

# Reactie SETU op eindrapport evaluatie financiering Alliantie+

Aan	:	Provincie Utrecht en Gemeente Utrecht
Van	:	Fondsmanagement en Bestuur Stichting Energietransitie Utrecht
Naam	:	Reactie op eindrapport evaluatie financiering Alliantie+
Datum	:	7 oktober 2020
Versie	:	Definitief

## 0. Inleiding

Op 27 juli jl. ontvingen wij de definitieve versie van het eindrapport van de evaluatie financiering Alliantie+ d.d. 3 juli 2020, uitgevoerd door bureau Zanders. In onderhavig stuk geven wij onze reactie op dit eindrapport, waarbij we ingaan op de volgende punten:

1. Bevindingen van SETU op hoofdlijnen
2. Wat is de status van de rest van de portefeuille van SETU?
3. Wat doet SETU met de aanbevelingen van bureau Zanders?

Een puntsgewijze reactie van op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van bureau Zanders is opgenomen in Bijlage 1.

## 1. Bevindingen van SETU op hoofdlijnen

### *Algemene strekking*

De algemene strekking van onze reactie luidt als volgt:

- We herkennen ons grotendeels in de conclusies van Zanders over onze werkwijze bij het dossier Alliantie+: met name na goedkeuring van de eerste financieringsaanvraag hebben we onvoldoende invulling gegeven aan onze procedures ten aanzien van kredietbeheer en daaropvolgend de beoordeling van de tweede financieringsaanvraag.
- Het fondsmanagement en bestuur zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen het dossier Alliantie+. Zoals bij ieder ander dossier bereidt het fondsmanagement het financieringsvoorstel voor en legt deze ter goedkeuring voor aan het bestuur. De financieringsovereenkomst met Alliantie+ is gesloten na positief besluit door het bestuur.<sup>1</sup> In retrospectief hebben zowel fondsmanagement als bestuur de historie, de belangen en daarmee de complexiteit van het dossier onderschat.
- Het rapport van Zanders bevestigt onze eigen bevindingen met betrekking tot onze interne procedures en sluiten aan bij het verbeterproces dat we vanaf 2018 hebben opgestart en met name vanaf 2019 hebben geïmplementeerd (zie onder 2.).

---

<sup>1</sup> In deze notitie dient 'SETU' derhalve gelezen te worden als 'fondsmanagement en bestuur van SETU'

- Het rapport van Zanders bevat desalniettemin additionele aanbevelingen. In het kader van de lopende heroriëntatie hebben we bureau Zanders gevraagd de interne organisatie nader tegen het licht te houden en ons te adviseren bij het verstevigen van de interne organisatie.

#### *Extra context bij het dossier Alliantie+*

De rode draad van Zanders: SETU beschikt over voldoende instrumentarium en procedures, maar heeft deze in het geval van Alliantie+ niet voldoende toegepast. Hoewel we ons geenszins willen vrijpleiten van onze eigen rol, verantwoordelijkheid en handelen in de casus Alliantie+, willen we hierbij wel een stuk extra relevante context meegeven, die een extra licht werpen op hetgeen er is gebeurd:

- De provinciale opschaling van SETU is per 1 januari 2018 geëffectueerd, nadat begin december 2017 de laatste besluitvorming bij PU en GU ten aanzien van de subsidiebeschikkingen aan SETU plaatsvond.
- Op 17 januari 2018 hebben we de definitieve financieringsaanvraag van Alliantie+ ontvangen en deze in behandeling genomen. De eerste helft van 2018 stond bij SETU echter voornamelijk in het teken van opbouw: uitbreiding van het operationele team en verbreding van het externe netwerk. In retrospectief hebben we de casus Alliantie+ onderschat en te weinig aandacht gegeven.
- Bovenstaande wil niet zeggen dat SETU bij de behandeling van het dossier Alliantie+ het gevoel heeft gehad de aanvraag niet 'aan te kunnen' als gevolg van te beperkte capaciteit. Het dossier is beoordeeld als 'niet complex' en is als zodanig in behandeling genomen.
- De versterking van het team, met een account manager en een manager financieel beheer, heeft daarbij langer in beslag genomen dan vooraf gepland en was uiteindelijk pas in de zomer van 2018 een feit. Vanaf dat moment is gewerkt aan verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden, verbetering van interne processen en een eenduidige toepassing en vastlegging van procedures.
- Hoewel we kritisch zijn op onze eigen rol en lering willen trekken, is wat ons betreft de casus Alliantie+ ook vooral een zeer ongelukkige samenloop van omstandigheden: (1) een op het eerste gezicht niet-complexe financieringsaanvraag, (2) een interne organisatie in opbouw en (3) Alliantie+ dat ons niet tijdig, onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd, hebben gezamenlijk geleid tot de ontstane situatie.

