miljoen. Hierbij heeft het Bureau Economisch Onderzoek benadrukt dat het gaat om een schatting. De projecten uit het actieplan kunnen immers van een andere aard zijn, waardoor de multiplier anders kan uitvallen. Ook het tijdpad kan anders uitvallen waardoor de beoogde effecten mogelijk niet behaald worden.

- *Tussentijdse prognose*

Het Bureau Economisch Onderzoek heeft in een tussentijdse evaluatie van de omvang van de in 2009 en 2010 gerealiseerde projecten uit het actieplan opnieuw de financiële multiplier vastgesteld⁶¹. De herberekening is gebaseerd op de financiële bijdrage van de provincie en derden aan projecten die in 2009 zijn uitgevoerd en de verwachtingen voor 2010. De bijdrage aan projecten in 2009 is vastgesteld op basis van de uitvoering en het aandeel van de provincie hierin. De verwachtingen voor 2010 zijn berekend op basis van de opgestelde begroting van 2010. Dit resulteerde in een financiële multiplier van 4,3 .

- *Kanttekeningen uit de review bij werkwijze provincie*

Het is goed dat de provincie de werkgelegenheidseffecten van het actieplan kwantitatief in beeld heeft gebracht. Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gaat er daarbij terecht van uit dat investeringen door de provincie aanvullende investeringen van derden kunnen uitlokken en dat deze moeten worden meegenomen in de berekening van werkgelegenheidseffecten. Omdat voorafgaand aan het actieplan niet duidelijk was in welke projecten zou worden geïnvesteerd heeft Bureau Economisch Onderzoek zich gebaseerd op beschikbare ervaringscijfers uit het verleden. Zij geeft zelf aan dat het hier om een schatting. Desalniettemin kunnen er twee kanttekeningen worden geplaatst bij het overnemen van de financiële multiplier van 7,8.

1. Soort investeringen

Een financiële multiplier van 7,8 betekent dat elke euro die de provincie investeert, leidt tot een investering van 6,80 euro door derden. De bijdragen van derden bedragen daarmee gemiddeld 87 procent van de projectkosten. In het geval van het SEO-fonds is deze multiplier gerealiseerd, aangezien de SEO-fondsuitgaven deels bedoeld waren voor het schrijven van een projectplan dat

⁶⁰ "Bestedingsimpuls Gelders Actieplan Recessie 2009-2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, februari 2009.

⁶¹ "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 23 november 2010.

moest leiden tot een investering door derden. De uiteindelijke investering is in dat geval vaak een veelvoud van de kosten van het projectplan. Bij het actieplan was het echter van tevoren bekend dat het ging om investeringen waarbij de provincie een groot bedrag zelf zou bekostigen, soms tot een maximum van 50 tot 80 % van de kosten. Hierbij zou de bijdrage van derden dus beperkt blijven tot 20-50%. Dat impliceert voor veel projecten een financiële multiplier van 1,25 tot 2. Pas bij een lagere financiering door de provincie dan 50 procent is de multiplier groter dan 2. De rekenkamer is van mening dat het toepassen van een ervaringscijfer als globale indicatie van de multiplier in zijn algemeenheid een goede werkwijze is. Het is daarbij wel van belang om na te gaan of het soort investeringen niet te sterk afwijkt van het referentiekader.

2. Bruto versus netto investeringen

Om zo zuiver mogelijk na te gaan welke investeringen van derden dankzij het actieplan zijn gerealiseerd in de periode 2009-2010 is het nodig om een onderscheid te maken tussen bruto investeringen en netto investeringen. Bruto investeringen zijn *alle* investeringen van derden die met een investeringsproject uit het actieplan zijn gemoeid. Netto investeringen zijn alleen die investeringen die zonder de initiële investering door de provincie niet zouden zijn doorgegaan. Het gaat daarbij niet om de relatieve financiële bijdrage van de verschillende partijen, maar om de vraag: is de investering afhankelijk van het actieplan? Het is van belang dit onderscheid te maken, omdat het actieplan van de provincie moest leiden tot extra of het behoud van werkgelegenheid tijdens de recessie. Kortom, het gaat om het creëren of behouden van banen die er niet zouden zijn geweest als het actieplan er niet was geweest. Het effect van investeringen van derden die ook zonder het actieplan zouden zijn uitgevoerd, kan en mag niet worden toegeschreven aan het actieplan. Het kan daarnaast zo zijn dat investeringen die toch wel gedaan zouden zijn, leiden tot een verlies voor de provincie (het zogenaamde 'free rider effect') en een meevaller voor derden ('het cadeaueffect'). Het Bureau Economisch Onderzoek gaat in de berekeningen van het verwachte werkgelegenheidseffect uit van bruto investeringen. Daarmee gaat zij dus niet uit van het effect dat puur aan het actieplan is toe te schrijven, maar van het effect van de gehele bijdrage uit het actieplan. Deze keuze heeft invloed op de financiële multiplier. Wanneer alleen wordt gekeken naar de netto investeringen die daadwerkelijk additioneel zijn, zal de multiplier namelijk een stuk lager liggen dan 7,8. Want hoe hoger de bijdrage van de provincie in het totaal van de projectkosten, hoe groter de kans dat het project zonder het actieplan niet zou zijn uitgevoerd. Andersom geldt dat hoe kleiner de bijdrage van de provincie in de projectkosten, hoe minder het project afhangt van die bijdrage en hoe groter de kans dat het project ook zonder de investering van de provincie zou zijn doorgegaan. De keuze voor een bruto financiële multiplier zorgt dus voor een hogere multiplier dan de keuze voor een netto financiële multiplier.

Concluderend kan worden gesteld dat de financiële multiplier zoals gebruikt voor de inschatting van werkgelegenheidseffecten van het Gelders actieplan recessie 2009-2010 gebaseerd is op bruto investeringen. De berekende effecten zijn daardoor hoger dan zuiver op grond van de extra investeringen door derden aan het actieplan zou mogen worden toegerekend. Een gemiddelde netto financiële multiplier van 2 zou een realistische inschatting vormen van de totale investeringen die volgen uit een initiële investeringsimpuls van de provincie Gelderland.

- *Prognose bestedingseffecten voorafgaand aan het actieplan*

De werkgelegenheidseffecten van de bestedingen door het Gelders actieplan zijn door de provincie berekend met behulp van een input-outputmodel⁶². Dit IRIOS-model is oorspronkelijk ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Groningen⁶³. Het bevat een op maat gemaakte bi-regionale input-outputtabel met de onderlinge handelsstromen tussen sectoren binnen en tussen de provincie Gelderland en de rest van Nederland. Het model is in staat om de regionale economische effecten van bestedingsimpulsen in kaart te brengen. Daarbij worden de directe en indirecte effecten geraamd van het eenmalige investeringsbedrag dat met de realisering van de verschillende investeringsprojecten in het kader van het actieplan is gemoeid. Via een keten van toe- en aanleveringen tussen de uitvoerende bedrijven wordt het uiteindelijke bestedingseffect groter dan de oorspronkelijke investeringsimpuls. Het bestedingseffect bestaat uit een toename van de productie en werkgelegenheid, niet noodzakelijk uit een toename van de toegevoegde waarde of welvaart. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld⁶⁴.

Een bouwopdracht bij een aannemer van bijvoorbeeld 100 euro leidt tot een aankoop bij de bouwmaterialenhandel van 40 euro en dat leidt tot een aanschaf bij de baksteenindustrie van 20 euro, etc. Na drie rondes heeft de oorspronkelijke initiële investeringsimpuls van 100 euro geleid tot een omzet van 100 euro bij de aannemer, 40 euro bij de bouwmaterialenhandel en 20 euro bij de baksteenindustrie, totaal 160 euro. De bestedingsmultiplier in dit voorbeeld is 1,6. Het betekent niet dat Nederland door de bouwopdracht 160 euro rijker is geworden (tegenover de extra omzet staat ook een extra inspanning), maar wel dat de totale omzet (productiewaarde) van bedrijven met 160 euro is toegenomen. Vervolgens kan dit bestedingseffect worden omgerekend naar de daarmee verbonden werkgelegenheid. Dit is gedaan door te kijken naar de verhouding tussen de productiewaarde in een sector en het aantal banen in die

⁶² "Bestedingsimpuls Gelders Actieplan Recessie 2009-2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, februari 2009.

⁶³ Stelder, Oosterhaven en Eding, 2000; Oosterhaven, 2005; Oosterhaven en Stelder, 2007.

⁶⁴ Voorbeeld ontleend aan het onderzoeksmemorandum "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010" van het Bureau Economisch Onderzoek van 23 november 2010.

sector. Door de extra benodigde productie te delen door de productie per baan, volgt het aantal extra benodigde arbeidsplaatsen dat nodig is om de extra productie te realiseren die wordt uitgelokt door de bestedingsimpuls.

Het Bureau Economisch Onderzoek heeft het totaal aan bestedingen dat volgt uit de oorspronkelijke investering door de provincie Gelderland in het kader van het actieplan toegedeeld aan de sectoren waar die bestedingen hoogstwaarschijnlijk terecht komen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de restauratie van een kerk is toegedeeld aan de Gelderse bouwsector, de ontwikkeling van een kinderbakfiets aan de Gelderse transportmiddelenindustrie en de ontwikkeling van een particulier arbeidsmobiliteitscentrum aan de Gelderse zakelijke dienstverlening. Deze sectoren maken vervolgens gebruik van diensten van andere sectoren binnen en buiten Gelderland voor het realiseren van het project. De oorspronkelijk ingeschatte bestedingsimpuls van in totaal € 780 miljoen in de Gelderse economie zorgt volgens de provincie via de daardoor geleverde diensten binnen en tussen bedrijven voor een totale extra omzet van € 1.200 miljoen, ofwel voor een bestedingsmultiplier van 1,5. Volgens de uitgevoerde input-outputanalyse levert elke oorspronkelijke bestede euro dus 1,5 euro aan productie op. Daarbij gaat het om binnenlandse omzet, dus het totaal van de omzet in de provincie Gelderland plus de rest van Nederland. Het totaal aan extra geleverde diensten zorgt vervolgens weer voor extra werkgelegenheid, die door de provincie Gelderland is ingeschat op ongeveer 6.000 banen.

- *Tussentijdse prognose*

Het Bureau Economisch Onderzoek heeft ook een tussentijdse berekening van de werkgelegenheidseffecten gemaakt op basis van de stand van de uitvoering medio november 2010. Zij stelde vast dat de provincie voor het actieplan € 98 miljoen heeft geïnvesteerd. Deze investeringen hebben weer geleid tot investeringen van derden met een omvang van € 321 miljoen⁶⁵. Het totaal van 419 miljoen euro aan extra bestedingen leidt volgens de berekening van het Bureau Economisch Onderzoek tot een totale extra productie van 650 miljoen euro, hetgeen 3.750 extra banen oplevert in de periode 2009-2010.

- *Kantttekeningen uit de review bij werkwijze provincie*

De economische effecten van (extra) investeringen en bestedingen, waaronder werkgelegenheidseffecten, kunnen op verschillende manieren worden ingeschat. Input-outputanalyse is een veel gebruikte en wetenschappelijk verantwoorde methode voor het berekenen van de gevolgen van veranderingen in consumptie, investeringen en handelsstromen voor de productie- en

⁶⁵ "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 23 november 2010.

werkgelegenheidsontwikkelingen in landen en regio's. De methode is eenvoudig, omdat het een direct en lineair verband legt tussen productie en deze economische grootheden.

De kern van een input-outputanalyse is de input-outputtabel, waarin alle leveringen aan, door en tussen bedrijven staan beschreven, ofwel de economische structuur van een land of van een regio. Een input-outputtabel beschrijft in kwantitatieve termen hoe bestedingen in de ene sector tot productie in een andere sector leiden. Deze input-outputtabel kan eenvoudig, maar ook in groot detail worden opgesteld, afhankelijk van het aantal sectoren en regio's dat wordt onderscheiden. Voordeel van een gedetailleerde tabel is dat heel precies kan worden berekend in welke sector en in welke regio de productie (en de daarvoor benodigde werkgelegenheid) plaatsvindt die voortkomt uit een bestedingsimpuls. Juist voor regionaal economische beleid is dat een pluspunt. Het is dan ook niet voor niets dat de provincie Gelderland de laatste jaren stevast gebruik maakt van een input-outputanalyse voor het doorrekenen van de regionale gevolgen van economische ontwikkelingen. Het getuigt dan ook van consistentie dat de provincie ook de gevolgen van het actieplan heeft doorgerekend met hetzelfde input-outputmodel.

Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland maakt in haar input-outputanalyse gebruik van een bi-regionale input-outputtabel: de provincie Gelderland versus de rest van Nederland. Een bestedingsimpuls als gevolg van investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie wordt in een input-outputanalyse toegedeeld aan verschillende sectoren, die vervolgens gebruik maken van diensten van andere sectoren in de eigen en andere regio's. Uiteindelijk volgt uit een extra bestedingsimpuls een extra productieomvang per sector en regio, die vervolgens kan worden vertaald in een extra arbeidsvraag (werkgelegenheid of banen). Geconcludeerd kan worden dat dit een gangbare en wetenschappelijk verantwoorde aanpak is. In de review door bureau SEO zijn daarnaast enkele kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop het Bureau Economisch Onderzoek de bestedingsimpuls in het IRIOS-model heeft vormgegeven. Deze zijn terug te vinden in bijlage 4.

3.2 Selectie recessiemaatregelen

Normen

- De provincie heeft criteria voor de selectie van de recessiemaatregelen opgesteld.
- De opgestelde criteria zijn consistent toegepast voor alle recessiemaatregelen.

Bevindingen

- De provincie heeft projecten aan de volgende uitgangspunten getoetst: 1. Tijdig en tijdelijk, 2. Effectief, 3. Samen – in synergie met Rijk en gemeenten, 4. Consequent – Draagt bij aan uitvoering Coalitieakkoord.
- Niet duidelijk is of en hoe de geselecteerde maatregelen en projecten (optimaal) bijdragen aan de te bereiken doelen (criterium ‘effectief’).

Selectiecriteria

De provincie heeft vier uitgangspunten geformuleerd voor de selectie van projecten:

1. tijdig en tijdelijk;
2. effectief;
3. samen (in synergie met Rijk en gemeenten);
4. consequent (past bij de uitvoering van het Coalitieakkoord)⁶⁶.

Hieronder geven wij een nadere beschrijving van deze uitgangspunten. Een aantal voorbeelden van geselecteerde projecten is te vinden in paragraaf 4.1.

1. Tijdig en tijdelijk

De provincie heeft ervoor gekozen om in 2009 en 2010 projecten uit te voeren. Zij wilde op zo kort mogelijke termijn projecten uitvoeren, omdat in deze jaren de grote klappen voor de economie verwacht werden. Daarnaast moesten de projecten voor 2011 worden uitgevoerd, zo is aangegeven in het actieplan.

2. Effectief

De provincie voert wat zij in het actieplan een ‘tweesporenbeleid’ noemt. Enerzijds wil zij projecten uitvoeren die direct een zichtbare impuls leveren aan de Gelderse economie en werkgelegenheid. Projecten die hier evident een bijdrage aan leveren, liggen “in de sfeer van wegeaanleg of –onderhoud en klimaat en energie”⁶⁷. Anderzijds wil de provincie maatregelen nemen die de economische structuur versterken. Hierbij gaat het om projecten die zich richten

⁶⁶ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 5.

⁶⁷ Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009, p. 5.

op de structuurversterking van het bedrijfsleven zelf, zoals het innovatie- of energiebesparingsbeleid of projecten die zich richten op de omgeving van het bedrijfsleven (ontsluiting/infrastructuur, onderwijs/arbeidsmarktbeleid en regelgeving).

3. Samen – In synergie met Rijk en gemeenten

Het derde uitgangspunt is dat de maatregelen van de provincie in synergie zijn met de maatregelen van het Rijk, gemeenten en andere overheden. De provincie heeft daarom het actieplan afgestemd met andere overheidspartners (zie hierover paragraaf 2.2).

4. Consequent – Draagt bij aan uitvoering Coalitieakkoord

In het actieplan geeft de provincie aan dat de uitvoering *“extra bijdraagt aan de uitvoering van het Coalitieakkoord”*. Bij de toepassing van het uitgangspunt ‘consequent’ maakt de provincie een onderscheid tussen de versnelde en de extra investeringen. Voor de versnelde investeringen geldt dat zij moeten passen binnen het Coalitieakkoord. Voor de extra investeringen geeft de provincie aan dat *“wij de passendheid binnen de bandbreedte van het Coalitieakkoord minder stringent toepassen”*. Hier hadden aanvragers van subsidie dus meer ruimte om de inhoud van een project vorm te geven.

Consistente toepassing uitgangspunten

Voor een groot deel van de projecten uit de eerste tranche wordt beargumenteerd hoe deze aan de uitgangspunten tijdig en tijdelijk, samen en consequent voldoen (1, 3 en 4).

Ten aanzien van de effectiviteit (2) merken we op dat het niet zichtbaar is of de geselecteerde maatregelen en projecten (optimaal) bijdragen aan de doelen. Hoe draagt bijvoorbeeld de extra inzet van gelden voor recreatie en toerisme bij aan het te bereiken doel? En zijn er alternatieven afgewogen ter invulling van de maatregelen? Een van de doelen van het actieplan is bijvoorbeeld het stimuleren van de werkgelegenheid. Het is niet duidelijk of de provincie de te stimuleren sectoren inderdaad heeft afgestemd op dit doel. Zijn de sectoren gestimuleerd die (de meeste) werkgelegenheid met zich mee brengen? Uit de interviews kwam met name naar voren dat er gekeken is naar tijdige uitvoering van projecten.

Ook projecten uit de tweede tranche zijn beoordeeld op bovenstaande uitgangspunten.

In de bijlage van het Statenvoorstel honorering recessiemaatregelen van externe partijen is te lezen dat een overgrote meerderheid van de projectvoorstellen uit de tweede tranche is afgewezen omdat zij niet aan één of meer van

bovenstaande uitgangspunten voldoet. In de bijlage geeft de provincie inzicht in de meest voorkomende redenen waarom de projecten zijn afgewezen:

- *“projecten blijken niet in 2009 en 2010 te realiseren te zijn, de planningen zijn te optimistisch;*
- *projecten zijn te vaag omschreven of te weinig financieel onderbouwd;*
- *in veel gevallen zijn er wegaanpassingen, fietspaden en/of andere infrastructurele maatregelen voorgesteld waar het geen provinciale weg betreft, of waar geen provinciaal belang ligt, of waar subsidiëring via de Brede Doel Uitkering (BDU) of via het Gelders fietsnetwerk meer voor de hand ligt;*
- *tenslotte zijn er projecten voorgesteld die niet in onze meerjarenprogrammering bekend zijn, terwijl er wel een afgewogen meerjarenprogrammering bestaat die dus prioriteit heeft”⁶⁸.*

De provincie geeft in de bijlage een algemene opsomming van de redenen waarom projecten zijn afgewezen. Voor de verschillende individuele ingediende projecten die zijn afgewezen volstaat zij met de verwijzing ‘voldoet niet aan criteria recessiemaatregelen’.

3.3 Realisatie planning en begroting

In deze paragraaf brengen wij de gerealiseerde planning en het budget in beeld. Vervolgens geven we aan in hoeverre de oorspronkelijke planning ook daadwerkelijk naar voren is gehaald.

3.3.1 Planning en budget

In deze paragraaf beschrijven wij de voortgang van de planning en het budget. Allereerst schetsen wij de resultaten over de planning van de projecten van het actieplan recessie als we uitgaan van afgeronde projecten (uitgevoerd werk). Dit is gebaseerd op de bestanden van de afdeling subsidies. Daarna gaan wij in op de vraag hoeveel provinciale middelen zijn besteed.

⁶⁸ Statenvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009.

Normen

- De recessiemaatregelen zijn binnen de planning gerealiseerd.
- De recessiemaatregelen zijn binnen het budget gerealiseerd.

Bevindingen

- Onder de recessiemaatregelen vallen 186 projecten. 26% van deze projecten (48) zijn op tijd, dat wil zeggen in 2009 of in 2010, gerealiseerd. De overige projecten zijn niet binnen de planning afgerond.
- Er was € 147 miljoen aan budget beschikbaar voor het actieplan. Van dit beschikbare budget is 31% (€ 45,5 miljoen) besteed aan projecten die binnen de tijd zijn gerealiseerd.
- De uitvoering van projecten is na 2010 doorgedaan. Op 23 januari 2012 was 52% van de projecten in uitvoering. Hoewel het de bedoeling van de provincie was om de projecten uiterlijk in 2010 af te ronden, loopt de uitvoering van veel projecten nog door. Dit betekent dat er nog veel werk is en wordt verricht door bedrijven en organisaties in de jaren na 2010. Het actieplan werkt daarmee nog door in de jaren na 2010.

In P&C-documenten, zoals de Beleidsrekening van 2010, maakt de provincie de eindbalans op met betrekking tot de uitvoering van de recessieprojecten. Zij duidt de inzet van de recessiemaatregelen als een succes. Met betrekking tot de planning geeft zij aan: *“De uitvoering ligt goed op schema, in ruim 90% van de programma’s en projecten zal de eindstreep worden gehaald c.q. zal het resultaat worden geboekt dat we samen met onze partners hebben afgesproken”*⁶⁹. Daarnaast geeft de provincie aan dat zij erin geslaagd is om *“in een relatief korte periode ruim € 142 miljoen extra in te zetten om zo bij te dragen aan een sneller economisch herstel”*⁷⁰.

De afdeling subsidies van de provincie Gelderland heeft de voortgang van de planning en begroting van projecten bijgehouden in twee bestanden. In deze bestanden is onder andere te zien hoeveel projecten er onder het actieplan vallen, wie de aanvrager van subsidie is, welk bedrag aan subsidie is verleend en of en wanneer de projecten zijn afgerond.

Om een goed overzicht te kunnen schetsen van de realisatie van de planning is het van belang om te beschrijven welke definities gehanteerd worden. Wanneer is een project afgerond? Als de klus klaar is? Of wanneer de provinciale middelen zijn overgemaakt? En wanneer zijn middelen besteed? Als de eindgebruiker ze

⁶⁹ Beleidsrekening 2010, p. 3.

⁷⁰ Beleidsrekening 2010, p. 7.

heeft uitgegeven of ook al wanneer de provincie de middelen beschikt heeft? Zie het kader hieronder.

Definities van termen afgeronde projecten

Beschikken. Wanneer de provincie een beschikking afgeeft, dan neemt zij een besluit over de activiteiten die een subsidieaanvrager uitvoert met een bepaald doel en voor een specifiek bedrag.

Besteden. De term 'besteden' kan gebruikt worden voor twee aspecten. Ten eerste kan het gaan om het overmaken van een bedrag naar een subsidieaanvrager. Ten tweede kan het gaan om het vastleggen van een verplichting, waarmee het budget voor een specifieke periode (bijvoorbeeld één jaar) wordt belast. Als er vervolgens een betaling plaatsvindt aan de aanvrager, dan gebeurt dit ten laste van die verplichting.

Afronding. De bestanden van de afdeling subsidies geven informatie over de afronding van projecten. Daarin zijn projecten pas als afgerond aangemerkt, wanneer de werkzaamheden voor het project zijn uitgevoerd.

De rekenkamer is van mening dat het bij de uitvoering van projecten gaat om de vraag of er daadwerkelijk werk is verricht. Dit sluit aan op de wijze waarop de afdeling subsidies heeft gerapporteerd. Het actieplan was immers bedoeld om werk te genereren. Dat er vanuit de provincie geld is besteed (uitgegeven), betekent nog niet dat het geld (volledig) is aangewend om uitvoering te realiseren. Het is mogelijk dat er werk is verricht met de bestede middelen, maar dat is niet vast te stellen op basis van alleen informatie over bestede (uitgegeven) middelen.

Afgeronde projecten (uitgevoerd werk)

- *Aantal projecten afgerond per 31 december 2010*

De provincie heeft in het actieplan recessie aangegeven dat projecten uiterlijk in 2010 afgerond moesten zijn. In tabel 6 hebben wij in kaart gebracht hoeveel projecten er volgens de bestanden van de provincie op tijd zijn afgerond. Daaruit blijkt dat 26% van de projecten binnen de gestelde tijd (2009-2010) is afgerond. Voor het grootste deel heeft afronding dus niet binnen de tijd plaatsgevonden. Dit betekent dat projecten pas na de deadline zijn afgerond of momenteel nog in uitvoering zijn.

Tabel 6 Op tijd afgerond?

Op tijd uitgevoerd (uiterlijk 2010 uitgevoerd)	Aantal	Percentage
Ja	48	26%
Nee	131	70%
Afgevallen/niet doorgedaan	7	4%
Totaal aantal projecten	186	100%

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

- **Aantal projecten afgerond per 23 januari 2012**

In de onderstaande tabel hebben wij in kaart gebracht hoeveel projecten er volgens de bestanden van de provincie op de datum van aanlevering⁷¹ (23 januari 2012) zijn afgerond, hoeveel er nog in uitvoering zijn en hoeveel er niet zijn doorgedaan.

Tabel 7 Status projecten per 23 januari 2012

Status	Aantal	Percentage
Afgerond	82	44%
In uitvoering	97	52%
Afgevallen/ niet doorgedaan	7	4%
Totaal aantal projecten	186	100%

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

Uit tabel 7 blijkt dat ongeveer de helft van de projecten op 23 januari 2012 nog niet was afgerond.

- **Wat is de geplande einddatum van projecten in uitvoering?**

Op 23 januari 2012 was dus nog 52% van de projecten in uitvoering. Van deze projecten brengen wij in tabel 8 de actuele geplande einddatum in kaart.

⁷¹ In november 2011 heeft de rekenkamer bestanden ontvangen waarin overzichten van de projecten zijn opgenomen. Om een zo actueel mogelijk overzicht van de planning en begroting te kunnen schetsen hebben wij de provincie in januari 2012 gevraagd om een update te geven van de status van de projecten. Op basis van het nieuwe aangeleverde overzicht hebben wij in kaart gebracht hoeveel projecten zijn afgerond en welk budget hieraan besteed is.

Tabel 8 Actuele geplande einddatum van projecten die nog in uitvoering zijn

Geplande einddatum	Aantal	Percentage
Onbekend	2*	2%
2010	3	3%
2011	29	30%
2012	41	42%
2013	14	14%
2014	5	5%
2015	3	3%
Totaal	97	99%**

* Van twee projecten is de geplande einddatum onbekend. Er is in beide gevallen een verzoek tot verlenging gedaan, maar (nog) geen nieuwe einddatum vastgesteld dan wel opgenomen in de bestanden.

** Door afronding komt dit niet uit op 100%.

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

Van de projecten die op 23 januari 2012 nog in uitvoering waren, zou ongeveer een derde (32 projecten) in 2010 of 2011 volgens planning moeten zijn afgerond. Van deze projecten is de (bijgestelde) planning dus achterhaald. Volgens de planning wordt 42% afgerond in 2012. 23% van alle projecten wordt in 2013 of later afgerond. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was om de projecten uiterlijk in 2010 af te ronden, loopt de uitvoering van veel projecten dus nog door. Dit betekent dat er nog veel werk is en wordt verricht door bedrijven en organisaties in de jaren na 2010. Het actieplan werkt daarmee nog door in de komende jaren.

Budget

Wij zijn eveneens nagegaan wat de stand van zaken is als we de planning en realisatie uitdrukken in geld. Dit baseren wij eveneens op de bestanden die de provincie heeft aangeleverd op 23 januari 2012.

In tabel 9 zijn de bedragen opgenomen die gemoeid zijn met de 48 projecten (26%) die in 2009 en 2010 zijn afgerond.

Tabel 9 Budget - projecten afgerond in 2009 en 2010

Subsidie	Totale budget	Budget besteed aan afgeronde projecten in 2009-2010	In percentage van totale budget
Eerste tranche	€ 112.281.831	€ 35.783.350	24%
Tweede tranche	€ 34.765.991	€ 9.681.451	7%
Totaal	€ 147.047.822 ⁷²	€ 45.464.801	31%

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

Uit de tabel blijkt dat met de afronding van de 48 projecten in 2009 en 2010 31% van het totale budget is besteed.

