



Leren van investeren in crisistijd

Onderzoek naar de effectiviteit van het Overijssels
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.

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 Overijssels
actieplan recessie 2009-2010

Deventer, juni 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 Overijssel heeft 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.

2

Leren van investeren in crisistijd

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. Dat is slechts ten dele gelukt omdat onze informatievraag onvoldoende aansloot op de wijze van administreren van de provincie. De informatie was slechts met grote capaciteitsinzet op te leveren. Daarom is de reikwijdte van het onderzoek beperkter dan oorspronkelijk de bedoeling was.

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 mogelijk in de toekomst door de provincie in te zetten

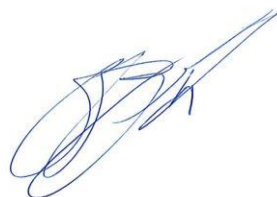
recessiebeleid is een belangrijke invalshoek die we hierbij voor ogen hebben. Maar we geven ook andere suggesties in dit rapport.

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

Deventer, juni 2012



P. van Dijk
Voorzitter



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

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010.....	6
1.3 Doel- en vraagstelling	8
1.4 Normenkader en onderzoeksmethoden	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Conclusies en leerpunten voor de toekomst	11
2.1 Conclusies	11
2.2 Leerpunten voor de toekomst	13
3 Voorbereiding actieplan recessie	17
3.1 Context van het actieplan.....	17
3.2 Totstandkoming actieplan	19
3.3 Actieplannen van andere provincies	27
4 Uitvoering en effectiviteit actieplan recessie	30
4.1 Doelstellingen van het actieplan	30
4.2 Selectie recessiemaatregelen	33
4.3 Effectiviteit van het actieplan.....	35
4.4 Risico's en neveneffecten	40
5 Verantwoording over het actieplan recessie	42
5.1 Monitoring en evaluatie van het actieplan recessie	42
5.2 Verantwoording aan Provinciale Staten	45
Bijlage 1: Stappenplan	50
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen.....	55
Bijlage 3: Geraadpleegde personen	57

1 Inleiding

In dit rapport presenteren we de resultaten van het onderzoek naar de recessiemaatregelen van de provincie Overijssel. In het eerste hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek en de maatregelen die de provincie heeft genomen. Daarnaast presenteren wij de doel- en vraagstelling, de focus van het onderzoek en de onderzoeksmethoden. Het hoofdstuk sluiten we af met een leeswijzer voor het vervolg van het rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek

De provincie Overijssel 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 dit 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 € 46,41 miljoen gemoeid¹. Uit oriënterende gesprekken met Provinciale Statenleden blijkt dat er bij de meeste fracties behoefte was aan inzichten in de effecten van de ingezette recessiemaatregelen (politek-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 eventueel toekomstige economische recessie.

¹ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010*, 7 april 2009.

Maatschappelijke effectiviteit niet in beeld te brengen

Het doel van het onderzoek was om de effectiviteit van de recessiemaatregelen te onderzoeken, drie jaar na de start van het actieplan. Om dit te onderzoeken is het noodzakelijk om te beschikken over de dossiers van projecten die zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan. Deze geven inzicht in wat er is gedaan en wat hiermee bereikt is. Wij hebben in dit onderzoek geconstateerd dat de administratie van de provincie in de periode 2009-2010 niet dusdanig is ingericht dat zij de gevraagde complete set met dossiers van projecten kan aanleveren. Hierdoor is het voor de rekenkamer niet mogelijk een compleet beeld te geven van de effectiviteit van de maatregelen. Wel hebben we een theoretische inschatting kunnen maken van de effecten van het actieplan voor de werkgelegenheid. Daarnaast rapporteren wij in dit rapport over de voorbereiding van het actieplan, de doelen die de provincie wilde bereiken en de wijze van selectie van maatregelen. En beschrijven wij de verantwoording over de uitvoering richting Provinciale Staten.

Context actieplan: snel handelen nodig volgens de provincie

De provincie Overijssel heeft aangegeven dat veel keuzes voor het actieplan recessie zijn ingegeven doordat er snel moest worden gehandeld. Het element timing is van groot belang 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.

1.2 Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010

In 2009 heeft de provincie Overijssel een actieplan opgesteld om de gevolgen van de economische crisis te bestrijden². Dit actieplan is op 7 april 2009 door Gedeputeerde Staten voorgesteld. Op 13 mei 2009 hebben Provinciale Staten ingestemd met het actieplan.

Het actieplan bestaat enerzijds uit extra investeringen en anderzijds uit het versnellen van projecten in het kader van de Dynamische Investeringsagenda (DIA). De extra investeringen zijn ten laste van het jaarrekeningresultaat van 2008 gekomen. Deze is gedekt uit de vrije ruimte van de Algemene Dekkingsreserve. De versnellingen in het kader van de DIA zijn onttrokken aan de ontwikkelingsreserve. De totale financiële omvang van de recessiemaatregelen bedraagt € 46,41 miljoen³. Ter vergelijking: dit bedrag komt neer op ongeveer 6% van de gerealiseerde lasten in de jaarrekening van 2009 van circa 780 miljoen.

² Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010*, 7 april 2009, p. 1.

³ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010*, 7 april 2009.

Het bruto regionaal product van de provincie Overijssel was in 2009 circa 30 miljard euro⁴.

De provincie heeft drie uitgangspunten gehanteerd bij het opstellen van het actieplan en de selectie van uit te voeren maatregelen:

1. Het potentiële werkgelegenheidseffect;
2. Het duurzame- en toekomstige karakter;
3. Uitvoerbaarheid: de projecten moeten obstakelvrij en onmiddellijk uitvoerbaar zijn.

Op basis hiervan zijn achttien maatregelen voor het actieplan geselecteerd, die wij hieronder beschrijven. Maatregel 10 en 18 betreffen financieringsvoorstellen.

1. Monumentenzorg - Het wegwerken van de restauratieachterstand.
2. Duurzame energiepact - Het beschikbaar stellen van budget voor de tenderregeling duurzame energie.
3. Onderhoud/energiebesparing in gebouwen - Het beschikbaar stellen van budget voor energiebesparing in bestaande bouw;
4. Groot onderhoud aan de N343, gedeelte Knoefbakker - Langeveen.
5. Voorbereiding vervanging oeverbeschoeiingen - Het uitvoeren van verschillende onderzoeken ter voorbereiding van de vervanging.
6. Structurele onderhoudsmaatregel aan de N347, gedeelte Goor - A1;
7. (Leer-)banenoffensief Jongeren/mobiliteitscentra - Het inzetten van een scholingsoffensief voor jongeren in sectoren als techniek, bouw, zorg en de kennisintensieve maakindustrie.
8. Aanpassing raamplan fietspaden Enschede - Het inzetten van middelen voor de realisatie van extra fietspaden in de gemeente Enschede.
9. Maatregelen waterschappen; vispassages stuwen Overijssels kanaal/Raaltewetering - het 'vispasseerbaar maken' van drie stuwen.
10. Dekking voorstellen ten laste van het jaarrekeningresultaat 2008 (dekking maatregel 1 tot en met 9).
11. Herstructurering bedrijventerreinen - Het beschikbaar stellen van gelden voor het herstructureren van bedrijventerreinen in onder andere Kampen, Almelo, Hengelo en Enschede.
12. Versnelling provinciale bijdrage gebiedsontwikkeling CST/ Hart van Zuid.
13. Innovatieprogramma 'Pieken in de Delta' / 'Triangle' - Het beschikbaar stellen van extra gelden voor deze twee programma's gericht op het stimuleren van innovatie.
14. Restauratie en revitalisering - Het wegwerken van restauratieachterstanden in het kader van monumentenzorg.
15. Versnelling ontstenen van de Vechtoevers en afkoppelen verhard oppervlak.

⁴ CBS Statline, geraadpleegd op 11 juni 2012.

16. Duurzame energie Energiepact - Het beschikbaar stellen van extra middelen voor de tenderregeling duurzame energie en projecten energiebesparing voor de bestaande woningvoorraad.
17. Dekking voorstellen Dynamische Investeringsagenda - Dekking van voorstellen 11 tot en met 15.
18. Versnelling aanleg fietspaden - Het versnellen van gelden voor het ontwikkelen en in stand houden van de provinciale structuur⁵.

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 Overijssel, 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 Overijssel 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 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). Hieronder volgen de deelvragen.

Vorbereiding

1. Binnen welke economische situatie heeft de provincie Overijssel een actieplan recessiemaatregelen opgesteld?
2. Heeft de provincie heldere keuzes gemaakt (rol van de provincie, timing van het plan, doelgroepen, aanpak)?

⁵ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010*, 7 april 2009.

3. Op welke wijze is het actieplan recessiemaatregelen van de provincie Overijssel 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 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. Bureauonderzoek

Bestudering van relevante beleidsdocumenten en economische data.

2. 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 3 is een lijst opgenomen van geraadpleegde personen.

3. 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.

4. Kwantitatieve analyse werkgelegenheidseffect

Bureau SEO Economisch Onderzoek heeft in opdracht van de rekenkamer Oost-Nederland een stappenplan opgesteld dat gebruikt kan worden om te komen tot een kwantitatieve analyse van het werkgelegenheidseffect van het actieplan recessie.

Graag hadden wij ook de dossiers van projecten die zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan bestudeerd. Dit is echter niet mogelijk gebleken, zoals eerder aangegeven.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven wij de conclusies van het onderzoek naar de recessiemaatregelen. Hieruit komt een aantal leerpunten naar voren die relevant zijn voor een toekomstige aanpak recessiebestrijding. Deze zijn eveneens in hoofdstuk twee opgenomen met daarbij een aantal aanbevelingen.

In de hoofdstukken drie tot en met vijf worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven. In hoofdstuk drie behandelen we de voorbereiding van het Overijssels actieplan. Hoofdstuk vier omvat de resultaten van de uitvoering en effectiviteit van de recessiemaatregelen. Tot slot komt de verantwoording over het actieplan aan Provinciale Staten in hoofdstuk vijf aan de orde.

In bijlage 1 hebben we een stappenplan opgenomen voor het kwantificeren van de effecten van eventuele toekomstige recessiemaatregelen. In bijlage 2 en 3 kunt u respectievelijk de lijst met geraadpleegde bronnen en lijst met geïnterviewde personen vinden.

2 Conclusies en leerpunten voor de toekomst

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek naar de effectiviteit van het Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010. Daarnaast beschrijven we de leerpunten die uit het onderzoek naar voren komen. Op basis hiervan hebben we enkele aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige recessiebestrijding.

11

Leren van investeren in crisistijd

2.1 Conclusies

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 onderdelen beter had gekund;*
- de provincie een meetbare doelstelling in de vorm van een prestatie heeft geformuleerd maar niet heeft vastgelegd welke maatschappelijke effecten (zoals werkgelegenheid) zij met het actieplan wil realiseren;*
- de administratie van de provincie over het actieplan niet de mogelijkheid biedt om tijdig en eenvoudig een compleet overzicht van recessieprojecten aan te leveren; en*
- de voortgangsinformatie aan Provinciale Staten over het actieplan beperkt is tot financiële informatie en geen zicht geeft op de voortgang in de uitvoering en de uiteindelijke resultaten.*

In het vervolg van deze paragraaf lichten wij de verschillende onderdelen van de hoofdconclusie toe. Voor meer uitleg over de getallen die worden genoemd, verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

- *Voortvarende aanpak met op onderdelen verbeterpunten*

De provincie Overijssel wist in korte tijd in samenspraak met partners een actieplan te formuleren en is daarmee voortvarend geweest. Daarbij heeft de provincie haar rol duidelijk onderbouwd. Ook heeft de provincie de aanpak en de timing van het actieplan duidelijk verantwoord. Het actieplan had naar ons oordeel echter op onderdelen beter uitgewerkt moeten worden, zonder dat daarmee de gevoelde urgentie en snelheid te veel in het gedrang zouden hoeven komen. Zo heeft de provincie de doelgroepen van de maatregelen uit het actieplan vaak niet specifiek genoeg geformuleerd. Daarnaast heeft de provincie zelf geen probleemanalyse en geen expliciete risicoanalyse gemaakt. Wel heeft zij zich gebaseerd op een door de SER uitgevoerde probleemanalyse en is een impliciete risicoanalyse uitgevoerd waarbij de projecten zijn getoetst aan verschillende criteria als tijdige uitvoerbaarheid. De toepassing van de criteria is echter niet gedocumenteerd, waardoor het niet duidelijk is hoe de selectie is gedaan en welke keuzes er zijn gemaakt. Volgens betrokkenen heeft het actieplan geleid tot dynamiek binnen en buiten de organisatie. Binnen de organisatie werd een geheel nieuwe snellere manier van werken geïntroduceerd waarbij nieuwe samenwerkingsverbanden ontstonden. Buiten de provinciale organisatie wakkerde het actieplan initiatieven op gemeentelijk niveau aan en voelden ondernemers zich gesteund.

