

**Risicomanagement Stimuleringsmaatregel  
Woningbouwproductie provincie Noord-Brabant**  
Bestuurlijk Rapport

**16 september 2013**

ISBN 978-90-8768-040-4

## Inhoudsopgave

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| Leeswijzer                                     | 4  |
| 1 Inleiding                                    | 6  |
| 1.1 Context                                    | 6  |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen           | 7  |
| 1.3 Aanpak onderzoek                           | 8  |
| 2 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies | 10 |
| 2.1 Risicobeleid                               | 10 |
| 2.2 Onderzoeksvragen                           | 11 |
| 3 Aanbevelingen                                | 24 |
| 4 Reactie Gedeputeerde Staten                  | 26 |
| 5 Nawoord Rekenkamer                           | 29 |
| 6 Samenvatting bevindingen                     | 31 |
| 6.1 Provinciaal risicobeleid                   | 31 |
| 6.2 Voorbereidingsfase                         | 35 |
| 6.2.1 Invulling risicomangement                | 35 |
| 6.2.2 Informatieverstrekking aan PS            | 39 |
| 6.2.3 Organisatie                              | 40 |
| 6.3 Uitvoeringsfase inzet instrumenten         | 42 |
| 6.3.1 Organisatie                              | 42 |
| 6.3.2 Invulling risicomangement                | 44 |
| 6.3.3 Informatieverstrekking aan PS            | 49 |
| 6.4 Uitvoeringsfase afbouw instrumenten        | 51 |
| 6.4.1 Invulling risicomangement                | 51 |
| 6.4.2 Informatieverstrekking aan PS            | 57 |
| 6.4.3 Organisatie                              | 59 |
| Bijlage 1 Normenkader Risicomangement          | 61 |
| Bijlage 2 Risicoreserve P&C documenten         | 66 |



## Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode november 2012 - juni 2013 onderzoek verricht naar de invulling en uitvoering van het risicomanagement ten aanzien van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. De rekenkamer definieert risicomanagement als: 'Het continue proces van risico's identificeren en kwantificeren, het ontwikkelen van optimale maatregelen om risico's te beheersen, (het toezien op) de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van risico's en de bijbehorende risicobeheersing.' Deze definitie is gebaseerd op de RISMAN-methode<sup>1</sup>, een erkende aanpak voor risicoanalyse en risicomanagement in projecten. De rekenkamer hanteert de RISMAN-methode als normenkader bij het beoordelen van de invulling van het risicomanagement door de provincie. Het normenkader is opgenomen in bijlage I van voorliggend rapport.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport, deel I, betreft een bestuurlijke rapportage. In hoofdstuk 1 van dit rapport worden eerst kort de context, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek toegelicht. Voor een uitgebreide beschrijving daarvan verwijst de rekenkamer naar de startnotitie, die te vinden is op de website van de rekenkamer ([www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)). In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen kort beantwoord en conclusies getrokken. In hoofdstuk 3 worden vervolgens aanbevelingen geformuleerd. Voorts zijn in het rapport de bestuurlijke reactie op het onderzoek (hoofdstuk 4) en een nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk 5) opgenomen. Hoofdstuk 6 tot slot bevat een samenvatting van de bevindingen.

In deel II worden de bevindingen van het onderzoek beschreven, zoals die zijn voortgekomen uit een documentanalyse en interviews met enkele Statenleden en met medewerkers van de provincie en van externe bureaus die bij de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie betrokken zijn geweest. Dit 'Rapport van bevindingen' kunt u eveneens vinden op de website van de Zuidelijke Rekenkamer.

In dit rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op de context en de nadere uitwerking van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie, het beleid van de provincie met betrekking tot risicomanagement, de organisatorische inbedding van risicomanagement en de invulling en uitvoering daarvan met betrekking tot de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie en de wijze waarop PS daarover zijn geïnformeerd.

---

<sup>1</sup> Kennisnetwerk Risicomanagement RISNET.



# 1 Inleiding

## 1.1 Context

Begin 2009 werd duidelijk dat de totale Nederlandse economie en daarbinnen die van de provincie Noord-Brabant zich als gevolg van de doorwerking van de internationale kredietcrisis in een recessie bevond. Gedeputeerde Staten (GS) besloten daarop een aantal maatregelen te nemen om de gevolgen van deze recessie te bestrijden. Daarbij gaat het om investeringsmaatregelen die de terugval in werkgelegenheid en economische groei tijdens de recessie kunnen verminderen. In eerste instantie zijn 11 maatregelen opgesteld met een totale omvang van € 400 miljoen. Met dit pakket investeringsmaatregelen en de daarvoor geraamde middelen hebben PS op 10 juli 2009 bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2009 ingestemd.

Eén van de maatregelen van het totale pakket is de maatregel ‘Stimulering woningbouwproductie’. Hiervoor hebben PS een bedrag van maximaal € 250 miljoen ter beschikking gesteld. Deze maatregel is, samen met de overige maatregelen, nader uitgewerkt in de notitie ‘Aanpak Kredietcrisis: Plan van Aanpak februari 2009 - februari 2012’ (d.d. juni 2009). In deze notitie is voor de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie het volgende doel geformuleerd:  
*‘Het (in eerste instantie voor 2 jaar) stimuleren van de woningmarkt door het op peil houden van de woningbouwproductie: stimulering vraag (particulieren) en stimulering aanbod (producenten).’*

Stimulering van de vraag heeft uiteindelijk vorm gekregen met de inzet van de volgende instrumenten:

1. Brabantse subsidie woonlastenverzekering (BWlv): een koper van een nieuwbouwwoning in Brabant kan subsidie krijgen voor de premie van een verzekering die bij bepaalde onzekere gebeurtenissen een periodieke uitkering verstrekt waarmee hij zijn woonlasten kan voldoen.
2. Brabantse waardebescherming nieuwbouwwoningen (BWnw): een koper van een nieuwbouwwoning in Brabant kan bij een ‘noodzakelijke’ verkoop van deze woning in aanmerking komen voor vergoeding van een deel van het nadelige verschil tussen de oorspronkelijke aankoopprijs en de gerealiseerde verkoopprijs.
3. Brabantse verkoopgarantie (BVG): biedt de koper van een nieuwbouwwoning de garantie dat zijn achterblijvende woning wordt gekocht tegen een vooraf vastgestelde garantiewaarde. Indien de koper van de nieuwbouwwoning de achterblijvende woning binnen een periode van 2 jaar verkoopt heeft hij de mogelijkheid om deze garantie mee te verkopen. De aldus doorverkochte garantie heeft dan betrekking op de achterblijvende woning van de opvolgende koper. Slaagt de koper van de nieuwbouwwoning er niet in zijn achterblijvende woning binnen een periode van 2 jaar te verkopen dan heeft hij het recht om deze woning tegen de garantiewaarde aan de provincie te verkopen.

4. Brabantse starterslening (BS): de provincie draagt voor een kwart bij in de kosten die voortvloeien uit het verstrekken van startersleningen.

Stimulering van het aanbod heeft vorm gekregen in maatwerkoplossingen, waarbij het vooral gaat om het verstrekken van (renteloze) geldleningen en garantstellingen ten behoeve van gemeenten en woningcorporaties en vanaf medio 2010 ook om het Brabantse Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen (BIN).

In mei 2010 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden naar (de voortgang van) de maatregelen die de provincie tot dan toe heeft ingezet om de economische crisis te bestrijden. Hieruit is onder meer naar voren gekomen dat de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie 'gestaag vordert, maar in een aantal gevallen moeizamer verloopt'. Hiervan uitgaande en daarnaast rekening houdend met het nieuwe profiel zoals geschetst in de 'Agenda van Brabant' en de veranderde financiële positie van de provincie hebben GS voorgesteld om de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie versneld af te bouwen en de bestedingen terug te brengen naar circa € 110 miljoen. Concreet houdt dit voorstel in om de BWlv, de BWnw en de BVG op 1 oktober 2010 te beëindigen, de looptijd van overeenkomsten in het kader van de BS te verkorten en het beschikbaar te stellen bedrag terug te brengen en met de toepassing van het maatwerk en de inzet van het BIN tot eind 2010 door te gaan. Het besluit om de inzet van instrumenten aan de consumentenzijde versneld te beëindigen heeft geleid tot de nodige reacties vanuit het veld. Mede naar aanleiding daarvan hebben GS in september 2010 besloten de BVG tot 1 januari 2011 en de BS tot 1 april 2011 in stand te houden.

In januari 2011 hebben GS de notitie 'Aanpak Kredietcrisis: Eindrapportage', opgesteld. Hierin wordt met betrekking tot de stimulering van de woningbouw aangegeven, dat alle regelingen met uitzondering van de startersleningen zijn beëindigd. Wat de resultaten betreft wordt vermeld dat de inzet van instrumenten aan de producentenzijde heeft geleid tot het vlottrekken van 47 projecten, waardoor 3.650 woningen zijn gebouwd en 8.000 manjaren werk zijn behouden. Aan de consumentenzijde is, zo wordt opgemerkt, als gevolg van de inzet van de instrumenten het vertrouwen in de woningmarkt vergroot: 'ruim 1.000 startersleningen zijn verstrekt en er zijn meer dan 1.250 aanvragen voor Brabantse verkoopgarantie ontvangen.' Tot slot wordt opgemerkt dat GS in het kader van de artikel 217a evaluaties later in 2011 nog eens willen inzoomen op een aantal onderdelen van de crisisaanpak.

## **1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Het rapport met de uitkomsten van het hierboven vermelde artikel 217a evaluatieonderzoek is op 16 december 2011 aangeboden aan de commissie Economische Zaken en Bestuur (EZB). In de inleiding van de bij het rapport aangeboden notitie geven GS aan, dat de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie geen onderdeel uitmaakt van de evaluatie.

GS hebben daartoe besloten, zo wordt opgemerkt, (1) omdat de maatregel woningbouw een langere looptijd kent én (2) omdat de provincie in de toekomst geen soortgelijke (woningbouw)maatregel meer wil nemen.

De rekenkamer is zich ervan bewust dat de maatregel Stimulering Woningbouwproductie een eenmalige maatregel betrof. Door het onderzoek echter toe te spitsen op de beheersing van de risico's meent zij toegevoegde waarde te kunnen leveren aan de inzichten en kennis binnen de provincie op het terrein van risicomanagement.

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om inzicht te verschaffen in de wijze waarop de provincie is omgegaan met de beheersing van de risico's bij de ontwikkeling en de uitvoering van de maatregel Stimulering Woningbouwproductie.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

1. Op welke manier hebben GS de risico's in kaart gebracht bij de ontwikkeling en nadere uitwerking van de maatregel en deze tijdens de uitvoering van de maatregel beheerst?
2. Op welke wijze hebben zij daartoe de uitvoeringsorganisatie vormgegeven en wat was het aandeel van de externe inhuur ten behoeve van deze maatregel?
3. Op welke wijze heeft de informatievoorziening hierover naar PS plaatsgevonden en wat is de kwaliteit van deze informatie?

### **1.3 Aanpak onderzoek**

Beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden aan de hand van het bestuderen van alle aan de rekenkamer ter beschikking gestelde relevante documenten die betrekking hebben op de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokken medewerkers van de provincie op ambtelijk en op bestuurlijk niveau en met vertegenwoordigers van de bij de Stimuleringsmaatregel betrokken externe bureaus.

Voor de beoordeling van de uitkomsten maakt de rekenkamer gebruik van normen ontleend aan inzichten over risico- en projectmanagement en normen die afgeleid kunnen worden uit provinciale beleidsdocumenten met betrekking tot risicomanagement en de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie.

Naast het normenkader dat is afgeleid uit literatuur op het gebied van risico- en projectmanagement heeft de rekenkamer voor de beoordeling van de uitkomsten een tweetal externe deskundigen geraadpleegd. De verslagen van deze gesprekken zijn te raadplegen op de website van de rekenkamer.

Ook heeft ze enkele Statenleden geïnterviewd die ten tijde van de ontwikkeling en uitvoering van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie zitting hadden in één van de commissies die hierbij betrokken waren. De resultaten daarvan zijn



uitgebreid opgenomen in Rapport van Bevindingen en waar relevant verwerkt in voorliggend rapport.

## **2 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies**

### **2.1 Risicobeleid**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer eerst het beleid van de provincie met betrekking tot risicomanagement in kaart gebracht, dat ten tijde van de uitvoering van de stimuleringsmaatregel actueel was.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het eerste beleidsdocument waarin de provincie invulling geeft aan risicoanalyse en risicobeleid dateert van december 2003. Het betreft de notitie 'Risicobeleid en risicopositie 2003' (BM-0082). In aanvulling op deze notitie is in juni 2004 de notitie 'Financieel risicobeleid en financiële risicopositie 2004 (BM-0135) opgesteld. Tot slot is in december 2008 (RC-0137) de notitie 'Risicomanagement' verschenen<sup>2</sup>.

Voor een korte weergave van de inhoud van de notities wordt verwezen naar de samenvatting. In het Rapport van Bevindingen wordt de inhoud van de beleidsnotities uitgebreid beschreven.

Uit een analyse van de inhoud van bovenstaande notities komt naar voren dat de provincie het in 2003 om verschillende redenen van belang achtte om een expliciet risicobeleid te ontwikkelen, op basis waarvan organisatiebreed invulling kan worden gegeven aan risicomanagement. Met de notities uit 2003 en 2004 zijn daartoe eerste stappen gezet, waarbij werd benadrukt dat deze stappen nadere uitwerking behoeven. In dit kader werden de notities door de gedeputeerde ook als voortgangsrapportages beschouwd. De commissie Bestuur en Middelen (BM) en de externe accountant drongen destijds aan op een meer systematische en integrale aanpak, implementatie in de gehele organisatie en periodieke herijking van het beleid.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat ondanks de geuite voornemens hiertoe op dit punt nauwelijks voortgang is geboekt. Zij leidt dit af uit de volgende feiten:

- het onderwerp risicomanagement heeft in de jaren 2005 tot en met 2007 niet meer op de agenda gestaan van een commissie dan wel PS;
- over risicomanagement zijn in deze periode geen vervolg beleidsnotities verschenen;
- de accountant concludeert in zijn rapport bij de jaarstukken 2007 onder meer dat de provincie geen actueel overall beleid heeft ten aanzien van de doelen en de opzet van risicomanagement binnen de organisatie;

---

<sup>2</sup> Vervolgens is nog een Werkrapportage Risicomanagement opgesteld (d.d. 31 maart 2009). Deze is voor kennisgeving aangenomen in de commissie RC op 3 juli 2009. De rekenkamer heeft geconstateerd dat het een geactualiseerde versie betreft van de notitie 'Risicomanagement' van december 2008 en geen nieuwe informatie bevat.

- de notitie Risicomanagement (2008) komt inhoudelijk niet tegemoet aan de wensen die in 2004 zijn uitgesproken met betrekking tot de nadere invulling van risicomanagement en niet aan bovenstaande kritiek van de externe accountant;
- de externe accountant vraagt in zijn rapporten bij de Jaarstukken 2009 en 2010 wederom aandacht voor een meer systematische en gestructureerde aanpak en implementatie van risicomanagement en benadrukt daarbij dat dit de aandacht dient te verkrijgen van alle medewerkers van de organisatie, te beginnen bij de top;
- na de notitie Risicomanagement is geen beleidsnotitie meer verschenen, waarin risicomanagement aan de orde wordt gesteld, en risicomanagement is ook geen onderwerp van gesprek meer geweest in een commissie dan wel PS.

De rekenkamer concludeert op grond van bovenstaande feiten dat de notities over het (financiële) risicobeleid en de risicopositie van de provincie uit 2003 en 2004 het vigerende, zij het niet volledig uitgekristalliseerde, risicobeleid van de provincie vormt dat als uitgangspunt geldt voor de invulling van risicomanagement onder meer bij (grote) projecten.

De rekenkamer is gebleken dat in geen enkel door haar bestudeerd document betreffende de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie wordt gerefereerd aan bestaand provinciaal risicobeleid als het om de invulling van risicomanagement bij dit project gaat. De interne en externe betrokkenen bij het project hebben ook niet verwezen naar bestaand beleid als kader voor de invulling van het risicomanagement bij de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. De rekenkamer concludeert dat aan de invulling van het risicomanagement bij deze maatregel geen (algemeen) provinciaal risicobeleid ten grondslag heeft gelegen.

## 2.2 Onderzoeksvragen

1. *Op welke manier hebben GS de risico's in kaart gebracht bij de ontwikkeling en nadere uitwerking van de maatregel en deze tijdens de uitvoering van de maatregel beheerst?*

### *Vorbereidingsfase*

Op basis van documentanalyse en de interviews heeft de rekenkamer geconstateerd dat de provincie voor het in kaart brengen van de risico's in de *voorbereidingsfase* van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie en het beheersen daarvan externen heeft ingehuurd. Naar zeggen van de interne geïnterviewden omdat de provincie deze deskundigheid zelf niet in huis had/heeft. In het verlengde daarvan hebben enkele geïnterviewden van de externe bureaus opgemerkt dat binnen het ambtelijke apparaat twijfels bestonden bij de vraag of de uitvoering van de maatregel wel 'des provincies' was, maar dit nu eenmaal een politiek besluit was.

In maart 2009 heeft de provincie aan de Brink Groep opdracht verleend diverse instrumenten uit te werken. Naar zeggen van enkele betrokkenen heeft de provincie

in een gesprek met de Brink Groep benadrukt dat ze daarbij aandacht dienden te besteden aan risico's, omdat het ter beschikking staande geld deels revolverend moest worden ingezet. Vanuit dit standpunt werd het van belang geacht de risico's en noodzakelijke beheersing daarvan goed in beeld te brengen. De Brink Groep heeft vervolgens in een verkennend rapport aangegeven, dat onderscheid kan worden gemaakt naar financiële, juridische en organisatorische/personele risico's en fraude.

Voor het in kaart brengen van de *juridische risico's* (met name staatssteun en mededinging) en het afdekken daarvan middels het opstellen van contracten, is in de voorbereidingsfase Houthoff Buruma ingehuurd. Voor de opzet en de inrichting van de *organisatie* in de voorbereidingsfase, heeft de Brink Groep een voorstel gepresenteerd en voor de uitvoeringsfase PwC. Hier wordt bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag nader op ingegaan.

De rekenkamer heeft op basis van de door haar bestudeerde documenten geconstateerd dat uiteindelijk zeer beperkt aandacht is besteed aan (maatregelen ter voorkoming van) fraude.

De Brink Groep heeft aan de hand van een zelf ontwikkeld rekenmodel per potentieel in te zetten instrument de *financiële risico's* in kaart gebracht uitgaande van een positief scenario (waardedaling 7%), een neutraal scenario (waardedaling 10%) en een negatief scenario (waardedaling 25%).

In het neutrale scenario bedraagt volgens het rekenmodel van de Brink Groep het totale negatieve resultaat voor de provincie € 43,1 miljoen (€ 30,5 miljoen negatief saldo + € 12,5 miljoen uitvoeringskosten) en in het negatieve scenario € 63,6 miljoen (€ 43,1 miljoen + € 20,5 miljoen risico-opslag). Het negatieve resultaat en de risico-opslag komen vooral voor rekening van de BVG (€ 14 miljoen negatief resultaat en € 14 miljoen risico-opslag) en de maatwerkinstrumenten (€ 13,75 miljoen negatief resultaat en € 3,4 miljoen risico-opslag).

Als belangrijke maatregelen om de risico's te beheersen ziet de Brink Groep het gedurende een beperkte tijd openstellen van de instrumenten, een maximum stellen aan het gebruik van de instrumenten en het inrichten van een zorgvuldig taxatieproces. Dit laatste is volgens de Brink Groep cruciaal. Daarnaast wijst de Brink Groep op het regelmatig actualiseren van de risicoanalyses (het rekenmodel). Wat betreft het maatwerk wordt niet in algemene termen gesproken over risico's, maar wordt opgemerkt dat de risico's per project worden beoordeeld.

GS besluiten in mei/juni 2009 dat het financiële resultaat maximaal € 50 miljoen negatief mag zijn, inclusief de kosten voor externe inhuur, en hiervoor binnen de reserve grondbank een bedrag gereserveerd moet worden. Hiervan uitgaande merken GS in juli met betrekking tot het negatieve scenario dan ook op dat zonder maatregelen de kosten van het project kunnen oplopen tot een verlies van € 60 miljoen (tegenover circa € 40 miljoen in het neutrale scenario), waardoor een ongedekte claim binnen de provinciale begroting zou ontstaan. Het risico op kostenoverschrijding dient naar de mening van GS dan ook te worden beheerst door uitgavenplafonds voor alle instrumenten in te stellen.

De rekenkamer concludeert dat aan het risicomanagement in de voorbereidingsfase door de in eerste instantie ingehuurd externe bureaus op een zorgvuldige wijze invulling is gegeven, ondanks het feit dat zij hier vanuit de provincie geen kaders dan wel een specifiek omschreven opdracht toe hebben meegekregen. De focus lag daarbij op financiële en juridische risico's en het beheersen daarvan. Naar de mening van de rekenkamer zijn de politiek bestuurlijke risico's niet aan de orde geweest.