## 2. Wat is de status van de rest van de portefeuille?

SETU is van mening dat de casus Alliantie+ niet representatief is voor de rest van de portefeuille:

- De portefeuille t/m 2017 is in opdracht van PU door Niels de Fijter onder de loep genomen. Hoewel De Fijter met een aantal goede aanbevelingen komt, signaleert hij in zijn risico-analyse geen alarmerende projectspecifieke situaties. Hij calculeert het totale defaultrisico van de portefeuille op 11%.
- Vanaf medio 2018, toen het huidige operationele team gevormd is, is gewerkt aan verbeterde procedures en verslaglegging:
  - Dossiers die na Alliantie+ zijn gesloten bevatten een uitgebreidere toetsing en vastlegging, conform de aanbevelingen door de Fijter.
  - We hebben onze tooling voor de behandeling van financieringsaanvragen verbeterd: eenduidige formats, betere kwantificering en vastlegging van besluiten en mogelijke wijzigingen.
  - I.s.m. een extern accountancy-bureau hebben we een kwantitatief risicobeheerssysteem geïmplementeerd dat voldoet aan de richtlijnen voor de jaarverslaggeving.
  - I.s.m. een extern juridisch bureau hebben we standaard-financieringsdocumentatie ontwikkeld.
  - I.s.m. een softwareontwikkelaar hebben we een digitaal projectbeheersysteem voor lopende financieringen en financieringsaanvragen geïmplementeerd. O.m. betalingsachterstanden worden direct gesignaleerd, waarna actie wordt genomen.
- Binnen het team zijn taken en verantwoordelijkheden in de loop van 2018 beter verdeeld:
  - De account manager is verantwoordelijk voor behandeling financieringsaanvragen.
  - De manager financieel beheer verzorgt de check op uitboekingsvoorwaarden, de uitboeking van de middelen en monitort incasso van rente en aflossingen.
  - De fondsmanager is verantwoordelijk voor de overall kwaliteit van de portefeuille.
- Als één van de eerste stappen van de lopende heroriëntatie heeft SETU in april 2020 een extern bureau ingeschakeld om een onafhankelijke beoordeling te krijgen waarop wij individuele aanvragen toetsen en analyseren. Hiertoe zijn vijf dossiers met grote mate van complexiteit in detail onder de loep genomen. Conclusie op hoofdlijnen: de analyses zijn ten opzichte van begin 2018 verbeterd; met een aantal aanpassingen kan de individuele dossieranalyse verder worden geoptimaliseerd. De verbeterpunten worden momenteel geïmplementeerd.

### **3. Wat doet SETU met de aanbevelingen van bureau Zanders?**

Zanders heeft in het kader van het onderzoek naar de financiering van Alliantie+ onder meer de Uitgangspuntennotitie van 22 juni 2017 bestudeerd. Op basis hiervan geeft Zanders in zijn rapport een aantal generieke aandachtsgebieden voor de verdere aanscherping van de interne procedures en werkwijze, e.e.a. met als doel verbetering van de kwaliteit van de kredietbeoordeling en het kredietbeheer in brede zin.