- *Meetbare doelstelling maar geen maatschappelijke effecten geformuleerd*

De provincie heeft de te realiseren prestatie grotendeels SMART geformuleerd, namelijk het versneld investeren van circa € 50 miljoen door uitvoeringsgerede projecten naar voren te halen en uit te voeren in de periode 2009-2010. Daarbij geeft de provincie aan dat bij de selectie van dergelijke projecten het potentiële werkgelegenheidseffect alsook het duurzame en toekomstige karakter ervan een belangrijke rol speelden. Deze maatschappelijke effecten worden echter niet in (gekwantificeerde) SMART-doelstellingen uitgedrukt. De provincie geeft aan dat zij er bewust voor gekozen heeft geen specifieke en meetbare effecten te relateren aan het actieplan. Dit vanwege de inschatting dat de provincie niet de bepalende factor is in de economie, bovendien wilde de provincie ontvangers van middelen niet onnodig opzadelen met bureaucratie. Op basis van een kentallenanalyse heeft de rekenkamer laten berekenen dat het aantal arbeidsplaatsen dat wordt gerealiseerd met de investeringen in het kader van het actieplan uitkomt op 750 banen voor de duur van een jaar. Voorwaarden daarbij zijn dat de projecten ook daadwerkelijk in de periode 2009-2010 zijn uitgevoerd en dat het gaat om additionele investeringen; investeringen die zonder de provinciale bijdrage uit het actieplan niet tot stand zouden zijn gekomen.

- *Geen geaggregeerd overzicht van projecten waardoor inzicht in de voortgang van de uitvoering lastig te verkrijgen is*

De administratie van de provincie blijkt niet zodanig ingericht te zijn dat een totaaloverzicht van de recessieprojecten in 2009-2010 tijdig en eenvoudig kon worden aangeleverd, waarin de ontvangers van de gelden worden genoemd. Daardoor was het voor de rekenkamer niet mogelijk om onderzoek te verrichten bij de aanvragers en eindbegunstigden van de recessiegelden. De inrichting van de administratie was een bewuste keuze van de provincie; het ging om het naar voren halen van middelen binnen al bestaande programma's zonder dat aan deze middelen een (extra) maatschappelijke doelstelling was gekoppeld. De 'noodzaak' om op projectniveau te rapporteren was er volgens de provincie niet. Daarnaast geeft de provincie aan dat zij sinds 2009 een ontwikkeling heeft doorgemaakt in de projectadministratie, waardoor er nu beter zicht is op de voortgang van de uitvoering van projecten. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op projecten uit de Dynamische Investeringsagenda en Kracht van Overijssel. Voor wat betreft de actieplanprojecten is er echter weinig zicht op de voortgang van de uitvoering, wel is de voortgang in financieel opzicht in beeld.

- *Voortgangsinformatie aan PS is beperkt tot financiële informatie en geeft geen zicht op de voortgang van de uitvoering en resultaten*

Provinciale Staten zijn geïnformeerd over het actieplan economische recessie. Daarbij hebben Provinciale Staten hun kaderstellende rol ingevuld door aan het actieplan budgetten toe te kennen. Gedurende de uitvoering van het actieplan zijn Provinciale Staten via de planning & control-documenten tijdig geïnformeerd over de beschikking en besteding van middelen door de provincie. Informatie over de voortgang in de uitvoering en de uiteindelijke resultaten van het actieplan ontbreekt echter. Het ontbreken van een overzicht van projecten is daar debet aan. Er heeft geen tussentijdse evaluatie plaatsgevonden van de uitvoering van het actieplan en de gerealiseerde effecten en er zijn geen plannen om alsnog te evalueren.

2.2 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 deze paragraaf 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 het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 noemt de provincie duurzame economische groei een belangrijke voorwaarde om ook in

de toekomst werkgelegenheid in Overijssel vast te houden en te laten groeien⁶. Met de nadere uitwerking van dit punt uit het hoofdlijnenakkoord, te weten het uitvoeringskader kerntaak Regionale Economie hebben PS voor de periode 2012-2015 € 107,6 miljoen van de gereserveerde middelen voor de Investeringsagenda beschikbaar gesteld.

Het is 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 het opstellen van het actieplan onder enige tijdsdruk tot stand is gekomen. Die tijdsdruk zal ook bij een volgende recessie gevoeld 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 (evalueren) en die van anderen en deze informatie beschikbaar te hebben op het moment dat deze nodig is. Wanneer de provincie opnieuw recessie maatregelen 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, de doelgroepen die hard worden geraakt 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

⁶ Hoofdlijnenakkoord 2011 – 2015: inspireren, innoveren en investeren, p. 21.

actieplan 2009-2010 niet voldoende aanwezig. Dat brengt ons tot de onderstaande aanbeveling.

2. Maak de verwachte (maatschappelijke) effecten specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART).

In het onderstaande kader geven we een aandachtspunt mee dat bij het kwantificeren van de werkgelegenheidseffecten van een recessieplan van belang is. Voor meer informatie verwijzen we naar het stappenplan van SEO Economisch Onderzoek in bijlage 1 van dit rapport.

Bruto versus netto investeringen

Het is van belang om bij het berekenen van werkgelegenheidseffecten uit te gaan van de netto investeringen van derden en niet van de bruto investeringen.

De *netto investeringen* zijn de investeringen van derden die zonder de bijdrage van de provincie niet zouden zijn doorgegaan. Deze zijn dus volledig aan het recessieplan toe te rekenen.

Bruto investeringen zijn alle investeringen van derden die met een project uit het recessieplan zijn gemoeid. Dus ook de bijdragen aan projecten die zonder provinciale bijdrage toch wel zouden zijn uitgevoerd.

Voor een realistische inschatting van de werkgelegenheidseffecten zal uitgegaan moeten worden van de netto investeringen. Op basis hiervan kan namelijk worden berekend hoeveel *extra* arbeidsplaatsen er zijn gerealiseerd dankzij het recessieplan.

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 bij de voorbereiding van een actieplan te kiezen voor een dynamische insteek heeft de provincie voldoende mogelijkheden om goed in te kunnen spelen op de economische situatie. De provincie kan dan aanpassingen doen als de economie zich anders ontwikkelt dan verwacht.

3. Kies voor een dynamische insteek bij de voorbereiding van een actieplan recessie.

Uitvoering van het actieplan

Uit het onderzoek is gebleken dat het opleveren van een overzicht van projecten geen haalbare kaart was. Door het ontbreken van dit overzicht met bijbehorende

dossiers is het niet mogelijk zicht te hebben op de uitvoering van de projecten. Dit zicht heeft de provincie nodig om, waar nodig, bij te kunnen sturen en de effectiviteit te waarborgen. De provincie geeft aan dat zij inmiddels een ontwikkeling heeft doorgemaakt in de projectadministratie, bijvoorbeeld bij de Kracht van Overijssel. Dit lag buiten de reikwijdte van ons onderzoek. Gezien het belang van een goede informatievoorziening aan Provinciale Staten, hebben wij de onderstaande aanbeveling geformuleerd.

4. Waarborg dat de administratie van projecten zodanig is opgezet dat daarmee op snelle en eenvoudige wijze inzicht kan worden verkregen in de efficiency en effectiviteit.

Verantwoording over het actieplan

De provinciale organisatie heeft de beschikking en besteding van middelen gemonitord. Op bestuurlijk niveau is de informatievoorziening eveneens gericht geweest op de beschikking en besteding van middelen. Uit het onderzoek blijkt dat PS hierover tijdig zijn geïnformeerd. In de P&C-cyclus ontbreekt een beeld van de voortgang van de uitvoering. Daardoor is de informatievoorziening richting PS beperkter dan nodig is en hebben PS nauwelijks mogelijkheden voor bijsturing gehad.

5. Rapporteer in de verantwoording richting PS niet alleen over de beschikking en besteding van middelen, maar ook over de stand van de uitvoering van projecten.

3 Voorbereiding actieplan recessie

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de voorbereiding van het actieplan is verlopen. Allereerst beschrijven wij de context waarin de provincie voor bepaalde recessiemaatregelen heeft gekozen (3.1). Hierna bespreken we de totstandkoming van het actieplan en de keuzes die hierbij zijn gemaakt (3.2). Tot slot gaan we in op de actieplannen van andere provincies (3.3).

17

Leren van investeren in crisistijd

3.1 Context van het actieplan

Uit de inleiding van het actieplan valt op te maken dat de provincie het gewenst vond om op zeer korte termijn enkele maatregelen te nemen die een groot positief economisch effect zouden hebben. De gedachte dat de provincie Overijssel 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 met name gericht op het verbeteren van het functioneren van de kredietmarkt. Na publicatie van de verwachtingen van het CPB werd duidelijk dat de kredietcrisis zou leiden tot een economische recessie⁷. Om die reden was ook het Kabinet van plan verschillende maatregelen te nemen ter stimulering van de economie⁸.

⁷ CPB memorandum, *de economische ontwikkeling in 2009 en 2010 in drie sectoren*, 31 maart 2009.

⁸ Provincie Overijssel, *eerste uitwerking Overijssels actieplan economische recessie*, 10 maart 2009.

- *Overhedenoverleg naar aanleiding van economische prognoses*

De (naar verwachting) slechte 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 belemmeringen⁹.

- *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 bedrijventerreinen¹⁰. De provincies hebben deze maatregelen uitgewerkt in eigen actieplannen.

⁹ Rapport Interbestuurlijke werkgroep, *Gezamenlijke aanpak economische crisis*, 19 februari 2009.

¹⁰ IPO, *Inzet provincies gezamenlijke aanpak economische crisis, reactie GS Overijssel*, 17 februari 2009.

3.2 Totstandkoming actieplan

In deze paragraaf beschrijven we het proces van de totstandkoming van het Overijsselse actieplan en de keuzes die de provincie hierbij heeft gemaakt.

Eerder gaven we aan dat Gedeputeerde Staten graag op zeer korte termijn het actieplan tot stand wilden brengen en dat er dan ook haast geboden was bij het opstellen van het plan. De rekenkamer heeft oog voor deze context. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat de voorbereiding van provinciale investeringen aan een aantal normen behoort te voldoen om te kunnen komen tot een effectief plan.

Normen

- De provincie heeft voorafgaand aan het actieplan een probleemanalyse uitgevoerd van de economische recessie in de provincie, waarin tenminste wordt ingegaan op de aard en omvang van de recessie en de gevolgen voor de economie in de provincie.
- 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 provincie heeft een advies gevraagd van de SER Overijssel. In dit advies is een probleemanalyse opgenomen, waaruit blijkt dat de SER bezorgd is over de gevolgen van de crisis in Overijssel. De industriële sector en de bouwsector worden namelijk het hardst getroffen door de crisis. Deze sectoren zijn in Overijssel sterker vertegenwoordigd dan in de rest van het land.
- De provincie heeft het advies van de SER Overijssel (bestaande uit VNO NCW Midden, MKB Oost-Nederland, FNV vakcentrale en CNV vakcentrale) waarin o.a. de probleemanalyse wordt beschreven grotendeels overgenomen bij het opstellen van het actieplan. Daarnaast heeft de provincie de maatregelen uit het actieplan afgestemd met het Rijk, gemeenten en waterschappen.
- Provinciale Staten hebben budgetten aan het actieplan toegekend. Daarnaast hebben zij een motie aangenomen op het actieplan, waarin GS wordt gevraagd het regionaal leiderschap op zich te nemen voor het bestrijden van de crisis.