*Uitvoeringsfase; inzet instrumenten (september 2009 – juni 2010)*

In de periode september 2009 tot april 2010 is onder leiding van de Brink Groep, en op organisatorisch gebied PwC, uitvoering gegeven aan de inzet van de instrumenten ter stimulering van de woningbouwproductie.

Uit door de rekenkamer bestudeerde documenten komt naar voren dat de Brink Groep het rekenmodel in deze periode nog een enkele keer heeft geactualiseerd, wat telkens heeft geleid tot een hoger verwacht verlies. De oorzaak daarvan ligt vooral bij de BVG, dat vanaf het begin als meest risicovolle instrument is bestempeld. Er zijn dan ook een aantal maatregelen voorgesteld om het risico op overschrijding van de financiële kaders in een negatief scenario (€ 28 miljoen verlies) door de inzet van de BVG te beperken. Het betreft onder meer het begrenzen van de verkoopwaarde van de bestaande woning, taxaties laten verrichten door de verkopende makelaar en een onafhankelijke taxateur die door de provincie wordt geselecteerd en deze taxaties steekproefsgewijs toetsen, de BVG beperkt in de tijd openstellen en de financiële gevolgen van de toepassing van de BVG tegen de achtergrond van de marktontwikkelingen voortdurend volgen (steeds actualiseren van de scenario-/ risicoanalyse).

Uit verschillende beslisdocumenten voor GS blijkt vervolgens dat zij spreken over een verlies van ongeveer € 20 miljoen in een negatief scenario voor de BVG, in plaats van € 28 miljoen, zoals door de Brink Groep was berekend.

Wat het taxatieproces betreft, wordt in november 2009 (in mandaat) besloten dit anders in te richten dan door het projectteam (onder voorzitterschap van de Brink Groep) voorgesteld. In plaats van een gezamenlijke taxatie door de verkopend makelaar en een door de provincie aangewezen taxateur, kan de aanvrager een taxatierapport van zijn verkopend makelaar overleggen. Ter controle verricht een door de provincie aangewezen taxateur een taxatie. Bij verschillen groter dan 5% treden de taxateur en de verkopend makelaar in overleg. Komen zij er niet uit dan wordt een derde taxateur ingeschakeld die een definitief oordeel velt.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat uit de door haar bestudeerde documenten niet is gebleken dat de provincie toezicht heeft gehouden op de partij die de taxaties in het kader van de BVG voor de provincie heeft verricht. Dit terwijl de Brink Groep het steekproefsgewijs toetsen van deze taxaties meerdere malen heeft aangemerkt als één van de belangrijkste beheersmaatregelen.

De rekenkamer heeft verder geconstateerd dat GS van mening zijn dat de maatwerkoplossingen over het algemeen weinig risico's zullen opleveren omdat deze marktconform zijn. Voor deze stelling wordt geen verdere onderbouwing gegeven.

In februari 2010 stellen GS voor het BIN als instrument aan het maatwerk toe te voegen. Volgens berekeningen van de Brink Groep leidt de inzet hiervan in een neutraal scenario tot een verlies van € 2 miljoen. Naar aanleiding van vragen van de commissie RM melden GS in april 2010 voorzichtigheidshalve rekening te houden met een negatief scenario, wat leidt tot een verwacht verlies van € 3,75 miljoen. GS geven aan dat hiervoor, naast de dekking van andere risico's, binnen de reserve grondbank € 22 miljoen is gereserveerd en de overige € 28 miljoen wordt benut voor kosten van het project.

In mei 2010 besluiten GS de woningbouwmaatregel af te bouwen, omdat deze niet past binnen de Agenda van Brabant (geen kerntaak), de financiële positie van de provincie is veranderd en derde partijen steeds minder interesse hebben in de maatregelen. De besteding wordt in eerste instantie teruggebracht naar € 110 miljoen en de benutting van de risicoreserve naar € 38 miljoen.

De rekenkamer concludeert dat gedurende de periode (september 2009 - april 2010) dat (voornamelijk) door de Brink Groep uitvoering is gegeven aan de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie, met enige regelmaat en op een consistente wijze tussentijdse risicoanalyses hebben plaatsgevonden in de vorm van het actualiseren van de door dit bureau ontwikkelde rekenmodellen.

De rekenkamer concludeert voorts dat na beëindiging van de werkzaamheden door de Brink Groep (eind maart 2010) van dergelijke risicoanalyses geen sprake meer is geweest.

Deze conclusie baseert zij op de volgende feiten:

- De rekenkamer heeft geconstateerd dat GS niet onderbouwen waarom ze uitgaan van andere cijfers dan die uit de (geactualiseerde) berekeningen van de Brink Groep naar voren zijn gekomen en/of waarop ze de cijfers baseren die ze hanteren.
- Bij het beëindigen van de werkzaamheden heeft de Brink Groep in eerste instantie de door hen ontwikkelde modellen om de risico's van de inzet van de diverse instrumenten te berekenen, niet aan de provincie ter beschikking gesteld. De reden daarvoor is dat het bureau heeft ervaren dat gebruik van deze modellen door anderen (niet zijnde medewerkers van het bureau) tot onjuist gebruik leidt. Uiteindelijk heeft de Brink Groep de modellen wel aan de provincie overgedragen, maar met de nadruk dat deze niet intern gebruikt dienden te worden.
- Gevraagd naar het uitvoeren van tussentijdse risicoanalyses hebben de meeste intern betrokkenen alleen verwezen naar de berekeningen van de Brink Groep, waarbij werd nagegaan of het afdekken van de financiële risico's (en de uitvoeringskosten) van de inzet van de instrumenten nog binnen de risicoreserve paste.

Tot slot concludeert de rekenkamer dat de provincie geen zicht heeft gehouden op de uitvoering van taxaties door de externe partij die de provincie ten behoeve van de BVG heeft ingehuurd.

*Uitvoeringsfase; afbouw instrumenten (juni 2010 – heden)*

Op aandringen van externe belanghebbenden besluiten GS in september 2010, in tegenstelling tot het besluit tot het afbouwen van de maatregel (mei 2010), de BS te verlengen tot 1 maart 2011 en de BVG tot 1 januari 2011 en het (extra) financiële verlies, € 5 miljoen, af te dekken binnen de reserve grondbank.

Daarmee komt de totale reservering hierin op € 43 miljoen (€ 38 miljoen + € 5 miljoen).

In 2009 heeft de Brink Groep er verschillende malen op aangedrongen dat de provincie zo spoedig mogelijk een strategie ontwikkelt voor het beheer en de verkoop van woningen die de provincie in haar bezit kan krijgen in het kader van de BVG omdat dit grote risico's met zich meebrengt. Ook in een verslag van een interne audit in maart 2010 wordt, met als argument dat het niet kunnen verkopen van woningen een grote risicofactor voor de provincie vormt, hierop aangedrongen. Desondanks stellen GS pas in januari 2012 een dergelijke strategie vast, die inhoudt dat een externe partij wordt gezocht die zorgt voor het beheer en de verkoop van de woningen.

In juli 2012 wordt deze strategie geëffectueerd, waarbij wordt vermeld dat voor het opvangen van het risico op waardeverlies van woningen een bedrag van bijna € 23 miljoen is gereserveerd in de reserve Woningbouwstimulering. GS achten het reëel dat minimaal voor € 13 miljoen aanspraak moet worden gemaakt op deze reserve en als verlies genomen moet worden. Voor de vergoeding aan de beheerder (naar verwachting € 1,4 miljoen) en de kosten die voortvloeien uit de eigendom van de woningen (naar verwachting € 4 - € 5 miljoen) kan volgens GS worden geput uit het budget voor uitvoerings- en beheerskosten van de maatregel woningbouw, waarvan volgens hen op dat moment nog € 11 miljoen beschikbaar is.

Eerder, in juli 2011, hebben GS wel een strategie opgesteld gericht op het zo goed als mogelijk voorkomen dat de provincie huizen in haar bezit krijgt, zodat de risico's die uit de BVG voortvloeien zoveel mogelijk worden beperkt.

Voor de 'woninggerichte acties', kan volgens GS het deel uitvoerings- en beheerskosten van de reserve woningbouwstimulering (voorheen reserve Grondbank) worden benut, dat naar zeggen van GS bijna € 11 miljoen omvat. Voor de kosten die gepaard gaan met het door de verkoper accepteren van biedingen onder de afnamegarantieprijs (tot 80% van de taxatiewaarde) kan volgens GS het deel reservering waardevermindering worden benut met een omvang van € 23 miljoen.

In de periode mei 2012 tot heden is verder over (de risico's van) de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie alleen informatie opgenomen in P&C documenten en Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf. Een uitzondering hierop vormen de antwoorden van GS op vragen van Statenleden over de financiële problemen waarin de Woningstichting Geertruidenberg (WSG) zich bevindt, waarvoor de provincie een borgstelling heeft afgegeven bij de BNG voor een lening van € 12,5 miljoen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie in de betreffende verantwoordingsdocumenten zeer summier is, cijfers met betrekking tot risico's uit de verschillende documenten in sommige gevallen niet op elkaar aansluiten (zie bijlage II), toelichtingen op deze verschillen ontbreken en geen sprake is van een consistent gebruik van termen als het om risico's, uitvoeringskosten, kosten inhuur, reserve en dergelijke gaat.

In de interviews met interne betrokkenen is in dit verband opgemerkt dat de term risicoreserve de lading niet dekt, maar hiervan slechts deels sprake is. Namelijk dat deel dat bestemd is voor het financieel afdekken van de risico's. De rekenkamer heeft op haar vraag wat, gedurende de looptijd van de maatregel, de omvang van dat deel dan precies is en waar het andere deel uit bestaat en wat de omvang daarvan is, geen antwoord van de provincie gekregen. Alleen is aangegeven, dat de oorspronkelijke verdeling van de reserve grondbank, namelijk € 28 miljoen aan uitvoeringskosten en € 22 miljoen aan risicoreserve gaandeweg is losgelaten, omdat minder gebruik werd gemaakt van de subsidie-instrumenten dan verwacht en de kosten/risico's van de inzet van andere instrumenten hoger bleken dan verwacht. Omdat naar zeggen van de geïnterviewden de bedragen binnen de reserve uitwisselbaar zijn en daarnaast altijd is uitgegaan van het negatieve scenario kunnen de kosten tot nu toe uit de risicoreserve worden gedekt.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de door haar bestudeerde documenten geen onderbouwing is te vinden voor de gekozen werkwijze.

De rekenkamer concludeert op grond van het bovenstaande dat GS weliswaar in mei 2010 besluiten om de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie af te bouwen, maar dit besluit voor het meest risicovolle instrument (BVG) niet is geëffectueerd. Met als gevolg dat in plaats van het terugdringen van het investeringsbedrag zoals beoogd (van € 250 naar € 110 miljoen) en het bedrag in de reserve grondbank (van € 50 naar € 38 miljoen), deze bedragen (weer) toenemen. Volgens de laatste opgave van de provincie neemt het investeringsbedrag toe tot (naar verwachting) € 163 miljoen en de reserve tot € 45 miljoen. Dit terwijl het bereikte resultaat en het uiteindelijke gebruik dat is gemaakt van de instrumenten ver achter zijn gebleven bij de oorspronkelijke verwachtingen (zie tabel 1).

Tabel 1: Verwacht en gerealiseerd gebruik

|      | Verwacht gebruik/aantal woningen BVG en MW |                              | Gerealiseerd gebruik/aantal woningen BVG en MW |
|------|--------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------|
|      | Aanvang                                    | Afbouw                       |                                                |
| BHG  | 1.830                                      |                              | Niet ingezet                                   |
| BWLv | 3.100                                      | Niet benoemd                 | 6                                              |
| BWnw | 12.375                                     | Niet benoemd                 | 0                                              |
| BS   | 4.000                                      | Niet benoemd                 | 1.556                                          |
| BVG  | 750 + 1850*                                | 800-900                      | 928                                            |
| MW   | 10.000                                     | 5.000<br>(waarvan 1.200 BIN) | 3.650<br>(inclusief BIN)                       |

\* Bestaande woningen



Voorts concludeert de rekenkamer dat de provincie ook in de periode vanaf juni 2010 geen periodieke risicoanalyses aan de hand van rekenmodellen meer heeft verricht. Daarnaast hebben GS de eerder geformuleerde beheersmaatregel om een bovengrens te stellen aan het gebruik van de BVG niet doorgevoerd. Hierdoor werd het gebruik van het instrument hoger dan in eerste instantie geraamd, wat ook financiële consequenties met zich mee heeft gebracht. In het verlengde hiervan concludeert de rekenkamer dat de wijze waarop GS de financiële cijfers met betrekking tot de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie in de verantwoordingsdocumenten presenteren, er toe leidt dat geen inzicht meer wordt verkregen in de posten zoals die in het begin werden onderscheiden, namelijk kosten voor externe inhuur, kosten voor de uitvoering en risico-opslag. Dit maakt een goede beoordeling van de effectiviteit en efficiency van de maatregel en de daadwerkelijke omvang van de risico's onmogelijk.

De rekenkamer vindt dit een ernstige zaak zeker gezien het feit dat in de 1<sup>e</sup> VO 2013 wordt benadrukt dat in 2013 en naar verwachting 2014 sprake zal zijn van een blijvende waardedaling en niet zeker is of de omvang van de risicoreserve afdoende is om deze op te vangen. Bovendien is het naar de mening van de rekenkamer niet uit te sluiten dat de situatie waarin de WSG zich thans bevindt uniek is. Terwijl er bij het verstrekken van garanties en renteloze leningen altijd van uit werd gegaan dat hier geen risico's aan verbonden waren, blijken deze ook hier zich in de praktijk voor te doen.

Los daarvan heeft de rekenkamer geconstateerd dat de afwikkeling van de ingezette maatwerkinstrumenten en de startersleningen tot 2017 (het moment waarop volgens de provincie alle garanties en leningen uiterlijk moeten zijn terugbetaald) hoe dan ook geen specifiek punt van aandacht vormt en daarmee ook niet mogelijke risico's die zich daarbij nog kunnen voordoen.

*2. Op welke wijze hebben GS de uitvoeringsorganisatie vormgegeven ten aanzien van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie en wat was het aandeel van de externe inhuur daarbij?*

In mei 2009 wijst de Brink Groep er op dat gestreefd moet worden naar een voor alle partijen overzichtelijk, transparant, voortvarend en te controleren proces, omdat een dergelijk proces de risico's van het project Stimulering Woningbouw aanzienlijk kan beperken. Daartoe wordt een goede inrichting van de organisatie van belang geacht. De rekenkamer heeft geconstateerd dat vervolgens in de periode juni 2009 tot heden sprake is geweest van vier verschillende organisatievormen ten behoeve van de opzet en uitvoering van het project.

Als eerste is door de Brink Groep een *projectorganisatie voorbereidingsfase* ingericht, bestaande uit een projectteam op coördinerend niveau en vier werkgroepen op uitvoerend niveau. Deze werden grotendeels bemenst met

externen. Een eveneens voorgestelde stuurgroep op beleidsbepalend niveau is niet tot stand gebracht.

In de periode april 2009 - juni 2009 is door PwC invulling gegeven aan een *interim uitvoeringsorganisatie*, bestaande uit een leidinggevende Uitvoering, drie uitvoeringsteams en een projectleider Voorbereiding. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de werkgroepen van de interim uitvoeringsorganisatie werden bemenst met leden van de werkgroepen van de projectorganisatie Voorbereidingsfase. Verder is het projectteam blijven voortbestaan onder voorzitterschap van de (in juni 2009 nog aan te stellen) leidinggevende Uitvoering.

Onder verantwoordelijkheid van de interim uitvoeringsorganisatie is vervolgens de definitieve uitvoeringsorganisatie voorbereid en vormgegeven.

Wat betreft de inrichting daarvan is vrijwel volledig aangesloten bij de interim uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie is bij de directie ROH ondergebracht.

In november 2009 besluiten GS het contract met de Brink Groep en PwC te beëindigen, en de uitvoering verder onder te brengen in een bestaande raamovereenkomst die zij heeft met Deloitte. Dit heeft ertoe geleid dat in het projectteam in februari 2010 voor het laatst externen zitting hebben gehad. In juni 2010 wordt de functie leidinggevende Uitvoering ingevuld door een andere medewerker van de provincie. Het hoofd van bureau Vastgoed neemt de managementrol over van de directeur ROH.

Tot slot is de rekenkamer gebleken dat het laatste overleg van het projectteam heeft plaatsgevonden in februari 2011 en het team per 1 april 2011 is ontbonden. Vanaf die tijd is de uitvoering van de lopende zaken van de maatregel ondergebracht bij het Ontwikkelbedrijf. De rekenkamer heeft geconstateerd dat daartoe geen document is opgesteld met de benodigde bezetting en capaciteitsplanning.

Uit gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is de rekenkamer gebleken dat momenteel twee provinciale medewerkers zich bezighouden met de afwikkeling van de BVG en een externe met de (financiële) administratie daarvan. Deze kracht wordt ondersteund door een interne medewerker onder meer om de benodigde kennis en ervaring in huis te krijgen. Verder houden drie medewerkers van bureau Vastgoed zich bezig met de afwikkeling van de maatwerkprojecten ((financiële) administratie).

Desgevraagd hebben medewerkers van de provincie aangegeven maar een beperkte periode en alleen bij het maatwerk of alleen bij de maatregelen voor de consumenten betrokken te zijn geweest. In het verlengde hiervan heeft de rekenkamer geconstateerd dat het bemensen van de uitvoeringsorganisatie met interne medewerkers, lastig was. Verschillende externe betrokkenen zijn van mening dat de provincie hier te vrijblijvend mee is omgegaan; de inzet van interne medewerkers werd bepaald door (tijdelijke) beschikbaarheid, waardoor geen sprake was van continuïteit in de interne betrokkenheid bij het project.

Overigens zijn de meeste interne geïnterviewden van mening dat de provincie wel steeds de regie heeft gehad over het project.

De rekenkamer concludeert dat de provincie zich niet heeft gehouden aan het voorstel van de Brink Groep om specifiek voor de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie een stuurgroep in te richten op beleidsbepalend niveau die binnen door GS vastgestelde kaders opereert. Wel is een stuurgroep opgericht ten behoeve van het gehele pakket crisismaatregelen, maar de rekenkamer heeft geconstateerd dat in deze stuurgroep de risico's en de beheersing daarvan van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie niet of nauwelijks ter sprake zijn gekomen. Hierdoor is er naar de mening van de rekenkamer onvoldoende sprake geweest van een adequate borging van het risicomanagement voor deze maatregel op strategisch niveau binnen de provincie/door bestuurders van de provincie zelf.

Voorts concludeert de rekenkamer dat de provincie onvoldoende regie/grip heeft gehad op de invulling van de organisatie ten behoeve van de uitvoering van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie en daarmee op de personele en organisatorische risico's.

Dit baseert zij op de volgende feiten:

- bij de voorbereiding en uitvoering van de maatregel zijn veel externe partijen betrokken geweest, die elkaar opvolgden dan wel op initiatief van één van deze partijen werden ingehuurd;
- inzet van één van de externe partijen heeft geleid tot onduidelijkheid bij externe partners;
- bij een ingehuurde externe partij heerste onduidelijkheid over de opvattingen van de provincie ten aanzien van de uitvoering van de maatregel;
- het bemensen van de verschillende organisatievormen met provinciale medewerkers is moeizaam verlopen en daarbij is geen sprake geweest van continuïteit, wat naar zeggen van de betrokken externen hun werk heeft bemoeilijkt;
- het abrupte vertrek van onder meer de betrokken medewerkers van de Brink Groep en PwC, omdat de provincie er vlak na de inzet van de consumenten instrumenten voor koos de uitvoering alsnog verder onder te brengen in een bestaande raamovereenkomst met Deloitte, die zich vervolgens voornamelijk heeft beziggehouden met de uitvoering van het maatwerk.

#### *Kosten inhuur*

Tot halverwege 2010 zijn de verschillende organisatievormen grotendeels bemenst door medewerkers van externe bureaus. Ook daarna zijn ten behoeve van de Stimuleringsmaatregel Woningbouw externen ingehuurd. De rekenkamer heeft de provincie enkele malen gevraagd naar een specificatie van de kosten voor inhuur per externe partij (Brink Groep, Houthoff Buruma, PwC, Deloitte, de Bouwer en Partners en VB&T), maar daarop geen expliciet antwoord ontvangen.

Uit de jaarstukken 2009 tot en met 2012 komt een bedrag van € 5,9 miljoen aan kosten voor externe inhuur naar voren. Door de ambtelijke organisatie is aan de rekenkamer gemeld dat dit bedrag juist is.

Daarnaast is meegedeeld dat de kosten van twee van de ingehuurd externe bureaus vanaf 2010 onder een raamcontract vallen. Het ene bureau is tot 1 april 2010 ingehuurd, het andere tot 1 januari 2012. Om welke bedragen het gaat is niet aan de rekenkamer meegedeeld.