Onze samenvattende reactie op de aanbevelingen van Zanders:

- Het rapport van Zanders bevestigt onze eigen bevindingen met trekking tot onze interne procedures en sluiten aan bij het verbeterproces dat we vanaf 2018 geleidelijk hebben opgestart en met name vanaf 2019 hebben geïmplementeerd (zie onder 2.). Het rapport bevat desalniettemin additionele aanbevelingen.
- Mede in het licht hiervan heeft SETU in het kader van de beoogde heroriëntatie bureau Zanders een opdracht gegeven om de interne organisatie nader onder de loep te nemen en met concrete aanbevelingen te komen. Hoewel de evaluatie van het dossier Alliantie+ in essentie losstaat van de heroriëntatie, nemen we de aanbevelingen uit de evaluatie van de financiering van Alliantie+ mee in de analyse.

## **Bijlage 1: Puntsgewijze reactie op conclusies en aanbevelingen uit het rapport van bureau Zanders**

### **Puntsgewijze reactie op de conclusies van Zanders**

1. De vigerende vastgestelde kaders, richtlijnen en procedures waarbinnen SETU dient te functioneren vormen, met inachtneming van de hierna genoemde aandachtspunten, voldoende basis voor een verantwoorde en professionele kredietbeoordeling en kredietbeheer per klant dossier.  
*SETU: We zijn het eens met deze conclusie.*
2. Bij de beoordeling van de aanvragen van Alliantie+ en het besluit van SETU is volgens de interne kaders en procedures gehandeld en op een onafhankelijke manier vanuit de eigenstandige verantwoordelijkheid tot stand gekomen.  
*SETU: We zijn het eens met de conclusie, met de volgende aanvullende opmerking (zie ook onze eigen evaluatie d.d. 5 september 2019): hoewel er altijd sprake is geweest van een onafhankelijke beoordeling door SETU, heeft de (publieke) urgentie om de zaak tot een goed einde te brengen (mede ingegeven door de actieve betrokkenheid van EBU en GU) achteraf gezien een ongewenste rol gespeeld. SETU heeft zich hierdoor laten beïnvloeden. Het is aan SETU om dit niet te laten gebeuren.*
3. SETU heeft binnen de casus Alliantie+ onvoldoende inhoud gegeven aan (pro)actief kredietbeheer.  
*SETU: We zijn het eens met het feit dat we onvoldoende proactief zijn geweest. In de financieringsovereenkomst met Alliantie+ staan verplichtingen met betrekking tot het tijdig aanleveren van statusinformatie, rapportages e.d. door Alliantie+ aan SETU. Alliantie+ is nalatig geweest in het aanleveren van deze informatie. SETU heeft hier destijds vervolgens onvoldoende op geacteerd. Betere monitoring van financieringen ná verstrekking maakt onderdeel uit van de verbeteringen die we sinds 2019 hebben doorgevoerd.*
4. SETU heeft onvoldoende kritische en diepe kwalitatieve en kwantitatieve (financiële) analyses uitgevoerd bij het beoordelen van de risico's in de financieringsaanvraag.  
*SETU: In retrospectief is onze analyse van de financieringsaanvraag inderdaad onvoldoende kritisch en diepgaand geweest. Het feit dat het een "eenvoudige" overbruggingsfinanciering betrof, heeft ertoe geleid dat we het project te snel hebben beoordeeld als "niet-complex". Mede daardoor heeft er na de eerste toekenning te weinig actieve monitoring plaatsgevonden en zijn we bij de beoordeling van de aanvraag voor vervolfinanciering te weinig kritisch geweest.*

5. SETU heeft de afspraken en voorwaarden (zoals zekerheden en verpanding), zoals bedoeld en beoogd bij het besluit tot het verstrekken van een krediet in de overeenkomsten van geldlening, onvoldoende eenduidig vastgelegd.

*SETU: We delen deze conclusie. In het proces naar de definitieve financieringsovereenkomst hebben we te maken gehad met diverse wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke financieringsvoorstel. Deze wijzigingen zijn weliswaar met het bestuur besproken maar onvoldoende schriftelijk vastgelegd. Eenduidige en accurate vastlegging van wijzigingen ná het besluit tot financiering maakt onderdeel uit van de verbeteringen die we sinds 2019 hebben doorgevoerd.*

6. SETU heeft de 'customer due dilligence' onvoldoende uitgevoerd.

*SETU: We delen deze conclusie in die zin dat we weliswaar een klanttoets hebben uitgevoerd, maar dat deze achteraf gezien onvoldoende is geweest. De historie van het project op Kanaleneiland in combinatie met de bescheiden track record van Alliantie+ hebben we onvoldoende uitgediept en meegewogen in ons oordeel.*

7. SETU is zich onvoldoende bewust geweest van haar eigenstandige rol en verantwoordelijkheid als kredietverstrekker en kredietbeheerder en de bestaande mogelijkheden tot (pro)actief handelen binnen het beschikbare instrumentarium.