‘De zes van Abbenhues’

Uit interviews blijkt dat medio 2008 de vraag begon te spelen wat het effect van de crisis zou zijn voor de provincie Overijssel. Toenmalig gedeputeerde Abbenhues heeft vervolgens in het najaar van 2008 stappen ondernomen om de crisis te lijf te gaan door op alle beleidsterreinen te kijken welke projecten naar voren konden worden gehaald. Dit resulteerde in een actieplan dat bestond uit zes punten, waarbij onder andere werd ingezet op toerisme, de arbeidsmarkt, innovatie, monumentenzorg, energie en revitalisatie. Vervolgens is een brainstormsessie georganiseerd waarbij een provinciale delegatie, de SER Overijssel (bestaande uit VNO NCW Midden, MKB Oost-Nederland, FNV vakcentrale en CNV vakcentrale), PPM Oost en de Rabobank aanwezig waren¹¹. Hierop volgend hebben Gedeputeerde Staten aan SER Overijssel om een advies gevraagd over welke maatregelen zouden kunnen bijdragen aan het dempen van de ernstige negatieve gevolgen van de recessie.

Het advies van de SER Overijssel

De SER Overijssel is begin 2009 met een advies gekomen waarin onder andere een probleemanalyse van de economische situatie van Overijssel wordt gemaakt. Deze probleemanalyse is gebaseerd op een raming van het Centraal Planbureau (CPB) en is voornamelijk toegespitst op de gevolgen van de crisis voor de beroepsbevolking en de verschillende sectoren in Overijssel.

De raming van de (verwachte) landelijke economische situatie van het CPB zag er als volgt uit: *“Het Centraal Planbureau verwacht in haar meest recente ramingen een scherpe terugval van de groei dit jaar, van 3,5 procent in 2007 tot 2,25 procent in 2008. Voor 2009 ligt er zelfs een krimp van tenminste 0,75 procent in het verschiet, gepaard gaande met een sterk oplopende werkloosheid. De krapte zal voor een aantal jaren uit de arbeidsmarkt verdwijnen. Het CPB verwacht landelijk als gevolg van de terugvallende productiegroei een oplopende werkloosheid tot 4,5 procent in 2008 met een aanzienlijke versnelling in 2009 tot 6,5 procent van de beroepsbevolking”*¹².

Op basis van deze raming heeft de SER Overijssel een inschatting gemaakt van de (verwachte) economische situatie voor de provincie Overijssel. Ten eerste is aandacht besteed aan de verwachte werkloosheid. De SER Overijssel zegt daarover: *“In September 2008 was in Overijssel 5,5 procent van de beroepsbevolking werkloos. Vooral in de grote steden van Twente (Enschede, Hengelo, Almelo) en in Deventer is de werkloosheid hoger dan in de rest van de provincie. De regionale verschillen binnen de provincie daargelaten, kan de*

¹¹ SER, *Kredietcrisis in Overijssel, Advies SER Overijssel aan Gedeputeerde Staten, 12 januari 2009.*

¹² SER, *Advies SER Overijssel aan Gedeputeerde Staten, 12 januari 2009, p. 1.*

*werkloosheid in Overijssel op basis van de ramingen van het Centraal Planbureau in 2010 oplopen tot gemiddeld 8 procent in 2010*¹³.

Ten tweede geeft de SER Overijssel aan extra bezorgd te zijn over de sectoren die onevenredig zwaar worden getroffen. Het gaat onder andere om de industrie en bouw, die in Overijssel sterker vertegenwoordigd zijn dan in de rest van het land. Het aantal orders in Overijssel uit binnen- en buitenland in de industrie is in een ongekend tempo afgenomen tot een dieptepunt en de Overijsselse bouwsector verwacht een dramatische terugval met een productiekrimp voor 2009 en 2010 van 20 procent¹⁴.

Naast deze probleemanalyse adviseert de SER Overijssel aan de provincie om een opdrachtgevende rol in te nemen. Daarmee wordt bedoeld dat de provincie naast eigen investeringen en het voorziene onderhoud, geplande ontwikkelingen naar voren haalt. Daarnaast adviseert de SER dat de provincie ervoor moet zorgen dat er geen mensen (voor langere tijd) aan de zijlijn komen te staan. Hiervoor dient zij te investeren in goede begeleiding naar werk en waar nodig in scholing. Tot slot wijst de SER op het belang van investeren in innovatieve projecten, toerisme en recreatie en de culturele infrastructuur¹⁵.

De brief van de SER en de reactie van GS hierop zijn verzonden naar Provinciale Staten. In de reactie geven GS aan het advies van de SER te onderschrijven. Daarnaast reageren zij puntsgewijs op de voorgestelde maatregelen door de SER. Zij geven aan welke maatregelen zij nemen op het gebied van kennis(behoud), innovatie, kredietverlening en vereenvoudiging van administratieve lasten. Hierbij betreft het maatregelen voor de korte termijn. GS schrijven daarnaast: *“Wij onderzoeken tevens de mogelijkheden tot versnelling van de opdrachtverlening op andere terrein van provinciaal beleid”*¹⁶.

Totstandkoming actieplan

Met als basis de ‘zes van Abbenhues’ en het advies van de SER Overijssel is de eenheid Economie, Milieu en Toerisme (EMT) gestart met het opstellen van het actieplan. Uit interviews blijkt dat de eenheid EMT de coördinerende taak kreeg om samen met alle eenheden te kijken welke projecten naar voren konden worden gehaald.

De ambtelijke organisatie was dus al bezig met een voorstel toen er in de PS-vergadering van 25 februari 2009 een motie werd ingediend door Provinciale Staten. In deze motie werden Gedeputeerde Staten verzocht om op korte

¹³ SER, *Advies SER Overijssel aan Gedeputeerde Staten, 12 januari 2009, p. 1.*

¹⁴ SER, *Advies SER Overijssel aan Gedeputeerde Staten, 12 januari 2009.*

¹⁵ SER, *Advies SER Overijssel aan Gedeputeerde Staten, 12 januari 2009, pp. 2-3.*

¹⁶ *Brief van GS aan PS, Kredietcrisis; advies SER, motie Kerkdijk c.s., 20 januari 2009.*

termijn een pakket van (extra) maatregelen voor te leggen aan Provinciale Staten die de gevolgen van de crisis zoveel mogelijk beperken. De motie is vervolgens aangehouden omdat Gedeputeerde Staten al een voorstel in voorbereiding hadden. Op 10 maart 2009 kwamen Gedeputeerde Staten met een eerste uitwerking van het actieplan (kenmerk: PS/2009/229). Er wordt gesproken over een eerste uitwerking omdat Gedeputeerde Staten aangeven dat het kabinet binnen enkele weken na deze eerste uitwerking besluiten kenbaar wilde maken over de aanpak van de economische recessie in Nederland. Het is volgens Gedeputeerde Staten van belang dat het uiteindelijke actieplan afgestemd is op deze rijksaanpak om een zo groot mogelijk effect te sorteren. Provinciale Staten hebben vervolgens op 1 april 2009 een motie aangenomen¹⁷. In deze motie roepen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten op om het regionaal leiderschap voor de bestrijding van de crisis op zich te nemen. De reden voor deze motie is dat Provinciale Staten niet willen dat allerlei actoren in de provincie afzonderlijk gaan werken maar juist gezamenlijk optreden.

In de periode tussen 10 maart 2009 en 7 april 2009 vond de afstemming plaats met het Rijk, gemeenten en waterschappen die in veel projecten een rol spelen¹⁸. Op 7 april 2009 presenteerden Gedeputeerde Staten het uiteindelijke actieplan (kenmerk: PS/2009/337). Bij de behandeling van dit actieplan hebben Provinciale Staten onder andere aandacht gevraagd voor het rapporteren van de voortgang van het actieplan¹⁹. Daarnaast is bij de behandeling van het plan op 6 mei 2009 een motie van CDA en VVD aangenomen waarin Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten vragen om de inzet en effecten te analyseren van mogelijke participatie in maatschappelijke initiatieven²⁰, zoals het landelijk woningenfonds en EU-initiatieven voor energieprojecten, breedbandtoepassingen en structuurfondsen. De gedachte daarachter is dat de inzet van crisisgeldten zoveel mogelijk effect heeft als er afstemming is met zowel andere overheden als met maatschappelijke initiatiefnemers²¹. Provinciale Staten roepen Gedeputeerde Staten op om bij de Perspectiefnota 2010 en verder de conclusies, maatregelen en financiële bijdrage voor te stellen, aanvullend op en ter versterking van het "Overijssels actieplan economische recessie 2009- tot wie weet hoe lang het nog duurt". Provinciale Staten stemmen op 13 mei 2009 in met het actieplan en het daarmee verbonden budget²².

¹⁷ Provincie Overijssel, *Motie Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010*, 1 april 2009.

¹⁸ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten*, 7 april 2009, p. 8.

¹⁹ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten*, 7 april 2009, p. 2.

²⁰ Provincie Overijssel, *Motie Antuma Steinmetz ter behandeling van Statenvoorstelnr. PS/2009/337*, 6 mei 2009.

²¹ Provincie Overijssel, *Motie Antuma Steinmetz ter behandeling van Statenvoorstelnr. PS/2009/337*, 6 mei 2009.

²² Provincie Overijssel, *Besluit nr. PS/2009/337*, 13 mei 2009.

Aanvullingen op het actieplan

Na instemming met het actieplan en de daarmee verbonden budgetten op 13 mei 2009 zijn er nog enkele belangrijke gebeurtenissen en aanvullingen die samenhangen met het actieplan.

Op 16 juni 2009 hebben Gedeputeerde Staten een beschouwing gegeven over de bevindingen en voortgang van de uitvoering van de aangenomen motie Antuma Steinmetz van 6 mei 2009. Deze motie was voornamelijk gericht op de vraag van PS om aanvullende maatregelen te nemen in de bouwsector. In de beschouwing van Gedeputeerde Staten op de motie wordt ten eerste ingegaan op de analyse van mogelijke participatie in maatschappelijke initiatieven zoals een woningfonds en EU-initiatieven. Wat betreft de inzet, effecten en risico's van de participatie in het landelijk woningfonds van de bouwsector stellen Gedeputeerde Staten voor om niet te participeren in het woningfonds vanwege "de onoverzichtelijkheid van de effecten, de mate waarin de provincie risico's op zich zou moeten nemen die in de markt thuishoren, de complexiteit van de regelingen en het feit dat er grote financiële inzet nodig is (enkele 10-tallen miljoenen)"²³. Voor de participatie in EU-initiatieven geeft de provincie aan wel extra geld vrij te maken. Daarnaast geven Gedeputeerde Staten aan dat zij voornemens zijn om nog diverse maatregelen voor de bouwsector te nemen aanvullend op de al reeds uitgewerkte maatregelen voor de bouwsector in het actieplan. Daarbij worden zowel maatregelen genoemd die voor de hele provincie zijn bedoeld als maatregelen die specifiek gericht zijn op projecten die een extra steuntje nodig hebben. Deze voornemens van Gedeputeerde Staten zijn uitgewerkt in het voorstel van 6 oktober 2009²⁴. In dit voorstel worden specifieke budgetten toegekend aan de voorgenomen maatregelen. Op 18 november 2009 werd met dit voorstel ingestemd door Provinciale Staten.

Niet alleen via de motie Antuma/Steinmetz werd meer aandacht gevraagd voor de bouwsector, maar ook via een nieuw advies van de SER Overijssel van 11 november 2009. In dit advies is de boodschap dat de provincie aandacht moet blijven besteden aan de bouwsector in Overijssel omdat deze van groot belang is voor de regionale economie. PS hebben dit advies voor kennisgeving aangenomen.

In juli 2011 is met verschillende vertegenwoordigers van de Overijsselse bouwsector een rondetafelconferentie belegd in het kader van de crisis van de bouwsector. Tijdens deze bijeenkomst is naar voren gekomen dat de bouwsector en gerelateerde bedrijven het in de komende periode erg moeilijk zullen krijgen. Veel bouwvakkers hebben in het eerste kwartaal van 2010 hun baan verloren. Bij

²³ Provincie Overijssel, *Uitvoering motie Antuma/Steinmetz over kredietcrisis PS/2009/216, 16 juni 2009.*

²⁴ Provincie Overijssel, *Crisismaatregelen en financiering, ontwerpbesluit nr. PS/2009/909,*

de behandeling van de begroting van 2012 hebben PS hierover een motie aangenomen. PS geven aan dat de provincie een 'belangrijke meerwaarde' heeft bij de regie over de thema's innovatie in de bouw, duurzame renovatie van bestaande woningen, stedelijke herstructurering etc. Op basis daarvan hebben PS de oproep gedaan aan GS om inzichtelijk te maken hoe de beleidsprogramma's van de provincie bijdragen aan de demping van de crisis in de bouwsector en de inzet op duurzaamheid, energiebesparing en innovatie inzichtelijk te maken. Daarnaast wordt de oproep gedaan om samen met de bouwsector en kennisinstellingen te werken aan de vernieuwing van de sector. Daarbij verzoeken PS aan GS om in te zetten op financiële instrumenten als participaties, deelnemingen, het Duurzaam Energiefonds Overijssel en leningen. Daarbij dient zij vooral te sturen op de groei en het behoud van de werkgelegenheid in Overijssel. Tot slot roepen zij GS op om onderzoek te doen naar een nieuw financieringsmodel "om stagnatie bij binnenstedelijk bouwen te voorkomen en tot stroomlijning van ondersteuning te komen"²⁵.