Tot slot heeft de rekenkamer op grond van beslisdocumenten voor GS geconstateerd dat de kosten van inhuur van de partij voor het beheer en de verkoop van de woningen uit de woningportefeuille in het kader van de BVG naar verwachting € 1,4 miljoen zullen bedragen.

Uit gesprekken met Statenleden is gebleken dat zij wel weten dat er externen ingehuurd zijn voor de uitvoering van de maatregel, maar niet op welke wijze en met welke omvang. Daar hebben zij naar eigen zeggen geen inzicht in verkregen.

De rekenkamer concludeert dat de omvang van de totale kosten aan externe inhuur, die tot nu toe zijn gemaakt en nog gemaakt zullen worden ten behoeve van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie, door de provincie niet inzichtelijk is/wordt weergegeven.

Op basis van de door de provincie gepresenteerde informatie concludeert de rekenkamer dat de omvang van de totale kosten aan inhuur tot nu toe, exclusief de kosten van de inhuur van de partijen die onder het raamcontract vallen, in ieder geval ruim € 7 miljoen bedragen.

*3. Op welke wijze heeft de informatievoorziening over risicomanagement ten aanzien van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie naar PS plaatsgevonden en wat is de kwaliteit van deze informatie?*

*Vorbereidingsfase*

PS stemmen op 10 juli 2009 bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2009 in met het door GS in maart 2009 aan hen voorgestelde pakket crisismaatregelen, waaronder de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. In juni 2009 stond ter bespreking op de agenda van de commissies BM en RM een notitie over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. Daarin wordt over de genoemde instrumenten aan de consumentenzijde opmerkt dat deze nog nader uitgewerkt moeten worden. Verder wordt aangegeven, dat het totale risico wordt ingeschat op 20% (€ 50 miljoen) en grotendeels samenhangt met de BVG. De maatwerkoplossingen (aanbodzijde), zo is de redenering, zullen marktconform zijn en daardoor weinig risico's opleveren. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze notitie uiteindelijk niet in de commissies is besproken.

Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 2009 merkt de gedeputeerde op dat de financiële risico's van de consumenteninstrumenten nog in kaart moeten worden gebracht.

Na de vaststelling van de Voorjaarsnota 2009 heeft de Brink Groep het eindrapport waarin de instrumenten zijn uitgewerkt, gepresenteerd aan de commissie RM.

Daarbij wordt onder meer ingegaan op de risico's en de maatregelen ter beheersing daarvan leidend in een neutraal scenario tot een negatief resultaat van € 41,1 miljoen en in een negatief scenario van € 63,6 miljoen.

De rekenkamer concludeert dat PS hebben ingestemd met het voorstel van GS om de woningbouwproductie te stimuleren zonder dat daar een deugdelijk uitgewerkt plan aan ten grondslag lag, waarin expliciet is omschreven welk instrumentarium wordt ingezet en welke kosten en risico's daarmee gepaard gaan. Bovendien heeft besluitvorming niet plaatsgevonden op basis van een expliciet Statenvoorstel, maar is behandeld als een begrotingswijziging die bij de Voorjaarsnota 2009 is geëffectueerd.

De rekenkamer vindt de argumenten van enkele Statenleden dat zij destijds zijn meegenomen in het enthousiasme van de gedeputeerde en ze daarom bereid waren risico's te nemen, waarvan hen overigens was verteld dat deze waren afgedekt, niet toereikend om besluitvorming over een dermate omvangrijke en risicovolle maatregel op deze manier plaats te laten vinden.

#### *Uitvoeringsfase inzet en afbouw instrumenten*

In de periode vanaf de inzet van de instrumenten tot het moment dat wordt besloten om de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie af te bouwen, zijn PS/commissies geïnformeerd door middel van stand van zaken notities en kwartaalrapportages. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in deze notities niet (expliciet) wordt ingegaan op risico's en de beheersing daarvan. Verder heeft ze geconstateerd dat de notities allemaal ter kennisgeving aan de commissies BM, EMG (Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid), dan wel RM zijn gestuurd en daarover geen vragen zijn gesteld.

Omdat instelling van een fonds de goedkeuring van PS vereist, is het voorstel van GS om het BIN in te stellen wel behandeld in commissies en PS. Behandeling van het voorstel in zowel de commissie BM (februari 2010) als de commissie RM (maart 2010) heeft tot vragen geleid over de risico's. Daarop gaan GS in twee Memories van Antwoord in. Voorts wordt het voorstel in april 2010 geagendeerd voor een PS vergadering. Vanwege de complexiteit van het BIN en de vele vragen die diverse fracties nog hebben, stelt de gedeputeerde voor het voorstel te betrekken bij de evaluatie van de crisismaatregelen in mei.

Deze evaluatie is in juni 2010 besproken in de commissie EMG. Daarbij is door de gedeputeerde opgemerkt dat de voortijdige beëindiging van de maatregel woningbouwproductie een 'besparing' oplevert van € 12 miljoen (benutting risicoreserve gaat van € 50 naar € 38 miljoen). Daarnaast acht hij de inzet van het BIN wel degelijk nog zinvol.

Bij de behandeling in juli in PS stemmen het CDA, de PvdA en de SP in met het Statenvoorstel BIN, voornamelijk omdat daarmee werkgelegenheid in de bouw gegarandeerd zou blijven. De andere fracties stemmen tegen het voorstel. Zij menen dat sprake is van risico's waar weinig grip op is en betwijfelen of het gereserveerde bedrag van € 2 miljoen hiervoor voldoende is.

Na de Statenverkiezingen hebben diverse fracties bij de behandeling van de Kaderbrief 2011 (juni 2011) gevraagd naar de risicoafdekking in het kader van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. Onder meer wordt gevraagd wanneer de BVG wordt afgerond en welke tactiek GS gaan toepassen om verworven woningen zo spoedig mogelijk tegen een faire prijs te verkopen.

GS geven aan dat voor de risico's een budget van € 45 miljoen is vastgesteld, waarvan naar verwachting het grootste deel zal worden benut voor de BVG (ruim € 23 miljoen). GS menen dat dit conform huidige aannames afdoende is. Wel geven ze aan dat op dat moment mogelijkheden voor afronding van de diverse regelingen worden uitgewerkt waarbij beperking van de financiële risico's een belangrijke factor is.

In het verlengde hiervan ontvangt de commissie ROW in december 2011 een notitie over de strategieën die GS willen toepassen ten behoeve van de BVG.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in tegenstelling tot de aan de notitie ten grondslagliggende beslisdocumenten voor GS, hierin niet wordt gesproken over de maatregel om verkopers een bod tot 10% onder de garantiewaarde te laten accepteren, waarbij de provincie het verschil vergoedt.

Naast bovengenoemde notities hebben de commissies BM, EMG en/of RM na het besluit van GS tot het afbouwen van de Stimuleringsmaatregel

Woningbouwproductie, ter kennisgeving, nog één kwartaalrapportage, twee stand van zaken notities en een eindrapportage ontvangen. Vervolgens heeft informatievoorziening over de (nog lopende) instrumenten plaatsgevonden in P&C-documenten en de Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf, die als bijlage bij Programmabegrotingen en Jaarstukken worden opgenomen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie die in deze documenten is opgenomen over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie noch in een commissie noch in PS aan de orde is gesteld en ook anderszins niet tot vragen heeft geleid.

Wel hebben PS, naar aanleiding van de financiële problemen bij de WSG, vragen gesteld aan GS. Ze zijn daarover in september 2011, augustus 2012 en april 2013 geïnformeerd. Hieruit blijkt dat vooralsnog geen zekerheid bestaat over de aflossing van de lening door de WSG.

Enkele Statenleden hebben tegenover de rekenkamer opgemerkt dat het onderwerp Stimulering woningbouwproductie vrijwel niet in PS aan de orde is gesteld, maar alleen in commissies. Bij de wijze waarop dat is gebeurd zet een Statenlid bovendien vraagtekens. Een ander Statenlid meent dat dit erop duidt dat geen sprake was van een prangend politiek vraagstuk.

De rekenkamer concludeert dat PS geen goed inzicht heeft (gekregen) in de risico's en bijbehorende (financiële) maatregelen ter afdekking daarvan in het kader van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie.

Zij baseert deze conclusie op de volgende feiten:

- notities over (de voortgang in de uitvoering van) de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie stonden veelal slechts ter kennisgeving op de agenda van de betrokken commissies, waar zij overigens genoeg mee hebben genomen;
- PS hebben weinig en niet consistente informatie ontvangen over risico's, die ook nog eens weinig toegankelijk werd gepresenteerd (in P&C-documenten of bijlagen hierbij).

### 3 Aanbevelingen

#### *Gedeputeerde Staten*

1. Actualiseer zo spoedig mogelijk de beleidsnota Risicomanagement. Voer daarbij de in 2003 en 2004 reeds aangekondigde, maar tot op heden niet gerealiseerde, vervolgstappen uit en houd daarbij rekening met de door de externe accountant in 2008, 2009 en 2010 hierover gemaakte opmerkingen. Leg de beleidsnota als kaderstellend document aan Provinciale Staten voor en zorg voor implementatie van het aldus vastgestelde risicobeleid in de hele organisatie.
2. Definieer bij aanvang van een project of programma de sleutelbegrippen.
  - Indien sprake is van revolverende middelen, leg vast wat onder revolverend dient te worden verstaan en welke risico's gedekt dienen te worden. Formuleer de mate van revolverendheid, het tijdvak waarop dit betrekking heeft en de wijze waarop teruggevloeide middelen opnieuw worden ingezet. Vermijd het gebruik van de term revolverende middelen bij eenmalige operaties.
  - Indien aan Provinciale Staten wordt voorgesteld om een reserve in te stellen, leg dan het doel van de reserve vast en de componenten waaruit deze is opgebouwd. Hanteer, om verwarring te voorkomen niet de term risicoreserve indien de reserve bedoeld is voor meer dan alleen het afdekken van risico's. Pas de hoogte van de reserve aan gewijzigde omstandigheden aan en onderbouw deze aanpassing voor elk van de componenten. Baseer de aanpassing bij een risicoreserve op geactualiseerde risicoanalyses.
3. Zorg bij majeure projecten, mede ter beheersing van personele/organisatorische risico's, voor een vast team van medewerkers die met de uitvoering van deze projecten worden belast. Bepaal de benodigde formatie, leg taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een dergelijk team vast, benoem de daarvoor benodigde deskundigheid en competenties, zorg dat medewerkers hierop aanspreekbaar zijn en de uitvoering conform plan plaatsvindt.
4. Houd strikt vast aan richtlijnen voor externe inhuur. Laat inhuur alleen plaatsvinden op basis van een schriftelijke opdracht, die is afgebakend in tijd en financiën en waarin ook de benodigde deskundigheid en competenties zijn aangegeven. Maak ook kosten voor inhuur die onder een raamcontract met een externe partij vallen zichtbaar in rapportages over een project. Regel, indien van toepassing, in de overeenkomst met een externe partij op voorhand het eigendom, het gebruik en de overdracht van in te zetten instrumenten. Zorg ervoor dat de provincie te allen tijde 'in control' blijft ten opzichte van de externe partij.



### *Provinciale Staten*

5. Autoriseer uitgaven vooraf alleen indien daaraan een deugdelijk uitgewerkt plan ten grondslag ligt, waarin helder is omschreven welk instrumentarium wordt ingezet en welke kosten daarbij horen. Vermijd het geven van een blanco cheque.
6. Zorg voor afzonderlijke besluitvorming voor majeure projecten, ook indien deze plaatsvindt binnen de kaders van de reguliere P&C-cyclus. Leg op voorhand vast welke statencommissie de inhoudelijke behandeling van majeure projecten voor haar rekening neemt en voorkom onduidelijkheid over de routing van documenten en de wijze van afhandeling.
7. Overweeg, met het oog op een gereguleerde informatie-uitwisseling over majeure projecten, de instelling van een regeling Grote Projecten. Gebruik daarbij elders opgedane ervaringen om de administratieve last van de toepassing van een dergelijke regeling beheersbaar te houden.

## **4 Reactie Gedeputeerde Staten**

Op 20 juni 2013 heeft de rekenkamer het concept bestuurlijk rapport aangeboden aan GS van Noord-Brabant voor een bestuurlijke reactie. Op 10 september 2013 ontving de rekenkamer het navolgende antwoord.

Met uw brief van 20 juni 2013 heeft u het concept bestuurlijk rapport inzake Risicomanagement stimuleringsmaatregelen woningbouwproductie toegezonden met het verzoek om bestuurlijke reactie. Hierbij treft u onze reactie op het rapport aan.

Allereerst willen we aangeven dat we de aanbevelingen die betrekking hebben op onze bevoegdheden, uit uw rapport overnemen. Met een deel van deze aanbevelingen zijn wij inmiddels aan de slag. Hoewel dit nog niet heeft geleid tot een actualisatie van de beleidsnota risicomanagement, hebben wij in de afgelopen periode reeds invulling gegeven aan dit thema, o.a. bij de instelling van de investeringsfondsen. Verder wordt projectmatig werken vanuit het cluster Projecten en Vastgoed doorontwikkeld en uitgerold over de rest van de organisatie.

Reagerend op de inhoud van uw rapport, willen we benadrukken dat met de stimuleringsmaatregelen woningbouw, een eenmalige maatregel, in relatief korte tijd invulling is gegeven aan een nieuw instrumentarium. Aangezien het functioneren van de woningmarkt afhankelijk is van factoren die buiten de invloedssfeer van de provincie liggen en het stimuleringspakket elementen bevat die buiten de gangbare werkprocessen van de provincie liggen, is er veel aandacht besteed aan risicomanagement. Op de risico's is adequaat geanticipeerd en geacteerd o.a. door voorzieningen te treffen, kennis in te huren, en regelingen gefaseerd open te stellen. Handelen conform het bestaande provinciaal risicobeleid is in ons dagelijks werk een vanzelfsprekendheid, en juist in dit project is daar veel aandacht aan besteed.

De Rekeningcommissie is in de vorige bestuursperiode geïnformeerd over ons risicobeleid. Dat risicobeleid is in generieke zin duidelijk verankerd in ons besluitvormingsproces (stukkenstroom); bij elk besluit worden door GS risico's afgewogen. Meer specifiek is toen ook aangegeven hoe risicobeheersing op de afzonderlijk bedrijfsvoeringsterreinen is geborgd. We waren al met de nieuwe accountant in gesprek, waarbij al deels invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen. De Nota Risicobeleid zal worden geactualiseerd vanuit risicomanagement in brede zin (meer dan financiële risico's).

Wij hebben de stimuleringsmaatregelen woningbouwproductie uitgevoerd binnen de door PS ingesteld financiële kaders. Bij de voorjaarsnota 2009 hebben PS € 250 miljoen beschikbaar gesteld waarbij de risico's en kosten van de maatregelen zouden worden gedekt uit de reserve grondbank. Oorspronkelijk is voor dit doel € 50 miljoen gereserveerd binnen de reserve grondbank. Deze reservering is bij de najaarsbrief 2010 naar beneden bijgesteld tot € 45 miljoen omdat in de praktijk

minder budget benodigd was voor de afdekking van risico's en kosten voortvloeiende uit het maatregelenpakket. In juli 2009 zijn de uitvoerings-/exploitatiekosten voor het maatregelenpakket berekend op € 12,5 miljoen. Onder andere de kosten voor de inhuur van externe expertise worden uit dit bedrag betaald. Wij hebben erop gestuurd dat de uitvoerings-/exploitatiekosten niet hoger zijn uitgevallen dan begroot in juli 2009.

Over het project stimuleringsmaatregelen woningbouw hebben wij altijd goed en transparant gecommuniceerd, zowel over de breedte (inhoud) als over het risicoprofiel. Provinciale Staten zijn expliciet betrokken bij de discussie op besluitvormende momenten. Naar onze overtuiging is op een goede manier informatie gewisseld. Wij verwijzen daarvoor naar het principebesluit dat door PS is genomen, op basis van een algemeen voorstel. Een en ander is vervolgens zorgvuldig uitgewerkt in instrumentarium. Wij hebben PS via de monitors crisismaatregelenpakket en de voortgangrapportages ontwikkelbedrijf geïnformeerd over de voortgang van het project.

Daarnaast is de projectorganisatie lopende het proces aangepast aan de realiteit. Daarbij bestond er een stuurgroep voor het totale pakket aan stimuleringsmaatregelen, en een projectgroep onder leiding van de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving voor specifiek de stimuleringsmaatregelen woningbouw, met mandaat van GS. Vanuit de overtuiging een lerende organisatie te willen zijn, hebben we doelbewust medewerkers van de provincie laten deelnemen aan de activiteiten van de Brinkgroep. Deze vorm van 'learning on the job' nemen we uiterst serieus, om zo interne expertise op te bouwen waardoor we in de toekomst minder afhankelijk zijn van inhuur. We onderkennen dat er wisselingen in de bemensing zijn opgetreden gedurende het project, om verschillende redenen waar niet altijd op gestuurd kon worden.

Meer in detail reagerend op uw rapport, willen we het volgende melden:

- Ons inziens is er een goede en strakke sturing geweest op de Brinkgroep, waarbij de Brinkgroep de regie had richting overige adviseurs.
- Brabantse Verkoopgarantie (BVG): u concludeert dat GS het voornemen om de risico's te beperken door de regelingen eerder te stoppen niet heeft uitgevoerd. Dat is feitelijk juist, omdat GS later heeft besloten, om op basis van nieuwe argumenten, de BVG nog een half jaar (langer) open te stellen.
- De stelling dat er geen onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden op taxaties vindt geen grond in de feiten. Alle afgegeven garanties zijn gebaseerd op taxaties van een onafhankelijk, deskundig en volledig gecertificeerd taxatiebureau. Dat taxatiebureau maakt gebruik van enige honderden taxateurs verspreid over het land. De taxaties zijn intern beoordeeld en regelmatig besproken met het taxatiebureau.

Tot slot willen wij melden dat gegevens over inhuur transparant zijn gewisseld. Uw constatering dat de kosten zeer omvangrijk zijn, zouden wij willen nuanceren, door deze niet alleen te relateren aan de totale uitgaven met betrekking tot de

stimuleringsmaatregelen woningbouwproductie, maar ook in herinnering te roepen dat de aard en eenmaligheid van de regeling om specifieke kennis en vaardigheden vroeg, waardoor inhuur onontkoombaar is. Evenals risicobeperkende maatregel.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

## 5 Nawoord Rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en is verheugd dat GS de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport overnemen.

Met betrekking tot de inhoudelijke reactie van GS merkt de rekenkamer op dat haar eerste aanbeveling gericht is op het actualiseren van de beleidsnota Risicomanagement en het uitvoeren van reeds in 2003 en 2004 aangekondigde vervolgstappen die tot op heden, ondanks diverse aansporingen daartoe, nog steeds niet zijn gerealiseerd. In die zin wekt de opmerking van GS, dat handelen conform het bestaande provinciaal risicobeleid in het dagelijkse werk een vanzelfsprekendheid is en dat daar in dit project juist veel aandacht aan is besteed, vooral bevreemding.

Dit geldt ook voor de reactie van GS op de conclusie van de rekenkamer dat GS onvoldoende regie/grip hadden op de invulling van de organisatie ten behoeve van de uitvoering van de Stimuleringsmaatregel. GS menen namelijk dat sprake is geweest van een goede strakke sturing op de Brink Groep, waarbij de Brink Groep op zijn beurt de regie had richting overige adviseurs. Feiten zoals het ontbreken van een duidelijke opdrachtformulering richting de Brink Groep, het abrupte afscheid van hen-toen de provincie meende inhuur alsnog beter onder te kunnen brengen in een bestaande raamovereenkomst met Deloitte-en vervolgens de discussie met de Brink Groep over het eigendom en gebruik van de door hen ontwikkelde en gehanteerde modellen voor het actualiseren van noodzakelijke risicoanalyses, bevestigen het beeld van GS niet. Ook externe partijen hebben, in tegenstelling tot de meeste interne geïnterviewden, vraagtekens geplaatst bij de sturing door de provincie. Daarnaast heeft de inzet van één van de externe partijen geleid tot onduidelijkheid bij externe partners. Tot slot wil de rekenkamer nogmaals benadrukken dat de vele personele wisselingen in de provinciale teams de grip op het project geen goed hebben gedaan. GS geven in hun reactie aan dat zij dit laatste punt onderkennen, maar dat zij hier niet altijd op konden sturen. De rekenkamer vindt dit laatste argument van GS onvoldoende.

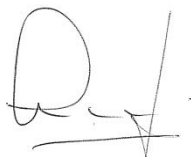
Volgens GS vindt de stelling dat er geen onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden op taxaties in het kader van de BVG geen grond in de feiten. GS verwijzen in dat verband naar de omstandigheid dat alle afgegeven garanties zijn gebaseerd op taxaties van een onafhankelijk taxatiebureau. Deze taxaties zijn volgens GS intern beoordeeld en regelmatig besproken met het taxatiebureau. De rekenkamer is in haar onderzoek op dit punt tot een andere bevinding gekomen. Uit de door de rekenkamer bestudeerde documenten met taxatierapporten is niet gebleken dat de provincie toezicht heeft gehouden op de partij die de taxaties heeft verricht. Zo heeft de rekenkamer in de aan haar ter beschikking gestelde dossiers geen enkel verslag aangetroffen van beoordelingen door de provincie of van gesprekken met het taxatiebureau hierover. Ook in de interviews is dit beeld bevestigd. De rekenkamer

vindt dit een ernstige zaak, omdat de Brink Groep het steekproefsgewijs toetsen van deze taxaties juist meerdere malen heeft aangemerkt als één van de belangrijkste beheersmaatregelen.