Besteding provinciale middelen en verantwoording door de provincie

Als we kijken naar hoeveel provinciale middelen zijn besteed, dan komt het volgende beeld naar voren. Uit de bestanden van de afdeling subsidies blijkt dat de provincie in totaal € 147 miljoen aan subsidie heeft verleend aan projecten. Uit de onderstaande tabel blijkt dat ongeveer de helft van de beschikbare gelden besteed is in 2009 en 2010. Het is van belang op te merken dat het hierbij gaat om het besteden van middelen, niet om afgeronde projecten (waar het werk is uitgevoerd).

67

Leren van investeren in crisistijd

Tabel 10 Bedragen besteed in 2009 en 2010

Subsidie	Totale budget	Besteed in 2009 en 2010	In percentage van totale budget
Eerste tranche	€ 112.281.831	€ 70.931.027	48%
Tweede tranche	€ 34.765.991	€ 8.904.789	6%
Totaal	€147.047.822	€ 79.835.816	54%

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

Na de deadline van 31 december 2010 is er ook nog budget uitgegeven. In tabel 11 staan de bedragen die in totaal zijn uitgegeven in de periode 2009-2011. Hieruit blijkt dat 87% van het totale budget besteed is in de periode 2009-2011.

⁷² In paragraaf 2.1.2 is aangegeven dat er oorspronkelijk in totaal € 154,73 miljoen was gereserveerd voor het actieplan. Uit de bestanden van de afdeling subsidies komt naar voren dat het uiteindelijk gaat om € 147 miljoen.

Tabel 11 Bedragen besteed in de periode 2009-2011

Subsidie	Totale budget	Besteed in 2009 – 2011	In percentage van totale budget
Eerste tranche	€ 112.281.831	€ 111.581.027	76%
Tweede tranche	€ 34.765.991	€ 15.725.176	11%
Totaal	€ 147.047.822	€ 127.306.203	87%

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies

3.3.2 Sneller dan gepland?

Norm

- De versnelde ingezette recessiemaatregelen zijn daadwerkelijk eerder gepland dan de oorspronkelijke planning.

Bevindingen

- Het is moeilijk zicht te krijgen op de vraag of de maatregelen in het actieplan inderdaad eerder zijn gepland dan de oorspronkelijke planning van deze maatregelen. In het actieplan worden data van uitvoering vóór het actieplan en data van uitvoering na het actieplan genoemd. Op basis daarvan lijkt er inderdaad sprake te zijn van versnelling.

68

Leren van investeren in crisistijd

In de vorige paragraaf hebben wij beschreven of de projecten van het actieplan recessie binnen de tijd en het budget zijn uitgevoerd. Het uitgangspunt daarbij was de door de provincie geformuleerde planning in het actieplan (afronding in 2010). Bij deze projecten gaat het enerzijds om versnelde investeringen en anderzijds om extra investeringen. In deze paragraaf gaan wij na of de maatregelen die naar voren zijn gehaald in het actieplan ook daadwerkelijk eerder zijn gepland dan was gepland voordat het actieplan was opgesteld (oorspronkelijke planning).

Er bestaat geen totaaloverzicht van projecten waarin wordt aangegeven wat de oorspronkelijke en versnelde planning van de projecten is. Daardoor is het lastig zicht te krijgen op de vraag of de maatregelen in het actieplan inderdaad eerder zijn gepland dan de oorspronkelijke planning van deze maatregelen. Documenten als de uitvoeringsagenda 2007-2011, behorende bij het coalitieakkoord en de beleidsbegroting 2009 (voordat deze werd aangepast aan het actieplan) zijn meestal niet van die aard dat zij rapporteren over de planning van specifieke projecten. Het actieplan noemt wel oorspronkelijke data van

uitvoering van de maatregelen en de nieuwe data van uitvoering. Op basis hiervan lijkt er inderdaad sprake te zijn van een versnelling. In een aantal gevallen blijkt verder uit individuele besluiten dat er sprake is van een versnelde uitvoering ten opzichte van voor het actieplan. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende projecten:

- Revitalisering bedrijventerreinen. Uit de actualisering van de MIG-reserve in 2008⁷³, blijkt dat de gelden voor de uitvoering hiervan gepland stonden voor de periode 2012-2017.
- Het derde deel van het Belvoirprogramma. In het oorspronkelijke besluit⁷⁴ zien we dat er voor de jaren na 2010, gelden zijn gereserveerd. In het actieplan is te lezen dat € 1,8 miljoen, dat beschikbaar is voor latere jaren naar voren is gehaald. Op basis daarvan lijkt er inderdaad sprake te zijn van een versnelling.
- Herstructurering glastuinbouw. In de uitvoeringsagenda is te zien dat de herstructurering van Huissen-Angeren en Bommelerwaard in de periode 2007-2011 gepland stond⁷⁵. In het actieplan is te lezen dat de herstructurering door de recessiegelden eerder plaats kan vinden, namelijk voor eind 2010; de deadline van het actieplan⁷⁶.

⁷³ Statenvoorstel PS2008-676 Actualisering Meerjarige Investeringsreserve Gelderland 2008, 23 september 2008.

⁷⁴ Statenvoorstel PS2009-181 Kadernota Belvoir : provinciaal cultuurhistorisch beleid 2009-2012, 3 maart 2009.

⁷⁵ Vervolgvoorstel PS2007-333 Gelderland maakt het verschil Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, 19 juni 2007.

⁷⁶ Vervolgvoorstel PS2009-200 Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, 27 maart 2009.

4 Effectiviteit actieplan recessie

In dit hoofdstuk wordt allereerst ter illustratie een overzicht gegeven van welke projecten er zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan recessie (paragraaf 4.1). In paragraaf 4.2 beantwoorden wij de vraag of het actieplan recessiemaatregelen drie jaar na de start ervan effectief is. De neveneffecten van de recessiemaatregelen komen aan bod in paragraaf 4.3.

4.1 Ter illustratie: wat voor projecten zijn er uitgevoerd?

70

Leren van investeren in crisistijd

Voor een goed beeld van de effecten van het actieplan is het van belang inzicht te hebben in concrete projecten: wat is er uitgevoerd en door wie? In deze paragraaf geven wij daarom ter illustratie een aantal *voorbeelden* van projecten die zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan recessie (zie tabel 12). De projecten in de tabel betreffen een willekeurige selectie, maar geven een goed beeld van projecten die zijn uitgevoerd.

Wat betreft aanvragers van subsidies komt een divers beeld naar voren. De aanvragers van subsidies zijn de organisaties die de provinciale subsidies in het kader van het actieplan hebben aangevraagd en ontvangen en die de opdracht voor werk hebben gegeven aan eindbegunstigden (indien van toepassing). Daarbij gaat het om uiteenlopende organisaties, variërend van gemeenten en waterschappen tot arbeidsmobiliteitscentra. De eindbegunstigden zijn de bedrijven en organisaties die voor projecten in het kader van het actieplan recessie werk hebben verricht. Gezien de diversiteit van maatregelen in het actieplan gaat het daarbij ook om zeer uiteenlopende organisaties en bedrijven. Dit varieert van aannemers die restauratiewerkzaamheden hebben uitgevoerd of zonnecellen hebben geplaatst tot bedrijven in waterwerkzaamheden.

Tabel 12 Voorbeelden van projecten die in het kader van het actieplan zijn uitgevoerd

Project	Werkzaamheden	Aanvrager subsidie	Uitvoerder werk (eindbegunstigde)
Zonnepanelen PromoArt	Het plaatsen van zonnepanelen op het dak van PromoArt	PromoArt Huissen Beheer	Atama Solar Energy
Toegankelijke minibus (Prototype minibus)	Het ombouwen van een bus	Vervoersbedrijf Juijn BV	Flex-i-trans
Restauratie 14e eeuwse kerkje te Lathum	Restauratie van het dak en van de toren	Protestante gemeente Lathum-Giesbeek	Hoffman bouw
Lagevloer 8 persoonsbus (Prototype minibus)	Er zijn bussen aangepast, zodat de toegankelijkheid voor klanten is verbeterd	Regiotaxi De Vallei BV	Carrosseriebouwers
Zonnecellen Zieuwent	Het ging om het plaatsen van een nieuw zonnedak op de fabriek van de maatschap	Maatsch. Schieven-Storteler	Agro NRG
Arbeidsmobiliteits-centrum De Vallei	Het organiseren van bijeenkomsten in de regio waarbij werkgevers elkaar kunnen ontmoeten. Het matchen van personeel, trainingen, etc.	Stichting Arbeidsmobiliteits-centrum De Vallei	Verschillende publieke en private partijen
Restauratie Landgoed Scherpenzeel, fase 2	Restauratie twee schaapskooien en herstel van grafkelder	Landgoed Stichting Scherpenzeel	Osnabrugge
POA De Liemers 2010	O.a. werkgevers-bijeenkomsten, masterclasses, gesprekken met werkgevers in de detailhandel, inrichting logistiek expertisecentrum	Gemeente Zevenaar	O.a. gemeenten, onderwijsinstellingen, MKB, zorginstellingen

Bron: Provincie Gelderland, afdeling Subsidies en enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

4.2 Effecten van het actieplan

In paragraaf 4.2.1. gaan wij in op de effecten op de werkgelegenheid (korte termijn doelstelling) en in paragraaf 4.2.2 op economische structuurversterking (doelstelling voor langere termijn). Aan het bureau SEO Economisch Onderzoek is gevraagd om de kwantitatieve werkgelegenheidseffecten in beeld te brengen. Dit beeld vullen we aan met informatie uit een telefonische enquête onder

eindbegunstigden van de provinciale subsidies. Dat zijn de bedrijven en organisaties die voor projecten in het kader van het actieplan recessie werk hebben verricht. De rekenkamer heeft daarnaast een telefonische enquête gehouden onder aanvragers van de provinciale subsidies. Aan de hand van de gesprekken met eindbegunstigden en aanvragers van subsidie wordt het kwantitatieve werkgelegenheidseffect nader ingekleurd. Daarnaast geven de uitkomsten van de enquête een beeld van de economische structuurversterking (in paragraaf 4.2.2).

4.2.1 Werkgelegenheid

Norm

- De beoogde effecten zijn gerealiseerd, namelijk: dankzij het actieplan is 1,2 miljard euro in totaal geïnvesteerd en dit heeft minimaal 6.000 arbeidsplaatsen opgeleverd.

Bevindingen

- Uitgaande van de netto investeringen en de afgeronde projecten in de periode 2009-2010 zijn 550 banen gerealiseerd. Dit aantal is te beschouwen als een ondergrens, aangezien niet alle bestedingen in de analyse konden worden meegenomen en veel projecten na 2010 nog in uitvoering waren. Als alle projecten zijn uitgevoerd, zullen in totaal 3.200 arbeidsplaatsen zijn gecreëerd die er zonder het Gelderse actieplan niet zouden zijn geweest.
- De bovenstaande werkgelegenheidseffecten zijn niet 1-op-1 te vergelijken met de 6.000 arbeidsplaatsen uit de norm, aangezien daarbij uitgegaan is van bruto investeringen en de totale bestedingen in de periode 2009-2010. Daarnaast is de norm door de provincie eind 2010 bijgesteld tot 3.750 arbeidsplaatsen op grond van de toenmalige realisatie. Uitgaande van de bruto investeringen binnen de afgeronde projecten in 2009 en 2010 zijn 1.050 arbeidsplaatsen gecreëerd. Ook dit aantal is te beschouwen als ondergrens, aangezien niet alle bestedingen in de analyse konden worden meegenomen.

Korte termijn effecten: werkgelegenheid

In paragraaf 3.1 is ingegaan op de prognose van de werkgelegenheidseffecten door de provincie Gelderland. Zoals beschreven moesten de maatregelen zorgen voor een impuls in de werkgelegenheid in 2009 en 2010. In deze paragraaf gaan wij in op de gerealiseerde effecten. Het gaat hierbij om effecten op de korte termijn. Deze werkgelegenheidseffecten zijn voor de rekenkamer in kaart gebracht door het bureau SEO Economisch Onderzoek. De onderstaande

bevindingen over de werkgelegenheid komen uit het rapport dat SEO heeft opgesteld. Het gehele rapport is opgenomen in bijlage 4. Allereerst wordt beschreven hoe de effecten zijn vastgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de daadwerkelijke investeringen van de provincie en de uitgelokte investeringen door derden. Hier is de gerealiseerde financiële multiplier op gebaseerd. Aan het slot van de paragraaf wordt ingegaan op mogelijke verklaringen tussen de beoogde en de gerealiseerde effecten.

Kwantitatieve werkgelegenheidseffecten op basis van analyse SEO

De werkgelegenheidseffecten die het actieplan heeft opgeleverd in de periode 2009-2010 kunnen inmiddels met de huidige beschikbare gegevens worden vastgesteld. Om deze effecten in kaart te brengen zijn de beschikbare dossiers van projecten die in 2009 en 2010 zijn afgerond opgevraagd bij de provincie. In de dossiers is bekeken welk bedrag aan subsidie is verleend voor deze projecten en welk bedrag daarvan is besteed in de periode 2009-2010⁷⁷.

- *Keuze voor afgeronde projecten en netto investeringen en werkwijze*

We hebben ervoor gekozen om alleen projecten die in 2009 en 2010 zijn afgerond in de kwantitatieve analyse van de werkgelegenheidseffecten mee te nemen. Wij hebben twee redenen om ons te richten op projecten die zijn afgerond. Ten eerste was het doel van de provincie om projecten in deze periode af te ronden. Daarnaast ligt er een praktische reden aan deze keuze ten grondslag. Van de afgeronde projecten is door de aanwezige accountantsverklaringen in ieder geval met zekerheid aan te geven welke bestedingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Uit de dossiers van nog lopende projecten is niet op te maken hoeveel bestedingen *daadwerkelijk* zijn gedaan in deze periode. Daaruit is alleen op te maken hoeveel geld er is overgemaakt van de provincie naar de rekening van de aanvrager. De keuze om ons te beperken tot de afgeronde projecten leidt echter wel tot een onderschatting van de investeringsimpuls en daarmee van het werkgelegenheidseffect. Hier komen wij later op terug.

Daarnaast hebben we ervoor gekozen om in de analyse uit te gaan van de netto investeringen, dus de investeringen die zonder de provinciale bijdrage uit het actieplan niet zouden zijn gerealiseerd. Deze werkwijze levert inzicht op in de effecten van het actieplan die de provincie zich volledig toe kan rekenen en die in de geplande periode zijn uitgevoerd. De provincie Gelderland heeft een andere keuze gemaakt bij het berekenen van de werkgelegenheidseffecten. Het Bureau Economisch Onderzoek gaat uit van de totale bruto investeringsimpuls in de periode 2009-2010. De reden daarvoor is dat het actieplan gericht was op het

⁷⁷ De dossiers zijn uitsluitend voor het voorliggende onderzoek door de rekenkamer beschikbaar gesteld aan SEO Economisch Onderzoek.

realiseren van een vraagimpuls aan de economie in een periode van laagconjunctuur, ongeacht of de investeringen wel of niet door zouden zijn gezet zonder de bijdrage van de provincie. De provincie en de rekenkamer hanteren daarmee verschillende uitgangspunten.

Om te bepalen in hoeverre investeringen additioneel zijn en daarmee tot de netto investeringen kunnen worden gerekend, zijn de dossiers van de projecten geraadpleegd. Hiervoor hebben we de volgende werkwijze gehanteerd. Wanneer uit de dossiers naar voren komt dat investeringen van derden tot stand zijn gekomen dankzij subsidie van de provincie onder het actieplan, zijn deze *volledig* meegenomen in de berekening van de gerealiseerde netto financiële multiplier. Voorbeeld daarvan is de restauratie van een kerkje dat voor een deel is gefinancierd uit particuliere gelden, maar pas kon beginnen nadat de subsidie door de provincie rond was. Wanneer uit de dossiers duidelijk is dat investeringen ook zonder de bijdrage van de provincie waren doorgegaan, worden deze door ons *niet* meegeteld bij de berekening van de financiële multiplier. Voorbeeld hiervan zijn investeringen in een website voor studiekeuze, die ook zonder subsidie uit het Gelders actieplan recessie 2009-2010 zouden zijn gedaan. De subsidie onder het actieplan heeft het echter wel mogelijk gemaakt de website verder te ontwikkelen dan zonder die subsidie, waardoor de subsidie van de provincie wel additioneel is en wordt meegeteld in de omvang van de gerealiseerde investeringen onder het Actieplan. Een ander voorbeeld is de renovatie van het postkantoor in Arnhem. In dit dossier staat vermeld dat de provinciale investering bedoeld is voor “extra historische verbeteringen aan het gebouw”. Op basis hiervan is de renovatie *an sich* niet meegerekend bij het vaststellen van de investeringen van derden. Immers, de renovatie was niet afhankelijk van de bijdrage van de provincie. Deze zou ook zonder de provincie zijn doorgegaan. De bijdrage van de provincie heeft het echter wel mogelijk gemaakt extra verbeteringen te realiseren. De provinciale bijdrage is dus wel meegerekend. Dit geldt overigens in zijn algemeenheid voor alle provinciale bijdragen en eveneens voor alle projecten die naar voren zijn gehaald. Die zijn immers allen ‘extra’ uitgevoerd in de periode 2009-2010.

Bij een flink aantal projecten is uit de dossiers niet eenvoudig op te maken of de investeringen zijn gekomen dankzij het actieplan of sowieso zouden zijn doorgevoerd. In die gevallen is waar mogelijk aanvullende informatie uit andere beschikbare bronnen gebruikt over de investeringsprojecten. Wanneer hier nog geen duidelijk beeld uit naar voren kwam, dan is ervoor gekozen de helft van de gerealiseerde investeringen mee te rekenen. Een voorbeeld hierbij is het zogenaamde Poortwachterscentrum. De oprichting hiervan zou ook zonder het actieplan hebben plaatsgevonden, zo hebben we afgeleid uit het dossier. Het kan echter wel zo zijn dat het centrum door het actieplan eerder is geopend, dan wanneer er geen provinciale bijdrage zou zijn geweest. Dit is niet uit het dossier

af te leiden. Daarom is de helft van de bijdrage van derden meegerekend. Een ander voorbeeld is een bedrijf dat een milieuvriendelijk bedrijfspand bouwde. Het is aannemelijk dat zij ook zonder een bijdrage van de provincie zonnepanelen op het dak had laten plaatsen. Of dit precies in dezelfde vorm zou zijn gebeurd, is echter onzeker. Daarom is besloten van deze projecten de helft van de investeringen van derden mee te rekenen. Op deze wijze is berekend welke bijdragen aan projecten tot de netto investeringen kunnen worden gerekend. Voor meer informatie over de berekening van de netto investeringen verwijzen wij naar bijlage 4 waarin het SEO-rapport integraal is opgenomen.

- *Gerealiseerde financiële multiplier*

Het resultaat van het dossieronderzoek en de daarbij gemaakte afwegingen staat in de onderstaande tabel. Daarin hebben we de financiële multiplier op basis van de prognoses van zowel de provincie als SEO afgezet tegen de gerealiseerde netto financiële multiplier. Om inzicht te geven in het verschil tussen de keuze voor bruto en netto investeringen hebben we ook de gerealiseerde bruto financiële multiplier weergegeven.

Tabel 13 Financiële multiplier op basis van prognoses en realisatie

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie nov 2010	Realisatie bruto SEO	Realisatie netto SEO
Investeringen provincie Gelderland	100	100	98	33	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	55	14
Totaal extra besteding	780	200	419	88	47
Financiële multiplier	7,8	2,0	4,3	2,7	1,4

N.B: Alle bestedingen in miljoenen euro's

Uitgaande van de netto investeringen van de afgeronde projecten heeft het actieplan in de periode 2009-2010 geleid tot een totale extra besteding van € 47 miljoen. We zijn als volgt tot dit getal gekomen. Op basis van de dossiers en het projectenbestand van de afdeling subsidies hebben we vastgesteld dat er in de periode 2009-2010 in totaal 48 projecten zijn uitgevoerd en afgerond. Deze projecten hebben een gezamenlijke begroting van € 216 miljoen. Uit de dossiers komt naar voren dat € 88 miljoen hiervan daadwerkelijk tot besteding is gekomen in de periode 2009-2010. Het verschil tussen € 216 en € 88 wordt

onder andere veroorzaakt doordat projecten al eerder waren opgestart (een deel van de uitgaven valt in voorgaande jaren), nog tot na 2010 doorliepen ondanks de status afgerond (waardoor een deel van de bestedingen na 2010 plaatsvindt) of doordat de bedragen wel zijn overgemaakt van de provincie naar een partner maar nog niet zijn uitgegeven door de partner voor het realiseren van het project. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor een investering in het kapitaalfonds van de Participatiemaatschappij Oost en voor de kapitaalstorting voor de acquisitie van een onderzoekscentrum van FrieslandCampina. Bij bestudering van dit laatste dossier bleek dat de kapitaalstorting weliswaar in 2010 is gedaan en daarmee het project is afgerond, maar dat de bouw van het onderzoekscentrum pas in 2011 is gestart. De werkgelegenheidseffecten zullen dus pas in 2011 optreden, vandaar dat deze besteding niet meegenomen is voor de periode 2009-2010.

De bovengenoemde € 88 miljoen aan bestedingen zijn de bruto investeringen die zowel door de provincie als derden zijn gedaan binnen de 48 afgeronde projecten. Hiervan is € 33 miljoen bijgedragen door de provincie en € 55 miljoen door derden. Dit levert een multiplier op van 2,7.

Van de € 88 miljoen is € 47 miljoen additioneel volgens de eerder beschreven werkwijze. Dit zijn de netto investeringen die hebben geleid tot daadwerkelijke additionele (extra) bestedingen ten opzichte van de situatie zonder actieplan. Hiervan is € 33 miljoen door de provincie bijgedragen en € 14 miljoen door derden⁷⁸. Dit levert een financiële multiplier van 1,4 op.

Deze multiplier is lager dan de geschatte (bruto) financiële multiplier van de provincie van 7,8 en de tussentijds opgestelde multiplier van 4,3 (de eerste kolommen van tabel 13). De gerealiseerde netto financiële multiplier ligt eveneens lager dan de ingeschatte netto financiële multiplier (2,0) die SEO Economisch Onderzoek heeft opgesteld in de vorige paragraaf. Er zijn enkele redenen aan te wijzen waarom de gerealiseerde bestedingen in 2009-2010 lager liggen dan de eerdere prognoses:

- *In minder projecten geïnvesteerd*

In totaal bestond het actieplan uit 186 investeringsprojecten. Het voorgenomen begrote bedrag dat aan deze projecten door de provincie zou worden besteed, is € 147 miljoen. In werkelijkheid zijn er in de periode 2009-2010, 48 projecten afgerond. Deze hadden een begroting van ruim € 45 miljoen (zie tabel 9).

⁷⁸ Wanneer bij twijfel over de additionaliteit van investeringen deze toch volledig zou worden meegerekend in de financiële multiplier, dan komt de investeringsimpuls door de provincie uit op 36 miljoen euro. De bestedingsimpuls door derden komt uit op 19 miljoen euro. De financiële multiplier komt hiermee uit op 1,5.

- *Investerings leiden niet automatisch tot bestedingen*

Bij een aantal projecten is er wel geïnvesteerd, maar heeft dit niet geleid tot een besteding in de periode 2009-2010. Dat geldt bijvoorbeeld voor twee relatief grote projecten, namelijk een investering in het kapitaalfonds van de Participatiemaatschappij Oost, en voor de kapitaalstorting voor de acquisitie van een onderzoekscentrum van FrieslandCampina. Zoals eerder beschreven is van deze laatste de nieuwbouw pas gestart in 2011 en niet in 2009 of 2010.

- *Minder investeringen door derden dan begroot*

De 48 projecten die in 2009 en 2010 zijn afgerond, hadden een gezamenlijke begroting van € 216 miljoen (€ 45 miljoen door de provincie en € 171 miljoen door derden). Daarvan is maar een deel tot besteding gekomen, namelijk € 88 miljoen (de bruto investeringen), waarvan € 55 miljoen door derden is bijgedragen. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat ondanks een overschrijding van de begroting op een deel van de projecten, er vaker sprake is geweest van een onderbesteding ten opzichte van de begroting. Belangrijke oorzaak daarvan was dat de uitvoering van projecten soms minder voortvarend was dan van te voren gedacht, waardoor een deel van de werkzaamheden en bestedingen binnen het project pas vanaf 2011 is gerealiseerd. Juist omdat het voor een groot deel gaat om naar voren gehaalde investeringen door de provincie, bleek het niet altijd mogelijk om ook de geplande werkzaamheden of cofinanciering naar voren te halen. In sommige gevallen ontstond juist vertraging door de economische omstandigheden, waardoor medewerking van private partijen moeizamer verliep dan tijdens gunstigere economische omstandigheden.

- *Uitgelokte cofinanciering niet altijd additioneel*

De bruto investeringen liggen met € 88 miljoen een stuk hoger dan de € 47 miljoen aan netto investeringen (zie laatste kolom van tabel 13). De reden dat dit bedrag een stuk lager ligt, is dat een deel van de investeringen door derden niet als additioneel kan worden gezien. In veel gevallen wordt voor cofinanciering gebruik gemaakt van bestaande investeringsregelingen van het Rijk, de provincie of de gemeente. Daarbij is volgens de eerder beschreven werkwijze vastgesteld of deze investeringen van derden additioneel waren of niet.

Gerealiseerde werkgelegenheidseffecten

Inmiddels is bekend welke investeringsprojecten onder het Gelders actieplan in de periode 2009-2010 zijn afgerond (48 projecten), welke bestedingen er voor deze projecten hebben plaatsgevonden (€ 88 miljoen) en welk deel van de bestedingen additioneel is ten opzichte van investeringen die ook zonder het actieplan zouden zijn uitgevoerd (€ 47 miljoen).

Om de werkgelegenheidseffecten van deze investeringen in de economie te berekenen, is het van belang om te weten in welke sectoren de bestedingen hebben plaatsgevonden. Dit is gebaseerd op telefonische enquêtes die door de rekenkamer zijn afgenomen onder de aanvragers van subsidie en eindbegunstigden (de uitvoerders van de werkzaamheden binnen de projecten). In de enquêtes is gevraagd in welke sector uitvoerders actief zijn. Dit geeft geen volledig, maar wel een indicatief beeld van de sectoren waar de bestedingen hebben plaatsgevonden.

In tabel 14 is een overzicht gegeven van de sectoren van de daadwerkelijke bestedingen in het kader van projecten uit het actieplan. Het blijkt dat het grootste deel van de bestedingen in de bouwsector terecht zijn gekomen.

Tabel 14 Eigen toedeling van bestedingsimpuls aan sectoren (in miljoenen euro's)

	Totaal
Land-, tuin- en bosbouw	2,6
Bouwmaterialen, aardewerk en glasindustrie	0,1
Elektrotechnische industrie	0,5
Transportmiddelenindustrie	1,2
Bouwnijverheid en –installatiebedrijven	37,6
Communicatiebedrijven	0,1
Zakelijke dienstverlening en verhuur	0,4
Regionale overheden	1,1
Onderwijs en onderzoek	2,0
Cultuur, sport en recreatie	0,6
Overige dienstverlenende bedrijven	0,9
Totaal	46,9

Bron: SEO Onderzoek kwantitatieve analyse recessiemaatregelen provincie Gelderland, februari 2012

De gegevens uit de tabel over de sector van de bestedingen vormen de invoer van de input-outputanalyse. Hiermee kan de toename van productie en de werkgelegenheid worden berekend. Hiervoor is hetzelfde IRIOS-model en dezelfde input-outputtabel gebruikt als het Bureau Economisch Onderzoek heeft gehanteerd. Om de werkgelegenheid te berekenen, is gekeken naar de verhouding tussen de productieomvang in totaal en het aantal arbeidsplaatsen per sector. Wanneer er extra productie plaatsvindt, dan zijn hiervoor extra banen nodig. Om te berekenen hoeveel banen het actieplan heeft opgeleverd, is aangesloten bij de gemiddelde productie per baan in een sector. De productie die nodig is per baan kan per sector worden berekend. Dit is gedaan op basis van statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Via de website van het CBS www.statline.nl is bekeken wat de productie per sector was in het

jaar 2008⁷⁹. De verhouding tussen de totale productiewaarde en het aantal banen per sector, geeft de productiewaarde per baan aan⁸⁰. Door deze extra bestedingen in het kader van het actieplan te delen door de productiewaarde per baan, volgt het aantal banen dat met de bestedingen is gerealiseerd.