²⁵ Motie 36 – Crisis in de bouwsector, Begroting 2012 –PS/2011/679.

Normen

- De provincie heeft beargumenteerd welke keuzes gemaakt zijn bij de totstandkoming van het actieplan: rol provincie (wie), timing (wanneer) en doelgroepen (voor wie).
- De provincie heeft een 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.
- De provincie heeft de uitvoerbaarheid van het actieplan gecheckt (door binnen en buiten de eigen organisatie na te gaan of het actieplan op tijd gerealiseerd kon worden).

Bevindingen

- De provincie heeft in haar reactie op het advies van de SER Overijssel beargumenteerd welke rol zij wilde gaan spelen. In heel Nederland werd de crisis gevoeld en hier heeft voormalig gedeputeerde Abbenhues eind 2008 op gereageerd. Er is een actieplan opgesteld waarin de provincie aangeeft om geplande investeringen te versnellen en te laten plaatsvinden in 2009 en 2010. Bij de keuze voor de te bereiken doelgroepen volstaat de provincie in de meeste gevallen met globale omschrijvingen.
- De provincie heeft geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd ter voorbereiding van het actieplan. Een mogelijke reden waarom er geen risicoanalyse is uitgevoerd zou de urgentie kunnen zijn die gepaard ging met het opstellen van het actieplan. Met de selectie van projecten is een meer impliciete risicoanalyse uitgevoerd.
- Volgens GS is er goed gekeken naar de uitvoerbaarheid van de maatregelen. De projecten lagen al 'op de plank' en konden in de tijd naar voren worden gehaald.

Keuzen bij de totstandkoming: rol provincie Overijssel

In de reactie op het advies van de SER Overijssel zijn Gedeputeerde Staten ingegaan op de rol die zij willen spelen in de bestrijding van de crisis. Hierin wordt aangegeven dat de rol van de provincie in de eerste plaats gericht is op het versneld uitvoeren van het sociaaleconomisch beleid uit "Overijssel Werkt! 2008-2011". Daarnaast geeft zij aan dat zij een nadere verkenning zal doen naar de mogelijkheden tot het versnellen van de opdrachtverlening "*in relatie tot andere terreinen en met het oog op de daaraan verbonden werkgelegenheid*"²⁶. In het actieplan gaat de provincie niet expliciet in op de rol die zij voor zichzelf ziet weggelegd.

²⁶ Brief van GS aan PS, Kredietcrisis; advies SER, motie Kerkdijk c.s., 20 januari 2009.

In interviews kwam wel naar voren dat de provincie grofweg drie rollen voor zichzelf zag weggelegd, namelijk die van:

- *aanjager*: het naar voren halen en versneld uitvoeren van sociaaleconomisch beleid;
- *verbinder*: partijen samen brengen en netwerkvorming bevorderen om daadkrachtig op te kunnen treden;
- *financier*: subsidieverlening voor projecten die al waren gepland, sneller en eerder laten plaats vinden.

Keuzen bij de totstandkoming: de doelgroepen

Uit het actieplan en de interviews blijkt dat er bij de voorbereiding van het actieplan met name is gelet op welke projecten daadwerkelijk snel konden worden uitgevoerd. Bij de selectie van dergelijke projecten speelde het potentiële werkgelegenheidseffect, alsook het duurzame en toekomstige karakter ervan, eveneens een belangrijke rol²⁷. Uit interviews blijkt dat er is gekeken naar kengetallen van economische effecten van overheidsinvesteringen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daaruit kwam volgens geïnterviewden naar voren dat investeringen in projecten in de monumentenzorg en energieprojecten veel werkgelegenheid opleveren. Daarnaast is er een onderzoek van het CPB waarin de economische ontwikkeling van de industrie, bouwnijverheid en dienstensector uiteen is gezet²⁸. De prognose was dat in de bouwsector en industriesector de grootste klappen gingen vallen. Volgens geïnterviewden is bij de selectie van projecten rekening gehouden met deze informatie.

In het actieplan worden specifieke voorstellen voor de invulling van de recessiemaatregelen gedaan. Bij de beschrijving van deze voorstellen wordt in sommige gevallen precies aangegeven welke sector(en) de provincie beoogt te stimuleren. Zo geeft de provincie bijvoorbeeld aan dat zij met het voorstel (leer-) banenoffensief jongeren/mobiliteitscentra, jongeren wil bij- en omscholen in en naar kansrijke sectoren zoals techniek (metaal en electro), bouw, zorg en de kennisintensieve maakindustrie in Overijssel²⁹. Bij de meeste voorstellen volstaat de provincie echter met globale omschrijvingen van de doelgroepen.

Keuzen bij de totstandkoming: periode 2009-2010

In het actieplan wordt gesproken over de noodzaak tot “*het nemen van maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de economische recessie*”³⁰. Dit is volgens Gedeputeerde Staten de reden om middelen naar voren te halen en in de periode 2009-2010 in te zetten, in plaats van de periode 2010-2011. De keuze

²⁷ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten, 7 april 2009, p. 1.*

²⁸ Centraal Planbureau, *De economische ontwikkeling in 2009 en 2010 in drie sectoren, 31 maart 2009.*

²⁹ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten, 7 april 2009, p. 8.*

³⁰ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten, 7 april 2009, p. 1.*

voor deze periode wordt in het actieplan verder niet onderbouwd, maar is ingegeven door de gesprekken in het IPO- verband die in paragraaf 3.1 zijn beschreven. Verder wordt in het actieplan niet aangegeven dat de uitvoering van de projecten ook daadwerkelijk moet plaatsvinden in de periode 2009-2010. Gezien de wens om de gevolgen van de recessie te bestrijden ligt het echter wel voor de hand dat dit de bedoeling is.

Het actieplan: de uitvoerbaarheid

Volgens de voormalig gedeputeerde economie is vooraf een goede inschatting gemaakt of maatregelen snel uitvoerbaar zijn. Ook de huidige gedeputeerde economie, energie en innovatie geeft aan dat er “goed is gekeken naar de uitvoerbaarheid van de maatregelen.” Het ging om projecten die al gepland stonden en waarbij al afspraken waren gemaakt. De projecten waren hierdoor snel te realiseren, deze hoefden alleen maar naar voren te worden gehaald. Verdere informatie over hoe de uitvoerbaarheid is getoetst, is niet voorhanden.

Het actieplan: 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. Wel heeft de provincie door selectiecriteria te hanteren voor projecten een meer impliciete risicoanalyse toegepast. De selectie van projecten komt aan de orde in paragraaf 4.2. Een risicoanalyse is belangrijk omdat een stimuleringsplan verschillende potentiële neveneffecten kan hebben die van invloed kunnen zijn op de beoogde effecten. Door het ontbreken van een expliciete risicoanalyse heeft de provincie minder zicht gehad dan mogelijk op de mogelijk negatieve effecten die aan het plan verbonden zijn. Een voorbeeld van een negatief effect wordt gevormd door het verdringingseffect; de kans 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-)effect van een uitgevoerd project in het kader van het actieplan, niet opweegt tegen het effect van een ander project. Een van de mogelijke redenen waarom er geen risicoanalyse is uitgevoerd zou de urgentie kunnen zijn die gepaard ging met het opstellen van het actieplan.

3.3 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 tabel 1 geven wij een samenvatting van de actieplannen van andere provincies.

Tabel 1 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 budgetcyclus. Onduidelijk voor de rekenkamer of over de uiteindelijke realisatie en effecten gerapporteerd is.
Gelderland	Versnelde investeringen ter waarde van € 65,66 miljoen. Extra structuurversterkende maatregelen ter waarde van € 86,67 miljoen en overige faciliterende en begeleidende maatregelen ter waarde van € 2,4 miljoen.	Economie stimuleren en voorsorteren op economisch herstel op langere termijn	Monitoring vond plaats in de reguliere P&C-cyclus. Hierin werd een overzicht gegeven van de voortgang van de besteding van de middelen. Daarnaast heeft het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie de effecten van het actieplan in 2010 in kaart gebracht. De gerealiseerde effecten zijn dit jaar onderzocht en in kaart gebracht in een rapport van de rekenkamer.
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 maandelijks 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.

Provincie	Aard en omvang maatregelen	Doelen	Monitoring en verantwoording
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.
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 versnellingsmaatregelen was nog niet afgerond in 2010.

4 Uitvoering en effectiviteit actieplan recessie

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering en - voor zover mogelijk - de effecten van het actieplan recessie. In paragraaf 4.1 gaan we in op de doelstellingen van het actieplan. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de wijze van selectie van specifieke projecten besproken. Tot slot beschrijven wij of het plan effectief is geweest (paragraaf 4.3) en of er sprake is van neveneffecten (paragraaf 4.4).

30

Leren van investeren in crisistijd

4.1 Doelstellingen van het actieplan

Normen

- De provincie heeft maatschappelijke doelen geformuleerd die zij met het actieplan economische recessie wil bereiken.
- De doelen van het actieplan zijn SMART geformuleerd.

Bevindingen

- Het actieplan is opgesteld om de gevolgen van de economische recessie te bestrijden. Uit interviews blijkt dat het hoofddoel is om (bestaande) projecten versneld uit te voeren met de veronderstelling dat door de versnelde investering onder meer een werkgelegenheidseffect wordt gegenereerd.
- Er is geen SMART doelstelling geformuleerd ten aanzien van de te bereiken maatschappelijke effecten. Hier is bewust voor gekozen, omdat de provincie niet de bepalende factor is in de economie en om ontvangers van de middelen niet op te zadelen met extra bureaucratie.
- De doelstelling van het actieplan is geformuleerd als prestatie. Deze prestatie is SMART geformuleerd.

De rekenkamer acht het van belang dat de overheid en daarmee ook de provincie Overijssel, de maatschappelijke doelen van haar handelen duidelijk formuleert. Dat is nodig om op doelen te kunnen sturen en om achteraf verantwoording af te kunnen leggen. De norm is dat de provincie doelen formuleert die zij met het actieplan economische recessie wil bereiken. De doelen dienen daarnaast specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden te zijn.

Doel van het actieplan

Gedeputeerde Staten schrijven in het actieplan economische recessie over “*de noodzaak tot het nemen van maatregelen om de gevolgen van de economische crisis te bestrijden*”³¹. Daarbij geven Gedeputeerde Staten aan dat bij de selectie van maatregelen het potentiële werkgelegenheidseffect en het duurzame- en toekomstige karakter ervan een belangrijke rol spelen. Per maatregel heeft de provincie in het actieplan daarnaast aangegeven aan welke subdoelstelling binnen de programma’s uit de programmabegroting de maatregel een bijdrage levert. Ter illustratie:

- | | | |
|-----|--|--|
| 1. | Monumentenzorg | |
| | Programma: | Sociale infrastructuur, cultuur en jeugd |
| | Subdoelstelling: | Eigenheid en verscheidenheid van Overijssel profileren |
| | | |
| 15. | Versnelling ontstenen van de Vechtoevers en afkoppelen verhard oppervlak | |
| | Programma: | Water |
| | Subdoelstelling: | Het tot stand brengen van een voldoende niveau van bescherming tegen wateroverlast |

In interviews wordt door respondenten aangegeven dat het realiseren van werkgelegenheid meer de achterliggende veronderstelling is bij het versneld uitvoeren van projecten. De uit te voeren projecten hebben in sommige gevallen een direct werkgelegenheidsdoel, terwijl andere een meer afgeleid werkgelegenheidsdoel hebben. Door investeringen in beperkte tijd te realiseren zou dit zorgen voor het behoud van werkgelegenheid op dat moment. De provincie heeft, mede vanwege de snelheid die met het opstellen van het actieplan gepaard ging, voor een pragmatische insteek gekozen. Op basis hiervan kunnen we spreken van een geformuleerde prestatie voor het actieplan, namelijk: ‘In de periode 2009-2010 circa € 50 miljoen versneld investeren door uitvoeringsgerede projecten naar voren te halen.’

