

Startnotitie

Risico's Stimuleringsmaatregel woningbouwproductie provincie Noord-Brabant

1 Inleiding

Aanpak Economische crisis

Toen begin 2009 duidelijk werd dat de totale Nederlandse economie en daarbinnen ook die van Noord-Brabant zich als gevolg van de doorwerking van de internationale kredietcrisis in een recessie bevond, besloten Gedeputeerde Staten (GS) een aantal maatregelen te nemen om de gevolgen van deze recessie te bestrijden. Het betreft een pakket aan concrete investeringsmaatregelen voor de korte termijn, in aanvulling op de programma's en projecten uit de reguliere begrotingscyclus. Tijdens de presentatie van het maatregelenpakket aan Provinciale Staten (PS)¹ in maart 2009 werd aangegeven, dat het daarbij gaat om maatregelen die via extra overheidsuitgaven terugval in werkgelegenheid en economische groei tijdens de recessie kunnen verminderen.

Om dit te bereiken zijn drie voorwaarden aan de uiteindelijk uit te voeren maatregelen gesteld: (1) ze moeten op tijd effect hebben, (2) tijdelijk zijn en (3) doelgericht zijn.

Uitgaande van deze voorwaarden zijn 11 maatregelen opgesteld en aan PS gepresenteerd, 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.

Stimulering woningbouwproductie

Eén van de maatregelen van het totale pakket heeft betrekking op het op peil houden van de woningbouwproductie, namelijk de maatregel 'Stimulering woningbouwproductie'. Hiervoor hebben PS een bedrag van maximaal € 250 miljoen ter beschikking gesteld. Daarmee is het de meest omvangrijke maatregel van het investeringspakket. 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 maatregel stimulering 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).'

Daarbij is aangegeven, dat de instrumenten ter stimulering van de aanbodzijde gereed zijn en ingezet worden in de periode juni 2009 - juni 2011. Met betrekking tot de instrumenten ter stimulering van de vraagzijde wordt opgemerkt dat deze nog in voorbereiding zijn en het resultaat nog nader moet worden bepaald, maar de planning is deze in de periode september 2009 - september 2011 in te zetten. Het beoogde resultaat is om eind 2011 10.000 woningen in productie te hebben.

¹ Vergadering Statencommissie Bestuur en Middelen (notitie BM-0733, d.d.17 februari 2009) en Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (notitie EMG-0921, d.d.17 februari), van 6 maart 2009.

Vervolgens hebben GS op 21 juli 2009 het definitieve pakket aan instrumenten ter stimulering van de woningbouwproductie vastgesteld, zoals dat op 16 juli 2009 aan de commissie RM was gepresenteerd. Tijdens deze presentatie is onder andere ingegaan op de verschillende instrumenten, pilotprojecten, marktonderzoek en risico's en risicobeheersing.

Aan de *consumentenzijde* betreft het de volgende instrumenten:

1. Brabantse subsidie woonlastenverzekering.
2. Brabantse waardebescherming nieuwbouwwoningen.
3. Brabantse verkoopgarantie.
4. Brabantse starterslening.

Ad 1. Brabantse subsidie woonlastenverzekering

De subsidieregeling 'Brabantse woonlastenverzekering' houdt in dat een koper van een nieuwbouwwoning in de provincie subsidie kan verkrijgen om een deel van de premie te betalen die deze koper verschuldigd is voor een door hem afgesloten verzekering die bij bepaalde onzekere gebeurtenissen een periodieke uitkering verstrekt waarmee hij zijn woonlasten kan voldoen. Per woning kan maximaal € 450 aan subsidie worden verstrekt.

Ad 2. Brabantse waardebescherming nieuwbouwwoningen

De subsidieregeling 'Brabantse waardebescherming nieuwbouwwoningen' houdt in dat een koper van een nieuwbouwwoning in de provincie bij een 'noodzakelijke' verkoop van deze woning in aanmerking kan komen voor de vergoeding van een deel van het nadelige verschil tussen de oorspronkelijke aankoopprijs (met inbegrip van bouwrente en aangebrachte verbeteringen) en de gerealiseerde verkoopprijs. De vergoeding bedraagt maximaal 10% van de oorspronkelijke aankoopprijs maar nooit meer dan € 60.000.

Ad 3. Brabantse verkoopgarantie

Het instrument 'Brabantse verkoopgarantie' 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.

Ad 4. Brabantse starterslening

Bij het instrument 'Brabantse starterslening' draagt de provincie voor een kwart bij in de kosten die voortvloeien uit het verstrekken van startersleningen.

Op 21 juli 2009 hebben GS daarnaast met betrekking tot de *producentenzijde* het volgende vastgesteld: na onderzoek en op basis van ervaringen met een viertal pilot-projecten dat in de eerste helft van het jaar was gestart, is geconstateerd dat het niet mogelijk is hier een generieke set van instrumenten in te zetten. Ieder project kent eigen karakteristieken en problemen en vereist maatwerk.

Dit houdt in dat de provincie per project arrangementen opstelt in samenwerking met gemeenten, projectontwikkelaars en banken.

In Statenvoorstel 19/10 A, d.d. 9 februari 2010 wordt opgemerkt dat gemeenten in de provincie sinds maart 2009 in de gelegenheid zijn gesteld projecten aan te dragen, die als gevolg van de crisis niet van start dreigden te gaan of (tijdelijk) waren stopgezet en naar hun mening in aanmerking komen voor stimuleringsmaatregelen. Aangegeven wordt dat dit er binnen een jaar tijd toe heeft geleid dat voor 12 projecten met betrokken partijen overeenstemming is bereikt over een oplossing. Deze oplossingen zijn tot dan toe gevonden in (renteloze) geldleningen en garantstellingen ten behoeve van gemeenten en woningcorporaties. Voorts wordt opgemerkt dat is gebleken dat de tot dan toe gebruikte maatwerkoplossingen niet voor alle projecten geschikt zijn. Daarom willen GS een nieuw instrument introduceren, namelijk het Brabants Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen (BIN). Met dit fonds, zo geven GS aan, worden woningcorporaties in staat gesteld aan projectontwikkelaars onder voorwaarden een garantie af te geven voor de afname van de bij oplevering van een project overkochte woningen zodat de projectontwikkelaar kan starten met de bouw.

Afbouw maatregelenpakket stimulering woningbouw

In juni 2010 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden van (de voortgang in) 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 maatregel ter stimulering van de woningbouw '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 stellen GS voor om de maatregel voor stimulering van de woningbouw versneld af te bouwen en de bestedingen terug te brengen naar circa € 110 miljoen.

GS geven aan dat zij zich vanuit de veranderde positie van de provincie genoodzaakt zien aan de consumentenzijde de toepasbaarheid van de Brabantse subsidie voor woonlastenverzekering, de Subsidie Brabantse waardebescherming en de Regeling Brabantse Verkoopgarantie na afloop van de huidige termijn (1 oktober 2010) te beëindigen. Daarnaast stellen zij voor met betrokken partijen in overleg te treden om de looptijd van overeenkomsten in het kader van de startersleningen te verkorten en het beschikbaar te stellen bedrag terug te brengen. Met betrekking tot de producentenzijde merken GS op het gewenst te vinden om nog tot het einde van 2010 door te gaan met de toepassing van maatwerk en de inzet van het BIN.

Het besluit om de inzet van instrumenten aan de consumentenzijde versneld af te bouwen heeft geleid tot de nodige reacties vanuit bouwbedrijven, makelaars, ontwikkelaars en de vakbond. Mede naar aanleiding daarvan hebben GS in september 2010 besloten, in tegenstelling tot hun eerdere besluit, de regeling Brabantse Verkoopgarantie tot 1 januari 2011 en de regeling Brabantse Starterslening tot 1 april 2011 in stand te houden.

Eindrapportage Aanpak Kredietcrisis

In februari 2011 hebben de leden van de Statencommissies Bestuur en Middelen (BM), Economie, Mobiliteit en Grote stedenbeleid (EMG) en Ruimte en Milieu (RM) ter kennisneming een eindrapportage² ontvangen over de inzet van de maatregelen ter bestrijding van de economische

² De notitie 'Aanpak Kredietcrisis: Eindrapportage', d.d. 25 januari 2011.

crisis. Met betrekking tot de maatregel ter stimulering van de woningbouw wordt 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.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het rapport met de uitkomsten van het hierboven vermelde artikel 217a evaluatieonderzoek is op 16 december 2011 aangeboden aan de Statencommissie Economische Zaken en Bestuur (EZB). In de inleiding van de bij het rapport aangeboden notitie geven GS aan, dat de maatregel ter stimulering van de woningbouw geen onderdeel uitmaakt van de evaluatie. GS hebben daartoe besloten, zo wordt opgemerkt, omdat (1) 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, en in dat opzicht geredeneerd kan worden dat het leereffect van een onderzoek hiernaar beperkt zou kunnen zijn. 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.

De woningbouwproductie is afhankelijk van vele factoren die buiten de invloedssfeer van de provincie liggen. De maatregel Stimulering woningbouwproductie is/was alleen al daarom met de nodige risico's omgeven. Daar komt bij dat de maatregel elementen bevat die buiten de gangbare beleidsterreinen van de provincie liggen. De provincie heeft/had op dit punt weinig ervaring en is/was hierbij in hoge mate afhankelijk van ingehuurde expertise.

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om inzicht te verschaffen in de wijze waarop 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?

3 Aanpak onderzoek

Beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen zal plaatsvinden aan de hand van het bestuderen van alle relevante beleidsdocumenten die betrekking hebben op de maatregel Stimulering Woningbouwproductie en de achtergrondinformatie waarop deze documenten zijn gebaseerd. Daarnaast zullen gesprekken plaatsvinden met betrokken medewerkers van de provincie en op bestuurlijk niveau.

Voor de beoordeling van de uitkomsten maakt de rekenkamer gebruik van normen ontleend aan inzichten over projectmatig werken en risicomanagement. Ook maakt zij gebruik van normen die afgeleid kunnen worden uit provinciale beleidsdocumenten met betrekking tot de maatregel stimulering woningbouwproductie. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek overweegt de rekenkamer voor de beoordeling daarvan externe deskundigen te raadplegen, zowel op het terrein van woningbouw als risicomanagement.

Het onderzoek start eind 2012 en loopt door in 2013. Afronding van het onderzoek en publicatie van het rapport zullen naar verwachting plaatsvinden voor de zomer van 2013.