Het resultaat van de berekeningen is opgenomen in tabel 15. Hierin zijn de werkgelegenheidseffecten van zowel de prognoses als de gerealiseerde bestedingen opgenomen. Uit de tabel blijkt dat de bestedingsmultiplier in de realisatie bijna niet afwijkt van de prognoses. Een bestedingsimpuls van € 1, leidt zowel in de prognoses als bij de realisatie tot ongeveer € 1,60 euro aan extra productie. Alleen door de veel kleinere omvang van de gerealiseerde bestedingsimpuls in de periode 2009-2010 in vergelijking met de oorspronkelijke prognose is er minder werkgelegenheid gerealiseerd dan verwacht. Als we uitgaan van de netto investeringen dan heeft het actieplan in de periode 2009-2010 550 banen opgeleverd⁸¹. Dit zijn extra banen (dus nieuwe banen of banen die zonder het actieplan waren vervallen) voor de duur van één jaar. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat hiermee niet alleen een baan is gerealiseerd, maar ook een project met mogelijke positieve effecten op de economische structuur van de provincie (bijvoorbeeld restauraties, arbeidsbemiddeling etc.).

Tabel 15 Prognoses en realisatie van de werkgelegenheid

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie nov 2010	Realisatie bruto SEO	Realisatie netto SEO
Investeringen provincie Gelderland	100	100	98	33	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	55	14
Totaal extra besteding	780	200	419	88	47
<i>Financiële multiplier</i>	7,8	2,0	4,3	2,7	1,4
Extra productie	1.200	300	650	150	100
<i>Bestedingsmultiplier</i>	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7
Extra werkgelegenheid (banen)	6.000	1.850	3.750	1.050	550

N.B: Alle bestedingen in miljoenen euro's, alle productiewaarden in miljoenen euro's en afgerond op meervouden van 50 miljoen euro, alle werkgelegenheidseffecten afgerond op meervouden van 50 banen.

Bron: SEO Onderzoek kwantitatieve analyse recessiemaatregelen provincie Gelderland, februari 2012

⁷⁹ Dit is het meest recente jaar waarvoor in Statline gegevens beschikbaar zijn.

⁸⁰ In bijlage A van het SEO rapport (bijlage 4) staat een overzicht hiervan.

⁸¹ Indien bij twijfel over de additionaliteit van investeringen deze volledig worden meegerekend, komt de totale bestedingsimpuls op 54 miljoen euro en het werkgelegenheidseffect op afgerond 600 banen.

De eerste drie kolommen van tabel 15 bevatten de berekende werkgelegenheidseffecten op basis van de prognoses. De eerste kolom betreft de oorspronkelijke prognose door het Bureau Economisch Onderzoek van begin 2009, waarbij is uitgegaan van € 100 miljoen⁸² aan investeringen in het actieplan en een financiële multiplier van 7,8. Dit komt neer op 6.000 banen voor de periode 2009-2010. In de tweede kolom staan de berekeningen van het verwachte werkgelegenheidseffect door SEO Economisch Onderzoek. Daarbij is uitgegaan van de netto financiële multiplier van 2,0 (zoals eerder beredeneerd, zie paragraaf 3.1.2). Op grond hiervan zouden met het actieplan 1.850 extra banen gerealiseerd worden. De derde kolom bevat de inschatting van de provincie van november 2010. Hierbij zijn de werkgelegenheidseffecten berekend op basis van de gerealiseerde investeringen in 2009 en de begrote investeringen voor 2010. Bureau Economisch Onderzoek heeft de investeringen van de provincie in deze tussentijdse berekening geschat op € 98 miljoen. De financiële multiplier heeft zij bijgesteld naar 4,3. Dit leidt tot het realiseren van 3.750 extra banen.

De gerealiseerde werkgelegenheidseffecten die uit de analyse van SEO Economisch Onderzoek naar voren komen, verschillen sterk van de prognoses. Als we kijken naar de bruto investeringen dan zien we dat het actieplan tot 1.050 extra banen heeft geleid in de periode 2009-2010. Ongeveer 550 banen hiervan zijn additioneel, en daarmee dankzij het actieplan van de provincie tot stand gekomen (de netto investeringen). Wel dient hierbij wel te worden opgemerkt dat het uitsluitend om investeringen in *afgeronde* projecten gaat. Zoals eerder aangegeven, hebben we de ervoor gekozen om alleen afgeronde projecten mee te nemen in de analyse omdat dit een van de randvoorwaarden uit het actieplan was (realisatie in 2009 en 2010, zie begin van deze paragraaf). In de praktijk zullen ook bestedingen in 2009 en 2010 binnen (nog) niet afgeronde projecten hebben geleid tot werkgelegenheid. Veel projecten waren immers nog in uitvoering op 31 december 2010 (zie paragraaf 3.3.1). Het aantal van 550 arbeidsplaatsen kan daarom worden gezien als ondergrens van het gerealiseerde werkgelegenheidseffect in de periode 2009-2010. Om zicht te krijgen op de bovengrens hebben we de investeringen van projecten die na 2010 zijn of worden afgerond ook in kaart gebracht.

Werkgelegenheidseffecten na 2010

Van de € 147 miljoen aan investeringen in het actieplan is € 33 miljoen besteed in de periode 2009-2010 binnen de 48 afgeronde projecten. Dit betekent dat een groot deel van de middelen nog niet is meegerekend in de werkgelegenheidseffecten, namelijk € 114 miljoen. Omdat verwacht mag worden dat bestedingen door derden op termijn hoger liggen (zie onder andere de

⁸² Later is de investeringsimpuls van het actieplan verhoogd tot € 147 miljoen.

argumenten op pagina 60 bovenaan waardoor de bestedingen van de provincie eerder zullen plaatsvinden dan de bestedingen van derden), is SEO Economisch Onderzoek voor deze berekeningen uitgegaan van een financiële multiplier van 2,0. Dit betekent dat de investeringen van de provincie van € 114 miljoen leiden tot nog eens € 114 miljoen aan investeringen door andere partijen. Op grond van de eerder gehanteerde bestedingsmultiplier van 1,7 levert dit in totaal ongeveer € 400 miljoen aan extra productie op. Uitgaande van een soortgelijke verdeling van projecten over de sectoren als bij de projecten die in 2009 en 2010 zijn uitgevoerd, zijn er voor die € 400 miljoen aan extra productie ongeveer 2.650 extra banen nodig. Deze banen zijn niet structureel en betreffen een periode van een jaar, maar kunnen bij een aantrekkende economie wellicht ook daarna worden behouden. In tabel 16 hebben we de bovenstaande berekening van de netto werkgelegenheidseffecten in beeld gebracht. Als alle projecten worden uitgevoerd, dan levert het actieplan in totaal 3.200 extra arbeidsplaatsen op.

Tabel 16 Realisatie (netto) werkgelegenheidseffecten van het actieplan

	Realisatie afgeronde projecten in 2009-2010	Realisatie overige projecten
Investeringen provincie Gelderland	33	114
Uitgelokte investering derden	14	114
Totaal extra besteding	47	228
<i>Financiële multiplier</i>	<i>1,4</i>	<i>2,0</i>
Extra productie	100	400
<i>Bestedingsmultiplier</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>
Extra werkgelegenheid (banen)	550	2.650

N.B: Alle bestedingen in miljoenen euro's, alle productiewaarden in miljoenen euro's en afgerond op meervouden van 50 miljoen euro, alle werkgelegenheidseffecten afgerond op meervouden van 50 banen.

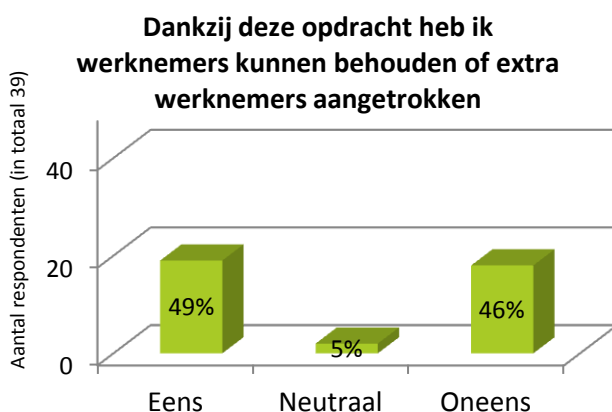
Bron: SEO Economisch Onderzoek & Rekenkamer Oost-Nederland, mei 2012

Nadere inkleuring kwantitatieve werkgelegenheidseffecten: telefonische enquête eindbegunstigden en aanvragers

Om de kwantitatieve werkgelegenheidseffecten nader in te kleuren heeft de rekenkamer telefonische enquêtes gehouden. Op deze manier worden de cijfers aangevuld met de mening van betrokken organisaties. Er is daarvoor een enquête gehouden onder aanvragers en eindbegunstigden van de provinciale subsidies. Onder eindbegunstigden zijn 39 vragenlijsten afgenomen en onder aanvragers van de provinciale subsidies 42. In de figuren in deze paragraaf is telkens vermeld hoeveel van deze respondenten de specifieke vraag hebben beantwoord. In hoofdstuk 1 is de aanpak van de enquête samengevat. In bijlage 3 beschrijven wij de aanpak en de respons van de telefonische enquête uitvoerig.

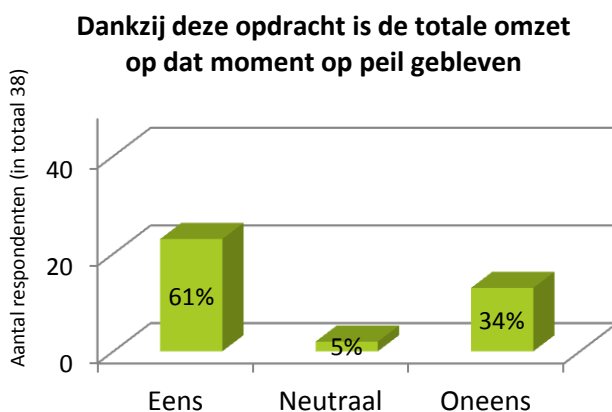
Aan eindbegunstigden is gevraagd of de projecten in het kader van het actieplan belangrijk waren voor het behouden van werknemers (figuur 1). Hieruit blijkt dat bijna de helft van de eindbegunstigden dankzij de opdracht werknemers heeft kunnen behouden of extra werknemers heeft aangetrokken. De andere helft niet. Er is ook gevraagd of dankzij de opdracht de totale omzet van het bedrijf op peil is gebleven: 61% bevestigt dit, ongeveer een derde niet (figuur 2).

Figuur 1



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie.

Figuur 2



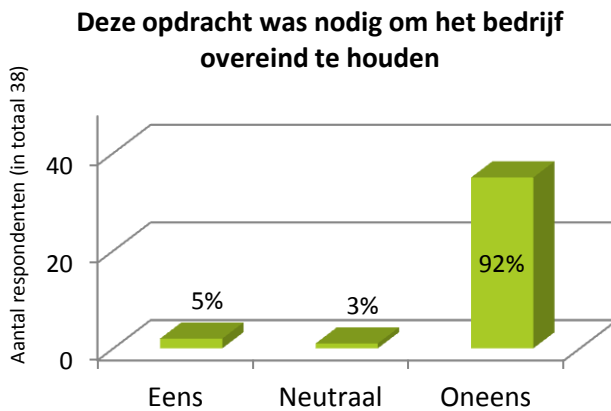
Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

Uit figuur 3 blijkt dat de opdracht voor bijna alle eindbegunstigden niet nodig was voor het voortbestaan van het bedrijf en uit figuur 4 blijkt dat ook zonder de opdracht de werknemers in dienst waren gebleven. Dit wordt waarschijnlijk verklaard uit het feit dat het veelal niet slecht ging met het bedrijf (zie figuur 5). Ook na afronding van de opdracht ging het met de meeste bedrijven niet slecht:

er zijn in beperkte mate werknemers ontslagen (zie figuur 6). Toch gaat het nog om 8% waar dat wel het geval is geweest (in absolute zin betreft het drie bedrijven).

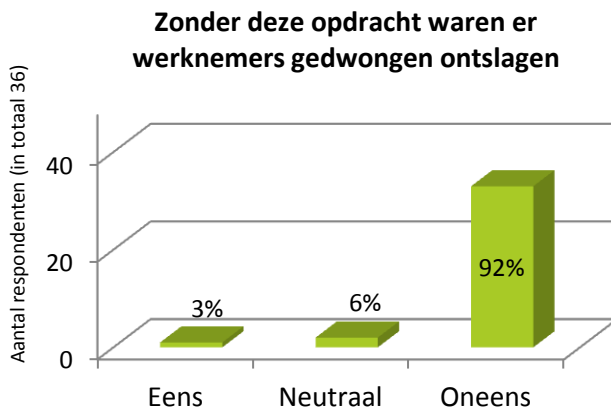
Al met al blijkt dat door de projecten van het actieplan recessie waarschijnlijk in beperkte mate werkgelegenheid door de projecten is behouden.

Figuur 3



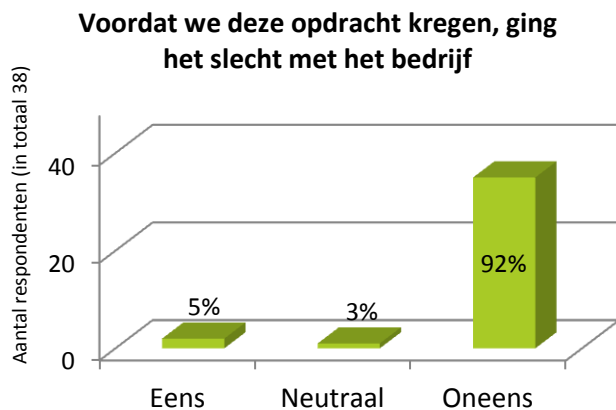
Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

Figuur 4



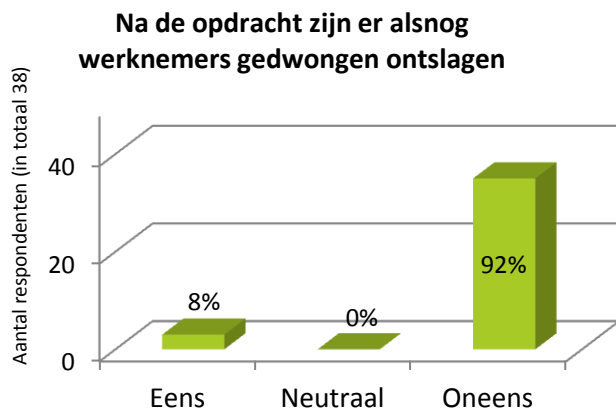
Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

Figuur 5



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

Figuur 6



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

4.2.2 Economische structuurversterking

Norm

- De aanvragers van het project kunnen beargumenteren dat de recessiemaatregelen na 2010 blijven bijdragen aan de economische structuur.

Bevindingen

- De aanvragers van het project kunnen in veel gevallen beargumenteren dat de recessiemaatregelen positief hebben bijgedragen aan de economische structuur. Het gaat daarbij vooral om het feit dat projecten als katalysator hebben gefungeerd voor nieuwe ontwikkelingen en doorlopende projecten, dat projecten hebben geleid tot innovatie en extra kennis en dat de projecten hebben geleid tot een nieuw netwerk en nieuwe contacten.

Langere termijn effecten: economische structuurversterking

Een van de doelen van het actieplan recessie van de provincie Gelderland is economische structuurversterking. Zoals beschreven in paragraaf 3.1 heeft de provincie Gelderland in het kader van het actieplan niet gedefinieerd wat ze verstaat onder economische structuurversterking. Wel is duidelijk dat het gaat om maatregelen met effect op de langere termijn. Als gevolg van het ontbreken van indicatoren voor economische structuurversterking in het actieplan van de provincie kan ook niet worden vastgesteld of het actieplan heeft geleid tot economische structuurversterking (zoals beoogd door de provincie). Aan de aanvragers van de provinciale subsidie is wel gevraagd wat zij vinden van de bijdrage van de projecten van het actieplan aan thema's zoals innovatie, betere concurrentiepositie, kennis, contacten, etc. Wij gaan er vanuit dat deze thema's een positieve bijdrage leveren aan de economische structuur van Gelderland en dat aanvragers van de provinciale subsidies van het actieplan hier het beste beeld van hebben. De aanvragers hebben immers inzicht in de stand van zaken en de gevolgen van de projecten.

Aan de aanvragers van de provinciale subsidies van het actieplan recessie is gevraagd of het project een positief vervolg heeft gekregen (zoals extra werk, innovatie, betere concurrentiepositie, kennis of contacten). Dit was een open vraag en er waren meerdere antwoorden mogelijk. Uit de antwoorden van de aanvragers blijkt dat men in veel gevallen kan beargumenteren dat de recessiemaatregelen positief hebben bijgedragen aan de economische structuur. In tabel 17 hebben wij een aantal voorbeelden gegeven van positieve gevolgen van projecten aan de hand van citaten uit de enquête van de rekenkamer onder

aanvragers van provinciale subsidie. De voorbeelden in de tabel zijn geanonimiseerd en betreffen een willekeurige selectie.

Tabel 17 Voorbeelden van projecten met een positief vervolg

Positief vervolg
<i>“Stukje innovatie, nieuwe ideeën/inzichten. Anders zouden deze bussen niet aangepast zijn.”</i>
<i>“Het heeft ervoor gezorgd dat zij duurzaam kunnen produceren. Daarnaast een beter imago gekregen en verminderde CO2-uitstoot.”</i>
<i>“Een nieuwe manier van denken over de toekomst. Dit type project smaakt naar meer, zit wellicht een vervolg in.”</i>
<i>“Niet duidelijk of dit meteen extra werk oplevert, in ieder geval wel publiciteit. Daarnaast zijn andere bedrijven naar aanleiding van dit verhaal aan de slag gegaan met andere duurzame energieprojecten. In die zin heeft het in de regio een aanwakkereffect gehad.”</i>
<i>“Ideeën zijn wel overgenomen om elders een dergelijke plek te realiseren.”</i>
<i>“Het project heeft de juiste uitstraling het is een referentieproject/voorbeeldproject voor de aannemer: die is met dit project in de hand heel actief geweest om ook een dergelijk project op te starten. Dat was zonder dit project niet gebeurd.”</i>
<i>“Er is een regionaal sociaal akkoord getekend: in het project werkcentra is de samenwerking op gang gekomen, dit sociaal akkoord is daar een positief vervolg van. Concreet is het doel dat er 200 werkzoekenden uitstromen naar werk.”</i>
<i>“Als gemeente kunnen we hier op voortborduren, meer ontwikkelen en realiseren. Gemeente is interessant voor toeristen, dit is lastig meetbaar.”</i>

Bron: Citaten uit enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie.

In tabel 18 hebben wij de open antwoorden ingedeeld per categorie en samengevat hoe vaak elk antwoord is genoemd. Daaruit blijkt dat het bij een positief vervolg vooral gaat om het feit dat projecten als katalysator hebben gefungeerd voor nieuwe ontwikkelingen en doorlopende projecten, dat projecten hebben geleid tot innovatie en extra kennis en dat de projecten hebben geleid tot een nieuw netwerk en nieuwe contacten. Zo’n 14% van de respondenten geeft aan dat het project geen positief vervolg heeft gekregen.

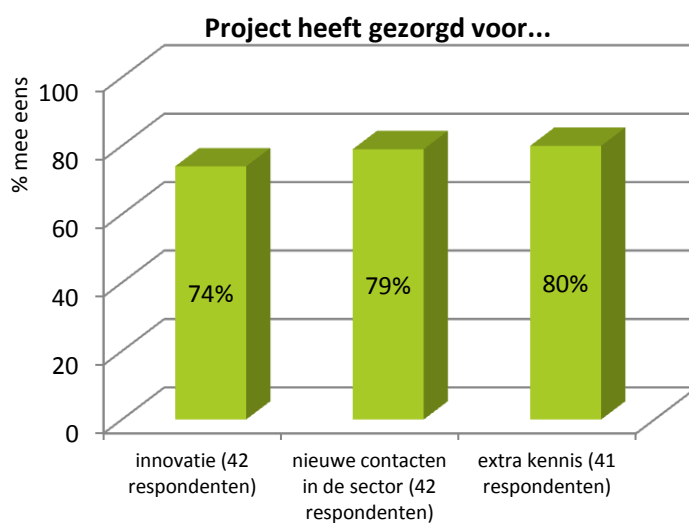
Tabel 18 Heeft het project een positief vervolg gekregen?

Positief vervolg	Genoemd (in %)
Katalysator voor nieuwe ontwikkelingen en doorlopende projecten	28,6
Innovatie, extra kennis	28,6
Nieuw netwerk, nieuwe contacten	11,9
Bekendheid, betere concurrentiepositie	7,1
Overig	9,6
Nee, geen positief vervolg	14,3
Totaal	100 (42 respondenten)

Bron: Citaten uit enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

Aan de hand van stellingen is aan de respondenten gevraagd wat de bijdrage is van de projecten aan innovatie, nieuwe contacten en extra kennis (zie figuur 7). Hieruit komt naar voren dat de projecten in veel gevallen hebben geleid tot innovatie, extra kennis en nieuwe contacten in de sector.

Figuur 7



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

4.3 Neveneffecten

Normen

- Neveneffecten dragen positief bij aan de effecten van het actieplan.
- Er hebben zich geen risico's/neveneffecten voorgedaan waardoor de effecten van het actieplan (grotendeels) teniet gedaan worden. Daarbij gaat het in ieder geval om: cadeaueffect (projecten waren op dezelfde wijze/even snel uitgevoerd zonder de provinciale bijdrage) en het verdringingseffect (door de investeringen in het actieplan zijn andere investeringen uitgesteld).

Bevindingen

- Een positief neveneffect van het actieplan is dat veel bedrijven en organisaties vertrouwen hebben in de toekomst en zich ondersteund voelen door het feit dat de provincie heeft geïnvesteerd.
- Het is niet geheel duidelijk in welke mate er sprake is geweest van het cadeaueffect. Het is aannemelijk dat er in beperkte mate sprake is van het verdringingseffect.

Neveneffecten die positief bijdragen

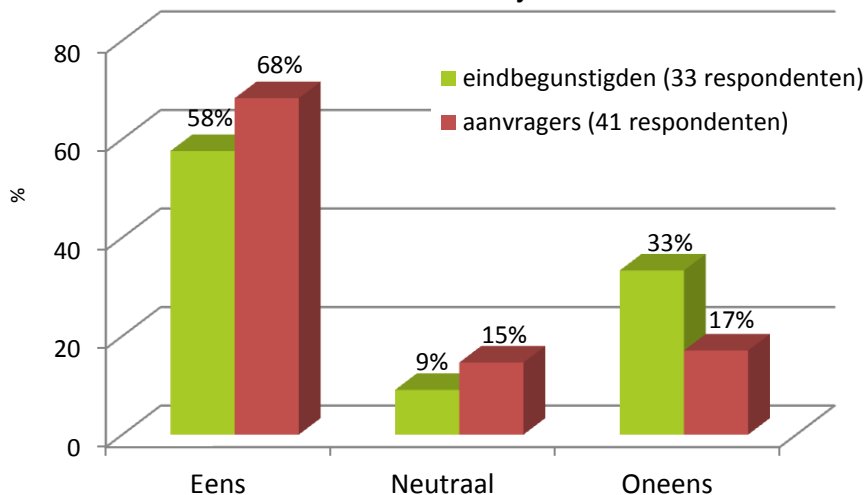
- *Vertrouwen in de economie*

Een positief neveneffect van het actieplan recessie is dat investeringen van de provincie bijdragen aan het vertrouwen in de economie. Uit de enquête onder eindbegunstigden en aanvragers van de provinciale subsidie komt naar voren dat de investeringen van de provincie een groot deel van de respondenten vertrouwen hebben gegeven (zie figuur 8). Toch geeft een derde van de eindbegunstigden aan dat het geen positief effect heeft gehad op het vertrouwen in de aankomende tijd.

Bijna iedereen voelt zich gesteund door de overheid (zie figuur 9). Alle respondenten vinden het een goede zaak dat de provincie de regionale economie heeft gestimuleerd met deze recessiemaatregelen, zo blijkt uit de enquête.

Figuur 8

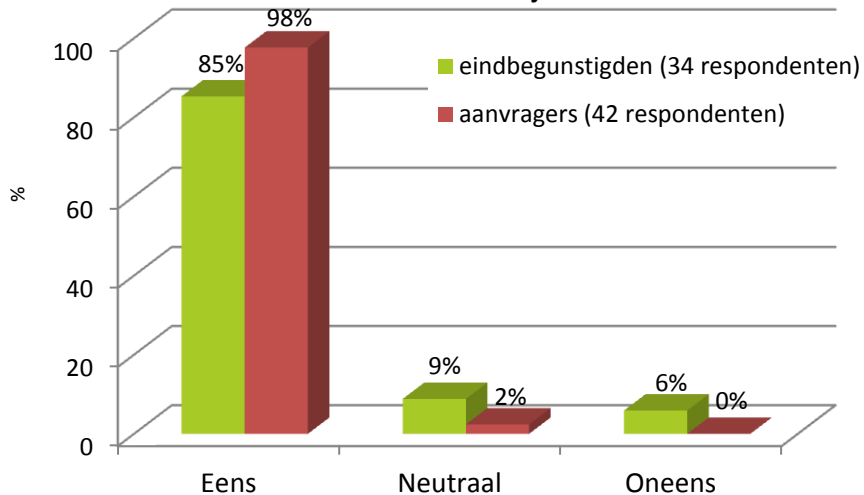
De investeringen van de provincie in ons project hebben ons voldoende vertrouwen gegeven voor de aankomende tijd



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden en onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

Figuur 9

Door de investeringen van de provincie in ons project voelen wij ons gesteund door de overheid in deze economische tijd



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden en onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

- *Overige positieve neveneffecten*

Uit de enquête onder aanvragers van provinciale subsidies van het actieplan recessie komen meer positieve neveneffecten naar voren. Dit levert geen eenduidig beeld op, maar we willen wel voorbeelden geven die zijn genoemd. Deze voorbeelden hebben veelal te maken met het feit dat men het als positief heeft ervaren dat er contact is geweest met de provincie in het kader van het project waarbij men betrokken is geweest. Meestal is men tevreden over dit contact, soms worden verbeterpunten genoemd. Een aantal voorbeelden (geanonimiseerde citaten uit de enquête onder aanvragers):

“Heel erg tevreden over de provincie: goed dat de provincie ondersteunt met haar regionaal arbeidsmarktbeleid. De recessiemaatregelen sluiten daar goed op aan, want het gaat om samenwerking op de regionale arbeidsmarkt (en die zou er anders niet zijn). Hierop aanvullend: het is goed dat de provincie arbeidsmarktanalyses uitvoert: dat is goed materiaal en daar wordt gebruik van gemaakt.”

“Dit project ging mooi snel. Een aandachtspunt is dat men eerder over het actieplan had willen mee praten. De betrokkenheid kon dus beter en eerder: de provincie had meer moeten nadenken over wat voor maatregelen je voor een recessiepakket selecteert.”

“Ging heel goed. Wel was het allemaal nogal ad hoc: het voortraject had eerder gekund, nu moest het allemaal op korte termijn.”

“Het project liep goed. De samenwerking is goed verlopen. In eerste instantie was er nog wel het bericht dat het project niet door kon gaan in verband met ongeoorloofde staatsteun, maar dat bleek later toch geen probleem.”

“Niet te stringent met de subsidievoorwaarden omgaan: bepaalde onderdelen van het project mochten niet onder de subsidie vallen. Provincie zag het beperkt: niet meegegaan met integrale visie van de gemeente.”

“De samenwerking met de provincie is prettig verlopen, korte lijnen etc.”