³¹ Provincie Overijssel, *Overijssels actieplan economische recessie, Voorstel aan Provinciale Staten, 7 april 2009, p. 1*

Naast het werkgelegenheidseffect worden in interviews andere te verwachten maatschappelijke effecten van de recessiemaatregelen genoemd:

- het versterken van de economische structuur;
- een beoogd psychologisch effect - het zorgen voor vertrouwen bij ondernemers en aanvragers van subsidie;
- het afgeven van een positief signaal richting ondernemers c.q. zorgen voor een goed imago van de provincie;
- het bevorderen van een netwerk onder aanvragers van subsidie; en
- het 'fit houden' van werknemers, bijvoorbeeld door arbeidsmobiliteitcentra.

SMART doelstelling – het berekenen van de werkgelegenheidseffecten

Het is een bewuste keuze geweest van de provincie om in het actieplan geen specifieke en meetbare maatschappelijke effecten te formuleren, bijvoorbeeld door het opstellen van een gerichte prognose over een aantal te realiseren arbeidsplaatsen. Naast de inschatting dat de provincie niet de bepalende factor is in de economie, speelde daarbij de wens mee om ontvangers van de middelen niet op te zadelen met extra bureaucratie.

Het opstellen van een prognose van de werkgelegenheidseffecten brengt echter niet noodzakelijkerwijs extra bureaucratie met zich mee. Het berekenen van de verwachte effecten is namelijk niet alleen mogelijk door aanvragers van recessiemaatregelen hierover te bevragen, maar ook via een macro-economische analyse, zoals een kentallenanalyse of via een input-outputmodel. De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld middels een input-outputmodel de werkgelegenheidseffecten van hun actieplan in kaart gebracht.

SMART doelstelling – de prestatie

Door de keuze van de provincie om geen aanvullende specifieke en meetbare maatschappelijke effecten te formuleren voor het actieplan, is er geen sprake van een SMART doelstelling. De geformuleerde prestatie, namelijk het versneld investeren door uitvoeringsgerede projecten van circa € 50 miljoen naar voren te halen in de periode 2009-2010 voldoet wel grotendeels aan het SMART-criterium:

Specifiek: met de toevoeging 'uitvoeringsgered' is de aard van de projecten die bij het actieplan betrokken worden verduidelijkt, nog specifiek zou het worden door het aangeven van de beleidsterreinen waarop de projecten betrekking zouden moeten hebben;

Meetbaar: de investering van circa € 50 mln. is meetbaar geformuleerd;

Afgestemd: het actieplan is, zoals in hoofdstuk 3 is gebleken, afgestemd met partners;

Realistisch: de investering van circa € 50 mln. is tot stand gekomen op basis van een inventarisatie van uitvoeringsgerede projecten, daarmee mag er van uitgegaan worden dat het realistische gehalte van het actieplan gewaarborgd is. *Tijdgebonden*: met het opnemen van de periode 2009-2010 waarin de investering plaats dient te vinden is de doelstelling tijdgebonden.

4.2 Selectie recessiemaatregelen

Normen

- De provincie heeft criteria voor de selectie van de recessiemaatregelen opgesteld en kan inzicht geven in de toepassing ervan.
- De provincie kan een overzicht van de projecten behorend tot het actieplan opleveren.

Bevindingen

- In het actieplan en de interviews komt naar voren dat de provincie bij de selectie van projecten met name heeft gekeken naar het potentiële werkgelegenheidseffect, het duurzame- en toekomstige karakter en de uitvoerbaarheid van projecten. Wat betreft de uitvoerbaarheid geeft de provincie aan dat deze onmiddellijk uitvoerbaar en obstakelvrij moesten zijn. Het selectieproces is niet gedocumenteerd, waardoor er geen zicht is op de toepassing van de selectiecriteria.
- Een compleet overzicht van de projecten behorend tot het actieplan kan niet tijdig of slechts met grote capaciteitsinzet worden geleverd doordat de administratie daar niet op is ingericht.

Selectiecriteria

In het actieplan economische recessie geven Gedeputeerde Staten aan dat bij de selectie van projecten de volgende uitgangspunten een belangrijke rol speelden:

- het potentiële werkgelegenheidseffect;
- het duurzame- en toekomstige karakter; en
- uitvoerbaarheid: de projecten moeten obstakelvrij en onmiddellijk uitvoerbaar zijn.

Daarnaast is zowel in het actieplan als in interviews aangegeven dat bij de selectie van de projecten rekening is gehouden met de volgende aspecten:

- koppeling met de sectoren die het moeilijk hebben door de crisis;
- afstemming met rijk enerzijds en gemeenten en waterschappen anderzijds om het effect te versterken en vanwege hun rol als medefinancier; en

- de mate waarin de samenleving de extra middelen aan kan (het absorptievermogen).

Het selectieproces is niet gedocumenteerd. Wij kunnen daardoor niet beoordelen of de provincie daadwerkelijk die projecten heeft geselecteerd die de meeste werkgelegenheid opleveren, een duurzaam en toekomstig karakter hebben en snel uitvoerbaar zijn.

Overzicht projecten

Zoals in de inleiding is aangegeven heeft de provincie zestien (inhoudelijke) maatregelen opgenomen in het actieplan. Om zicht te krijgen op het actieplan in de praktijk is het van belang dat de rekenkamer kan beschikken over een overzicht van de uitvoering van de projecten en de individuele dossiers van de projecten. Wij hebben de ambtelijke organisatie gevraagd om de volgende informatie:

- een lijst met alle projecten in het kader van het actieplan recessiemaatregelen.
- per project in ieder geval de volgende gegevens:
 - naam project
 - contactgegevens aanvrager van de subsidie (aan wie heeft de provincie de middelen verstrekt): naam organisatie en contactpersoon
 - wanneer het project is afgerond. Criterium: wanneer de werkzaamheden zijn afgerond (en niet de administratieve datum).

Helaas hebben wij moeten constateren dat de provincie Overijssel niet aan ons verzoek heeft kunnen voldoen. Onze informatievraag sluit niet aan bij de gevoerde administratie over het actieplan, waardoor de informatie slechts met zeer veel inspanning kan worden geleverd en ook niet voor alle maatregelen beschikbaar is. Zo is er in de administratie geen onderscheid gemaakt tussen 'reguliere' aanvragen en aanvragen die gefinancierd worden met de middelen die naar voren zijn gehaald. Om dit met een voorbeeld te concretiseren; het is daardoor niet mogelijk om aan te geven welk monument gerestaureerd is met 'recessiegeld' en welk monument met 'reguliere' middelen is opgeknapt. Als gevolg daarvan hebben we niet kunnen beschikken over een complete lijst met projecten en de overige gevraagde informatie.

4.3 Effectiviteit van het actieplan

Normen

- De middelen behorende bij de recessiemaatregelen zijn binnen de planning besteed. Er zijn drie fasen te onderscheiden: beschikken, besteden en uitvoeren. Beschikken is het op papier vastleggen hoe en wanneer het project wordt uitgevoerd en welk bedrag de provincie aan het project toekent. Besteden betekent volgens de rekenkamer dat het bedrag voor het project ook is betaald aan de afnemer. Uitvoeren wil zeggen dat het project daadwerkelijk is gerealiseerd.
- De provincie heeft in de periode 2009-2010 circa € 50 miljoen aan versnelde investeringen ingezet.

Bevindingen

- De recessiemiddelen zijn in de periode 2009-2010 nagenoeg geheel beschikbaar. Daarnaast zijn gelden overgemaakt naar de aanvragers (wat de provincie 'besteden' noemt). Er is in de P&C documenten geen zicht op de besteding van middelen door uitvoerders.
- De rekenkamer kan op basis van het beschikbare materiaal niet beoordelen of de middelen daadwerkelijk versneld zijn ingezet.
- Op basis van een kentallenanalyse is het werkgelegenheidseffect ingeschat op 750 banen voor de periode van een jaar. Voorwaarde daarbij is dat de projecten ook daadwerkelijk in de periode 2009-2010 zijn uitgevoerd en de middelen daarmee zijn besteed. Daarnaast gaat het om netto (additionele) investeringen. Dit betekent dat de 750 arbeidsplaatsen dankzij het actieplan gerealiseerd zijn en er zonder het actieplan niet waren geweest.

De rekenkamer was voornemens om een beeld te schetsen van de maatschappelijke effecten door onder meer informatie te verzamelen bij subsidieontvangers. Hierbij hadden we in kaart willen brengen welke effecten, bijvoorbeeld ten aanzien van werkgelegenheid, worden aangeduid door de subsidieontvangers. Als gevolg van het ontbreken van een lijst met projecten vervalt deze mogelijkheid. Om inzicht te geven in het effect op de werkgelegenheid heeft de rekenkamer de hulp van SEO Economisch Onderzoek ingeschakeld. Daarnaast kiezen we er voor om inzicht te geven in de mogelijke effectiviteit door in beeld te brengen of het gelukt is om de € 50 miljoen versneld te investeren in de periode 2009-2010. Daarbij volgen we de redenering dat het daadwerkelijk besteden van die extra middelen een voorwaarde is om effectief te kunnen zijn.

Werkgelegenheidseffecten

SEO Economisch Onderzoek heeft voor de rekenkamer in kaart gebracht hoe de provincie Overijssel de werkgelegenheidseffecten zou hebben kunnen berekenen. In bijlage 1 is een stappenplan opgenomen dat daarvoor kan worden doorlopen. Omdat wij niet beschikken over een overzicht van de recessieprojecten is de berekening gemaakt met een kentallenanalyse. In deze analyse wordt het initiële investeringsbedrag van de provincie (€ 50 miljoen) vermenigvuldigd met een 'financiële multiplier'. Deze multiplier schat de investeringsbijdrage die derden doen door de investeringen van de provincie. SEO heeft eerder voor de provincie Gelderland berekend dat een financiële multiplier van 1,5 een realistische inschatting is en geeft aan dat deze ook voor Overijssel kan worden toegepast. Dit betekent dat de € 50 miljoen aan investeringen van de provincie Overijssel, leidt tot een totaal investeringspakket van € 75 miljoen. Deze totale investeringsimpuls van € 75 miljoen lokt vervolgens ook weer bestedingen van derden uit. Ter toelichting 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 1,6³². 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.”

SEO Economisch Onderzoek verwijst in haar stappenplan naar eerder onderzoek aangaande de bestedingsmultiplier van de provincie Overijssel. Zij gaat op basis van cijfers uit het verleden, in haar berekeningen uit van een bestedingsmultiplier van 1,5. Hierdoor bedraagt de totale bestedingsimpuls van het actieplan € 75 miljoen x 1,5 = € 112,5 miljoen. Dit komt neer op een eenmalige arbeidsimpuls van 750 arbeidsplaatsen gedurende de periode van één jaar. Voorwaarde daarbij is dat de projecten ook daadwerkelijk in de periode

³² Dit voorbeeld uit het stappenplan van SEO is ontleend aan het onderzoeksmemorandum “Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010” van het Bureau Economisch Onderzoek provincie Gelderland d.d. 23 november 2010.

2009-2010 zijn uitgevoerd en de middelen daarmee zijn besteed. Daarnaast geldt als voorwaarde dat het om additionele investeringen gaat. Dit zijn investeringen die volledig toegerekend kunnen worden aan het actieplan en zonder het actieplan niet tot stand zouden zijn gekomen. Als we in de berekening uit zouden gaan van de bruto investeringen (de totale investeringsimpuls ongeacht de toerekening aan het actieplan), dan worden circa 1.350 arbeidsplaatsen gerealiseerd. Dit aantal is gebaseerd op het kental van de bruto financiële multiplier (van 2,7) die in Gelderland gerealiseerd is in de periode 2009-2010.

Effectiviteit actieplan: realisatie planning en begroting

Om zicht te krijgen op de mate waarin de provincie er in geslaagd is om de middelen versneld in te zetten, brengen we eerst -op hoofdlijnen- in kaart welke informatie PS hierover hebben ontvangen. Daarna gaan we in op de vraag in welke mate er sprake is van een versnelling. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider ingegaan op de verantwoording aan PS.

Om de verantwoording richting PS te kunnen duiden, brengen wij in het kader op de volgende pagina eerst in beeld wat de provincie verstaat onder de termen beschikken, besteden en uitvoeren.