GS melden dat gegevens over inhuur transparant zijn gewisseld. De rekenkamer merkt daarbij op dat haar opmerking geen betrekking heeft op de wijze waarop gegevens zijn gewisseld, maar op de gegevens zelf. De provincie heeft geen specificatie overlegd van de kosten voor inhuur per externe partij, waar de rekenkamer diverse malen om heeft gevraagd. Uit gesprekken met Statenleden is de rekenkamer duidelijk geworden dat zij wel op de hoogte zijn van het feit dat er externen ingehuurd zijn voor de uitvoering van de maatregel, maar niet op welke wijze en met welke omvang dat is gebeurd. Overigens vindt de rekenkamer dat GS in de verschillende fases van het project ook over de samenstelling van de reserve onvoldoende inzicht heeft geboden.

Wat betreft de informatie-uitwisseling met PS erkent de rekenkamer dat PS zelf bepalen welke informatie zij wensen te ontvangen en in welke vorm dat dient te geschieden. PS hebben zich op dat punt volgens de rekenkamer weinig doortastend getoond. De wetenschap dat de provincie initiatieven ontplooid op een belangrijk maatschappelijk terrein en de verzekering van GS dat de risico's die de provincie daarbij liep waren 'afgedekt', waren voor PS voldoende om hun steun aan de uitvoering van de maatregel te geven. De vraag naar de effectiviteit en doelmatigheid van de maatregel is onvoldoende aan de orde gesteld. Om die reden beveelt de rekenkamer dan ook aan dat PS bij majeure projecten vooraf alleen uitgaven autoriseert wanneer daar een deugdelijk uitgewerkt plan aan ten grondslag ligt, waarin helder omschreven is welk instrumentarium wordt ingezet en welke kosten daarbij horen. In het geval van de Stimuleringsmaatregel woningbouwproductie heeft besluitvorming door PS niet op deze wijze plaatsgevonden.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 16 september 2013.



drs. L. Markensteyn  
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon  
directeur - secretaris

## **6 Samenvatting bevindingen**

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. De onderzoeksvragen vormen hierbij de leidraad. Uitgaande van het algemeen aanvaarde uitgangspunt dat risicomanagement een continu proces is, is onderscheid gemaakt naar risicomanagement voorafgaand aan de uitvoering van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie (de voorbereidingsfase) en tijdens de uitvoering daarvan (uitvoeringsfase). Wat de uitvoeringsfase betreft is daarnaast nog onderscheid gemaakt naar de periode waarin de instrumenten zijn ingezet/opengesteld en de fase van afbouw van de instrumenten. In paragraaf 6.2 worden per fase de bevindingen, uitgesplitst naar de drie onderzoeksvragen, samengevat weergegeven. In paragraaf 6.1 wordt eerst kort ingegaan op het provinciale beleid met betrekking tot risico's en risicomanagement dat ten tijde van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie actueel was/is.

### **6.1 Provinciaal risicobeleid**

De notitie 'Risicobeleid en risicopositie 2003 (BM-0082, 23 december 2003)' biedt een eerste aanknopingspunt over organisatiebreed risicobeleid. In deze notitie wordt onder meer ingegaan op de definiëring van risico's, de verschillende elementen van uit te voeren risicoanalyses en de daarbij te hanteren kansregels. Risico's worden onderscheiden in bedrijfsmatige risico's (risico's die samenhangen met de uitvoering van de begroting) en beleidsmatige risico's (de uitdrukkelijk door PS genomen financiële risico's die, in de toekomst bij daadwerkelijke realisatie, kunnen leiden tot een extra budgettair beslag). Aangegeven wordt dat voor het risicobeleid en de risicopositie die in de notitie aan de orde is het om de beleidsmatige risico's gaat.

Als elementen van uit te voeren risicoanalyses worden onderscheiden: risico-inventarisatie, risicobeheersing en risicobepaling van het restantrisiko. Via deze werkwijze, zo wordt opgemerkt, wordt per project het provinciale risico bepaald. Het totaal van die risico's vormt het totale beleidsmatige risico van de provincie, waar op enigerlei wijze een dekking voor moet worden geregeld. Voor het vaststellen van deze dekking wordt het hanteren van kansregels voorgesteld, waarbij de volgende dimensies worden onderscheiden:

- de aard van het financiële instrument;
- de zekerheden die tegenover de financiering staan;
- de juridische status waarbinnen de financiering plaatsvindt;
- het tijdsaspect: hoelang het al gebeurt.

Per dimensie worden verschillende mogelijkheden onderscheiden waar een risicokans percentage bij wordt gepresenteerd. Met betrekking tot de percentages wordt opgemerkt dat deze een totaal beleidskader vormen waarmee de risico's van projecten beter kunnen worden beoordeeld.

In de inleiding van de notitie is aangegeven, dat de provincie doende is invulling te geven aan risicoanalyse en risicobeleid en de notitie daartoe de eerste aanzet vormt. De notitie moet in dat opzicht worden beschouwd als voortgangsrapportage. 'Het risicobeleid dient zeer periodiek te leiden tot een actualisatie van de positie op dit terrein en ten minste tweemaal per jaar te leiden tot een rapportage aan PS'.

Begin 2004 heeft de externe accountant van de provincie de in de notitie 'Risicobeleid en Risicopositie 2003' verwoorde start van een risicobeleid beoordeeld en naar aanleiding daarvan aanbevelingen geformuleerd. In de notitie 'Financieel risicobeleid en financiële risicopositie 2004' geeft de provincie aan hoe daarmee om te zullen gaan. In dat opzicht vormt de notitie een aanvulling op de notitie uit 2003. De volgende aanbevelingen van de accountant worden door de provincie onderschreven:

- zorgvuldige introductie van het proces risicoanalyse als belangrijkste kritische succesfactor binnen het risicobeleid;
- zorgdragen voor een goede constructieve samenwerking tussen beleidsafdelingen en de afdeling Financiën;
- verbreding risicobeleid naar risicomangement;
- het (uiteindelijk) overgaan tot gedetailleerdere risicoschattingen; een inhoudelijke analyse van betreffend project naar de elementen die de resultaten ervan (negatief) beïnvloeden en vervolgens een kansbepaling van het gezamenlijke negatieve effect door die afzonderlijke elementen.

Met betrekking tot verbreding van risicobeleid naar risicomangement wordt in de notitie opgemerkt: 'Ook los van de berekening of wij onze risico's financieel kunnen opvangen, willen wij zowel per project als in totaal inzicht hebben in de risico's die wij aangaan, zowel om financiële redenen als om beleidsmatige redenen. Daarbij is tevens aan de orde de bepaling van de risicobeperkende maatregelen die daarbij genomen kunnen worden en het beheer van de risico's gedurende de looptijd van een project (risicomangement van projecten).'

Aan het advies over te gaan op gedetailleerdere risicoschattingen voegt de provincie toe dat een dergelijke analyse dient te geschieden samen met de betreffende beleidsafdeling en - bij voorkeur - met de medewerkers van het project zelf. Daarbij wordt als positief neveneffect gezien dat de belangstelling en gevoeligheid van de organisatie voor risicomangement daardoor toeneemt.

In de vergadering van de commissie BM van 9 juli 2004 wordt de notitie besproken. De commissie BM dringt aan op het zetten van vervolgstappen (aanbevelingen accountant doorvoeren), inpassing in de P&C-cyclus en implementatie in de organisatie, waarbij de integrale verantwoordelijkheid van afdelingen van belang is. Ook wordt periodieke herijking van belang geacht. In dat verband merkt de gedeputeerde op dat dit twee maal per jaar uitvoerig aan de orde zal komen. Wat betreft de implementatie in de organisatie geeft hij aan dat dit nauw luistert: het bewustzijn moet worden ontwikkeld, het moet een automatisme worden.



De rekenkamer heeft geconstateerd dat na bespreking van de notitie 'Financieel risicobeleid en financiële risicopositie 2004' in de commissie BM het onderwerp risicobeleid/-management niet meer op de agenda heeft gestaan van een commissie dan wel PS tot het moment dat de accountant in 2008 in zijn rapport bij de Jaarstukken 2007 hierover de volgende opmerkingen maakt:

- risicomanagement wordt niet breed gedragen binnen de organisatie;
- de provincie heeft geen actueel overall beleid ten aanzien van de doelen en de opzet van risicomanagement binnen de organisatie;
- binnen de provincie zijn de risico's op strategisch niveau (van invloed op de realisatie van de belangrijkste provinciale doelstellingen) niet geïnventariseerd en toegekend aan proceseigenaren;
- risicomanagement is binnen de organisatie niet geïmplementeerd en verankerd, bijvoorbeeld in de vorm van risicoparagrafen bij dienst/sectorplannen, bij belangrijke projecten en specifieke risico-audits;
- er is geen concreet beheersplan beschikbaar op basis van uitgevoerde risicoanalyses per risico om goed om te gaan met risico's;
- de koppeling tussen de resultaten van risicomanagement en de risicoparagraaf in begroting/jaarrekening en het weerstandsvermogen ontbreekt;
- binnen de provincie is geen juridische functie aanwezig die verantwoordelijk is voor de beoordeling en het mitigeren van juridische risico's (in aanvulling op de juridische beoordeling in de lijn).

Uit de notulen van de vergadering van de Rekeningcommissie (RC) van 14 april 2008, waar het rapport van de accountant is besproken, blijkt dat de gedeputeerde, in tegenstelling tot de accountant, met betrekking tot risicomanagement vooralsnog geen aanleiding ziet om tot aanscherping te komen. Wel wordt overeengekomen dat de RC over dit onderwerp op een later tijdstip in een notitie wordt geïnformeerd. Deze notitie 'Risicomanagement' (RC-0137, 9 december 2008) is op 20 februari 2009 in de RC besproken.

In de notitie geven GS hun oordeel over het bestaande risicobeleid en de wijze waarop risico's in brede zin worden gemanaged. GS concluderen dat breed in de organisatie invulling wordt gegeven aan risicomanagement. Wel constateert de accountant naar hun mening terecht dat risicomanagement meer systematisch, integraal en in samenhang kan worden opgepakt, dat er over moet worden verantwoord en dat het met betrekking tot realisatie van belangrijkste provinciale doelstellingen kan worden aangescherpt door het SMART-er formuleren van doelstellingen en explicietere opname van risico's in Sturen met Kaders en Planning & Control-documenten.

Ter illustratie van de organisatiebrede invulling van risicomanagement verwijzen GS naar bestaande beleidskaders. Allereerst betreft het de notitie 'Financieel risicobeleid en financiële risicopositie 2004'. Verder wordt verwezen naar de Financiële beleids- en beheersverordening, de Doelmatigheids- en doeltreffendheidsverordening, de notitie 'Brabant Veiliger' Kader voor integrale veiligheid en verordeningen, zoals de Algemene Subsidieverordening en de ILG -

verordening. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze laatst genoemde documenten geen beleidsinhoudelijke informatie bevatten over hoe organisatiebreed invulling gegeven dient te worden aan risicomanagement. In dat opzicht bieden alleen de notities uit 2003 en 2004 hiervoor aanknopingspunten, zij het dat deze zich toespitsen op financieel risicobeleid.

Uit de notulen van de vergadering van de RC van 20 februari 2009 blijkt dat de commissie van mening is dat de notitie niet aansluit bij de eerder door de externe accountant geformuleerde aanbevelingen.

Verder is de commissie van mening dat:

- in de functionele lijn nog onvoldoende sprake is van borging van risico's;
- er vanuit het concern een noodzaak is tot een onderling afgestemde aanpak met een 'centrale sturing';
- de bedrijfsrisico's moeten worden vertaald naar het weerstandsvermogen.

De gedeputeerde zegt toe hier in een nadere uitwerking/aanscherping op terug te komen in een werkrapportage. Deze rapportage heeft een aantal malen op de agenda van de RC gestaan, zonder behandeld te zijn, en is uiteindelijk op 3 juli 2009 voor kennisgeving aangenomen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de werkrapportage ten opzichte van de notitie Risicomanagement van 9 december 2008 geen nieuwe informatie bevat. Daarnaast heeft de rekenkamer geconstateerd dat na de werkrapportage Risicomanagement, het onderwerp tot op heden niet meer op de agenda van een commissie dan wel PS heeft gestaan.

De accountant heeft nog wel tweemaal in zijn rapportage opmerkingen gemaakt over risicomanagement. In de rapportage met betrekking tot de Jaarstukken 2009 merkt hij op dat de provincie op veel gebieden bezig is het risicomanagement verder te ontwikkelen en dat met deze eerste stap inzicht is gegeven in risico's en beheersingsmaatregelen. De accountant is van mening dat het nu in het vervolgtraject aan de provincie is om de implementatie van de beheersmaatregelen, de monitoring en de communicatie over risico's nader vorm te geven. Daarbij merkt de accountant op dat een succesvolle uitrol van risicomanagement doorgaans vooral neerkomt op het 'tussen de oren krijgen' van aandacht voor risico's onder de medewerkers van de organisatie. Dit begint op het gebied van houding en gedrag vanuit de top van de organisatie.

In het verslag bij de Jaarstukken 2010 wordt vermeld: 'Risicomanagement verdient en heeft nog de nodige aandacht binnen de organisatie. Het vindt nu wel plaats maar niet systematisch en niet gestructureerd. Het is geen vast onderdeel binnen de verschillende sturingslagen van de P&C-cyclus, maar wel in de besluitvorming door GS en PS. De organisatieontwikkeling zal hier verandering in moeten brengen. Via de organisatieontwikkeling zal ook risicomanagement een vast onderdeel van de P&C-cyclus moeten worden naar alle (sturings)lagen van de organisatie.'

Uit de bestudeerde documenten en de gesprekken met provinciale medewerkers blijkt dat bij de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie geen van de bestaande provinciale beleidsdocumenten omtrent risico's / risicomanagement als

uitgangspunt is gehanteerd bij de invulling van het risicomanagement ten aanzien van deze maatregel.

Slechts één van de geïnterviewde negen medewerkers van de provincie heeft expliciet verwezen naar de notitie 'Financieel risicobeleid en financiële risicopositie 2004' als zijnde het vigerende risicobeleid van de provincie dat als uitgangspunt geldt voor de invulling van risicomanagement, onder meer bij grote projecten. Overigens is deze medewerker naar eigen zeggen niet betrokken geweest bij de voorbereiding en/of uitvoering van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. Een andere geïnterviewde heeft tegenover de rekenkamer opgemerkt dat het algemeen risicobeleid van de provincie zich niet uitstrekt over het soort project waar sprake van was bij de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. Voor het in kaart brengen van de risico's en het beheersen daarvan heeft de provincie naar de mening van deze en andere geïnterviewden externe deskundigheid ingehuurd, omdat deze kennis onvoldoende binnen de provincie aanwezig was/is.

## **6.2 Voorbereidingsfase**

### **6.2.1 Invulling risicomanagement**

Op 17 februari 2009 hebben GS het maatregelenpakket economische recessie vastgesteld, waarvan de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie onderdeel uitmaakt. PS hebben op 10 juli 2009 bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2009 met dit pakket aan maatregelen ingestemd.

Om te voorkomen dat de ambitieuze tijdsplanning, krappe voorbereidingstijd en beknopte uitvoeringsperiode tot druk binnen de provinciale organisatie zouden leiden, met alle risico's van dien, is besloten voor de uitvoering van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie gebruik te maken van externe inhuur. In eerste instantie is de Brink Groep ingehuurd. De geïnterviewden van dit bureau hebben tegenover de rekenkamer opgemerkt dat de provincie in een eerste gesprek met hen heeft aangegeven, dat het ter beschikking staande geld grotendeels revolverend moest worden ingezet en de risico's mede daarom beheersbaar moesten blijven. Daar diende de Brink Groep aandacht aan te besteden bij de uitwerking van de in te zetten instrumenten.

Overigens heeft de rekenkamer vastgesteld dat de provincie geen offerte verzoek, met daarin een expliciete omschrijving van de opdracht heeft opgesteld. De Brink Groep heeft een offerte opgesteld naar aanleiding van een gesprek met betrokkenen van de provincie. De rekenkamer heeft geconstateerd dat mogelijke risico's en de beheersing daarvan geen onderdeel uitmaken van de beschreven aanpak in de offerte van de Brink Groep, noch van de opdrachtverlening van de provincie aan dit bureau.

De Brink Groep heeft, in eerste instantie in een verkennend rapport (d.d. 15 mei 2009) en vervolgens in een definitief rapport (d.d. 10 juli 2009) verschillende, potentieel in te zetten instrumenten uitgewerkt. In het definitieve rapport wordt aangegeven, dat in een project als dit impliciet veel risico's opgesloten liggen, waaronder:

- juridische en fiscale risico's van de inzet van instrumenten en maatwerk;
- financiële risico's bijvoorbeeld als gevolg van:
  - o toeloop en deelname door particulieren aan de diverse regelingen,
  - o prijsbewegingen op de woningmarkt,
  - o te hoge taxaties
- fraude door gebruikers van regelingen.

Wat betreft de juridische en fiscale risico's hebben medewerkers van bureau Houthoff Buruma alle instrumenten getoetst aan regelgeving met betrekking tot mededinging en staatssteun en waar nodig contracten opgesteld.

Wat de financiële risico's betreft is door de Brink Groep per onderdeel een begroting gemaakt op basis waarvan het vermogensbeslag en de kosten inzichtelijk zijn gemaakt en is stilgestaan bij de wijze waarop de provincie de risico's kan beheersen. Daarbij achten ze de inschatting van deelname door particulieren en de prijsontwikkeling op de woningmarkt belangrijke onzekerheden. Deze kunnen naar hun mening worden beheerst door de instrumenten gedurende een beperkte tijd open te stellen. Om het risico van te hoge taxaties te beheersen, acht de Brink Groep het van belang dat taxateurs worden getraind, zodat ze dezelfde taal spreken en dat de provincie de taxaties steekproefsgewijs toetst.

GS bespreken in mei 2009 het verkennende rapport van de Brink Groep. Daarin is onder meer berekend dat indien vijf instrumenten aan de consumentenzijde en maatwerk aan de producentenzijde voor 3 jaar worden opengesteld het verlies voor de provincie € 83,9 miljoen bedraagt. GS geven de Brink Groep vervolgens opdracht te werken aan een scenario waarvan het financiële resultaat maximaal € 50 miljoen negatief zal zijn. Daarvoor, zo besluiten GS, moet binnen de reserve grondbank een bedrag gereserveerd worden.

Vervolgens besluiten GS op 9 juni 2009 dat de kosten voor externe inhuur binnen de voor de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie beschikbare € 250 miljoen gedekt moeten worden. Opgemerkt wordt dat deze kosten ten laste dienen te komen van de reserve grondbank en daartoe de volgende zinsnede in de Voorjaarsnota wordt opgenomen: 'De risico's en overige kosten die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie zullen in beginsel ten laste komen van de reserve grondbank waarin bij de najaarsbrief 2008 een bedrag is gestort van € 89 mln.'

In het definitieve rapport (juli 2009) van de Brink Groep zijn de volgende instrumenten uitgewerkt: de Brabantse Hypotheek Garantie (BHG), de Brabantse Verkoopgarantie zonder en met mogelijkheid van doorlegging (in tabel 1 aangeduid als BVG1 en BVG2), de Brabantse Woonlastenverzekering (BWLv), de Brabantse Waardebescherming Nieuwbouwwoningen (BWnw) en de Brabantse Starterslening (BS).

Voor deze instrumenten en het maatwerk zijn in het rapport voor drie scenario's (positief, neutraal en negatief) de financiële consequenties berekend op basis van de duur van de openstelling en het geschatte gebruik. In tabel 2 zijn de berekende

financiële consequenties van het instrumentarium weergegeven van het neutrale scenario (gemiddelde waardedaling 10%).