“Ontzettende goede en snelle manier van mensen uit EZ van de provincie en de subsidie afdeling. Goed en snel meegedacht.”

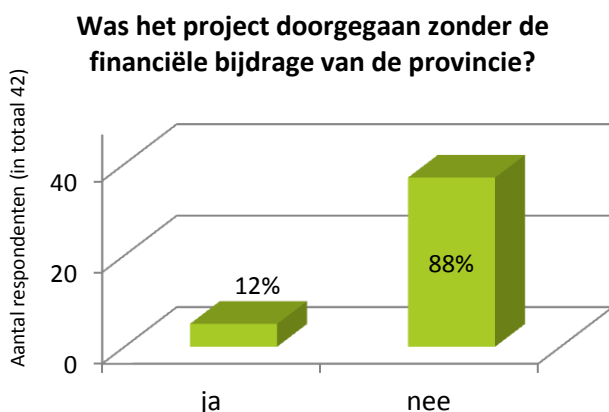
Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

Een tweede positief neveneffect kwam uit de interviewronde onder provinciale medewerkers naar voren. Hierin werd aangegeven dat de werkwijze rond het actieplan door heeft gewerkt op de huidige programmatische werkwijze binnen de provincie Gelderland. Een les is dat als er grote politieke druk en breed draagvlak is, er in korte tijd veel werk verzet kan worden. Korte lijnen tussen GS en PS, en GS en de ambtelijke organisatie zijn succesfactoren.

Cadeaueffect

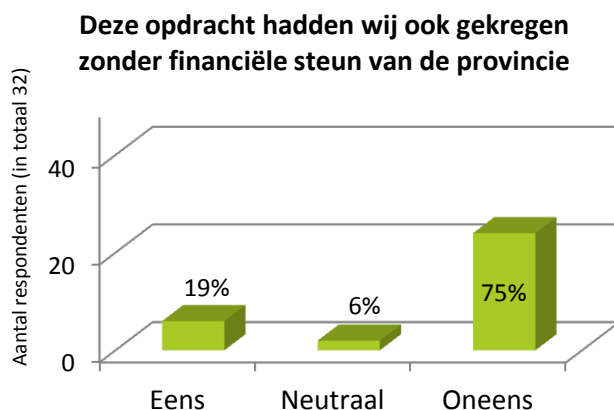
Het is niet geheel duidelijk in welke mate er sprake is geweest van het cadeaueffect. Het cadeaueffect betekent dat projecten op dezelfde wijze/even snel uitgevoerd waren zonder de provinciale bijdrage. Aanvragers van de provinciale subsidie geven in meerderheid aan dat het project niet was doorgedaan zonder de financiële bijdrage van de provincie (zie figuur 10). Ook eindbegunstigden geven in meerderheid aan dat de opdracht niet was doorgedaan zonder de financiële steun van de provincie (zie figuur 11). Toch geeft 12% van de aanvragers en 19% van de eindbegunstigden wel aan dat het project was door gegaan zonder bijdrage van de provincie. In paragraaf 4.2.1 bleek bovendien uit dossiers dat het in een aantal gevallen voor kwam dat investeringen ook zonder de bijdrage door de provincie waren doorgedaan. Andere partijen waren bijvoorbeeld al bezig met de voorbereidingen van het project en hadden reeds middelen geserveerd. In paragraaf 4.2.1. kwam ook naar voren dat bij een flink aantal investeringsprojecten niet duidelijk werd uit de dossiers of de investeringen van derden zijn uitgelokt door de subsidie van de provincie of sowieso zouden zijn gedaan. Al met al levert dit geen eenduidig beeld op over de omvang van het cadeaueffect.

Figuur 10



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

Figuur 11

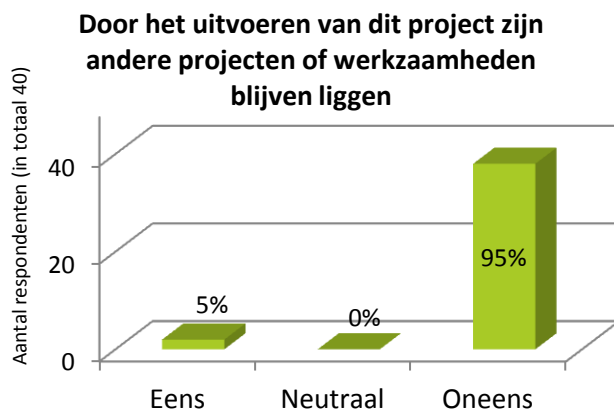


Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

Verdringingseffect

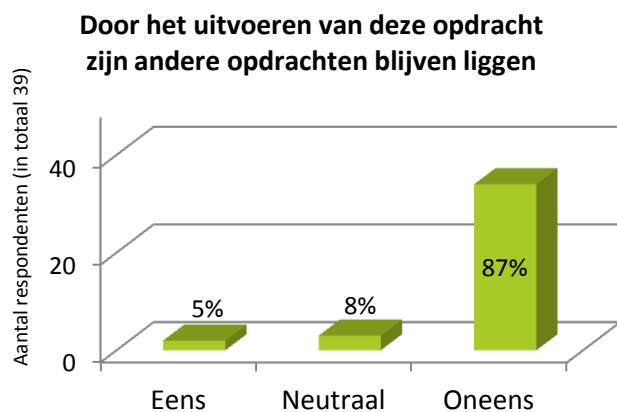
Het is aannemelijk dat er slechts in beperkte mate sprake is van het verdringingseffect (dat betekent dat door de investeringen in het actieplan andere investeringen zijn uitgesteld). Aanvragers van de provinciale subsidie geven namelijk aan dat door het uitvoeren van het project geen andere projecten of werkzaamheden zijn blijven liggen (zie figuur 12). Ook eindbegunstigden geven in meerderheid aan dat er geen andere opdrachten zijn blijven liggen door het uitvoeren van de opdracht in het kader van het actieplan (zie figuur 13).

Figuur 12



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder aanvragers van de provinciale subsidie van het actieplan recessie

Figuur 13



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies van het actieplan recessie

5 Verantwoording over het actieplan recessiebeleid

In dit hoofdstuk gaan wij in op de verantwoording over het actieplan recessie. In paragraaf 5.1 beschrijven we op welke wijze de provincie het actieplan heeft gemonitord en geëvalueerd. In paragraaf 5.2 bespreken we op welke wijze verantwoording over het actieplan recessie is afgelegd aan Provinciale Staten.

94

Leren van investeren in crisistijd

5.1 Monitoring en evaluatie van het actieplan recessie

Normen

- De provincie heeft de voortgang van het actieplan tussentijds in 2009 en in 2010 gemonitord en heeft waar nodig bijgestuurd.
- De provincie heeft de effecten van het actieplan in 2011 na de beëindiging van het actieplan geëvalueerd.

Bevindingen

- De provincie heeft op ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau de voortgang van het actieplan recessie gemonitord en op specifieke onderdelen van het actieplan af en toe bijgestuurd. Deze monitoring is lastig te volgen, doordat de provincie niet elke keer op dezelfde wijze rapporteert.
- De provincie heeft geen evaluatie van de effecten uitgevoerd na de beëindiging van het actieplan. Wel heeft het Bureau Economisch Onderzoek een tussentijdse berekening van het werkgelegenheidseffect gemaakt.

5.1.1 Monitoring en bijsturing

De provincie heeft binnen de provinciale organisatie en op politiek-bestuurlijk niveau informatie over de voortgang van het actieplan bijgehouden. Hieronder beschrijven we welke informatie in welke documenten aanwezig is.

Monitoring op ambtelijk niveau

De afdeling subsidies van de provincie Gelderland heeft vanaf het begin de voortgang van de projecten die onder het actieplan recessie vallen bijgehouden. Bijna alle projecten zijn namelijk 'geboekt' bij de provincie als subsidieproject en hebben een eigen kenmerk en daarmee dossier in het archiefsysteem. De rekenkamer heeft ten behoeve van de outputgegevens voor hoofdstuk drie de meest actuele bestanden tot haar beschikking gekregen. De rekenkamer heeft inzicht gehad in de subsidiedossiers van de afgeronde recessieprojecten.

In de opgevraagde subsidiedossiers zijn veelal de volgende onderdelen aanwezig:

- aanvraag subsidie en goedkeuring (subsidiebeschikking) van de provincie;
- relevante voortgangsinformatie;
- subsidievaststelling zodra dat mogelijk is.

In oktober 2010 heeft de provincie aan alle subsidieontvangers een brief gestuurd met het verzoek om de stand van zaken aan te geven:

- hoeveel van de provinciale subsidie is in 2009 besteed;
- hoeveel van de provinciale subsidie is/wordt in 2010 besteed;
- hoeveel van de provinciale subsidie zal in 2011 nog besteed gaan worden.

Monitoring op politiek-bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau heeft de provincie gemonitord in het kader van de planning & control-documenten en de Statennotities over het Coalitieakkoord/ Uitvoeringsagenda 2007-2011. Omdat voor deze documenten geen gebruik is gemaakt van een vast structuur in de rapportage over het actieplan, is de monitoring lastig te volgen. Een ander punt dat het verkrijgen van inzicht bemoeilijkt is het ontbreken van een eenduidige definitie van het begrip uitvoering; is een project uitgevoerd wanneer daadwerkelijk 'de schep in de grond gaat' of is er al sprake van een project in uitvoering zodra de middelen zijn overgemaakt aan derden? In de hierna volgende beschrijving komen deze punten aan de orde.

In tabel 19 hebben we een overzicht gemaakt van de documenten waarin de provincie het actieplan recessie heeft gemonitord. De vetgedrukte documenten bevatten de meeste informatie over de voortgang van het actieplan recessie. Deze documenten komen in het vervolg van deze rapportage dan ook aan de orde.

Tabel 19 Overzicht verantwoordingsdocumenten van monitoring actieplan

Bron document	Datum document	Hoe gemonitord?
Tussenbalans Coalitieakkoord/ Uitvoeringsagenda 2007-2011 (Statennotitie)	1 september 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht met recessiemaatregelen • Recessiemaatregelen genoemd bij betreffende thema's
Beleidsbegroting 2010	15 september 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Recessiemaatregelen genoemd bij betreffende thema's
Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010 (met wijziging 18 van de Begroting 2009)	6 oktober 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht 'Onderbesteding en recessie' met paragraaf 'Voortgang uitvoering actieplan recessie'
Vervolgvoorstel bij beleidsbegroting 2010 – Gelderse Investeringsagenda 2010-2011	20 oktober 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraaf 'Aanpak recessie' • Recessiemaatregelen bij betreffende thema's genoemd
Beleidsrekening 2009	Voorjaar 2010 Monitor stand 31 december 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Monitor Uitvoeringsagenda waarin recessiemaatregelen worden genoemd
Voorjaarsnota 2010	25 mei 2010 Monitor stand 1 april 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang Actieplan recessie • Monitor Uitvoeringsagenda (incl. recessie)
Begroting 2011	September 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Recessie per beleidsterrein meegenomen
Vervolgvoorstel bij begroting 2011	12 oktober 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Monitor Uitvoeringsagenda (incl. recessie) • Hoofdstuk overzicht voortgang Actieplan recessie
Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoerings- agenda 2007-2011 (Statennotitie)	11 januari 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Recessiemaatregelen genoemd bij thema's • Financiële eindbalans actieplan recessie genoemd
Beleidsrekening 2010	Voorjaar 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht Actieplan recessie
Voorjaarsnota 2011	24 mei 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Enkele financiële wijzigingen van maatregelen

Bron: P&C-documenten en Statennotities provincie Gelderland

Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010

Het eerste overzicht van de voortgang van de uitvoering van het actieplan is verschenen in het Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010 (met wijziging 18 van de Begroting 2009). In hoofdstuk vier 'Onderbesteding en recessie' rapporteert de provincie over de uitvoering van de recessiemaatregelen tot en met augustus 2009. De monitoring van het actieplan is vooral gericht op de besteding van de

budgetten van de projecten. Er is geen sprake van een beschrijving van de inhoudelijke voortgang van de projecten en de voortgang van de planning. De provincie beschrijft de volgende onderdelen:

- het genomen besluit over het actieplan en de selectie van maatregelen;
- inzet van (financiële) middelen (het overmaken van gelden);
- hoe de uitvoering tot en met augustus 2009 is gelopen;
- hoe de verdere monitoring van de voortgang van het actieplan zal plaatsvinden.

In totaal is volgens dit document (p.31) ruim € 155 miljoen voor het actieplan (1^e en 2^e tranche) gereserveerd. Uit het vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010 blijkt dat van de € 99 miljoen die in 2009 door Provinciale Staten was toebedeeld aan het Actieplan, circa € 31 miljoen overgeheveld moet worden naar 2010. De toelichting daarbij is dat *“ruim een derde deel daarvan (id est € 10 miljoen) wordt veroorzaakt door tragere besluitvorming bij de Rijksoverheid over de projecten CAT Agrofood en Science Meets Business”*⁸³. In onderstaande tabel staat een overzicht van de recessiebudgetten die de provincie heeft overgeheveld naar 2010.

Tabel 20 Overheveling van recessiebudgetten naar 2010 (beknopte weergave)

Programma + Recessiemaatregel	Budget (x € mln.)
• Sociaal Beleid - Papendal	7,5
• Klimaatprogramma – diverse klimaatonderwerpen	4,2
• Economische Ontwikkeling – arbeidsmarktbeleid, CAT Agrofood, Science meets business	11,0
• Vitaal Platteland – ecodeucten, kenniscentrum Rivierenland, Waterlinie, herstructurering glastuinbouw	6,1
• Fiets – doorschuiven voor uitvoering van de plannen	1,9
• Nieuwe infrastructuur - doorschuiven voor uitvoering van de plannen	1,2
Totaal	€ 31,9

Bron: Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010 (met wijziging 18 van Begroting 2009), p. 32

De provincie heeft een nadere analyse van de context van de onderbesteding van deze € 31,9 miljoen gemaakt om hiermee inzicht te krijgen in de redenen van onderbesteding. In de volgende tabel volgt het resultaat van de analyse.

⁸³ Vervolgvoorstel PS2009-728 Beleidsbegroting 2010, 6 oktober 2009.

Tabel 21 Oorzaken onderbesteding van recessiegelden⁸⁴

Categorie indeling	Bedrag € x mln.	%
Budgetten met overwegend interne stuurfactoren	1	3%
Budgetten die overwegend extern worden bepaald, maar indirect zijn te beïnvloeden	22	71%
Budgetten die volledig extern worden bepaald	8	26%

Bron: Vervolgvoorstel Begroting 2010, p.27

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 71% van de onderbesteding voornamelijk komt door externe factoren. Het gaat hier om budgetten voor de recessiemaatregelen die *“overwegend extern worden bepaald”* maar die wel indirect door de provincie te beïnvloeden zijn. Wat betreft de uitvoering wijst de provincie erop dat zij afhankelijk is van derden voor de besteding van de middelen en de uitvoering van de projecten. Deze derde partijen dienen een subsidieaanvraag bij de provincie in, welke door de afdeling subsidies wordt behandeld. Vervolgens schetst de provincie dat de provinciale organisatie sinds januari 2009 is gereorganiseerd en er een speciale afdeling subsidies is gecreëerd. De provincie noemt deze twee factoren (afhankelijkheid van derden en reorganisatie) niet expliciet als verklaringen voor de vertraging en overheveling, maar schetst hiermee de context van de uitvoering van het actieplan. De provincie stelt zich echter wel nog steeds op het standpunt dat de projecten in 2009 en 2010 uitgevoerd moeten worden. In het vervolgvoorstel beleidsbegroting 2010 is te lezen : *“Het criterium “uitvoering in 2009 en 2010” wordt strikt gehanteerd; wanneer de provinciale bijdrage niet in deze jaren zijn besteed, wordt de subsidiebeschikking teruggetrokken”*⁸⁵.

Gedeputeerde Staten stellen voor om de verdere monitoring van de voortgang van het actieplan te laten verlopen via de bestaande begrotingscyclus. De provincie geeft aan dat de voortgang van het Actieplan recessie bestuurlijk wordt bijgehouden met de ‘Monitor Uitvoeringsagenda/Coalitieakkoord 2007-2011’⁸⁶. In deze monitor staat de voortgang van de projecten uit het Coalitieakkoord 2007-2011. De laatste monitor van het actieplan recessie wordt meegenomen in de Jaarrekening 2010, omdat het actieplan recessie tijdelijk is voor de jaren 2009 en 2010.

Beleidsrekening 2009

In de beleidsrekening 2009 schetst de provincie de voortgang van individuele projecten. Tevens is de voortgang van het actieplan opgenomen in de Monitor

⁸⁴ Dit model is afkomstig uit het rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland genaamd ‘Onderbesteding’ uit 2008.

⁸⁵ Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010, p. 32.

⁸⁶ Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2010, p. 33.

Uitvoeringsagenda, met de stand van 31 december 2009⁸⁷. Dit is conform het voorstel uit het Vervolgvoorstel bij de Beleidsbegroting 2010 zoals hierboven aangegeven.

In de monitor is aangegeven welke projecten afkomstig zijn uit het Actieplan recessie. De provincie heeft in deze monitor de volgende gegevens opgenomen:

- naam van het specifieke project;
- in uitvoeringsagenda beschreven resultaat;
- realisatietermijn;
- voortgang/stand van zaken per 31 december 2009;
- verantwoordelijk lid van Gedeputeerde Staten;
- antwoord op de vraag 'op schema'? Antwoord bestaat uit groen (ja), oranje (deels) of rood (nee).

Uit de beleidsrekening van 2009 blijkt dat alle projecten op schema liggen. Hierbij is gerapporteerd op basis van de bijgestelde begroting van oktober 2009, waarin is besloten dat € 31 miljoen die voor 2009 gereserveerd zou worden, overgeheveld wordt naar 2010.

Voorjaarsnota 2010

In de Voorjaarsnota van 2010 schetsen Gedeputeerde Staten in een hoofdstuk de voortgang van het actieplan en doen zij voorstellen voor herallocatie van recessiegelden, omdat *"sommige oorspronkelijk beoogde voorstellen geen doorgang vinden"*⁸⁸. De monitoring over het actieplan is uitgebreider dan in de voorgaande documenten. De reden is dat de Staten een specifiek verzoek tot het geven van een overzicht van de bestedingen van de recessiemiddelen in 2009 hebben gedaan⁸⁹.

Gedeputeerde Staten geven dit overzicht door tabellen met beschikbare budgetten van 2009 en 2010 en de uitgaven die in 2009 reeds zijn gedaan per recessiemaatregel. Voor de projecten uit de eerste tranche was er in 2009 sprake van een onderbesteding van € 9,67 miljoen op basis van de bijgestelde begroting. Over de projecten uit de tweede tranche merken Gedeputeerde Staten op: *"Van de subsidies in tabel 2 is het grootste deel reeds eind 2009 beschikt. De werkelijke uitgaven zullen echter pas in 2010 plaatsvinden. Vandaar dat het budget in de jaarschijf 2010 is opgenomen. Dit is niet afwijkend van het originele voorstel"*⁹⁰. Deze weergave maakt het niet mogelijk om te zien welk bedrag nu precies is uitgegeven in 2009 en daarmee wat besteed dient te worden in 2010. Verder blijkt uit de Voorjaarsnota dat bij tien projecten sprake was van een 'substantiële

⁸⁷ Monitor op de GS Uitvoeringsagenda 2007-2011, bijlage bij de Eindbalans Coalitieakkoord Uitvoeringsagenda 2007-2011.

⁸⁸ Voorjaarsnota 2010, p.2.

⁸⁹ Voorjaarsnota 2010, p.81.

⁹⁰ Voorjaarsnota 2010, p.82.

afwijking van het budget'. De provincie heeft voor deze tien projecten een toelichting opgenomen (idem).

Tot slot is uit de Voorjaarsnota 2010 op te maken dat er sprake is van vrijval van recessiegelden. Het gaat om vijf projecten met een budget van € 2,36 miljoen in totaal. Bij vier van deze projecten is de uitvoering wel gerealiseerd maar tegen een lager bedrag of was een beroep op een gegeven garantstelling niet noodzakelijk. In het vijfde geval ('Restauratie boerderijcomplex Maasdijk Poederoijen') bleek uitvoering niet meer mogelijk vanwege vastgelopen onderhandelingen met de aanvrager van de recessiegelden. De provincie stelt vervolgens voor om een budget van ruim € 2 miljoen te besteden aan tien andere projecten die de provincie per project toelicht. Hiermee is er sprake van herallocatie van een deel van de recessiegelden en wordt er bijgestuurd op dit onderdeel.

Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2011

Gedeputeerde Staten geven in het Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2011⁹¹ aan beknopt de voortgang te beschrijven, omdat zij voornemens zijn Provinciale Staten uitgebreid in de Eindbalans te informeren over de resultaten van het actieplan recessie. In het document wordt een inhoudelijke voortgang per overkoepelende recessiemaatregel beschreven en wordt voorgesteld om de uitvoeringstermijn van negen projecten te verlengen. Het gaat om negen projecten uit de tweede tranche. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij hebben besloten voor al deze projecten het verzoek van verlenging goed te keuren. De reden die zij daarvoor aandragen is dat zij verwachten dat de projecten binnen enkele maanden in de loop van 2011 alsnog afgerond zullen worden. Per project is de reden van vertraging en het besluit aangegeven.

Het gaat om de volgende projecten:

1. Arbeidsmarktprogramma Noord Veluwe;
2. Onderwijsvouchers Bouw;
3. Achterhoekse talenten in beeld;
4. Revitalisering de Geerden;
5. PArk A 12m;
6. Revitalisering Kayersmolen/Kuipersveld Apeldoorn;
7. Algenpilot, Universiteit Wageningen;
8. Revitalisering De Fluun, gemeente Montferland.

Door het besluit om projecten te verlengen, is sprake van bijsturing op de uitvoering door de provincie.

⁹¹ Vervolgvoorstel PS2010-699 Begroting 2011, 12 oktober 2010, p. 1.

Eindbalans Coalitieakkoord

In de Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011 en de Beleidsrekening 2010 maakt de provincie tot slot de balans van het actieplan op. In de Eindbalans⁹² geeft de provincie aan dat het actieplan heeft geleid tot een resultaat van 5.600 mensjaren arbeid. Hiernaast schetst de provincie in de Eindbalans ook de context dat de economische vooruitzichten nog *“allerminst rooskleurig”*⁹³ zijn. De provincie geeft expliciet aan dat zij niet uitgaat van een directe invloed van het maatregelenpakket op *“het feit dat de economie niet meer krimpt”*⁹⁴.

Onder de pijler ‘duurzame leefomgeving’ in de Eindbalans wordt aangegeven welke middelen zijn besteed aan het actieplan. Vanaf 2009 tot en met november 2010 is ruim € 97 miljoen besteed. Voor 2011 is € 50 miljoen gereserveerd. De provincie geeft hierin aan dat het extra investeringsvolume voor de recessieplannen in totaal € 148 miljoen bedraagt⁹⁵.

In bijlage 1 bij de Eindbalans is de Monitor Uitvoeringsagenda 2007-2011 opgenomen. Hierin is de stand van zaken van alle projecten per 31 december 2010 gerapporteerd. Alle projecten uit het actieplan recessie staan ‘op groen’. Dat wil zeggen dat de uitvoering op schema ligt ten opzichte van de (bijgestelde) uitvoeringstermijnen.

Beleidsrekening 2010

In de Beleidsrekening 2010 geeft de provincie een terugblik op 2010 en concludeert over het actieplan: *“Ons inziens is de inzet van de recessiemiddelen, waarbij projecten naar voren zijn gehaald en een additioneel investeringspakket is ingezet, een succes. Hiermee is onze provincie erin geslaagd om in een relatief korte periode ruim € 142 miljoen extra in te zetten om zo bij te dragen aan een sneller economisch herstel”*⁹⁶.

Vervolgens geeft de provincie in de Beleidsrekening 2010 het overzicht van de totaaluitgaven 2009-2010 van de recessiemaatregelen (€ 142 miljoen). In dit overzicht hebben Gedeputeerde Staten daar waar projecten niet geheel zijn gerealiseerd toelichtingen opgenomen. Het gaat om de volgende projecten die niet geheel zijn gerealiseerd:

1. versnelde investeringen in het openbaar vervoer: de geplande ontwikkeling van de prototype minibus is uitgesteld;
2. versnelde aanleg fietspaden: dit fietspad is in aanleg;

⁹² Statennotitie PS2011-64 Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 11 januari 2011.

⁹³ Statennotitie PS2011-64 Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 11 januari 2011, p.3.

⁹⁴ Statennotitie PS2011-64 Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 11 januari 2011, p.3.

⁹⁵ Statennotitie PS2011-64 Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 11 januari 2011, p.17.

⁹⁶ Beleidsrekening 2010, p.7.

3. extra klimaatinvesteringen: een bedrag van € 100.000,- wordt uitgegeven in 2011;
4. realisering ultramoderne sporthal: dit project bleek niet realiseerbaar in 2010. Daarom is besloten dit project niet uit te voeren;
5. extra inzet voor veiling Plantion: het ging hier om een garantstelling waar geen gebruik van is gemaakt;
6. extra geld voor veilige fietspaden: een bedrag van €1.430.000 is nog niet uitgegeven. Er zijn volgens de beleidsrekening inmiddels wel verplichtingen aangegaan;
7. extra inzet voor Buren, uitgebaggerde Korne: dit project is uiteindelijk tegen lagere kosten gerealiseerd. Het restant is toegevoegd aan het budget voor nieuwe projecten.

De provincie geeft in de beleidsrekening 2010 aan dat de uitvoering goed op schema ligt. Meer specifiek zegt zij hierover: *“in ruim 90% van de programma’s en projecten zal de eindstreep worden gehaald c.q. zal het resultaat worden geboekt dat we samen met onze partners hebben afgesproken”*⁹⁷. Uit het ambtelijk wederhoor kwam naar voren dat het hier gaat om de uitkomsten van een inventarisatie waarin subsidieontvangers gevraagd is of zij verwachten de uitvoering binnen de (eventueel bijgestelde) uitvoeringstermijn kunnen afronden. Daarnaast schrijven Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten: *“Over deze voorstellen hebt u besloten in het voorjaar van 2009 en het ter beschikking gestelde geld is bijna in zijn geheel conform plan beschikt in 2009 en 2010. Het grootste deel van de projecten is in die twee jaar ook uitgevoerd en afgerond, voor een deel van de projecten loopt de uitvoering nog door in 2011”*⁹⁸.

5.1.2 Bijsturing en evaluatie van het actieplan

Heeft de provincie bijgestuurd?

Uit de verantwoordingsdocumenten is een aantal keer naar voren gekomen dat de provincie op specifieke projecten heeft bijgestuurd door de tijdsperiode aan te passen of recessiegeld over te hevelen. Enkele voorbeelden van bijsturing die in de vorige paragraaf genoemd zijn:

- overhevelen van € 31,9 miljoen van 2009 naar 2010⁹⁹
- herallocatie van € 2,36 miljoen naar andere projecten¹⁰⁰
- tijd verlengd van negen projecten met uitloop in 2011¹⁰¹

⁹⁷ Beleidsrekening 2010, p.3.

⁹⁸ Beleidsrekening 2010, p.7.

⁹⁹ Beleidsbegroting 2010.

¹⁰⁰ Voorjaarsnota 2010.

¹⁰¹ Beleidsbegroting 2011.

Hiermee constateren we dat de provincie op deze punten en momenten heeft bijgestuurd.

Tussentijdse evaluatie

Het Bureau Economisch Onderzoek heeft een tussentijdse berekening gemaakt van de beoogde effecten en deze in een memorandum gepubliceerd. Uit het memorandum blijkt dat medio november 2010 € 97,- miljoen van de in totaal gereserveerde € 148,- miljoen besteed was¹⁰². In paragraaf 4.2 is de rekenkamer op deze berekening en de daadwerkelijke realisatie in 2010 ingegaan.

5.2 Verantwoording aan Provinciale Staten

Norm

- Provinciale Staten zijn tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de totstandkoming, voortgang en realisatie van het actieplan recessiemaatregelen.