Termen beschikken, besteden en uitvoeren in de optiek van de provincie

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. In het Uitvoeringsbesluit Subsidies (UBS) is opgenomen dat in een door GS af te geven beschikking tot subsidieverlening de datum wordt vermeld waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht¹. De subsidieontvanger kan een voorschot van maximaal 90% ontvangen.

Besteden. De term 'besteden' gebruikt de provincie 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.

Uitvoeren. Dit betekent het daadwerkelijk verrichten van werk ten behoeve van projecten.

De provincie gebruikt daarnaast de term *realiseren*. Hierbij kan het gaan om de realisatie van budget, namelijk het vastleggen van de verplichting tot het uitgeven dan wel het daadwerkelijk uitgeven van gelden. Daarnaast kan het in de projectfase gaan om het verrichten van werk, met andere woorden de spreekwoordelijk 'schop in de grond'. Na het verrichten van de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld doet de ontvanger vervolgens een aanvraag tot vaststelling van de subsidie. Dan vindt de eindafrekening plaats.

Planning

De provincie Overijssel rapporteert in de jaarverslagen over de voortgang van het actieplan. Uit het jaarverslag van 2010 blijkt dat er voor één project, vanwege het tijdstip van de bestuurlijke afspraak, nog subsidie dient te worden beschikt³³. Het gaat om de restauratie en revitalisatie van de zogenaamde Spijkervetpanden in Steenwijk.

Budget

De provincie heeft in P&C-documenten gerapporteerd over de beschikking en besteding van recessiegelden. In het jaarverslag van 2009 geeft de provincie aan dat het beschikbare budget van 2009 (€ 46,4 miljoen) voor het einde van het jaar beschikt is en een overgrote meerderheid besteed is³⁴. In het jaarverslag wordt aangegeven dat € 43,3 miljoen besteed is in dit jaar. In de najaarsnota van 2010

³³ Provincie Overijssel, Jaarverslag 2010, p. 28

³⁴ Provincie Overijssel, Jaarverslag 2009, p. 6

geeft de provincie Overijssel een totaaloverzicht van de uitgaven van het actieplan³⁵. Deze informatie is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2 Bestede bedragen medio juli 2010

Jaren	Begroot	Besteed	Realisatie in %
2009	44.904	44.904	100%
2010	5.353	4.798	90%
Totaal	50.357	49.702	99%

Bron: Najaarsnota 2010 provincie Overijssel

Het gaat volgens de provincie om een totaalbedrag van € 49,7 miljoen dat medio juli 2010 is besteed. Zij geeft in de najaarsnota daarnaast aan dat zij verwacht dat de overige € 0,55 miljoen in het geheel in 2010 zal worden besteed. Uit het jaarverslag van 2010 blijkt dat het budget voor het actieplan van 2010 vrijwel geheel is 'gerealiseerd'³⁶. Dit betekent hier het vastleggen van de verplichting dan wel het daadwerkelijk overmaken van het bedrag naar de aanvrager. Er resteert nog een bedrag van € 369.000, een groot deel daarvan (€ 335.000) zal, zo is te lezen in het jaarverslag, worden besteed aan de restauratie en revitalisatie van de zogenaamde Spijkervetpanden in Steenwijk.

39

Leren van investeren in crisistijd

Op basis van de informatie in de najaarsnota 2010 constateren we dat 99% van het budget tenminste besteed is. Dat wil zeggen overgemaakt naar de subsidieaanvrager, dan wel dat er een verplichting in de administratie is opgenomen. Er is geen informatie beschikbaar waaruit kan worden afgeleid wat de stand van de uitvoering is.

Versneld ingezet?

In deze paragraaf gaan wij na in hoeverre uit de planning & control-documenten af te leiden is of de middelen behorende bij maatregelen ook daadwerkelijk sneller zijn besteed dan oorspronkelijk was gepland. De middelen behorende bij de maatregelen uit het actieplan die gericht waren op versnelde besteding voor geplande projecten waren voornamelijk afkomstig uit de Dynamische Investeringsagenda. Daarnaast is een deel van het jaarresultaat van 2008 beschikbaar gesteld voor projecten die al op de plank lagen bij de provincie maar nog niet voorzien waren van budget. De verschillende maatregelen zijn in het Statenvoorstel actualisering programmabegroting 2009 (8^e wijziging begroting) financieel vertaald in toevoegingen en onttrekkingen van baten en lasten in de beleidsprogramma's.

³⁵ Provincie Overijssel, Najaarsnota 2010, p. 110.

³⁶ Provincie Overijssel, Jaarverslag 2010, p. 28.

Voor een specifiekere analyse van het naar voren halen van middelen voor de uitvoering van DIA-projecten hebben we de DIA-projecten uit de begroting van 2009 vergeleken met de DIA na vaststelling van het actieplan op 13 mei 2009 op basis van het jaarverslag 2009. Uit deze analyse komt naar voren dat op de verschillende projecten uit de DIA die gerelateerd zijn aan het actieplan middelen naar voren zijn gehaald. Ter illustratie: voor het DIA-project Restauratie en revitalisering industrieel, cultureel en agrarisch erfgoed en kerken was in de begroting 2009 een bedrag van € 1,5 miljoen geraamd. In het jaarverslag 2009 is het begrote bedrag op dit project gestegen met € 2,683 miljoen. Dit is gelijk aan het bedrag uit het actieplan dat voor restauratie en revitalisering beschikbaar is gesteld.

Omdat het naar voren halen van middelen voor recessieprojecten nog niet aangeeft of projecten ook versneld zijn besteed, zijn we in jaarverslagen nagegaan of de middelen zijn uitgegeven. Uit het jaarverslag 2009 wordt duidelijk dat het voor enkele DIA-projecten niet gelukt is het begrote bedrag in 2009 ook daadwerkelijk te besteden. Voor het bovengenoemde project voor restauratie en revitalisering is het begrote bedrag (in totaal € 4,183 miljoen) bijvoorbeeld niet geheel tot besteding gekomen. De onderuitputting in 2009 op dit project bedroeg € 1,235 miljoen. Het is niet duidelijk of dit bedrag de oorspronkelijke € 1,5 miljoen betrof of de middelen die naar voren zijn gehaald.

De rekenkamer kan op grond van de beschikbare informatie niet beoordelen of het gelukt is de inzet van middelen in het kader van het actieplan ook daadwerkelijk te versnellen.

Daadwerkelijk besteden van gelden voorwaarde voor het realiseren van effecten

De provincie spreekt in de P&C-documenten van 'besteding' bij het overmaken van gelden van de rekening van de provincie naar de aanvrager, dan wel het aangaan van de verplichting hiertoe. Zij geeft in de verantwoordingsdocumenten geen overzicht van de daadwerkelijke uitvoering van werk in het kader van het actieplan. Pas wanneer er daadwerkelijk geld is besteed door uitvoerders, kan er worden bijgedragen aan een maatschappelijke effect als werkgelegenheid. Op basis van het beschikbare materiaal kan geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin de middelen al daadwerkelijk zijn uitgegeven door de aanvragers.

4.4 Risico's en neveneffecten

Zoals al is aangegeven in het hoofdstuk voorbereiding is het van belang om naast de effecten van het actieplan inzicht te hebben in de risico's/neveneffecten. We maken daarbij een onderscheid in positieve en negatieve 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.

Bevindingen

- Volgens ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen (niet geverifieerd bij de eindgebruikers) heeft het actieplan geleid tot dynamiek binnen en buiten de organisatie. Die dynamiek heeft ondersteunend gewerkt op het actieplan.
- Bestuurlijk betrokkenen zijn zich bewust geweest van het risico dat investeringen na het actieplan zouden kunnen 'opdrogen', maar achten de kans hierop klein vanwege de investeringsagenda (Essent-middelen).

Positieve neveneffecten

In interviews met (voormalig) gedeputeerden en ambtelijk betrokkenen is gevraagd naar de (neven)effecten die de uitvoering van het actieplan met zich mee heeft gebracht. Het spreekt voor zich dat de rekenkamer graag de eindgebruikers had gevraagd naar (neven)effecten om daarmee een 'steviger' beeld te kunnen presenteren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de zoektocht naar projecten die zouden kunnen passen in het actieplan heeft gezorgd voor dynamiek. Zowel binnen de organisatie (de snelheid, een andere manier van werken, nieuwe combinaties) als buiten de organisatie. Buiten de provinciale organisatie wakkerde het actieplan initiatieven op gemeentelijk niveau aan. Voor ondernemers werd duidelijk dat de provincie een steentje wilde bijdragen aan de economische situatie en ondernemers voelen zich daardoor gesteund.

Negatieve neveneffecten

Uit interviews met de bestuurlijk verantwoordelijken blijkt dat zij zich bewust zijn geweest van het risico dat de investeringen na de recessiemaatregelen zouden 'opdrogen' en de gevolgen van de recessie daardoor later alsnog zichtbaar zouden worden. De inschatting is gemaakt dat de investeringen ook na het actieplan door zouden gaan, samenhangend met de middelen die beschikbaar zouden worden gesteld voor de investeringsagenda³⁷. De provincie Overijssel beschikt inmiddels over een aanzienlijke meerjarige investeringsagenda.

³⁷ Deze investeringsagenda staat inmiddels bekend als de *Kracht van Overijssel*.

5 Verantwoording over het actieplan recessie

In dit hoofdstuk staat de verantwoording over het Overijsselse actieplan economische recessie centraal. In paragraaf 5.1 gaan we in op de tussentijdse monitoring en evaluatie van het actieplan. De wijze waarop verantwoording is afgelegd over het actieplan aan Provinciale Staten komt in paragraaf 5.2 aan de orde.

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 na de beëindiging van het actieplan geëvalueerd.

Bevindingen

- De monitoring van het actieplan is vooral gericht geweest op de middelen. De voortgang in de uitvoering is niet op een gestructureerde uniforme manier bijgehouden. Het is niet bekend of er op basis van de monitoringsgegevens tussentijds is bijgestuurd.
- De provincie heeft de effecten van het actieplan na de beëindiging niet geëvalueerd en is dit ook niet van plan.

Monitoring

In de interviews wordt aangegeven dat de monitoring van het actieplan op ambtelijk niveau bij de betrokken projectleiders en beleidseenheden is neergelegd. Zij waren verantwoordelijk voor het bijhouden van de voortgang in de uitvoering van de maatregelen. De eenheid Economie, Mobiliteit en Toerisme heeft de stand van zaken van het actieplan als totaal bijgehouden. Uit het onderzoek komt naar voren dat de voortgang van de maatregelen niet door alle projectleiders op dezelfde wijze is bijgehouden. Ook ontbreekt op totaalniveau een overzicht van de voortgang in de uitvoering, zoals aangegeven in paragraaf 4.2 van dit rapport. Het is niet bekend bij de rekenkamer of er is bijgestuurd op basis van de monitoringsgegevens die intern wel beschikbaar waren.

In de planning & control-documenten zijn overzichten opgenomen van de voortgang in het beschikken van de middelen voor de uitvoering (zie paragraaf 4.3). In het jaarverslag 2009, de najaarsnota 2010 en het jaarverslag 2010 is een totaaloverzicht van de begrote en bestede middelen in het kader van het actieplan opgenomen. Zoals eerder in dit rapport aangegeven gaat het daarbij om het overmaken van gelden en niet om het besteden van middelen door uitvoerders.

Op grond van het bovenstaande constateert de rekenkamer dat de tussentijdse monitoring van het actieplan vooral gericht is geweest op het bijhouden van de beschikking en het overmaken van middelen en in mindere mate op de voortgang van de besteding en uitvoering van de maatregelen binnen het actieplan.

Evaluatie en leereffecten

De provincie heeft de effecten van het actieplan economische recessie tussentijds niet geëvalueerd. Er zijn momenteel ook geen plannen om een evaluatie uit te voeren.

Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden, kunnen we wel enkele aandachtspunten in beeld brengen die door de geïnterviewden zijn geconstateerd terugkijkend op het actieplan:

- Het actieplan heeft gezorgd voor een cultuuromslag in de wijze waarop naar economie en werkgelegenheid wordt gekeken. Er is nu meer aandacht voor het stimuleren van de economie vanuit het lopende beleid. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de aanpak van CO₂-reductie waarvoor de provincie € 250 miljoen heeft uitgetrokken. De provincie wil met deze middelen nu ook een impuls geven aan de werkgelegenheid. In de interviews wordt als leereffect aangegeven dat intern beter beseft wordt dat verschillende beleidsprogramma's die nog niet eerder aan elkaar verbonden zijn elkaar juist kunnen versterken. Het combineren van monumentenzorg

vanuit het programma cultuur en het stimuleren van de economie is hier een voorbeeld van.