Tabel 2: Financiële consequenties van het instrumentarium

|                  | Duur<br>mnd | Geschat<br>Gebruik | Maximaal<br>vermogensbeslag | Verwachte<br>terugkeer bij<br>neutr. scenario | Exploitatie-<br>kosten | Verwacht<br>resultaat bij<br>neutr. scenario |
|------------------|-------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------|
| BHG              | 21          | 1.830              | -/- 5.700.000               | 4.250.000                                     | -/- 370.000            | -/- 1.820.000                                |
| BWlv             | 36          | 3.100              | -/- 1.400.000               | -                                             | -/- 620.000            | -/- 2.020.000                                |
| BWnw             | 36          | 12.375             | -/- 800.000                 | -                                             | -/- 2.475.000          | -/- 3.275.000                                |
| BS               | 36          | 4.000              | -/- 3.000.000               | -                                             | Incl.                  | -/- 3.000.000                                |
| BVG1             | 6-18        | 750                | -/- 125.000.000             | 111.000.000                                   | Incl.                  | -/- 14.000.000                               |
| BVG2             | 6-18        | 750 +<br>1.850*    | -/- 125.000.000             |                                               |                        |                                              |
| MW               | 36          | 10.000             | -/- 100.000.000             | 90.000.000                                    | -/- 3.750.000          | -/- 13.750.000                               |
|                  |             |                    |                             |                                               |                        |                                              |
| VBK <sup>3</sup> | 6           | 24.750             |                             |                                               | -/- 1.200.000          | -/- 1.200.000                                |
| ApU              | 36          | 24.750             |                             |                                               | -/- 3.250.000          | -/- 3.250.000                                |
| MPC              | 36          | 24.750             |                             |                                               | -/- 2.000.000          | -/- 2.000.000                                |
| Totaal           |             |                    | -/- 235.900.000             | 205.250.000                                   | -/- 12.465.000         | -/- 43.115.000                               |

\*Bestaande woningen

BHG = Brabantse Hypotheek Garantie (uiteindelijk niet geëffectueerd)

VBK = Voorbereidingskosten

ApU = Apparaatskosten en uitvoeringsorganisatie

MPC = Marketing, PR en Communicatie

Het maximale vermogensbeslag (inzet) bedraagt in dit scenario € 235,9 miljoen. De Brink Groep heeft berekend dat naar verwachting hiervan circa € 205 miljoen zal terugkeren. Dit leidt tot een negatief saldo van circa € 30,5 miljoen. Aangevuld met de berekende exploitatiekosten van € 12,5 miljoen is het verwachte resultaat voor de provincie € 43,1 miljoen negatief bij een neutraal scenario.

Indien wordt uitgegaan van een negatief scenario (gemiddelde waardedaling van 25%) dan loopt volgens de berekeningen van de Brink Groep het negatieve resultaat op tot € 63,6 miljoen (zie tabel 3).

<sup>3</sup> De rekenkamer heeft geconstateerd dat in het rapport van de Brink Groep de voorbereidingskosten niet meegeteld zijn in de gepresenteerde totalen. Dit geldt ook voor de gepresenteerde totalen die in tabel 3 van voorliggend bestuurlijk rapport worden weergegeven.

Tabel 3: Verwacht resultaat bij neutraal en negatief scenario

|        | Verwacht resultaat<br>neutraal scenario | Risico-opslag bij negatief<br>scenario |             | Totale resultaat bij negatief<br>scenario |
|--------|-----------------------------------------|----------------------------------------|-------------|-------------------------------------------|
| BHG    | 1.820.000-                              | 25%                                    | 455.000-    | 2.275.000-                                |
| BWlv   | 2.020.000-                              | 25%                                    | 505.000-    | 2.525.000-                                |
| BWnw   | 3.275.000-                              | 25%                                    | 819.000-    | 4.094.000-                                |
| BS     | 3.000.000-                              | 0%                                     | -           | 3.000.000-                                |
| BVG    | 14.000.000-                             | 100%                                   | 14.000.000- | 28.000.000-                               |
| MW     | 13.750.000-                             | 25%                                    | 3.438.000-  | 17.188.000-                               |
| VBK    | 1.200.000-                              | 25%                                    | 300.000-    | 1.500.000-                                |
| ApU    | 3.250.000-                              | 25%                                    | 813.000-    | 4.063.000-                                |
| MPC    | 2.000.000-                              | 25%                                    | 500.000-    | 2.500.000-                                |
| Totaal | 43.115.000-                             |                                        | 20.530.000- | 63.645.000-                               |

GS hebben het rapport van de Brink Groep in juli 2009 besproken.

In het beslisdocument wordt voorgesteld de BWlv, BWnw, BS, BVG (met doorlegging) en maatwerk te implementeren. Met betrekking tot de financiële gevolgen van de inzet van deze instrumenten wordt aangegeven, dat het verlies kan oplopen tot circa € 40 miljoen. In tegenstelling tot het rapport gaan GS bij de BS niet uit van een negatief resultaat van € 3 miljoen, maar van een neutraal resultaat. In het beslisdocument wordt hier geen verklaring voor gegeven. Binnen het bedrag van € 40 miljoen worden de uitvoerings-/exploitatiekosten geschat op maximaal € 12,5 miljoen. Daarnaast dient bij een negatief scenario rekening te worden gehouden met een risico-opslag van ongeveer € 20,5 miljoen. Opgemerkt wordt dat zonder maatregelen de kosten van het project dus kunnen oplopen tot een verlies van € 60 miljoen, waardoor een ongedekte claim binnen de provinciale begroting zou ontstaan. Gesteld wordt dat door uitgavenplafonds voor alle instrumenten in te stellen, de uitgaven niet hoger uitvallen dan vooraf vastgesteld en daardoor het risico op kostenoverschrijding kan worden beheerst.

Naar zeggen van de in de voorbereidingsfase betrokken ambtenaren is de provincie bij de inzet van de uiteindelijk geselecteerde instrumenten veiligheidshalve uitgegaan van het negatieve scenario. De rekenkamer merkt op dat niet uit de documenten is gebleken dat al bij de inzet van de instrumenten van het negatieve scenario is uitgegaan. De betreffende geïnterviewden hebben in dit kader als voorbeeld van risicobeheersing genoemd het in tranches openstellen van de instrumenten. Daarnaast heeft een enkeling het instellen van een risicoreserve nog genoemd en het feit dat taxaties in het kader van de BVG zijn verricht door een door de provincie ingehuurde externe partij. Naar zeggen van de betreffende geïnterviewden was met betrekking tot de BVG snel duidelijk dat dit instrument als meest risicovol moest worden beschouwd.

Wat het maatwerk betreft hebben de daarbij betrokken geïnterviewden opgemerkt dat de nadruk lag op het verstrekken van garanties en leningen aan gemeenten en corporaties, omdat de gedachte was dat dit minder risicovol is dan wanneer deze aan andere (commerciële markt) partijen verstrekt worden.

Enkele geïnterviewden van de externe bureaus hebben ervaren dat binnen het ambtelijke apparaat twijfels bestonden bij de vraag of de uitvoering van het project stimulering woningbouw wel ‘des provincies’ was, en dat het zelfs voor enkelen ‘niet had gehoeven’, maar dit nu eenmaal een politiek besluit was. Vanuit dit standpunt werd het van belang geacht de risico’s en noodzakelijke beheersing daarvan goed in beeld te brengen.

#### 6.2.2 Informatieverstrekking aan PS

In de voorbereidingsfase zijn PS via de commissies BM, EMG en/of RM geïnformeerd over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. In juni 2009 ontvangen de commissies BM en RM ter bespreking een notitie waarin wordt aangegeven dat alle instrumenten zijn getoetst op risico’s en het totale risico wordt ingeschat op 20% (€ 50 miljoen). Over de maatwerkoplossingen (aanbodzijde) wordt opgemerkt dat deze marktconform zullen zijn en daardoor weinig risico’s op zullen leveren. Uit de notitie blijkt voorts dat volgens de provincie vooral de BVG voor een risico zorgt. Hieraan moet in de uitwerking aandacht worden besteed zodat een optimale balans tussen effectiviteit en risico’s wordt gevonden. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze notitie uiteindelijk niet in de commissies is besproken.

In de in juli 2009 behandelde Voorjaarsnota 2009 wordt vermeld dat de risico’s en overige kosten betreffende het stimuleren van de woningbouwproductie worden ondergebracht bij de reserve grondbank, waarvoor in de Najaarsbrief 2008 € 89 miljoen is uitgetrokken. De gedeputeerde merkt tijdens de vergadering op dat de financiële risico’s van de BVG, de BWlv en de BS nog in kaart moeten worden gebracht. Naar zijn zeggen kan het hele pakket dan vervolgens op 1 september worden gestart.

PS zijn na de behandeling van de Voorjaarsnota akkoord gegaan met een investering van maximaal € 250 miljoen voor de stimulering van de woningbouwproductie.

Op 16 juli 2009 geeft de Brink Groep een presentatie aan de commissie RM.

Daarin wordt het volgende vermeld over risico’s en risicobeheersing:

- risico’s wat betreft maatwerk worden projectspecifiek benaderd en partijen zullen waar nodig worden gecorrigeerd;
- de verschillende instrumenten zijn/worden getoetst aan regelgeving mededinging en staatssteun;
- risico’s consumenten instrumentarium zijn afhankelijk van meerdere variabelen; prijsontwikkeling, mate van gebruik van instrumenten, kwaliteit taxaties ten behoeve van de BVG en fraude;
- financieel resultaat provincie op basis van prijsontwikkeling op Brabantse woningmarkt: in een neutraal scenario is het negatieve resultaat € 41,1 miljoen, in een negatief scenario is het negatieve resultaat € 63,6 miljoen;

- instrumenten worden begrensd om risico's te beperken; duur van openstelling instrument, maximale omvang bedrag beschikbaar per maatregel, monitoren en afgrenzing afgegeven garantiebedragen.

In gesprekken met de rekenkamer hebben meerdere Statenleden aangegeven, dat PS enthousiast waren over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie en dat zij hierin werden meegenomen door de gedeputeerde. Een aantal Statenleden heeft opgemerkt dat zij door dit enthousiasme misschien minder kritisch waren. Men vond dat PS bereid moesten zijn risico's te nemen. Daarnaast werd hen verteld dat de risico's waren afgedekt en dat was naar zeggen van een aantal Statenleden op dat moment voldoende.

Achterafgezien hebben PS, naar de mening van een geïnterviewd Statenlid, voor de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie € 250 miljoen gevoteerd, zonder dat ze precies wisten waarvoor. De betreffende geïnterviewde acht dit een ernstige zaak.

### 6.2.3 Organisatie

Met betrekking tot risico's in het algemeen merkt de Brink Groep in hun verkennend rapport (d.d. 15 mei 2009) op: 'Gestreefd moet worden naar een voor alle betrokken partijen overzichtelijk, transparant, voortvarend en te controleren proces. Een dergelijk proces kan de risico's van het project aanzienlijk beperken.' Als mogelijke risico's van het project noemen zij onder meer:

- onvoldoende en/of niet tijdige afstemming tussen verschillende overlegorganen en werkgroepen van de projectorganisatie;
- doordat de verschillende overlegorganen en werkgroepen qua planning aan elkaar zijn gekoppeld, bestaat de kans dat vertraging bij de één leidt tot vertraging van het gehele project;
- onvoldoende draagvlak, tegenstrijdige belangen en onvolledige en niet up-to-date verspreiding van informatie, omdat vele partijen bij het project betrokken zijn;
- het project moet in korte tijd resultaat opleveren waardoor de kwaliteit van het resultaat onder druk kan komen te staan;
- het communiceren van een onjuiste/onvolledige boodschap, dan wel het communiceren naar een onjuiste/onvolledige doelgroep, kan tot een ineffectief project leiden;
- overschrijding van het budget, door de vele betrokken partijen, het hoge tempo van het project en onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor budgetbewaking.

Voor een goed verloop van het proces en daarmee het succesvol managen van de risico's wordt in het rapport een goede inrichting van de organisatie van het project Stimulering Woningbouw van belang geacht. Met het oog daarop stelt de Brink Groep in mei 2009 voor een 'projectorganisatie voorbereidingsfase' in het leven te roepen



met de volgende indeling (tussen haakjes wordt de voorgestelde projectbezetting weergegeven):

- een stuurgroep op beleidsbepalend niveau die binnen door GS vastgestelde kaders opereert (2 provinciale medewerkers, 2 externen);
- een projectteam op coördinerend niveau dat als ‘spin in het web’ werkt en onder meer besluitvorming in de stuurgroep voorbereidt (2 provinciale medewerkers, 5 externen);
- vier werkgroepen op uitvoerend niveau. 1. Instrumenten (3 provinciale medewerkers, 4 externen), 2. Projecten (2 provinciale medewerkers, 6 externen), 3. PR, marketing en onderzoek (2 provinciale medewerkers, 2 externen) en 4. Uitvoeringsorganisatie (2 provinciale medewerkers, 3 externen);
- een klankbordgroep, waarin partners en belanghebbenden zitting hebben, die regelmatig de resultaten van de werkgroepen zal toetsen.

In de praktijk blijkt er een bestuurlijke en ambtelijke stuurgroep te zijn ingesteld voor sturing van het totale pakket aan crisismaatregelen, maar niet specifiek voor de maatregel Stimulering Woningbouwproductie. Voor deze maatregel is wel een projectteam opgericht, dat naar de mening van verschillende geïnterviewden, in feite als stuurgroep functioneerde. Daarnaast zijn de voorgestelde werkgroepen opgericht. De voorzitters hiervan (allen externen) maakten deel uit van het projectteam, samen met nog twee externen en van de zijde van de provincie de directeur ROH en het bureauhoofd Vastgoed. Tot slot is ook de voorgestelde klankbordgroep opgericht, maar slechts één keer in mei 2009 bijgepraat.

Parallel aan de opdracht van de Brink Groep heeft de provincie in april 2009 PwC opdracht verleend om voor de uitvoering van de instrumenten een organisatie in te richten. Op voorstel van PwC is eerst een interim uitvoeringsorganisatie opgezet, die als volgt is ingericht:

- leidinggevende Uitvoering;
- drie uitvoeringsteams onder verantwoordelijkheid van de leidinggevende Uitvoering (team Beoordeling Monitoring en Control, team Frontoffice en team Aanvraagbegeleiding);
- projectleider Voorbereiding, die zorgdraagt voor de overgang van de interim naar definitieve uitvoeringsorganisatie.

De leden van het projectteam besluiten tijdens hun eerste overleg ten behoeve van de interim uitvoeringsorganisatie de werkgroepen uit de voorbereidingsfase enige tijd te continueren. De werkzaamheden van de externe bureaus duren daardoor langer dan voorzien. Ook besluit men de interim uitvoeringsorganisatie te bemannen met deelnemers uit de bestaande werkgroepen, waaronder enkele externen. In juni 2009 besluit het projectteam dat de werkgroepen Projecten en Instrumenten overgaan in team BMC & Aanvraagbegeleiding. De werkgroep PR, marketing en onderzoek wordt team Frontoffice en blijft gelijk in samenstelling. Het projectteam blijft voortbestaan onder voorzitterschap van de (in juni 2009 nog aan te stellen)

leidinggevende Uitvoering. Tot slot besluit de directeur ROH de eindverantwoordelijkheid over te dragen aan het bureauhoofd Vastgoed.

Uit verslagen van overleggen van het projectteam in juli en augustus 2009 blijkt dat over de structuur/inrichting van de (interim) uitvoeringsorganisatie en overlegmomenten bij vele (intern en extern) betrokkenen onduidelijkheid bestaat. Uit verslagen van overleggen van het projectteam in september 2009 blijkt voorts dat de bezetting van de uitvoeringsorganisatie met ambtelijke medewerkers moeizaam verloopt.

### **6.3 Uitvoeringsfase inzet instrumenten**

#### **6.3.1 Organisatie**

Onder verantwoordelijkheid van de interim uitvoeringsorganisatie, is de definitieve uitvoeringsorganisatie voorbereid en vormgegeven. Wat betreft de inrichting van de uitvoeringsorganisatie heeft de provincie, op voorstel van PwC, besloten aan te sluiten bij de interim uitvoeringsorganisatie. Dit houdt in dat de uitvoeringsorganisatie wordt aangestuurd door één leidinggevende en werkt met teams die worden aangestuurd door teamleiders. De functies, taken en verantwoordelijkheden die binnen de uitvoeringsorganisatie worden onderscheiden, komen grotendeels overeen met die van de interim uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie is bij de directie ROH ondergebracht.

In november 2009 besluiten GS om het contract met de Brink Groep (en daarmee ook het op advies van de Brink Groep ingeschakelde Houthoff Buruma) en PwC te beëindigen, en de uitvoering verder onder te brengen in een bestaande raamovereenkomst die zij heeft met Deloitte. De Brink Groep en PwC hebben hun werkzaamheden in de periode december 2009 - april 2010 afgebouwd. Voor het projectteam heeft dit tot gevolg gehad dat hierin in februari 2010 voor het laatst externen zitting hebben gehad.

In juni 2010 wordt de functie 'leidinggevende uitvoering' ingevuld door een andere medewerker van de provincie en neemt het hoofd van bureau Vastgoed de managementrol op zich en wordt betrokken bij het maatwerk.

In interviews hebben enkele betrokkenen opgemerkt dat het bemensen van de uitvoeringsorganisatie met interne medewerkers, vooral voor het maatwerk, niet eenvoudig was. De uitvoering daarvan heeft dan ook voornamelijk door externen plaatsgevonden, eerst door de Brink Groep en PwC, later door Deloitte. De uitvoering van de BVG heeft voornamelijk plaatsgevonden door provinciale medewerkers met ondersteuning van PwC.

Naar de mening van verschillende externe betrokkenen is de provincie te vrijblijvend omgegaan met de inzet van interne medewerkers op het project; deze werd bepaald door (tijdelijke) beschikbaarheid. Hierdoor is geen sprake geweest van continuïteit in de interne betrokkenheid bij het project. Zo hebben naar zeggen van

een geïnterviewde bijvoorbeeld tijdens de fase van uitwerking veel besprekingen plaatsvonden, waar van de zijde van de provincie steeds in wisselende samenstelling aan werd deelgenomen. De externe betrokkenen hebben het als lastig ervaren om op die manier te werken. Ze zijn van mening dat het project afstemming en overleg vereiste en dit niet altijd even goed was georganiseerd.

Desgevraagd hebben medewerkers van de provincie aangegeven maar een beperkte periode (alleen de voorbereidingsfase, alleen de uitvoeringsfase, dan wel alleen de huidige fase van afwikkeling) en alleen bij het maatwerk of alleen bij de maatregelen voor de consumenten bij het project Stimulering Woningbouwproductie betrokken te zijn geweest. Enkele interne medewerkers zijn van mening dat de provincie wel steeds de regie over het project heeft gehouden.

#### *Kosten inhuur*

Tot halverwege 2010 zijn de verschillende organisatievormen grotendeels bemenst door medewerkers van externe bureaus en ook daarna zijn ten behoeve van de Stimuleringsmaatregel Woningbouw externen ingehuurd. De rekenkamer heeft getracht op basis van relevante documenten de kosten voor deze inhuur in kaart te brengen.

In de jaarstukken 2009 tot en met 2012 worden de volgende bedragen weergegeven voor externe dienstverlening en communicatiekosten in het kader van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie.

*Tabel 4: Kosten externe dienstverlening/ communicatie Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie 2009-2012*

| Jaarstukken | Externe dienstverlening | Communicatiekosten | Totaal    |
|-------------|-------------------------|--------------------|-----------|
| 2009        | 2.418.722               | 721.053            | 3.139.775 |
| 2010        | 1.511.034               | 351.528            | 1.862.562 |
| 2011        | 501.002                 | -1.130             | 499.872   |
| 2012        | 372.083                 | 400                | 372.483   |
| totaal      | 4.802.841               | 1.071.851          | 5.874.692 |

De rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie gevraagd om een nadere specificatie van de inhuur per externe partij (Brink Groep, Houthoff Buruma, PwC, Deloitte, de Bouwer en Partners en VB&T). Tot op heden heeft de provincie deze informatie niet aan de rekenkamer ter beschikking gesteld. Wel is aan de rekenkamer meegedeeld dat de kosten van twee van de ingehuurde externe bureaus vanaf 2010 onder een raamcontract vallen. Het ene bureau is tot 1 april 2010 ingehuurd, het andere tot 1 januari 2012.

Op grond van de reactie van de provincie constateert de rekenkamer dat de kosten voor deze twee partijen niet in de tabel zijn meegenomen. Daarnaast constateert zij op grond van documenten waarin wordt gesproken over de kosten van inhuur van de partij voor het beheer en de verkoop van de woningen uit de woningportefeuille in het kader van de BVG (naar verwachting € 1,4 miljoen) dat deze kosten niet in de tabel zijn weergegeven.

### 6.3.2 Invulling risicomanagement

Uit een beslisdocument van GS (d.d. 15 september 2009) blijkt onder meer dat de Brink Groep het rekenmodel heeft geactualiseerd en de uitkomst daarvan is dat het verwachte verlies hoger uit valt, namelijk € 41,7 miljoen (in plaats van € 40 miljoen zoals in het beslisdocument voor GS van juli 2009 wordt vermeld).

In een overleg van het projectteam in september 2009 (destijds bemenst door 6 externen en 2 interne medewerkers) wordt vastgesteld dat vóór de verdere uitwerking van de BVG strategische keuzes gemaakt moeten worden over de wijze van taxeren. In oktober 2009 spreekt het projectteam daarover af dat de provincie taxateurs aanstelt die gezamenlijk met de verkopende makelaar de taxatie verzorgen voor de consument. Verder besluit het projectteam dat in de komende twee jaar een fonds wordt ingericht voor de koop van woningen in het kader van de BVG.