Bevindingen

- Provinciale Staten hebben de Statenvoorstellen van het actieplan recessie eerste en tweede tranche goedgekeurd.
- PS zijn in 2009, 2010 en begin 2011 regelmatig over de voortgang geïnformeerd. De informatie over de voortgang is in de beleidsrekening 2010 te rooskleurig weergegeven. Uit de gegevens van de rekenkamer blijkt dat 26% van het actieplan recessie daadwerkelijk in 2009 en 2010 is uitgevoerd en afgerond en in januari 2012 was 44% van het actieplan uitgevoerd. De provincie noemt in de Beleidsrekening 2010: *Het grootste deel van de projecten is in die twee jaar ook uitgevoerd en afgerond, voor een deel van de projecten loopt de uitvoering nog door in 2011.* Het ontbreken van een eenduidige definitie van de begrippen besteed, gerealiseerd en afgerond en de verlengde en bij voorbaat niet in de tijdsperiode 2009-2010 passende subsidietermijnen zijn hier debet aan.
- De informatie aan PS is tijdig en in financieel opzicht volledig en juist geweest, de informatie over de voortgang is in de beleidsrekening 2010 te rooskleurig voorgesteld.

¹⁰² Op basis van de begroting volgens het 'Onderzoeksmemorandum Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009-2010.

Tijdig geïnformeerd?

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat Provinciale Staten via de bestaande begrotingscyclus en via de verantwoording over het Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011 met regelmaat zijn geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang en resultaten van het actieplan recessie. Zij zijn telkens tijdig geïnformeerd over de voortgang en hebben op specifieke onderdelen bijgestuurd.

Volledig geïnformeerd?

Hoewel Provinciale Staten met regelmaat zijn geïnformeerd over het actieplan, is de informatie over de inhoudelijke voortgang en realisatie niet duidelijk.

- *Financiële besteding*

In de P&C-documenten zijn Provinciale Staten telkens geïnformeerd op basis van bijgestelde begrotingen. Daarmee zijn zij juist geïnformeerd over de besteding van de recessiemiddelen.

- *Realisatie actieplan*

In 2009 en 2010 is 26% van het actieplan uitgevoerd. In januari 2012 is volgens informatie van de afdeling subsidies 44% van het actieplan uitgevoerd. Het is onduidelijk hoe deze percentages overeenkomen met de constatering van de provincie in de beleidsrekening van 2010 dat het grootste deel van de projecten binnen de tijd is uitgevoerd en afgerond.

Juist geïnformeerd?

De vraag die zich nu aandient is: klopt de informatie die Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten heeft gegeven? Hierbij gaat het om de financiële en inhoudelijke informatie, waarbij wij uitgaan van de laatste, meest actuele informatie over de realisatie van het actieplan.

Uit de informatie in de jaarrekening 2010 zou de indruk kunnen ontstaan dat het actieplan grotendeels conform plan in 2009 en 2010 is uitgevoerd. In hoofdstuk drie hebben wij gerapporteerd over de stand van de uitvoering en hebben we geconstateerd dat 26% van de projecten daadwerkelijk is afgerond in de periode 2009-2010. De informatie in de beleidsrekening 2010 is ten aanzien van de voortgang te rooskleurig weergegeven. Het ontbreken van een eenduidige definitie van de begrippen besteed, gerealiseerd en afgerond en de verlengde en bij voorbaat niet in de tijdsperiode 2009-2010 passende subsidietermijnen zijn hier debet aan.

Bijlagen

Bijlage 1:

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Gelderland

- Beleidsbegroting 2010-2011
- Beleidsrekening 2009-2010
- Besluit PS2009-200 inzake het Actieplan recessie 2009-2010, 15 april 2009
- Besluit PS2009-466 inzake de Tweede tranche van de maatregelen ter bestrijding van de economische recessie, 8 juli 2009
- Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum De kredietcrisis en de Gelderse economie, 19 januari 2009
- Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum De Gelderse economie 2009-2010 kredietcrisis en mogelijke gevolgen, 23 februari 2009
- Discussienota voor GS: Gelderse rol in recessietijd?, 14 december 2008
- Motie 17 PS2009-328 bij PS-vergadering d.d. 15 april 2009
- Statennotitie PS2009-686 Tussenbalans op het Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 1 september 2009
- Statennotitie PS2011-64 Eindbalans Coalitieakkoord/Uitvoeringsagenda 2007-2011, 11 januari 2011
- Statenvoorstel PS2008-676 Actualisering Meerjarige Investeringsreserve Gelderland 2008, 23 september 2008
- Statenvoorstel PS2009-181 Kadernota Belvoir : provinciaal cultuurhistorisch beleid 2009-2012, 3 maart 2009
- Statenvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 26 februari 2009
- Statenvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009
- Verslag PS2009-328 Vergadering Provinciale Staten d.d. 15 april 2009
- Vervolgvoorstel C-376 Inzet Meerjarig Investeringsfonds Gelderland 2004-2011, 23 april 2002
- Vervolgvoorstel PS2007-333 Gelderland maakt het verschil Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, 19 juni 2007
- Vervolgvoorstel PS2009-200 Gelders actieplan recessie, 27 maart 2009
- Vervolgvoorstel PS2009-466 Honorering recessiemaatregelen van externe partijen, 2 juni 2009
- Vervolgvoorstel PS2009-728 Begroting 2010 (met wijziging 18 van de Begroting 2009), 6 oktober 2009
- Vervolgvoorstel PS2009-728 Begroting 2010 - Gelderse Investeringsagenda 2010-2011, 20 oktober 2009

- Vervolgvoorstel PS2010-699 Begroting 2011 (met wijziging nr. 15 van de begroting 2010 en wijzigingen 2 en 3 van de begroting 2011), 12 oktober 2010
- Voorjaarsnota 2009-2011

Andere documenten

- IPO (geen datum) Maatregelenpakket aanpak economische crisis
- Provincie Drenthe (10 maart 2010) Voortgang Drentse versnellingsagenda
- Provincie Friesland (10 maart 2009) Friese versnellingsagenda, Notitie GS
- Provincie Groningen (5 maart 2009) Versnellingsagenda
- Provincie Groningen (30 juni 2009 en 8 december 2009) Brieven aan Provinciale Staten
- Provincie Limburg (september 2008) Versnellingsagenda 2008-2011 Naar een hogere versnelling
- Provincie Noord-Brabant (juni 2009) Aanpak kredietcrisis Plan van aanpak februari 2009-februari 2012
- Provincie Noord-Brabant (31 oktober 2011) Evaluatie economische kredietcrisismaatregelen
- Provincie Noord-Brabant (28 januari 2010) Kwartaalmonitor Aanpak economische crisis provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Brabant (1 juni 2010) Notitie ten behoeve van: Commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid
- Provincie Overijssel (7 april 2009) Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010
- Provincie Zeeland (10 april 2009) Plan van aanpak Provincie Zeeland Sterker en duurzamer
- Provincie Zeeland (29 mei 2009, augustus 2009, 27 oktober 2009 en 30 maart 2010) Voortgangsrapportages Plan van aanpak economische crisis
- Provincie Zuid-Holland (september 2009) Tussenrapportage Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie
- Randstedelijke Rekenkamer (juni 2011) Vaart maken bij tegenwind, Onderzoek Versnellingsagenda provincie Utrecht
- Rapport Interbestuurlijke werkgroep (19 februari 2009) Gezamenlijke aanpak economische crisis

Websites

- Provincie Gelderland: <http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=8916> geraadpleegd 12 februari 2012)
- www.gelderse-economie.nl

Bijlage 2:

Geraadpleegde personen

Oriënterende gesprekken

- Mw. Bieze - Gedeputeerde Mobiliteit, Economie en Omgevingsvergunningen en -handhaving
- Mw. Van den Born – Statenlid CDA
- Dhr. Dijkstra – Statenlid VVD
- Mw. Van Driel – (voormalig) Statenlid SP
- Dhr. Van Eck – Statenlid GroenLinks
- Mw. Faber – Statenlid PVV
- Dhr. De Groot – Fractievoolger Partij voor de Dieren
- Dhr. Groot – Statenlid PvdA
- Dhr. Van 't Hoog – Statenlid ChristenUnie
- Dhr. Mulder – Statenlid 50PLUS
- Dhr. Plug – Statenlid ChristenUnie
- Mw. Van der Pool – Fractievoolger D66
- Dhr. Ruitenbergh – Statenlid SGP
- Dhr. Schol – Voorzitter Statencommissie Mobiliteit, Innovatie en Economie (MIE)
- Mw. Waardenburg – Voorzitter Statencommissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn (AFW)
- Dhr. Huntink – Project/programmaleider P&C/MERO/EZ

Interviews

- Dhr. Cornet – Afdelingsmanager Mobiliteit, economie en ruimtelijke ordening
- Dhr. Braber – Strategisch adviseur afdeling financiën
- Dhr. Blanken – Strategisch adviseur afdeling strategie
- Mw. Lauret – Teammanager subsidieverlening
- Dhr. Walsweer – Medewerker Bureau Economisch Onderzoek
- Dhr. Weijens – Manager afdeling financiën
- Dhr. Markink – Gedeputeerde financiën
- Dhr. Peters – Oud-gedeputeerde financiën
- Dhr. Van Moorsel – Secretaris SER Gelderland
- Dhr. Fredriksz – Adviseur financiën IPO
- Dhr. Rutten – Manager afdeling regiostimulering bij Kamer van Koophandel Centraal Gelderland
- Dhr. Oostermeijer – Hoofd Beleidszaken bij VNO-NCW Midden

Bijlage 3:

Aanpak enquête

Enquête eindbegunstigden en aanvragers

De rekenkamer heeft een telefonische enquête gehouden onder eindbegunstigden van de provinciale subsidies. Dat zijn de bedrijven en organisaties die voor projecten in het kader van het actieplan recessie werk hebben verricht. Gezien de diversiteit van maatregelen in het actieplan gaat het daarbij om zeer uiteenlopende organisaties en bedrijven. Dit varieert van aannemers die restauratiewerkzaamheden hebben uitgevoerd tot gespecialiseerde bedrijven in waterwerkzaamheden. De rekenkamer heeft eveneens een telefonische enquête gehouden onder aanvragers van de provinciale subsidies. Dit zijn de organisaties die de opdracht voor werk hebben gegeven aan eindbegunstigden. Ook daarbij gaat het om uiteenlopende organisaties, variërend van gemeenten en waterschappen tot arbeidsmobiliteitscentra.

Aan de hand van deze gesprekken hebben we inzicht verkregen in de effecten, verklaringen, eventuele neveneffecten van de recessiemaatregelen en mogelijke leerpunten. Voor de enquête onder eindbegunstigden stond het belang van het project voor werk en omzet centraal. In de enquête onder aanvragers lag de nadruk op samenwerking met de provincie en economische effecten in bredere zin, zoals economische structuurversterking. In deze bijlage zijn de volledige vragenlijsten opgenomen.

Interpretatie uitkomsten en afbakening

De uitkomsten van de enquêtes vormen voor dit onderzoek geen harde informatie, maar geven een indicatie van de beschreven thema's. Dit komt omdat het meningen en ervaringen van een deel van de betrokkenen betreft. Daarnaast is voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten geboden vanwege het risico op sociaal wenselijke antwoorden.

Voor het benaderen van de respondenten hebben we gebruik gemaakt van gegevens van de provincie. De provincie heeft een bestand aangeleverd van alle projecten in het kader van het actieplan recessie (eerste en tweede tranche). Daarin is aangegeven of het project al dan niet is afgerond. We hebben ervoor gekozen om enquêtes te houden onder aanvragers en eindbegunstigden van alle afgeronde projecten. Het is immers alleen zinvol te vragen naar effecten als een project ook daadwerkelijk is uitgevoerd. De resultaten van de enquête gaan dus

over projecten die zijn uitgevoerd en niet over de projecten die nu nog in uitvoering zijn.

In het bestand van de provincie bevinden zich ook projecten die de provincie aanduidt als intern. Dit zijn projecten waarbij er geen sprake is van een aanvraag van subsidie door een derde, maar waarbij de provincie zelf de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering heeft genomen. Deze projecten zijn niet meegenomen bij de telefonische enquêtes. Overigens gaat het bij de interne projecten om een beperkt deel van het budget van de als afgerond aangemerkte projecten van het actieplan recessie, namelijk 22%. Het grootste deel van de afgeronde projecten van het actieplan is daarmee benaderd voor de telefonische enquêtes.

Voor een aantal projecten is de aanvrager van de provinciale subsidie ook de uitvoerder. Deze organisaties zijn voor de telefonische enquête benaderd als aanvrager en dus niet als eindbegunstigde (uitvoerder) van het project. Anders zouden dezelfde organisaties dubbel worden benaderd.

Vragenlijst aanvragers

Inleiding

Ik bel u namens de Rekenkamer Oost-Nederland. Wij doen onafhankelijk onderzoek voor de provincie Gelderland en Overijssel. De resultaten verwerken wij in een rapport en presenteren wij aan Provinciale Staten.

Wij voeren momenteel onderzoek uit naar het actieplan recessie van de provincie. De provincie wilde de recessie in 2009 en 2010 bestrijden door te investeren in allerlei projecten. Wij onderzoeken of deze maatregelen effectief zijn geweest.

Om hier antwoord op te krijgen vragen we aan aanvragers van de provinciale middelen naar het belang van het project in relatie tot de ervaren economische situatie.

In dit geval gaat het om het **project**:

[titel project]:.....
[naam aanvrager]:.....

Aanvrager bekend:

1. Klopt het dat u voor dit project financiële ondersteuning heeft ontvangen van de provincie?
 - a. Ja → vraag 2
 - b. Nee → vraag 3

2. Wie van uw organisatie kan ik daar iets over vragen? Als de juiste persoon: Zou ik u daar een aantal vragen over mogen stellen? Het duurt ongeveer 10 minuten en uw antwoorden worden anoniem verwerkt.

Ga door naar vraag 4

Aanvrager onbekend:

3. Wie heeft de provinciale middelen aangevraagd?

Naam organisatie en plaats:.....

Telefoonnummer:.....

Einde gesprek

Kenmerken organisatie

4. In welke sector is uw organisatie actief?.....

5. Waar is uw organisatie gevestigd?

Plaats:.....

Invloed economische recessie

6. Wat waren de gevolgen van de recessie in 2009 en 2010 voor uw organisatie?

.....

Het recessieproject

7. Bent u ervan op de hoogte dat uw project deel uitmaakt van de recessiemaatregelen van de provincie?

- a. Ja.
- b. Nee.
- c. Weet niet.

8. Bent u door de provincie betrokken bij de totstandkoming van het actieplan recessiemaatregelen?

- a. Ja.
- b. Nee.
- c. Weet niet.

9. Was het project doorgegaan zonder de financiële bijdrage van de provincie? *Kunt u dit toelichten?*

- a. Ja.
- b. Nee.
- c. Weet niet.

10. Is het project eerder opgestart dan gepland dankzij de financiële bijdrage van de provincie? *Kunt u dit toelichten?*

- a. Ja.
- b. Nee.
- c. Weet niet.

11. Wie heeft het project uitgevoerd/wie heeft er voor dit project werk verricht?

Naam bedrijf en plaats:.....

Contactpersoon:.....

Telefoonnummer:.....

12. Welke activiteiten zijn uitgevoerd in dit project?

.....

13. Wanneer zijn de werkzaamheden afgerond?

a. Maand: jaar:.....

b. Nog niet afgerond, want

.....

14. Hoeveel werknemers hebben deze opdracht uitgevoerd (indien mogelijk aangeven in uren per werknemer)?

.....

15. Hoe is bepaald wie de opdracht uit mocht voeren?

.....

Inhoudelijke vragen

16. Wat is het doel van het project en is dat gehaald?

.....

17. Hoe draagt dit project bij aan de regionale economie?

.....

18. Heeft dit project een positief vervolg gekregen (zoals extra werk, innovatie, betere concurrentiepositie, kennis of contacten)?

.....

19. Heeft dit project geleid tot behoud van of extra werkgelegenheid? *Kunt u dit toelichten?*

a. Ja

b. Nee

c. Weet niet.

Stellingen

20. Wat is uw mening over de volgende stellingen? U kunt kiezen tussen mee eens, neutraal, of mee oneens. [antwoord vinken]

	Eens	Neutraal	Oneens
a. Dit project was belangrijk voor mijn organisatie.			
b. Dit project was belangrijk voor het bedrijfsleven.			
c. Dit project heeft gezorgd voor innovatie.			
d. Dit project heeft gezorgd voor extra werk voor bedrijven.			

	Eens	Neutraal	Oneens
e. De provincie heeft belemmeringen om het project snel te starten weggenomen.			
f. Dit project heeft gezorgd voor nieuwe contacten in de sector.			
g. Dit project heeft gezorgd voor extra kennis.			
h. Door het uitvoeren van dit project zijn andere projecten of werkzaamheden blijven liggen.			
i. Dit project was doorgegaan zonder financiële steun van de provincie.			
j. Door de financiële bijdrage van de provincie heeft mijn organisatie ook een financiële bijdrage gedaan aan dit project.			
k. De investeringen van de provincie in ons project hebben ons voldoende vertrouwen gegeven voor de aankomende tijd.			
l. Door de investeringen van de provincie in ons project voelen wij ons gesteund door de overheid in deze economische tijd.			
m. Het is een goede zaak dat de provincie de regionale economie heeft gestimuleerd met deze recessiemaatregelen.			

Tot slot

21. Heeft u nog tips/suggesties voor de provincie om (in het vervolg) de recessie te bestrijden?

.....

22. Heeft u wellicht nog andere opmerkingen of vragen?

.....

23. Stelt u het op prijs het onderzoeksrapport te ontvangen?

a. Ja, e-mailadres:.....

b. Nee, bedankt.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Vragenlijst eindontvangers

Inleiding

Ik bel u namens de Rekenkamer Oost-Nederland. Wij doen onafhankelijk onderzoek voor de provincie Gelderland en Overijssel. De resultaten verwerken wij in een rapport en presenteren wij aan Provinciale Staten.

Wij voeren momenteel onderzoek uit naar het actieplan recessie van de provincie. De provincie wilde de recessie in 2009 en 2010 bestrijden door te investeren in allerlei projecten. Wij onderzoeken of deze maatregelen effectief zijn geweest: heeft het werkgelegenheid opgeleverd in 2009 en 2010?

Om hier antwoord op te krijgen vragen we aan organisaties en bedrijven naar het belang van het project in relatie tot de ervaren economische situatie.

In dit geval gaat het om het **project**:

[titel project]:.....

[naam aanvrager]:.....

Eindbegunstigde bekend:

1. Klopt het dat uw bedrijf werkzaamheden heeft verricht voor dit project?

a. Ja → vraag 2

b. Nee → vraag 3

2. Wie van uw organisatie kan ik daar iets over vragen? *Als de juiste persoon*: Zou ik u daar een aantal vragen over mogen stellen? Het duurt ongeveer 10 minuten en uw antwoorden worden anoniem verwerkt.

Eindbegunstigde onbekend:

3. Wie heeft het project uitgevoerd?

Naam bedrijf en plaats:.....

Telefoonnummer:.....

Einde gesprek

Bedrijfskenmerken

4. In welke sector is uw bedrijf actief?

.....

5. Waar is uw bedrijf gevestigd?

Plaats:.....

6. Hoeveel werknemers werken in uw bedrijf?

a. 1-10

b. 11-50

c. 51-100

d. 101-250.

e. Meer dan 250.

Invloed economische recessie

7. Wat waren de gevolgen van de recessie in 2009 en 2010 voor uw bedrijf?

.....

Uitvoering opdracht voor het recessieproject

8. Bent u ervan op de hoogte dat uw project deel uitmaakt van de recessiemaatregelen van de provincie?

- a. Ja.
- b. Nee.
- c. Weet niet.

9. Van wie heeft u de opdracht gekregen?

.....

10. Welke werkzaamheden heeft u verricht?

.....

11. Wanneer zijn de werkzaamheden afgerond?

- a. Maand: jaar:.....
- b. Nog niet afgerond, want

.....

- c. Weet niet.

Inhoudelijke vragen

12. Heeft deze opdracht een positief vervolg gekregen (zoals extra werk, innovatie, betere concurrentiepositie, kennis of contacten)?

.....

13. Hoe was het met uw bedrijf gegaan als deze opdracht er niet was geweest?

.....

14. Hoe belangrijk was deze opdracht voor uw bedrijf?

.....

15. Hoeveel werknemers hebben deze opdracht uitgevoerd (indien mogelijk aangeven in uren per werknemer)?

.....

16. Hoeveel invloed had deze opdracht op de totale omzet van uw bedrijf op dat moment?

- a. minder dan 10%
- b. 11-50%
- c. 51-89%
- d. 90% of meer

Stellingen

17. Wat is uw mening over de volgende stellingen? U kunt kiezen tussen mee eens, neutraal, of mee oneens. [antwoord vinken]

	Eens	Neutraal	Oneens
a. Wij hadden werk genoeg in 2009 en 2010.			
b. Dankzij deze opdracht heb ik werknemers kunnen behouden of extra werknemers aangetrokken.			
c. Dankzij deze opdracht is de totale omzet op dat moment gelijk gebleven.			
d. Deze opdracht was nodig om het bedrijf overeind te houden.			
e. Voordat we deze opdracht kregen, ging het slecht met het bedrijf.			
f. Wij hebben extra werknemers moeten inhuren om deze opdracht uit te voeren.			
g. Zonder deze opdracht waren er werknemers gedwongen ontslagen.			
h. Ik heb de opdracht deels laten uitvoeren door/ doorgezet naar een ander bedrijf.			
i. Door het uitvoeren van deze opdracht zijn andere opdrachten blijven liggen.			
j. Na de opdracht zijn er alsnog werknemers gedwongen ontslagen.			
k. Deze opdracht hadden wij ook gekregen zonder financiële steun van de provincie.			
l. De investeringen van de provincie in onze opdracht hebben ons voldoende vertrouwen gegeven voor de aankomende tijd.			
m. Door de investeringen van de provincie in onze opdracht voelen wij ons gesteund door de overheid in deze economische tijd.			
n. Het is een goede zaak dat de provincie de regionale economie heeft gestimuleerd met deze recessiemaatregelen.			

116

Leren van investeren in crisistijd

Tot slot

18. Heeft u nog tips/suggesties voor de provincie om (in het vervolg) de recessie te bestrijden?

.....

19. Heeft u wellicht nog andere opmerkingen of vragen?

.....

20. Stelt u het op prijs het onderzoeksrapport te ontvangen?

- a. Ja, e-mailadres:.....
- b. Nee, bedankt.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 4:

SEO Onderzoek kwantitatieve analyse recessiemaatregelen

118

Leren van investeren in crisistijd

Amsterdam, februari 2012
In opdracht van Rekenkamer Oost-Nederland

Onderzoek kwantitatieve analyse recessiemaatregelen provincie Gelderland

Arjan Heyma
Carl Koopmans



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-06

ISBN 978-90-6733-634-5

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	I
1 Aanleiding en probleemstelling	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Onderzoeksvragen.....	2
1.3 Opzet onderzoek kwantitatieve analyses.....	3
2 Financiële multiplier investeringsimpuls	5
2.1 Werkwijze provincie Gelderland.....	5
2.2 Kanttekeningen bij werkwijze provincie.....	6
2.3 Financiële multiplier gebaseerd op realisatie.....	8
2.4 Conclusies.....	11
3 Werkgelegenheidseffecten o.b.v. input-outputanalyse	13
3.1 Werkwijze provincie Gelderland.....	13
3.2 Kanttekeningen bij werkwijze provincie.....	14
3.3 Werkgelegenheidseffect gebaseerd op realisatie.....	18
3.4 Werkgelegenheidseffecten na 2010.....	22
3.5 Conclusies.....	22
Literatuurlijst	25
Bijlage A Productie per baan	27

Samenvatting

Het Gelders Actieplan Recessie heeft in de periode 2009-2010 ongeveer 550 extra banen opgeleverd, waarvan ongeveer 450 in de provincie Gelderland. Dat zijn er veel minder dan de 6.000 extra banen die oorspronkelijk werden voorspeld door de provincie Gelderland. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn dat het bij veel investeringsprojecten niet is gelukt om ze voor 2011 te realiseren en dat de uitgelokte bestedingen door derden veel lager liggen dan van te voren ingeschat.

Het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 was er op gericht om door middel van een eenmalige bestedingsimpuls van bij elkaar 147 miljoen euro aanvullende bestedingen door andere partijen uit te lokken die samen voor extra bedrijvigheid en werkgelegenheid zouden leiden in de periode van laagconjunctuur van de jaren 2009 en 2010. Daarmee had de provincie Gelderland tot doel om op korte termijn de Gelderse economie te stimuleren en op de lange termijn de economische structuur en concurrentiepositie van Gelderland te verbeteren. Vooraf is door de provincie een kwantitatieve onderbouwing gegeven van de te verwachten cofinanciering bij het Actieplan door andere partijen (de financiële multiplier), de extra productie die met het totale pakket aan investeringen zou zijn gemoeid (de bestedingsmultiplier via een input-outputanalyse) en de werkgelegenheidseffecten daarvan.

SEO Economisch Onderzoek heeft in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland deze kwantitatieve onderbouwing van de provincie kritisch tegen het licht gehouden en vervolgens op basis van realisaties de berekeningen opnieuw uitgevoerd. Daaruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken (zie ook Tabel S.1):

- Slechts 22 procent van de voorgenomen investeringen door de provincie onder het Gelderse Actieplan Recessie 2009-2010 hebben in de periode 2009-2010 daadwerkelijk tot een bestedingsimpuls geleid (33 van de 147 miljoen euro). De provincie is er dus slechts gedeeltelijk in geslaagd om door middel van het Actieplan bestedingen naar voren te halen.
- De uitgelokte investeringen door derden als gevolg van de investeringen door de provincie Gelderland zijn veel lager dan van te voren ingeschat (14 in plaats van 680 miljoen euro¹⁰³). 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. Elke bestede euro door de provincie heeft dus slechts 40 eurocent aan bestedingen door andere partijen uitgelokt die niet gedaan zouden zijn zonder het Actieplan. Op voorhand kon worden beargumenteerd dat een financiële multiplier van 7,8 niet realistisch was voor het type investeringen onder het Actieplan. Het gaat immers om een bijdrage aan investeringsprojecten met vaak een maximale financiering door de provincie van 50 tot 80 procent, en niet om investeringen in alleen projectplannen. Daarnaast kunnen relatief grote investeringen door de provincie (met een lage financiële multiplier) andere

¹⁰³ Deze 680 miljoen euro aan uitgelokte investeringen door derden was gebaseerd op de 100 miljoen euro aan oorspronkelijk beoogde investeringen door de Provincie zoals in de eerste versie van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 beschreven. Pas in tweede instantie is het beoogde investeringsbedrag in het Actieplan verhoogd naar 147 miljoen euro.

investeringen door derden verdringen. Investerings 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 nog lager te liggen, mogelijk door het ongunstige investeringsklimaat als gevolg van de kredietcrisis.

- Het Gelderse Actieplan Recessie 2009-2010 heeft wel degelijk geleid tot extra werkgelegenheid in de periode 2009-2010. Deze komt voor een deel ten goede aan regio's buiten de provincie. Per saldo zijn in de provincie voor de duur van één jaar ongeveer 450 banen gecreëerd, een toename van 0,5 promille van de Gelderse werkgelegenheid (906 duizend banen in 2009). Per extra baan binnen Gelderland heeft de provincie 76 duizend euro geïnvesteerd. Met die investering is niet alleen een baan gecreëerd, maar is ook een project gerealiseerd (waaronder restauraties, productontwikkeling, arbeidsbemiddeling) met mogelijk gunstige effecten op de economische structuur.
- Een deel van de bestedingsimpuls die voortkomt uit het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 wordt besteed buiten de provincie Gelderland. De prognoses van de provincie Gelderland gaan uit van een volledige besteding van deze impuls bij Gelderse bedrijven en instellingen. Ook de extra werkgelegenheid die ontstaat door de bestedingsimpuls komt gedeeltelijk buiten de provincie Gelderland terecht. De prognoses van de provincie maken bij de kwantitatieve onderbouwing van de (werkgelegenheid)effecten van het Actieplan opmerkelijk genoeg geen onderscheid tussen de provincie Gelderland en de rest van Nederland.
- De provincie Gelderland heeft er op zich goed aan gedaan om met behulp van een kwantitatieve onderbouwing van te voren een inschatting te geven van de te verwachten werkgelegenheidseffecten van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010. Daarmee wordt het doel van het Actieplan concreet en kan het beleid worden geëvalueerd op effectiviteit. Ondanks het gebruik van een gedegen input-outputanalyse had de provincie echter veel realistischer moeten en kunnen zijn in haar berekeningen.