*SETU: We delen deze conclusie niet: SETU heeft inderdaad onvoldoende proactief gehandeld (zie conclusie 3), maar is wat anders dan dat SETU zich niet bewust zou zijn van haar rol, verantwoordelijkheid en mogelijkheden tot ingrijpen. We hebben signalen niet op juiste waarde geschat c.q. niet goed geïnterpreteerd. Vanaf begin 2019, toen ons de ernst van de situatie duidelijk werd hebben we direct ingegrepen en gehandeld. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat we een derde financieringsaanvraag hebben afgewezen.*

8. SETU heeft de rentetarieven zoals vastgesteld bij de verstrekking van de kredieten aan Alliantie+ conform de staatssteuntoets en staatssteunregels en binnen de daarbij gehanteerde bandbreedtes bepaald.

*SETU: We delen deze conclusie.*

9. Alliantie+ noemt een aantal 'lessons learned' in een memo met de eigen analyse van de loop der gebeurtenissen, die op verzoek van SETU is opgesteld ('Statusupdate kluswoningen Kanaleneiland en vooruitzichten Alliantie+ van 28 maart 2019). Daarbij valt ons op dat vooral gewezen wordt naar voor Alliantie+ kennelijk niet beïnvloedbare (externe) gebeurtenissen en omstandigheden, welke worden opgevoerd als oorzaak en reden van de ontstane situatie. De eigen analyse van Alliantie+ geeft ons inziens geen blijk van realistische zelfreflectie op de eigen rol, inbreng en verantwoordelijkheid in de ontstane situatie.

*SETU: We delen deze conclusie.*

10. De inschatting door SETU dat bij de 'casus Alliantie+' geen sprake was van een 'complex' project is gedaan op puur financiële uitgangspunten. Het project 10 NoM-woningen in Kanaleneiland is vrijwel vanaf aanvang in 2013<sup>2</sup>, en daarmee ruim voorafgaand aan de overname door Alliantie+, operationeel en organisatorisch in de uitvoering weerbarstig en wel degelijk 'complex' gebleken en had als zodanig beoordeeld en (pro)actief beheerst moeten worden.

*SETU: We delen deze conclusie: De inschatting dat het project 'niet complex' is, is te kort door de bocht geweest. Deze inschatting heeft vervolgens geleid tot een onvoldoende diepgaande beoordeling en opvolging van financieringsafspraken.*

11. Wij delen de observaties van SETU niet dat de interne procedures 'niet waterdicht' zijn gebleken en dat Alliantie+ 'door de mazen van de procedures' is geglipt. Ons inziens waren de interne procedures en het beschikbare instrumentarium voldoende aanwezig, maar zijn deze niet toegepast en ingezet en heeft SETU daardoor niet (pro)actief gehandeld op basis van de beschikbare informatie.

*SETU: Het is goed om te vernemen dat onze procedures als voldoende worden beschouwd. Maar uiteraard is er een verschil tussen het "hebben" van interne procedures en het "toepassen" ervan. We hebben bij onze eigen evaluatie geconstateerd dat er bij de beoordeling te veel ruimte voor interpretatie is en te weinig interne 'checks and balances' zijn. Ons verbeterproces richt zich onder andere op het borgen van de opvolging van interne afspraken.*

12. De door SETU in de Evaluatie financiering Alliantie+ van 5 september 2019 aangegeven 'lessons learned' en destijds genomen maatregelen kunnen het kredietbeheer van SETU helpen verbeteren. De genoemde verbeteringen kunnen helpen bij het kwantificeren van financiële risico's en bij, het zichtbaar maken en het beheersen van de (krediet)risico's. De genoemde verbeteringen zijn echter niet nieuw, maar maakten al deel uit van de aanbevelingen in het rapport van Niels de Fijter, die mede de basis vormen van blauwdruk voor de inrichting en werking van SETU bij de oprichting in 2017. Essentieel is hoe de overeengekomen manier van werken en het daarbij beschikbare instrumentarium in de praktijk worden toegepast.

*SETU: We delen de conclusie, maar plaatsen de volgende opmerkingen:*

- *Toetreding van de provincie is in 2017 voorbereid: het rapport van Niels de Fijter maakte daar deel van uit. De opschaling c.q. toetreding van de provincie is begin 2018 geëffectueerd, i.e. ten tijde van de eerste financieringsaanvraag van Alliantie+.*
- *In 2018 hebben de aanbevelingen uit het rapport van Niels de Fijter geïncorporeerd in onze processen. Desalniettemin hebben we ook in onze eigen evaluatie van september 2019 geconstateerd dat de toepassing hiervan nog voor verbetering vatbaar was.*

13. De beschikbaarheid van een passend instrumentarium voor kredietbeoordeling en kredietbeheer is een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van het beheer. Uit de wijze van toepassing van

---

<sup>2</sup> Dit lijkt een omissie van Bureau Zanders te zijn: het moet zijn 2015.

het beschikbare instrumentarium zal in de praktijk moeten blijken of dit ook voldoende effect heeft op de kwaliteit van het beheer van individuele dossiers.

*SETU: We delen de conclusie.*

14. Zoals aangegeven bij de afbakening van het bereik van ons onderzoek, maken de inmiddels door SETU doorgevoerde en nog door te voeren aanpassingen in de interne processen geen deel uit van het bereik van ons onderzoek en zijn ook niet door ons beoordeeld. Dat betekent dat wij geen oordeel hebben over de inmiddels door SETU doorgevoerde veranderingen in de werkwijze en procedures en de effecten daarvan voor de beoordeling en het beheer van dossiers.

*SETU: We nemen dit ter kennisgeving aan.*

15. SETU verwijst in de 'lessons learned' vanuit de 'casus Alliantie+' naar het evaluatierapport van Niels de Fijter 2017 als bron van aanbevelingen voor risicobeheersing (zoals uitvoeren 'customer due diligence' en '(pro)actief monitoren'). In de Uitgangspuntennotitie Stichting Energietransitie Utrecht (22 juni 2017) die de blauwdruk is voor de inrichting en werkwijze van SETU, is opgenomen dat de aanbevelingen uit het rapport over de inrichting van het beheer 'integraal' worden overgenomen. Bij de 'casus Alliantie+' is dit ons inziens onvoldoende toegepast.

*SETU: We delen de conclusie. Zie ook punt 12.*

### **Puntsgewijze reactie op de aanbevelingen van Zanders**

1. a. Vrijwel alle taken van het fonds (van acquisitie van nieuwe projecten tot en met het kredietbeheer van versterkte leningen) zijn belegd bij de fondsbeheerder. Daarin schuilt het latente risico van belangentegenstellingen bij uitvoering van al deze taken binnen één functie (zoals fondsmanager) of organisatieonderdeel.

*SETU: het is correct dat in de huidige opzet de fondsmanager als directeur binnen het operationele team eindverantwoordelijk is voor de totale operationele bedrijfsvoering: van acquisitie tot kredietbeheer. In de praktijk zijn de taken echter helder verdeeld: de fondsmanager richt zich op strategie en generieke acquisitie, de accountmanager neemt concrete financieringsaanvragen in behandeling en de manager financieel beheer zorgt project- en kredietbeheer. We zijn ons ervan bewust dat deze functiescheiding en taakverdeling voor een deel op informeel georganiseerd is en staan open voor suggesties om dit beter te organiseren en formaliseren. (zie hieronder)*

b. Bij oprichting van SETU is bepaald dat de kosten van het fondsbeheer gaandeweg gedekt gaan worden uit het rendement op de investeringen en financieringen. Het rentetarief (het rendement) op verstrekte financiering is hoger naarmate het kredietrisico daarop hoger is. Daarin schuilt het latente risico van het accepteren van meer kredietrisico om de operationele kosten van SETU te dekken. Risicopremies zijn ons inziens in beginsel bedoeld om voldoende risicobuffers aan te



leggen vanwege de kredietrisico's van verstrekte financiering en niet om organisatiekosten te dekken.

*SETU: We begrijpen de insteek van Zanders. De verleiding om meer risico te aanvaarden om een hogere rente te kunnen bedingen wordt in de praktijk echter niet ervaren. Dit vloeit voort uit het feit dat de exploitatie van SETU voor een groot deel wordt gedekt door een eenmalige bate (EFRO-subsidiegelden), aangevuld met een exploitatiesubsidie van GU. Met andere woorden: SETU is in beginsel niet primair afhankelijk van een al te hoge rentevoet. Desalniettemin vinden we insteek om de risico-opslag te gebruiken om risicobuffers aan te leggen een logische en goede suggestie. Dit vergt een iets andere opzet van ons exploitatiemodel. We nemen dit mee in de heroriëntatie.*

2. In de Uitgangspuntennotitie Stichting Energietransitie Utrecht van 22 juni 2017 (de blauwdruk van de opzet en werking van SETU) is het volgende vastgelegd: 'Eventueel additioneel risico dat genomen wordt ten opzichte van de markt, doet niets af van het feit dat de business case van de projecten die gesteund worden in essentie gezond moet zijn. Een gedegen monitoring en beheer in combinatie met reguliere aflossing houdt de aangegane risico's transparant en beheersbaar.' (paragraaf 4.3, derde alinea). Dat betekent ons inziens dat SETU als kredietverstrekker en kredietbeheerder tot taak heeft om de doorgaans hogere risico's in de gefinancierde projecten juist terdege (pro)actief te monitoren, om te waarborgen dat de maatschappelijke taak vervuld kan blijven worden. Daarbij komt dat SETU gebruikt maakt van publieke middelen en acteert in een publieke omgeving waar het afleggen van rekening en verantwoording over het gebruik van die middelen vanzelfsprekend deel uit maakt. (Pro)actief en professioneel kredietbeheer is ons inziens geen hindernis bij het uitvoeren van de maatschappelijke taak, maar een noodzakelijke voorwaarde.

*SETU: We delen de mening van Zanders dat in de wetenschap dat het risicovollere projecten financiert dan reguliere financiers, proactief en professioneel kredietbeheer cruciaal is, inclusief een sluitende verantwoording aan onze publieke opdrachtgevers. De wedervraag is echter hoeveel dergelijk kredietbeheer mag kosten? PU, GU en SETU hebben gekozen voor een 'lean and mean' organisatie: daar is de hele exploitatie op gebaseerd. SETU wil (1) impactvol en additioneel te zijn, (2) risico's beheersbaar te houden en (3) de exploitatie dekkend te houden. De uitdaging voor SETU is om hierin een optimale balans te vinden. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt binnen de heroriëntatie.*

3. De opzet en doelstelling van SETU is om flexibeler en toegankelijker te zijn dan een bank. De blauwdruk zoals vastgelegd in de Uitgangspuntennotitie Stichting Energietransitie Utrecht (22 juni 2017) legt veel rollen en taken neer bij de fondsbeheerder. Dit leidt tot een, ons inziens, ongewenste concentratie van rollen en taken bij één persoon. Er is daardoor in onvoldoende checks & balances voorzien (zoals een vier-ogenprincipe) in de governance-structuur. Met name de beoordeling van de aanvragen van kredieten en het kredietbeheer vereist een duidelijke taak- en functiescheiding binnen de (compacte) organisatie van SETU. De combinatie van toename van het aantal projecten (met name grotere en meer complexe projecten) en een beperkte bezetting

kan ertoe leiden dat er onvoldoende tijd en aandacht is om alle processen optimaal in te richten en uit te voeren.

*SETU: Deze constatering van Zanders ligt in het verlengde van het eerder genoemde. Hoewel er in de praktijk wel degelijk sprake is van taak- en functiescheiding en checks & balances binnen het team, zijn we ons bewust van het belang van een meer geformaliseerde opzet, al dan niet met grotere bezetting, om kwaliteit en efficiency te kunnen blijven garanderen.*

//////