In oktober 2009 nemen GS kennis van de opzet voor de BVG. Om het risico op overschrijding van de financiële kaders te beperken worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- de verkoopwaarde van de bestaande woning wordt begrensd;
- de verkoopwaarde wordt vastgesteld op basis van een taxatie verricht door de verkopende makelaar en een onafhankelijke taxateur die door de provincie wordt geselecteerd;
- de BVG steeds in de tijd beperkt openstellen. De lengte van de eerste openstellingstermijn wordt, rekening houdend met potentiële risico's in het negatieve scenario, bepaald op 4 maanden;
- het voortdurend volgen van de financiële gevolgen van de toepassing van de BVG tegen de achtergrond van de marktontwikkelingen;
- de BVG ter goedkeuring voorleggen aan DNB om uit te sluiten dat sprake is van een verzekering.

Voorts wordt opgemerkt dat binnen het in september 2009 berekende verlies van circa € 41,7 miljoen € 14 miljoen gereserveerd wordt voor kosten gerelateerd aan de BVG en dat deze kosten in een worst case scenario oplopen tot circa € 20 miljoen. Daarmee komen de totale kosten in dit scenario dan uit op € 47,7 miljoen. Overigens constateert de rekenkamer dat in de berekening van de Brink Groep de kosten van de BVG in een negatief scenario uitkomen op € 28 miljoen (zie tabel 3 in voorliggend rapport).

In november 2009 wordt (in mandaat) besloten het taxatieproces anders in te richten dan in oktober voorgesteld. Er wordt geen gezamenlijke taxatie door de verkopende makelaar en de door de provincie aangewezen taxateur verricht maar de aanvrager kan een taxatierapport van zijn verkopende makelaar overleggen. Daarnaast verricht een door de provincie aangewezen taxateur een taxatie. Bij verschillen groter dan 5% tussen de taxaties treedt de taxateur in overleg met de verkopende makelaar. Komen zij er niet uit dan wordt een derde taxateur

ingeschakeld om een definitief oordeel te vellen. Bij verschillen kleiner dan 5% wordt de begunstigde in het gelijk gesteld.

In december 2009 en februari 2010 spreken GS over de opzet van het BIN aan de hand van een memo van de Brink Groep (d.d. 3 december 2009). Omdat, zo wordt opgemerkt, de investering van de provincie in het BIN marktconform is, is geen sprake van staatssteun. Daarnaast wordt aangegeven, dat het totale vermogensbeslag van het BIN € 40 miljoen bedraagt. Er van uitgaande dat 95% van de via het BIN uitgezette middelen weer terugkeert naar de provincie, kan dan binnen de risicoreserve grondbank een verlies van € 2 miljoen (5% van € 40 miljoen) op het BIN worden opgevangen. De kans dat de prijzen in de woningmarkt dermate hard zullen dalen dat dit onvoldoende is, wordt door de provincie gering geacht.

In februari 2010 besluiten GS ook de openstellingstermijn van de BVG, BWnb en BWlv tot en met 30 september 2010 te verlengen, waarvoor op dat moment 28 februari 2010 als einddatum gold.

Omdat de BVG de grootste financiële impact heeft, wordt voor de risicoafdekking gerekend met een worst case scenario. Hiervan uitgaande is binnen de reserve grondbank (totaal € 50 miljoen) circa € 20 miljoen voor de BVG vrijgemaakt.

Daarmee, zo merken GS op, kunnen 800 garantiestellingen opgevangen worden, waarbij de huizenprijzen in de periode begin 2010- eind 2011 20% dalen.

Vervolgens wordt per instrument de financiële dekking binnen de reserve grondbank weergegeven (zie tabel 5). Daarbij zijn ten opzichte van de cijfers zoals die in juli 2009 waren gepresenteerd duidelijke verschillen waar te nemen. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er voor de inzet van de BVG in februari 2010 € 3,6 miljoen wordt gereserveerd, met een risicoreservering van € 14,8 miljoen.

Het geschat gebruik in 2010 ligt daarnaast hoger dan het geschat gebruik in juli 2009 waar voor de inzet € 14 miljoen werd gereserveerd, met een risicoreservering van € 14 miljoen. De rekenkamer heeft geen verklaring gevonden voor deze opmerkelijke verschillen.

Tabel 5: Reserve grondbank

|                                               | Juli 2009         |            |                   |
|-----------------------------------------------|-------------------|------------|-------------------|
|                                               | Exploitatielasten | Inzet      | Risicoreservering |
| BWlv                                          | 620.000           | 1.400.000  | 505.000           |
| BWnw                                          | 2.475.000         | 800.000    | 819.000           |
| BVG                                           | incl.             | 14.000.000 | 14.000.000        |
| BS                                            | incl.             | 3.000.000  | € 0               |
| Maatwerk                                      | 3.750.000         | 10.000.000 | 3.438.000         |
| BHG                                           | 370.000           | 1.450.000  | 455.000           |
| Overig                                        |                   |            | 1.613.000         |
| Vorbereidingskosten                           | 1.200.000         |            |                   |
| Marketing, PR en communicatie                 | 2.000.000         |            |                   |
| Apparaatskosten kosten uitvoeringsorganisatie | 3.250.000         |            |                   |
| Totaal met BHG                                | 13.665.000        | 30.650.000 | 20.830.000        |
| Totaal zonder BHG                             | 13.295.000        | 29.200.000 | 20.375.000        |

|                               | Februari 2010     |            |                   |
|-------------------------------|-------------------|------------|-------------------|
|                               | Exploitatielasten | Inzet      | Risicoreservering |
| BWlv                          | 620.000           | 1.400.000  | 0                 |
| BWnw                          | 200.584           | 3.600.000  | 950.146           |
| BVG                           | 1.349.000         | 3.637.000  | 14.879.000        |
| BS                            | 0                 | € 0        | € 0               |
| Maatwerk                      | 3.750.000         | 9.904.437  | 3.413.609         |
| BHG                           | -                 | -          | -                 |
| Vorbereidingskosten           | 4.450.000         |            |                   |
| Marketing, PR en communicatie | 2.000.000         |            |                   |
| Totaal                        | 12.369.584        | 18.541.437 | 19.242.755        |

In een interne audit (maart 2010) wordt er onder meer op aangedrongen snel randvoorwaarden ‘te bedenken’ voor de wijze waarop en het tijdstip dat de woningen (in het kader van de BVG) moeten worden afgestoten. ‘Het niet kunnen afzetten van de woningen vormt de grootste risicofactor voor de provincie.’ Wat betreft risicoanalyses ten aanzien van de woningcorporaties wordt opgemerkt dat tijdens onderhandelingsgesprekken wordt onderzocht wat de solvabiliteit van woningcorporaties is. Daarnaast wordt gemeld dat de administrateur de financiële aspecten, zoals terugbetalingen, bijhoudt.

In april 2010 gaan GS in een (tweede) MvA4 in op het financiële risico van het BIN. Aangegeven wordt onder meer dat ten tijde van de totstandkoming van het BIN rekening is gehouden met een verlies van € 2 miljoen (neutraal scenario) en hiervoor binnen de reserve grondbank een reservering is gedaan. Nu, zo merken GS op, wordt voorzichtigheidshalve rekening gehouden met een negatief scenario wat leidt tot een ophoging van de reserve naar € 3,75 miljoen. Voorts wordt opgemerkt dat er binnen de risicoreserve € 28 miljoen is/wordt benut voor de kosten van het stimuleren van de woningbouw en € 22 miljoen voor de risico's (inclusief BIN).

In mei 2010 antwoordt één van de externe bureaus op de vraag van de provincie om de berekeningssystematiek voor de Garantstelling, Renteloze lening en het BIN aan hen ter beschikking te stellen, dat ze dit niet zullen doen, omdat ervaring heeft geleerd dat dit leidt tot onduidelijkheid en onjuist gebruik van deze modellen. Uit een vervolgbrief van het betreffende bureau (augustus 2010) blijkt dat het rekenmodel betreffende het BIN wel aan de provincie wordt verstrekt, maar alleen met het doel om het inzicht in de werking van het BIN te vergroten. Aangegeven wordt dat het maken van wijzigingen binnen het model door medewerkers van de provincie nadrukkelijk niet de bedoeling is. Het rekenmodel is hiervoor niet geschikt en de kans op fouten wordt hierdoor vergroot. Tot slot wordt aangegeven, dat de aannames die ten grondslag liggen aan het model afgestemd zijn op verschillende toekomstverwachtingen, maar de huidige economische situatie weinig aanknopingspunten geeft om tot een eenduidig beeld te komen. De uitkomsten en aannames moeten naar de mening van het bureau dan ook niet als een statisch gegeven worden beschouwd, maar behoeven regelmatig aanpassing.

In mei 2010 besluiten GS, naar aanleiding van een evaluatie van de aanpak van het totale pakket aan crisismaatregelen, de woningbouwmaatregelen af te bouwen. Argumenten daarvoor zijn dat deze niet passen binnen het nieuwe profiel van de provincie/Agenda van Brabant (het stimuleren van de woningbouw is geen kerntaak), de financiële positie van de provincie veranderd is en derde partijen steeds minder interesse hebben in de maatregelen vanwege hun eigen beperkte financiële mogelijkheden. GS geven aan dat met het afbouwscenario sprake is van een besteding van in totaal ongeveer € 110 miljoen en de benutting van de risicoreserve teruggebracht wordt van € 50 naar € 38 miljoen.

In juni 2010 wordt de evaluatie besproken in de (ambtelijke) stuurgroep. Als redenen voor het minder goed 'scoren' van sommige instrumenten binnen de woningbouwmaatregel zien enkele leden:

- mensen hebben na lancering van het pakket de indruk gehad dat het zou gaan om € 250 miljoen subsidiegeld;
- trage besluitvorming, bijvoorbeeld bij het BIN (al een half jaar onderweg);
- inzet van één van de externe partijen heeft geleid tot onduidelijkheid bij partners;

---

<sup>4</sup> Opgesteld naar aanleiding van vragen van de commissie RM in haar vergadering van 26 maart 2010.

- in projecten is hard onderhandeld.
- er zijn verkeerde verwachtingen gewekt ten aanzien van de tijd die nodig is om van besluit naar implementatie te komen. Hierover is onvoldoende gecommuniceerd.

In enkele gesprekken met interne betrokkenen is aangegeven, dat mede op basis van risicoanalyses, GS tot de conclusie zijn gekomen dat de provincie het probleem op de woningmarkt niet opgelost kon krijgen en bovendien het risicoprofiel aan het toenemen was. Daarom werd besloten de stimuleringsmaatregel af te bouwen. Onder het uitvoeren van (tussentijdse) risicoanalyses verstaan enkele intern betrokkenen dat de Brink Groep een aantal malen heeft berekend of het afdekken van de financiële risico's (en de uitvoeringskosten) van de inzet van de instrumenten nog binnen de risicoreserve paste. De andere intern betrokkenen hebben aangegeven niet te weten of er tussentijdse risicoanalyses zijn verricht. Overigens is het de meeste intern betrokkenen niet duidelijk wat er precies onder de risicoreserve viel en valt.

Naar zeggen van één geïnterviewde vallen onder de uitvoeringskosten alle middelen die voor de uitvoering van de stimuleringsmaatregel woningbouw ingezet werden/worden en die niet terug vloeien naar de provincie (kosten inhuren externen, kosten communicatie en marketing, taxatiekosten en subsidiebedragen). De term risicoreserve dekt naar zijn mening de lading niet volledig; deels is sprake van een bestemmingsreserve (voor uitvoeringskosten) en deels van een risicoreserve (voor het financieel afdekken van de risico's).

Verder is opgemerkt dat in het begin werd uitgegaan van een verdeling van € 28 miljoen aan uitvoeringskosten en € 22 miljoen aan risicoreserve. Enkele geïnterviewden hebben opgemerkt dat gaandeweg echter bleek dat er minder gebruik werd gemaakt van de subsidie-instrumenten dan verwacht en de kosten/risico's van de inzet van andere instrumenten hoger bleken dan verwacht. Naar zeggen van deze geïnterviewden zijn de bedragen voor uitvoeringskosten en risicoreservering binnen de risicoreserve uitwisselbaar. Omdat daarnaast altijd is uitgegaan van het negatieve scenario konden en kunnen naar hun mening de kosten tot nu toe uit de risicoreserve (ad € 50 miljoen) worden gedekt.

Uit de interviews met externen is gebleken dat zij risicomanagement als een continu proces beschouwen. Eén van deze partijen heeft aangegeven, dat zij vanuit dat idee de provincie geadviseerd heeft maandelijks risicoanalyses te verrichten, (eigen) taxateurs op te leiden ten behoeve van de BVG en de woningportefeuille BVG over te dragen aan een zakelijke partner/verzekeraar.

De vertegenwoordiger van het bureau dat alleen bij de uitvoering van het maatwerk betrokken was heeft opgemerkt dat op het moment dat zij door de provincie werden ingehuurd er drie instrumenten (renteloze leningen, garantstellingen en het BIN) waren uitgewerkt. Daarvan waren de (te bedenken) zakelijke/financiële risico's in kaart gebracht en een aantal maatregelen uitgedacht om deze weg te nemen, zoals het betrekken van meerdere partijen bij de uitvoering van de maatregelen (risicospreiding). Naar zeggen van de geïnterviewde heeft risicobeheersing tijdens



de uitvoering van de maatregel plaatsgevonden door aan deze maatregelen vast te houden.

### 6.3.3 Informatieverstrekking aan PS

In september 2009 wordt de commissie BM geïnformeerd over de stand van zaken van de aanpak kredietcrisis. Over de risico's en overige kosten die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie wordt gemeld dat deze in beginsel ten laste komen van de reserve grondbank waarin in 2008 een bedrag is gestort van € 89 miljoen. De risico's zullen, zo wordt opgemerkt, op basis van risicoanalyses nauwkeuriger worden geraamd op het moment dat de maatregelen concreter worden en in uitvoering zijn.

In de Najaarsbrief 2009 (oktober 2009) en de Programmabegroting 2010 (november 2009) wordt aangegeven, dat binnen de reserve grondbank € 50 miljoen gereserveerd is voor de risico's die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie.

De commissies BM en RM behandelen in februari, respectievelijk maart 2010 het voorstel over de oprichting van het BIN. De commissie BM stelt kritische vragen over de complexiteit van het BIN, de mate van succes van de huidige regelingen, de noodzaak en effectiviteit van het BIN en de (financiële) risico's. De commissie acht het voorstel niet rijp voor besluitvorming door PS en vraagt GS via een MvA een reactie op de vragen. Dit MvA hebben GS op 9 maart 2010 vastgesteld.

De commissie RM stelt vragen over de risico's van het BIN. In dat kader wordt het MvA van 9 maart 2010 niet voldoende geacht. De commissie verzoekt om een tweede MvA waarin een betere rekenkundige onderbouwing wordt geleverd van de opmerking van de gedeputeerde dat het financiële risico van het BIN maximaal € 2 miljoen bedraagt. De commissie wil, indien PS akkoord gaat met de regeling, regelmatig rapportages ontvangen om de risico's te kunnen volgen. GS hebben het tweede MvA op 6 april 2010 opgeleverd.

In april 2010 staat het statenvoorstel over het BIN voor het eerst op de agenda van PS. Vanwege het feit dat het een ingewikkeld voorstel is waar veel fracties vragen en bedenkingen bij hebben, stelt de gedeputeerde omwille van de tijd voor het voorstel te betrekken bij de evaluatie van de crisismaatregelen die in mei plaatsvindt. Dit voorstel nemen PS aan.

De commissie EMG spreekt vervolgens in juni 2010 over deze evaluatie en het daaruit voortvloeiende besluit om eerder dan gepland te stoppen met de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. In de commissienotitie wordt opgemerkt dat de voortijdige beëindiging van deze maatregel en het daarbij te hanteren afbouwscenario een 'besparing' oplevert van € 12 miljoen, omdat de benutting van de risicoreserve van € 50 naar € 38 miljoen gaat. De totale bestedingen zullen bijna € 110 miljoen bedragen met een totaal kapitaalbeslag van € 72 miljoen. Daarbij wordt opgemerkt dat in een negatief scenario voor de

consumentenmaatregelen het kapitaalbeslag circa € 20 miljoen hoger uit zal vallen en de bijbehorende risico's daarvoor zijn afgedekt binnen de risicoreservering. Tijdens de vergadering schetst de gedeputeerde de financiële situatie als volgt: er was € 250 miljoen beschikbaar voor woningbouw en € 50 miljoen voor risico's. Het pakket dat nu voorligt: € 250 miljoen beschikbaar, waarvan € 112 miljoen via garantstellingen wordt aangesproken en waarvan risicokosten maximaal € 38 miljoen bedragen.

Over het BIN merkt de gedeputeerde op dat inzet hiervan nog wel degelijk zinvol is. De voorzitter concludeert tot slot dat een meerderheid instemt met de voorstellen, de bedenkingen tegen het BIN zijn weggenomen en het statenvoorstel in juli in PS kan worden behandeld.

In een interne mail aan het projectteam van juni 2010 komt een medewerker van de provincie terug op de zogenoemde besparing van € 12 miljoen op het beslag binnen de reserve grondbank voor risico's en kosten bij de toepassing van het afbouwscenario. Naast het feit dat bepaalde voorbereidings- en uitvoeringskosten onveranderd blijven, moet ook in ogenschouw genomen worden dat een groot deel van de risicoreservering wordt ingenomen door de BVG. Omdat het afbouwscenario uitgaat van de oorspronkelijke looptijd tot 1 oktober 2010 blijven de risico's en daarmee de reservering (€ 14 miljoen voor de BVG) onveranderd. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie uit deze interne mail niet gecommuniceerd is met een commissie/PS.

Tijdens de PS-vergadering van 9 juli 2010 stemmen de fracties van het CDA, de PvdA en de SP in met het Statenvoorstel BIN. De PvdA en SP vinden het BIN wel ingewikkeld en risicovol, maar geven het het voordeel van de twijfel, omdat daarmee werkgelegenheid in de bouw gegarandeerd blijft. De andere fracties stemmen tegen het voorstel. Zij menen dat sprake is van risico's waar weinig grip op is en zetten vraagtekens bij de risicoreserve van € 2 miljoen. Betwijfeld wordt of dit bedrag voldoende is.

De gedeputeerde geeft aan dat het BIN geen nieuw instrument is, maar al lang op de plank ligt. De enige reden dat nog niet met het BIN is gestart, zo merkt hij op, is dat het oprichten van een fonds formeel langs PS moet. Wat betreft de risico's is de gedeputeerde van mening dat hierover voldoende is gesproken in de laatste vergadering van de commissie EMG en RM. Hij acht de risico's van het BIN zeer beperkt.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de Statenleden er wel bekend mee zijn dat externen ingehuurd werden voor de uitvoering van de stimuleringsmaatregel, maar niet op welke wijze en met welke omvang.

Ook is de meesten van hen niet bekend dat een deel van de risicoreserve bestemd is/was voor uitvoeringskosten en meer specifiek inhuur.

## **6.4 Uitvoeringsfase afbouw instrumenten**

### **6.4.1 Invulling risicomanagement**

In een stuurgroepoverleg in juli 2010 merkt één van de gedeputeerden op dat hij van meerdere kanten benaderd is om de consumentenmaatregelen, in het bijzonder de BS en de BVG, niet te beëindigen, maar te verlengen tot minimaal eind 2010. Dit leidt in september 2010 tot het besluit van GS de BS in maart 2011 te beëindigen en de BVG te verlengen tot 1 januari 2011. In het beslisdocument voor GS wordt opgemerkt dat de verwachting is dat er op dat moment rond 800 verkoopopties verleend zullen zijn. De financiële consequenties daarvan, zo wordt aangegeven, bedragen € 5 miljoen en worden afgedekt binnen de reserve grondbank. De totale reservering in de reserve grondbank bedraagt daarmee € 43 miljoen (€ 38 miljoen + € 5 miljoen). Verwacht wordt dat circa 40% van de consumenten besluit de woning te verkopen aan de provincie. In een negatief scenario kan dit percentage oplopen naar 80%. De kosten bedragen dan circa € 25,2 miljoen; € 22,9 miljoen waardeverlies op de opgekochte woningen (15% verlies per huis) en € 2,4 miljoen uitvoeringskosten.

Tot slot wordt opgemerkt dat instemming met het voorstel betekent dat de uitgaven van de eerder verwachte € 110 miljoen toenemen tot circa € 128 miljoen. Daarvan wordt € 43 miljoen besteed aan kosten en ingezet voor risicoreservering en keert € 85 miljoen op termijn terug naar de provincie.

Tijdens een projectteamoverleg in oktober 2010 wordt besproken dat in de najaarsbrief aan PS is aangegeven dat € 5 miljoen wordt ingehouden op de oorspronkelijke € 50 miljoen risicoreservering. Er resteert dan € 45 miljoen. Dit is meer dan de eerder aangegeven € 43 miljoen. De verruiming in het budget kan gebruikt worden voor het verstrekken van meer renteloze leningen.