In Tabel S.1 wordt vijf keer de extra werkgelegenheid als gevolg van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 berekend. In de laatste kolom staat de uiteindelijke realisatie. Daarin lukt de 33 miljoen euro aan investeringen door de provincie onder het Actieplan ongeveer 14 miljoen euro aan extra investeringen door andere partijen uit (een financiële multiplier van 1,4). De totale investeringsimpuls van 47 miljoen euro leidt vervolgens tot een bestedingsimpuls waarvoor 100 miljoen euro extra productie nodig is. Dat houdt in dat voor elke bestede euro ruim anderhalve euro aan productie nodig is (een bestedingsmultiplier van 1,7). Dat komt doordat producenten van eindproducten zelf ook weer toeleveranciers inschakelen. Daarmee wordt de bestede euro 'doorgegeven' in de productieketen, met in elke stap van die keten een extra vraag naar arbeid. Voor een extra productie van 100 miljoen euro blijken ongeveer 550 banen extra nodig te zijn. Op die manier levert de oorspronkelijke 33 miljoen euro aan investeringen door de provincie uiteindelijk 550 extra banen op.

Tabel S.1 Extra werkgelegenheid door Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 sterk overschat in prognose provincie Gelderland

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie begin 2010	Aangepaste inschatting door SEO	Realisatie
Investering provincie Gelderland	100	100	98	98	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	98	14
Totale extra besteding	780	200	419	196	47
<i>Financiële multiplier</i>	<i>7,8</i>	<i>2,0</i>	<i>4,3</i>	<i>2,0</i>	<i>1,4</i>
Extra productie	1.200	300	650	300	100
waarvan in Gelderland	950	200	500	200	50
waarvan in overig Nederland	250	100	150	100	0
<i>Bestedingsmultiplier</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>
Extra werkgelegenheid (banen)	6.000	1.850	3.750	1.800	550
waarvan in Gelderland	4.950	1.200	3.100	1.200	450
waarvan in overig Nederland	1.050	650	650	600	100

N.B. Alle bestedingen in miljoenen euro's, alle productiewaarden in miljoenen euro's en afgerond op meervouden van 50 miljoen euro, alle werkgelegenheidseffecten afgerond op meervouden van 50 banen. Verdeling van productie en banen over Gelderland en de rest van Nederland volgt uit het gehanteerde IRIOS-model door SEO, ook bij de (door SEO gereproduceerde) oorspronkelijke prognoses van de provincie Gelderland.

In de eerste vier kolommen van Tabel S.1 staan de resultaten van eerdere prognoses. De eerste kolom betreft de oorspronkelijke prognose door de provincie Gelderland van begin 2009, waarbij is uitgegaan van 100 miljoen euro aan investeringen onder het Actieplan en een financiële multiplier van 7,8. Die veronderstellingen leiden tot een werkgelegenheidseffect van 6.000 extra banen. De tweede kolom doet die berekening opnieuw onder de veronderstelling dat er veel minder investeringen door andere partijen worden uitgelokt. Met een meer realistische financiële multiplier van 2,0 zou de oorspronkelijke investering van 100 miljoen euro door de provincie ongeveer 1.850 extra banen opleveren. De derde kolom geeft de prognose van de provincie van begin 2010, toen er meer zicht was op de gerealiseerde investeringen. Met een inschatting van 98 miljoen euro aan investeringen door de provincie en een financiële multiplier van 4,3 komt het verwachte aantal extra banen uit op 3.750. Ook hier is die berekening opnieuw uitgevoerd in de volgende kolom met de meer realistische financiële multiplier van 2,0, waardoor het verwachte werkgelegenheidseffect uitkomt op 1.800 extra banen. Nog altijd veel meer dan de uiteindelijk realisatie van 550 extra banen.

1 Aanleiding en probleemstelling

De provincie Gelderland werkt met een kwantitatieve onderbouwing van haar recessiebeleid. In hoeverre is die kwantitatieve onderbouwing goed uitgevoerd? Zijn de gebanteerde veronderstellingen plausibel? In hoeverre is het beleid in kwantitatieve termen gerealiseerd?

1.1 Aanleiding

Zowel de provincie Gelderland als de provincie Overijssel heeft een actieplan opgesteld om de gevolgen van de economische recessie te bestrijden. De Rekenkamer Oost-Nederland werkt onafhankelijk voor Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel en voert onderzoek uit naar de effectiviteit van de maatregelen in het kader van deze actieplannen.¹⁰⁴ Voor een specifiek deel van dit onderzoek heeft de Rekenkamer aanvullende vaktechnische deskundigheid gevraagd aan SEO Economisch Onderzoek. Het gaat daarbij om deskundigheid ten aanzien van de manier waarop directe en indirecte economische effecten van de recessiemaatregelen zijn ingeschat door de provincie Gelderland.

Als reactie op de Kredietcrisis hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland een Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 opgesteld. Hierin staan maatregelen die erop gericht waren om op korte termijn de Gelderse economie te stimuleren met een investeringsimpuls en op lange termijn de economische structuur en concurrentiepositie van Gelderland te verbeteren. Het Actieplan kent twee tranches met een beoogde investeringsimpuls van respectievelijk 98 en 50 miljoen euro.¹⁰⁵ Een groot deel daarvan werd gebaseerd op het naar voren halen van toekomstige investeringen die gedekt waren in bestaande reserves en voorzieningen voor de periode na 2010. Het overige deel bestond uit extra gelden die gedekt konden worden uit het verwachte dividend op de Provinciale NUON-aandelen dat boven de oorspronkelijk raming lag. Het Actieplan was daarmee aanvullend op bestaand beleid en bestaande maatregelen om de economische structuur van de provincie Gelderland te versterken. Met deze aanvullende bestedingsimpuls gedurende de laagconjunctuur van de jaren 2009-2010 heeft de provincie Gelderland geprobeerd om anticyclisch beleid te voeren. Initiële investeringen door de provincie zouden leiden tot additionele investeringen door andere partijen. Deze uitgelokte investeringen zouden samen met de provinciale investeringen moeten leiden tot een veelvoud aan bestedingen die zouden zorgen voor extra productie. Uiteindelijk zou dat extra werkgelegenheid opleveren, dan wel het verlies van werkgelegenheid gedeeltelijk tegengaan.

Belangrijk is dat de maatregelen in het Actieplan tijdig, tijdelijk en effectief moesten worden uitgevoerd. Tijdig betekende uitvoering in de jaren 2009 en 2010, omdat extra projecten die pas na 2010 zouden worden uitgevoerd onbedoeld zouden kunnen bijdragen aan oververhitting van de economie tegen die tijd.¹⁰⁶ De maatregelen waren tijdelijk, omdat de investeringen, maar ook eventuele faciliteiten en bijzondere regimes en/of begeleidende maatregelen, niet structureel waren. En de maatregelen moesten effectief zijn in het leveren van een zichtbare bijdrage aan de

¹⁰⁴ Zie het onderzoeksplan "Effectiviteit recessiemaatregelen provincies Gelderland en Overijssel", Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer, oktober 2011.

¹⁰⁵ Zie de samenvatting van projectgegevens in het onderzoeks memorandum "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010" van het Bureau Economisch Onderzoek van 23 november 2010.

¹⁰⁶ Zie het voorstel aan de Provinciale Staten "Gelders actieplan recessie" van 26 februari 2009.

Gelderse economie en werkgelegenheid. Daarmee schetst de provincie het kader waarbinnen de maatregelen kunnen worden beoordeeld.

Door het aanvullende en tijdelijke karakter van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 zijn ook de werkgelegenheidseffecten die volgen uit de bestedingsimpuls aanvullend en tijdelijk op de bestaande werkgelegenheid.¹⁰⁷ Deze eenmalige en tijdelijke werkgelegenheidseffecten zijn voorafgaand en tijdens uitvoering van het Actieplan berekend door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland. Volgens de eerste prognoses zou de initiële investering van toen nog 100 miljoen euro onder het Actieplan moeten leiden tot 6.000 nieuwe banen. Gedurende de looptijd van het Actieplan is die prognose bijgesteld tot een investeringsimpuls van 98 miljoen euro in 2009-2010 en 3.755 extra banen in die periode. De prognoses draaiden om twee belangrijke multipliers:

1. de financiële multiplier, die aangeeft met hoeveel de initiële investering van de provincie wordt vermeerderd door cofinanciering van investeringsprojecten door andere partijen, waaronder het Rijk, gemeenten en waterschappen;
2. de bestedingsmultiplier, die aangeeft hoeveel extra productie door bedrijven het gevolg is van de bestedingsimpuls, extra productie die tot extra werkgelegenheid kan leiden.

De waarde van de financiële multiplier is door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gebaseerd op historische gegevens, de bestedingsmultiplier op een input-outputanalyse.

1.2 Onderzoeksvragen

Ten aanzien van de toegepaste kwantitatieve onderbouwing van het recessiebeleid door de provincie Gelderland heeft de Rekenkamer Oost-Nederland de volgende onderzoeksvragen:

1. Financiële multiplier:
 - a. Zijn de aannames bij de financiële multiplier realistisch en waar is dat op gebaseerd?
 - b. Zijn de aannames bij de directe/indirecte bestedingen realistisch en waar is dat op gebaseerd?
 - c. Wat zijn de onzekerheden in de berekening en welke invloed heeft dit op de conclusies?
 - d. Hoe betrouwbaar zijn de conclusies?
2. Keuze input-outputmodel:
 - a. Is input-output analyse een gangbaar model voor het berekenen van de (werkgelegenheid)effecten van een actieplan?
 - b. Wordt de input-outputanalyse op een plausibele manier toegepast?
3. Visie:
 - a. Hoe moeten de uitkomsten van de kwantitatieve onderbouwing van het recessiebeleid van de provincie Gelderland worden geïnterpreteerd?

¹⁰⁷ *Maatregelen die bijdragen aan een versterking van de economische structuur kunnen op langere termijn leiden tot een grotere werkgelegenheid. Die tweede orde effecten blijven hier buiten het onderzoek.*

- b. Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer naar de effectiviteit van de maatregelen voor de uitkomsten van het model?

1.3 Opzet onderzoek kwantitatieve analyses

Het onderzoek naar de plausibiliteit van de invulling en resultaten van de kwantitatieve analyses van de werkgelegenheidseffecten als gevolg van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is als volgt uitgevoerd. Eerst zijn de beschikbare documenten over het Actieplan en de doorrekening van de effecten daarvan zorgvuldig bestudeerd. Vervolgens is gesproken met het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland om een beeld te krijgen van de manier waarop de kwantitatieve analyses hebben plaatsgevonden. Daaruit ontstond een eerste beeld van de manier waarop en de omstandigheden waaronder de kwantitatieve analyses tot stand zijn gekomen.

Vervolgens is vanuit een economisch-wetenschappelijk kader nagedacht over de plausibiliteit van enerzijds de financiële multiplier en anderzijds de input-outputanalyse. Dit is gedaan zonder te kijken naar de realisatie van de beoogde investeringsprojecten onder het Actieplan. Op die manier is getracht om een zo zuiver mogelijk oordeel te vormen over de plausibiliteit van de ex-ante uitgevoerde kwantitatieve analyses. Waar konden de kwantitatieve analyses op voorhand beter worden uitgevoerd? Is er voldoende en op de juiste manier gebruik gemaakt van de toen bestaande kennis en inzichten? Zijn de mogelijkheden van het beschikbare onderzoeksinstrumentarium optimaal benut?

Ten slotte zijn met de kennis van nu de werkgelegenheidseffecten opnieuw in kaart gebracht. Daarvoor zijn eerst alle beschikbare dossiers van de in 2009 en 2010 (vrijwel) afgeronde investeringsprojecten onder het Actieplan bestudeerd. Dit leverde een schat aan informatie op over onder meer de gerealiseerde investeringen door de provincie en de gerealiseerde cofinanciering door andere partijen in de jaren 2009-2010. Maar ook informatie over het moment waarop de investeringen daadwerkelijk zijn besteed, en of ze werden uitgelokt door het Actieplan of sowieso zouden hebben plaatsgevonden. Die informatie is cruciaal voor het vaststellen van de omvang van de *additionele* bestedingen in 2009-2010 die werden veroorzaakt door het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, het aandeel van de provincie daarin en het aandeel van cofinanciers. De verhouding tussen deze aandelen kan worden gebruikt om de gerealiseerde financiële multiplier vast te stellen.

Werkgelegenheidseffecten die volgen uit de gerealiseerde bestedingsimpuls kunnen nauwkeuriger worden vastgesteld wanneer duidelijk is in welke sectoren en in welke provincies deze bestedingen hebben plaatsgevonden. Daarvoor is in het onderzoek gebruik gemaakt van de resultaten van telefonische enquêtes die door de Rekenkamer Oost-Nederland zijn uitgevoerd onder de aanvragers en eindontvangers van de Provinciale subsidies. Daarin werd onder meer gevraagd naar de bedrijfstak en de locatie van de eindontvangers, ofwel de bedrijven die het werk binnen de investeringsprojecten hebben uitgevoerd. Die informatie maakt het mogelijk om bestedingen toe te delen aan sectoren binnen en buiten Gelderland, waardoor via een input-outputanalyse de extra productie – en daarmee de extra werkgelegenheid – die is voortgevloeid uit de bestedingsimpuls nauwkeuriger kan worden berekend naar sector en provincie. Voor de berekening van het uiteindelijke werkgelegenheidseffect op basis van de extra productie is gebruik gemaakt van cijfers over het aantal banen en de productieomvang per sector en regio afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De volgende hoofdstukken beschrijven de resultaten van het onderzoek. Daarin wordt steeds eerst de werkwijze van de provincie beschreven, gevolgd door kanttekeningen vanuit een economisch-wetenschappelijk kader. Vervolgens vindt er een update van de kwantitatieve analyses plaats op basis van de realisaties van bestedingen uit de investeringsprojecten. Hoofdstuk 2 gaat eerst in op de financiële multiplier, hoofdstuk 3 behandelt de input-outputanalyse.

2 Financiële multiplier investeringsimpuls

De financiële multiplier is een vermenigvuldigingsfactor die uitdrukt hoeveel groter de totale investeringen in de economie zijn die direct volgen uit de oorspronkelijke investeringsimpuls onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 door de provincie Gelderland. Er zijn belangrijke argumenten die laten zien dat de oorspronkelijk door de provincie Gelderland gehanteerde financiële multiplier van 7,8, maar ook de later aangepaste financiële multiplier van 4,3, te hoog is ingeschat.

2.1 Werkwijze provincie Gelderland

In het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is een pakket maatregelen gepresenteerd met een investeringsimpuls van 147 miljoen euro in de periode 2009-2010.¹⁰⁸ Van de voorgestelde projecten is de provincie meestal niet de enige financier. Vaak wordt deelgenomen aan projecten met meerdere partijen en financiers. Investeringsimpuls door de provincie kunnen op die manier aanvullende investeringen van andere partijen uitlokken. Daarmee wordt de uiteindelijke investeringsimpuls groter dan de oorspronkelijke investeringsimpuls door de provincie. De verhouding tussen de totale uiteindelijke investeringsimpuls en de oorspronkelijke bijdrage van de provincie kan worden uitgedrukt in een financiële multiplier:

$$\text{financiële multiplier} = \frac{\text{omvang totale investeringsimpuls}}{\text{omvang oorspronkelijke investeringsimpuls Provincie}}$$

Dus bij een project van 2 miljoen euro, waarvan een half miljoen euro wordt bekostigd door de provincie, is de financiële multiplier gelijk aan 4. Ten tijde van de vaststelling van mogelijke werkgelegenheidseffecten van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 was onbekend in welke projecten en van welke omvang de provincie precies zou investeren. Daardoor was onduidelijk welke financiële multiplier moest worden gehanteerd voor de berekening van de uiteindelijke investeringsimpuls. Om die reden is gebruik gemaakt van een veronderstelling gebaseerd op ervaringen in het verleden.

Ervaringscijfers uit het verleden kunnen een indicatie geven over de uiteindelijke omvang van de totale investeringsimpuls. Voor het vaststellen van de financiële multiplier van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 heeft het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gebruik gemaakt van resultaten van onderzoek naar de uitgaven van het fonds Sociaal-Economische Ontwikkeling (SEO-fonds). Dit fonds ondersteunde en participeerde in financiële zin in projecten die tot doel hadden de economie van de provincie Gelderland te versterken. Bij de afdeling Economische Zaken van de provincie Gelderland zijn de uitgaven van het SEO-fonds gedurende de periode 1996-2005 nauwgezet gemonitord. Daaruit bleek dat het SEO-fonds heeft bijgedragen aan projecten met een totale investeringsomvang die gemiddeld 7,8 maal groter was dan de initiële SEO-fondsuitgave. Daaruit is geconcludeerd dat de financiële multiplier hier 7,8 bedroeg. Vervolgens is verondersteld dat dit kengetal grosso modo ook van

¹⁰⁸ In een eerste versie van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 bedroegen de beoogde investeringen door de provincie 100 miljoen euro, zie het voorstel aan de Provinciale Staten "Gelders actieplan recessie" van 26 februari 2009. Pas in tweede instantie is het beoogde investeringsbedrag in het Actieplan verhoogd naar 147 miljoen euro.

toepassing is op de projecten die vallen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010.¹⁰⁹ Daarmee is de totale investeringsimpuls die zou voortkomen uit de oorspronkelijke investeringsimpuls van 100 miljoen euro door de provincie ingeschat op 780 miljoen euro.

In een tussentijdse evaluatie van de omvang van de in 2009 en 2010 gerealiseerde projecten binnen het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 kwam het Bureau Economisch Onderzoek tot een aanzienlijk lagere financiële multiplier van 4,3.¹¹⁰ Deze werd vastgesteld op basis van de omvang van de uitgevoerde projecten en het aandeel van de Provinciale bijdrage daarin. De totale omvang van de gerealiseerde investeringen kwam destijds uit op 419 miljoen euro, waarvan 98 miljoen euro was bijgedragen uit middelen van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010.

2.2 Kanttekeningen bij werkwijze provincie

Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gaat er terecht van uit dat investeringen door de provincie aanvullende investeringen van andere partijen kunnen uitlokken en dat deze moeten worden meegenomen in de berekening van werkgelegenheidseffecten die voortkomen uit de oorspronkelijke investeringsimpuls. Wanneer onduidelijk is in welke mate aanvullende investeringen van andere partijen worden uitgelokt is het belangrijk om zoveel mogelijk bestaande informatie te gebruiken bij de inschatting van de financiële multiplier. Het Bureau Economisch Onderzoek heeft dit gedaan door zich te baseren op resultaten van de monitor van SEO-fondsuitgaven door de afdeling Economische Zaken van de provincie Gelderland. Bij het onverkort overnemen van de omvang van deze financiële multiplier kunnen echter de volgende kritische kanttekeningen worden geplaatst:

- **Soort investeringen:** Een financiële multiplier van 7,8 impliceert dat elke geïnvesteerde euro maar liefst 6,80 euro aan investeringen door andere partijen uitlokt. Dat lijkt intuïtief een erg hoog bedrag. Vaak vereisen subsidieregelingen een eigen bijdrage van de subsidievragers of cofinanciering van private partijen. Bij een financiële multiplier van 7,8 zou die eigen bijdrage of (private) cofinanciering gemiddeld 87 procent van de projectkosten bedragen. Bij het SEO-fonds is dat nog voor te stellen, aangezien de SEO-fondsuitgaven deels bedoeld waren voor het schrijven van een projectplan dat uiteindelijk moest leiden tot een investering door derden. De uiteindelijke investering is in dat geval vaak een veelvoud van de kosten van het projectplan. Bij de investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 was op voorhand bekend dat het veelal investeringen betrof in projecten zelf met soms een vooraf gestelde maximum financiering van 50 tot 80 procent van de subsidiabele kosten. Ofwel, met een eigen bijdrage of cofinanciering van 20 tot 50 procent. Dat impliceert voor veel projecten een financiële multiplier van 1,25 tot 2. Pas bij een lagere financiering door de provincie dan 50 procent is de multiplier groter dan 2.
- **Bruto versus netto investeringen:** Het is bij de investeringen door andere partijen belangrijk onderscheid te maken tussen bruto investeringen en netto investeringen. Bruto investeringen zijn alle betrokken investeringen van derden die met een investeringsproject

¹⁰⁹ "Bestedingsimpuls Gelders Actieplan Recessie 2009-2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, februari 2009.

¹¹⁰ "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 23 november 2010.

onder het Actieplan zijn gemoeid. Netto investeringen zijn alleen die investeringen die zonder de initiële investering door de provincie niet zouden zijn doorgedaan. Dat is belangrijk, omdat het bij het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 gaat om een *extra* bestedingsimpuls die moest leiden tot extra of vervangende werkgelegenheid (*extra* banen). Geld voor investeringen die toch wel gedaan zouden zijn zonder de crisismaatregelen van het Actieplan zorgen niet voor een *extra* bestedingsimpuls. Sterker nog, investeringen door de provincie die zonder het Actieplan toch wel gedaan zouden zijn door andere partijen betekenen een netto verlies voor de provincie ('free rider effect') en een eenmalige meevaller voor de andere partijen ('windfall profit'). Het Bureau Economisch Onderzoek gaat in de berekeningen van de totale bestedingsimpuls uit van de bruto investeringen en overschat daarmee de netto investeringen die daadwerkelijk additioneel zijn. Bovendien geldt dat hoe kleiner de bijdrage van de provincie in de projectkosten, hoe minder het project afhangt van die bijdrage en hoe groter de kans dat het project ook zonder een investering door de provincie zou zijn doorgedaan. Bij een bruto financiële multiplier van maar liefst 7,8 is de afhankelijkheid van projecten van een bijdrage door de provincie relatief gering. En dus ook de kans dat de investeringen door derden zijn uitgelokt door het Actieplan. De netto financiële multiplier, die alleen additionele investeringen dankzij het Actieplan betreft, ligt in dat geval een stuk lager. Pas bij een financiële multiplier van 2 of lager hangt het project voor het grootste gedeelte af van de bijdrage van de provincie.

- **Conjuncturele omstandigheden:** Cofinanciering van investeringsprojecten is voor alle private en publieke partijen gemakkelijker in conjunctureel gunstige tijden dan in een recessie. Niet alleen staan bij laagconjunctuur budgetten onder druk, ook de financiering van projecten via de kapitaalmarkt is minder gemakkelijk of duurder, zoals mag blijken uit de relatief moeizame werking van de financiële markten in de huidige periode na de kredietcrisis. Het ligt dan ook niet voor de hand dat de mate van cofinanciering in de economische gunstige periode 1996-2005 één-op-één is te vertalen naar de mate van cofinanciering in een recessieperiode die juist de aanleiding was voor het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010.
- **Tijdstip van investeringen:** Een belangrijk deel van de investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is niet additioneel op het ingezette meerjarige beleid, maar zijn al beoogde investeringen in de periode na 2010 die naar voren worden gehaald. Het idee daarbij is dat deze naar voren gehaalde investeringen moeten zorgen voor een extra bestedingsimpuls in een periode van laagconjunctuur ten koste van bestedingen in een periode van meer gunstige economische omstandigheden na de crisis. Op die manier wordt anticyclisch conjunctuurbeleid gevoerd. Daarbij wordt verondersteld dat ook de cofinanciers van de investeringsprojecten hun investeringen naar voren halen. Zoals ook genoemd in het Actieplan en bij de berekeningen van het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland is dat niet voor alle cofinanciers mogelijk. Budgetten zijn niet altijd al beschikbaar en financiering op de kapitaalmarkt is minder aantrekkelijk. Dat geldt zeker voor private partijen. Ook dat zorgt voor een lagere financiële multiplier dan zonder het naar voren halen van investeringen, zoals het geval is bij de SEO-fondsuitgaven in de periode 1996-2005.

Concluderend kan worden gesteld dat de financiële multiplier zoals gebruikt voor de inschatting van werkgelegenheidseffecten van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 een te gunstige

voorstelling van zaken geeft. Op grond van de bovenstaande argumenten is een gemiddelde netto financiële multiplier van 2 een meer realistische inschatting van de totale investeringen die volgen uit een initiële investeringsimpuls van de provincie Gelderland tijdens laagconjunctuur.

2.3 Financiële multiplier gebaseerd op realisatie

Inmiddels kan met de huidige kennis worden vastgesteld in welke mate de investeringen in crisismaatregelen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 hebben geleid tot daadwerkelijke extra bestedingen in de periode 2009-2010. Daartoe zijn de beschikbare dossiers van alle in 2009 en 2010 afgeronde investeringsprojecten nagekeken op gerealiseerde bestedingen.¹¹¹ Die bestedingen kunnen vaak nauwkeurig worden vastgesteld op basis van accountantsverklaringen. Ook duidelijk uit de dossiers is de omvang van de verleende subsidie aan de investeringsprojecten gedurende de periode 2009-2010. Minder duidelijk zijn de dossiers over de mate waarin investeringen ook daadwerkelijk additioneel zijn, ofwel niet zouden hebben plaatsgevonden zonder de bijdrage van de provincie onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010.

Wanneer uit de dossiers naar voren komt dat investeringen afhankelijk zijn geweest van subsidie van de provincie onder het Actieplan, zijn deze volledig meegenomen in de berekening van de gerealiseerde netto financiële multiplier. Voorbeeld daarvan is de restauratie van een kerkje dat voor een deel is gefinancierd uit particuliere gelden, maar pas kon beginnen nadat de subsidie door de provincie rond was. Wanneer uit de dossiers duidelijk is dat investeringen ook zonder de bijdrage door de provincie waren doorgegaan, worden deze in het geheel niet meegeteld bij de berekening van de financiële multiplier. Voorbeeld hiervan zijn investeringen in een website voor studiekeuze, die ook zonder subsidie uit het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 zouden zijn gedaan. De subsidie onder het Actieplan heeft het echter wel mogelijk gemaakt de website verder te ontwikkelen dan zonder die subsidie, waardoor de subsidie van de provincie wel additioneel is en moet worden meegeteld in de omvang van de gerealiseerde investeringen onder het Actieplan.

Bij een flink aantal investeringsprojecten wordt uit de dossiers niet duidelijk of de investeringen door derden zijn uitgelokt door de subsidie van de provincie onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 of sowieso zouden zijn gedaan. In die gevallen is waar mogelijk aanvullende informatie gebruikt over de investeringsprojecten, vaak beschikbaar via het internet. Werd daaruit nog niet duidelijk of bestedingen additioneel waren, dan is gekozen voor het meetellen van de helft van de gerealiseerde investeringen door derden voor de berekening van de financiële multiplier. Zo is de oprichting van een Poortwachterscentrum niet afhankelijk geweest van de bijdrage aan het startkapitaal door de provincie onder het Actieplan, maar is het wel mogelijk dat het Poortwachterscentrum daardoor eerder zijn deuren heeft kunnen openen. Ook een bedrijf dat bouwde aan een milieuvriendelijk bedrijfspand zou ook zonder subsidie van de provincie waarschijnlijk hebben geïnvesteerd in zonnepanelen, maar in welke vorm of mate is onzeker. In die gevallen is het meenemen van de helft van de investeringen door derden in de berekening van de financiële multiplier per saldo een goede benadering van de gemiddelde omvang van de gerealiseerde additionele investeringen door derden.¹¹²

¹¹¹ Deze dossiers zijn nitsluitend voor het huidige onderzoek beschikbaar gesteld aan SEO Economisch Onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland.