- Een ander leereffect dat uit de interviews naar voren komt heeft te maken met de veranderende rol van de provincie in de huidige economische omstandigheden. Cofinanciering is in deze tijden van laagconjunctuur niet meer vanzelfsprekend. De provincie zal moeten zoeken naar nieuwe manieren waarop projecten kunnen worden gerealiseerd als derden hun middelen terugtrekken. Dit geldt ook voor situaties waarbij vanuit andere redenen minder geld beschikbaar is dan werd verwacht. Zo wordt in de interviews als voorbeeld de rol van de provincie bij nieuwbouw van woningen genoemd. Sommige nieuwbouwprojecten zijn in het verleden niet doorgedaan omdat het rijk middelen heeft teruggetrokken. Deze projecten voldeden niet (meer) aan de rijkscriteria. Daardoor is ook de provinciale subsidie komen te vervallen. In een dergelijk geval zou de provincie volgens een geïnterviewde meer de regie kunnen nemen en wellicht andere keuzes kunnen maken waardoor de projecten toch uitgevoerd konden worden. Op het terrein van de monumentenzorg heeft de provincie bijvoorbeeld besloten meer eigen middelen beschikbaar te stellen, waardoor de restauratieprojecten konden worden uitgevoerd.
- Een derde leereffect dat wordt genoemd, komt voort uit de tegenvallende snelheid van de inzet van de energiematregelen. Door middel van een fonds zijn middelen voor energiezuinige aanpassingen aan woningen beschikbaar gesteld aan woningeigenaren. Omdat zij zelf bepalen wanneer de maatregelen worden uitgevoerd, treedt veel vertraging op in de uitwerking van de maatregelen. Regelmatig worden maatregelen namelijk pas na enkele jaren uitgevoerd. In de interviews wordt aangegeven dat een fonds an sich goed werkt aangezien mensen bereid zijn om energiematregelen uit te voeren, maar dat deze werkwijze minder geschikt is voor een actieplan dat op korte termijn tot resultaat moet leiden. Er had bij het maken van de keuzes voor het actieplan meer gestuurd kunnen worden op een direct werkgelegenheidseffect, zo wordt aangegeven.

Uit een analyse van de (effectiviteit van) actieplannen die door andere provincies zijn opgesteld, kunnen ook lessen worden getrokken. Bij het opstellen van de actieplannen lag bij alle provincies de nadruk op snel handelen. In de evaluaties van de actieplannen 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 verschillende betrokkenen (provincies en partners). Zo lijdt de provincie Noord-Brabant verlies door het inzetten van de regeling 'Brabantse

verkoopgarantie' als onderdeel van de recessiemaatregelen. Het betrof een regeling waarbij kopers van een nieuwbouwwoning de garantie werd gegeven dat zij 90% van de taxatiewaarde van hun huis vergoed zouden krijgen wanneer zij hun huis niet zouden kunnen verkopen³⁸. Het is belangrijk om dergelijke risico's van een plan goed in beeld te hebben. Het waarborgen van voldoende sturing wordt dan ook als een belangrijk leerpunt voor de toekomst gezien in de rapporten van deze twee provincies.

5.2 Verantwoording aan Provinciale Staten

Norm

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

Bevindingen

- Provinciale Staten zijn tijdig geïnformeerd over de realisatie van middelen van het actieplan. PS zijn via planning & control-documenten, waaronder de jaarverslagen 2009 en 2010, geïnformeerd over de beschikking en besteding van middelen (overmaken van bedragen dan wel het aangaan van verplichtingen hiertoe) voor het actieplan.
- Een beeld van de daadwerkelijke besteding van middelen door uitvoerders en voortgang in de uitvoering en de uiteindelijke resultaten van het plan ontbreekt in de documenten. De informatievoorziening over het actieplan economische recessie is daardoor beperkt.

Voortgang en realisatie

Over de voortgang van de maatregelen uit het actieplan zijn PS via de planning & control-cyclus geïnformeerd. Hier is bewust voor gekozen om onnodige bureaucratie te voorkomen. De informatievoorziening heeft met name in de najaarsnota 2010, de jaarverslagen van 2009 en 2010 en de perspectiefnota van 2011 plaatsgevonden. Daarnaast zijn Provinciale Staten regelmatig mondeling geïnformeerd tijdens commissievergaderingen, zo wordt door meerdere geïnterviewden aangegeven.

De informatie die PS in de planning & control-documenten hebben ontvangen, betreft voornamelijk overzichten van de voortgang in het beschikken van middelen. In figuur 1 hebben we het overzicht uit het jaarverslag van 2009 in beeld gebracht. Hierin zijn de begrote en bestede bedragen voor de zestien

³⁸ <http://www.brabant.nl/loket/subsidies/subsidies-az>.

maatregelen uit het actieplan aangegeven, plus extra middelen voor cofinanciering vanuit het Rijk en IIO. In het Statenvoorstel bij het jaarverslag 2009 wordt over het actieplan aangegeven dat *“bijna alle toegezegde extra middelen in ieder geval voor eind 2009 ook daadwerkelijk beschikt zijn (€ 43,3 miljoen) en dat een groot gedeelte ook al in uitvoering is”*³⁹. Hoe groot dit gedeelte precies is, wordt niet duidelijk uit de documenten.

Specifiekere informatie over de uitvoering van de recessiemaatregelen is in enkele gevallen in de beleidsprogramma's terug te vinden, bijvoorbeeld in geval van onderuitputting. Ter illustratie: om het uitvoeren van energiebesparende maatregelen in woningen te stimuleren, heeft de provincie in het actieplan een maatregel opgenomen voor het instellen van een reserve energiebesparing (omvang € 2 miljoen). Uit deze reserve worden leningen verstrekt aan woningeigenaren en cofinancieringsbijdragen verstrekt voor projecten van gemeenten en woningbouwcorporaties voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen. In het jaarverslag 2009 wordt aangegeven dat *“slechts een beperkt aantal energieleningen en cofinancieringsbijdragen is verstrekt”* in 2009⁴⁰. Hierdoor is onderuitputting op de geraamde lasten ontstaan van € 200.000.

³⁹ Statenvoorstel PS/2010/256 Jaarverslag 2009, p. 6.

⁴⁰ Statenvoorstel PS/2010/256 Jaarverslag 2009, p.122.

Figuur 1 Overzicht van de voortgang in het actieplan economische recessie uit het jaarverslag 2009

Actieplan economische recessie		
Onderwerp	Begroot bedrag	Besteed bedrag
Monumentenzorg	14.000	14.000
Duurzame energie Energiepact (tenderregeling energie)	3.000	3.000
Onderhoud / energiebesparing in gebouwen	2.000	2.000
Groot onderhoud aan de N343, gedeelte Knoefbakker - Langeveen	500	274
Voorbereiding vervanging oeverbeschoeiingen	500	242
Structurele onderhoudsmaatregelen aan de N347, gedeelte Goor - A1 (Leer-) banenoffensief	1.700	1.266
Jongeren / mobiliteitscentra	750	750
Aanpassing raamplan fietspaden Enschede	700	700
Maatregelen waterschappen; vispassages stuwen Overijssels kanaal / Raalterwetering	250	250
Herstructurering bedrijventerreinen (DIA)	2.024	2.024
Versnelling provinciale bijdrage gebiedsontwikkeling CST / Hart van Zuid (DIA)	7.000	7.000
Innovatie programma		
'Pieken in de Delta' / 'Triangle' (DIA)	4.440	4.440
Restauratie en revitalisering (DIA)	2.683	500
Versnelling ontsteden van de Vechtoevers en afkoppelen verhard oppervlak (DIA)	900	900
Duurzame energie Energiepact (tenderregeling versnelling DIA)	1.000	1.000
Versnelling aanleg fietspaden (pMJP prestatie 3.2.8)	1.000	1.000
Co-financiering versnelde inzet Rijks / extra middelen	1.860	1.860
Co-financiering versnelde inzet Rijks / extra middelen (IIO)	2.100	2.100
Totaal	46.407	43.306

Bron: Jaarverslag 2009 provincie Overijssel

47

Leren van investeren in crisistijd

In het jaarverslag 2010 heeft eveneens een overzicht van het actieplan recessie bestaan (zie figuur 2). Daarin zijn de maatregelen in beeld gebracht die in 2010 zijn beschikbaar (totale omvang circa € 5 miljoen). Voor twee maatregelen is het bedrag niet volledig ter beschikking gekomen in 2010. Dit betreft de versnelling van het DIA-project restauratie en revitaliseren en het instellen van crisisteam voor de bouwsector.

Figuur 2 Overzicht van de realisatie van het actieplan uit het jaarverslag 2010

Projecten	Begroot 2010	Realisatie 2010	Saldo 2010
Groot onderhoud aan de N 343, gedeelte Knoefbakker - Langeveen + Structurele onderhoudsmaatregelen aan de N 347, gedeelte Goor - A1	2.360	2.360	-
Vorbereiding vervanging oeverbeschoeiingen (Leer)banen offensief Jongeren / mobiliteitscentra	258	258	-
Maatregelen waterschappen; vispassages stuwen	750	750	-
Overijssels kanaal / Raalterwetering	1.250	1.250	-
Restauratie en revitalisering	585	250	335
Instellen crisisteams	150	116	34
Totaal	5.353	4.984	369

Bron: Jaarverslag 2010 provincie Overijssel

De maatregel voor het instellen van crisisteams is naar aanleiding van de motie Antuma/Steinmetz (kenmerk: PS/2009/337) op een later moment aan het actieplan toegevoegd⁴¹. Vandaar dat deze maatregel nog niet in het overzicht van 2009 voorkwam.

Uit het jaarverslag 2010 en de perspectiefnota 2011 is af te leiden dat voor 2011 nog een bedrag van circa € 500.000 begroot is in het kader van het actieplan (voor restauratie en revitalisering en de crisisteams). Dit betekent dat de gelden die voor 2010 waren gereserveerd, voor een groot deel zijn overgemaakt dan wel dat de verplichtingen hiertoe zijn aangegaan. Omdat het actieplan als zodanig niet meer in de najaarsnota 2011 voorkomt, heeft de rekenkamer geen zicht op de (voorlopige) realisatie van het resterende bedrag van € 500.000.

Een beeld van de besteding van middelen door uitvoerders en voortgang van de uitvoering van werk is niet in de verantwoordingsdocumenten opgenomen. De informatievoorziening aan PS is daarmee beperkt gebleven tot de financieel administratieve afhandeling door de provincie en geeft geen zicht op de besteding van middelen door uitvoerders en de voortgang van de uitvoering van het werk.

⁴¹ Zie Statenvoorstel Uitvoering motie Antuma/Steinmetz over kredietcrisis, 23 juni 2009, p. 4 en Statenvoorstel Crisismaatregelen en financiering, 6 oktober 2009.

Bijlagen

Bijlage 1: Stappenplan

Welk concreet stappenplan zou de provincie Overijssel moeten doorlopen om tot een kwantitatieve onderbouwing van haar recessiebeleid te komen? Zo'n kwantitatieve onderbouwing kan op twee manieren plaatsvinden: via een kentallenanalyse of via het doorrekenen van een model. Uit een kentallenanalyse blijkt dat het werkgelegenheidseffect van de Overijsselse recessiemaatregelen in totaal ongeveer 750 banen voor een periode van een jaar kan bedragen.

De rekenkamer heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een concreet stappenplan op te stellen die de provincie Overijssel kan doorlopen om tot een kwantitatieve onderbouwing van haar recessiebeleid te komen. In deze bijlage vindt u het resultaat hiervan. Een dergelijke kwantitatieve onderbouwing kan op twee manieren plaatsvinden: via een kentallenanalyse of via het doorrekenen van een model. Beide methoden worden hieronder behandeld.

Kentallenanalyse

Voor een eerste ruwe inschatting van de totale werkgelegenheidseffecten van het Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010 kan gebruik worden gemaakt van een kentallenanalyse. Het totale investeringsbedrag van de provincie dat in 2009-2010 tot bestedingen leidt kan daarvoor in eerste instantie worden vermenigvuldigd met een financiële multiplier om de door het actieplan uitgelokte investeringen door derden in te schatten. Daarbij is het van belang uit te gaan van de netto investeringen van derden. Dit zijn de investeringen die zonder het actieplan recessie van de provincie niet zouden zijn doorgegaan. De netto investeringen zijn volledig aan het actieplan toe te rekenen. Dit in tegenstelling tot de bruto investeringen, waarbij alle investeringen van derden aan een actieplanproject wordt meegerekend ongeacht of deze zonder provinciale bijdrage toch wel waren uitgevoerd.