Tijdens een projectteamoverleg in januari 2011 wordt met betrekking tot de BVG opgemerkt dat deze regeling per 1 januari is gesloten. In totaal zijn 1250 aanvragen ingediend, waarvan naar verwachting 800 à 900 tot garanties zullen leiden. Wat de budgetten/financiën betreft wordt opgemerkt dat er al voor ruim € 132 miljoen aan garanties is toegekend en de beschikbare reserve bij Najaarsbrief 2010 is verlaagd naar € 45 miljoen.

Tijdens een projectteamoverleg in februari 2011 wordt onder meer gesproken over de aanbesteding van de BVG. Opgemerkt wordt dat daarbij in ieder geval een terugval of worst case scenario nodig is waaruit blijkt wat daarbij op bureau Vastgoed afkomt aan kosten en inzet gelet op de onzekerheden.

In juli 2011 stemmen GS in met een strategie voor de BVG voor de periode voorafgaande aan de verkrijging van de eigendom van woningen.

Met de strategie willen GS risico's die voor de provincie voortvloeien uit de toepassing van de BVG adequaat beheersen/ zoveel mogelijk beperken, door in te zetten op maximalisatie van verkopen van woningen. Daartoe worden

woninggerichte acties ingezet, zoals het voorzien van leegstaande woningen van een basisinrichting. Hiervoor, zo wordt aangegeven, kan het onderdeel uitvoerings- en beheerskosten uit de reservering (bijna € 11 miljoen) worden benut. Daarnaast wordt voorgesteld verkopers een bieding onder de afnamegarantieprijs te laten accepteren waarbij de provincie het verschil vergoedt.

Opgemerkt wordt dat voor de kosten die daarmee gepaard gaan het onderdeel risicoreservering waardevermindering kan worden benut, waarvoor in de reserve woningbouwstimulering (voorheen Reserve Grondbank) een bedrag van bijna € 23 miljoen is gereserveerd. Om dit bedrag niet te overschrijden dient een marge van maximaal 10% te worden gehanteerd.

Met betrekking tot de strategie vóór verkrijging van woningen heeft een geïnterviewde opgemerkt dat hiervoor is gekozen omdat in tegenstelling tot eerdere verwachtingen bleek dat de huizenprijzen verder bleven dalen en als gevolg daarvan woningbezitters bleven zitten vanwege de garantie door de provincie.

Verder hebben verschillende medewerkers van de provincie in interviews aangegeven, dat het actief benaderen van consumenten voordat de provincie huizen moet opkopen als een succesvolle beheersmaatregel kan worden beschouwd.

In november 2011 stellen GS een notitie voor de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen (ROW) vast over de stand van zaken inzake de BVG. Opgemerkt wordt dat PS, in het besluit waarin krediet beschikbaar is gesteld voor de stimulering van de woningbouw, hebben bepaald dat die middelen binnen een afzienbare termijn dienen terug te vloeien in de provinciale kas. Dit betekent dat de woningen van de BVG die in het bezit komen van de provincie op marktconforme wijze moeten worden verkocht. Benadrukt wordt dat als PS met deze woningen volkshuisvestelijke doelen willen nastreven, de bestaande risico's worden verhoogd. Er zal dan een behoorlijke afwaardering van de woningportefeuille moeten plaatsvinden en dat is in strijd met het oorspronkelijke besluit om de middelen terug te laten vloeien in de provinciale kas. Daarnaast, zo wordt opgemerkt, behoren het bezit van woningen en het realiseren van volkshuisvestelijke doelen niet tot de kerntaken van de provincie. Willen PS toch volkshuisvestelijke doelen realiseren dan zullen zij een nieuw (ander) besluit moeten nemen. Aangegeven wordt dat vooralsnog uitvoering wordt gegeven aan de huidige opdracht door een aanbestedingsprocedure te starten om een partij de woningen, die in bezit komen van de provincie, marktconform te laten beheren en verkopen.

In januari 2012 besluiten GS over de strategie na verkrijging van woningen in het kader van de BVG. Uit gesprekken tussen de provincie en marktpartijen is gebleken dat het in één keer afstoten van de woningportefeuille weinig kansrijk is. Afnemers die zich een dergelijke investering kunnen veroorloven zullen namelijk aan de verwerving een hoge afslag op de marktwaarde verbinden wat tot een groot verlies voor de provincie zal leiden. Daarom kiezen GS voor de strategie om voor de periode vanaf de eigendomsverkrijging een partij te zoeken die zorg draagt voor beheer en verkoop van de woningen.

Wederom wordt opgemerkt dat voor het opvangen van het risico op een eventueel waardeverlies van de woningen een bedrag van bijna € 23 miljoen is gereserveerd in de reserve Woningbouwstimulering. GS achten het reëel dat in de orde van grootte van € 13 miljoen aanspraak moet worden gemaakt op de risicoreserve en als verlies genomen moet worden. Tot slot wordt opgemerkt dat voor de vergoeding aan de beheerder (naar schatting € 1,4 miljoen) en de kosten die voortvloeien uit de eigendom van de woningen (€ 4 - € 5 miljoen) kan worden geput uit het budget voor uitvoerings- en beheerskosten van de stimuleringsmaatregel woningbouw, waarvan op dat moment nog € 11 miljoen beschikbaar is.

In april 2012 besluiten GS de verkoopperiode bij doorlegging van de verkoopoptie naar een bestaande woning (BVG) te verkorten van 2 naar 1 jaar. Opgemerkt wordt dat uit een evaluatie blijkt dat potentiële kopers van een bestaande woning een verkoopperiode van 2 jaar, vanwege mogelijk dubbele lasten, voor hun bestaande woning te lang vinden. Het verkorten van de verkoopperiode moet een impuls geven aan het gebruik van doorlegging en daarmee de verkoop van woningen waaraan verkoopopties zijn toegekend. GS achten dit gunstig omdat de woning waarvoor na doorlegging de verkoopoptie gaat gelden altijd goedkoper is dan de woning waar deze eerder voor gold. Daarnaast wordt de woning waarvoor de verkoopoptie gaat gelden naar de huidige marktsituatie getaxeerd, waarmee het risicobedrag voor de provincie afneemt. Overigens wordt tot slot opgemerkt dat niet in te schatten is wat de positieve financiële gevolgen zijn van de wijziging, omdat dit geheel afhankelijk is van de ontwikkeling van de huidige woningportefeuille.

In juli 2012 tekenen GS een overeenkomst met een externe partij die de woningen, die de provincie in bezit krijgt in het kader van de BVG, gaat beheren en verkopen. Uit een interview met een interne betrokkene is gebleken dat met deze externe partij een bonus-malussysteem overeen is gekomen. Dit betekent dat deze partij 5 jaar (met mogelijkheid van 2x 1 jaar verlengen) de tijd krijgt om de woningen te verkopen. Hoe eerder de woningen verkocht worden, hoe hoger de courtage die men ontvangt. Daarnaast neemt de vergoeding voor het beheer gedurende de looptijd van 5 jaar af.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de periode mei 2012 tot heden de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie niet aan de orde is gekomen in een beslisdocument voor GS, in een commissienotitie dan wel in een Statenvoorstel. Wel is, zij het summier, over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie informatie opgenomen in P&C documenten (Jaarstukken Accountantsverslagen, Programmabegrotingen) en in Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf, die als bijlage bij de Programmabegrotingen en Jaarstukken zijn opgenomen.

In de Jaarstukken wordt in de paragraaf Grondbeleid ingegaan op de financiële consequenties van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. De bedragen, zoals opgenomen in de Jaarstukken 2010, 2011 en 2012, worden in tabel 6 weergegeven.

Tabel 6: Financiële consequenties stimulering woningbouwproductie

|                      |                       | Jaarstukken 2010 |           | Jaarstukken 2011 |           | Jaarstukken 2012 |                   |
|----------------------|-----------------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-------------------|
| Woningbouw           |                       | Uitgaven         | Inkomsten | Uitgaven         | Inkomsten | Uitgaven         | Inkomsten         |
| Alg. kst.            | Externe dienstverl.   | 1.511.034        |           | 501.002          |           | 501.372          | 501.372           |
|                      | Comm. kst             | 351.528          |           | -1.130           |           | 400              | 400               |
| BS                   | Bijdr. SVN Beh. Verg. | 9.000.000        |           | 1.051.159        | 1.117.619 | 88.391<br>67.970 | 256.361<br>67.970 |
| BWlv                 |                       | 4.097            |           | 180              |           | 0                |                   |
| BVG                  |                       | 135.807.770      |           | 124.918.833      |           | 20.914.704       | 5.633.794         |
| MW                   | Rentel. Len.          | 10.911.200       | 450.000   | 2.577.975        | 675.735   | 0                | 1.195.000         |
|                      | Rentekstn             | 387.128          |           | 930.876          |           | 662.053          | 662.053           |
|                      | Garantst.             | 29.348.033       |           | 25.788.033       |           | 20.000.000       |                   |
|                      | BIN                   |                  |           | 300.000          | 623.875   | 2.376.880        |                   |
| Storting/onttrekking |                       | Storting         | Onttr.    | Storting         | Onttr.    | Storting         | Onttr.            |
| grondbankreserve     |                       |                  | 2.253.786 | 2.085.498        | 6.500.473 | 1.526.178        | 5.311.663         |

In de Jaarstukken 2010 wordt aangegeven, dat voor de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie een krediet gevoteerd is van € 250 miljoen en een risicoreserve van € 50 miljoen. Over de BVG wordt opgemerkt dat in 2010 voor een bedrag van ruim € 135 miljoen aan garanties is toegezegd. Met betrekking de kosten voor externe dienstverlening, communicatie, BWlv en rentekosten wordt vermeld dat deze in 2010 ten laste van de risicoreserve zijn gebracht.

In de Jaarstukken 2011 wordt inzake de BVG vermeld dat voor een bedrag van ruim € 124,9 miljoen aan garanties is toegezegd, betrekking hebbend op 531 woningen. Verder wordt opgemerkt dat voor 17 woningen een verkoopbod tussen de 80 en 90 procent van de taxatiewaarde is aanvaard. Dit leidt tot een verlies van € 170.933 dat in 2012 ten laste van de risicoreserve 'stimulering woningbouw' komt (stand ultimo 2011 € 36,3 miljoen). Naast de kosten voor externe dienstverlening en dergelijke is naar aanleiding van het besluit in de Najaarsbrief 2010 nog € 5 miljoen extra aan deze risicoreserve onttrokken.

De accountant merkt in zijn verslag bij de Jaarstukken 2011 onder meer op dat binnen de reserve grondbank € 45 miljoen beschikbaar is om risico's en tegenvallers uit de stimuleringsregelingen op te vangen. De accountant meent dat deze reservepositie toereikend is.

In de Jaarstukken 2012 wordt vermeld dat de risicoreserve ultimo 2012 € 32,5 miljoen bedraagt. Wat betreft de BVG is voor ruim € 67,3 miljoen aan garanties toegezegd (306 woningen), die in het dienstjaar 2013 en 2014 als verplichting worden opgenomen. Daarnaast, zo wordt opgemerkt, is de provincie in 2012 eigenaar geworden van 82 woningen, waarvan er 7 zijn verkocht met een lagere opbrengst. Het verkoopverlies (€ 0,24 miljoen) is ten laste van de risicoreserve gebracht. Verder blijkt dat voor 114 woningen is besloten een verkoopbod tussen de 80 en 90 procent te aanvaarden. Dit leidt tot een verlies van

€ 1,5 miljoen dat in 2012 ten laste van de risicoreserve komt. Tot slot, zo wordt vermeld, is de woningportefeuille in 2012 afgewaardeerd met 15% wat leidt tot een verlies van € 2,5 miljoen.

De accountant merkt in zijn verslag bij de (concept) Jaarstukken 2012 onder meer op dat het accepteren van een bod tussen de 80% en de 90% van de taxatiewaarde bij 114 woningen heeft geleid tot een verlies van € 1,7 miljoen. Wat betreft de afwaardering van woningen (€ 5,6 miljoen) merkt de accountant onder meer op in te kunnen stemmen met de onderbouwing daarvan. Verder merkt hij nog op dat naast de al aangekochte woningen met een boekwaarde van € 15,2 miljoen er nog voor € 67,3 miljoen aan garanties is toegezegd, waarbij het om ruim 300 woningen gaat, en dat bij de producentenmaatregelen voor € 25,8 miljoen aan garantiestellingen is afgegeven.

Zowel in de Programmabegroting 2012 als 2013 wordt vermeld dat de risicoreserve van het project Stimuleren Woningbouw een begrote omvang heeft van € 39,3 miljoen. De onderverdeling van dit bedrag wordt als volgt weergegeven (zie tabel 7). Er wordt verder geen toelichting op deze bedragen gegeven.

*Tabel 7: Risicoafdekking stimulering woningbouw binnen de reserve Grondbank*

| Regeling            | Subregeling                                             | x € 1.000 |
|---------------------|---------------------------------------------------------|-----------|
| Algemene kosten     | kosten Inhuur expertise en beheerskosten opkoopregeling | 11.449    |
| Startersleningen    | Beheerskosten                                           | 194       |
| Waardebescherming   |                                                         | 804       |
| Opkoopregeling      |                                                         | 22.767    |
| Maatwerkproducenten | Garantiestellingen                                      | 287       |
| Maatwerkproducenten | Renteloze leningen                                      | 2.490     |
| Investeringsfonds   |                                                         | 1.400     |
| Totaal              |                                                         | 39.391    |

In de 1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf (VO) 2011 wordt opgemerkt dat de risicoreserve stimulering woningbouw (€ 45 miljoen) is belegd met het BIN, garantiestellingen, renteloze leningen, BWlv, BVG, BWnb, BS en algemene kosten en het beslag van de BVG hierop naar schatting ruim € 23 miljoen is. In de volgende voortgangsrapportage, zo wordt vermeld, worden de risico's van de BVG verder uitgewerkt.

In de 2<sup>e</sup> VO 2011 wordt vermeld dat er aan wordt gedacht om het totale portefeuillebeheer van de woningen die naar de provincie komen in de markt te zetten. 'Dit kan betekenen dat hiervoor (een deel van) de risicoreservering zal moeten worden ingezet.' Met betrekking tot de stand van zaken van de risicoreserve wordt nagenoeg dezelfde tekst weergegeven als in de 1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage 2011. In de 1<sup>e</sup> VO 2012 wordt (net als in de Jaarstukken 2011) gemeld dat voor 17 woningen een verkoopbod tussen de 80 en 90% is geaccepteerd en dit resulteert in een verlies van € 170.933. Verder wordt opgemerkt dat alle voorzieningen (of delen daarvan) die niet worden aangesproken, indien nodig worden ingezet voor de BVG. Ook wordt (weer) melding gemaakt dat een partij wordt gezocht die de verkoop en

beheer van de woningen kan uitvoeren. Met betrekking tot de stand van zaken van de risicoreserve wordt weer dezelfde tekst weergegeven als in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> VO 2011. In de 2<sup>e</sup> VO 2012 wordt aangegeven, dat de provincie eigenaar is geworden van 23 woningen tegen een bedrag van € 5,5 miljoen. Verder is voor 66 woningen een verkoopbod tussen de 80 en 90% van de taxatiewaarde geaccepteerd. Dit leidt voor de provincie tot een verlies van € 715.312 ten laste van de risicoreserve stimulering woningbouw.

Zowel in de 2<sup>e</sup> VO 2012, als de 1<sup>e</sup> VO 2013 wordt een overzicht gegeven van de stand van de consumentenmaatregelen en het maatwerk. De betreffende gegevens voor de consumentenmaatregelen zijn weergegeven in tabel 8 en de betreffende gegevens voor het maatwerk in tabel 9.

*Tabel 8: Maatregelen consumenten*

|                        | 2012   |            | 2013   |            | 2014   |           | Totaal |             |
|------------------------|--------|------------|--------|------------|--------|-----------|--------|-------------|
|                        | aantal | bedrag     | aantal | bedrag     | aantal | bedrag    | aantal | bedrag      |
| 2 <sup>e</sup> VO 2012 |        |            |        |            |        |           |        |             |
| BS                     |        |            |        |            |        |           | 1.556  | 13.882.383  |
| BVG                    | 97     | 24.910.350 | 297    | 65.844.400 | 25     | 2.945.250 | 419    | 93.700.000  |
| Tot.                   | 97     | 24.910.350 | 297    | 65.844.400 | 25     | 2.945.250 | 1.975  | 107.582.383 |
| 1 <sup>e</sup> VO 2013 |        |            |        |            |        |           |        |             |
| BS                     |        |            |        |            |        |           | 1.556  | 13.882.383  |
| BVG                    | 75     | 15.281.120 | 294    | 64.794.150 | 14     | 2.511.000 | 383    | 82.586.270  |
| Tot.                   | 75     | 15.281.120 | 294    | 64.794.150 | 14     | 2.511.000 | 1.939  | 96.468.653  |

*Tabel 9: Maatwerk producenten*

|                    | 2 <sup>e</sup> VO 2012 |            | 1 <sup>e</sup> VO 2013 |            |
|--------------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| Soort              | Aantal projecten       | Bedrag     | Aantal projecten       | Bedrag     |
| Renteloze leningen | 27                     | 19.445.800 | 27                     | 19.445.800 |
| Lumpsum            | 11                     | 357.730    | 11                     | 357.730    |
| Garantstellingen   | 5                      | 25.788.033 | 3                      | 20.000.000 |
| Investeringsfonds  | 2                      | 5.236.870  | 3                      | 6.703.750  |
| Totaal             | 45                     | 50.828.433 | 44                     | 46.507.280 |

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de 1e VO 2013 de verschillen ten opzichte van de 2e VO 2012 als het gaat om de aantallen en bedragen die zijn weergegeven bij de BVG en de Garantstellingen en het BIN niet worden toegelicht. Met betrekking tot de risicoreserve stimulering woningbouw wordt in de 1e VO 2013 per 31-12- 2012 een omvang van € 32,5 miljoen vermeld. In aanvulling daarop wordt vermeld dat deze € 12,5 miljoen lager is dan bij aanvang van de maatregelen.

Als oorzaken hiervan worden genoemd de dekking van:

- algemene kosten (beheerskosten woningen en externe dienstverlening);
- Startersleningen, beheerskostenvergoeding aan SVN;
- BVG, afwaardering van de in eigendom zijnde woningen;



- renteloze leningen, de provinciale rentekosten op de verstrekte leningen. Bij de oorzaken worden geen bedragen vermeld, zodat niet kan worden vastgesteld hoe de € 12,5 miljoen precies is verdeeld.

Met betrekking tot de BVG wordt opgemerkt dat het beslag hiervan op de totale risicoreserve stimulerings woningbouw ruim € 18,5 miljoen is. Afgesloten wordt met de volgende tekst: 'Met de accountant zijn afspraken gemaakt omtrent de waarderingsgrondslagen voor de in eigendom zijnde woningen per 31-12-2012 en volgende jaren. De situatie op de woningmarkt blijft onveranderd slecht. Laag consumentenvertrouwen en gewijzigde financiële regelgeving leidt tot een blijvende waardedaling in 2013 en naar verwachting 2014. In de eerste helft van 2013 wordt een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd op basis waarvan kan worden bepaald of de risicoreserve afdoende is en welke beheersmaatregelen eventueel moeten worden getroffen.'

In een interview is met betrekking tot het maatwerk door een interne medewerker opgemerkt dat met de huidige inzichten in de woningmarkt het mogelijk is dat op het BIN verlies wordt geleden. Naar zeggen van deze geïnterviewde is hiervoor in de risicoreserve een voorziening getroffen. Of deze voorziening voldoende is om het verlies af te dekken acht hij afhankelijk van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Een andere geïnterviewde heeft opgemerkt dat de parameters voor het berekenen van de risicoreserve tijdens de uitvoering niet zijn veranderd, omdat daar geen aanleiding voor was. Naar zijn mening is vanaf het begin al uitgegaan van het negatieve scenario en zijn de daaraan verbonden risico's 100% afgedekt.

Desgevraagd hebben enkele geïnterviewden aangegeven, terugkijkend op het gehele proces, tevreden te zijn over de prestatie die de provincie heeft geleverd, ondanks dat het onbekend terrein was waar ze zich op begaf.

#### 6.4.2 Informatieverstrekking aan PS

In oktober 2010 ontvangen de commissies BM, EMG en RM ter kennisneming de kwartaalmonitor van september 2010. Daarin wordt onder meer aangegeven, dat de financiële consequenties van de verlenging van de BVG tot 1 januari 2011 € 5 miljoen bedragen en worden afgedekt binnen de reserve grondbank. De reservering in de reserve grondbank bedraagt daarmee € 43 miljoen in plaats van € 38 miljoen. Daarmee, zo wordt opgemerkt, is in totaal € 115 miljoen in plaats van de eerder aangekondigde €110 miljoen beschikbaar voor woningbouw. In de stand van zaken notitie van oktober 2010, die in november 2010 ter kennisgeving aan de commissie BM is aangeboden, wordt dit bedrag aangepast naar € 128 miljoen. De reservering in het grondbedrijf blijft, zo wordt opgemerkt, € 43 miljoen.

In juni 2011 (na de Statenverkiezingen in maart) stellen verschillende commissies bij de behandeling van de Kaderbrief 2011 vragen over de afdekking van risico's bij de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie. In een MvA/Nota van wijziging geven GS aan dat er voor deze maatregel een reserve van € 45 miljoen is vastgesteld en de BVG daarbinnen een beslag doet op ruim € 23 miljoen. Aangegeven wordt dat dit

conform huidige aannames voldoende is, maar de inschatting met onzekerheden omgeven is, omdat deze mede afhankelijk is van toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt.

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2011 in juli 2011 door PS komen enkele Statenleden terug op bovenstaand antwoord van GS in de MvA. In het verlengde hiervan willen zij weten wanneer de BVG wordt afgerond en welke tactiek GS gaan toepassen om eventueel verworven woningen zo spoedig mogelijk weer tegen een faire prijs aan de man te brengen.

Daarop komen GS terug in een notitie waarin wordt ingegaan op twee strategieën voor de BVG. Deze notitie wordt in december 2011 in de commissie ROW besproken. Opgemerkt wordt dat bij de vaststelling van de BVG de daaraan verbonden risico's, uitgedrukt in een positief, neutraal en negatief scenario, in beeld zijn gebracht en op basis van het negatieve scenario een voorziening getroffen is in de risicoreserve. Om de risico's te beheersen heeft de provincie nu twee strategieën ontwikkeld. Eén voor de periode vóór en één voor de periode na verkrijging van woningen. De risico's kunnen volgens de provincie verkleind worden door in te zetten op maximalisatie van de verkopen. Daar is een team voor geformeerd. De rekenkamer merkt op dat GS niet vermelden al eerder in juli 2011 te hebben besloten biedingen tot 10% onder de garantiewaarde te accepteren, waarbij de provincie het verschil voor haar rekening neemt.

Wanneer PS, in de periode na verkrijging, met de woningen volkshuisvestelijke doelen na willen streven dan, zo wordt opgemerkt, worden de bestaande risico's aanzienlijk verhoogd en zal een behoorlijke afwaardering van de woningportefeuille moeten plaatsvinden. Tot slot wordt herhaald dat de risicoreserve een omvang van € 45 miljoen heeft en dat verwacht wordt dat het grootste deel benut wordt voor de BVG, met ruim € 23 miljoen.

In september 2011 en augustus 2012 stellen verschillende fracties vragen over de situatie rond de stichting WSG. De provincie heeft samen met de gemeente Geertruidenberg (ieder € 12,5 miljoen) een borgstelling afgegeven voor een lening van de WSG bij de BNG ten behoeve van de financiering van twee woningbouwprojecten. GS merken in reactie op de vragen op dat bij het aangaan van de borgstelling WSG beschikte over een A-status. Ter dekking van risico's is een contragarantie overeenkomst afgesloten, waarin onder andere zekerheden in de vorm van hypotheekrechten zijn vastgelegd. De provincie geeft aan dat ze geconstateerd heeft dat WSG de verplichtingen uit deze contragarantie overeenkomst niet naleeft. WSG laat na om voor iedere woning uit het project die verkocht wordt of in exploitatie wordt genomen, aflossingen te doen op de geldlening dan wel bedragen in deposito te plaatsen bij de gemeente en de provincie. De provincie bekijkt nu welke stappen genomen moeten worden om te borgen dat WSG haar verplichtingen nakomt en de risico's die voor de provincie (en de gemeente) uit de garantiestellingen voortvloeien worden beheerst. In april 2013 worden PS verder geïnformeerd over ontwikkelingen in het dossier WSG, waarin wordt aangegeven dat vooralsnog onvoldoende zekerheid bestaat met betrekking tot de aflossing van de lening van Stichting WSG.

Zoals eerder opgemerkt is naast specifieke documenten ook informatie over de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie opgenomen in P&C documenten en de Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf.

De rekenkamer heeft op basis van de notulen van de vergaderingen van Statencommissies dan wel PS, waarin deze documenten zijn behandeld, geconstateerd dat tijdens deze vergaderingen de informatie betreffende de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie niet aan de orde is gesteld en ook anderszins niet tot vragen heeft geleid.

In een gesprek met enkele Statenleden is opgemerkt, dat in een commissie is stilgestaan bij de afbouw van de maatregelen, maar dat men niet weet hoe de uiteindelijke afrekening er uit zal zien. In dat kader is ook aangegeven, dat het voor PS lastig is om in de gaten te houden wat er nog allemaal loopt.

Daarnaast hebben meerdere Statenleden opgemerkt dat het een goede zaak zou zijn als aangescherpt wordt hoe de provincie met risico's dient om te gaan; tussentijds vinger aan de pols houden en beoordelen of zaken bijgesteld moeten worden. Wat betreft de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie is een Statenlid van mening dat PS achteraf gezien misschien meer kaders hadden kunnen meegeven en kritischer hadden kunnen zijn.

Wat de informatieverstrekking aan PS betreft, hebben de geïnterviewde intern betrokkenen aangegeven deze voldoende te achten, hoewel één geïnterviewde meent dat de vertaalslag van de complexe materie naar de informatie in stukken voor PS wellicht op een aantal punten begrijpelijker had kunnen zijn.

Enkele leden van PS hebben in een gesprek met de rekenkamer opgemerkt dat het onderwerp 'Stimulering woningbouwproductie' vrijwel niet aan de orde is geweest in PS, maar vooral in commissies. Volgens één van de geïnterviewde Statenleden duidt dit erop dat geen sprake was van een prangend politiek vraagstuk.

#### 6.4.3 Organisatie

Eind 2010 wordt in een Voortgangsrapportage van het Ontwikkelbedrijf gemeld dat de projectorganisatie na 1 januari 2011 wordt afgebouwd en het contractbeheer van uitstaande leningen en garanties, beheer van het BIN en zaken met betrekking tot de BVG worden ondergebracht bij het Ontwikkelbedrijf. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in documenten niet wordt ingegaan op functies met daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden en benodigde formatie.

De rekenkamer is gebleken dat het laatste overleg van het projectteam heeft plaatsgevonden in februari 2011 en het team per 1 april 2011 is ontbonden. Vanaf die tijd is de stimuleringsmaatregel ondergebracht bij bureau Vastgoed.

Uit gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is de rekenkamer gebleken dat sinds september 2011 twee provinciale medewerkers zich bezighouden met de afwikkeling van de BVG. Daarnaast houdt een externe zich in het kader van de BVG bezig met de (financiële) administratie (AO). Vanaf december 2012 tot en met augustus 2013 wordt deze externe kracht ondersteund door een interne medewerker om de grote workload in deze periode aan te kunnen en om de benodigde kennis en ervaring in huis te krijgen.

Verder is in gesprekken met betrokkenen binnen de provincie naar voren gekomen dat drie medewerkers van het bureau Vastgoed zich bezighouden met de uitvoering/afwikkeling van de maatwerkprojecten ((financiële) administratie). Tot slot hebben enkele geïnterviewde medewerkers van de provincie opgemerkt dat thans voor de uitvoering van zowel de BVG als de maatwerkprojecten de inhoudelijke, (financieel) administratieve en juridische deskundigheid binnen de provincie (bureau Vastgoed) beschikbaar is en waar nodig wordt ingezet.

## Bijlage 1 Normenkader Risicomanagement

Hieronder wordt het normenkader beschreven dat de rekenkamer heeft gehanteerd bij de analyse en beoordeling van het risicomanagement door de provincie Noord-Brabant bij het project Stimulering Woningbouwproductie. Het betreft normen op hoofdlijnen die zijn afgeleid uit literatuur op het gebied van risicomanagement en projectmanagement.

### *Uitgangspunten analyse en beoordeling risicomanagement*

Vanwege de complexiteit van het project Stimulering Woningbouwproductie en de financiële omvang hiervan verwacht de rekenkamer dat:

- alle betrokken partijen ernaar hebben gestreefd de risico's, binnen de projectdoelstellingen, te minimaliseren. Zowel voor zichzelf als voor het collectief. Dit vergt een regeling tussen betrokken partijen voordat het project van start gaat;
- de provincie de provinciale risico's die samenhangen met het project systematisch heeft geanalyseerd voorafgaand aan de start van het project.
- de provincie optimale maatregelen heeft getroffen om de risico's te beheersen en heeft toegezien op de naleving van deze maatregelen;
- de provincie de risico's en beheersmaatregelen gedurende de looptijd / uitvoering van het project periodiek heeft geactualiseerd;
- op basis van het aldus systematisch ingerichte risicomanagement het management en PS, vanwege haar controlerende rol, tijdig op de hoogte zijn gesteld van de mate waarin de doelstellingen van het project zijn gerealiseerd.

Bovenstaande uitgangspunten zijn gebaseerd op in de literatuur op het gebied van risicomanagement en projectmanagement algemeen aanvaarde definities en normen/theorieën.

### *Definities*

**Risico:** 'Een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die negatieve gevolgen kan hebben voor het bereiken van doelstellingen.'

Deze definitie bevat twee elementen: een kans en een gevolg. Risico wordt daarom ook wel weergegeven met de vergelijking 'risico = kans x gevolg'.

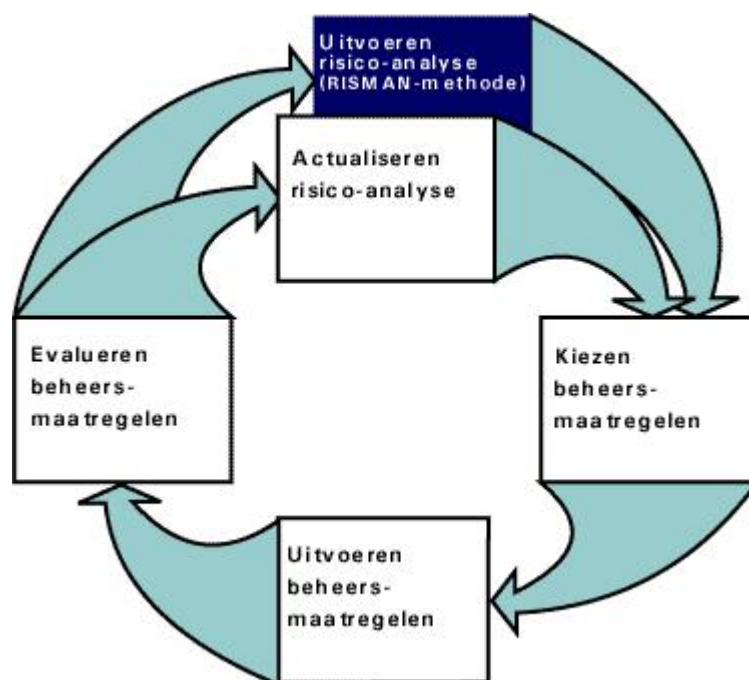
**Risicomanagement:** 'Het continue proces van risico's identificeren en kwantificeren, het ontwikkelen van optimale maatregelen om risico's te beheersen, (het toezien op) de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van risico's en de bijbehorende risicobeheersing.'

**Beheersmaatregelen:** 'Activiteiten waarmee de kans van optreden van risico's of de gevolgen van [risico](#)'s worden beïnvloed.'

### *Normen/theorieën Risicomanagement*

Uitgaande van bovenstaande definities kent het proces van risicomanagement een cyclisch verloop, bestaande uit een aantal stappen. Het betreft achtereenvolgens de risicoanalyse, het kiezen van beheersmaatregelen, het uitvoeren van de beheersmaatregelen, en tot slot het evalueren van de beheersmaatregelen. Na evaluatie wordt de risicoanalyse geactualiseerd met behulp van de gegevens uit de evaluatie en begint het proces opnieuw.

De stappen zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



*Figuur 1: Risicomanagement cyclus volgens RISMAN<sup>5</sup>*

#### *Stap 1: Uitvoeren integrale risicoanalyse*

De eerste stap betreft het uitvoeren van een integrale risicoanalyse, waarin risico's gestructureerd worden geïnventariseerd en geprioriteerd.

Een geïdentificeerd risico moet zodanig worden geformuleerd, dat alle personen binnen het projectteam hier hetzelfde beeld bij hebben. Het moet helder zijn wat er niet goed kan gaan (risico), door wie of wat dat kan ontstaan (oorzaak), en waar het invloed op heeft (gevolg). Bij mogelijke oorzaken dient te worden gekeken naar het politieke/bestuurlijke, organisatorische, juridische, technische, financiële, ruimtelijke en maatschappelijke aspecten.

---

<sup>5</sup> De RISMAN-methode is een gestructureerde aanpak voor risicoanalyse en risicomanagement. Van oorsprong is deze methode ontwikkeld voor projecten, maar de methode is ook geschikt voor organisaties en programma's.

Omdat het niet zinvol is de aandacht even sterk op alle geïdentificeerde risico's te richten, moet prioriteit worden gegeven aan de belangrijkste risico's. Dit dient voor zover mogelijk te gebeuren door de risico's te kwantificeren.

Om de geïdentificeerde risico's te kunnen beheersen moeten maatregelen gekozen en uitgevoerd worden. Belangrijke beheersaspecten zijn geld, tijd, organisatie, informatie en kwaliteit.

Het resultaat van de risicoanalyse is een lijst met risico's gesorteerd op volgorde van de grootte van de bedreiging voor het project met daarbij vermeld de mogelijke maatregelen om enerzijds de kans dat het risico optreedt te verkleinen of anderzijds de gevolgen van het risico te verkleinen (beheersmaatregelen).

De risicoanalyse vormt de basis van risicomanagement en dient op bepaalde momenten te worden herhaald, in ieder geval:

- op het moment dat zich tijdens het project grote veranderingen in de omgeving voordoen;
- aan de start van elke nieuwe projectfase.

#### *Stap 2: Vaststellen van beheersmaatregelen*

Het resultaat van de risicoanalyse is onder meer een overzicht van mogelijke beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's. De projectleiding (projectmanager, MT) dient vervolgens te besluiten welke maatregelen hiervan daadwerkelijk worden genomen. Dit gebeurt in ieder geval op basis van een inschatting van:

- het verwachte effect van de beheersmaatregel;
- de kosten of inspanning die de beheersmaatregel vergt.

Overige belangrijke toetscriteria zijn:

- Is de maatregel uitvoerbaar?
- Zijn de beschikbare middelen afdoende?
- Zijn de geschikte personen aanwezig voor het uitvoeren van de maatregel?
- Zijn er andere belemmeringen voor het uitvoeren van de maatregel?
- Is het risico te beïnvloeden, en door wie?
- Waar kan het risico het best gealloceerd worden?
- Welke omgevingsfactoren kunnen maatregelen verstoren?
- Brengt een maatregel een nieuw risico met zich mee of vergroot het een ander?
- Past de maatregel bij de grootte van het risico?

Tevens wordt vastgesteld wie de beheersmaatregelen daadwerkelijk gaat uitvoeren en/of wie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Het resultaat is een overzicht waarin is opgenomen:

- het risico;
- de vastgestelde beheersmaatregel;
- de verantwoordelijke persoon.

### *Stap 3: Implementeren van beheersmaatregelen*

De verantwoordelijke personen dienen er vervolgens voor te zorgen dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden genomen.

### *Stap 4: Evalueren van beheersmaatregelen*

Op regelmatige basis dient te worden gekeken of de beheersmaatregelen zijn uitgevoerd en of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Dit kan maandelijks plaatsvinden in een projectoverleg of managementoverleg.

Ook moet worden stilgestaan bij het proces dat geleid heeft tot succes of falen:

- Wat heeft ertoe geleid dat het gewenste resultaat (niet) bereikt is?
- Is de frequentie van overleg naar tevredenheid?
- Moet de informatievoorziening worden aangepast?
- Was de communicatie naar behoren?
- Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden juist toegewezen en waarom (niet)?

### *Stap 5: Actualiseren van de risicoanalyse*

Na de evaluatie van de beheersmaatregelen dient de lijst met risico's, zoals die oorspronkelijk is voortgekomen uit de risicoanalyse, worden geactualiseerd. Dit houdt in:

- het verwijderen van risico's die niet meer actueel zijn (door genomen maatregelen of door het verstrijken van de tijd);
- het inventariseren van mogelijke nieuwe risico's en deze toevoegen aan de lijst. Projectmedewerkers en de projectleiding leveren hiertoe de benodigde gegevens. Aan de hand van de planning, raming en vastgestelde kwaliteitseisen kunnen zij de risico's identificeren;
- het inventariseren van beheersmaatregelen voor de nieuwe risico's.

Met de geactualiseerde risicolijst wordt tevens een start gemaakt voor het opnieuw doorlopen van de risicomanagement cyclus.

### *Rapportage*

Binnen het project worden de risico's en de voortgang van de beheersmaatregelen periodiek besproken in het projectoverleg en (bijvoorbeeld driemaandelijks) gerapporteerd aan de (interne) opdrachtgever van het project.

### *Doel risicomanagement*

Met het implementeren van risicomanagement bij een project wordt een aantal zaken beoogd:

- Continu risico's expliciet maken en beheersen. Door het identificeren en benoemen van risico's worden de verschillende risico's 'in de hoofden' van de projectteamleden voor iedereen inzichtelijk en kan een gelijk beeld ontstaan over de (belangrijke) risico's voor het project. Hierdoor ontstaat een sterk(er) risicobewustzijn binnen de (project)organisatie en kan men een bewuste keuze maken ten aanzien van de beheersing van de risico's. Door het geregeld, met



vastgestelde tussenpozen, inventariseren en bespreken van risico's worden de risico's binnen het project 'levend gehouden' en is er een voortdurende aandacht voor de beheersing ervan.

- Proactief met risico's omgaan in plaats van reactief.
- Bewust met risico's omgaan en bijbehorende beheersmaatregelen afwegen. Door het uitvoeren van een risicoanalyse worden risico's en beheersmaatregelen niet op een willekeurige, maar op een gestructureerde wijze geïnventariseerd. Hierdoor zal een completer beeld van de risico's voor een project ontstaan en wordt de kans op 'projectblindheid' verminderd.

Uitgangspunten bij de organisatie van risicomanagement:

- Risicomanagement dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande werkwijze binnen het project. Het rapporteren over risico's en de genomen beheersmaatregelen zal dan ook op hetzelfde niveau en op hetzelfde tijdstip moeten gebeuren als het rapporteren over de bijbehorende beheersaspecten, bijvoorbeeld in de voortgangsrapportages. Het identificeren van nieuwe risico's en het bedenken en monitoren van de beheersmaatregelen dient binnen alle projectoverleggen te gebeuren.
- De verantwoordelijkheid voor een risico ligt daar waar ook de verantwoordelijkheid ligt van het werk waar het risico betrekking op kan hebben. Met andere woorden, elke projectleider of projectteamlid is verantwoordelijk voor het signaleren van en treffen van maatregelen voor de risico's die binnen diens verantwoordelijkheid vallen.
- Belangrijk voor het succesvol implementeren van risicomanagement in een projectorganisatie is het uitgangspunt, dat de projectteamleden voor het uitvoeren van risicomanagement zelf verantwoordelijk worden gemaakt. Risicomanagement kan dus niet geheel worden uitbesteed aan een externe partij. Wel kan een externe partij hierbij ondersteunen. Het risicomanagement moet een periodiek terugkerend onderdeel van de teamvergaderingen worden.

Brink Groep (2012). Risicomanagement bij Vastgoed- en Gebiedsontwikkeling.  
[www.brinkgroep.nl](http://www.brinkgroep.nl)

Deloitte Consulting B.V (2009). *Risicomanagement meer dan de som der delen. Handboek risicomanagement*. MCB D Deloitte, Rotterdam.

NIVRA (2009). *Risicomanagement: een hype?* Koninklijke NIVRA, Amsterdam.

Twynstra Gudde (2012). *Risicomanagement bij projecten*. Kennisbank Twynstra Gudde ([www.twynstraguddekennisbank.nl](http://www.twynstraguddekennisbank.nl))

## Bijlage 2 Risicoreserve P&C documenten

| Risicores.             | Programma-begroting 2012 | 2 <sup>e</sup> VO 2011 | Jaarstukken 2011 | Accountant 2011 | 1 <sup>e</sup> VO 2012 |
|------------------------|--------------------------|------------------------|------------------|-----------------|------------------------|
| Omvang                 | € 39,3                   | € 45                   | € 36,3           | € 45            | € 45                   |
| Beslag BVG             | € 22,8                   | € 23                   |                  |                 | € 23                   |
| Verkoop<br>Verlies BVG |                          |                        | € 170.933        |                 | € 170.933              |

| Risicores.               | Programma-begroting 2013 | 2 <sup>e</sup> VO 2012 | Jaarstukken 2012 | Accountant 2012 | 1 <sup>e</sup> VO 2013 |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|------------------|-----------------|------------------------|
| Omvang                   | € 39,3                   | € 31,6                 | € 32,5           | € 32,5          | € 32,5                 |
| Beslag BVG               | € 22,8                   | € 23                   |                  |                 | € 18,5                 |
| Verkoop<br>Verlies BVG   |                          |                        | € 0,24           |                 | € 0,24                 |
| Verkoop<br>bod ts 80-90% |                          | € 0,72                 | € 1,5            | € 1,7           | € 1,5                  |
| Afwaar-dering            |                          |                        | € 2,5            | € 5,6           | € 2,5                  |