¹¹² De verwachte bestedingen in 2009 en 2010 zijn gelijk aan de gerealiseerde investeringen maal de kans dat deze investeringen in 2009 of 2010 tot een besteding hebben geleid. Die kans is voor veel projecten onbekend en daarom voor al deze projecten ingeschat op een gemiddelde kans van 50 procent. Daarmee wordt feitelijk de helft van het gerealiseerde investeringsbedrag van deze projecten als bestedingsimpuls meegenomen.

Het resultaat van het dossieronderzoek en de daarbij gemaakte afwegingen wordt getoond in de laatste kolom van Tabel 2.1. Het blijkt dat de totale additionele investeringen in de periode 2009-2010, die kunnen worden toegeschreven aan het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010, beperkt blijven tot ongeveer 47 miljoen euro in plaats van de oorspronkelijk ingeschatte 780 miljoen euro. Van de Provinciale investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is 22 procent van de geplande investeringsimpuls gerealiseerd (33 van de 147 miljoen euro), van de verwachte investeringen door derden slechts 2 procent (14 van de 680 miljoen euro). De oorspronkelijk ingeschatte investeringen van 780 miljoen euro en de verwachte uitgelokte investeringen door derden van 680 miljoen euro zijn overigens gebaseerd op de oorspronkelijke geplande investeringsimpuls onder het Actieplan van 100 miljoen euro. De eerste kolom van Tabel 2.1 laat die berekening zien, waarbij de provincie begin 2009 nog gebruik maakte van een financiële multiplier van 7,8. Op grond van de argumenten in de vorige paragraaf is die berekening opnieuw uitgevoerd met een meer realistische financiële multiplier van 2,0. Het resultaat in de tweede kolom van Tabel 2.1 laat zien dat de verwachte bestedingsimpuls dan geen 780 maar 200 miljoen euro bedraagt. De derde kolom geeft de prognose van de provincie van begin 2010, toen er meer zicht was op de gerealiseerde investeringen. Met een inschatting van 98 miljoen euro aan investeringen door de provincie en een financiële multiplier van 4,3 komt de verwachte bestedingsimpuls uit op 419 miljoen euro. Ook hier is de berekening opnieuw uitgevoerd in de volgende kolom met de meer realistische financiële multiplier van 2,0. Daarmee komt de verwachte bestedingsimpuls uit op 196 miljoen euro.

Tabel 2.1 Financiële multiplier sterk overschat in prognose provincie

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie begin 2010	Aangepaste inschatting door SEO	Realisatie
Investering provincie Gelderland	100	100	98	98	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	98	14
Totale extra besteding	780	200	419	196	47
<i>Financiële multiplier</i>	<i>7,8</i>	<i>2,0</i>	<i>4,3</i>	<i>2,0</i>	<i>1,4</i>

N.B. Alle bestedingen in miljoenen euro's.

Voor het feit dat de gerealiseerde bestedingen als gevolg van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 veel lager liggen dan de eerdere prognoses, zijn op basis van een bestudering van de relevante dossiers een aantal redenen aan te wijzen:

- **In minder projecten geïnvesteerd:** Van de beoogde 134 investeringsprojecten in de eerste tranche en de 51 investeringsprojecten in de tweede tranche van het Gelders Actieplan Recessie zijn er in de periode 2009-2010 maar respectievelijk 39 en 9 projecten afgerond. De omvang van de investering door de provincie in die afgeronde projecten bedroeg in de periode 2009-2010 ruim 45 miljoen euro, tegen 147 miljoen euro begroot.
- **Investeringsprojecten leiden niet automatisch tot bestedingen:** In 2 relatief grote investeringsprojecten is wel sprake van een investering door de provincie (beschikbaar stellen van budget), maar niet van een besteding in de periode 2009-2010. Mogelijk zorgen kredietverstrekking, productiebeperkingen of besluitvorming voor een vertraging in de uitvoering, waardoor bestedingen pas na 2010 daadwerkelijk plaatsvinden. Daardoor heeft 12 miljoen euro aan formele investeringen door de provincie niet tot een besteding in de

periode 2009-2010 geleid, waardoor de daadwerkelijke bestedingsimpuls door de provincie uitkomt op 33 miljoen euro.

- **Minder investeringen uitgelokt dan begroot:** De investeringen van de provincie in de 48 projecten die in 2009 en 2010 daadwerkelijk zijn afgerond hadden een gezamenlijke begroting van 216 miljoen euro (inclusief cofinanciering). In de praktijk is maar een deel daarvan daadwerkelijk besteed, ongeveer 88 miljoen euro. Ondanks een overschrijding van de begroting op een deel van de projecten, is er vaker sprake geweest van een onderbesteding ten opzichte van de begroting. Belangrijke oorzaak daarvan was dat de uitvoering van projecten soms minder voortvarend was dan van te voren gedacht, waardoor een deel van de werkzaamheden en bestedingen binnen het project pas vanaf 2011 is gerealiseerd. Juist omdat het voor een groot deel gaat om naar voren gehaalde investeringen door de provincie, bleek het niet altijd mogelijk om ook de geplande werkzaamheden of cofinanciering naar voren te halen. In sommige gevallen ontstond juist vertraging door de economische omstandigheden, waardoor medewerking van private partijen moeizamer verliep dan tijdens gunstigere economische omstandigheden.
- **Uitgelokte cofinanciering niet altijd additioneel:** De totale bestedingen in 2009 en 2010 binnen de uitgevoerde investeringsprojecten ligt met 88 miljoen euro een stuk hoger dan de 47 miljoen euro die kan worden toegeschreven aan het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 (zie laatste kolom van Tabel 2.1). Dat komt vooral omdat een deel van de cofinanciering door derden niet gerekend kan worden als additioneel op bestaande financiering. In veel gevallen wordt voor cofinanciering gebruik gemaakt van bestaande investeringsregelingen van het Rijk, de provincie of een Gemeente, die niet noodzakelijk afhankelijk zijn van de Gelderse bijdrage uit het Actieplan. In sommige gevallen worden investeringen onder het Actieplan gebruikt als uitbreiding van bestaande projecten, of voor investeringen in een werkkapitaal waarbij onduidelijk is of deze in 2009 en 2010 daadwerkelijk zijn besteed. In het geval de bestudeerde dossiers hierover geen uitsluitsel gaven, is in de berekening van de daadwerkelijke additionele bestedingsimpuls in 2009 en 2010 uitgegaan van de helft van de gerealiseerde investeringen. Op die manier is berekend dat 47 van de gerealiseerde 88 miljoen euro aan bestedingen additioneel is ten opzichte van de lopende bestedingen zonder het Actieplan.

Met 33 miljoen euro aan daadwerkelijke initiële investeringen door de provincie Gelderland in de periode 2009-2010 en 14 miljoen aan netto uitgelokte investeringen door andere partijen, bedraagt de gerealiseerde netto financiële multiplier 1,4.¹¹³ Dit is een stuk lager dan de oorspronkelijk veronderstelde (bruto) financiële multiplier van 7,8 en ook een stuk lager dan de financiële multiplier van 4,3 die door het Bureau Economisch Onderzoek in tweede instantie is vastgesteld op basis van ‘realisaties’ van investeringsprojecten die werden gesubsidieerd uit het Gelders Actieplan Recessie. Ook ligt de gerealiseerde netto financiële multiplier lager dan de realistische veronderstelde multiplier van 2 uit de vorige paragraaf.

¹¹³ Wanneer bij twijfel over de additionaliteit van investeringen deze toch volledig worden meegerekend in de financiële multiplier, dan bedraagt de bestedingsimpuls door de provincie 36 miljoen euro en de bestedingsimpuls door derden 19 miljoen euro, waarmee de financiële multiplier uitkomt op 1,5.

2.4 Conclusies

Op grond van de theoretische kanttekeningen en uitgevoerde empirische analyses kan een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen ten aanzien van de financiële multiplier:

Zijn de aannames bij de financiële multiplier realistisch en waar is dat op gebaseerd?

Een goede registratie van investeringsprojecten met omvang, cofinanciering en cofinanciers is van groot belang om vast te kunnen stellen of een investeringsregeling goed heeft gewerkt. De door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland gehanteerde aannames ten aanzien van de financiële multiplier voor het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 zijn gebaseerd op onderzoek naar uitgaven van het fonds Sociaal-Economische Ontwikkeling (SEO-fonds). Dit fonds ondersteunde en participeerde in financiële zin in projecten die tot doel hadden de economie van de provincie Gelderland te versterken. Bij de afdeling Economische Zaken van de provincie Gelderland zijn de uitgaven van het SEO-fonds gedurende de periode 1996-2005 nauwgezet gemonitord. Daaruit bleek dat het SEO-fonds heeft bijgedragen aan projecten met een totale investeringsomvang die gemiddeld 7,8 maal groter was dan de initiële SEO-fondsuitgave. Vervolgens is verondersteld dat deze financiële multiplier van 7,8 grosso modo ook van toepassing is op de projecten die vallen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010. Deze veronderstelling is niet realistisch. De SEO-fondsuitgaven waren deels bedoeld voor het schrijven van projectplannen die uiteindelijk moesten leiden tot investeringen door derden die een veelvoud waren van de kosten van het projectplan. Bij het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 was op voorhand bekend dat het veelal investeringen betrof in projecten zelf met soms een vooraf gestelde maximum financiering van 50 tot 80 procent van de subsidiabele kosten. Dat impliceert een financiële multiplier van hooguit 2. Bij het inschatten van effecten van investeringsplannen is het dan ook verstandig om niet automatisch uit te gaan van uitkomsten van eerdere, soortgelijke regelingen die andere voorwaarden kenden en onder andere omstandigheden zijn uitgevoerd. Een nader onderzoek naar de verschillen in voorwaarden en omstandigheden en de consequenties daarvan is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen inschatten van effecten.

Zijn de aannames bij de directe/indirecte bestedingen realistisch en waar is dat op gebaseerd? Wat zijn de onzekerheden in de berekening en welke invloed heeft dit op de conclusies?

Voor effecten van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is het vooral van belang of er bestedingen plaatsvinden in 2009 en 2010 die additioneel zijn ten opzichte van reeds geplande bestedingen die leiden tot *extra* werkgelegenheid. Additionele bestedingen bestaan alleen als er bestedingen plaatsvinden in 2009-2010 die zonder het Actieplan niet zouden hebben plaatsgevonden. Geld voor investeringen die toch wel gedaan zouden zijn zorgen niet voor een extra bestedingsimpuls en extra werkgelegenheid. De door de provincie gehanteerde financiële multiplier gaat uit van bruto bestedingen en houdt geen rekening met bestedingen binnen de investeringsprojecten die al gepland waren. Ook houdt het geen rekening met tegenvallende bestedingen als gevolg van conjuncturele omstandigheden of problemen met het naar voren halen van budgetten als gevolg van de relatief moeizame werking van financiële markten. Als gevolg daarvan zijn de daadwerkelijk additionele bestedingen minder hoog dan onder de 'normale' omstandigheden waaronder de subsidies binnen de gemonitorde SEO-fondsuitgaven plaats hadden. Door het te hoog inschatten van de additionele bestedingen door derden, is ook de totale bestedingsimpuls als gevolg van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 te hoog ingeschat en daarmee de omvang van de extra werkgelegenheid. Bij het voeren van conjunctuurbeleid dient men zich er dan ook van bewust te zijn dat het versnellen van investeringen moeilijk is, met name als er andere partijen bij de investeringsprojecten betrokken

zijn. Zij hebben hun eigen prioriteiten en tijdschema's, en zijn niet altijd bereid of in staat om investeringen naar voren te halen, zeker in conjunctureel minder gunstige omstandigheden.

Hoe betrouwbaar zijn de conclusies?

Omdat de provincie Gelderland heeft gewerkt met een onrealistisch hoge financiële multiplier, zijn ook de conclusies onrealistisch. Een realistische financiële multiplier van ongeveer 2 zou een meer betrouwbaar beeld geven van de additionele bestedingen ten opzichte van een situatie zonder Gelders Actieplan Recessie 2009-2010. Met een meer bescheiden financiële multiplier werken ook onzekerheden over de realisatie van investeringen en bestedingen minder sterk door in de voorspellingen van het aantal extra banen.

3 Werkgelegenheidseffecten o.b.v. input-outputanalyse

Werkgelegenheidseffecten van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 heeft de provincie Gelderland berekend aan de hand van een input-outputanalyse. Daarmee kan worden achterhaald hoe extra bestedingen in de ene sector leiden tot extra bestedingen, en daarmee extra werkgelegenheid, in een andere sector. De gebanteerde aanpak is op zich robuust, maar is op details voor verbetering vatbaar.

3.1 Werkwijze provincie Gelderland

De werkgelegenheidseffecten van de extra bestedingen door het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 zijn door de provincie Gelderland nader gekwantificeerd met behulp van een input-outputmodel.¹¹⁴ Dit IRIOS-model is oorspronkelijk ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Groningen (Stelder, Oosterhaven en Eding, 2000; Oosterhaven, 2005; Oosterhaven en Stelder, 2007). Het bevat een op maat gemaakte bi-regionale input-outputtabel met de onderlinge handelsstromen tussen sectoren binnen en tussen de provincie Gelderland en de rest van Nederland. Het model is in staat om de regionale economische effecten van bestedingsimpulsen in kaart te brengen. Daarbij worden de directe en indirecte effecten geraamd van het éénmalige investeringsbedrag dat met de realisering van de verschillende investeringsprojecten in het kader van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is gemoeid. Via een keten van toe- en aanleveringen tussen de uitvoerende bedrijven (de intermediaire leveringen) wordt het uiteindelijke bestedingseffect groter dan de oorspronkelijke investeringsimpuls. Het bestedingseffect bestaat uit een toename van de productie en werkgelegenheid, niet noodzakelijk uit een toename van de toegevoegde waarde of welvaart. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

Een bouwopdracht bij een aannemer van bijvoorbeeld 100 euro leidt tot een aankoop bij de bouwmaterialenhandel van 40 euro en dat leidt tot een aanschaf bij de baksteenindustrie van 20 euro, etc. Na drie rondes heeft de oorspronkelijke initiële investeringsimpuls van 100 euro geleid tot een omzet van 100 euro bij de aannemer, 40 euro bij de bouwmaterialenhandel en 20 euro bij de baksteenindustrie, totaal 160 euro. De bestedingsmultiplier in dit voorbeeld is 1,6.¹¹⁵ Het betekent niet dat Nederland door de bouwopdracht 160 euro rijker is geworden (tegenover de extra omzet staat ook een extra inspanning), maar wel dat de totale omzet (productiewaarde) van bedrijven met 160 euro is toegenomen. Vervolgens kan dit bestedingseffect worden omgerekend naar de daarmee verbonden werkgelegenheid. Dit is gedaan door te kijken naar de verhouding tussen de productiewaarde in een sector en het aantal banen in die sector. Door de extra benodigde productie te delen door de productie per baan, volgt het aantal extra benodigde arbeidsplaatsen dat nodig is om de extra productie te realiseren die wordt uitgelokt door de bestedingsimpuls.

¹¹⁴ "Bestedingsimpuls Gelders Actieplan Recessie 2009-2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, februari 2009.

¹¹⁵ Voorbeeld ontleend aan het onderzoeksmemorandum "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010" van het Bureau Economisch Onderzoek van 23 november 2010.

Het totaal aan bestedingen dat volgt uit de oorspronkelijke investering door de provincie Gelderland in het kader van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 is door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland toegedeeld aan sectoren in de provincie Gelderland waar die bestedingen hoogstwaarschijnlijk terecht komen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de restauratie van een kerk zou moeten zijn toegedeeld aan de Gelderse bouwsector, de ontwikkeling van een kinderbakfiets aan de Gelderse transportmiddelenindustrie en de ontwikkeling van een particulier arbeidsmobiliteitscentrum aan de Gelderse zakelijke dienstverlening. Deze sectoren maken vervolgens gebruik van diensten van andere sectoren binnen en buiten Gelderland voor het realiseren van het project. De oorspronkelijk ingeschatte bestedingsimpuls van in totaal 780 miljoen euro in de Gelderse economie zorgt volgens de provincie via de daardoor geleverde diensten binnen en tussen bedrijven voor een totale extra omzet van 1.200 miljoen euro, ofwel voor een bestedingsmultiplier van 1,5. Volgens de uitgevoerde input-outputanalyse levert elke oorspronkelijke bestede euro dus 1,5 euro aan productie op. Daarbij gaat het om binnenlandse omzet, dus het totaal van de omzet in de provincie Gelderland plus de rest van Nederland. Het totaal aan extra geleverde diensten zorgt vervolgens weer voor extra werkgelegenheid, die door de provincie Gelderland is ingeschat op ongeveer 6.000 banen.

In een tussentijdse evaluatie van de omvang van de in 2009 en 2010 gerealiseerde projecten binnen het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 kwam het Bureau Economisch Onderzoek tot een initiële investering van de provincie Gelderland van 98 miljoen onder het Actieplan Recessie en een totale (bruto) uitgelokte investering door derden van 321 miljoen euro.¹¹⁶ Het totaal van 419 miljoen euro aan extra bestedingen zou hebben geleid tot een totale extra productie van 650 miljoen euro, hetgeen 3.750 extra banen zou hebben opgeleverd in de periode 2009-2010.

3.2 Kanttekeningen bij werkwijze provincie

De provincie Gelderland heeft er voor gekozen om de gevolgen voor de werkgelegenheid van de bestedingsimpuls uit het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 door te rekenen met een input-outputanalyse. De Rekenkamer Oost-Nederland vraagt zich af of een input-outputanalyse een gangbaar model is voor het berekenen van (werkgelegenheids)effecten van extra investeringen en bestedingen. Als die vraag bevestigend kan worden beantwoord, dan blijft de vraag staan of de input-outputanalyse door de provincie op een plausibele wijze is toegepast. Deze paragraaf gaat in op deze vragen.

De economische effecten van (extra) investeringen en bestedingen, waaronder werkgelegenheidseffecten, kunnen op verschillende manieren worden ingeschat. Input-outputanalyse is een veel gebruikte en wetenschappelijk verantwoorde methode voor het berekenen van de gevolgen van veranderingen in consumptie, investeringen en handelsstromen voor de productie- en werkgelegenheidsontwikkelingen in landen en regio's. De methode is eenvoudig, omdat het een direct en lineair verband legt tussen productie en deze economische grootheden.

De kern van een input-outputanalyse is de input-outputtabel, waarin alle leveringen aan, door en tussen bedrijven staan beschreven, ofwel de economische structuur van een land of van een regio. Een input-outputtabel beschrijft in kwantitatieve termen hoe bestedingen in de ene sector

¹¹⁶ "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010", onderzoeksmemorandum Bureau Economisch Onderzoek Provincie Gelderland, 23 november 2010.

tot productie in een andere sector leiden. Deze input-outputtabel kan eenvoudig, maar ook in groot detail worden opgesteld, afhankelijk van het aantal sectoren en regio's dat wordt onderscheiden. Voordeel van een gedetailleerde tabel is dat heel precies kan worden berekend in welke sector en in welke regio de productie (en de daarvoor benodigde werkgelegenheid) plaatsvindt die voortkomt uit een bestedingsimpuls. Juist voor regionaal economische beleid is dat een pluspunt. Het is dan ook niet voor niets dat de provincie Gelderland de laatste jaren steevast gebruik maakt van een input-outputanalyse voor het doorrekenen van de regionale gevolgen van economische ontwikkelingen. Het getuigt dan ook van consistentie dat de provincie ook de gevolgen van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 heeft doorgerekend met hetzelfde input-outputmodel.

Een input-outputanalyse heeft ook een aantal nadelen. Omdat goederenstromen tussen sectoren en regio's in een input-outputanalyse in een vaste lineaire verhouding tot elkaar staan, wordt er geen rekening gehouden met schaalvoordelen of schaalnadelen (Van Leeuwen, Bos en Vleugel, 2001). Het betekent dat wanneer de productie verdubbelt, er ook twee keer zoveel productiefactoren nodig zijn en er dus wordt verondersteld dat er niet efficiënter wordt geproduceerd. In een recessie kunnen er door een achterblijvende vraag schaaffecten ontstaan, omdat wordt vastgehouden aan bepaalde productiemiddelen (werknemers, machines). Bij een bestedingsimpuls tijdens een recessie zijn die productiemiddelen dan nog beschikbaar, waardoor extra productie niet noodzakelijk tot een extra vraag naar productiemiddelen leidt. Ook ontbreken er in een input-outputanalyse substitutiemogelijkheden tussen productiefactoren. Bij een productietoename wordt verondersteld dat de vraag naar alle productiefactoren evenredig toeneemt en er geen uitwisseling tussen bijvoorbeeld arbeid en kapitaal plaatsvindt (door bijvoorbeeld automatisering). Verder wordt er in een input-outputanalyse geen rekening gehouden met eventuele capaciteitsbeperkingen, zodat er altijd aan een hogere vraag kan worden voldaan. Dit punt is minder relevant in een laagconjunctuur met een achterblijvende vraag. Verder ligt de productiestructuur van een bedrijfstak vast en verandert niet als gevolg van een vraagverandering. Dat betekent dat er in een input-outputanalyse wordt verondersteld dat een bestedingsimpuls altijd de hoofdactiviteiten van een bedrijfstak betreft en nooit alleen nevenactiviteiten.

Een meer praktisch nadeel van een (gedetailleerde) input-outputtabel is dat gegevens over leveringen aan, door en tussen bedrijven in verschillende sectoren en regio's moeilijker en minder betrouwbaar zijn te verzamelen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek probeert zo goed mogelijk deze leveringen in beeld te krijgen, maar stuit op detailniveau op te weinig waarnemingen voor betrouwbare gegevens. Vaak moet de omvang van leveringen tussen bedrijven worden opgemaakt uit interviews die niet altijd een even betrouwbaar beeld geven, los van de kosten die dit met zich meebrengt. Naarmate er met minder geaggregeerde input-outputtabellen wordt gewerkt, is de kans op veranderingen in relaties tussen sectoren en regio's ook groter. Juist omdat de input-outputtabel een foto is van een bepaald moment, dient de kern van de input-outputanalyse met regelmaat te worden geupdate om tot betrouwbare inschattingen te komen over economische ontwikkelingen. Die update vindt niet altijd plaats. Zo werkt de provincie Gelderland met een input-outputtabel waarvan de sectorstructuur die van het jaar 1992 is en de interregionale handelsstromen die van het jaar 1997 (Oosterhaven, 2005). Meer recentere regionale input-outputtabellen zijn niet beschikbaar. Ten slotte is het een nadeel dat input-outputtabellen vanwege de grote diversiteit aan goederen en diensten moeten worden uitgedrukt in geldeenheden. Prijzen fluctueren in de praktijk veel sterker dan fysieke hoeveelheden. Een oplossing hiervoor is om input-outputtabellen uit te drukken in constante prijzen.

Ondanks alle nadelen zorgt de eenvoud van de techniek van input-outputanalyse er voor dat er met enige regelmaat gebruik van wordt gemaakt. Sinds jaar en dag gebruikt het Centraal Planbureau input-outputanalyses voor haar korte termijnprognoses, zoals de prognoses voor het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro economische Verkenning (MEV), zie Kranendonk en Verbruggen (2011). In navolging van de MEV verzorgde SEO Economisch Onderzoek jarenlang de Amsterdamse Economische Verkenningen (AEV) op basis van een input-outputmodel (Van der Vegt, Korteweg en Lieshout, 2006). Door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) is gebruik gemaakt van regionale input-outputanalyses voor het onderzoeken van het rendement van vraagimpuls in verschillende sectoren en regio's (Van Leeuwen, Bos en Vleugel, 2001). Ook modellen voor (in)directe economische effecten die het gevolg zijn van regionale ontwikkelingen in bijvoorbeeld infrastructuur en bereikbaarheid werken soms met input-outputanalyses. Het REMI-NEI model is daarvan het beste voorbeeld (Van Bork en Treyz, 2005).

De belangrijkste andere methode om regionale en nationale effecten van economisch beleid in beeld te brengen is een economisch model te gebruiken waarin zowel economische sectoren als gebieden worden onderscheiden. Dergelijke modellen zijn weliswaar doorgaans gebaseerd op regionale input-outputtabellen, maar laten veranderingen in de productiewijze toe die in input-outputanalyse niet mogelijk zijn. Zo kan een stijging van de arbeidskosten tot meer inzet van kapitaalgoederen of grondstoffen leiden. Dergelijke economische modellen bestaan in twee hoofdsorten:

- Bestedingsmodellen: Dergelijke modellen brengen in kaart wat de doorwerking van overheidsbeleid en andere veranderingen in de economie is. Hierbij staan de effecten op de bestedingen centraal. Deze categorie van modellen is geïnspireerd door de benadering van de econoom John Maynard Keynes (1936).
- Algemeen evenwichtsmodellen: Deze modellen gaan uit van evenwicht op markten en voorspellen daarmee vaak ontwikkelingen op lange termijn. Deze modellen zijn sterk beïnvloed door de neoklassieke economen Friedman (1962) en Lucas (1976).

Voor het inschatten van korte termijn effecten van bestedingsimpuls zijn bestedingsmodellen en de input-outputanalyse geschikter dan algemeen evenwichtsmodellen. Voor lange termijn effecten zijn daarentegen algemeen evenwichtsmodellen beter bruikbaar.

Juist omdat de sectorstructuur als gegeven wordt beschouwd in een input-outputanalyse, zijn input-outputmodellen vooral geschikt voor korte termijn prognoses. Maar ook op korte termijn kan de sectorstructuur sterk veranderen, bijvoorbeeld door sterk veranderde economische omstandigheden. Juist in een periode van laagconjunctuur kan sprake zijn van een beperking van de aanbesteding van diensten door bedrijven en instellingen bij andere bedrijven en instellingen om zoveel mogelijk omzet in eigen hand te houden. Daardoor worden de doorgegeven economische effecten kleiner en de bestedingsmultiplier lager. In hoeverre dat zich in de laagconjunctuur van 2009 en 2010 heeft voorgedaan is onbekend.

Het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland maakt in haar input-outputanalyse gebruik van een bi-regionale input-outputtabel: de provincie Gelderland versus de rest van Nederland. Een bestedingsimpuls als gevolg van investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie wordt in een input-outputanalyse toegedeeld aan verschillende sectoren, die vervolgens gebruik maken van diensten van andere sectoren in de eigen en andere regio's. Uiteindelijk volgt uit een extra bestedingsimpuls een extra productieomvang per sector en regio, die vervolgens kan worden vertaald in een extra arbeidsvraag (werkgelegenheid of banen).