De financiële multiplier is een vermenigvuldigingsfactor die uitdrukt hoeveel groter de totale investeringen in de economie zijn die direct volgen uit de oorspronkelijke investeringsimpuls door de provincie Overijssel in de periode 2009-2010. Van projecten uit het actieplan is de provincie meestal niet de enige financier. Vaak wordt deelgenomen aan projecten met meerdere partijen en financiers. Investeringen 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:

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

De totale bestedingssimpuls van de provincie en derden in 2009-2010 kan vervolgens worden vermenigvuldigd met een bestedingmultiplier om de benodigde extra productie in te schatten.

Via een keten van toe- en aanleveringen tussen de uitvoerende bedrijven (de intermediaire leveringen) wordt het uiteindelijke bestedingseffect groter dan de oorspronkelijke investeringssimpuls. 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 investeringssimpuls 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 bestedingmultiplier in dit voorbeeld is 1,6⁴². 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 bestedingssimpuls. Tot slot kan de extra benodigde werkgelegenheid voor die productie worden berekend door de productie-per-baan verhouding.

Voor een inschatting van de financiële multiplier wordt aangesloten bij de inschattingen zoals die eerder gedaan zijn in het onderzoek naar de effectiviteit

⁴² Voorbeeld ontleend aan het onderzoeksmemorandum "Ex-post berekening werkgelegenheidseffect Actieplan Recessie 2009/2010" van het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland van 23 november 2010.

van recessiemaatregelen van de provincie Gelderland⁴³. In dit onderzoek kwam naar voren dat de netto financiële multiplier op basis van gerealiseerde investeringen 1,4 bedroeg. Er lijken geen redenen te zijn om voor Overijssel af te wijken van de financiële multiplier die voor de provincie Gelderland is gevonden. Uiteraard is er variatie mogelijk, maar met een inschatting van een financiële multiplier van 1,5 is de kans om er ver naast te zitten gering. Vervolgens kan eveneens ongeveer dezelfde bestedingsmultiplier worden gebruikt als in Gelderland, aangezien de productiestructuur van Gelderland niet veel afwijkt van die van Overijssel. Deze was voor de provincie Gelderland eerder vastgesteld op afgerond 1,6. Volgens Van Leeuwen, Bos en Vleugel (2001) is de nationale bestedingsmultiplier van Overijssel met 1,57 nagenoeg gelijk aan de 1,58 van Gelderland. Ook met betrekking tot de arbeidsproductiviteit is de verwachting dat deze in Overijssel niet veel afwijkt van die in Gelderland, waardoor ook hiervoor dezelfde productie-per-baan verhouding kan worden gebruikt.

Het Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010 stelt een investering voor van 50 miljoen euro in de periode 2009-2010⁴⁴. In de berekening wordt rekening gehouden met een initiële investering door de provincie van 50 miljoen euro in 2009-2010, die ook weer extra investeringen door cofinanciers uitlokt. Met een netto financiële multiplier van 1,5 komt dat neer op een totale bestedingsimpuls van 75 miljoen euro. Die bestedingsimpuls leidt via een bestedingsmultiplier van 1,5 tot een extra productie ter waarde van 112,5 miljoen euro, waarvoor 750 extra banen nodig zijn (150.000 euro productie per baan). Hierbij gaat het om extra banen ten opzichte van de situatie zonder extra investeringsimpuls. In het model wordt geen onderscheid gemaakt tussen behoud van banen of het creëren van een nieuwe baan. Het werkgelegenheidseffect van de Overijsselse recessiemaatregelen, indien alle investeringen daadwerkelijk tot bestedingen hebben geleid in 2009 of 2010, bedraagt dus pakweg 750 banen voor een periode van een jaar. Dit zijn banen die er zonder het provinciale actieplan recessie niet zouden zijn geweest. Als we zouden uitgaan van de bruto investeringen, en dus alle investeringen van derden meerekenen ook al zouden de projecten ook zonder provinciale bijdrage zijn doorgedaan, dan worden circa 1.350 arbeidsplaatsen gerealiseerd. Dit aantal is gebaseerd op de bruto financiële multiplier van 2,7 die voor de provincie Gelderland is berekend op basis van de gerealiseerde investeringen in 2009 en 2010 in het kader van het Gelderse actieplan recessie⁴⁵.

⁴³ Rekenkamer Oost Nederland, *Leren van investeren in crisistijd, Onderzoek naar de effectiviteit van het Gelders actieplan recessie 2009-2010, mei 2012.*

⁴⁴ Zie "Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010", *Statenvoorstel nr. PS/2009/337, 7 april 2009, provincie Overijssel.*

⁴⁵ Zie voor meer informatie het rapport *Leren van investeren in crisistijd, Onderzoek naar de effectiviteit van het Gelders actieplan recessie 2009-2010, mei 2012.*

Doorrekenen via een model

Indien het ook van belang is om te weten in welke sector en in welke regio die extra banen ontstaan, dan is het nodig om een meer gedetailleerde analyse uit te voeren. Een dergelijke analyse kent de volgende stappen:

1. *Overzicht investeringsprojecten*: voor een goede evaluatie van de (werkgelegenheids)effecten van het Actieplan economische recessie is het van belang een overzicht te hebben van de investeringsprojecten die eronder vallen, met daarbij per project de werkelijk gemaakte kosten (of vooraf de begrote kosten), het deel dat door de provincie in het kader van het Actieplan wordt bijgedragen, het soort werkzaamheden dat met de projecten is gemoeid, de (verwachte) uitvoerders van die werkzaamheden, of tenminste de sectoren waaronder die uitvoerders vallen, en indien mogelijk de regio of provincie waar die uitvoerders hun standplaats hebben.
2. *Toepassing financiële multiplier*: De financiële multiplier kan vooraf worden ingeschat door te kijken naar de verwachte cofinanciering. Zo wordt er bijvoorbeeld voor 14 miljoen euro geïnvesteerd in de restauratie van monumenten, waarbij wordt gesteld dat de provincie tot maximaal 85 procent van de restauratiekosten kan subsidiëren wanneer tijdige cofinanciering door het rijk uitblijft. In dat geval kan op voorhand worden gesteld dat de financiële multiplier tenminste 1,18 bedraagt ($1/0,85$). Indien de projectgegevens onvoldoende informatie bevatten over de mate van cofinanciering door derden, kan uit worden gegaan van het eerder genoemde netto kengetal van 1,5.
3. *Bestedingsmultiplier en verdeling over sectoren en regio's*: De vraag hoeveel extra productie (en uiteindelijk werkgelegenheid) de totale bestedingsimpuls oplevert kan via verschillende methoden worden beantwoord. Een input-outputanalyse geeft voor de korte termijn een goed beeld in welke regio's en sectoren een bestedingsimpuls uiteindelijk tot extra productie leidt. Daarvoor is het van belang om de bestedingsimpuls op een realistische manier toe te delen aan sectoren en regio's waar die in eerste instantie terecht komt. Dat kan worden gebaseerd op informatie over de uitvoering van de investeringsprojecten (zie punt 1). Om de input-outputanalyse voor Overijssel te kunnen uitvoeren, is tenminste een bi-regionale input-outputtabel nodig van de handelsrelaties tussen sectoren in de provincie Overijssel en de rest van Nederland. Deze regionale input-outputtabel is in 1999 opgesteld door de Rijksuniversiteit van Groningen (RUG) in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De tabel kan worden aangeschaft bij de RUG en worden ondergebracht in het via internet beschikbaar gemaakte IRIOS-model voor regionale input-outputanalyses.

4. *Toepassing arbeidsproductiviteit:* De input-outputanalyse levert een overzicht op per sector en regio van de extra productiewaarde die nodig is om de uiteindelijke bestedingsimpuls te kunnen realiseren. Daarmee is nog niet duidelijk hoeveel banen dat oplevert. Daarvoor is een overzicht nodig van het aantal banen die nodig zijn om een extra eenheid productiewaarde per sector en regio te produceren. Dat kan worden gebaseerd op de productie-per-baan verhouding die weer kan worden afgeleid uit gegevens over de werkelijke productiewaarde en het werkelijke aantal banen in een bepaald jaar. Deze gegevens kunnen worden gevonden via www.statline.nl, een website met een schat aan statistische informatie van het CBS.

Met deze vier stappen kan een nauwkeurig beeld worden geschetst welke sectoren en regio's het meeste baat hebben bij de investeringsimpuls onder het Actieplan economische recessie 2009-2010 van de provincie Overijssel.

Bijlage 2:

Geraadpleegde bronnen

Documenten provincie Overijssel

- Besluitnr. PS/2009/337, 13 mei 2009
- Besluitnr. PS/2012/207, 18 april 2012
- Jaarverslag 2009 - Vertrouwen, verbinden, versnellen, 23 maart 2010
- Jaarverslag 2010 - Vertrouwen, verbinden, versnellen, 23 mei 2011
- Motie Antuma/Steinmetz ter behandeling van Statenvoorstelnr. PS/2009/337 Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010, 6 mei 2009
- Motie Crisis in de bouwsector, Begroting 2012 – PS/2011/679, 26 oktober 2011
- Motie Steinmetz, Antuma, Dalhuisen ter behandeling van statenvoorstelnr. PS/2009/229, Overijssels actieplan economische recessie, 1 april 2009
- Najaarsnota 2010 - Vertrouwen, verbinden, versnellen, september 2010
- Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010 Kenmerk 2009/0042460, 10 maart 2009
- Statenvoorstel PS/2009/337 Overijssels actieplan economische recessie 2009-2010, 7 april 2009
- Statenvoorstel PS/2009/619 Uitvoering motie Antuma/Steinmetz over kredietcrisis, 23 juni 2009
- Statenvoorstel PS/2009/909 Crisismaatregelen en financiering, 6 oktober 2009
- Statenvoorstel PS/2012/107 Investeringsbesluit Kerntaak regionale economie, 21 februari 2012
- Uitvoeringsbesluit Subsidies 2011 (laatste wijziging), 31 januari 2012

Andere documenten

- CPB (31 maart 2009) De economische ontwikkeling in 2009 en 2010 in drie sectoren - Op basis van een eenvoudig verdeelmodel
- IPO (17 februari 2009) Inzet provincies gezamenlijke aanpak economische crisis, reactie GS Overijssel
- 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 (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 Noord-Brabant (31 oktober 2011) Evaluatie economische kredietcrisismaatregelen
- 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, 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
- SER (12 januari 2009) Kredietcrisis in Overijssel, Advies aan Gedeputeerde Staten

Websites

<http://www.brabant.nl/loket/subsidies/subsidies-az.aspx?>

Bijlage 3:

Geraadpleegde personen

Oriënterende gesprekken

- Dhr. Heskamp – Statenlid PvdA
- Dhr. Karssen – Statenlid D66
- Dhr. De Bree – Statenlid PvdA
- Dhr. Futselaar – Statenlid SP
- Dhr. Van Dijk – Statenlid SGP
- Dhr. Schipper – Statenlid VVD
- Mw. Dertien – Statenlid GroenLinks
- Dhr. Westert (reactie via e-mail) – Statenlid ChristenUnie
- Dhr. Timmer – Programmaleider innovatie3hoek en a.i. teamleider EMT EE
- Mw. Stouten – Hoofd eenheid Publieke Dienstverlening, destijds Hoofd eenheid EMT
- Mw. Wertheim – Adviseur account economie, eenheid Publieke Dienstverlening

Interview gesprekken

- Mw. Stouten – Hoofd eenheid Publieke Dienstverlening, destijds Hoofd eenheid EMT
- Dhr. Uiterwijk – Programmamanager eenheid Wegen en Kanalen
- Dhr. De Haan – Programmaleider vrijetijdseconomie, team economie en Europoloket, eenheid Economie en Cultuur
- Dhr. Potze – Programmaleider, eenheid Economie en Cultuur
- Dhr. Vrieling – Teamleider, team subsidieverlening, eenheid Publieke Dienstverlening
- Dhr. Rietkerk – Gedeputeerde provincie Overijssel
- Mw. Abbenhues – Voormalig gedeputeerde provincie Overijssel
- Dhr. Melenhorst – Secretaris SER Overijssel