Geconcludeerd kan worden dat dit een gangbare en wetenschappelijk verantwoorde aanpak is. Toch kunnen bij de manier waarop het Bureau Economisch Onderzoek de bestedingsimpuls in het IRIOS-model heeft vormgegeven enkele kanttekeningen worden geplaatst:

- **Toedeling bestedingen aan sectoren onduidelijk:** Vooraf was onduidelijk welke werkzaamheden precies onder de beoogde investeringsprojecten vielen, alleen de aard van de projecten was globaal duidelijk. Zo is het merendeel van de projecten gericht op het verbeteren van fysieke infrastructuur of het restaureren van bestaande gebouwen. Deze werkzaamheden vinden overduidelijk in de bouwsector plaats. Investeringsprojecten in de ontwikkeling van vervoermiddelen kunnen worden toegedeeld aan bestedingen in de transportmiddelenindustrie, al komt daar ook onderzoek, advies en projectmanagement bij kijken, hetgeen eerder in de zakelijke dienstverlening moet worden ondergebracht. Projecten gericht op de bemiddeling of scholing van werkzoekenden of (met werkloosheid bedreigde) werknemers kennen bestedingen die zich voornamelijk in de overige dienstverlening afspelen. Verschillende veronderstellingen over waar de bestedingen terecht komen hebben verschillende uitkomsten met betrekking tot de extra productieomvang en werkgelegenheid. Onduidelijk is hoe precies de toedeling van bestedingen aan sectoren door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland heeft plaatsgevonden. Het is de vraag of dat veel uitmaakt voor de conclusies die er op worden gebaseerd. Een korte analyse leert dat uitgaande van een totale bestedingsimpuls van 780 miljoen, de extra landelijke productie kan variëren tussen 1.150 miljoen euro (bij een willekeurige toedeling aan sectoren) en 1.350 miljoen euro (bij een volledige toedeling aan de bouwsector).¹¹⁷ De extra banen die voortvloeien uit een bestedingimpuls van 780 miljoen euro variëren tussen 6.350 (bij een volledige toedeling aan de bouwsector) en 8.300 (bij een volledige toedeling aan de provinciale overheid). De exacte toedeling van bestedingen aan sectoren is dus van invloed op de berekende effecten, maar slechts in beperkte mate.
- **Toedeling investeringen uitsluitend aan de Gelderse economie:** Belangrijke veronderstelling van het Bureau Economisch Onderzoek is geweest dat alle bestedingen die voortkomen uit de investeringsprojecten onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 ten goede komen aan bedrijven, instellingen en organisaties binnen de provincie Gelderland. De bestedingsimpuls vindt daarmee volledig plaats in de Gelderse economie. Echter, de provincie Gelderland is een zeer open economie en grenst aan de provincies Overijssel, Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Het ligt daarom voor de hand dat een deel van de bestedingen in eerste instantie al plaatsvindt bij bedrijven en instellingen buiten Gelderland. Dat heeft gevolgen voor de omvang en locatie van de extra productie die nodig is voor de bestedingsimpuls onder het Actieplan. Weliswaar is op voorhand onduidelijk welk deel van de bestedingen in Gelderse projecten wordt gedaan bij bedrijven en instellingen buiten Gelderland, maar hier zou een eenvoudige aanname over kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld 1 op de 5 opdrachten (20 procent). In de uiteindelijke realisatie lijkt ongeveer 3 procent van de initiële bestedingen plaats te vinden bij bedrijven buiten Gelderland. Dit is echter een onderschatting, omdat dit is gebaseerd op het resultaat van telefonische interviews met de belangrijkste uitvoerders van de investeringsprojecten,

¹¹⁷ Uiteraard is de landelijke extra productie bij een toedeling van bestedingen aan de sector met de laagste achterwaartse effecten nog lager, maar dit is een verre van realistische benadering van de bestedingen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010.

waarvan het grootste deel uit Gelderland zelf komt. Bij die investeringsprojecten zijn vaak meerdere uitvoerders betrokken. Als alle uitvoerders zouden zijn geïnterviewd, dus ook de wat (kleinere) meer gespecialiseerde bedrijven, die niet allemaal in Gelderland vertegenwoordigd kunnen zijn, dan zou het aandeel van de bestedingen buiten Gelderland waarschijnlijk hoger zijn uitgekomen.

- **Geen onderscheid werkgelegenheidseffecten Gelderland en rest van Nederland:** De 6.000 extra banen die in eerste instantie werden geprognosticeerd door de provincie Gelderland als volgend uit de beoogde investeringen onder het Gelderse Actieplan Recessie 2009-2010, betroffen extra banen die in heel Nederland zouden ontstaan, dus niet alleen in de provincie Gelderland. Een deel van de bestedingen en de daarvoor benodigde productie en werkgelegenheid lekt weg naar regio's buiten Gelderland als gevolg van de inkoop van producten en diensten door Gelderse bedrijven elders. In de berekening van de provincie wordt geen onderscheid gemaakt tussen effecten (extra banen) in de provincie Gelderland en daarbuiten. Dat onderscheid is relevant voor regionaal economische beleid dat wil inspelen op het verlies aan arbeidsplaatsen in de regio. Het onderscheid naar regionale effecten is in ieder geval mogelijk op basis van het gehanteerde IRIOS-model.
- **Werkgelegenheidseffecten onafhankelijk van situatie op de arbeidsmarkt:** Hierboven is al beargumenteerd dat bestedingseffecten in een situatie van laagconjunctuur mogelijk kleiner zijn dan in een gemiddelde conjunctuur. Eenzelfde soort redenering kan worden gegeven voor werkgelegenheidseffecten. In de recessie van 2009 en 2010 hielden bedrijven vaak vast aan overtollig personeel omdat ze bang waren dat ze als gevolg van de vergrijzing geen goede arbeidskrachten konden krijgen bij een aantrekkende economie (CPB, 2011b). Dat betekent dat een extra bestedingsimpuls weliswaar tot extra productie en arbeidsvraag kan leiden, maar dat die extra arbeidsvraag zich niet vertaalt in extra banen, eenvoudigweg omdat er een overschot aan capaciteit binnen het personeelsbestand van bedrijven bestond. De berekende werkgelegenheidseffecten kunnen daarom worden gezien als een bovengrens.

Een en ander betekent dat de bestedingsimpuls die voortkomt uit het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 in de praktijk minder extra werkgelegenheid in de provincie Gelderland zal hebben opgeleverd dan de berekende 6.000, respectievelijk 3.750 banen die door de provincie Gelderland in eerste en tweede instantie werden voorspeld, nog los van de vraagtekens die kunnen worden gezet bij de daadwerkelijke omvang van de bestedingsimpuls onder het Actieplan.

3.3 Werkgelegenheidseffect gebaseerd op realisatie

Inmiddels is bekend welke investeringsprojecten onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 in de periode 2009-2010 zijn gerealiseerd. Via dossiers van deze investeringsprojecten is achterhaald hoeveel bestedingen er daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, welk deel daarvan is gesubsidieerd door de provincie Gelderland onder het Actieplan en welk deel van de overige bestedingen additioneel is ten opzichte van al geplande investeringen door derden. Het resultaat daarvan is beschreven in het vorige hoofdstuk.

Vervolgens kan tot op zekere hoogte worden achterhaald in welke sectoren en in welke regio's die bestedingen hebben plaatsgevonden. Dit is gebaseerd op telefonische enquêtes die door de Rekenkamer Oost-Nederland zijn afgenomen onder de subsidieaanvragers en de uiteindelijke

eindontvangers van de subsidiegelden (de uitvoerders van de werkzaamheden binnen de investeringsprojecten). In die enquêtes is gevraagd in welke sector de uitvoerders actief zijn en in welke plaats de bedrijfsactiviteiten zijn gevestigd. De enquêteresultaten geven geen volledig beeld van de sectoren en locaties van de uitvoerders, maar er wordt verondersteld dat de enquêteresultaten gemiddeld genomen een goede indicatie vormen. Wel is het waarschijnlijk dat de bestedingen buiten de provincie Gelderland worden onderschat, omdat alleen de belangrijkste uitvoerders van de investeringsprojecten zijn geënquêteerd die zich hoofdzakelijk in Gelderland bevinden. Als alle uitvoerders zouden zijn geïnterviewd, dus ook de wat (kleinere) meer gespecialiseerde bedrijven die niet allemaal in Gelderland vertegenwoordigd kunnen zijn, dan zou het aandeel van de bestedingen buiten Gelderland hoger kunnen zijn. Indien de sector niet kan worden opgemaakt uit de enquêteresultaten, dan is deze zo goed mogelijk ingeschat op basis van het type werkzaamheden dat is uitgevoerd, zoals volgt uit de beschikbare projectdossiers. Indien de locatie van de bestedingen niet kan worden opgemaakt uit de enquêteresultaten, dan is verondersteld dat dit de provincie Gelderland is geweest. Ook dat leidt weer tot een overschatting van de bestedingen in Gelderland en een onderschatting van de bestedingen in de rest van Nederland.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de toedeling van de daadwerkelijke bestedingen in de investeringsprojecten in 2009 en 2010 onder het Gelders Actieplan Recessie aan sectoren en aan de provincie Gelderland of daarbuiten. Verreweg het grootste deel van de bestedingen zijn terechtgekomen in de bouwsector in de provincie Gelderland. Op grond van de enquêteresultaten is slechts 1,2 miljoen euro van de bijna 47 miljoen euro aan extra bestedingen rechtstreeks naar bedrijven buiten Gelderland gevloeid (3 procent). Zoals hierboven beargumenteerd is dit waarschijnlijk een onderschatting van het werkelijke aandeel.

De bestedingen naar sector en locatie in Tabel 3.1 vormen vervolgens de invoer voor een input-outputanalyse waarmee de toename van de productie en werkgelegenheid is berekend. Hierbij is gebruik gemaakt van exact hetzelfde IRIOS-model en dezelfde input-outputtabel als gehanteerd door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland in haar prognoses van de werkgelegenheidseffecten. Dat betekent dat de sectorstructuur niet is aangepast aan een meer recente situatie.¹¹⁸ Tabel 3.2 laat zien dat de bestedingsmultiplier in de realisatie nauwelijks afwijkt van die in de prognoses: een bestedingsimpuls van een euro geeft in alle kolommen ongeveer 1,60 euro aan extra productie. Alleen door de veel kleinere *omvang* van de gerealiseerde bestedingsimpuls in vergelijking met de oorspronkelijke prognose, neemt de totale Nederlandse productie niet met de oorspronkelijk ingeschatte 1.200 miljoen euro toe, maar slechts met 100 miljoen euro. De werkgelegenheidseffecten daarvan zijn navenant. Het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 heeft niet geleid tot de oorspronkelijk ingeschatte 6.000 extra banen, maar vermoedelijk tot ongeveer 550 extra banen, waarvan ongeveer 450 binnen de provincie Gelderland.¹¹⁹ Deze werkgelegenheid is extra voor de duur van een jaar en daarmee niet structureel. Een en ander betekent dat elke (tijdelijk) extra baan in de provincie Gelderland ongeveer 76 duizend euro uit het Actieplan heeft gekost. Overigens is voor die 76 duizend euro niet alleen een baan gecreëerd, maar is ook een project gerealiseerd (waaronder restauraties,

¹¹⁸ *Aanpassing van de input-outputtabel aan een meer recente jaargang is wel aan te bevelen. Deze specialistische werkzaamheden passen echter niet goed binnen de onderzoeksopdracht die SEO Economisch Onderzoek heeft gekregen, zeker gezien de bescheiden werkgelegenheidseffecten die uit de nieuwe doorrekening blijken. Bijkomend voordeel van de aanpak van SEO is dat verschillen tussen de prognose van de provincie Gelderland en de doorgekende realisatie door SEO volledig zijn toe te schrijven aan aanpassingen in de omvang van de bestedingsimpuls en niet aan aanpassingen in de input-outputanalyse.*

¹¹⁹ *Indien bij twijfel over de additionaliteit van investeringen deze volledig worden meegerekend (zie hoofdstuk 2), komt de totale bestedingsimpuls op 54 miljoen euro en het werkgelegenheidseffect op afgerond 600 banen, waarvan ongeveer 500 in de provincie Gelderland.*

productontwikkeling, arbeidsbemiddeling) met mogelijk gunstige effecten op de economische structuur.

Tabel 3.1 Eigen toedeling van bestedingsimpuls aan sectoren binnen en buiten Gelderland (in miljoenen euro's)

	Gelderland	Rest Nederland	Totaal
Land-, tuin- en bosbouw	2,6	0,0	2,6
Bouwmaterialen, aardewerk en glasindustrie	0,1	0,0	0,1
Elektrotechnische industrie	0,3	0,2	0,5
Transportmiddelenindustrie	1,0	0,2	1,2
Bouwnijverheid en -installatiebedrijven	37,0	0,6	37,6
Communicatiebedrijven	0,1	0,0	0,1
Zakelijke dienstverlening en verhuur	0,3	0,1	0,4
Regionale overheden	1,1	0,0	1,1
Onderwijs en onderzoek	2,0	0,0	2,0
Cultuur, sport en recreatie	0,6	0,0	0,6
Overige dienstverlenende bedrijven	0,7	0,1	0,9
Totaal	45,7	1,2	46,9

De stap van extra productie naar extra werkgelegenheid is gemaakt door te kijken naar de bestaande verhouding tussen de totale productieomvang en het aantal banen per sector. Voor extra productie zijn extra banen nodig, waarvan kan worden verondersteld dat die dezelfde productie leveren als de bestaande banen in een sector gemiddeld doen. Deze productie per baan kan voor iedere sector apart en bovendien apart voor de provincie Gelderland en daarbuiten worden berekend op basis van statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Via de CBS-website www.statline.nl is achterhaald wat de productiewaarde en het aantal banen per sector in de provincie Gelderland en in de rest van Nederland was in 2008, het meest recente jaar waarvoor deze gegevens via Statline beschikbaar zijn. De verhouding tussen deze beide grootheden geeft de productieomvang per baan. Bijlage A geeft daarvan een overzicht. Door nu de extra uitgelokte productie als gevolg van de bestedingsimpuls onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 te delen door deze productiewaarde per baan, volgt het aantal banen dat nodig is om die extra productie te realiseren.

Tabel 3.2 Extra werkgelegenheid sterk overschat in prognose provincie Gelderland

	Prognose provincie begin 2009	Aangepaste prognose SEO	Inschatting provincie begin 2010	Aangepaste inschatting door SEO	Realisatie
Investering provincie Gelderland	100	100	98	98	33
Uitgelokte investering derden	680	100	321	98	14
Totale extra besteding	780	200	419	196	47
<i>Financiële multiplier</i>	7,8	2,0	4,3	2,0	1,4
Extra productie	1.200	300	650	300	100
waarvan in Gelderland	950	200	500	200	50
waarvan in overig Nederland	250	100	150	100	0
<i>Bestedingsmultiplier</i>	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7
Extra werkgelegenheid (banen)	6.000	1.850	3.750	1.800	550
waarvan in Gelderland	4.950	1.200	3.100	1.200	450
waarvan in overig Nederland	1.050	650	650	600	100

N.B. Alle bestedingen in miljoenen euro's, alle productiewaarden in miljoenen euro's en afgerond op meervouden van 50 miljoen euro, alle werkgelegenheidseffecten afgerond op meervouden van 50 banen. Verdeling van productie en banen over Gelderland en de rest van Nederland volgt uit het gehanteerde IRIOS-model door SEO, ook bij de (door SEO gereproduceerde) oorspronkelijke prognoses van de provincie Gelderland.

In Tabel 3.2 wordt vijf keer de extra werkgelegenheid als gevolg van het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 berekend. In de laatste kolom staat de uiteindelijke realisatie. Daarin lukt de 33 miljoen euro aan investeringen door de provincie onder het Actieplan ongeveer 14 miljoen euro aan extra investeringen door andere partijen uit (een financiële multiplier van 1,4). De totale investeringsimpuls van 47 miljoen euro leidt vervolgens tot een bestedingsimpuls waarvoor 100 miljoen euro extra productie nodig is. Dat houdt in dat voor elke bestede euro ruim anderhalve euro aan productie nodig is (een bestedingsmultiplier van 1,7). Dat komt doordat producenten van eindproducten zelf ook weer toeleveranciers inschakelen. Daarmee wordt de bestede euro 'doorgegeven' in de productieketen, met in elke stap van die keten een extra vraag naar arbeid. Voor een extra productie van 100 miljoen euro blijken ongeveer 550 banen extra nodig te zijn. Op die manier levert de oorspronkelijke 33 miljoen euro aan investeringen door de provincie uiteindelijk 550 extra banen op.

In de eerste vier kolommen van Tabel 3.2 staan de resultaten van eerdere prognoses. De eerste kolom betreft de oorspronkelijke prognose door de provincie Gelderland van begin 2009, waarbij is uitgegaan van 100 miljoen euro aan investeringen onder het Actieplan en een financiële multiplier van 7,8. Die veronderstellingen leiden tot een werkgelegenheidseffect van 6.000 extra banen. De tweede kolom doet die berekening opnieuw onder de veronderstelling dat er veel minder investeringen door andere partijen worden uitgelokt. Met een meer realistische financiële multiplier van 2,0 (beredeneerd in Hoofdstuk 2) zou de oorspronkelijke investering van 100 miljoen euro door de provincie ongeveer 1.850 extra banen opleveren. De derde kolom geeft de prognose van de provincie van begin 2010, toen er meer zicht was op de gerealiseerde investeringen. Met een inschatting van 98 miljoen euro aan investeringen door de provincie en een financiële multiplier van 4,3 komt het verwachte aantal extra banen uit op 3.750. Ook hier is die berekening opnieuw uitgevoerd in de volgende kolom met de meer realistische financiële multiplier van 2,0, waardoor het verwachte werkgelegenheidseffect uitkomt op 1.800 extra banen. Nog altijd veel meer dan de uiteindelijk realisatie van 550 extra banen.

3.4 Werkgelegenheidseffecten na 2010

De belangrijkste reden voor de lagere werkgelegenheidseffecten onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 dan oorspronkelijk ingeschat door de provincie Gelderland, is de relatief bescheiden realisatie van investeringsprojecten onder het Actieplan. In plaats van de oorspronkelijk begrote 100 miljoen euro aan investeringen door de provincie, hetgeen in tweede instantie is verhoogd naar 147 miljoen euro, is slechts 33 miljoen euro daadwerkelijk besteed in 2009 en 2010. Dat betekent dat een groot deel van de ‘investeringspot’ nog besteed kan worden na 2010. Het gevaar van een late besteding is dat deze samenvalt met een herstellende economie, waardoor de extra investeringen en bestedingen niet anticyclisch werken (compenseren voor vraaguitval), maar procyclisch (overbesteding) waardoor er sprake kan zijn van oververhitting van de economie. De periode van laagconjunctuur in 2009 en 2010 heeft zich echter ook in 2011 nog voortgezet, zodat van het gevaar van oververhitting nog geen sprake is geweest. Het is dan ook interessant om te onderzoeken tot hoeveel extra werkgelegenheid de resterende investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 kunnen hebben geleid indien deze investeringen en bestedingen allemaal alsnog in 2011 zouden hebben plaatsgevonden.¹²⁰

Voor die berekening kan gebruik worden gemaakt van de kentallen die volgen uit de berekening van de werkgelegenheidseffecten in het huidige en het vorige hoofdstuk. Van het beoogde pakket aan investeringen ter waarde van 147 miljoen euro door de provincie is in 2009 en 2010 slechts 33 miljoen besteed. Dat betekent dat er voor 2011 nog 114 miljoen euro beschikbaar was. Met een financiële multiplier van 1,4, gebaseerd op de ervaringen in 2009 en 2010, lokken die investeringen nog eens voor 48 miljoen euro aan investeringen door andere partijen uit. Indien het totaal van 162 miljoen euro aan investeringen ook daadwerkelijk in 2011 is besteed, dan levert dit op grond van de eerder gehanteerde bestedingsmultiplier van 1,7 in totaal ongeveer 250 miljoen euro aan extra productie op, waarvan ongeveer 200 in de provincie Gelderland. Uitgaande van een soortgelijke verdeling van investeringsprojecten over bedrijfstakken en regio's als bij de investeringsprojecten die in 2009 en 2010 zijn uitgevoerd, zijn er voor die 250 miljoen euro aan extra productie ongeveer 1.850 extra banen nodig, waarvan 1.500 in de provincie Gelderland. Deze banen zijn niet structureel en betreffen een periode van een jaar, maar kunnen bij een aantrekkende economie wellicht ook daarna worden behouden.

3.5 Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen in dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen over het door de provincie Gelderland gebruikte input-outputmodel:

Is input-outputanalyse een gangbaar model voor het berekenen van de (werkgelegenheid)effecten van een actieplan?

Input-outputanalyse is een veel gebruikte en wetenschappelijk verantwoorde methode voor het berekenen van de gevolgen van veranderingen in consumptie, investeringen en handelsstromen voor de productie- en werkgelegenheidsontwikkelingen in landen en regio's. De methode is eenvoudig, omdat het een direct en lineair verband legt tussen productie en deze economische grootheden. De methode kent een aantal nadelen, maar deze zijn op de korte termijn minder relevant dan op langere termijn. Voor het inschatten van de korte termijn (werkgelegenheids)effecten van een actieplan en de daaruit voortvloeiende bestedingsimpuls is een input-outputanalyse dan ook een zeer geschikte methode. Indien men geïnteresseerd is in de

¹²⁰ In werkelijkheid hebben die investeringen ook niet allemaal in 2011 plaatsgevonden.

globale (werkgelegenheids)effecten van een bestedingsimpuls, zonder uitsplitsing naar sector of regio, kan men echter volstaan met een kentallen analyse, waarin een bestedingsimpuls via een multiplier wordt vertaald in extra productie, die weer vertaald kan worden in extra banen door middel van de gemiddelde productie per baan. Voor de bestedingsmultiplier kan een getal tussen de 1,4 en 1,6 worden gebruikt (zie ook Van Leeuwen, Bos en Vleugel, 2001), voor de productie per baan kan men het nationale gemiddelde nemen op basis van de meest recente CBS gegevens. Voor 2008 komt dat neer op een productiewaarde van ongeveer 150.000 euro per baan. Als men ook geïnteresseerd is in verdelingseffecten over sectoren en regio's, dan is een input-outputanalyse een goede manier om deze in kaart te brengen. Het is dan belangrijk om de initiële bestedingsimpuls in de input-outputanalyse goed te verdelen over sectoren en regio's, waardoor het model deze bestedingen goed kan doorvertalen naar de productieomvang per sector en regio.

Wordt de input-outputanalyse op een plausibele manier toegepast?

De input-outputanalyse is door het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland over het algemeen op een plausibele manier toegepast. Op detailniveau kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de uitgevoerde input-outputanalyse, waardoor het waarschijnlijk is dat de bestedingsimpuls die voortkomt uit het Gelders Actieplan Recessie 2009-2010 in de praktijk minder extra werkgelegenheid in de provincie Gelderland heeft opgeleverd dan het aantal extra banen dat aanvankelijk is gerapporteerd. Dat ligt vooral aan 'weglekeffecten' naar andere regio's buiten de provincie Gelderland. Een deel van de extra banen die volgen uit de bestedingsimpuls worden niet in Gelderland maar daarbuiten gerealiseerd. Dat komt bijvoorbeeld omdat een deel van de investeringen onder het Gelders Actieplan Recessie in eerste instantie al buiten de provincie Gelderland is besteed, iets dat is genegeerd door de provincie in de input-outputanalyse. Daarnaast heeft de provincie in het geheel geen onderscheid gemaakt tussen werkgelegenheidseffecten binnen en buiten de provincie Gelderland, iets waar de gehanteerde regionale input-outputanalyse zich juist bij uitstek voor leent. En tot slot is niet expliciet rekening gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt gedurende de recessieperiode. Bedrijven hielden in 2009 en 2010 vaak vast aan overtollig personeel, omdat ze bang waren dat ze als gevolg van de vergrijzing geen goede arbeidskrachten konden krijgen bij een aantrekkende economie (CPB, 2011b). Dat betekent dat een extra bestedingsimpuls weliswaar tot extra productie en arbeidsvraag kan leiden, maar dat die extra arbeidsvraag zich niet noodzakelijk vertaalt in extra banen, eenvoudigweg omdat er een overschot aan capaciteit binnen het personeelsbestand van bedrijven bestond. De berekende werkgelegenheidseffecten kunnen daarom worden gezien als een bovengrens.

Literatuurlijst

Bork, G. van, en F. Treyz (2005), The REMI model for the Netherlands, in: A survey of spatial economic planning models in the Netherlands, F. van Oort, M. Thissen en L. van Wissen (red.), Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

CPB (2008) Decemberraming 2008: Zwaar weer op komst, CPB Memorandum 209, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2009), Voorlopige ramingscijfers 2009 en 2010, 17 februari, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2011a) Macro Economische Verkenning 2012, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2011b), Werkloosheid en de Grote Recessie, CPB Policy Brief 2011/10, Den Haag: Centraal Planbureau.

Ecorys (2003), Mid-term evaluatie Doelstelling 2-programma Stedelijke Gebieden Nederland 2000-2006, Ecorys: Rotterdam.

Friedman, M. (1962), Capitalism and Freedom, Beverly Hills, USA: Phoenix Books.

Koopmans, C.C. en C.C. Bijvoet (2011), The effectiveness of regional policy: a literature study, In W. Manshanden en W. Jonkhoff (red.), Infrastructure Productivity Evaluation, SpringerBriefs in Economics 1.

Kranendonk, H. en J. Verbruggen (2011), Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland; Achtergronddocument bij CEP 2011, Den Haag: Centraal Planbureau, september 2011.

Keynes, J.M. (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money, Whitefish, USA: Kessinger Publishing.

Leeuwen, E. van, E. Bos en J. Vleugel (2001), Regionale input-outputanalyse; In welke regio's en sectoren heeft een vraagimpuls het hoogste rendement?, LEI-rapport 4.01.03, Den Haag: LEI, juni 2001.

Lucas, R. (1976), Econometric policy evaluation: A critique, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1, 19-46.

Oosterhaven, J. (2005), Spatial Interpolation and Disaggregation of Multipliers, *Geographical Analysis* 37, pag. 69-84.

Oosterhaven, J. en D. Stelder (2007), Regional and Interregional IO Analysis, Rijksuniversiteit Groningen.

Stelder, T.M., J. Oosterhaven en G.J. Eding (2000), IRIOS, Interregional Input-Output Software, Handleiding, Nederlandstalige versie 1.0, Rijksuniversiteit Groningen.

Tresch, R.W. (2008), *Public Sector Economics*, 2008, Palgrave MacMillan.

Vegt, C. van der, J.A. Korteweg en R. Lieshout (2006), *Amsterdamse Economische Verkenningen, Voorjaar 2006, SEO-rapport 901*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Wolfson, D.J. (1988), *Publieke sector en economische orde*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Bijlage A Productie per baan

Tabel A.1 Productiewaarde, banen en productie per baan, per bedrijfstak, 2008

	Productie 2008	Aantal banen 2008	Productie per baan 2008	Banen per mln euro productie
	(mln euro)	(x 1000)	(euro)	
Bedrijfstakken Gelderland				
A Landbouw, bosbouw en visserij	3.781	11,4	331.667	3,0
B Delfstoffenwinning	162	0,2	810.000	1,2
C Industrie	28.501	107,8	264.388	3,8
D Energievoorziening	1.987	4,5	441.556	2,3
E Waterbedrijven en afvalbeheer	1.144	3,8	301.053	3,3
F Bouwnijverheid	10.327	47,6	216.954	4,6
G Handel	12.544	154,6	81.138	12,3
H Vervoer en opslag	4.263	38,8	109.871	9,1
I Horeca	2.069	35,6	58.118	17,2
J Informatie en communicatie	3.339	18,9	176.667	5,7
K Financiële dienstverlening	4.712	24,6	191.545	5,2
L Verhuur en handel van onroerend goed	6.790	8,4	808.333	1,2
M Specialistische zakelijke diensten	6.938	55,0	126.145	7,9
N Verhuur en overige zakelijke diensten	4.558	87,7	51.973	19,2
O Openbaar bestuur en overheidsdiensten	7.481	58,8	127.228	7,9
P Onderwijs	4.014	68,7	58.428	17,1
Q Gezondheids- en welzijnszorg	7.869	154,1	51.064	19,6
R Cultuur, sport en recreatie	1.026	14,3	71.748	13,9
S Overige dienstverlening	1.480	17,2	86.047	11,6
Bedrijfstakken overig Nederland				
A Landbouw, bosbouw en visserij	22.493	87,5	257.063	3,9
B Delfstoffenwinning	26.966	7,5	3.595.467	0,3
C Industrie	254.530	706,7	360.167	2,8
D Energievoorziening	36.089	16,2	2.227.716	0,4
E Waterbedrijven en afvalbeheer	10.666	32,1	332.274	3,0
F Bouwnijverheid	76.360	347,6	219.678	4,6
G Handel	108.444	1.156,8	93.745	10,7
H Vervoer en opslag	51.095	347,7	146.951	6,8
I Horeca	16.504	279,5	59.048	16,9
J Informatie en communicatie	50.580	222,5	227.326	4,4
K Financiële dienstverlening	60.163	247,5	243.083	4,1
L Verhuur en handel van onroerend goed	52.063	67,8	767.891	1,3
M Specialistische zakelijke diensten	61.887	477,7	129.552	7,7
N Verhuur en overige zakelijke diensten	44.449	780,8	56.928	17,6
O Openbaar bestuur en overheidsdiensten	58.196	439,8	132.324	7,6
P Onderwijs	28.283	458,3	61.713	16,2
Q Gezondheids- en welzijnszorg	55.299	1.058,2	52.258	19,1
R Cultuur, sport en recreatie	10.246	115,1	89.018	11,2
S Overige dienstverlening	9.980	130,8	76.300	13,1

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek