

Vergaderjaar 2014–2015

33 606

Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 6

DEELRAPPORT CASUSSEN

Inhoudsopgave

1	HET DEELONDERZOEK CASUSSEN	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
1.3	Leeswijzer	8
2	WOONBRON	10
2.1	Introductie	10
2.1.1	De casus in vogelvlucht	10
2.1.2	De corporatie in vogelvlucht	12
2.2	Casusbeschrijving	15
2.2.1	Aankoop en start renovatie van de ss Rotterdam (2001–2008)	15
2.2.2	Incident bekend bij de Minister (2008–2010)	22
2.2.3	Exploitatie en verkoop van de ss Rotterdam (2010–2013)	33
2.2.4	Analyse besluitvormingsproces rond het project ss Rotterdam	37
2.3	Bevindingen en conclusies	40
2.3.1	Wat ging er mis?	40
2.3.2	Hoe kon het gebeuren?	41
2.3.3	Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?	44
3	ROCHDALE	48
3.1	Introductie	48
3.1.1	De casus in vogelvlucht	48
3.1.2	De corporatie in vogelvlucht	49
3.2	Casusbeschrijving	51
3.2.1	Op zoek naar de grenzen van het BBSH: Capelle Makelaars	52
3.2.2	De gang van zaken bij vastgoedtransactie Frankemaheerd	57
3.2.3	Expansiedrift en persoonlijke belangen	65
3.2.4	Signalen over misstanden	68

3.2.5	Schorsing van bestuursvoorzitter Möllenkamp	75
3.2.6	Ontslag bestuursvoorzitter	77
3.2.7	Herstelplan en epiloog	82
3.3	Bevindingen en conclusies	88
3.3.1	Wat ging er mis?	88
3.3.2	Hoe kon dat gebeuren?	89
3.3.3	Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?	91
4	SERVATIUS	95
4.1	Introductie	95
4.1.1	De casus in vogelvlucht	95
4.1.2	De corporatie in vogelvlucht	97
4.2	Casusbeschrijving	99
4.2.1	Bouwen over de grens: Luik	99
4.2.2	Campus	108
4.2.3	Doorzakbeleid	118
4.3	Bevindingen en conclusies	125
4.3.1	Wat ging er mis?	125
4.3.2	Hoe kon dat gebeuren?	128
4.3.3	Wie zijn daar voor verantwoordelijk?	131
5	RENTREE	134
5.1	Introductie	134
5.1.1	De casus in vogelvlucht	134
5.1.2	De corporatie in vogelvlucht	135
5.2	Casusbeschrijving	137
5.2.1	Regie op uitvoering wijkontwikkeling Rivierenwijk	137
5.2.2	Grondpositie Schalkhaar	148
5.2.3	De staat van de organisatie Rentree	151
5.2.4	Interactie tussen de bestuurder en de raad van toezicht	153
5.2.5	Komst interim-bestuurder en ministeriële aanwijzing	160
5.2.6	Orde op zaken bij Rentree	162
5.3	Bevindingen en conclusies	165
5.3.1	Wat ging er mis?	165
5.3.2	Hoe kon dat gebeuren?	167
5.3.3	Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?	169
6	WONINGSTICHTING GEERTRUIDENBERG (WSG)	172
6.1	Introductie	172
6.1.1	De casus in vogelvlucht	172
6.1.2	De corporatie in vogelvlucht	174
6.2	Casusbeschrijving	177
6.2.1	De aanloop naar de problemen bij WSG (1995–2010)	177
6.2.2	Zorgen en signalen (2005–2010)	180
6.2.3	De problemen onderkend (2010)	186
6.2.4	Op zoek naar een oplossing (2011-heden)	188
6.3	Bevindingen en conclusies	197
6.3.1	Wat ging er mis?	198
6.3.2	Hoe kon dat gebeuren?	199
6.3.3	Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?	201
7	ONDER EXTERN TOEZICHT GEPLAATSTE WONINGCORPORATIES	204
7.1	Inleiding	204
7.2	Casusbeschrijvingen	204

7.2.1	Laurentius	204
7.2.2	WoonInvest	208
7.2.3	PWS Rotterdam	210
7.2.4	Stichting Wonen 's-Hertogenbosch (SWH)	213
7.2.5	Woningbouwvereniging De Hoop	215
7.2.6	Stichting Gereformeerde Bouwcorporatie voor Bejaarden (SGBB)	218
7.2.7	Trias Woondiensten	220
7.2.8	Huis & Erf	222
7.2.9	AWV Eigen Haard Velsen	224
7.2.10	Woningstichting SWZ	226
7.3	Rode draden	228
8	SECTOR BREDE THEMA'S	231
8.1	Inleiding	231
8.2	Integriteit in de corporatiesector	231
8.2.1	Integriteit: feiten en cijfers	232
8.2.2	Initiatieven omtrent integriteit en fraudeaanpak	235
8.2.3	Verbetermogelijkheden	240
8.2.4	Bevindingen en conclusies	241
8.3	Grondposities in de corporatiesector	242
8.3.1	Het belang van grondposities	242
8.3.2	Corporaties worden speler op de grondmarkt	243
8.3.3	De risico's van grondposities in beeld	245
8.3.4	Bevindingen en conclusies	247
8.4	Fusies in de corporatiesector	247
8.4.1	De fusiegolf, wie is de grootste?	248
8.4.2	Waarom fuseren?	249
8.4.3	Wet- en regelgeving met betrekking tot fusies	252
8.4.4	De politieke discussie rond fusies en schaalgrootte	254
8.4.5	Bevindingen en conclusies	255
9	BEVINDINGEN EN CONCLUSIES	257
9.1	Wat ging er mis?	257
9.2	Hoe kon dat gebeuren?	259
9.2.1	Gedrag: van gevierde volkshuisvester naar zonneko- ning	259
9.2.2	Grenzen: ambities zonder grenzen leiden tot risicovolle projecten	261
9.2.3	Governance: wie beteugelt incidenten?	263
9.2.4	Geld: veel financiële mogelijkheden en weinig risicobesef	266
9.3	Wie zijn verantwoordelijk?	268
	BRONNENLIJST	271

1 HET DEELONDERZOEK CASUSSEN

1.1 Inleiding

Op 20 maart 2012 neemt de Tweede Kamer de motie van het lid Van Bochove met algemene stemmen aan.¹ Deze motie vormt de basis voor dit «deelonderzoek Casussen». In de motie wordt namelijk geconstateerd dat de problematiek bij woningcorporatie Vestia «*volgt op meerdere incidenten bij woningcorporaties waar laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend*». Deze constatering van de voltallige Tweede Kamer uit maart 2012 kan de commissie na haar onderzoek volledig onderschrijven.

In dit deelrapport doet de commissie verslag van haar onderzoek naar de factoren die deze incidenten verklaren. Conform het door de Tweede Kamer aangenomen plan van aanpak, is de centrale onderzoeksvraag of onderzochte casussen uitsluitend «incidenten» zijn, of dat het ook symptomen zijn van structurele tekortkomingen in het stelsel van woningcorporaties.² De commissie heeft die incidenten bestudeerd, waarbij de Minister naar één van zijn zwaarste interventiemiddelen heeft gegrepen: het aanstellen van een externe toezichthouder. Dit zijn – naast Vestia – vijftien casussen die vallen binnen de onderzoeksperiode van de commissie (1993–2012). De Vestia-casus wordt uitvoerig behandeld in een apart deelrapport.

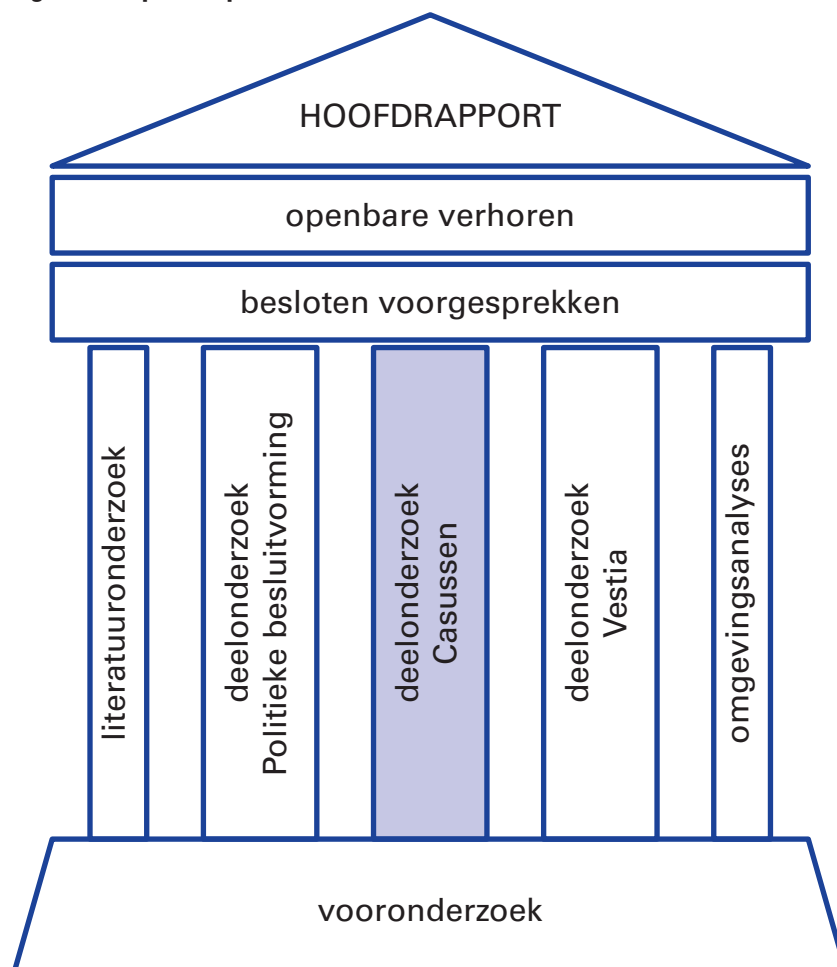
Diepgaande analyse van een beperkt aantal casussen binnen deze groep van vijftien geeft naar het oordeel van de commissie het beste inzicht in alle relevante actoren en factoren. Om die reden heeft de commissie bij vijf casussen ook getuigen voor de openbare verhoren opgeroepen. Dit betreft de woningcorporaties Woonbron, Rochdale, Servatius, Rentree en Woningstichting Geertruidenberg (WSG).

Dit deelrapport Casussen vormt samen met de andere deelrapporten de onderbouwing van het hoofdrapport van de enquêtecommissie. Figuur 1.1 geeft een schematische weergave van de opbouw van het totale onderzoek van de commissie en de plaats van dit deelrapport daarin.

¹ Kamerstuk II, 2011/12, 29 453, nr. 236.

² Kamerstuk II, 2012/13, 33 606, nr. 2.

Figuur 1.1 Opzet enquête



1.2 Onderzoeksaanpak

Het intrekken van de toelating is het zwaarste interventie-instrument dat de Minister heeft wanneer zich ernstige incidenten bij corporaties voltrekken.³ Tot op heden heeft geen enkele Minister dit zware instrument ingezet. In box 1.1 staan de interventie-instrumenten op een rij. Het op één na zwaarste instrument van de Minister is het aanstellen van een externe toezichthouder.

Box 1.1 Interventiemogelijkheden. Hoe kan een Minister ingrijpen?

Onderstaand een overzicht van de instrumenten die de Minister heeft om rechtstreeks in te grijpen.⁴ Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de Woningwet en het daarop gebaseerde Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Naast directe instrumenten bestaat ook de mogelijkheid om een corporatie onder bewind te stellen. Dit vergt echter eerst een besluit van de rechter.

³ De wet duidt woningcorporaties aan als «toegelaten instellingen».

⁴ Ontleend aan interne nota ministerie VROM 25 januari 2009, DGWWI/ABC/2009005358.

Aanwijzing

Wanneer bij een corporatie een incident dreigt of zich voordoet, kan de Minister ingrijpen door het geven van een aanwijzing. Dit gebeurt op grond van artikel 41 van het BBSH en is een uitwerking van artikel 70d Woningwet. De aanwijzing is een verplichting voor een corporatie tot het *«opheffen van een situatie die in strijd is met het belang van de volkshuisvesting en/of de verplichting om een (voorgenomen) handelswijze, die niet in het belang van de volkshuisvesting is, achterwege te laten»*. Uit inventarisatie van de commissie blijkt dat het ministerie vanaf 1993 aan 44 corporaties in totaal 54 keer een aanwijzing heeft gegeven. Wordt een aanwijzing niet of onvoldoende opgevolgd, dan heeft de Minister de volgende opties:

1. Intrekken van de toelating

Wanneer een corporatie schade berokkent of dreigt te berokkenen «aan het belang van de volkshuisvesting» kan de toelating worden ingetrokken (artikel 44 BBSH).

2. Aanstelling externe toezichthouder

De Minister kan een externe toezichthouder aanstellen op grond van artikel 43 BBSH. Het BBSH onderscheidt twee soorten toezichthouders: de passieve toezichthouder (art. 43.1 BBSH) en de actieve externe toezichthouder (art. 43.2 BBSH). Bij passief toezicht neemt de externe toezichthouder geen bevoegdheden over van de raad van commissarissen (het intern toezicht), noch van het (interim)bestuur van de toegelaten instelling. Bepaalde besluiten van de corporatie vereisen voorafgaande goedkeuring van de externe toezichthouder. De actieve externe toezichthouder wordt aangesteld als de vooraf gegeven aanwijzing niet is voldaan binnen de aangegeven termijn en verder ingrijpen nodig is. Deze actieve toezichthouder heeft de mogelijkheden om plannen op te stellen op basis van de doelen die in de aanwijzing staan, zoals investerings- en saneringsplannen. Het is mogelijk dat de Minister tegelijk een actieve en een passieve externe toezichthouder aanstelt, als dat passend is voor de situatie die zich dan voordoet. Dit kan één en dezelfde persoon zijn. De commissie stelt vast dat het ministerie vanaf 1993 veertien keer heeft gebruikgemaakt van haar bevoegdheid een passieve toezichthouder aan te stellen en één keer een actieve toezichthouder heeft aangesteld.

3. Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een bestuurlijke sanctie tegen een overtreding van publiekrechtelijke voorschriften en kan worden opgelegd op grond van artikel 70d juncto artikel 105 Woningwet. In de praktijk is deze sanctie vaak een onderdeel van een gegeven aanwijzing.

De commissie is het casusonderzoek gestart met het vorderen van documenten van alle gevallen in de onderzoeksperiode 1993–2012 waarbij bewindslieden belast met het toezicht op de woningcorporaties besloten hebben tot het aanstellen van een externe toezichthouder. In totaal zijn dit de volgende vijftien corporaties:

1. Woningbouwvereniging De Hoop (1999; in 1999 opgegaan in Stichting Woonpartners);
2. Woningstichting SWZ (2002);
3. SWH (2004; in 2007 gefuseerd met SSW tot Zayaz);

4. Trias Woondiensten (2004; in 2008 met PAGO gefuseerd tot Stek Wonen);
5. PWS Rotterdam (2005; in 2011 met Com.wonen gefuseerd tot Havensteder);
6. Bouwvereniging Huis en Erf (2005);
7. Stichting Wooninvest (2006);
8. AWV Eigen Haard Velsen (2007; in 2014 met Kennemerhave gefuseerd tot Velison Wonen);
9. Woonbron (2008);
10. Woningstichting Rochdale (2008);
11. SGBB (2009; in 2010 gefuseerd met Vestia);
12. Woningstichting Servatius (2009);
13. Rentree (2009);
14. Woningstichting Geertruidenberg (WSG) (2011);
15. Laurentius (2012).

Met deze benadering komt de commissie in grote lijnen tot dezelfde lijst «incidentcorporaties» als eerdere onderzoeken naar incidenten in opdracht van de Minister en branchevereniging Aedes.⁵

De vijftien casussen zijn onderzocht op basis van openbare bronnen zoals Kamerstukken en berichten in de media. Daarnaast heeft de commissie documenten en informatie gevorderd bij het ministerie, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Om te kunnen leren van wat misging in het stelsel, heeft de commissie de keus gemaakt een aantal van de vijftien casussen diepgaander te bestuderen. Daarvoor zijn casussen gekozen waarvoor geldt dat de maatschappelijke impact groot is, waarin Minister en Tweede Kamer een rol spelen en die actueel genoeg zijn.⁶ Op grond hiervan zijn voor de casussen Woonbron, Rochdale, Servatius, Rentree en WSG ook documenten en informatie bij de betreffende corporatie zelf gevorderd. Daarnaast zijn bij deze casussen de hoofdrolspelers door de commissie onder ede gehoord.

1.3 Leeswijzer

Dit deelrapport begint met de bovengenoemde vijf casussen. In afzonderlijke hoofdstukken beschrijft en analyseert de commissie achtereenvolgens: Woonbron (hoofdstuk 2), Rochdale (hoofdstuk 3), Servatius (hoofdstuk 4), Rentree (hoofdstuk 5) en WSG (hoofdstuk 6). Deze eerste vijf casushoofdstukken kennen een identieke opbouw. De eerste paragraaf bevat steeds een korte duiding van de casus en zet uiteen waarom deze casus voor de commissie relevant is. Daarna volgt «in vogelvlucht» een beschrijving van de casus en de betreffende corporatie. In de tweede paragraaf staat de uitvoerige uiteenzetting van de casus, mede op basis van wat er over is verklaard in de openbare verhoren. De derde paragraaf bevat de bevindingen en de conclusies aan de hand van de drie vragen,

⁵ In opdracht van de Minister verschijnt in 2013 het rapport van de commissie Kaderstelling en Toezicht woningcorporaties («commissie Hoekstra») en in hetzelfde jaar in opdracht van Aedes het rapport «De Balans Verstoord». Beide rapporten bevatten een lijst incidenten die vrijwel overeenkomt met de lijst van de commissie.

⁶ Indicatoren voor «maatschappelijke impact» zijn bijvoorbeeld: omvang gemaakte verliezen, gevolgen voor de huurder, imago schade voor de corporatie(sector) en mate van publieke verontwaardiging.

die ook in de openbare verhoren en het hoofdrapport centraal staan: Wat is er gebeurd? Hoe kon dat gebeuren? Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Hoofdstuk 7 bevat de korte beschrijving en analyse van de overige tien van de vijftien casussen. De casus Laurentius wordt uitgebreider beschreven omdat de commissie over meer materiaal beschikt en deze casus exemplarisch is als (vermeend) integriteitsvraagstuk.

Hoofdstuk 8 gaat in op enkele sectorbrede thema's. Het betreft thema's die bij meerdere casussen zijn aangetroffen, maar ook breder in de corporatiesector spelen. Het gaat om integriteitskwesties, grondposities en fusies.

In hoofdstuk 9 staan de bevindingen en conclusies van de commissie op basis van de bestudering van alle casussen. Hierbij worden de rode draden van de vijftien casussen geduid in termen van de zogenaamde vier G's: gedrag, grenzen, governance en geld. Dit zijn naar het oordeel van de commissie de belangrijkste verklarende factoren voor het ontstaan van incidenten.

De vijftien casussen onderstrepen de conclusie dat het stelsel op een aantal punten onvoldoende robuust is gebleken.

2 WOONBRON

Woningcorporatie Woonbron koopt op 30 juni 2005 het oude stoomschip De Rotterdam, (hierna: de ss Rotterdam) voor 1,75 miljoen euro van het Havenbedrijf Rotterdam.⁷ Woonbron heeft het plan om de ss Rotterdam samen met een commerciële partner, Eurobalance bv, te renoveren en een vaste ligplaats te geven in de Rotterdamse wijk Katendrecht. De investering voor Woonbron zal hierbij maximaal zes miljoen euro bedragen. De redenen voor Woonbron om te investeren in de ss Rotterdam zijn de mogelijkheid om 1.000 leerwerkplekken aan boord te creëren en de functie die het schip kan hebben als trekpleister voor de Rotterdamse achterstandswijk Katendrecht. Uiteindelijk is bij de oplevering van de ss Rotterdam in 2010 Woonbron de enige investeerder en bedragen de totale renovatiekosten 257 miljoen euro. In 2013 verkoopt Woonbron de ss Rotterdam voor 30 miljoen euro aan WestCord Hotels bv. Woonbron heeft daarmee 227 miljoen euro verlies geleden op een activiteit die niet tot haar kerntaken behoort.

2.1 Introductie

2.1.1 De casus in vogelvlucht

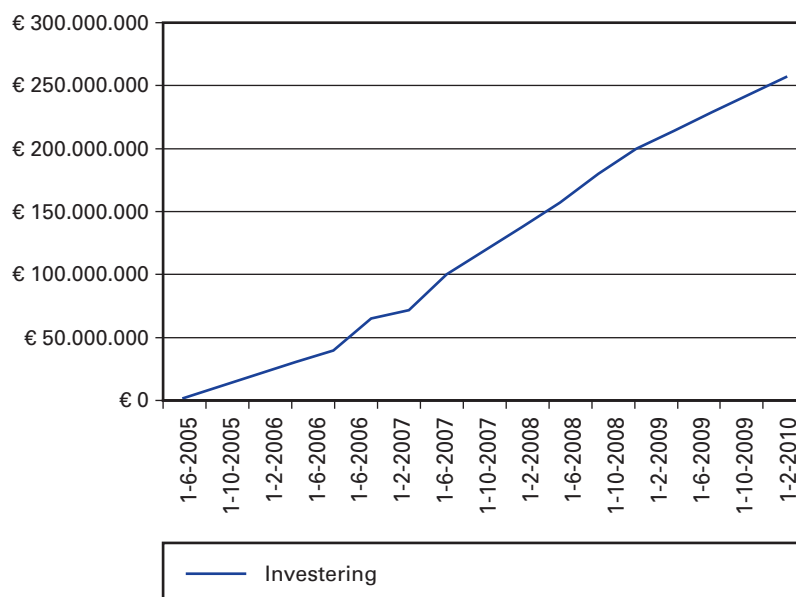
Vooralsnog zijn de derivatenproblemen van Vestia en het avontuur dat Woonbron met de ss Rotterdam aanging, de enige incidenten bij individuele woningcorporaties waarover boeken zijn geschreven. Over de ss Rotterdam verschenen twee boeken: «ss Rotterdam: De thriller van de terugkeer», door Herman Moscoviter en «De Rotterdam voor altijd thuis» van Bram Oosterwijk. Hieruit blijkt dat de ss Rotterdam een casus is die tot de verbeelding spreekt. De aandacht die het ss Rotterdam-project in de media en de Tweede Kamer krijgt is ook illustratief in dit opzicht. Het project de ss Rotterdam is in drie periodes op te delen: de aankoop en start van de renovatie waarbij de kosten oplopen (2001–2008), het ingrijpen van de Minister en de aanstelling van een externe toezicht-houder (2008–2010) en de exploitatie en verkoop van de ss Rotterdam (2010–2013).

Aankoop en start renovatie van de ss Rotterdam (2001–2008)

Woonbron komt al in 2001 in beeld om een rol te spelen in de toekomst van de ss Rotterdam. Uiteindelijk koopt Woonbron de ss Rotterdam in 2005. In deze eerste fase loopt de geplande renovatie van de ss Rotterdam uit de hand door een combinatie van factoren. De kosten van de asbestsanering vallen hoger uit en de commerciële partner Eurobalance bv haakt af, zonder dat een nieuwe partij zich aandient. Woonbron blijft ondertussen voor eigen rekening en risico investeren in de renovatie van de ss Rotterdam. De rekening loopt hierbij gestaag op, zoals in onderstaande figuur is te zien, van de aanvankelijk geraamde 24 miljoen euro naar 175 miljoen euro eind 2008.

⁷ De Volkskrant, 1 juli 2005.

Figuur 2.1 Ontwikkeling investeringsbedrag in de ss Rotterdam



Incident bekend bij Minister en aanstelling externe toezichthouder (2008–2010)

De tweede fase kenmerkt zich door het ingrijpen van de Minister bij Woonbron. Begin 2008 stelt het bestuur van Woonbron uit eigen beweging het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) ervan op de hoogte dat het project de ss Rotterdam uit de hand loopt. Op dat moment bestaat 80 procent van de te renoveren oppervlakte van de ss Rotterdam uit commerciële functies. Bovendien kan Woonbron de financiering voor de ss Rotterdam niet opbrengen op een manier die op instemming kan rekenen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het CFV en de Minister. Woonbron krijgt van de Minister tot eind 2008 de tijd om een aandeelhouder, of financier, te vinden voor 80 procent van de commerciële functies aan boord. Het lukt Woonbron niet aan deze voorwaarde te voldoen, waarop de Minister eind 2008 een externe toezichthouder bij Woonbron aanstelt, de heer Hans Zwarts. Het laatste deel van de renovatie vindt plaats in de Rotterdamse wijk Katendrecht, waar Woonbron de ss Rotterdam in augustus 2008 naartoe laat slepen. De externe toezichthouder blijft aan tot januari 2010. De renovatie van de ss Rotterdam is dan praktisch voltooid.

In deze periode doet het project de ss Rotterdam ook politiek stof opwaaien. Het debat in de Tweede Kamer van 6 november 2008 over de ss Rotterdam is mede aanleiding voor het vertrek van Minister Vogelaar. De raad van commissarissen (rvc) van Woonbron neemt in april 2009 ontslag omdat de Tweede Kamer wil dat hij de bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt voor de situatie rond de ss Rotterdam.

Exploitatie en verkoop van de ss Rotterdam (2010–2013)

De derde fase begint in februari 2010 als de ss Rotterdam zijn deuren opent voor het publiek. Woonbron is dan nog 100 procent eigenaar van het schip. Maar de Minister wil nog steeds dat Woonbron haar aandeel in de commerciële functies aan boord van de ss Rotterdam afstoot. Echter, de verkoop van het commerciële aandeel levert waarschijnlijk meer op als de financiële resultaten van de exploitatie bekend zijn. Daar heeft de Minister begrip voor. Woonbron wacht tot begin 2012 met het in gang

zetten van het verkoopproces. Op dat moment is duidelijk dat de opbrengst van de ss Rotterdam met 25 tot 35 miljoen euro aanzienlijk lager ligt dan waar Woonbron aanvankelijk van uitgaat. Woonbron verkoopt de ss Rotterdam uiteindelijk in 2013 aan hotelketen Westcord voor bijna 30 miljoen euro.

Woonbron heeft de raming van de opbrengsten van de ss Rotterdam geleidelijk naar beneden toe bijgesteld. Daarnaast komt Woonbron in samenspraak met de Minister, het CFV en het WSW tot een oplossing om het verlies op de ss Rotterdam op een voor alle partijen acceptabele manier te bekostigen. Uiteindelijk betaalt Woonbron het verlies op de ss Rotterdam grotendeels uit de verkoopopbrengsten van sociale huurwoningen.

In totaal is zo 257 miljoen euro geïnvesteerd in een project dat begon vanuit maatschappelijke doelstellingen en eindigt met een verkoop van bijna 30 miljoen euro aan een commerciële hotelketen. Het financiële verlies van de corporatie hierop bedraagt 227 miljoen euro.

Figuur 2.2 Chronologie van het project de ss Rotterdam

Datum	Onderwerp
Maart 2005	Verzoek Kromwijk aan de rvc om zijn mandaat voor de aankoop van de ss Rotterdam te bevestigen
April 2005	Mondelinge instemming DG ministerie voor de aankoop
Juni 2005	Aankoop ss Rotterdam
Maart 2006	Eurobalance bv stopt als partner van Woonbron met ss Rotterdam
September 2006	Second opinion Deloitte
December 2006	Investeren ss Rotterdam 65 miljoen euro
November 2007	Investeren ss Rotterdam 136 miljoen euro
November 2007	Financieel onderzoek Deloitte naar de ss Rotterdam
Januari 2008	Rvc akkoord met afbouwen ss Rotterdam voor 175 miljoen euro
Februari-maart 2008	Informer CFV en Minister over investering in ss Rotterdam
Juli 2008	Afspraken minister-CFV-WSW over verkoop 80 procent commerciële aandeel in ss Rotterdam
Augustus 2008	Versleping ss Rotterdam naar Rotterdamse wijk Katendrecht voor afronding van renovatie
December 2008	Aanstelling extern toezichthouder Zwarts door minister
April 2009	Aftreden rvc Woonbron, naar aanleiding van Kamermotie
Oktober 2009	Nieuwe rvc Woonbron compleet
Januari 2010	Einde extern toezicht
Februari 2010	Renovatie ss Rotterdam gereed, totale investering: 257 miljoen euro
Juli 2010	Aankondiging vertrek Kromwijk als bestuurder per 1 januari 2011
April 2011	Bert Wijbenga nieuwe bestuursvoorzitter Woonbron
Mei 2013	Definitieve levering ss Rotterdam aan Westcord hotels

2.1.2 De corporatie in vogelvlucht

Woningcorporatie Woonbron heeft 49.000 woningen in beheer en eigendom in Rotterdam, Spijkenisse, Delft en Dordrecht. De corporatie is ontstaan uit fusies: in 2000 tussen Woonbron (IJsselmonde/Rotterdam) en Maasoevers (Spijkenisse/Hoogvliet/Pernis), in 2003 met Delfwonen (Delft) en in 2006 met Woondrecht (Dordrecht). Woonbron krijgt in 2004, na de fusie met Delfwonen, een raad van bestuur. Martien Kromwijk wordt voorzitter. Johan Over de Vest – de voormalige bestuurder van Delfwonen – krijgt de portefeuille Financiën, Jan Hauwert de portefeuille Organisatie-ontwikkeling. Na de fusie met Woondrecht in 2005 treedt Peter de Regt, de voormalige bestuurder van deze corporatie, toe tot het bestuur van

Woonbron, om hier in 2007 weer uit te vertrekken. De heren Over de Vest en Hauwert blijven in functie tot 2013. Kromwijk vertrekt in 2011, na een verschil van inzicht met de in 2009 nieuw aangetreden raad van commissarissen. Vanaf april 2011 is Bert Wijbenga de bestuursvoorzitter van Woonbron.

Woonbron is een grootstedelijke woningcorporatie die vooral actief is in de stedelijke vernieuwing. De corporatie maakt onder andere naam door de grootschalige herstructurering van haar woningbezit in de deelgemeente Hoogvliet. Woonbron is ook bekend vanwege haar «Te Woon»-beleid. Woonbron biedt via dit beleid een groot deel van haar woningen zowel te koop als te huur aan. Het «Te Woon»-beleid stelt Woonbron ook mede in staat om haar relatief omvangrijke herstructureringsprogramma en de ss Rotterdam te bekostigen.

Woonbron staat te boek als een innovatieve woningcorporatie, als zij de ss Rotterdam in 2005 aankoopt. Bestuursvoorzitter Kromwijk is het boegbeeld van deze vernieuwing. Woonbron maakt zich onder andere sterk voor het souterrain van de woningmarkt⁸ en (grensverleggende) initiatieven die wonen, werken en leren met elkaar verbinden. De ss Rotterdam is één van de voorbeelden van deze initiatieven. In het project komen wonen, leren en werken voor jongeren samen. De ss Rotterdam fungeert daarnaast als katalysator voor de vernieuwing van Katendrecht en is een icoon voor de vernieuwing van Rotterdam Zuid, zoals beoogd in het Pact op Zuid. Andere voorbeelden van vernieuwende projecten vanuit Woonbron zijn het Woonhotel en de Campus Hoogvliet.

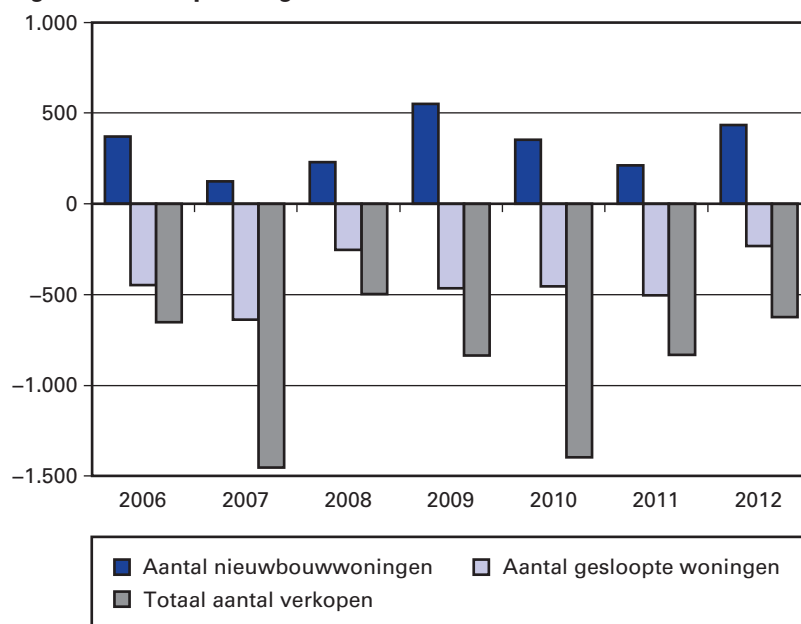
Om Woonbron te vergelijken met andere grootstedelijke woningcorporaties is gekeken naar de kengetallen uit Corporaties in Perspectief (CiP) van het CFV voor de periode 2006–2012. Woonbron valt in de CiP in de referentiegroep grote herstructureringscorporaties.⁹ Uit de gegevens in de CiP en onderstaande figuren blijkt onder andere dat:

- de bedrijfslasten van Woonbron anderhalf keer hoger zijn dan bij de referentiegroep;
- Woonbron relatief weinig bouwgrond heeft;
- Woonbron krimpt, het aantal woningen neemt tussen 2006 en 2012 met bijna 6.000 woningen af, terwijl Woonbron er in deze periode ruim 2.000 woningen bij bouwt;
- Woonbron tussen 2006 en 2012 ruim 1.000 woningen per jaar verkoopt, wat in vergelijking met de referentiegroep veel is. Dit vloeit voort uit het Te Woon-beleid van Woonbron, waarbij de corporatie woningen zowel te huur als te koop aanbiedt.

⁸ Dit begrip gebruikt o.a. de gemeente Rotterdam om tijdelijke onzelfstandige woonruimte aan te duiden, voor onder andere daklozen, mensen in crisissituaties (bijvoorbeeld huiselijk geweld) en andere kwetsbare groepen. Woonbron heeft in dit kader het Woonhotel gerealiseerd waar zij 210 gemeubileerde appartementen aanbiedt aan deze doelgroep. Het Woonhotel is daarnaast ook een gewoon hotel dat geëxploiteerd wordt door een reguliere hotelketen.

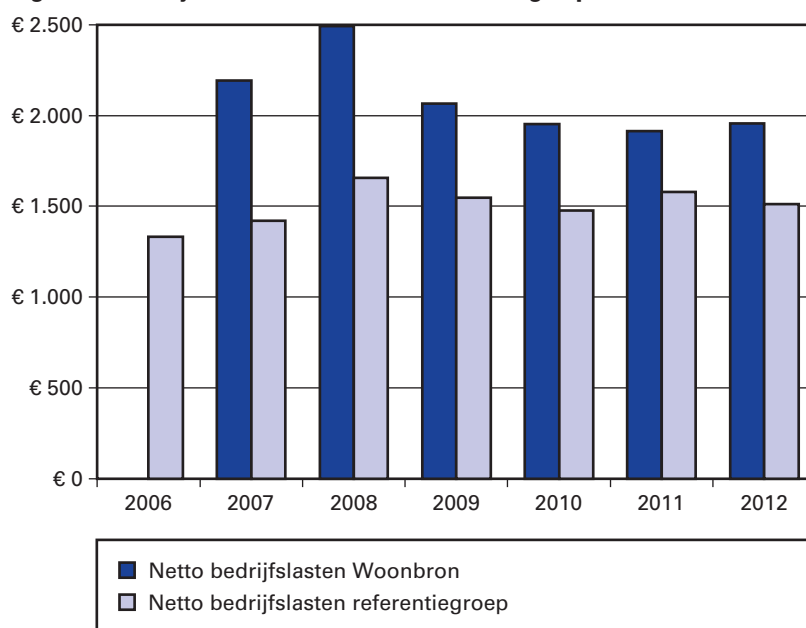
⁹ Een groep van twaalf woningcorporaties met de grootste en primair Randstedelijke woningcorporaties, waaronder Vestia, Ymere, De Alliantie, Portaal en Rochdale.

Figuur 2.3 Verloop woningvoorraad Woonbron 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

Figuur 2.4 Bedrijfslasten Woonbron en referentiegroep 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

2.2 Casusbeschrijving

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de drie fasen zoals die zijn onderscheiden in de inleiding, plus een analyse van het besluitvormingsproces rond de ss Rotterdam:

- aankoop en start renovatie van de ss Rotterdam (2001–2008);
- incident bekend bij de Minister en aanstelling externe toezichthouder (2008–2010);
- exploitatie en verkoop van de ss Rotterdam (2010–2013);
- analyse besluitvormingsproces rond de ss Rotterdam.

Na de beschrijving wordt dit hoofdstuk afgesloten met een paragraaf met bevindingen en conclusies.

Box 2.1 De cultuur historische waarde van de ss Rotterdam

De ss Rotterdam heeft een lange en rijke geschiedenis. «La Grande Dame» is gebouwd in Rotterdam. Het voormalige vlaggenschip van de Holland Amerika Lijn is 228 meter lang, 28 meter breed, 61 meter hoog, rijk aan historie en cultuurhistorische waarde. Het schip staat bekend om zijn unieke vorm, interieur en techniek. De Holland Amerika Lijn (vanaf 1988 in handen van de Amerikaanse [Carnival Cruise Line](#)) vaart tot 1997 met het schip. De gemeente Rotterdam doet in 1997 onderzoek naar de aankoop en renovatie van de ss Rotterdam, maar ziet ervan af.¹⁰ In 1997 koopt Premier Cruises het schip. Na een dokbeurt en een aantal aanpassingen voert de ss Rotterdam, onder de naam ss Rembrandt, korte cruises uit in onder andere Europa. De maatschappij gaat echter failliet in 2000. De toekomst van het schip is hierna korte tijd onzeker.

In 2001 wordt de Stichting behoud stoomschip Rotterdam opgericht. De stichting probeert met man en macht om het schip met zoveel historische en culturele waarde weer terug te halen naar de stad waar het thuishoort, Rotterdam.¹¹ Op 1 mei 2003 koopt de heer Van den Nieuwenhuyzen de ss Rotterdam voor \$ 3,4 miljoen met een lening van het Havenbedrijf. De verbouwing van het schip blijkt achteraf een excuus om leningen aan te trekken, die maar voor een klein deel zijn besteed aan het schip. In augustus 2004 wordt bekend dat de directeur van het Havenbedrijf Rotterdam, de heer Scholten, voor tientallen miljoenen aan garanties heeft afgegeven aan de bedrijven van Van den Nieuwenhuyzen. In totaal gaat het om 183,5 miljoen euro. Het havenschandaal breekt uit en Scholten wordt ontslagen. Het Havenbedrijf wordt eigenaar van de ss Rotterdam.¹²

2.2.1 Aankoop en start renovatie van de ss Rotterdam (2001–2008)

Woonbron koopt de ss Rotterdam aan

De eerste kennismaking tussen Woonbron (toen nog Woonbron Maasoevers) en de ss Rotterdam dateert uit 2001. Woonbron en de gemeente verkennen de mogelijkheid om aan boord van de ss Rotterdam tijdelijke huisvesting te realiseren; dit in het kader van de herstructurering

¹⁰ Gemeenteraad Rotterdam, Het voorstel tot aankoop van de ss Rotterdam, 4 maart 1997, OBR SEZ 97/715, Volgnummer 40, litt. a.

¹¹ <http://ssrotterdam.nl/over-het-schip/geschiedenis/>. Geraadpleegd op 15 oktober 2014.

¹² Het Financieele Dagblad, 16 juli 2013.

van de Rotterdamse wijk Heijplaat. In het openbaar verhoor met de voormalig bestuurder van Woonbron, de heer Kromwijk, vraagt de commissie naar deze eerste ontwikkelingen.

De heer **Kromwijk**: *«We zijn heel snel in twee gesprekken tot de conclusie gekomen dat het verre van realistisch was om het schip voor die functie tijdelijk op Heijplaat neer te leggen. Ik zou het niet een onderzoek noemen, maar een eerste verkenning die heel snel tot de conclusie leidde dat het totaal onzinnig was om het daarvoor te gebruiken.»*¹³

De tweede keer dat het schip voorbij komt is in de zomer van 2004 als de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) van de gemeente Rotterdam in een brief aan alle Rotterdamse corporaties vraagt om het schip te verwerven, al dan niet gezamenlijk, omdat het dan kan dienen als huisvesting voor de minst draagkrachtigen in de stad. De brief is voor Woonbron geen aanleiding om onderzoek te doen naar de ss Rotterdam.

De echte aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken om de ss Rotterdam aan te kopen is wat Kromwijk in het openbaar verhoor formuleert als «de maatschappelijke vraag»:

De heer **Kromwijk**: *«Later ontstond er een andere aanleiding en dat was een maatschappelijke vraag. Die vraag kwam vanuit een onderwijsinstituut, het Albada College, en een partner van dat instituut. Toen was er een heel andere context om naar dat schip te kijken.»*¹⁴

Concreet bestaat deze maatschappelijke vraag uit de behoefte die het regionaal opleidingscentrum (roc), het Albada College (met een ander roc als partner), heeft aan 1.000 leerwerkplekken. Er zijn kansen om deze leerwerkplekken aan boord van de ss Rotterdam te realiseren. Woonbron werkt hiervoor een plan uit in samenwerking met een commerciële mede-investeerder, Eurobalance bv. Het gezamenlijke businessplan voor de ss Rotterdam van april 2005 gaat uit van de volgende functies aan boord: een hotel met 350 hutten, 50 tijdelijke wooneenheden voor jongeren en horeca- en congresfaciliteiten. Het gaat om een mix van commerciële en maatschappelijke functies en de woonfunctie is beperkt tot de 50 eenheden voor jongeren. De geraamde investering in de aankoop en renovatie van de ss Rotterdam bedraagt 24 miljoen euro in het businessplan. Hierbij investeren Woonbron en Eurobalance bv ieder zes miljoen euro voor eigen rekening en risico. De overige 12 miljoen euro moet uit externe financiering komen. De exploitatiewaarde van de ss Rotterdam is op 38 miljoen euro gewaardeerd in het taxatierapport van 18 april 2005. Er lijkt dan dus sprake van een financieel sluitende businesscase.

Kromwijk vraagt zijn rvc op 30 maart 2005 per e-mail om mandaat voor de aankoop van de ss Rotterdam. Dit is onder de randvoorwaarden dat de investering voor Woonbron beperkt blijft tot zes miljoen euro en de Minister instemt met de aankoop. Deze instemming krijgt Kromwijk in de vorm van mondelinge toestemming van de directeur-generaal (DG) van het ministerie, mevrouw Bertram. Woonbron stuurt het bovengenoemde businessplan toe aan het ministerie.

Activiteiten die buiten de kerntaak van de woningcorporatie vallen, moeten volgens de regelgeving in de Mededelingen Gemeenten (MG)

¹³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

¹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

2001-26 bij het ministerie worden aangemeld. Het ministerie geeft hier vervolgens wel of geen toestemming voor.

De commissie vraagt in het openbaar verhoor van Kromwijk naar deze mondelinge toestemming.

Mevrouw **Hachchi**: *«Niet schriftelijk. Mijn vraag is of het ongebruikelijk is om de toestemming voor dit soort projecten mondeling te verkrijgen. Het was een bijzonder project waarmee wel wat geld was gemoeid. Verder was het een nevenproject van de corporatie. Had u als corporatie niet liever gezien dat u op papier toestemming had gekregen van het ministerie?»*

De heer **Kromwijk**: *«Dat is wel een factor van veranderende panelen. (...) Er bestaat dus geen misverstand over dat die instemming en die betrokkenheid van het departement er waren.»*¹⁵

Ook in het openbaar verhoor met de toenmalige DG, mevrouw Bertram, komt de toestemming aan de orde.

Mevrouw **Bertram**: *«Het ging toen om 400 eenheden jongerenhuisvesting. Als je het goed beschouwt, is dat een kerntaak. Het was in die zin op het moment dat hij bij mij kwam, een afgebakende taak voor de corporatie die een-op-een te herleiden viel tot de kerntaken van de corporatie.»*¹⁶

In het businessplan dat het ministerie van Woonbron ontvangt, is voorzien in 50 eenheden jongerenhuisvesting – geen 400 – en 350 hutten logeerfaciliteit. Toenmalig lid van de rvc van Woonbron, de heer Thomsen, vindt het niet vreemd dat de Minister instemt met het initiatief. Het past in het tijdsbeeld en bovendien is het een duidelijk afgebakend project, zo herinnert Thomsen zich in het openbaar verhoor.

De heer **Thomsen**: *«(...) In die tijd was een dergelijke activiteit acceptabel, ook gezien het beperkte investeringsrisico. Woonbron had meer wat je nu «bronvreemde» activiteiten zou kunnen noemen. Woonbron had ook een hotel met dezelfde achtergrond: een commerciële functie, die ook commercieel zou moeten draaien, waarbij het traject wonen-werken-leren voor jeugd die niet zo veel kansen heeft en aangeboden krijgt, betrokken zou worden. Dat gebeurde niet alleen door Woonbron.(...)»*¹⁷

Woonbron koopt op 30 juni 2005 de ss Rotterdam voor 1,75 miljoen euro van het Havenbedrijf Rotterdam. Voor de renovatie en de exploitatie van de ss Rotterdam richt Woonbron twee aparte rechtspersonen op: Rederij De Rotterdam bv en De Rotterdam (exploitatiemaatschappij) bv. Beide zijn 100 procent dochterondernemingen van Woonbron. Op basis van offertes van Nederlandse bedrijven komen de geraamde renovatiekosten voor de ss Rotterdam in december 2005 op 40 tot 45 miljoen euro uit. Deze eerste tegenvaller komt aan het licht na een uitgebreide asbestinventarisatie en een technisch onderzoek naar de installaties. De toegenomen kosten zijn mede aanleiding om de asbestsanering in Gdansk in Polen te laten uitvoeren.¹⁸

¹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

¹⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

¹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Thomsen, 5 juni 2014.

¹⁸ Deloitte (maart 2008).

Eurobalance stopt met het project de ss Rotterdam

In maart 2006 stopt Eurobalance met het project de ss Rotterdam zonder hierin te hebben geïnvesteerd. De exacte reden hiervoor is Kromwijk niet bekend:

De heer **Kromwijk**: *«In de motivatie, hoe gebrekkig die ook was, zat geen enkele indicatie dat het lag aan het feit dat zij het risicoprofiel te groot vonden of nieuwe omstandigheden zagen die tot een nieuwe wegging zouden moeten leiden.»*

De heer **Oskam**: *«Maar goed, dat is uw conclusie. Wij willen die graag kunnen toetsen. Wat zeiden ze dan tegen u toen ze afhaakten? Waarom stopten ze ermee?»*

De heer **Kromwijk**: *«Omdat de tweede partner, de partner die niet betrokken was in het project zelf, uiteindelijk vond dat hij niet ging instemmen met het overmaken van de 6 miljoen aandelenkapitaal.»*

De heer **Oskam**: *«Maar daar is dan een reden voor, denk ik.»*

De heer **Kromwijk**: *«Ja, maar die is nooit bevredigend tot mij gekomen.»¹⁹*

Het valt op dat Eurobalance zich kan terugtrekken uit de samenwerking zonder dat dit (financiële) consequenties heeft voor deze partij. Woonbron gaat vervolgens op zoek naar een nieuwe investeringspartner. De renovatiewerkzaamheden aan de ss Rotterdam in Polen gaan ondertussen door. De heer Zwarts, die eind 2008 door de Minister als externe toezichthouder is aangesteld bij Woonbron, is kritisch over deze beslissing.

De heer **Zwarts**: *«Eurobalance. Die zijn toen afgehaakt. Dan moet je je toch heel goed afvragen waarom. Wil je een dusdanig project alleen gaan trekken, als woningbouwcorporatie die nog nooit bezig is geweest met dit soort dingen? Entertainment, renovatie van schepen, je kunt het zo gek niet bedenken wat er allemaal aan te pas komt.»²⁰*

Op 14 juni 2006 rapporteert het bestuur aan de rvc dat er gesprekken worden gevoerd met projectontwikkelaar en belegger TCN over een 50 procent-deelname in de ss Rotterdam. De geraamde investering bedraagt dan 55 miljoen euro. TCN besluit echter om niet deel te nemen in de ss Rotterdam. Woonbron gaat hierna in gesprek met de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) over een mogelijke deelname.²¹ In afwachting van de uitkomst van deze gesprekken is de rvc van Woonbron begin juli 2006 nog niet overtuigd dat Woonbron alleen door moet gaan met risicodragend te investeren in de ss Rotterdam.²² De rvc verzoekt het bestuur daarom om het businessplan voor de ss Rotterdam door een accountant te laten beoordelen voor een second opinion.²³ Deloitte stelt deze second opinion op.

Tijdens de vergadering van de rvc van 14 september 2006 zijn de resultaten van de second opinion van Deloitte bekend. Toenmalig lid van de rvc, de heer Thomsen, herinnert zich deze vergadering als volgt:

¹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

²⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

²¹ Deloitte (maart 2008).

²² Verslag raad van commissarissen Woonbron, 4 juli 2006.

²³ Verslag raad van commissarissen Woonbron, 8 juni 2006.

De heer **Thomsen**: «Sterker nog, er heeft een vergadering van de raad van commissarissen plaatsgevonden op 14 september 2006. Toen is er zelfs gezegd: wij willen een exitstrategie. De raad was zeer kritisch en vond eigenlijk dat we nu hard aan de exitstrategie zouden moeten werken. Dat was voor de heer Kromwijk – dat heb ik hier genoteerd – niet acceptabel. Hij heeft vanochtend op een wat omklede manier gezegd dat hij bereid was om zijn functie ter beschikking te stellen. Dat is een van de eerste keren dat dat gebeurd is.»²⁴

De heer Zwarts bevestigt het beeld dat de heer Thomsen van Kromwijk schetst.

De heer **Zwarts**: «Het was Martien zijn ding. Het was echt van hem. Hij liep ermee rond. Het was echt van hem. Als je dat ter discussie stelt, heb je eigenlijk een conflict met Martien. Je moet dus als raad van commissarissen dat conflict durven aangaan.»²⁵

Terugkijkend bevat de second opinion al enkele aanwijzingen dat het niet goed gaat met het project, zo zegt de heer Thomsen in het openbaar verhoor.

De heer **Thomsen**: «Als je het achteraf bekijkt, dan werd er toen ook gesproken over risico's. Dat bleken achteraf ook heel serieuze risico's, maar die werden naar onze mening door het bestuur voldoende beargumenteed.»²⁶

De Minister weet op dit moment nog niet dat de investering is opgelopen tot 55 miljoen euro. In oktober 2006 bespreekt de ambtelijke toetsgroep van het ministerie de ss Rotterdam. Deze toetsgroep behandelt formeel alle nevenactiviteiten waarvoor corporaties een aanvraag doen bij de Minister. De aanleiding is een interne memo aan de toetsgroep dat Woonbron de ss Rotterdam heeft gekocht. Het is niet duidelijk waarom de toetsgroep de ss Rotterdam op dit moment behandelt, terwijl de Minister het businessplan in mei 2005 ontvangt. In het verslag van de toetsgroep van 19 oktober 2006 staat: «Actie: (...) benadert Woonbron voor inzage in zowel het volledige financiële plaatje incl. aankoop, renovatie en asbestverwijdering van de boot als de omvang van de woonfunctie.» Uit het onderzoek van de commissie blijkt niet dat navolging is gegeven aan dit actiepunt.²⁷ In november 2006 complimenteert Minister Winsemius Woonbron met het initiatief voor de ss Rotterdam in zijn jaarlijkse oordeelsbrief aan de corporatie: «Opmerkelijk vind ik uw initiatief tot het aankopen van de ss Rotterdam. Hiermee wilt u, samen met onder meer het Albeda-college, concreet invulling geven aan het traject wonen-lernen-werken, gericht op de jeugd van met name Rotterdam Zuid. Naar mijn mening geeft u hiermee een goede invulling aan uw maatschappelijk ondernemerschap. Ik wil mijn waardering uitspreken voor uw inspanningen.»²⁸ De financieel toezichthouder, het CFV, is er op dat moment niet van op de hoogte dat de investering in de ss Rotterdam 55 miljoen euro bedraagt.

²⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Thomsen, 5 juni 2014.

²⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

²⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

²⁷ Schriftelijke reconstructie monitoring ss Rotterdam ministerie Wonen en Rijksdienst, 13 augustus 2014, 14-PEW-UV-060 1.

²⁸ Brief Minister van VROM aan bestuur Woonbron, Prestatieoordeel Toegelaten Instellingen 2005 L0665, 30 november 2006, DGW/S&R2006313999.

Op 14 december 2006 gaat de raad van commissarissen akkoord met een verhoging van het budget naar 65 miljoen euro. In het verslag van de vergadering staat: *«dat de vergadering akkoord gaat in de veronderstelling dat de opbrengsten € 74 miljoen bedragen en BNG zal aanhaken bij Woonbron als medeaandeelhouder en financier.»*²⁹

Woonbron breidt het businessplan voor de ss Rotterdam uit

De lokale autoriteiten in Polen bemoeilijken de asbestsanering. Zij voelen zich voor het hoofd gestoten omdat Woonbron voor de asbestsanering geen Poolse rederij gebruikt, maar onder eigen regie werknemers inhuurt. Woonbron versleept daarom de ss Rotterdam in september 2006 naar de Duitse marinehaven Wilhelmshaven. Hier gaat men verder met de asbestsanering en renovatie van de ss Rotterdam.³⁰

Begin 2007 besluit Woonbron om het businessplan voor de ss Rotterdam uit te breiden. Het plan is om, in plaats van de oorspronkelijk geplande 10.000 m², 41.000 m² asbestvrij te maken en in exploitatie te nemen. In de rvc-vergadering van Woonbron van 22 maart 2007 komt de noodzaak van deze uitbreiding ter sprake. Er ligt een voorstel om ook de machinedekken en de zogenaamde «witte ruimten» – de ruimten waar volgens het businessplan geen asbestsanering plaatsvindt – aan boord van de ss Rotterdam van asbest te ontdoen. De aanleiding voor dit voorstel is dat de inspectie van het ministerie (VROM-inspectie) en de brandweer *«gaandeweg verder gaan in hun opvattingen en vragen over de wijze van oplevering en het in exploitatie nemen van het schip»*.³¹ De investeringskosten nemen door deze extra asbestsanering toe van 65 tot 90 miljoen euro. Op 24 april 2007 machtigt de raad van commissarissen het bestuur om tot 100 miljoen euro te investeren en voor 40 miljoen euro deel te nemen in het eigendom van de ss Rotterdam. De gesprekken met de BNG Bank lopen op dit moment nog, maar er is nog geen overeenstemming over deelname.³² Woonbron is dus nog 100 procent eigenaar. In het openbaar verhoor van de heer Kromwijk blijkt dat er in 2007 geen huurovereenkomsten zijn afgesloten voor de extra 31.000 m² die in exploitatie komt.

De heer **Kromwijk**: *«Uiteindelijk zijn die contracten in 2008/2009 gesloten. Er was een hotelexploitant en een Jaarbeursachtige catering-service die de food en beverage en de zalen exploiteerde. Er waren dus twee grote partijen die de vierkante meters gebruikten. Daarnaast waren er de onderwijsinstellingen die er hun leerfunctie onderbrachten en daar ook wat ruimte voor afnamen. Dat zijn de belangrijkste partijen die aan de vierkante meters verbonden waren.»*³³

De Minister en het CFV zijn er niet van op de hoogte dat de beoogde investering in de ss Rotterdam nu 100 miljoen euro bedraagt. Dit blijkt uit de documenten en inlichtingen die de commissie bij de Minister en het CFV heeft gevorderd. Desondanks heeft Kromwijk naar eigen zeggen de Minister telkens op de hoogte gehouden.

De heer **Oskam**: *«Even nog over de samenwerking met het ministerie. U hebt net tegen mevrouw Hachchi gezegd dat het ministerie steeds werd*

²⁹ Verslag rvc Woonbron, 14 december 2006.

³⁰ Moscoviter (2008), p. 112–117.

³¹ Verslag rvc Woonbron, 22 maart 2007.

³² Verslag rvc Woonbron, 24 april 2007.

³³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

geïnformeerd. Op een gegeven moment is het een hard feit dat de renovatiekosten naar 100 miljoen gaan, of zelfs daarboven. Hebt u het ministerie daarover geïnformeerd?»

De heer **Kromwijk**: *«Ik veronderstel van wel, want we hadden regelmatig contact, waarbij ook dit aan de orde was.»*

De heer **Oskam**: *«U was daar gewoon open over?»*

De heer **Kromwijk**: *«Jazeker.»*

De heer **Oskam**: *«Wat zei het ministerie?»*

De heer **Kromwijk**: *«Dat heeft niet tot een heel concrete actie geleid.»³⁴*

Tijdens het verder strippen van het schip ontdekt men dat de stalen vloeren te dun zijn voor het aantal te verwachten bezoekers. De vloeren zijn in de jaren vijftig verstevigd met een dun laagje asbesthoudend beton. De vloeren moeten nu worden kaal gebikt, gesaneerd en opnieuw verstevigd. De investering komt hierdoor uit op 136 miljoen euro in de investeringsraming van 8 november 2007. Deze tegenvaller is door geen van de deskundigen voorzien. Kromwijk meldt deze overschrijding aan de raad van commissarissen van Woonbron. De raad van commissarissen wil dat het bestuur een forensisch financieel onderzoek laat uitvoeren naar de ss Rotterdam. De afdeling Forensic and Dispute Services van de huis-accountant van Woonbron, Deloitte, krijgt opdracht voor het onderzoek.³⁵

Het Deloitte-rapport vermeldt onder andere de volgende conclusies:

- bij de aankoop van de ss Rotterdam heeft onvoldoende diepgaand onderzoek plaatsgevonden, hierdoor is het ook niet aannemelijk dat de investering voor Woonbron tot zes miljoen euro beperkt zou blijven;
- de kostenoverschrijding die in 2007 plaatsvindt, is niet tijdig gemeld;
- de afstemming met de raad van commissarissen is voldoende, deze is bij de belangrijkste beslissingen betrokken;
- de governance van de projectorganisatie van de ss Rotterdam schiet tekort, zo is er geen systematisch risicomanagement en is de informatievoorziening tussen projectleiding en de niveaus daarboven gebrekkig.

De heer Zwarts, die eind 2008 extern toezichthouder bij Woonbron wordt, tilt zwaar aan de inhoud het Deloitte-rapport.

De heer **Zwarts**: *«Als je zo'n rapportcijfer krijgt bij een project dat zo veel geld kost, dat je eigen verantwoordelijkheid is en waarvan je de trekker bent, dan vind ik dat er eigenlijk twee mogelijkheden zijn. Of de raad van bestuur zegt: ik stel mijn portefeuille beschikbaar, want ik heb gefaald. Of de raad van commissarissen zegt: luister eens, het is mooi geweest, maar dit kan zo niet. Beide zijn niet gebeurd. Om uw vraag concreet te beantwoorden: het vraagt ook moed om iemand als Martien [Kromwijk] de wacht aan te zeggen. Dan moet zo'n raad eensgezind zijn en ook het lef hebben, wetende dat er wellicht vanuit de politiek ook nog vragen komen of dat wel kan.»³⁶*

In de eerstvolgende vergadering van de raad van commissarissen, in december 2007, staat de ss Rotterdam centraal op de agenda.³⁷ Kromwijk trekt zich terug als eindverantwoordelijke voor de renovatie van de ss Rotterdam, maar blijft wel betrokken bij de exploitatiekant. De

³⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

³⁵ Moscoviter (2008), p. 157–166.

³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

³⁷ Verslag rvc Woonbron, 6 december 2008.

financieel bestuurder van Woonbron, Johan Over de Vest, neemt de eindverantwoordelijkheid van Kromwijk over. Hij krijgt hierbij ondersteuning van adviesbureau Brink Groep. Toenmalig lid van de raad van commissarissen van Woonbron, de heer Thomsen, herinnert zich tijdens zijn openbaar verhoor het volgende van deze periode:

De heer **Thomsen**: «*Dat is een tijd geweest waarin we bijna wekelijks vergaderden. Inmiddels was Deloitte bezig met een uitgebreid forensisch onderzoek. Van de crisismanager lag er de mededeling dat er veel meer nodig zou zijn. Het bedrag van 140 miljoen euro begon rond te zingen. De Brink Groep is erbij gekomen met een crisismanager. We hadden gevraagd naar hun beste crisismanager maar dat ging niet, want die zat inmiddels in het Rijksmuseum in Amsterdam. We kregen wel een heel goede, ook een toppersoon. Die confronteerde ons ermee dat er dus echt heel veel risico's waren. Daar stond tegenover dat de Brink Groep zich ook heeft ontfemd over een nieuw businessplan. (...) Het was heel noodzakelijk dat er nieuwe leden bij de raad van commissarissen kwamen, maar kun je die erbij betrekken als er zo'n lijk in de kast zit? Het bleef zo dat ik in de hele omgeving een van de weinigen was die echt kritisch was. De geluiden van de kant van het ministerie dat ze het prima vonden en heel enthousiast waren, bleven maar komen. Ook de gemeente toonde zich buitengewoon enthousiast. Ik heb dus gezegd: ik wil aantekening van dat feit; ik kan jullie niet overtuigen dat we moeten stoppen; ik ben ervan overtuigd dat als we de zaak nu verkopen, we er tenminste nog redelijk uitspringen, maar ik wil dit niet verder voor mijn verantwoordelijkheid nemen.*»³⁸

De raad van commissarissen gaat ermee akkoord dat Woonbron als enige risicodragende investeerder het gehele project in de renovatiefase trekt. Hij geeft hierbij aan dat Woonbron voor de exploitatiefase alleen de volkshuisvestelijk te verantwoorden functies dient te vervullen en voor de exploitatie van de overige delen van het schip andere investeerders moet zoeken. Met de BNG Bank zijn er nog steeds gesprekken over een mogelijk aandeelhouderschap en haar mogelijke rol als financier. De BNG Bank heeft een positieve grondhouding, maar neemt geen beslissing zolang er geen zekerheid is over de uiteindelijke businesscase.

Op 10 januari 2008, ruim een maand na de vergadering van december 2007, neemt de rvc van Woonbron een besluit over de ss Rotterdam. Er liggen meerdere scenario's voor:

- per direct beëindigen van alle werkzaamheden;
- afronden van de asbestsanering en alleen verder investeren in het volkshuisvestelijke deel;
- het afbouwscenario.

De rvc besluit tot het afbouwscenario. Hierin is rekening gehouden met het worstcasescenario dat het 175 miljoen euro kost om de ss Rotterdam af te bouwen. Deze investering komt in eerste instantie 100 procent voor rekening van Woonbron. De planning is dat de ss Rotterdam op 1 augustus 2008 wordt afgemeerd in Katendrecht.

2.2.2 Incident bekend bij de Minister (2008–2010)

Problemen bekend bij het CFV en de Minister

Op 1 februari 2008 informeert de heer Over de Vest – het bestuurslid van Woonbron dat benoemd is als crisismanager – het CFV over het crisisma-

³⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Thomsen, 5 juni 2014.

nagement bij Woonbron, dat ontstaan is als gevolg van de oplopende kosten voor de renovatie van de ss Rotterdam.

Op 20 maart 2008 schrijft de directeur Stad en Regio van het ministerie aan Kromwijk: *«In een onderhoud dat u vóór de aankoop heeft gehad met de toenmalige DG Wonen, Annet Bertram, werd van de zijde van het departement aangegeven dat het aandeel van uw corporatie in deze activiteit proportioneel zou moeten zijn met uw kerntaken op het gebied van huisvesting en leefbaarheid. Nu de komst van de ss Rotterdam naar Katendrecht daadwerkelijk in zicht komt, verzoek ik u om aan te geven op welke wijze u invulling gaat geven aan deze voorwaarde.»*³⁹

Het CFV stelt de Minister op 28 maart 2008 per brief formeel op de hoogte van de situatie.⁴⁰ De investering in de ss Rotterdam bedraagt op dat moment 157 miljoen euro. Het CFV laat zich in deze brief kritisch uit over de ontstane situatie en wijst op de politieke consequenties die dit voor de Minister kan hebben. Het CFV stelt dat op basis van het forensisch financieel onderzoek van Deloitte geconcludeerd kan worden dat de kwaliteit van besluitvorming, risicobeheersing en aansturing van het project bij Woonbron onvoldoende is. Het CFV is daarnaast kritisch over de totstandkoming van het rapport zelf; zo is er geen nader onderzoek gedaan naar het vertrek van Eurobalance bv en hebben bijvoorbeeld geen interviews met adviseurs plaatsgevonden. Tot slot wijst het CFV de Minister op de vrijblijvendheid van de verantwoording over het project de ss Rotterdam die Woonbron zich heeft gepermitteerd in haar jaarrekening. Hierdoor heeft het CFV niet eerder kennis kunnen nemen van de opgelopen investering in de ss Rotterdam.

Op 29 april 2008 stellen de Tweede Kamerleden Poppe en Jansen (beiden SP-fractie) schriftelijke vragen aan de Minister. Zij vragen haar of zij van plan is Woonbron aan te spreken op het afwijken van haar maatschappelijke taken volgens het bestel. Minister Vogelaar antwoordt op 9 juni 2008 dat Woonbron met de ss Rotterdam niet is afgeweken van de wettelijke kaders voor woningcorporaties zoals die zijn vastgelegd in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH).⁴¹ De Minister maakt er wel werk van om vast te stellen welk aandeel van de ss Rotterdam nu een volkshuisvestelijke functie heeft.

Woonbron komt in financiële problemen door het project de ss Rotterdam

Woonbron dreigt in april 2008 in betalingsproblemen te komen door de ss Rotterdam. Het WSW zet op 25 april 2008 het faciliteringsvolume van Woonbron op nul. Dit betekent dat Woonbron tot nader order geen geld meer kan lenen met een borging van het WSW. Hierdoor komt de kredietlijn van Woonbron stil te liggen. Het WSW stopt tijdelijk met borgen, omdat uit de prognose die Woonbron aanlevert, blijkt dat haar kasstroom in juni 2008 onvoldoende is.⁴² Hierbij vraagt het WSW zich ook af of de voorspelde kasstromen realistisch zijn.

Op 7 mei 2008 neemt de raad van commissarissen van Woonbron het besluit dat: *«Woonbron zich ten aanzien van de ss Rotterdam beperkt tot de eigen kerntaak, het volkshuisvestelijke deel, voorhands bepaald op*

³⁹ Brief directeur Stad&Regio van het Ministerie van VROM aan bestuursvoorzitter Woonbron, 20 februari 2008, DGWWI/DS&R 2008030754.

⁴⁰ Brief CFV aan Minister van WWI, 28 maart 2008, JM/MV/08.0173.

⁴¹ Aangangsel van de Handelingen II 2007/08, nr. 2644.

⁴² Brief van het WSW aan bestuursvoorzitter Woonbron, 29 april 2008, RP/db/20080429.

*20%. Voor eind 2008 dient het project geheel dan wel voor het overige deel overgenomen te zijn door andere investeerders – waarbij nog zoveel mogelijk van de gestelde doelen worden gehaald. Onderwijl worden voor de zekerheid ook de mogelijke buitenlandse exitmogelijkheden uitgewerkt en zo nodig geëffectueerd».*⁴³ Vanaf dat moment voeren de Minister, het bestuur van Woonbron, het CFV, het WSW en de gemeente Rotterdam maandelijks overleg over het project de ss Rotterdam.

Medio juli 2008 maken Woonbron, de Minister, het CFV en het WSW afspraken die op het volgende neerkomen:

- het WSW verstrekt medio juli een consolidatieverklaring voor een tijdelijke liquiditeitsoverbrugging van 105 miljoen euro door de BNG Bank tot 15 december 2008;
- uiterlijk 15 december 2008 moet het project de ss Rotterdam voor ten minste 80 procent overgenomen zijn door andere investeerders. Woonbron of haar dochter mag dan nog slechts voor maximaal twintig procent eigenaar zijn van de ss Rotterdam;
- uiterlijk 15 december 2008 moet Woonbron financiering zonder WSW-borging voor het project ss Rotterdam hebben geregeld, waarbij geen woningen met een huur lager dan de huurtoeslaggrens als onderpand mogen worden gebruikt;
- in het geval voornoemde financiering niet tot stand komt, de lening van 105 miljoen euro van de BNG Bank dus niet kan worden afgelost en het WSW derhalve genoodzaakt is ter continuering van die lening borgstelling te verlenen aan de BNG Bank voor 105 miljoen euro, zullen nadere voorwaarden worden gesteld, waaronder het aanstellen van een extern toezichthouder door de Minister bij Woonbron.⁴⁴

Het bestuur van Woonbron krijgt binnen de bovengenoemde kaders tot eind 2008 de ruimte van de Minister om een oplossing voor de ss Rotterdam te vinden. Als dit niet lukt, stelt de Minister een externe toezichthouder aan bij Woonbron. Dit is ook een expliciete eis van het WSW.⁴⁵ Het WSW wil alleen onder deze voorwaarden een consolidatieverklaring afgeven, zodat Woonbron de 105 miljoen euro die zij tekort komt voor de ss Rotterdam kan lenen bij de BNG Bank.

De afstemming en bewaking van de voortgang van de bovengenoemde afspraken gebeuren vanaf dit moment binnen de regiegroep voor de ss Rotterdam. De regiegroep bestaat uit leden van het bestuur van Woonbron (de heren Kromwijk en Over de Vest), ambtenaren van het ministerie (de heren Schaap en Van Giessen), een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam (de heer Van Hulst, directeur dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting), de directeur van het CFV (de heer Van der Moolen) en de directeur van het WSW (de heer Van der Post).

Vervolgens maken Woonbron en de gemeente Rotterdam op 3 juni 2008 afspraken over het exploitatieresultaat van de ss Rotterdam.⁴⁶ De gemeente verlengt het kadecontract met vijftien jaar en laat de parkeerterreinen voor het parkeerterrein behorende bij de ss Rotterdam vrij. Ook is de gemeente bereid om gedurende vijf jaar een aantal ruimtes aan boord van de ss Rotterdam te huren en om onder marktconforme voorwaarden

⁴³ Verslag rvc Woonbron, 7 mei 2008.

⁴⁴ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 95.

⁴⁵ Verslag rvc Woonbron, 3 juli 2008.

⁴⁶ Brief van wethouder Economie, Haven en Milieu aan gemeenteraad Rotterdam 25 november 2008, 204752.

met Woonbron een ontwikkelingsovereenkomst af te sluiten voor de ontwikkeling van het Rivierkwartier en het Havenkwartier. De belangrijkste voorwaarde die hier tegenover staat is dat Woonbron de exploitatie van de ss Rotterdam voor vijftien jaar garandeert. Hiermee levert de gemeente Rotterdam indirect een financiële bijdrage aan de ss Rotterdam. Woonbron sluit in juni 2008 ook een huurcontract af met hotelketen Hoscom voor de exploitatie van het hotel aan boord van de ss Rotterdam. Uiteindelijk sluit Woonbron ook een contract af met de Jaarbeurs voor het congresgedeelte aan boord. De latere externe toezichthouder, de heer Zwarts, herinnert zich dat deze contracten vanwege de geboden condities minder gunstig zijn voor de corporatie, waardoor er veel risico bij Woonbron ligt.⁴⁷

Daarnaast werkt het bestuur van Woonbron het zogenaamde exitscenario uit dat uitgaat van volledige verkoop van de ss Rotterdam. Ooms Makelaars schat de verkoopopbrengst van de ss Rotterdam in zijn taxatierapport van 19 juni 2008 op 200 miljoen euro. De taxatie gaat uit van verkoop vrij van gebruik en met een casinofunctie aan boord. Opvallend genoeg zijn deze uitgangspunten strijdig met de overeenkomst die Woonbron net heeft afgesloten met de gemeente Rotterdam en hotelketen Hoscom. Tijdens zijn openbaar verhoor geeft Kromwijk aan dat de getaxeerde waarde van 200 miljoen euro gezien moet worden als een verkenning.

De heer **Kromwijk**: *«Je bekijkt dan welke mogelijkheden er op de wereldmarkt zijn. Wij hebben dat actief gemaakt door zowel Ooms als een makelaar in Parijs, die die wereld beter kende, daarvoor een opdracht te verschaffen. Daarvoor heb je wel een indicatie nodig wat de prijs zou kunnen zijn. In die context moet u de taxatiewaarde van Ooms, die u zojuist citeerde, plaatsen.»*⁴⁸

Wanneer de heer Zwarts eind 2008 als extern toezichthouder wordt aangesteld, informeert hij naar de taxatie door makelaar Ooms. De commissie vraagt de heer Zwarts hiernaar.

De heer **Zwarts**: *«Ja. Ik zei dus: als je het schip nu ziet en als je ziet wat wij nu aan het doen zijn, hoe kom je [makelaar Ooms] dan aan 200 miljoen? Ja, er was een beetje op dit en dat, nou ja, lang verhaal kort: uiteindelijk kwam hij op een veel lager bedrag. Het hoogste bedrag dat hij toen noemde, was naar ik meen 150 miljoen, maar dat was dan gekoppeld aan het casino. Dan zou hij wel kopers weten, in Singapore en weet ik waar niet. Ik zeg: maar wij hebben helemaal geen vergunning voor een casino! Toen heb ik nog laten nagaan of er ooit een kans zou zijn dat het schip die vergunning zou krijgen. Nou, er kwam een helder antwoord uit het Haagse: nee. Dus ik zeg weer tegen Ooms: dat moeten we dus vergeten.»*⁴⁹

De terugkeer van het schip naar Katendrecht in Rotterdam

Op 6 augustus 2008 stelt het Tweede Kamerlid Jansen (SP-fractie) schriftelijke vragen over de investeringen in de ss Rotterdam naar aanleiding van het artikel «Hoofdpijnproject komt eindelijk naar huis» en

⁴⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

⁴⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

⁴⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

het jaarverslag van Woonbron over 2007.⁵⁰ Dit artikel is geschreven naar aanleiding van de thuiskomst van de ss Rotterdam op 4 augustus 2008. Het besluit van Woonbron om de ss Rotterdam af te bouwen in de Rotterdamse wijk Katendrecht is vooral ingegeven door een conflict met de Duitse aannemer Imtech – verantwoordelijk voor de aanleg van installaties aan boord – over het meerwerk en de opgelopen vertraging. Imtech zit twintig miljoen euro boven het afgesproken budget van 25 miljoen euro. Het bestuur van Woonbron besluit daarom om de installatiewerkzaamheden in Wilhelmshaven op te schorten en voort te zetten in Katendrecht. Het laat voor 15 miljoen euro beslag leggen bij Imtech.⁵¹

In het najaar van 2008 volgen er verschillende berichten in de media over de ss Rotterdam. De Telegraaf kopt bijvoorbeeld op 30 oktober 2008 «ss Rotterdam lijkt financiële Titanic.» Het NRC Handelsblad van 12 november 2008 kopt «*Het kost 200 miljoen, het levert 200 miljoen op; Directeur Rotterdamse woningcorporatie over de «hardnekkige beeldvorming» over kosten historisch schip Katendrecht.*»⁵² Kromwijk doet in dit interview een poging om de beeldvorming rond de ss Rotterdam recht te zetten. In de uitzending van Pauw en Witteman van 6 november 2008 stelt Kromwijk dat Woonbron de investering van bijna 200 miljoen euro in de ss Rotterdam terugverdient.

Kort hiervoor, in september 2008, wint Woonbron met het project de ss Rotterdam de prijs voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De organisatie van de MVO-prijs ligt in handen van de organisatie Switch en is mede mogelijk door een financiële bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast kritiek krijgt Woonbron dus ook lof voor haar initiatief voor de ss Rotterdam. Zwarts, die in december van dat jaar als externe toezichthouder bij Woonbron wordt benoemd, herinnert zich:

De heer **Zwarts**: «*Ja, hij [Martien Kromwijk] voelde zich gesteund. Daar had hij ook wel aanleiding voor. Rotterdam vond het prachtig dat dit schip terugkwam; ze stonden met allerlei vlaggetjes langs de lijn. De Minister bracht dit ook als een voorbeeld van hoe je een moeilijke wijk zou kunnen ontwikkelen.*»⁵³

De Tweede Kamer volgt het project de ss Rotterdam inmiddels nauwlettend. De leden van de vaste commissie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) vragen Minister Vogelaar inzage in een aantal documenten rond de ss Rotterdam, waaronder de samenvatting van het vertrouwelijke forensisch-financiële onderzoek van Deloitte van maart 2008. In de begeleidende brief van 30 oktober 2008 geeft de Minister ook een toelichting op de procesgang rond de ss Rotterdam bij het ministerie. In de brief staat onder andere dat de DG van het ministerie mondeling toestemming heeft verleend voor de ss Rotterdam. Ook stelt de Minister dat het aan woningcorporaties is toegestaan om in de (her)ontwikkelingsfase van projecten voor 100 procent verantwoordelijk te zijn voor de voorfinanciering, maar in de exploitatiefase moet de deelname van de corporatie proportioneel zijn aan de kerntaken.⁵⁴ Op 6 november 2008 volgt een debat over de ss Rotterdam met Minister Vogelaar in de Tweede

⁵⁰ Het Financieele Dagblad, 4 augustus 2008; Jaarverslag Woonbron 2007; Aangangsel van de Handelingen II 2007/08, nr. 3444.

⁵¹ Moscoviter (2008), p. 199–207.

⁵² De Telegraaf, 30 oktober 2008; NRC Handelsblad, 12 november 2008.

⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

⁵⁴ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 86.

Kamer. Over dit debat zegt toenmalig Minister Vogelaar het volgende in het openbaar verhoor.

Mevrouw **Vogelaar**: *«Het was een behoorlijk pittig debat, waarin de Kamer mij stevig aan de tand voelde; en terecht, denk ik (...). Er is te laat heel scherp gekeken naar de steeds maar aangepaste businesscases, zal ik maar zeggen. (...) Het is gaan schuiven met dat er bij het departement, dat heeft gezegd «ja, ga dit maar doen», bij de intern toezichthouder en de bestuurder onvoldoende besef is geweest dat een boot echt iets heel anders is dan huizen bouwen. Daar is het al misgegaan. Als je dan zegt «je mag het doen», moet je scherpe condities hebben: wat betekent dat? Dat is natuurlijk primair de verantwoordelijkheid van de bestuurder en de intern toezichthouder, maar ik denk dat het departement, en ik dus ook, daar misschien scherper op had kunnen zijn.»*⁵⁵

Minister Vogelaar kondigt op 13 november 2008 aan dat zij aftreedt als Minister voor WWI, omdat de partijleiding van de PvdA het vertrouwen in haar opzegt. Het optreden van de Minister in het Kamerdebat over de ss Rotterdam is een van de factoren.

Woonbron onder extern toezicht geplaatst

Woonbron slaagt er niet in om binnen de randvoorwaarden die de Minister heeft gesteld, met een oplossing te komen voor de ss Rotterdam. Minister Van der Laan, die Vogelaar opvolgt, stelt daarom op 15 december 2008 een passief externe toezichthouder aan bij Woonbron, in de persoon van de heer Zwarts. De heer Van Giessen, toenmalig directeur Woningmarkt op het ministerie, herinnert zich het ministerschap van de heer Van der Laan als volgt:

De heer **Van Giessen**: *«Bij het ministerie is er zeker iets veranderd. Op het moment dat Van der Laan binnenkwam – toen speelden Servatius, Woonbron en Rochdale al – is er een brief voorbereid (...) om het stelsel in ieder geval op een aantal onderdelen aan te passen, naar aanleiding van de ervaringen die we hadden gehad. Vanaf die tijd zijn wij er dus anders in gaan zitten. We wilden met name grenzen stellen aan dat commerciële stuk. Het heeft ons toch wel verrast dat je zover kon gaan met een project als kon ten tijde van Woonbron.»*⁵⁶

Eind 2008 heeft Minister Van der Laan een gesprek met de raad van commissarissen van Woonbron. Hij vertelt hierover in het openbaar verhoor.

De heer **Van der Laan**: *«Dat was een stevig gesprek, omdat toen – dat was heel kort na het Kamerdebat over Woonbron over dat schip – duidelijk was dat er heel veel moest gebeuren om te voorkomen dat dit schip als project ten onder ging. Dat was het onderwerp van het gesprek en ik vond de raad van commissarissen daarin niet erg receptief.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Wat bedoelt u daarmee?»*

De heer **Van der Laan**: *«Ik herinner me dat de voorzitter van de raad van commissarissen toen hij zijn opinie over het Kamerdebat gaf daarin in ieder geval de woorden «waan van de dag» gebruikte. Ik vond dat uitermate ongepast, want er was een groot probleem.»*

(...)

⁵⁵ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

⁵⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

De heer **Van der Laan**: *«Maar hoe vindt u het dat een woningcorporatie die, op dat moment naar ik meen op een verlies van twee honderd zoveel miljoen afkoerst, de heel erge zorgen die de Kamer zich daarover maakt, bestempelt als «waan van de dag»?»*

Mevrouw **Hachchi** : *«Welke afspraken maakte u met de raad van commissarissen in dat eerste gesprek?»*

De heer **Van der Laan**: *«Die hadden te maken met het afboeken. Ze moesten een deel van het verlies gewoon officieel gaan nemen. Ze moesten verkopen. Dat hoorde bij het maken van een businesscase. Ze moesten er voor een deel uitstappen. Ze moesten Zwarts aanvaarden en het samen met hem gaan doen. Ja, er was wel een heel rijtje met dingen waar we het over moesten hebben.»⁵⁷*

Hoewel Minister Van der Laan meteen ingrijpt bij Woonbron, spreekt hij in de brief van 15 december 2008 waarin hij de Tweede Kamer hierover informeert, tegelijkertijd zijn waardering uit voor het initiatief met de ss Rotterdam: *«Alvorens u te informeren over de maatregelen die ik genoodzaakt ben om te treffen bij Woonbron, hecht ik eraan om mijn waardering uit te spreken over het initiatief dat Woonbron heeft genomen als het gaat om de SS Rotterdam.»⁵⁸*

De Minister kiest bewust een externe toezichthouder met een zakelijke inslag om te helpen de problemen op te lossen. De heer Hans Zwarts heeft veel ervaring in het bedrijfsleven, hij was bijvoorbeeld CEO bij Randstad. De heer Zwarts herinnert zich zijn aanstelling als volgt:

De heer **Zwarts**: *«Toen zei de DG: de Minister zou het toch erg op prijs stellen als u een keer naar Den Haag kwam en daar met ons over sprak, want dit is een belangrijk probleem. Ik bracht in dat ik van volkshuisvestelijke zaken geen verstand had en dat mijn toegevoegde waarde daar dus niet in zat, maar daar ging het ook niet om. Het ging om het grote probleem van de kosten en de beheersbaarheid daarvan, het hele project en de consequenties van het schip voor de corporatie.»⁵⁹*

Woonbron krijgt op 15 december 2008 een aanwijzing van de Minister om een plan op te stellen voor de verdere afbouw, exploitatie, financiering en verkoop van de ss Rotterdam. Dit plan moet gereed zijn op 1 maart 2009. Daarnaast moet een plan worden gemaakt voor de financiering van Woonbron in de komende vier jaar.

Aan deze aanwijzing van 15 december gaat een discussie vooraf. Woonbron, de Minister, het WSW en het CFV voeren gesprekken over het financieringsplan van Woonbron voor de ss Rotterdam.⁶⁰ Woonbron is van plan om haar niet door het WSW geborgde activiteiten, waaronder de ss Rotterdam, te financieren met de zogenaamde clubdeal. De clubdeal houdt in dat Woonbron 11.000 sociale huurwoningen inzet als onderpand om 450 miljoen euro financiering te verkrijgen. Dit betekent echter dat Woonbron sociale huurwoningen verhypotheeft om een lening voor commerciële doeleinden aan te gaan.

⁵⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

⁵⁸ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 95.

⁵⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

⁶⁰ Verslag bestuurlijk overleg ss Rotterdam, november 2008.

Het WSW heeft het recht van eerste hypotheek op de 11.000 woningen van Woonbron en wil niet dat Woonbron de woningen voor dit doel inzet. Uiteindelijk stemt het WSW er alsnog mee in om tot 1 maart 2009 onderpand vrij te geven om te voorzien in het benodigde kasgeld voor de afbouw van de ss Rotterdam.

Op 1 maart 2009 moet Woonbron een nieuw financieringsplan indienen bij de Minister. Dat financieringsplan moet kunnen rekenen op de instemming van het WSW en het CFV. Als de deadline van 1 maart 2009 nadert, dreigt het WSW de vrijgave van het onderpand niet te verlengen. Hierdoor zou Woonbron direct in betalingsproblemen komen. Het WSW wil alleen onderpand vrijgeven als het bestuur van Woonbron terugtreedt. Het WSW stelt zich nu minder flexibel op ten aanzien van Woonbron en het project de ss Rotterdam. Volgens een interne memo van het ministerie komt dit omdat het WSW de steun voor Woonbron als wisselgeld inzet om steun van de Minister te krijgen voor haar European Medium Term Note (EMTN)-programma.⁶¹ Met dit programma kunnen corporaties door de uitgifte van waardepapieren zelf geld aantrekken op de kapitaalmarkt.⁶² De toenmalige voorzitter van de raad van commissarissen van het WSW, de heer Van Dam, heeft tijdens zijn openbaar verhoor het volgende over de inhoud van deze memo van het ministerie gezegd:

De heer **Van Dam**: *«Ik zei tegen de bestuurder, tegen Van der Post: luister eens, in het overleg met Woonbron hebben wij nu zo veel concessies gedaan die ook de Minister goed uitkwamen – laat ik het voorzichtig zeggen – dat hij best eens wat terug mag doen, dus bel hem maar dat wij nu in dit stadium eens een gesprek met hem willen hebben om dat vastgelopen dossier over EMTN weer op het spoor te krijgen.»*⁶³

Hierbij is Van Dam zich er echter ook terdege van bewust dat het om een noodsituatie gaat en het geen optie is dat het WSW Woonbron niet tegemoetkomt in de oplossing.

De heer **Van Dam**: *«Jazeker. Een corporatie lieten wij nooit failliet gaan; dat past niet in het stelsel. Als een corporatie iets doms doet waardoor zij mogelijkerwijs wel failliet gaat of kan gaan, is dat meestal omdat zij zich niet aan de voorschriften heeft gehouden. Dan kom je dus op een terrein van... Laat ik het zo zeggen: dan kom je er met het toepassen van de gewone regels niet meer uit.»*⁶⁴

Het WSW heeft instemming van het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) nodig om dit programma te kunnen realiseren. De VNG wil niet dat het EMTN-programma er komt.⁶⁵ De Minister neemt, namens het Rijk, een ietwat neutralere positie in. De heer Van der Laan heeft tijdens zijn verhoor het volgende over het EMTN-programma van het WSW gezegd:

⁶¹ Zie deelrapport Vestia, paragraaf 2.3.4.

⁶² Ministerie WWI, Nota aan de Minister, financiering Woonbron, 13 februari 2009.

⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.

⁶⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.

⁶⁵ Brief van Minister VROM en voorzitter van de VNG aan directeur WSW, Standpunt ten aanzien van de achtervang, 9 juni 2008, abc2008045859.

De heer **Van der Laan**: *«Ik was daar op zich niet tegen, maar ik wist dat het Ministerie van Financiën daar flinke aarzelingen bij had en het was gewoon niet aan de orde. Het ging om de vraag hoe we omgingen met Woonbron. Ik hield dat dus wel af.»*⁶⁶

De spanning loopt ondertussen verder op bij Woonbron. In januari 2009 tekent Woonbron pro forma bezwaar aan tegen de aanstelling van de externe toezichthouder, maar trekt dit later weer in. Vervolgens besluit de heer Thomsen op 6 april 2009 om terug te treden uit de raad van commissarissen van Woonbron. Hierover zegt hij:

De heer **Thomsen**: *«De belangrijkste reden was dat de zaak inmiddels in de Tweede Kamer aan de orde was en ik bij de strategie en het handelen van het bestuur betrokken wilde worden. De voorzitter van de raad van commissarissen zei daarop: nee, eerst maar even afwachten wat er gaat gebeuren. Dat was voor mij de druppel die de emmer deed overlopen en daarom zei ik: «ho eens eventjes, wij zijn er als raad van commissarissen voor om er nu bovenop te zitten, dus ik wens nu direct een vergadering van de raad van commissarissen. Als de voorzitter dat niet doet, trek ik mijn consequenties en stap ik op». Er waren meer redenen, en die heb ik ook in die brief gezet, maar dat was voor mij hetgeen waarvan ik zei: nu is het echt gebeurd.»*⁶⁷

In de Tweede Kamer vindt op 7 april 2009 een debat (een algemeen overleg) plaats over misstanden bij Rochdale en SGBB en de situatie bij Woonbron.⁶⁸ Naar aanleiding van dit debat overwegen de Kamerleden Jansen (SP-fractie), Van Bochove (CDA-fractie), Van der Burg (VVD-fractie) en Depla (PvdA-fractie) een motie in te dienen, waarin zij de Minister vragen om de raad van commissarissen van Woonbron ertoe te bewegen om af te treden vanwege de problemen met de ss Rotterdam. De rvc van Woonbron verneemt ook deze geluiden uit de Tweede Kamer en vergadert over deze mogelijke motie op 15 april 2009. De rvc neemt het besluit om de uitkomst van de stemming over de motie in de Kamer af te wachten, maar af te treden als de Tweede Kamer de motie aanneemt. De motie wordt op 22 april 2009 daadwerkelijk ingediend en de volgende dag door de Tweede Kamer aangenomen.⁶⁹ Op 27 april 2009 overhandigt de rvc zijn ontslagbrief aan Minister Van der Laan.⁷⁰ Twee leden blijven tijdelijk aan met uitsluitend de taak om een nieuwe raad van commissarissen te benoemen. Het bestuur van Woonbron blijft aan. Volgens Kromwijk heeft Minister Van der Laan er ook bij hem op aangedrongen dat hij aanblijft als bestuurder.

De heer **Kromwijk**: *«Ik kan u vertellen dat Minister Van der Laan mij twee opeenvolgende vrijdagen in een lang telefoongesprek heeft voorgehouden dat aftreden voor mij niet de aangewezen weg was. Hij vond dat wij weliswaar weinig verstand hadden van stoomschepen, maar wel heel goede bestuurders waren van een corporatie. Hij wilde het belang onderstrepen van de continuïteit van de corporatie.»*⁷¹

⁶⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

⁶⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Thomsen, 5 juni 2014.

⁶⁸ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 115.

⁶⁹ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 108.

⁷⁰ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 114.

⁷¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

De heer Van der Laan heeft de uitspraak van de heer Kromwijk dat hij hem heeft overtuigd om aan te blijven als bestuurder, niet bevestigd, maar wel het volgende hierover gezegd:

De heer **Van der Laan**: *«Ik heb wel tegen hem gezegd: ruim de troep op; ik vind je een hartstikke goede volkshuisvester, dus dat kun je. Ik heb er echter geen herinnering aan dat hij van plan was om de handdoek in de ring te gooien.»*⁷²

Kromwijk blijft aan als bestuursvoorzitter van Woonbron en lijkt zich hierbij politiek gesteund te voelen. De externe toezichthouder, de heer Zwarts, vatte het tijdens het verhoor als volgt samen.

De heer **Zwarts**: *«Door zijn optreden en doordat hij op zijn minst de indruk wekte dat hij politiek gedekt werd, had hij ook zowel binnen als buiten een sterke positie. Hij had het idee: «Au fond ben ik met de goede dingen bezig. Het wordt nu iets duurder, maar ...» Dat heeft zijn kritisch vermogen niet gestimuleerd.»*⁷³

De Minister beoordeelt de plannen die Woonbron in maart 2009 bij hem heeft ingediend voor de ss Rotterdam als onvoldoende. De Minister kiest er vervolgens voor om de ss Rotterdam op afstand van Woonbron te plaatsen en neemt hiertoe de volgende maatregelen:

- De Minister besluit om de heer Zwarts te benoemen tot actief toezichthouder. Hiermee krijgt de heer Zwarts de bevoegdheid om zelf plannen te maken op de punten waarvoor de Minister een aanwijzing heeft gegeven. In dit geval zijn dat een verkoopplan voor de ss Rotterdam en een financieringsplan voor Woonbron. De heer Zwarts moet deze plannen voor 1 juni 2009 herzien.
- De Minister maakt met Woonbron de afspraak dat hij een bestuurder zal voordragen die «in ieder geval zolang Woonbron participeert in het project ss Rotterdam, verantwoordelijk en bevoegd is voor de afbouw, exploitatie, financiering en verkoop van de ss Rotterdam (voor zover juridisch mogelijk). De raad van commissarissen van Woonbron zal deze bestuurder in de raad van bestuur van Woonbron aanstellen.»⁷⁴

De BNG Bank verlengt het door het WSW geborgde krediet van 105 miljoen euro tot 1 juni 2009 in afwachting van de herziene plannen van de externe toezichthouder.

Een belangrijk onderdeel van het financierings- en verkoopplan is dat Woonbron de ss Rotterdam afwaardeert in haar jaarrekening over het verslagjaar 2008.

Op verzoek van de Tweede Kamer geeft de Minister Pricewaterhouse-Coopers (PWC) opdracht voor een contra-expertise van de businesscase van 29 april 2008 van het project de ss Rotterdam.⁷⁵ Deze contra-expertise beoordeelt de businesscase op punten als plausibel, maar op veel punten als onvoldoende of niet plausibel. Woonbron hanteert een taxatiewaarde van 170 miljoen euro en een voortbrengingswaarde van 170 miljoen euro (199,2 miljoen euro investering minus 29,2 miljoen euro voor de claims die zijn ondergebracht bij Woonbron).

⁷² Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

⁷³ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

⁷⁴ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 105.

⁷⁵ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 105.

Naast deze contra-expertise van PWC wijzen ook de adviezen van het CFV, het WSW en de externe toezichthouder, de heer Zwarts, uit dat de reële exploitatiewaarde van de ss Rotterdam lager ligt.⁷⁶ Woonbron rekent in haar taxatie bijvoorbeeld allerlei zaken mee, zoals juridische claims en het ontwikkelrecht in Katendrecht, die strikt genomen niet tot de exploitatiewaarde van de ss Rotterdam behoren. Op last van de Minister moet Woonbron de exploitatiewaarde voor de ss Rotterdam bijstellen naar 120 tot 130 miljoen euro. Dit resulteert in een afwaardering van 70 tot 90 miljoen euro. Woonbron neemt uiteindelijk een boekverlies van 84 miljoen euro op in haar jaarrekening over 2008, uitgaande van een totale investering van 210 miljoen euro in de ss Rotterdam. Het door het WSW geborgde krediet van 105 miljoen euro blijft voorlopig in stand. Het is de bedoeling dat Woonbron deze lening aflost uit eigen middelen en een lening met commercieel vastgoed als onderpand.

Op 3 juni 2009 start de externe bestuurder voor de ss Rotterdam, Onno van den Brink, bij De Rederij bv, de verbinding waarin Woonbron het schip na de aankoop heeft ondergebracht. In juni 2009 start ook de nieuwe voorzitter van de raad van commissarissen van Woonbron, de heer Veenman. De Minister wil nog dat De Rederij een raad van commissarissen aanstelt die los staat van Woonbron. KPMG krijgt de opdracht om een informatie-memorandum voor de verkoop van de ss Rotterdam op te stellen.

De externe toezichthouder, Zwarts, dient op 24 juni 2009 het herziene financieringsplan voor Woonbron in bij de Minister. De Minister informeert de Tweede Kamer hierover.⁷⁷ Het plan is dat Woonbron 84 miljoen euro verliesfinanciering en dertien miljoen euro financiering voor haar aandeel van twintig procent in de ss Rotterdam aantrekt. De verliesfinanciering komt uit de eigen middelen van Woonbron en een lening met commercieel vastgoed als onderpand. Het financieringsplan gaat ervan uit dat de totale investering in de ss Rotterdam 210 miljoen euro bedraagt en de opbrengsten op termijn 113 miljoen euro. Het plan bevat een terugvalscenario om in een grotere financieringsbehoefte te voorzien voor de ss Rotterdam als het niet tijdig lukt om een opbrengst van 113 miljoen te genereren. Woonbron moet in dit geval tijdig in overleg treden met het WSW, het CFV en de Minister.

De feestelijke opening van de ss Rotterdam staat gepland op 27 juli 2009. Er treedt echter vertraging op, onder andere door de uitgestelde oplevering van de technische installaties en het wegvallen van twee contractpartijen voor de interieurbouw. Tweede Kamerlid Van der Burg (VVD-fractie) stelt op 27 augustus 2009 schriftelijke vragen over de uitgestelde oplevering van de ss Rotterdam aan Minister Van der Laan.⁷⁸ Uiteindelijk vindt oplevering van de ss Rotterdam een half jaar later plaats in februari 2010. De totale investering in de ss Rotterdam bedraagt dan 257 miljoen euro.⁷⁹ De toegenomen kosten ten opzichte van de eerdere raming van 210 miljoen euro zijn onder andere het gevolg van meerwerk aan de technische installaties.

⁷⁶ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 105.

⁷⁷ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 123.

⁷⁸ Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. 339.

⁷⁹ Jaarverslag Woonbron (2009).

Ondanks dat de ss Rotterdam op last van de Minister op afstand van Woonbron is geplaatst, bemoeit Kromwijk zich nog met de verkoop. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een interne e-mail van het CFV van 2 november 2009 en uit het openbaar verhoor van de heer Zwarts.⁸⁰

De heer **Zwarts**: *«Dat was het verhaal van die Franse mensen. Dan kwam je op klinieken en gezondheidszorg; afijn, het was een heel verhaal. Ik heb daarnaar gekeken en er heeft nog iemand naar gekeken, maar de conclusie was: «Martien [Kromwijk], laten wij nou in godsnaam ophouden. Laten wij ophouden met dit soort gesprekken en met nieuwe mensen die het geld niet hebben.»*⁸¹

Eind 2009 is duidelijk dat verkoop van de ss Rotterdam op korte termijn niet lukt. De externe toezichthouder, de heer Zwarts, schrijft hierover in zijn eindrapportage aan de Minister dat naar zijn mening het financierings- en verkooptraject voor het project de ss Rotterdam nu niet geforceerd moet worden. Het is beter om te wachten totdat de eerste cijfers van de exploitatie van het schip gepresenteerd kunnen worden. Zijn inschatting op dat moment is dat de verkoop van de ss Rotterdam zeker nog een jaar kan duren. Zijn advies aan de Minister is daarom om de aflossing van het door het WSW geborgde krediet van 105 miljoen euro bij de BNG Bank in ieder geval te verlengen tot 31 augustus 2011. Hierbij is medio 2010 volgens hem het moment om te bepalen of het terugvalsce- nario in werking treedt, als de verkoop van de ss Rotterdam op korte termijn niet reëel blijkt te zijn.⁸²

Per 1 januari 2010 stopt de heer Zwarts als externe toezichthouder.

Inmiddels heeft de nieuwe raad van commissarissen het beleid van het bestuur van Woonbron inzake de ss Rotterdam geëvalueerd. Hij ziet geen aanleiding tot arbeidsrechtelijke maatregelen richting het bestuur van Woonbron. De Minister bevestigt dit ook in antwoord op de schriftelijke vragen van Tweede Kamerlid Jansen (SP-fractie) van 5 januari 2010.⁸³

In januari 2010 is er ook nog enige ophef over het al dan niet asbestveilig zijn van de ss Rotterdam. Het schip is echter asbestveilig, beschikt over de benodigde vergunningen en is publiekstoegankelijk.

2.2.3 Exploitatie en verkoop van de ss Rotterdam (2010–2013)

De ss Rotterdam in exploitatie

Vanaf 15 februari 2010 opent de ss Rotterdam zijn deuren voor het publiek. Het schip trekt in 2010 zo'n 579.000 bezoekers. Het schip voldoet daarmee enigszins aan de verwachtingen. In de ramingen voor de ss Rotterdam is het uitgangspunt aanvankelijk 750.000 bezoekers. Op de dienstverlening is het een en ander aan te merken. Dit komt onder andere doordat de 450 mbo-leerlingen, die een deel van hun opleiding aan boord volgen, de kneepjes van het vak nog niet helemaal beheersen. Daarnaast is de organisatie complex met vier verschillende exploitanten die samen dertien dekken van het schip in gebruik hebben.⁸⁴

⁸⁰ Interne e-mail CFV, 2 november 2009.

⁸¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

⁸² Eindrapportage Hans Zwarts aan Minister van WWI, 23 december 2009.

⁸³ Aangangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. 1537.

⁸⁴ NRC Handelsblad, 28 januari 2011.

In februari 2010 publiceert de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV), in opdracht van Woonbron, een evaluatie van de maatschappelijke effecten van de ss Rotterdam. Het is een studie naar het maatschappelijk rendement van de ss Rotterdam op drie niveaus: voor de stad als geheel, voor Rotterdam-Zuid en Katendrecht in het bijzonder en voor het onderwijs en de arbeidsmarkt. De SEV becijfert de maatschappelijke effecten op 60 tot 120 miljoen euro. Tijdens zijn openbaar verhoor liet Kromwijk blijken dat hij een maatschappelijke effectrapportage, zoals die van de SEV, tot op zekere hoogte nog steeds ziet als legitimatie van de investering van Woonbron in de ss Rotterdam.⁸⁵

Het onderzoek van SEV heeft geen gevolgen voor de getaxeerde waarde van de ss Rotterdam. In het jaarverslag over 2009 neemt Woonbron een extra boekverlies van 49 miljoen euro op de ss Rotterdam voor haar rekening. Woonbron gaat hierbij uit van een investering van 257 miljoen euro en een waarde van 126 miljoen euro voor de ss Rotterdam.

In de eerste helft van 2010 doen zich verschillende ontwikkelingen voor. De afspraak van Woonbron met de Minister is dat medio 2010 de afweging volgt of het terugvalsce­nario in werking treedt. De heer Van den Brink stopt op 1 juli 2010 als bestuurder van De Rederij. Er is nog geen onafhankelijke commissaris gevonden voor De Rederij, zodat maar beperkt aan de ministeriële voorwaarde van onafhankelijkheid is voldaan. De exploitatieresultaten voor de ss Rotterdam vallen tegen. De reden hiervoor is dat de bezettingsgraad van het hotel te ambitieus is berekend op 75 procent. De combinatie van een viersterrenhotel en short stay pakt niet goed uit. Daarnaast ontbreekt er in het huurcontract tussen Woonbron en de exploitant van het hotel, de hotelketen Hoscom, een prikkel om de bezettingsgraad te verhogen.⁸⁶ Tot slot leiden eerdere pogingen van de heren Kromwijk, Hagens en De Regt om kopers (voor aandelen) voor de ss Rotterdam te zoeken – waarbij al dan niet het informatiememorandum van KPMG is verstrekt – ertoe dat er informatie uitlekt en een beeldvorming bestaat over de prijs.

De raad van commissarissen van Woonbron besluit op 4 juni 2010 om het verkoopproces van de ss Rotterdam voorlopig op te schorten en de ss Rotterdam verder af te waarderen in de jaarrekening.⁸⁷ Hierdoor treedt het terugvalsce­nario in werking en moet Woonbron in overleg over de herfinanciering van het door het WSW geborgde krediet van 105 miljoen euro bij de BNG Bank.

Op 29 juni 2010 kondigt Kromwijk in een persbericht zijn vertrek aan als bestuursvoorzitter bij Woonbron. Hij blijft tot januari 2011 in dienst bij Woonbron en krijgt een vergoeding van € 425.000 mee. De reden van het opstappen van Kromwijk is een verschil van inzicht tussen hem en de raad van commissarissen van Woonbron over de ss Rotterdam, zo bevestigt de heer Kromwijk tijdens zijn openbaar verhoor.⁸⁸

In februari 2010 valt het kabinet-Balkenende IV over de missie naar Afghanistan (Uruzgan). De PvdA-bewindslieden, onder wie Minister Van der Laan, stappen uit het kabinet. Het kabinet-Balkenende IV is dan demissionair en Minister Middelkoop van Defensie wordt tevens Minister

⁸⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

⁸⁶ Verslag rvc Woonbron, 26 juli 2010.

⁸⁷ Verslag rvc Woonbron, 4 juni 2010.

⁸⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

voor WWI. Op 14 oktober 2010 start Minister Donner als verantwoordelijk Minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Rutte I.

In het rvc-verslag van Woonbron van 28 september 2010 valt te lezen dat de Minister vasthoudt aan de lijn om De Rederij bv qua governance-structuur op afstand van Woonbron te plaatsen. Dit betekent dat er, na het vertrek van Onno van den Brink op 1 juli 2010, een nieuwe onafhankelijke bestuurder voor De Rederij bv moet komen. Op 7 september 2010 treedt de heer Wondolleck aan als voorzitter van de raad van commissarissen van De Rederij bv. Op 18 november 2010 trekt de heer Smit zich terug als directeur van de Exploitatiemaatschappij bv. Zo zit Woonbron met twee bv's voor de ss Rotterdam, zonder bestuurder van buiten Woonbron.

Vanwege het opschorten van de verkoop van de ss Rotterdam treedt het terugvalsscenario in werking. Woonbron moet met een financieringsplan komen voor de aflossing van de door het WSW geborgde lening van 105 miljoen euro bij de BNG Bank. Woonbron doet in september 2010 een voorstel om de 105 miljoen euro af te lossen met:

- 20 miljoen euro opbrengsten uit verkoop aan collega-corporaties;
- 45 miljoen euro opbrengsten uit verkoop aan beleggers;
- Een lening van 40 miljoen euro met sociale huurwoningen als onderpand. Het WSW moet het onderpand op deze woningen vrijgeven.

Woonbron heeft voor dit financieringsplan instemming nodig van de Minister en het WSW. Het WSW moet instemmen met het vrijgeven van onderpand en de Minister moet toestemming geven om van het 90 procent-criterium af te wijken. Dit criterium houdt in dat een woningcorporatie geen woningcomplexen mag verkopen aan een andere partij onder 90 procent van de WOZ-waarde zonder toestemming van de Minister. Verkoop van woningcomplexen tussen woningcorporaties onderling vormt een uitzondering op dit criterium. In het overleg van 29 september 2010 geven de Minister en het WSW aan niet onwelwillend te staan tegenover het plan van Woonbron, maar ze geven nog geen toestemming.⁸⁹ Voor de herfinanciering van de door het WSW geborgde 105 miljoen euro krediet komen Woonbron en het WSW tot de volgende afspraken:

- 25 miljoen euro opbrengst uit verkopen Te Woon;
- 40 miljoen euro opbrengst uit de verkoop van de Wijk Ontwikkelingsmaatschappij Oud Krispijn;
- 10 miljoen euro opbrengst uit de verkoopopbrengst aan corporaties;
- een kortgeldfaciliteit van 30 miljoen euro.

In april 2011 treedt de heer Wijbenga aan als de nieuwe voorzitter van het bestuur van Woonbron. Kromwijk treedt formeel op 1 januari 2011 uit dienst bij Woonbron. Ten aanzien van de ss Rotterdam doen zich de volgende ontwikkelingen voor:

- Op 4 april 2011 start mevrouw Elmar als directeur bij De Rederij bv. Inmiddels heeft De Rederij bv een volledig van Woonbron onafhankelijke raad van commissarissen. Het ministerie kan zich vinden in deze structuur.⁹⁰
- Op 27 mei 2011 ontvangt Woonbron een brief van Minister Donner, waarin hij ontheffing verleent van het 90 procent-criterium voor de verkoop van drie woningcomplexen aan beleggers.

⁸⁹ Afspraken overleg WWI – WSW – gemeente Rotterdam – CFV – Woonbron 29 september 2010.

⁹⁰ Interne mail van de heer Van Giessen van 29 maart 2011.

- In het jaarverslag over 2010 vindt een nieuwe afboeking plaats op de ss Rotterdam. Woonbron gaat nu uit van een waarde van 81 miljoen euro voor de ss Rotterdam, wat neerkomt op een verdere afwaardering van 39,2 miljoen euro ten opzichte van de jaarrekening 2009.

Onder de nieuwe bestuursvoorzitter, de heer Wijbenga, blijft Woonbron zich inzetten voor de verkoop van de ss Rotterdam. Hierbij wil Woonbron wel eerst een positieve exploitatie bewerkstelligen zodat een gunstigere marktwaarde ontstaat. Hierbij is het ook van belang dat het schip voor Rotterdam behouden blijft. Woonbron wil daarom voldoende tijd nemen voor de verkoop. Dit blijkt onder andere uit het *position statement* van Woonbron van 31 mei 2011.⁹¹ De Minister geeft hier vooralsnog de ruimte voor. Op 27 juni 2011 schrijft de Minister – gevraagd naar zijn oordeel over de berichtgeving over de verkoop van de ss Rotterdam – in een brief aan de Tweede Kamer dat verkoop met zoveel mogelijk behoud van volkshuisvestelijk vermogen van belang is.⁹²

De verkoop van de ss Rotterdam

De raad van commissarissen van Woonbron bespreekt de verkoopstrategie voor de ss Rotterdam op 24 januari 2012. De rvc keurt het door Wijbenga ingediende voorstel echter nog niet goed. De rvc kan zich onder andere niet vinden in de gestelde tijdslimiet van 31 december 2012. In de rvc-vergadering van 6 maart 2012 spreekt men over de opbrengstwaarde van de ss Rotterdam bij directe verkoop. De rvc wil dat Wijbenga eerst contact opneemt met de DG van het ministerie om antwoord te krijgen op de vraag of de Minister kan instemmen met de verkoop van de ss Rotterdam op korte termijn, indien dit voor Woonbron leidt tot een prijs conform de genoemde opbrengstwaarde van 25 tot 35 miljoen euro. De Minister vraagt hierop het CFV om de directe opbrengstwaarden te beoordelen. Het CFV uit in zijn brief van 19 maart 2012 zijn verbazing over het feit dat Woonbron bereid is om de lage opbrengsten in de orde van 25 tot 35 miljoen euro voor de ss Rotterdam te accepteren. Woonbron hanteert voor haar jaarverslag over 2011 de indirecte opbrengstwaarde voor de ss Rotterdam, die op 75 miljoen euro is geraamd.

In de rvc-vergadering van 24 april 2012 staat de verkoop van de ss Rotterdam opnieuw op de agenda. Men kan echter nog geen besluit nemen, omdat er nog geen uitspraak is van de Minister. Op 27 april 2012 bevestigt de Minister per brief dat de opdracht aan Woonbron om 80 procent van de aandelen in de ss Rotterdam te verkopen nog onverkort van toepassing is.⁹³ Woonbron meldt op 2 november 2012 aan de Minister dat Westcord de ss Rotterdam van haar overneemt voor 29,9 miljoen euro.⁹⁴ In juni 2013 levert Woonbron de ss Rotterdam aan Westcord. Westcord Hotels is tevens exploitant van het nabijgelegen Hotel New York en past goed in het plaatje van Woonbron en de gemeente Rotterdam.⁹⁵

⁹¹ Position statement inzake de ss Rotterdam, naar aanleiding van besprekingen van de raad van bestuur van Woonbron met respectievelijk de heer Frequin (DG) en de raad van commissarissen van Woonbron op 4 en 10 mei 2011, bzk. 1.375.

⁹² Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 195.

⁹³ Brief directie Woningmarkt Ministerie BZK aan bestuursvoorzitter Woonbron, 27 april 2012, WBI2012-000026S222.

⁹⁴ Brief bestuursvoorzitter Woonbron aan directie ABC Ministerie BZK, 2 november 2012, ss Rotterdam.

⁹⁵ Het Financieele Dagblad, 8 mei 2013.

Het verlies van Woonbron op de ss Rotterdam is 227 miljoen euro: 257 miljoen euro kosten minus 29,9 miljoen euro opbrengsten. Deze berekening houdt geen rekening met factoren als het exploitatieresultaat van de ss Rotterdam over 2010, 2011 en 2012, of de mogelijke opbrengsten van juridische claims. Woonbron betaalt het verlies op de ss Rotterdam uiteindelijk uit de opbrengst van woningverkoop en een lening van 68 miljoen euro met commercieel vastgoed als onderpand. Woonbron hoeft hierdoor geen andere maatregelen te treffen, zoals het verhogen van de huren of het verlagen van de onderhoudskosten. Woonbron komt ook de prestatieafspraken met de gemeente Rotterdam na. Het verlies op het project de ss Rotterdam legt echter wel een enorm beslag op de vrij besteedbare financiële ruimte van Woonbron. De corporatie had dit aanzienlijke bedrag ook aan haar primaire volkshuisvestelijke taken kunnen besteden. Naast financiële schade brengt het project de ss Rotterdam Woonbron, en de corporatiesector als geheel, veel imago schade toe.

2.2.4 Analyse besluitvormingsproces rond het project ss Rotterdam

Een aanvankelijk overzichtelijk en innovatief plan om vanuit Woonbron zes miljoen euro te investeren in een oud stoomschip loopt uit de hand tot een megalomaan project van 257 miljoen euro. Hoe kan het dat de rekening zo hoog oploopt en niemand het project stopzet? In de onderstaande paragraaf beschrijft de commissie de vier belangrijkste beslismomenten:

1. de aankoop van de ss Rotterdam;
2. het moment dat Eurobalance stopt met de ss Rotterdam;
3. de uitbreiding van het businessplan naar 41.000 m²;
4. het Deloitte-rapport van maart 2008.

De heren Kromwijk en Zwarts erkennen tijdens hun openbare verhoren dat er enkele belangrijke beslismomenten zijn geweest in de besluitvorming over de ss Rotterdam.

De heer **Kromwijk**: *«Er zijn zeker drie momenten geweest waarop expliciet de vraag op tafel heeft gelegen of het wel verstandig was om hiermee door te gaan en om technische «go/no go»-momenten of stop- of doorstartmomenten te kiezen.»*⁹⁶

De heer **Zwarts**: *«Ik denk dat je een paar momenten zou kunnen noemen. Het eerste moment was dat je beter had moeten nadenken bij de aankoop. (...) Het tweede moment deed zich ontegenzeggelijk voor toen de afspraak dat er een partner zou worden gevonden, werd geschonden. (...) Een moment was ongetwijfeld ook het rapport van Deloitte, waar bijvoorbeeld de conclusie in stond dat het project ondanks alle inspanning niet onder controle was, dat de administratieve en financiële rapportage onvolledig was, dat de competentie van de mensen die daar zaten onvolledig was!»*⁹⁷

1. De aankoop van de ss Rotterdam

Woonbron maakt bij de aankoop een inschattingfout door investeringskosten te optimistisch in te schatten, gelet op de risico's. In december 2005 blijkt na een uitgebreidere asbestinventarisatie dat de investerings-

⁹⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

⁹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

kosten bijna het dubbele zijn. Het is een bewuste keuze van Woonbron om een schip met asbest te kopen als branchevreemde activiteit.

Bij de aankoop is bij het bestuur bekend dat de ss Rotterdam een risicovol project is. De gemeente Rotterdam heeft in 1997 afgezien van de aankoop en renovatie van de ss Rotterdam.⁹⁸ Woonbron heeft in 2001 een ander plan voor de ss Rotterdam verkend en daar toen van afgezien. Het commerciële consortium HCO2 dat in 2005 naast Woonbron de aankoop en de renovatie van de ss Rotterdam onderzoekt, becijfert het project als commercieel onhaalbaar.⁹⁹ Ook Kromwijk is zich bewust van de risico's die vastzitten aan de renovatie van de ss Rotterdam. Zo zegt hij:

De heer **Kromwijk**: «Eind 2004 zijn we in Gibraltar gaan kijken [naar de ss Rotterdam]. Het beeld was alarmerend.»¹⁰⁰

Kromwijk is zich ervan bewust dat de ss Rotterdam in slechte staat verkeert. Desondanks is de geraamde investering in het oorspronkelijk businessplan voor de ss Rotterdam van april 2005 met 24 miljoen euro aan de scherpe kant. Eind 2005 komt, na uitgebreider onderzoek naar de installaties en het asbest aan boord, de geraamde investering uit op 40 tot 45 miljoen euro.

2. Eurobalance stopt met de ss Rotterdam

Woonbron gaat door met investeren in de ss Rotterdam als Eurobalance bv in maart 2006 stopt, zonder geld te hebben ingebracht. Bij de aankoop van de ss Rotterdam is de deelname van Eurobalance bv met zes miljoen euro een harde randvoorwaarde. Hierdoor zou de investering van Woonbron zelf ook beperkt blijven tot zes miljoen euro. De twaalf miljoen euro externe financiering komt ook niet op tafel. Woonbron bekostigt het ss Rotterdam-project zelf en ondermijnt daarmee haar eigen uitgangspunt om zelf maximaal zes miljoen euro te investeren.

Nadat Eurobalance er uitstapt, voert Woonbron gesprekken met project-ontwikkelaar TCN en daarna met de investeringstak van de BNG Bank over deelname, maar hieruit komt op dat moment geen overeenkomst voort.

De raad van commissarissen twijfelt of Woonbron wel voor eigen rekening en risico moet doorgaan met de ss Rotterdam. Op 8 juni 2006 vraagt de rvc daarom het bestuur van Woonbron om het businessplan door de accountant te laten beoordelen. Deloitte komt in zijn rapport van september 2006 met een aantal aanbevelingen over de renovatie en exploitatie van de ss Rotterdam en signaleert ook aanzienlijke risico's. Desondanks lijkt het optimisme het te winnen van de twijfel.

In december 2006 gaat de raad van commissarissen ermee akkoord dat Woonbron voor eigen rekening en risico 65 miljoen euro investeert in de renovatie van de ss Rotterdam. Dit is meer dan het tienvoudige van het beoogde investeringsbedrag op basis waarvan Kromwijk de raad om mandaat heeft gevraagd voor de aankoop. Dat was immers zes miljoen euro. In december 2006 zijn de opbrengsten voor de ss Rotterdam geraamd op 74 miljoen euro, meer dan een verdubbeling van de

⁹⁸ Gemeenteraad Rotterdam, Het voorstel tot aankoop van de ss Rotterdam, 4 maart 1997, OBR SEZ 97/715, Volgnummer 40, litt. a.

⁹⁹ Algemeen Dagblad, 16 juni 2005.

¹⁰⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

oorspronkelijke taxatie, behorend bij het businessplan van april 2005. Om deze verdubbeling van de opbrengsten te rechtvaardigen, moet er dus sprake zijn van een compleet ander plan.

3. Uitbreiding van het businessplan naar 41.000 m²

Een derde beslismoment waarop het bestuur en de raad van commissarissen van Woonbron een verkeerde inschatting maken, is als zij begin 2007 besluiten om het project ss Rotterdam op te schalen. Het te renoveren oppervlak neemt dan toe van 10.000 m² naar 41.000 m². Woonbron koppelt een investeringsgrens van 100 miljoen euro aan deze uitbreiding van het te renoveren oppervlak. De raming van de opbrengsten stijgt navenant. Men gaat er ook van uit dat de BNG Bank of een andere partij voor 40 procent zal deelnemen. De uitgangspunten op basis waarvan Woonbron dit besluit neemt zijn echter niet hard:

- de investeringskosten voor de te renoveren 10.000 m² zijn op dat moment nog niet onder controle;
- er zijn nog geen huurcontracten voor het merendeel van de 41.000 m², hooguit zijn er intenties;
- Woonbron is in gesprek met de BNG Bank over een deelname in het project de ss Rotterdam, maar de afspraken hierover zijn zeker nog niet rond.

Woonbron beslist om door te gaan met het project de ss Rotterdam op basis van *wishful thinking*. In de beleving van Zwarts heeft Kromwijk in zijn optimisme een belangrijke inschattingsfout gemaakt, zo legt hij uit in het openbaar verhoor.

De heer **Zwarts**: «Hij [Kromwijk] heeft dat volkomen onderschat. Hij had wel de droom om wat van dat schip te maken, maar de complexiteit van de opgave om die oude schuit klaar te maken voor bezoekers, is door hem, en door alle anderen daar, volkomen onderschat. Ik begrijp dat ook, want als je nog nooit een schip hebt gerestaureerd, dan ... Zo veel mensen die dat hebben gedaan, zijn er ook niet. Ik denk zelfs dat zo'n klus op de hele wereld nog niet was gedaan. Kennelijk zette hij zich daaroverheen.»¹⁰¹

Woonbron is een groot bedrijf met de kennis en ervaring van het afsluiten van miljoenencontracten. Niemand heeft echter ervaring met een renovatieproject zoals de ss Rotterdam. Woonbron zet zichzelf klem door maar te blijven investeren in de ss Rotterdam, zonder dat het einde echt in zicht is. Kromwijk ziet achteraf in dat hij vanuit een tunnelvisie heeft gehandeld.

De heer **Kromwijk**: «Als je ziet dat je in de loop van die vier jaar eigenlijk voortdurend van dit soort momenten [beslismomenten] hebt, dan zou mijn leerstelling zijn: haal er een wat ruimere kring bij om te bekijken wat dat voortdurende schuiven betekent.»¹⁰²

4. Het Deloitte onderzoek uit 2008

Het laatste moment waarop het bestuur en vooral de raad van commissarissen van Woonbron anders hadden kunnen besluiten, is als zij slechts beperkt consequenties trekken uit het forensisch financieel onderzoek van Deloitte. In november 2007 komt de geraamde investering voor de renovatie van de ss Rotterdam uit op 136 miljoen euro. Dit is voor de raad

¹⁰¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

¹⁰² Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

van commissarissen het signaal dat het project niet onder controle is. De rvc verzoekt het bestuur van Woonbron om nader onderzoek te doen. Deloitte Forensic and Dispute Services krijgt opdracht om een forensisch financieel onderzoek te doen naar het renovatieproject de ss Rotterdam. Uit het rapport van Deloitte van maart 2008 is op te maken dat het projectmanagement dat verantwoordelijk is voor de renovatie van de ss Rotterdam niet goed functioneert. Het rapport heeft geen gevolgen voor Kromwijk die als trekker eindverantwoordelijk is voor het project.

Kromwijk blijft aan als bestuursvoorzitter en blijft betrokken bij de exploitatiekant van de ss Rotterdam. De enige maatregel die genomen wordt, is dat collega-bestuurder Over de Vest de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de renovatie van de ss Rotterdam overneemt van Kromwijk. Door het uitblijven van drastische maatregelen gaat men op hetzelfde spoor verder met de ss Rotterdam. Met de kennis van nu blijkt dit een vrijbrief te zijn voor het verder oplopen van de kosten. Begin 2008 besluit Woonbron om de ss Rotterdam af te bouwen voor maximaal 175 miljoen euro, dit wordt uiteindelijk 257 miljoen euro bij de oplevering in 2010.

2.3 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf geeft de commissie antwoord op de vragen: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn daarvoor verantwoordelijk.

2.3.1 Wat ging er mis?

De casus Woonbron laat zien hoe een grote Rotterdamse woningcorporatie investering in een branchevreemde activiteit – de renovatie van het oude stoomschip de ss Rotterdam – heeft kunnen laten oplopen van 6 miljoen euro naar 257 miljoen euro. De externe toezichthouders, het CFV en de Minister, zien aanvankelijk over het hoofd dat de corporatie de investering zo hoog laat oplopen. Eind 2008 grijpt de Minister in door een externe toezichthouder bij Woonbron te benoemen, die de opdracht krijgt om een financierings- en verkoopplan voor de ss Rotterdam te maken. In 2013 wordt de ss Rotterdam door Woonbron verkocht aan een commerciële exploitant. De corporatie leidt zo uiteindelijk een verlies van 227 miljoen euro op het project dat zij opvangt met de verkoopopbrengsten van (sociale) huurwoningen.

Te weinig tegenwicht

Het project met de ss Rotterdam begint als een initiatief dat op brede steun kan rekenen. Het project is vernieuwend en heeft bovendien maatschappelijke relevantie. Als het Woonbron was gelukt om met een investering van zes miljoen euro haar doelstellingen te realiseren – 1.000 leerwerkplekken, jongerenhuisvesting, publiekstrekker voor de wijk Katendrecht etc. – zou de ss Rotterdam een schoolvoorbeeld zijn geworden van de wijkaanpak en het latere krachtwijkenbeleid.¹⁰³

Het loopt echter anders. De voornaamste reden is dat bestuursvoorzitter Kromwijk als belangrijkste trekker en initiatiefnemer achter de ss Rotterdam te weinig tegenwicht krijgt. Hierbij speelt mee dat het project de ss Rotterdam past in de tijdgeest en in het beleid van de Minister. Woonbron krijgt in 2006 zelfs de complimenten van de Minister

¹⁰³ Deelrapport Politieke besluitvorming paragraaf 6.3.4

voor het initiatief. Het is verklaarbaar dat Kromwijk zich hierdoor gesterkt voelt in zijn ambities met de ss Rotterdam.

Overmaat aan vermogen

Woonbron is zeker niet de enige partij die wil dat de ss Rotterdam terugkomt naar Rotterdam, maar is wel de enige die het kan betalen. Woonbron heeft vrijwel het gehele verlies van 227 miljoen euro zelfstandig kunnen opvangen. Woonbron heeft alleen tijdelijk een beroep moeten doen op een door het WSW geborgde lening voor de ss Rotterdam. Dit komt doordat Woonbron over een overmaat aan vrij besteedbaar vermogen beschikte. Hierdoor heeft zij niet eerder aan de noodrem getrokken en kon de investering zo enorm oplopen. Kortom, Woonbron heeft zich de grote financiële risico's die verbonden waren aan de renovatie van de ss Rotterdam kunnen permitteren door deze overmaat aan vrij besteedbaar vermogen.

Reputatieschade voor de sector

De ss Rotterdam staat inmiddels symbool voor de branchevreemde activiteiten die de corporatiesector zich heeft gepermitteerd. Het astronomische verlies van 227 miljoen euro op het schip roept ook direct een beeld op van overmaat en verkwisting door onzakelijk handelen. De ss Rotterdam is zo breed uitgemeten in de pers, dat het bovenstaand kopje nauwelijks toelichting behoeft.

2.3.2 Hoe kon het gebeuren?

Gedrag: geen discussie over de ss Rotterdam

Woonbron staat bekend als een innovatieve woningcorporatie. Kromwijk is tot zijn aftreden in 2011 het boegbeeld van Woonbron. Het gedrag van Kromwijk is medebepalend voor de grote financiële misser die Woonbron maakt met het project de ss Rotterdam. Als bestuursvoorzitter bijt hij zich vast in het project de ss Rotterdam. In het openbaar verhoor spreekt de heer Zwarts zelfs van «missiedrang» bij Kromwijk.¹⁰⁴

Bestuursvoorzitter Kromwijk drukt echter ook zijn zin door met het project de ss Rotterdam. Dat blijkt onder andere uit de analyse van de besluitvorming binnen Woonbron (zie ook paragraaf 2.2.4). Hieruit komt naar voren dat Kromwijk besluiten erdoorheen sleept op basis van optimistische verwachtingen die niet altijd gefundeerd blijken te zijn. Dit is te omschrijven als niet-professioneel gedrag.

Kromwijk is een bestuurder met aanzien, ook in politiek Den Haag. Zo wisselt hij bijvoorbeeld in 2006 tijdelijk van werkplek met Minister Dekker en zit hij aan tafel bij de gesprekken tussen de Ministers Bos en Vogelaar over de vennootschapsbelasting (Vpb).¹⁰⁵ Minister Winsemius geeft in 2006 ook complimenten aan Woonbron voor het initiatief met de ss Rotterdam. Door dit soort signalen voelt Kromwijk zich gesterkt in zijn ambities. Ook maken dit soort signalen het voor de raad van commissarissen moeilijk om tegengas te geven.

¹⁰⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

¹⁰⁵ Deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.3.2.

Grenzen: het project de ss Rotterdam past aanvankelijk in de maatschappelijke context

Het project de ss Rotterdam is een van de iconen van het Pact op Zuid dat in 2006 is afgesloten. Het Pact op Zuid is exemplarisch voor de wijk- en later de krachtwijkenaanpak die een belangrijk speerpunt vormt in het beleid van de Minister. De ss Rotterdam past hiermee goed in de tijdsgeest. Het BBSH is ruim geformuleerd, waardoor er veel mogelijk is. De directeur-generaal van het ministerie geeft zelfs mondeling toestemming voor het project de ss Rotterdam, in plaats van dat er formeel en via een advies van de ambtelijke toetsgroep toestemming door de Minister wordt gegeven.

De Minister monitort het project via de jaarstukken van Woonbron, zoals is voorgeschreven in de regelgeving (MG-circulaire 2001-26).¹⁰⁶ Na het afhaken van Eurobalance bv in maart 2006, blijft Woonbron zelf investeren in het commerciële deel van het schip tot aan de verkoop. Of dit binnen de grenzen past, is afhankelijk van hoe ruim MG 2001-26 wordt uitgelegd. De Minister interpreteert deze grenzen ruim. In haar brief van 30 oktober 2008 aan de Tweede Kamer stelt zij dat het aan woningcorporaties is toegestaan om in de (her)ontwikkelingsfase van projecten voor 100 procent verantwoordelijk te zijn voor de voorfinanciering, maar in de exploitatiefase moet de deelname van de corporatie proportioneel zijn aan de kerntaken.¹⁰⁷

De opeenvolgende Ministers moedigen Woonbron echter aan met het initiatief voor de ss Rotterdam, zoals ook in de voorgaande paragraaf is genoemd. In de beantwoording van schriftelijke Kamervragen in 2008 schrijft Minister Vogelaar dat Woonbron met de ss Rotterdam niet is afgeweken van de wettelijke kaders zoals die zijn vastgelegd in het BBSH, maar dat zij er wel werk van maakt om vast te stellen welk aandeel van de ss Rotterdam daadwerkelijk een volkshuisvestelijke functie heeft.

Uit de openbare verhoren blijkt dat het ministerschap van Van der Laan een keerpunt was. Vanaf dan wil het ministerie grenzen stellen aan het commerciële stuk. Op het ministerie was men destijds verrast dat Woonbron zo ver heeft kunnen gaan met de ss Rotterdam.

Governance: de bestuurder krijgt geen tegenwicht

De ss Rotterdam is het initiatief van Kromwijk en hij is zeer vasthoudend ten aanzien van dit project. De raad van commissarissen is betrokken bij alle belangrijke beslissingen over de ss Rotterdam. Voorafgaand aan een tweetal van deze beslissingen laat de raad van commissarissen het project de ss Rotterdam extern beoordelen, in 2006 en 2008. Hoewel de raad van commissarissen regelmatig twijfelt als de investeringen in de ss Rotterdam oplopen, verbindt hij nauwelijks consequenties aan de resultaten in de externe rapporten. De raad van commissarissen geeft het project de ss Rotterdam echter telkens het voordeel van de twijfel. Hierbij speelt ook een rol dat de raad van commissarissen vreest voor het vertrek van Kromwijk wanneer het project stopgezet zou worden. Hierdoor vervult de rvc niet de rol van «baas met overwicht», zoals de heer Zwarts dit in zijn openbaar verhoor noemt en in breder perspectief plaatst.

¹⁰⁶ Zie ook deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 4.4.5.

¹⁰⁷ Kamerstuk II 2007/08, 29 453, nr. 86.

De heer **Zwarts**: «Ja. Ik denk dat een type als Martien [Kromwijk], iemand die charismatisch is en een drive heeft en dergelijke, een baas met overwicht verdient. Anders gaat hij op de loop en vaak struikelt hij. In bedrijven zijn er tal van voorbeelden, die je zo kunt opnoemen, waar dan toch zonnekoninggedrag ontstaat. Dan komt die bananenschil en dan is het eigenlijk schade van het bedrijf.»¹⁰⁸

Kromwijk krijgt ook geen tegenwicht van de overige bestuursleden van Woonbron. Uit de openbare verhoren blijkt dat de raad van bestuur als eilandjes functioneerde. De overige bestuursleden staan toe dat het project de ss Rotterdam het moederbedrijf Woonbron in gevaar brengt.

Ook de accountant van Deloitte, die problemen met de ss Rotterdam signaleert, is een onvoldoende tegenkracht. Deloitte weet het bestuur en de raad van commissarissen van Woonbron er niet van te overtuigen dat de gehanteerde cijfers voor het project de ss Rotterdam onvoldoende hard zijn en de risico's groot. De heer Zwarts meent dat hierover ten minste iets in de goedkeurende verklaring van de accountant had moeten staan.¹⁰⁹

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het externe toezicht van de Minister op de ss Rotterdam niet sluitend is. Op het ministerie weet men lang niet van de telkens oplopende investering van Woonbron in de ss Rotterdam. In de regelgeving (MG 2001-26) is een procedure vastgelegd voor de toetsing en monitoring van nevenactiviteiten. Maar als blijkt dat deze in de praktijk niet consequent wordt nageleefd, is er geen sprake van sluitend toezicht. Pas eind 2008 grijpt Minister Van der Laan in door een extern toezicht-houder aan te stellen.

Het financiële toezicht door het CFV op de ss Rotterdam bestaat aanvankelijk alleen uit de controle op de jaarrekening van Woonbron. In een brief van maart 2008 beklaagt het CFV zich bij de Minister erover dat Woonbron kiest voor: «een, binnen de wet- en regelgeving passende minimale variant voor wat betreft de verantwoording over haar verbindingen [waaronder de ss Rotterdam]. Gegeven de (...) geschetste relatieve vrijheid die corporaties hebben ter zake van die verantwoording, was, en is, er voor het Fonds feitelijk geen legitieme basis om de corporatie in die zin aan te spreken.»¹¹⁰ Het CFV legt hiermee de vinger op de zere plek.

Tot slot is er nog het WSW, dat een cruciale rol heeft bij de toetsing van de hoeveelheid geborgde financiering die corporaties kunnen aantrekken. Aangezien Woonbron de ss Rotterdam aanvankelijk intern financiert met opbrengsten die vrijkomen uit woningverkoop, is er weinig te toetsen voor het WSW. Begin 2008 heeft Woonbron echter ook geborgde externe financiering nodig voor de ss Rotterdam. In de toetsing bewaakt het WSW de procedure en probeert het WSW te voorkomen dat voor het commerciële deel van de ss Rotterdam geborgde financiering wordt verstrekt. Nood breekt echter wet, dus wordt de oplossing gevonden in tijdelijke liquiditeitssteun, om te voorkomen dat Woonbron in betalingsproblemen komt door de ss Rotterdam.

¹⁰⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

¹⁰⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

¹¹⁰ Brief van het CFV aan de Minister voor WWI, Woonbron en de ss Rotterdam, 28 maart 2008, JM/MV/08.0173.

Geld: geld speelt geen rol

Woonbron investeert in de ss Rotterdam omdat het financieel ook kan. Hierbij is het opvallend dat Woonbron als enige haar portemonnee trekt voor iets dat andere partijen ook willen. Woonbron neemt hierdoor vrijwel alle financiële risico's voor haar rekening. Bij elke tegenslag draait Woonbron op voor de oplopende investeringen, zoals bij het afhaken van Eurobalance bv of later door de extra asbestsanering die moet plaatsvinden. Ook sluit Woonbron voor haarzelf ongunstige huurcontracten af. Bovendien is Woonbron te optimistisch en te weinig kritisch; zij gaat af op kostenramingen die achteraf onvolledig blijken te zijn. Kort samengevat komt het erop neer dat Woonbron te weinig zakelijk is op dit gebied. De corporatie kan zich dit permitteren omdat haar bedrijfscontinuïteit hierdoor aanvankelijk niet in gevaar komt. Woonbron heeft een groot vrij besteedbaar vermogen, waardoor zij tot het voorjaar van 2008 telkens zelf deze extra investeringen kan opvangen.

Wanneer Woonbron vanaf 2008 financiële problemen krijgt door het project de ss Rotterdam, wordt er telkens een oplossing gevonden in overleg met de Minister, het CFV en het WSW. Zo krijgt Woonbron WSW-borging voor tijdelijke liquiditeitssteun. Ook stemt het WSW een jaar later na aandringen in met het als onderpand vrijgeven van 11.000 sociale huurwoningen, zodat Woonbron deze kan inzetten als onderpand om te voorzien in het benodigde kasgeld om de ss Rotterdam af te bouwen. Het was geen optie om Woonbron failliet te laten gaan.¹¹¹

Eind 2008 moet Woonbron van de Minister een plan opstellen voor onder meer de verkoop van de ss Rotterdam. Uiteindelijk komt er in november 2012 een verkoopovereenkomst met Westcord Hotels tot stand voor 29,9 miljoen euro. In de tussentijdse jaren is de ss Rotterdam steeds afgewaardeerd in de jaarrekening en moeten er aangepaste plannen komen voor de financiering.

In totaal investeert Woonbron 257 miljoen euro in de ss Rotterdam. Woonbron heeft uiteindelijk een verlies van bijna een kwart miljard (227 miljoen) euro kunnen opvangen. Een bedrag waarvoor Woonbron anders bijvoorbeeld meer dan 1.500 sociale huurwoningen had kunnen bouwen, of 4.500 woningen in Rotterdam-Zuid had kunnen renoveren.¹¹²

2.3.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Bestuur Woonbron

Kromwijk erkent zijn verantwoordelijkheid voor de ss Rotterdam. De ss Rotterdam is een project dat de ambities van Kromwijk weerspiegelt. Hij krijgt ook brede steun, tot en met de Minister aan toe. Logischerwijs voelt hij zich dus gesterkt in zijn ambities, waardoor men zelfs, in de woorden van de heer Zwarts, van «missiedrang» zou kunnen spreken.¹¹³ De raad van commissarissen en de overige bestuursleden van Woonbron zijn niet in staat om deze ambities te temperen, ondanks dat de ss Rotterdam op een gegeven moment de bedrijfscontinuïteit van het moederconcern bedreigt. De commissie constateert dat een meerhoofdige leiding niet per definitie voldoende *checks-and-balances* biedt.

¹¹¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dam, 20 juni 2014.

¹¹² Uitgaande van € 150.000 stichtingskosten voor een sociale huurwoning en € 50.000 renovatiekosten.

¹¹³ Verslag openbaar verhoor van de heer Zwarts, 5 juni 2014.

Terugkijkend ziet Kromwijk in dat hij vanuit een tunnelvisie heeft gehandeld. Hij erkent dat het project de ss Rotterdam onder zijn verantwoordelijkheid uit de hand is gelopen.

De heer **Kromwijk**: *«Ik was hiervoor verantwoordelijk en ik ben uiteraard niet tevreden over hoe het is gegaan. Er zijn dingen in dit project misgegaan en het is uiteindelijk een heel erg moeilijk beheersbaar project geworden. Daar heb ik spijt van. Ik heb daar ook al eerder, namelijk in 2009, mijn excuses voor aangeboden en die excuses wil ik hier vandaag graag herhalen.»*¹¹⁴

De raad van commissarissen

De raad van commissarissen houdt niet vast aan de kaders in het businessplan voor de ss Rotterdam. De raad van commissarissen laat zich telkens overhalen om in te stemmen met besluiten die afwijken van de gestelde kaders. Hierdoor is de raad van commissarissen medeverantwoordelijk voor de alsmaar oplopende kosten en krijgt de bestuursvoorzitter niet het tegengas dat nodig is om hem voor dit avontuur te behoeden.

De accountant

De accountant van Deloitte beschikt over bijna alle feiten rond het project de ss Rotterdam. De signalen die Deloitte afgeeft zijn echter onvoldoende opgepakt door het bestuur en de raad van commissarissen van Woonbron.

De Minister

Minister Vogelaar erkent op 30 oktober 2008 in een brief aan de Tweede Kamer dat er in 2005, ten tijde van de aankoop van de ss Rotterdam, ambtelijk niet juist is gehandeld inzake de geldende procedurevoorschriften rond het melden van een nevenactiviteit.¹¹⁵ Pas in maart 2008 is op het ministerie duidelijk dat de aanvankelijke investering van 6 miljoen euro is opgelopen tot 157 miljoen euro. De commissie stelt vast dat dit erg laat is en is van mening dat het ministerie zowel bij de toetsing als bij de monitoring van het project de regelgeving te ruim is geïnterpreteerd en te coulant gehandhaafd.

Het is uiteindelijk Minister Vogelaar die in november 2008 in het debat met de Tweede Kamer verantwoording aflegt over het optreden van het ministerie bij de ss Rotterdam. De leiding van haar partij zegt, mede naar aanleiding van dit debat, het vertrouwen in haar als Minister op.

Tweede Kamer

Wanneer in april 2008 de financiële problemen van Woonbron met de ss Rotterdam bekend worden, stellen de Tweede Kamerleden Jansen en Poppe (beiden SP-fractie) schriftelijke vragen aan de Minister. Vanaf dan volgt de Tweede Kamer het project de ss Rotterdam nauwlettend. Er worden meer schriftelijke vragen gesteld en de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie verzoekt inzage in de belangrijkste documentatie van het project de ss Rotterdam en de rol van de Minister hierbij. Dit resulteert in november 2008 in het stevig gevoerde debat met Minister Vogelaar.

¹¹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kromwijk, 5 juni 2014.

¹¹⁵ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 86.

In april 2009 heeft de Tweede Kamer rechtstreeks invloed op de situatie bij Woonbron. De Tweede Kamer neemt een motie aan die verzoekt om het aftreden van de raad van commissarissen van Woonbron. Dit gebeurt vervolgens.

De Tweede Kamer heeft verhoudingsgewijs erg veel aandacht besteed aan de individuele casus de ss Rotterdam. Het project kwam meer dan 30 keer in enige vorm langs de Tweede Kamer (brief Minister, schriftelijke vragen, debat etc.). De commissie stelt vast dat de Tweede Kamer veel oog heeft gehad voor de specifieke situatie met de ss Rotterdam. Maar minder oog voor de aanpak van de dieperliggende oorzaken, zoals de toesting en monitoring van nevenactiviteiten en de kwaliteit van het intern en extern toezicht.

Het CFV

De financieel toezichthouder, het CFV, signaleert niet dat de investering in de ss Rotterdam oploopt, omdat Woonbron dit niet in haar jaarrekeningen over 2005 en 2006 vermeldt. Nadat Woonbron het CFV op 1 februari 2008 informeert dat de rekening is opgelopen tot 157 miljoen euro, onderneemt het CFV meteen actie en informeert de Minister. Het CFV wijst de Minister hierbij op een hiaat in de praktische invulling van het externe toezicht op nevenactiviteiten. Corporaties zijn op grond van de MG 2001-26 verplicht om nevenactiviteiten onder te brengen in een verbinding. Het toezicht op verbindingen is echter niet sluitend, omdat de wijze van verantwoording te veel vrijheidsgraden kent. In de ogen van de commissie vult het CFV zijn rol van financieel toezichthouder in de casus Woonbron weliswaar adequaat in, maar het illustreert ook de kwetsbaarheid van het toezichtssysteem dat sterk gebaseerd is op papieren toezicht. Een nevenactiviteit van zes miljoen kan doorgroeien tot 157 miljoen zonder dat de toezichtouder het weet, waarbij de Minister stelt dat er geen regels zijn overtreden.

Het WSW

Als begin 2008 bij de Minister en het CFV bekend is dat Woonbron 157 miljoen euro in de ss Rotterdam investeert en Woonbron financiering nodig heeft voor het project, handelt het WSW consequent volgens de procedures en regels. Na lang aandringen door het ministerie en zelfs de Minister, stemt het WSW onder druk in met het vrijgeven als onderpand van 11.000 sociale huurwoningen en uiteindelijk ook met het vervolgens verlengen van deze vrijgave. Hoewel het WSW lang vasthoudt aan de eigen regels als hoeder van de borg, gaat zij toch overstag omdat een faillissement van een woningcorporatie door geen van de partijen als optie wordt beschouwd. Overigens gebruikt het WSW de ontstane situatie ook om steun voor Woonbron te koppelen aan een welwillende houding van de Minister met betrekking tot het eigen EMTN-programma. De commissie stelt vast dat met het uitoefenen van politieke druk op de borgsteller, die op zijn beurt medewerking koppelt aan goodwill bij de Minister voor eigen ambities, het stelsel soms gepolitiseerd raakt.

Overige

Het Albeda College, de Jaarbeurs, hotelketen Hoscom en Eurobalance bv zijn belangrijke aanjagers van het project de ss Rotterdam. Deze partijen maken plannen met behulp van andermans portemonnee. Van een organisatie met de omvang van Woonbron mag echter worden verwacht dat deze zakelijker opereert in het aangaan van overeenkomsten met dit soort partijen.

De gemeente Rotterdam neemt tot slot een dubbelrol in ten aanzien van de ss Rotterdam. Het Havenbedrijf Rotterdam is uiteindelijk blij dat Woonbron de ss Rotterdam aankoopt en het af is van dit lastig te verkopen schip. De gemeente is ook blij dat het schip behouden blijft voor de stad Rotterdam. Zelf heeft de gemeente hier echter niet het geld voor over, nadat zij de aankoop en renovatie van de ss Rotterdam in 1997 heeft onderzocht. De gemeente staat echter wel toe – en juicht zelfs toe – dat een woningcorporatie in een dergelijk kostbaar en risicovol project stapt. Dit staat op gespannen voet met de rol die aan gemeenten in het stelsel was toebedacht om in samenwerking met de corporatie lokale sociale woonopgaven te realiseren.

3 ROCHDALE

Woningstichting Rochdale uit Amsterdam is een corporatie die jarenlang een goede naam heeft en lof oogst voor haar inzet in grote herstructureringswijken. Eind 2008 kantelt het imago van deze corporatie – en de sector – door toedoen van de bestuursvoorzitter, Hubert Möllenkamp. In de buitenwereld is deze casus vooral bekend van de corporatiedirecteur die in een Maserati rijdt, waarmee hij inmiddels geworden is tot het voorbeeld van zonnekoninggedrag in de corporatiesector. Illustratief is dat de bestuursvoorzitter met opeenvolgende Ministers jarenlang discussie voert over makelaardij Capelle Makelaars, die Rochdale aanhoudt. Een andere markante gebeurtenis die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is de gevolgde besluitvormingsprocedure rondom Frankemaheerd, een in 2008 aangekocht kantorencomplex in de Amsterdamse Bijlmer. Rochdale komt nog steeds in het nieuws door de strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures tegen de voormalige bestuursvoorzitter, waarbij ook integriteitskwesties aan bod komen.

3.1 Introductie

3.1.1 De casus in vogelvlucht

Als corporatie staat Rochdale vooral bekend om grootschalige vernieuwingsprojecten in de Amsterdamse achterstandswijken. Rochdale (respectievelijk rechtsvoorgangers Nieuw Amsterdam en Patrimonium) met bestuursvoorzitter Möllenkamp is de drijvende kracht achter de vernieuwing van de Bijlmer. Ook neemt Rochdale de herstructureringsprojecten in de Westelijke Tuinsteden voor een deel voor haar rekening. Verder trekt zij de wijkaanpak in de Zaanse wijk Poelenburg namens de gemeente en de plaatselijke collega-corporatie ZVH.¹¹⁶

In het imago van Rochdale komt plots een kentering als eind 2008 in het nieuws komt dat directeur-bestuurder Möllenkamp betrokken is bij (vermeende) dubieuze vastgoedtransacties. Naast deze transacties blijkt er meer te spelen bij Rochdale. Vooral de Maserati waarover Möllenkamp korte tijd beschikt als dienstauto leidt tot maatschappelijke ophef.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de integriteitsproblematiek rond de voormalig bestuursvoorzitter is ontstaan, wat er is gebeurd en wie hierin, zowel binnen als buiten de organisatie, een rol spelen. Welke rol speelden bijvoorbeeld medebestuurder John van Nimwegen en lid van de raad van commissarissen Ans Hoenderdos, die beiden door de commissie zijn verhoord?

De commissie richt zich in haar onderzoek bij Rochdale op die onderwerpen die veelzeggend zijn voor (onderdelen van) het stelsel van woningcorporaties, met daarbij specifieke aandacht voor de bestuurscultuur bij Rochdale. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- de gang van zaken bij Capelle Makelaars (periode 2001–2008);
- de aankoop van kantoorcomplex Frankemaheerd (in 2008);
- de fusiedrang van Rochdale (periode 2004–2008);
- signalen over mogelijke misstanden (periode 2004–2008).

¹¹⁶ Interne nota ministerie, aan de Minister voor WWI (niet getekend), 25 januari 2009.

Deze onderwerpen staan beschreven in afzonderlijke paragrafen. Ook besteedt de commissie aandacht aan het rapport Ongezonder Vertrouwen, dat het functioneren van de raad van commissarissen weergeeft.¹¹⁷

Na het vertrek van bestuursvoorzitter Möllenkamp wordt Rochdale onder extern toezicht geplaatst en brengt Gerard Erents als interim-bestuurder de organisatie op orde. Het hoofdstuk sluit af met bevindingen en conclusies.

Op dit moment lopen er nog strafrechtelijke- en civielrechtelijke procedures naar het handelen van de heer Möllenkamp en andere betrokkenen. Het vervolgen van betrokkenen is een zaak van het Openbaar Ministerie. De procedure omtrent de bestuurlijke aansprakelijkheid is een zaak tussen Rochdale en haar voormalige bestuursvoorzitter. Dit betekent dat een aantal vastgoedtransacties, zoals Jachthaven de Nieuwe Meer, het Bruggebouw en Hogevecht, in deze rapportage buiten beschouwing zijn gelaten.

Figuur 3.1 Chronologie Rochdale

Datum	Onderwerp
2001	Aankoop belang in Capelle Makelaars
November 2002	1e verzoek Minister makelaardij te beëindigen
Januari 2004	Fusie Rochdale-Patrimonium tot Rochdale
Maart-april 2006	Bestuursvoorzitter Möllenkamp rijdt in Maserati
April 2006	2e verzoek Minister makelaardij te beëindigen
2005–2006	CFV en VROM-IOD onderzoek naar mogelijke misstanden
December 2006	3e verzoek Minister makelaardij te beëindigen
Augustus 2008	Aankoop kantorencomplex Frankemaheerd
Oktober 2008	Schorsing bestuursvoorzitter Möllenkamp
November 2008	Komst interim-bestuurder Erents
Januari 2009	Forensisch onderzoek
Januari 2009	Ontslag bestuursvoorzitter Möllenkamp
Februari 2009	Aftreden rvc, komst interim-rvc
Februari 2009	Ministeriële aanwijzing en start twee externe toezichthouders
Maart 2009	Herstelplan Rochdale
Mei 2009	Rapport Ongezonder Vertrouwen (Vlug)
Juni 2009	Rapport Rijksauditedienst
Januari 2010	Einde extern toezicht
Mei 2010	Vertrek Erents en start nieuwe raad van bestuur
Februari 2012	Rochdale stelt Möllenkamp aansprakelijk
December 2014	Geplande start rechtszaak Möllenkamp

3.1.2 De corporatie in vogelvlucht

Werkgebied Rochdale

Woningstichting Rochdale is met circa 39.000 woningen en 3.000 andere ruimtes actief in de gemeenten Amsterdam, Diemen, Landsmeer, Heemskerk, Zaanstad en Purmerend. De stichting ontstaat in 2004 uit de fusie tussen Bouwvereniging Rochdale en Woningstichting Patrimonium. In 2002 fuseert Patrimonium al administratief met de armlastige saneringscorporatie Nieuw Amsterdam. In 2006 wordt Rochdale ook juridisch eigenaar van al het woningbezit van Woningstichting Nieuw Amsterdam. Rochdale heeft sinds 2004 een samenwerkingsverband met studentenhuysvester DUWO. Voor de vernieuwingsopgave in de Westelijke Tuinsteden participeert Rochdale tot 2011 in de corporatie Far West.¹¹⁸

¹¹⁷ Vlug & Huntjens (25 mei 2009).

¹¹⁸ Far West is in 2011 opgeheven en door de drie eigenaren is het bezit herverdeeld.

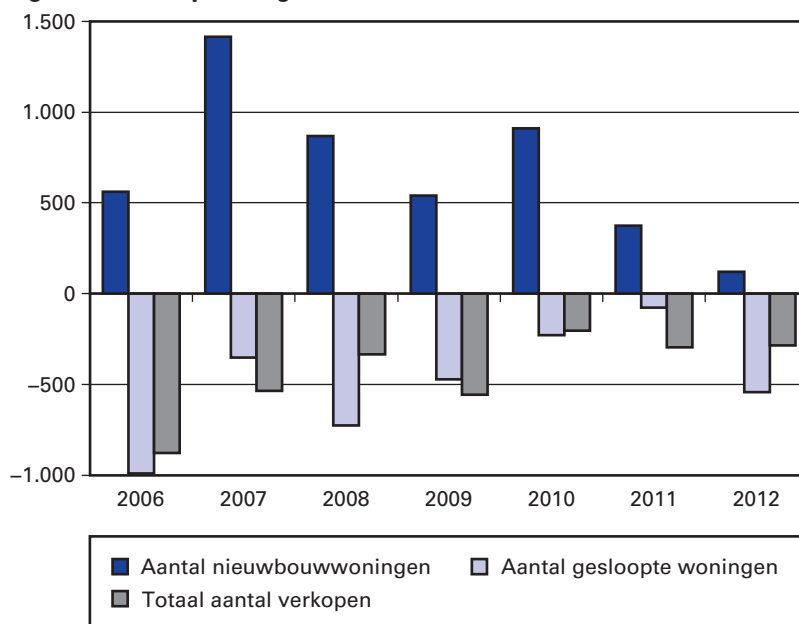
Rochdale in vergelijking met andere grootstedelijke woningcorporaties

In de onderstaande figuur zijn cijfers uit Corporaties in Perspectief (CiP) van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) voor Rochdale weergegeven voor de periode 2006–2012. Figuur 3.2 toont de toename en afname van de woningvoorraad. Om Rochdale te vergelijken met andere, soortgelijke, woningcorporaties is gekeken naar de belangrijkste kengetallen voor de periode 2006–2012. Rochdale valt in CiP in de referentiegroep «grote herstructureringscorporatie», net als de hiervoor beschreven corporatie Woonbron.

Rochdale heeft door de jaren heen een bijzonder hoge nieuwbouwproductie, ook in verhouding tot bijvoorbeeld Woonbron dat een soortgelijke omvang heeft. Met name de nieuwbouwproductie van 1.415 woningen in het jaar 2007 valt op. Hiervoor heeft Rochdale ook een prijs gewonnen.¹¹⁹ Dit aantal is bijna even groot als dat van Vestia, dat in 2007 1.613 nieuwbouwwoningen oplevert. Vestia is op dat moment bijna twee keer zo groot. De meeste activiteiten van Rochdale vinden plaats in de grote herstructureringswijken Amsterdam Zuidoost en Amsterdam Nieuw-West, waarbij het slopen van woningen (in casu grote flats) vrijwel altijd gepaard gaat met het realiseren van nieuwbouwwoningen.

Onderstaande figuur geeft de toe- en afname van het bezit van Rochdale weer. Naast de genoemde nieuwbouwproductie valt in onderstaande figuur ook het aantal gesloopte en verkochte woningen van Rochdale op, dat tot 2009 op een redelijk hoog niveau ligt. De omvang van het woningbezit van Rochdale neemt tussen 2007 tot en met 2008 hierdoor iets af, en neemt daarna – tussen 2009 en 2011 – iets toe.

Figuur 3.2 Verloop woningvoorraad Rochdale 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

¹¹⁹ Zie paragraaf 3.2.

3.2 Casusbeschrijving

De Amsterdamse corporaties Rochdale en Patrimonium fuseren in 2004 tot Woningstichting Rochdale. De directeur-bestuurder van Patrimonium, de heer Möllenkamp, wordt voorzitter van de raad van bestuur. De tweede bestuurder, de heer Koziolk, is afkomstig van corporatie Nieuw Amsterdam. Beide heren zijn sinds 1984 in dienst van de corporatie. Rochdale ziet het als haar primaire doelstelling huisvesting te bieden aan hen die weinig keuze hebben op de woningmarkt.¹²⁰

Als een van de grootste Amsterdamse woningcorporaties levert Rochdale veel maatschappelijke prestaties, prestaties die ook dikwijls niet onopgemerkt blijven in de oordeelsbrieven van de Minister. In de oordeelsbrief van december 2008 over de volkshuisvestelijke prestaties van 2007 schrijft de Minister onder andere:

*«Ik heb veel waardering voor de door u in 2007 geleverde indrukwekkende prestaties. 2007 was een absoluut topjaar.» en «Ik heb zeer veel waardering voor uw inspanningen in de krachtwijken, alsook voor uw overige inzet op het terrein van de herstructurering en leefbaarheid in andere wijken en buurten.»*¹²¹

Voor de raad van commissarissen (rvc) is deze brief belangrijke informatie.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Als er een brief van de Minister komt, moet je daar veel waarde aan hechten. (...) Het was voor mij een geruststelling omdat achtereenvolgende brieven zeer complimenteaus waren.»*¹²²

Rochdale wordt geroemd voor haar inzet in stedelijke vernieuwingswijken als de Bijlmer, de Westelijke Tuinsteden en de Zaanse wijk Poelenburg. Vanwege haar hoge nieuwbouwproductie in het jaar 2007 ontvangt Rochdale de prijs «de Gouden Baksteen».

De heer **Erents**: *«Ja, iedereen was enthousiast, (...) twee keer de Gouden Baksteen, er werden heel veel projecten gedaan. Er zijn bij Rochdale heel veel goede dingen gebeurd. Die vergeten we nu, maar er zijn een heleboel goede dingen gebeurd bij Rochdale. Alleen zat de ellende in de top van de organisatie.»*¹²³

Naast de maatschappelijke prestaties vinden er bij Rochdale in diezelfde periode verschillende opmerkelijke gebeurtenissen plaats, die uiteindelijk leiden tot de schorsing van de bestuursvoorzitter in oktober 2008.

Leeswijzer

De commissie beschrijft in de volgende paragrafen, telkens chronologisch, achtereenvolgens Capelle Makelaars (paragraaf 3.2.1), Frankemaheerd (paragraaf 3.2.2), fusies (paragraaf 3.2.3) en de signalen die via de raad van commissarissen, het CFV en anderen binnenkwamen over mogelijke misstanden (paragraaf 3.2.4). Een van deze meldingen betreft de dienstauto waarin de bestuursvoorzitter korte tijd reed, een Maserati. Dit leidt tot de schorsing van de bestuursvoorzitter (paragraaf 3.2.5). De

¹²⁰ Memo Rochdale aan enquêtecommissie, augustus 2013.

¹²¹ Brief Minister Van der Laan aan Rochdale, 11 december 2008, WWI/ABC2008099728.

¹²² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹²³ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

casusbeschrijving sluit af met het herstelplan dat Rochdale opstelt, gevolgd door een epiloog (paragraaf 3.2.7).

3.2.1 Op zoek naar de grenzen van het BBSH: Capelle Makelaars

Het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) en het beleid voor nevenactiviteiten (uitgewerkt in de MG 2001-26) staan het houden van een makelaardij door een corporatie toe voor de verkoop van het eigen bezit. Het aangaan van een financiële, bestuurlijke of juridische verbintenis met een (volwaardige) makelaardij is alleen toegestaan zolang de makelaardij zich enkel richt op de woningen van de corporatie zelf. Samenwerking met een makelaardij mag wel. Naar de mening van de commissie is de makelaarsactiviteit Capelle Makelaars een illustratief voorbeeld van de worsteling van het ministerie om grenzen te stellen aan nevenactiviteiten én de regels hierover te handhaven.

Figuur 3.3 Chronologie Capelle Makelaars

Datum	Onderwerp
2001	Rochdale: aankoop belang van 48 procent in Capelle Makelaars
November 2002	Minister: 1e verzoek tot beëindigen makelaardij
Februari 2004	Rochdale: 10 procent eigenaar Capelle Makelaars
November 2004	Uitspraak Raad van State: makelaardij corporatie Wonen Noord-Limburg niet toegestaan
Maart 2006	Rochdale: verkoop meerderheidsbelang van 80 procent
April 2006	Minister: 2e verzoek tot beëindigen makelaardij
Augustus 2006	rvc Rochdale op gesprek bij Minister Dekker
Oktober 2006	Uitspraak Raad van State: makelaardij corporatie Woondomein niet toegestaan
December 2006	Minister: 3e verzoek tot beëindigen makelaardij
December 2008	Rochdale: verkoop resterend belang van 20 procent

Mondelinge toezegging ministerie is voor Rochdale groen licht

Eind jaren negentig gaan steeds meer woningcorporaties koopwoningen bouwen en woningen uit hun bestaande voorraad verkopen. Voor het verkopen van de woningen schakelen zij een externe makelaar in, maar sommige corporaties overwegen om een eigen makelaardij op te richten. Zo ook Rochdale en haar rechtsvoorganger Patrimonium. Onder de noemer «doelgroepenmakelaardij» voert bestuursvoorzitter Möllenkamp jarenlang een discussie met de opeenvolgende Ministers over het aanhouden van het in 2001 aangekochte belang van 48 procent in Capelle Makelaars. Rochdale is van mening dat deze makelaardij passend is binnen het BBSH. In het openbaar verhoor geeft de heer Möllenkamp aan dat hij aanvankelijk toestemming heeft gekregen van de Minister.¹²⁴

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat directeur-generaal (DG) Kokhuis van het ministerie destijds welwillend tegenover de doelgroepenmakelaardij stond. Zo staat in een overzicht uit 2005 «*Toezeggingen (DG) Kokhuis m.b.t. doelgroepmakelen maken dit dossier erg lastig*».¹²⁵ Uit het onderzoek van de commissie blijkt niet dat er formele toestemming voor de makelaardij is gegeven.

¹²⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹²⁵ Interne memo Ministerie van VROM, 20 juni 2005.

Tot drie keer toe verzoekt de Minister de makelaarsactiviteiten te beëindigen

De Minister verzoekt Rochdale drie keer schriftelijk om de makelaarsactiviteiten te beëindigen: eind 2002, april 2006 en in december 2006.

Eerste verzoek (2002)

Op 29 november 2002 stuurt toenmalig Minister Kamp aan Rochdale (respectievelijk voorganger Patrimonium) het Prestatieoordeel 2001. In deze brief geeft de Minister aan dat een makelaardij een niet-toegestane nevenactiviteit is op grond van regelgeving (circulaires MG 1999-23 en MG 2001-26¹²⁶). De Minister verzoekt om de makelaarsactiviteiten voor 31 maart 2003 te staken. Als de onrechtmatigheid na deze datum blijft bestaan, overweegt de Minister gebruik te maken van zijn bevoegdheden tot het geven van een aanwijzing, verscherpt toezicht of een dwangsom.

Op 26 februari 2003 reageert de heer Möllenkamp schriftelijk en geeft, verwijzend naar de eerdere ambtelijke gesprekken, aan dat er geen reden is om te stoppen met Capelle Makelaars. Hij beroept zich op de eerdere toestemming van DG Kokhuis. Er volgt geen nadere actie van de Minister en het Prestatieoordeel 2002 (d.d. 28 november 2003) vermeldt de makelaardij niet.

In plaats van haar aandeel van 48 procent in de makelaardij te verkopen, koopt Rochdale juist de resterende 52 procent van de aandelen op. Hiermee is Rochdale begin 2004 100 procent eigenaar van Capelle Makelaars.¹²⁷

Bij corporatie Wonen Noord-Limburg speelt in dezelfde periode ook een kwestie over het aanhouden van een makelaardij. Deze kwestie voert tot aan de Raad van State. In het najaar van 2004 spreekt de Raad van State zich uit. De rechter stelt de Minister in het gelijk dat het aanhouden van een makelaardij voor commerciële doeleinden voor derden niet is toegestaan.¹²⁸ Hierop besluit de Minister andere corporaties met een makelaardij, waaronder Rochdale, aan te schrijven. Maar dan meldt Rochdale zelf in maart 2005 per brief aan de Minister dat zij bezig is met de verkoop van een meerderheidsbelang in Capelle Makelaars.¹²⁹ Het valt op dat er binnen het ministerie van wordt uitgegaan dat Rochdale de makelaardij gaat beëindigen of afstoten, terwijl Rochdale het zelf heeft over «het verkopen van een meerderheidsbelang».¹³⁰ Minister Dekker schrijft Rochdale vooralsnog niet aan.

De raad van commissarissen van Rochdale bespreekt de verkoop van het meerderheidsbelang van de makelaardij in zijn vergadering van 25 april 2005. In die vergadering antwoordt Möllenkamp bevestigend dat het aanhouden van een minderheidsbelang in een makelaarskantoor is toegestaan. De commissie legt dit in het openbaar verhoor voor aan de heer Möllenkamp.

¹²⁶ Voor meer informatie over het melden van nevenactiviteiten en de MG 2001-26: deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 5.4.8.

¹²⁷ Brief rvb Rochdale (H.C. Möllenkamp) aan het CFV (cc Ministerie van VROM), 23 februari 2004, 04.055 HCM/MLa.

¹²⁸ ABRvS 10 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5426, voorheen LJN AR5426.

¹²⁹ Brief rvb Rochdale (H.C. Möllenkamp) aan DG Wonen, Ministerie van VROM, 30 juni 2005, RvB/hcm/200567.

¹³⁰ Interne memo Ministerie van VROM, 19 mei 2005, interne memo Ministerie van VROM, 20 juni 2005, notulen werkoverleg afd. S&R, Ministerie van VROM, 17 februari 2005, notulen werkoverleg afd. S&R, Ministerie van VROM, 21 april 2005, notulen werkoverleg afd. S&R, Ministerie van VROM, 19 mei 2005.

De heer **Möllenkamp**: «Als dat zo is vastgelegd [in de notulen], zal ik dat hebben gezegd. Er is echter navraag gedaan bij het Ministerie van VROM. Ik kan niet 20% aanhouden als de overheid daar niet mee akkoord gaat. Ik kan niet tegen de raad van commissarissen zeggen dat wij die 20% niet mogen aanhouden, maar dat ik voorstel om die 20% wel aan te houden. Dat is onmogelijk.»

De heer **Oskam**: «Dus als in uw hoofd zit dat het wel is toegestaan, zegt u dat ook tegen de raad van commissarissen.»

De heer **Möllenkamp**: «Maar dan heb ik dat gecontroleerd. Dan is er navraag gedaan.»

De heer **Oskam**: «Bij wie hebt u dat gecontroleerd?»

De heer **Möllenkamp**: «Dat moet bij de inspectie zijn geweest of bij het Centraal Fonds.»¹³¹

De commissie heeft in haar onderzoek geen informatie aangetroffen over een gegeven toestemming voor het aanhouden van een minderheidsbelang.

In dezelfde vergadering van de raad van commissarissen vraagt een commissaris, de heer Rood, of Rochdale ooit een aanwijzing voor het aanhouden van de makelaardij heeft gekregen. Möllenkamp antwoordt ontkennend op deze vraag. Hij vertelt niet over het verzoek van de Minister in 2002 om de makelaardij te beëindigen, inclusief de overweging om anders een aanwijzing te geven.

Rochdale bevestigt de intentie tot de verkoop van het meerderheidsbelang per brief aan de Minister op 30 juni 2005. Rochdale meldt de definitieve verkoop in een brief op 31 januari 2006. Rochdale verkoopt 80 procent van de aandelen aan de Rabobank, als onderdeel van een afspraak rond het vernieuwingsplan van de Bijlmer. In de tussentijd, op 28 oktober 2005, verstrekt Rochdale een kasgeldlening aan Capelle Makelaars voor een bedrag van € 700.000.¹³² Ook dit soort commerciële leningen is binnen circulaire MG 2001-26 niet toegestaan. In het openbaar verhoor kan de heer Möllenkamp zich deze lening niet meer herinneren.

De heer **Möllenkamp**: «Daar staat mij niets van bij. Capelle Makelaars huurde wel het kantoorpand van Rochdale. Over het geven van leningen staat mij echter niets bij.»¹³³

Tweede verzoek (april 2006)

Het volgende verzoek van de Minister om de makelaardij te beëindigen, valt in april 2006 bij Rochdale op de deurmat.¹³⁴ Minister Dekker schrijft nogmaals aan Rochdale dat Capelle Makelaars een ongeoorloofde nevenactiviteit is en dat ook het aanhouden van een minderheidsbelang van 20 procent niet is toegestaan. Vóór 1 augustus 2006 moet vervreemding volgen, anders overweegt de Minister een aanwijzing te geven. De heer Möllenkamp reageert schriftelijk namens Rochdale en geeft aan dat deze doelgroepenmakelaardij met medeweten en instemming van het ministerie tot stand is gekomen. Hierom gaat hij ervan uit dat het voorstel van de Minister op een misverstand berust.¹³⁵

¹³¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹³² Goeyenbier, P. & Houweligen, M. van (12 juni 2009), p.15–16.

¹³³ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹³⁴ Brief Minister aan Rochdale (t.a.v. de heer H.C. Möllenkamp), 13 april 2006, DGW/S&R 2006253921.

¹³⁵ Brief Rochdale (H.C. Möllenkamp) aan ministerie, Directeur Stad & Regio (A. Roessen), 27 april 2006, RvB/hcm/200648.

Capelle Makelaars is meer dan «doelgroepmakelaardij»

In de praktijk wendt Rochdale Capelle Makelaars voor meer doelen aan dan louter het begeleiden van de verkoop van sociale huurwoningen aan de eigen huurders. De heer Möllenkamp verklaart tijdens het verhoor dat Capelle Makelaars wordt ingezet voor second opinions.

De heer **Möllenkamp**: *«Capelle werd ingezet voor eigen taxaties, maar nooit voor de definitieve taxatie. Er moest dus altijd een derde bij komen.»*

De heer **Oskam**: *«Waarom werd Capelle ingezet voor eigen taxaties?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Met name om te toetsen of de taxatie van derden een beetje conform ons plan was. Er werden natuurlijk ook huizen verkocht via Rochdale. Er werden ook taxaties door Capelle gedaan.»*¹³⁶

Als Rochdale in het voorjaar van 2006 Capelle Makelaars inzet voor het taxeren van het complex Geldershoofd, zet het CFV vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de taxatie.¹³⁷ De taxatie vindt plaats op verzoek van het ministerie in verband met het goedkeuren van de verkoop van dit complex.¹³⁸ De heer Möllenkamp kan zich tijdens het openbaar verhoor deze gang van zaken niet herinneren.

De heer **Möllenkamp**: *«Het moet een andere makelaar zijn geweest, want anders krijg je de goedkeuring van VROM niet.»*¹³⁹

De Minister verzoekt de makelaarsactiviteiten te beëindigen

De affaire rond de makelaardij krijgt een vervolg als Minister Dekker in augustus 2006 twee leden van de raad van commissarissen van Rochdale uitnodigt voor een gesprek. Voormalig rvc-lid mevrouw Hoenderdos zegt hierover in het openbaar verhoor het volgende:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Dat het echt niet goed zat en dat het hoog gespeeld werd, bleek eruit dat de heer Van Cuilenburg [voorzitter rvc] met mevrouw Dekker heeft gesproken. Daar is naar mijn herinnering ook een brief over, die niet alleen over Capelle Makelaars ging, maar over meerdere onderwerpen die in dat gesprek aan de orde waren geweest.»*¹⁴⁰

Over onder meer het aanhouden van het aandeel in Capelle Makelaars volgt een intensieve briefwisseling, deze keer tussen de voorzitter van de raad van commissarissen en Minister Winsemius, die ondertussen Minister Dekker is opgevolgd. Aanvankelijk verdedigt de voorzitter van de rvc, de heer Van Cuilenburg, het aanhouden van de makelaardij. Mevrouw Hoenderdos geeft aan dat er vervolgens binnen de raad van commissarissen is gesproken over het stoppen van de makelaarsactiviteiten en dat de heer Möllenkamp hier een eigen verklaring voor had.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«En dan ging het gesprek verder richting Möllenkamp: stop ermee; waarom is dat dan nu nog niet zo ver?»*
(...)

Mevrouw **Hoenderdos**: *«[de heer Möllenkamp] zei dat er eerst toestemming was en dat het ministerie was gaan draaien. Iets wat eerst goed gevonden werd, werd dat nu niet meer; dan hoefde de corporatie*

¹³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹³⁷ Brief CFV aan Minister van VROM, 17 mei 2006, GM+JW/MY/06.0361/2006V024.

¹³⁸ Brief Rochdale, met bijlagen taxatieverslag Capelle makelaars, aan CFV, 23 maart 2006, 06.029 EvW/sb.

¹³⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁴⁰ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

ook niet zo hard te lopen, vond de heer Möllenkamp. Dat was ik niet met hem eens. Ik heb gevraagd om onderbouwende stukken daarvan: wanneer is dat dan goedgevonden en hoe zijn ze dan nu tot een ander standpunt gekomen? Die stukken heb ik nooit gezien.»¹⁴¹

Derde verzoek (december 2006)

Eind december 2006 schrijft de Minister een brief aan Möllenkamp, waarin hij een ultimatum stelt om de aandelen van Capelle Makelaars uiterlijk 29 november 2007 te verkopen.¹⁴² De brief verwijst onder meer naar de tweede uitspraak van de Raad van State (van 4 oktober 2006) over de makelaardij van de corporatie Woondomein, die bevestigt dat een commerciële nevenactiviteit ten behoeve van derden onrechtmatig is voor een woningcorporatie.¹⁴³ Dit keer sluit de Minister af met de mededeling dat anders een aanwijzing volgt, waar in eerdere brieven nog louter werd «overwogen» om deze te geven.

De Minister gaat er vervolgens van uit dat dit traject loopt en deze zaak afgesloten kan worden. Hij deelt dit begin 2007 per brief mee aan de rvc van Rochdale.¹⁴⁴ Alhoewel Rochdale kort daarna schriftelijk instemt met de verkoop van de aandelen, volgt de daadwerkelijke verkoop pas kort na de schorsing van Möllenkamp, anderhalf jaar later, op 23 december 2008.¹⁴⁵ Ook in deze periode van anderhalf jaar gaat Rochdale in discussie, dit keer om uitstel te krijgen van de termijn waarbinnen zij moet verkopen. Möllenkamps argument: financieel verlies bij een te snelle verkoop. Uiteindelijk verkoopt Rochdale de laatste 20 procent van de aandelen eind 2008. De discussie over de makelaardij tussen Rochdale en de Minister heeft dan zes jaar geduurd.

Op de vraag hoe het komt dat de uiteindelijke verkoop nog tot 2008 duurt, spreekt mevrouw Hoenderdos over «*traineren door de voorzitter van de raad van bestuur*» en stelt ze:

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Ik heb kritische vragen gesteld. Ik werd herhaaldelijk – dat weet ik nu, achteraf – met een kluitje in het riet gestuurd.*»¹⁴⁶

Kamervragen over het aanhouden van de makelaardij

Op 4 november 2008 stellen de leden Van der Burg (VVD-fractie) en Jansen (SP-fractie) schriftelijke vragen aan de Minister over de situatie bij Rochdale. Ze vragen ook specifiek naar het aanhouden van de makelaardij, ondanks dat de Minister Rochdale eind 2002 verzocht deze te beëindigen.¹⁴⁷ Minister Van der Laan beantwoordt de vraag over Capelle Makelaars als volgt: «*Allereerst wil ik opmerken dat ik het betreurt dat met deze kwestie door alle omstandigheden veel tijd (ca. 6 jaar) gemoeid is geweest. Uiteraard heeft de kwestie uit 2002 geleid tot extra toezichtactiviteiten. Zoals ook blijkt (...) is deze kwestie steevast op de agenda gebleven tijdens reguliere besprekingen met Rochdale en los daarvan is het in*

¹⁴¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁴² Brief Minister van VROM aan Rochdale (H.C. Möllenkamp), 27 december 2006, OGW/S&R 2006311158.

¹⁴³ ABRvS 4 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9380.

¹⁴⁴ Brief Minister van VROM aan rvc Rochdale (J.J. Van Cuilenburg), 17 januari 2007, DGW/S4R2007002204.

¹⁴⁵ Brief rvc Rochdale (H.C. Möllenkamp) aan Minister van VROM, 30 januari 2007, RvB/hcm/200704, en verslag rvc Rochdale, 22 december 2008.

¹⁴⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁴⁷ Aangangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 974.

aparte gesprekken aan de orde gesteld, waaronder een gesprek tussen toenmalig Minister Dekker en twee leden van de raad van commissarissen van Rochdale. Daarnaast heeft de kwestie apart aandacht gekregen in correspondentie over dit onderwerp.»

De Minister erkent en betreurt dat het makelaardijdossier zes jaar heeft gesleept. Een verklaring daarvoor ontbreekt in de brief aan de Tweede Kamer. Uit de stukken die de commissie heeft ontvangen, blijkt niet dat de kwestie altijd op de agenda heeft gestaan of in reguliere besprekingen met Rochdale aan de orde is geweest. In de periode van medio 2003 tot en met 2005 heeft Rochdale geen opvolging gegeven aan het eerdere verzoek van de Minister om de makelaardij te beëindigen. Ook na de toezeggingen van Rochdale, eind 2006, duurt de periode van uiteindelijk verkoop nog twee jaar. Daarnaast kan een kanttekening geplaatst worden bij de constatering van de Minister dat bij onrechtmatigheden rond makelaardijen in alle gevallen op gelijke wijze is opgetreden. Waar andere corporaties (zoals Wonen Limburg) een aanwijzing ontvingen, heeft Rochdale echter nooit een aanwijzing voor het beëindigen van de activiteiten ontvangen.

Interim-bestuurder Erents vermoedt dat ook de successen in de Bijlmer van belang zijn geweest:

De heer **Erents**: *«Ik denk dat het ministerie hem veel te lang heeft gepardonneerd. Als een ministerie vindt dat dingen beëindigd moeten worden, moet het daar ook voor zorgen. Ze deden dus een beetje hetzelfde als de raad van commissarissen. Ze schreven een boze brief en dan gebeurde er weer een hele tijd niks, en dan werd er weer een gesprek gevoerd of een boze brief geschreven, en dan gebeurde het weer. De follow-up door het ministerie had veel strenger moeten zijn. Het had al drie jaar daarvoor geregeld moeten zijn.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Kunt u verklaren waarom het ministerie niet heeft doorgepakt?»*

De heer **Erents**: *«Nee, dat weet ik niet. Misschien ook wel omdat Rochdale toch de redder van de Bijlmermeer was. Dat is wel heel erg geëxploiteerd door Rochdale, dat ze de redder waren van de Bijlmermeer.»*¹⁴⁸

3.2.2 De gang van zaken bij vastgoedtransactie Frankemaheerd

Deze paragraaf beschrijft de manier waarop Rochdale het complex Frankemaheerd aankoopt. Frankemaheerd is een kantorencomplex in de Amsterdamse Bijlmer, dat Rochdale aankoopt om te transformeren tot hoofdzakelijk sociale woningbouw. Frankemaheerd illustreert hoe bestuursvoorzitter Möllenkamp grote aankopen doet en hierbij de grenzen van zijn ruime bestuursmandaat van 50 miljoen euro oprekt.

Ruimte in het bestuursmandaat

Tot eind 2008 is in het directiestatuut van Rochdale vastgelegd dat de raad van bestuur (rvb) buiten de begroting om investeringen voor volkshuisvestelijke activiteiten kan ondernemen voor een bedrag tot 50 miljoen euro, zonder dat daarvoor vooraf schriftelijke instemming van de raad van commissarissen nodig is. Voorwaarden voor deze volkshuisvestelijke activiteiten zijn borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en dat ze moeten passen binnen het beleidsplan. Verder moeten

¹⁴⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

ze plaatsvinden in het werkgebied en moet de investering voldoen aan het BBSH. Het bestuur moet de besluiten achteraf melden aan de raad van commissarissen in de kwartaalrapportage. Investerings boven de 50 miljoen euro moeten schriftelijk worden gemeld aan de rvc. Over desinvesteringen (verkoop en sloop) zijn in het directiestatuut geen bepalingen opgenomen.

De heer Möllenkamp is van mening dat dit bestuursmandaat goed werkbaar is, maar een lager bedrag had voor hem ook gekund.¹⁴⁹ Niemand stelde vragen over dit mandaat. Ook zijn er nooit aankopen gedaan boven de 50 miljoen euro.

De heer Erents, die bij een aantal woningcorporaties interim-bestuurder is geweest – onder andere bij Vestia en Rochdale – heeft een wezenlijk andere opvatting over een bestuursmandaat van 50 miljoen euro. Zo zegt hij tijdens zijn openbaar verhoor:

De heer **Oskam**: *«Een bestuursmandaat van 50 miljoen, is dat normaal?»*

De heer **Erents**: *«Nee.»*

De heer **Oskam**: *«Wat is normaal voor een corporatie als Rochdale? U hebt natuurlijk verschillende corporaties gezien.»*

De heer **Erents**: *«Zo rond 10 à 15 miljoen is normaal, maar ook dan is de vraag: hoe leg je het uit?»*

(...)

De heer **Erents**: *«Leg je het heel eng uit? Ik heb 50 miljoen dus ik kan 4 keer voor 49 miljoen iets kopen en dan blijf ik iedere keer onder mijn mandaat zitten. Of zeg je: als ik Frankemaheerd koop en een investering doe van 50 miljoen, dan is het in feite een project van honderden miljoenen waarover je beslist. Als je dat op die manier had uitgelegd, had je ook gezegd: nee, het is niet alleen het aankopen van Frankemaheerd, want je gaat er wat mee doen. Je gaat het slopen en je gaat er woningen bouwen, al dat soort dingen. Eigenlijk praat je dus over een project van honderden miljoenen. Ik vind ook dat de raad had moeten zeggen: je moet het niet zo eng interpreteren. Men heeft het echter wel gedaan.»¹⁵⁰*

De heer Erents benadrukt hier dat een aankoop formeel kan passen binnen een bestuursmandaat, maar bij oplevering van een project kan uitkomen op een aanzienlijk hogere (financiële) verplichting die het bestuursmandaat ver te boven gaat.

Volgens oud-commissaris mevrouw Hoenderdos zijn er binnen de raad van commissarissen wel vragen gesteld over het bestuursmandaat. Mevrouw Hoenderdos zegt hierover in het openbaar verhoor:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Het mandaat was 50 miljoen. Dat speelde niet direct al als een probleem. In het kleine jaar dat ik commissaris was, heb ik daar wel een enkele keer vragen over gesteld. Dan kreeg ik wederom een wollig verhaal, gerelateerd aan het balanstotaal, of aan het aantal woningen dat je dan als project zou hebben. Als je een lager mandaat zou hanteren, dan zouden veel meer stukken langs de raad van commissarissen moeten en dan zouden wij het te druk krijgen. Nou, dat vind ik geen probleem. (...) In deze zin beschouw ik dit als vergelijkbaar met «met een kluitje in het riet gestuurd worden». Toen Möllenkamp geschorst was, op 24 oktober [2008] – dat was op een vrijdag – zijn we dat weekend meteen in crisisberaad geweest. We hebben allerlei maatregelen getroffen. Rob*

¹⁴⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁵⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

Kleijwegt, het andere lid van de audit committee, en ik hebben toen onmiddellijk het mandaat verlaagd naar 10 miljoen.(...)»¹⁵¹

De heer Möllenkamp vertelt in zijn openbaar verhoor dat er wel degelijk toezicht werd gehouden op elke aankoop.

De heer **Möllenkamp**: *«Er is wat betreft de 50 miljoen door ondergetekende geen enkele discussie gevoerd over de vraag of dat 40, 30, 20 of 10 miljoen had moeten zijn, want dat had mij persoonlijk niets uitgemaakt. De besluitvorming die je nodig hebt om projecten wel of niet gerealiseerd te krijgen, vertegenwoordigt namelijk niet alleen die 50 miljoen. Je hebt alle besluiten nog nodig, al heb ik een mandatering van 100 miljoen of 10 miljoen. Als de inspectie, de externe toezichthouder, niet akkoord gaat met de investeringsaanvraag ... (...) Er werd helemaal niet gevraagd welke mandateringsfase ik had: mocht ik tot 10 of tot 20 of tot 50 miljoen? VROM kwam met alle goedkeuringen die we erbij nodig hadden van onder andere de gemeente en het WSW en dergelijke. Waar die 50 miljoen dus vandaan is gekomen, weet ik ook niet, maar die had ook minder mogen zijn en die had ook nul mogen zijn.»¹⁵²*

Door het hoge bestuursmandaat passen veel investeringen van Rochdale hierbinnen en beslist de raad van commissarissen niet zelf over dit soort omvangrijke investeringen. Frankemaheerd is daarentegen een van de weinige projecten die buiten het mandaat van Möllenkamp valt. Dat maakt deze transactie interessant om te zien hoe de besluitvorming hierover plaatsvindt.

Corporaties beconcurreren elkaar om aankoop Frankemaheerd

Een project als Frankemaheerd start normaliter met een procedure met een uitvoerig haalbaarheidsonderzoek. Bij Rochdale ontbreekt een dergelijk toetsingskader op basis waarvan een doordacht verkoopbesluit te maken is (zie ook paragraaf 3.2.4).

De heer Möllenkamp legt in zijn openbaar verhoor uit hoe de aankoop tot stand is gekomen.

De heer **Möllenkamp**: *«Op enig moment is ons via het Stadsdeel Zuidoost gevraagd: het kantoor komt over drie jaar leeg te staan (...) wij zouden graag dat kantoor van de markt willen hebben en daar vervangende nieuwbouw in willen hebben. Het ging om 900 woningen met nog wat winkels erbij, schuin tegenover de Amsterdamse Poort. Wij zijn toen de onderhandelingen ingegaan via de acquisitiegroep. Uiteindelijk hebben we gezegd: we gaan met dat project verder, met dien verstande dat op een later moment De Key aanhaakt voor 50% voor de herontwikkeling van dat project. Daar zijn ook overeenkomsten voor gemaakt. Overigens is dat helaas niet doorgegaan om andere moverende redenen, maar dat had niets met het project te maken. (...) We hadden al zo veel in de Bijlmer geïnvesteerd met zijn tweeën, dat we het verantwoord vonden om die investering van 400 of 500 miljoen niet teniet te laten gaan als we daar, zoals wij dat noemen, rotte appels kregen. Kraaiennest was er een en Frankemaheerd zou er een worden.»¹⁵³*

¹⁵¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁵² Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

De heer Möllenkamp wekt de suggestie dat Frankemaheerd aanvankelijk samen met collega-corporatie De Key zou worden ontwikkeld. Dit blijkt niet uit het dossieronderzoek van de commissie.

De onderhandelingen over de aankoop van Frankemaheerd worden gevoerd door Möllenkamp en Delta Forte, de projectontwikkelings-bv van Rochdale. Van Nimwegen zegt hierover:

De heer **Van Nimwegen**: «Ze [Delta Forte] maken berekeningen, kijken hoeveel woningen erop kunnen, hoe de grondwaarde ligt en wat de bouwkosten zijn. Dat zijn natuurlijk inschattingen van het eerste uur. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het tekenen van een koopovereenkomst, volgens mij ergens eind juni.»¹⁵⁴

Delta Forte adviseert om 31 miljoen euro te betalen op basis van taxaties van een externe makelaar. Möllenkamp spreekt zelf echter een aanzienlijk hoger aankoopbedrag af met verkoper OCSW. De aanleiding voor deze hogere koopsom is het bericht van de verkoper dat De Principaal, de projectontwikkelaar van De Key, een bod van 49 miljoen euro zou hebben uitgebracht. De koop wordt dan gesloten op een bedrag van 39 miljoen euro met de voorwaarden dat Rochdale voorfinanciert en de huurinkomsten tot 12,2 miljoen euro toekomen aan de verkopende partij, of dat verkoper OCSW en Rochdale gemeenschappelijk het project ontwikkelen. Volgens het forensisch onderzoek ligt aan deze aankoop prijs geen rekenexercitie ten grondslag.¹⁵⁵ De heer Möllenkamp herinnert het zich anders:

De heer **Möllenkamp**: «Volgens mij lag er ook een taxatierapport van om en nabij de 44 miljoen, wat ik mij er nog van kan herinneren.

De heer **Oskam**: «Had u persoonlijk belang bij deze transactie?»

De heer **Möllenkamp**: «Geen enkel.»¹⁵⁶

Op 24 juni 2008 tekent de heer Möllenkamp de (eerste) conceptkoopovereenkomst en de bijbehorende beheer- en exploitatieovereenkomst.¹⁵⁷ In de voorwaarden bij de koopovereenkomst is opgenomen dat bij het niet doorgaan van de koop een onmiddellijk opeisbare boete kan worden gevorderd van tien procent van de koopprijs.

Dat De Key/De Principaal niet als een samenwerkingspartner maar als concurrent in het spel rond de aankoop van Frankemaheerd betrokken zou zijn, bevestigen medebestuurder Van Nimwegen en de latere interim-bestuurder Erents:

De heer **Van Nimwegen**: «Er was een bepaalde concurrentie in Amsterdam tussen woningcorporaties over wie het het beste deed, wie het het mooiste deed, wie de eerste was en wie de grootste was; noemt u het maar op. Het was bekend dat De Principaal, de projectontwikkelingsorganisatie van De Key, interesse had in Frankemaheerd en daar ook op geboden had. Uiteindelijk was Möllenkamp ze te snel af, maar wilde hij het project wel met ze delen. Ze hadden kennelijk nog steeds interesse. Er

¹⁵⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

¹⁵⁵ Deloitte (29 januari 2009).

¹⁵⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁵⁷ Koopcontract Frankemaheerd, 24 juni 2008.

zijn heel lang onderhandelingen over gevoerd, overigens met afnemende intensiteit, tot het moment dat Möllenkamp werd geschorst.»¹⁵⁸

De heer **Erents**: «*Dat je een taxatie hebt liggen voor iets in de 30 miljoen en er uiteindelijk veel meer voor gaat betalen. Ook dat kwam natuurlijk een beetje doordat Rochdale en De Key toch altijd een strijd hadden: wie is de Koning van de Bijlmermeer? Rochdale zat in de flatgebouwen en De Key zat eromheen. Het werkte toch als een rode lap op een stier bij Möllenkamp als Jaap van Gelder, de bestuursvoorzitter van De Key, zaken zou gaan kopen binnen het territorium van Rochdale.*»

De heer **Oskam**: «*(...) Het heeft natuurlijk een prijsopdrijvend effect, en het is maatschappelijk geld. Zien wij dat goed?*»

De heer **Erents**: «*Ja, dat ziet u goed, maar jammer genoeg zijn De Key en Rochdale niet de enige die zich daaraan hebben bezondigd.*»¹⁵⁹

Overigens sluiten kort na de aankoop Rochdale en De Key eind september 2008 alsnog een samenwerkingsovereenkomst. Daarna stelt De Key/De Principaal de koopovereenkomst uit en uiteindelijk komt een samenwerking niet tot stand.

Schadeherstel vanuit de organisatie

De door Möllenkamp afgesproken koopprijs van 39 miljoen euro met een huurgarantie voor de verkoper van 12,2 miljoen euro (bij elkaar 51,2 miljoen euro) roept vragen op binnen de organisatie van Rochdale. Als Delta Forte half juli 2008 een boekenonderzoek laat doen door de eigen advocaat, Lexence, komt daaruit onder meer naar voren dat de transactie voor de verkoper lucratief is. De verkopende partij heeft namelijk in april 2008 voor zes objecten (waaronder Frankemaheerd) 49,9 miljoen euro betaald, terwijl nu de koopprijs van één object 51,2 miljoen euro bedraagt. De advocaat merkt dit op als «grote waardesprong».

Het leidt in de periode na het sluiten van de eerste conceptkoopovereenkomst op 24 juni 2008 tot heronderhandelingen over het verlagen van de koopprijs en het veranderen van de voorwaarden tot een koopsom van 46,5 miljoen euro zonder de eerdere huurgarantie. De heer Van Nimwegen is hierbij betrokken.

De heer **Van Nimwegen**: «*Kijk, de organisatie had dat plan goed doorgenomen en doorgerekend. Dat kwam vanuit Delta Forte en vanuit onder andere concernfinanciën, denk ik. Zij hadden veel problemen met het feit dat in de oorspronkelijke koopovereenkomst (...) de verkopende partij voor 50% zou participeren in de ontwikkeling en ook in het resultaat van de ontwikkeling. Dat moest er eigenlijk uit, vonden zij, want als Rochdale het kocht, moest Rochdale de ontwikkeling geheel zelfstandig kunnen trekken. Dat was een belangrijk punt.*»¹⁶⁰

Ingrijpen notaris leidt tot goedkeuring raad van commissarissen

De dag voor het tekenen van de herziene conceptkoopovereenkomst, op 12 augustus 2008, trekt de notaris die belast is met de transactie aan de bel bij Rochdale. De notaris vraagt om een verdere onderbouwing van de opmerkelijke waardesprong tussen de voorgaande verkoop van het complex en deze transactie. De notaris vraagt ook om de instemming van de raad van commissarissen te overleggen voor het aankopen van

¹⁵⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

¹⁵⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

¹⁶⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

Frankemaheerd door Rochdale. Op 13 augustus belt Möllenkamp de voorzitter van de raad van commissarissen met de mededeling dat de borging door het WSW nog niet rond is. Wel is op verzoek van het stadsdeel de tweede conceptkoopakte dan al door Möllenkamp getekend. De clause over de direct opeisbare boete van tien procent (inmiddels 4,65 miljoen euro) staat ook in dit contract vermeld. De voorzitter vraagt om een notitie ter onderbouwing van de aankoop en verzoekt dat elk lid van de raad van commissarissen instemt.

De onderbouwende notitie ontvangt de raad van commissarissen dezelfde dag per e-mail. In deze notitie legt de heer Möllenkamp het strategische belang van deze aankoop uit en meldt dat de raad van bestuur heeft besloten Frankemaheerd aan te kopen. Als reden dat de raad van commissarissen zo laat gevraagd wordt om in te stemmen, wordt genoemd dat de borging nog niet rond is. Möllenkamp benadrukt de transactie uiteraard bestuurlijk correct te willen afwickelen.¹⁶¹ Ook belooft Möllenkamp om de raad de eerstvolgende vergadering gedetailleerd te informeren. Over de opvallende waardesprong die de notaris benoemt, rept de heer Möllenkamp met geen woord.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ik ben op een vrijdagmiddag door de voorzitter gebeld naar aanleiding van een mail van de heer Möllenkamp om per omgaande in te stemmen met de aanschaf van Frankemaheerd. Dat was geen anderhalve dag, het was nog niet eens een halve dag. De kwestie die voorlag, was: als ik niet zou instemmen, was er per direct – ik weet nu ook weer het exacte bedrag – een schade van 4,65 miljoen. Ik wilde echter weten wat het risico op termijn was. (...) Ik stond dus voor de afweging: nu verlies nemen en stoppen – dan zijn we meteen 4,65 miljoen kwijt – of dit risico nemen en kijken wat erachter zit, want misschien is het wel een mooie opportunity. Ik heb dus ingestemd, maar wel met heel veel tegenzin. Het is niet zo dat er een aparte vergadering over geweest is. Bij de eerstvolgende vergadering van de raad van commissarissen stond het op de agenda. Daar is luid en duidelijk te verstaan gegeven dat dit eens en nooit weer was.»*¹⁶²

De heer Möllenkamp herinnert zich de procedure op een andere wijze:

De heer **Möllenkamp**: *«Volgens mij is het niet binnen één dag geweest. (...) Ik denk dat de vergadering binnen een week of tien dagen heeft plaatsgevonden, want niet iedereen kon op dat moment. En er is ook niet voor een belronde gekozen. De raad was voltallig aanwezig. Het is ook volledig genotuleerd. (...) Nee, het is niet met een belronde gebeurd.*

De heer **Oskam**: *«Niet?»*

De heer **Möllenkamp**: *«100%.»*¹⁶³

Wanneer de commissie mevrouw Hoenderdos deze woorden van de heer Möllenkamp voorlegt, zegt zij het volgende:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Het geldt niet voor mij dat ik anderhalve week de tijd heb gehad. Wij hebben toen in die vergadering ook gevraagd om tekst en uitleg. Die hebben we nooit meer gekregen, omdat Frankemaheerd opgenomen werd in het forensisch onderzoek.»*¹⁶⁴

¹⁶¹ Interne memo H. Möllenkamp aan rvc Rochdale, 13 augustus.

¹⁶² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁶⁴ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

De leden van de rvc stemmen allen op 14 augustus in met de aankoop, waarop de heer Möllenkamp nog op dezelfde dag het definitieve koopcontract tekent.

Tijdens de volgende vergadering, op 8 september 2008, volgt nog een discussie, al vat de voorzitter dit in het verslag van de rvc samen met de woorden dat *«de gevolgde procedure enigszins ongebruikelijk is geweest, doch dat soms snelheid geboden is om kansen goed te benutten.»*¹⁶⁵

Wel of geen borging?

Een van de vragen bij de aankoop van Frankemaheerd is of borging door het WSW mogelijk is, waardoor Rochdale de investering tegen aantrekkelijke voorwaarden kan financieren. Het WSW verstrekt alleen borging binnen de faciliteringsruimte die zij per corporatie vaststelt. Zij borgt hierbij alleen leningen voor activiteiten van volkshuisvestelijke aard. De aankoop van een kantoorpand is in beginsel geen volkshuisvestelijke activiteit. Om borging te krijgen moet Rochdale overtuigend aantonen dat dit een volkshuisvestelijke activiteit is, bijvoorbeeld door een bestemmingswijziging naar sociale woningbouw.

Zowel destijds, in augustus 2008, als tijdens het openbaar verhoor doet de voormalig bestuursvoorzitter het voorkomen alsof de aankoop van een kantorencomplex een normale aankoop is voor een woningcorporatie en dus onder de borgingsregels van het WSW valt. De commissie vraagt waarom Möllenkamp de koopakte/conceptkoopovereenkomst al tekent voordat de WSW-borging rond is.

De heer **Möllenkamp**: *«Ik neem aan dat er een ontbindende voorwaarde bij zat: goedkeuring met voorbehoud van het WSW.»*
(...)

De heer **Oskam**: *«Waar kwam bij u het optimisme vandaan dat het WSW wel akkoord zou gaan?»*

De heer **Möllenkamp**: *«U moet het zo zien: er is in de Bijlmer ongeveer 600 miljoen geïnvesteerd, denk ik. Ook dit was weer een kantoorgebouw. (...) En men had er alle belang bij dat de Bijlmer niet zou terugvallen na al het geld dat erin was geïnvesteerd. Iedereen in de projectengroep deed zijn best om in de Bijlmer financieringsmogelijkheden te zoeken en om ervoor te zorgen dat de goedkeuringen werden gegeven. Wij kunnen namelijk geen kantoorgebouw aankopen als wij geen toestemming krijgen van de gemeente dat wij het mogen verkleuren, want dan financiert het WSW helemaal niet. Het WSW financiert überhaupt geen kantoorpanden, tenzij het je eigen kantoor is.»*¹⁶⁶

Bij de aankoop van Frankemaheerd doet de heer Möllenkamp het in elk geval tegenover de rvc en zijn medebestuurder voorkomen alsof de borging, oftewel de financiering tegen aantrekkelijke voorwaarden, nagenoeg rond is.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Daar [naar de borging] heb ik nog wel naar gevraagd. Wat betekent dat? Dat kwam door het weekend, want daardoor kon de juiste handtekening nog niet gezet worden. (...) Er was al toestemming en het ging alleen nog maar om een ontbrekende handtekening en die zou op maandag worden gezet.»*¹⁶⁷

¹⁶⁵ Verslag rvc Rochdale, 8 september 2008.

¹⁶⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

¹⁶⁷ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

De heer **Van Nimwegen**: «Dat was de informerende vraag die natuurlijk ook vanuit de organisatie aan Möllenkamp is gesteld: hoe zit het met die borging? (...) Dat was die contragarantie (...) van de gemeente Amsterdam, omdat het zo'n belangrijk project was in het kader van de stedelijke vernieuwing. Dat zou dan automatisch tot borging van het WSW leiden.»

De heer **Oskam**: «Ja. Maar de vraag is of Möllenkamp dat al wist toen hij die mail stuurde.»

De heer **Van Nimwegen**: «Ja, dat heeft hij mij verteld.»¹⁶⁸

Uit verschillende informatiebronnen en openbare verhoren blijkt dat de WSW-borging niet vrijwel rond is. Illustratief is dat tijdens het openbaar verhoor van de heer Möllenkamp oud-wethouder Wonen van de gemeente Amsterdam, de heer Herrema, op 6 juni 2014 tweet: «*Franke-maheerd nu agenda #EnqueteWocoTK project waar ik als wethouder gemeentelijke borging weigerde Möllenkamp nooit zo woest gezien @AT5*». Dit bericht heeft te maken met de toestemming die de gemeente Amsterdam als achtervang op de borg geeft.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de heer Möllenkamp naar de raad van commissarissen en andere betrokkenen doet voorkomen alsof de borging nagenoeg geregeld was, terwijl hij zich ervan bewust is dat dit niet zo is. Op de vraag van de commissie aan voormalig commissaris Hoenderdos hoe de commissie dit moet kwalificeren, antwoordt zij:

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Als misleiding.*»

De heer **Oskam**: «*U voelt zich misleid?*»

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Absoluut.*»

De heer **Oskam**: «*Hebt u hier nog wel met andere leden van de raad van commissarissen over gesproken? Voelden die zich ook misleid?*»

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Nou ja, het was de opmaat naar de schorsing. Juist het gebrek aan vertrouwen was de reden om hem te ontslaan. En dat gold breed.*»¹⁶⁹

Een maand na de aankoop, medio september 2008, is het nog steeds niet duidelijk of Frankemaheerd voor borging in aanmerking komt. Verschillende documenten van het WSW bevestigen dat Frankemaheerd niet op voorhand wordt geborgd. Zo bezoekt het WSW Rochdale een maand na de aankoop, op 15 september 2008. In het bezoekverslag staat het volgende over Frankemaheerd: «*(...) De aankoopssom van € 49,3 mln¹⁷⁰ is door Rochdale voorgefinancierd. De investering zal uiteindelijk in samenwerking met andere partijen worden opgepakt. Gezien de onzekerheid over de bestemming en over de samenwerking (met commerciële partijen?) is nog geen inschatting te maken of dit complex borgbaar is. Op mijn aanraden heeft Rochdale de gemeente verzocht om een specifieke goedkeuring/specifieke achtervang in te nemen. De gevraagde goedkeuring is nog niet verkregen*». Op 26 september 2008 dient Rochdale het formele verzoek tot borging in bij het WSW. Het WSW verhoogt op 23 december 2008 het faciliteringsvolume ten behoeve van de (gedeeltelijke) borging van twee projecten, waaronder Frankemaheerd.

¹⁶⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

¹⁶⁹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁷⁰ 49,3 miljoen euro is het investeringsbedrag, inclusief kosten koper, de eerder genoemde 46,5 miljoen euro is exclusief kosten koper.

De gemeente stemt er op dat moment mee in om achtervanger voor de borg te zijn.¹⁷¹

Anno 2014 heeft Rochdale de oorspronkelijke sloop- en nieuwbouwplannen vooralsnog in de ijskast gezet. Het gebouw is in gebruik door verschillende bedrijven in combinatie met (op termijn) studentenhuisvesting.¹⁷²

3.2.3 Expansiedrift en persoonlijke belangen

Net als vele andere corporaties hebben ook Rochdale en haar rechtsvoorgangers meegedaan met de fusiegolf die ontstond vanaf de eeuwwisseling. Rochdale wordt daardoor één van de grootste corporaties van de regio Amsterdam. Rochdale zelf is, zoals eerder genoemd, in 2004 ontstaan uit een fusie van Bouwvereniging Rochdale en Patrimonium. Patrimonium heeft dan al een samenwerkingsverband en een personele unie met Nieuw Amsterdam vanaf 1997, die leidt tot juridisch eigendom in 2006.¹⁷³ Dit samenwerkingsverband is ontstaan op verzoek van onder meer het CFV en de gemeente Amsterdam, om de noodlijdende saneringscorporatie Nieuw Amsterdam financieel te steunen en zo de vernieuwing van de Bijlmer te kunnen continueren. Dit motief voor fusie sluit aan bij de fusiecriteria die de Minister in 2002 in de circulaire MG 2002-18 vastlegt (zie paragraaf 8.4). In die periode was de huidige directeur-bestuurder van Rochdale, de heer Grotendorst, directeur van Nieuw Amsterdam.

Volgens Rochdale is het behouden van invloed in het werkgebied onder meer van belang om grootschalige vernieuwingsprojecten (zoals de wijkaanpak) te kunnen realiseren. De rvc benadrukt dat via de instelling van gebiedsorganisaties de inzichtelijkheid voor de bewoners gewaarborgd blijft. Volgens een Rochdale-medewerker speelt Möllenkamp zelf ook een grote rol bij het willen fuseren: *«Möllenkamp was niet een volkshuisvester van de oude stempel. Hij had een sterk commerciële drang. Niet gericht op de primaire maatschappelijke taak van de corporatie maar «op expansie»»*.¹⁷⁴

Naast de gelukte fusies van Rochdale zijn in deze periode ook meerdere fusies of samenwerkingsverbanden niet doorgegaan. We benoemen hier enkele fusieverkenningen die uiteindelijk zijn afgebroken.

¹⁷¹ Deloitte (29 januari 2009).

¹⁷² Raadsnotitie, gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuidoost, ZK13004846, 13 januari 2014.

¹⁷³ Brief Rochdale aan CFV, 17 mei 2006, RvB/hcm/200658.

¹⁷⁴ Beekers, W.P. & Woude, R.E. van der (2008), p. 329.

Tabel 3.3 Chronologisch overzicht fusies en fusieplannen 1997–2008

Periode	Fusie(verkenning) met:
1997	Samenwerkingsverband en personele unie Nieuw-Amsterdam-Patrimonium
2002	Fusieverkenning Bouwvereniging Rochdale, Patrimonium en de Algemene Woningbouw Vereniging (AWV)
2004	Fusie Bouwvereniging Rochdale en Patrimonium tot Rochdale
2004	Interesse Rochdale in overname PWV
2005	Fusieverkenning Rochdale en AWV
2006	Overdracht juridisch eigendom Nieuw-Amsterdam naar Rochdale
2006–2007	Fusieverkenning Rochdale en Woongroep Holland
2008	Interesse Rochdale in overname EMM
2008	Fusieverkenning De Goede Stede

Rochdale en de AWV verkennen elkaar twee keer

Bij de geslaagde fusie tussen Bouwstichting Rochdale en Patrimonium is aanvankelijk nog een derde fusiepartner in beeld: de Algemene Woningbouw Vereniging (AWV).¹⁷⁵ In 2002 haakt de AWV af, omdat de ledenraad van de AWV geen voorstander is van de fusie en dit voorstel verwerpt.¹⁷⁶

Ook na 2002 blijven Rochdale en de AWV samenwerken in de gezamenlijke en verzelfstandigde projectontwikkelings-bv Delta Forte en vestigen ze zich in hetzelfde kantoor, het Bruggebouw in Amsterdam. In het najaar van 2005 start het overleg tussen Rochdale en de AWV om te fuseren opnieuw. Na enige tijd stopt de samenwerking met de AWV en worden de fusiebesprekingen beëindigd. Deze keer gaat het om de koers, zoals is beschreven in het Jaarverslag 2005 van Woningstichting Rochdale.¹⁷⁷

Rochdale hanteert: *«het uitgangspunt van een private onderneming met een maatschappelijke doelstelling die, mits goed verankerd, bij wijze van spreken ook buiten het bestel haar legitimatie zou kunnen vinden. Terwijl de AWV in de eerste plaats een maatschappelijke onderneming wil zijn.»*

De AWV fuseert een paar jaar later met corporatie Het Oosten tot Stadgenoot.

Woongroep Holland biedt zich aan

In 2006 doet zich opnieuw een fusiekans voor. Dit keer zoekt een corporatie uit Amstelveen en Uithoorn, Woongroep Holland, toenadering tot Rochdale. Over het fusiemotief van Woongroep Holland staat het volgende in het rvc-verslag van Rochdale: *«De bestuurder [van Woongroep Holland] heeft zijn verzoek eerder aan andere Amsterdamse corporaties voorgelegd, maar dit is van de hand gewezen, omdat hij voor een periode van drie à vier jaar een zetel in het bestuur van de fusieonderneming eist.»*¹⁷⁸ Een bestuurszetel is ook één van de zaken die bij de fusiebesprekingen met Rochdale speelt. De heer Möllenkamp zou na de fusie met vroegpensioen gaan.

Over het invullen van de bestuurszetel zegt rvc-lid Hoenderdos:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ook over dat soort dingen is uitgebreid gesproken. Dat is niet mijn hobby, maar dat gebeurt dan wel bij dit soort fusieperikelen.»*

¹⁷⁵ Memo Rochdale aan enquêtecommissie, augustus 2013.

¹⁷⁶ Bouwvereniging Rochdale (2003).

¹⁷⁷ Rochdale (2006).

¹⁷⁸ Verslag rvc Rochdale, 13 november 2006.

(...)

Mevrouw **Hoenderdos**: «Ik vond het niet zo'n verrassing dat het beeld was dat Van den Berg Jeths [de bestuurder van Woongroep Holland] de beoogde voorzitter was van die nieuwe fusiecorporatie en dat Van Nimwegen de tweede man zou worden. Hij kon dan ingroeien. Bij de raad van commissarissen zou het andersom gaan: Rochdale zou de voorzitter van de raad van commissarissen leveren.(...)»

Mevrouw **Hachchi**: «U zegt dat het gebruikelijk is dat er over dit soort posities wordt gesproken, maar hoe zwaar weegt het in de discussie over fusies dat het vaak gaat om de posities van personen, bestuurders en commissarissen?»

Mevrouw **Hoenderdos**: «Voor de personen zelf heel erg zwaar. Die zijn er vol van.»¹⁷⁹

Uit daaropvolgende rvc-verslagen van Rochdale is op te maken dat er voor Rochdale bij deze fusie veel te winnen valt: Woongroep Holland is een financieel sterke corporatie met een zeer aantrekkelijke vastgoedportefeuille. Partijen spreken af dat de bestuurder van Woongroep Holland voor een afgebakende periode directeur-bestuurder zou worden.¹⁸⁰

Het proces rond de fusie loopt vlot in 2007. Er zijn diverse besprekingen tussen beide besturen en raden van commissarissen en men betreft ook de organisaties in het proces. De twee raden van commissarissen bespreken het samenwerkingsverband met een personele unie en het streven naar een fusie op termijn. Dan strandt in november 2007 plotseling het fusieproces tussen Rochdale en Woongroep Holland. Woongroep Holland heeft de stekker eruit getrokken om «haar moverende redenen».¹⁸¹ In de openbare verhoren wordt hierover het volgende gezegd:

De heer **Van Nimwegen**: «Ik heb daar later weleens met hem [de heer Van der Berg Jeths] over gesproken. Hij zei: «ik had gewoon geen goed gevoel. Ik heb – dat zei hij dan, hè – met mijn voorzitter gebeld en ik zeg tegen mijn voorzitter dat ik geen goed gevoel heb; toen zei mijn voorzitter dat ik de stekker eruit moest trekken. Dat is wat ik van de heer Van den Berg Jeths begrepen heb.»¹⁸²

Mevrouw **Hoenderdos**: «Het is ook een cultuurverhaal als je gaat fuseren, want er gaan dan twee organisaties samen. (...) Het klikte niet verschrikkelijk goed. Het zou dus doorrollen, totdat (...) er opeens de stekker werd uitgetrokken door Van den Berg Jeths.»

(...)

Mevrouw **Hachchi**: «U weet niet wat de reden was?»

Mevrouw **Hoenderdos**: «Geen idee.»

Mevrouw **Hachchi**: «Heeft dat niet te maken gehad met die eigen positie?»

Mevrouw **Hoenderdos**: «Dat zou kunnen. Dat zou heel goed kunnen.»

Mevrouw **Hachchi**: «Dat kunt u niet bevestigen.»

Mevrouw **Hoenderdos**: «Nee, want dat weet ik niet.»¹⁸³

¹⁷⁹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁸⁰ Verslag rvc Rochdale, 10 september 2007.

¹⁸¹ Verslag gezamenlijke vergadering rvb, rvc en bewonersraden, 12 november 2007.

¹⁸² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

¹⁸³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

Doordat de fusie met Woongroep Holland niet doorgaat, gaat ook het vroegpensioen van Möllenkamp niet door. Möllenkamp blijft bestuursvoorzitter van Rochdale en Van Nimwegen is de tweede bestuurder.

Verder heeft Rochdale nog fusiemogelijkheden onderzocht met kleinere corporaties.¹⁸⁴ Ze heeft meegedaan met de overnameprocedures in 2004 van de PWV (uit Amsterdam) en in 2008 van EMM (Zandvoort).¹⁸⁵ In 2008 is Rochdale in gesprek met Goede Stede in Almere over een fusie, deze verkenning strandt na de schorsing van de heer Möllenkamp.¹⁸⁶

De keerzijde van willen fuseren

Deze fusies en fusieverkenningen hebben een keerzijde door het beslag dat ze leggen op de organisatie en de interne toezichthouders. De organisatie is in de periode voor en na de fusie vooral gericht op de eenwording van de twee organisaties en bijbehorende culturen. Zo blijkt uit de rvc-verslagen dat ook de raad van commissarissen een aanmerkelijk deel van zijn tijd besteedt aan het bespreken van de fusies, waardoor de focus op andere toezichthoudende zaken, zoals het verbeteren van de interne controle, vermindert. De raad van commissarissen van Rochdale beaamt dit ook in het later verschenen rapport-Vlug.¹⁸⁷ Hierin staat: *«De raad van commissarissen heeft achteraf zelf geoordeeld dat in de afgelopen jaren de prioriteiten binnen de raad mogelijk niet voldoende scherp zijn gesteld, in die zin dat veel aandacht van de raad is gegaan naar de fusiebewegingen en structuurvragen en in mindere mate naar het toezichthouden op het bestuur en de organisatie.»*¹⁸⁸

In een artikel in Het Financieele Dagblad begin 2009, dus na de schorsing van Möllenkamp, zegt oud-wethouder van Amsterdam Duco Stadig over de fusies en de heer Möllenkamp: *«Door de fusies is het groter, groter, grootst geworden. Dan kom je automatisch in een andere wereld. Hij is de eerste directeur van een woningcorporatie die op vastgoedbeurs Mipim in Cannes rondhangt.»*¹⁸⁹

Een fusie is een fenomeen dat breed voorkomt in de corporatiesector. Paragraaf 8.4 gaat uitgebreid in op dit thema.

3.2.4 Signalen over misstanden

In de periode voorafgaand aan de schorsing van bestuursvoorzitter Möllenkamp eind oktober 2008 zijn er meerdere signalen over mogelijke misstanden bij Rochdale en het functioneren van de bestuursvoorzitter. Opvallend is dat een deel van deze signalen komt van klokkenluiders die bij de raad van commissarissen en/of het CFV aan de bel trekken. De commissie beschrijft hier de belangrijkste signalen: een onderzoek dat het CFV – en later de VROM-IOD – verricht, de twijfels over het risicomanagement en de Maserati, die in de boeken van Rochdale blijft staan.

¹⁸⁴ Rochdale (resp. voorloper Patrimonium).

¹⁸⁵ Verslag rvc Rochdale, 8 december 2004 en verslag rvc Rochdale, 21 april 2008.

¹⁸⁶ Memo Rochdale aan enquêtecommissie, augustus 2013.

¹⁸⁷ Vlug adviseurs heeft, na de schorsing van de heer Möllenkamp, in opdracht van Rochdale een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale in de periode van 2004 tot 2009.

¹⁸⁸ Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p. 20.

¹⁸⁹ Het Financieele Dagblad (2 februari 2009).

Onderzoek naar vastgoedprojecten en transacties leidt tot onvoldoende aanknopingspunten

Het CFV ontvangt in 2004 signalen van klokkenluiders over diverse mogelijke misstanden bij vastgoedprojecten en transacties van Rochdale.¹⁹⁰ Voormalig CFV-directeur Jan van der Moolen zegt hierover in het openbaar verhoor:

De heer **Van der Moolen**: *«Er zijn twee klokkenluiders geweest. In het voorjaar van 2004 kreeg ik een telefoontje van een dame die een aantal dingen meldde over wat zij dacht dat misstanden waren binnen Rochdale. Ik heb die dame gevraagd om informatie. Die wilde zij toen niet geven. Dan houdt het op. Als iemand zijn naam en telefoonnummer niet geeft en geen informatie geeft, zou ik niet weten hoe ik dat moet achterhalen. Later dat jaar meldde zich een man die informatie had. Hij heeft vervolgens een gesprek gehad met twee mensen van het Centraal Fonds. Die hebben dat vervolgens doorverwezen naar het ministerie, de IOD.»*¹⁹¹

Na een eerste onderzoek vanuit het CFV zelf, bespreekt het CFV deze bevindingen eind 2005 met de Minister.

De heer **Van der Moolen**: *«Wij hebben het gemeld bij het ministerie. Dat is de afspraak die we hebben. Op het moment dat er fraude of integriteits-schendingen komen dan melden wij dat bij de IOD van het ministerie en bemoeien wij ons niet verder met de zaak. Dat is gewoon de afspraak die gemaakt is.»*¹⁹²

De inlichtingen- en opsporingsdienst van het ministerie, kortweg VROM-IOD, onderzoekt in 2006 een aantal verkooptransacties, gericht op strafbare handelingen. De resultaten van dat onderzoek wisselt VROM-IOD uit met de economische controledienst van de FIOD, de FIOD-ECD. *«Daar zijn toen onvoldoende aanknopingspunten aangetroffen die een strafrechtelijke insteek rechtvaardigden.»*¹⁹³ Een aantal van de destijds onderzochte projecten is na de schorsing van de heer Möllenkamp, eind 2008, opnieuw onderzocht en maakt deel uit van het nog lopende strafrechtelijke onderzoek.

De DG Wonen van het ministerie licht in 2006 de verkooptransacties verder door en vraagt informatie op bij Rochdale. Dit leidt tot het versneld aflossen van een volgens de regelgeving niet toegestane lening. De Minister geeft naderhand, tijdens een algemeen overleg van de Kamer op 1 juli 2009, aan dat de vragen die in dit onderzoek aan het bestuur van Rochdale zijn gesteld, ook in afschrift verzonden zijn aan de voorzitter van de rvc. De Minister gaat ervan uit dat daarmee de rvc op de hoogte is.¹⁹⁴ Wanneer het in het openbaar verhoor gaat over de informatievoorziening aan de raad van commissarissen, blijkt de raad van dit onderzoek echter niet op de hoogte te zijn.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Welke documenten komen nu wel of niet bij de raad van commissarissen?»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Hebt u er een voorbeeld van dat het is fout gegaan?»*

¹⁹⁰ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 121.

¹⁹¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

¹⁹² Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

¹⁹³ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 121.

¹⁹⁴ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 126.

Mevrouw **Hoenderdos**: «(...) de brief van Minister Van der Laan uit mei 2009 over de voortgang van hoe de zaken op orde worden gebracht bij Rochdale. (...) Toen ik die brief aan de Tweede Kamer zag, heb ik de heer Van Cuilenburg onmiddellijk gebeld: ken je die? Nee, hij wist het echt niet.»

(...)

Mevrouw **Hoenderdos**: «Toen heeft de heer Van Cuilenburg een brief aan Minister Van der Laan gestuurd. (...) Om te laten weten dat de informatie die in de brief aan de Tweede Kamer gemeld wordt, namelijk dat er al in 2002 een klokkenluider was en dat de raad van commissarissen dat dus had moeten weten, de raad van commissarissen waarschijnlijk nooit bereikt heeft.»¹⁹⁵

Naderhand, in juli 2009, gaat de Minister in een brief aan de Tweede Kamer nader in op de vraag waarom hierover alleen contact was met de voorzitter van de raad van bestuur en niet met de raad van commissarissen: «De voormalige RvC heeft mij laten weten hiervan nooit in kennis te zijn gesteld. Navraag bij Rochdale heeft nog een aanbiedingsbriefje opgeleverd waarmee de bovenbedoelde brief aan de toenmalige voorzitter van de RvC is verstrekt. De brief is destijds niet aangetekend verzonden en ik kan derhalve niet met zekerheid stellen dat de toenmalige RvC ook daadwerkelijk is geïnformeerd. De toenmalige voorzitter van de RvC kan zich (de ontvangst van) de brief niet herinneren. Met de wijsheid van nu ware het beter geweest dat destijds contact was opgenomen met de RvC zelf.»¹⁹⁶ In dezelfde periode doet de Rijksauditedienst onderzoek naar de afhandeling van dit signaal. Dit komt tevens aan bod in paragraaf 3.2.7.

Is Rochdale in control?

Een tweede signaal is de staat waarin de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC) bij Rochdale verkeren, in de jaren voorafgaand aan de schorsing van de heer Möllenkamp. Beide onderdelen van de organisatie zijn van belang voor het maken van een gefundeerde begroting en een meerjarenprognose. Het zijn onderdelen die de basis vormen voor het toetsen van investeringsvoorstellen. Wanneer de heer Van Nimwegen als tweede bestuurder aantreedt bij Rochdale, ontbreekt dit toetsingskader:

De heer **Van Nimwegen**: «Als je een project aankoopt (...) maak je normaalgesproken een uitgebreide aankoopnotitie waarin je de pro's en contra's omschrijft, alsmede het doel waarvoor je het wilt doen en de risico's die je loopt. (...) Daarna maak je een afweging. Zo was de procedure bij Rochdale niet. Ik was in die tijd wel bezig om een soort toetsingskader te maken. Ik had een soort quickscanprocedure neergezet waarin je dit soort dingen kon beoordelen. Dat was alleen nog niet geïmplementeerd. We hadden wel de afspraak dat er dan een schriftelijk stuk in de raad van bestuur zou komen. Nou, zover was het niet.»¹⁹⁷

De heer Erents, die na de schorsing van Möllenkamp interim-bestuurder van Rochdale wordt, zegt hierover het volgende:

¹⁹⁵ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

¹⁹⁶ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 126.

¹⁹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

De heer **Erents**: «*Bij Rochdale leek het aan de buitenkant allemaal goed, maar ik heb weleens gezegd dat Rochdale stiekem failliet had kunnen gaan. Dat is omdat de informatie die je nodig had om de club goed te kunnen sturen, er eigenlijk niet was, en de informatie ook heel gesegmenteerd was. (...) De heer Möllenkamp heeft aan de ene kant gelijk dat er altijd wel een meerjarenprognose werd ingediend bij het Centraal Fonds, maar toen we daar goed naar gingen kijken, merkten we dat dat meer een extrapolatie was van een begroting die men had. Die werd dan doorgetrokken naar de andere jaren toe, maar ook daar zat geen echt investeringsplaatje in.*»¹⁹⁸

Ook de accountant heeft een rol in de financiële informatievoorziening aan de raad van commissarissen. Bovendien is de accountant een van de eersten die mogelijke malversaties kan signaleren. Bij Rochdale geeft huisaccountant KPMG in de periode 2006 tot 2008 elk jaar aan op welke punten het schort en in welke gradatie.¹⁹⁹ Deze opmerkingen gaan over het toezicht op de verbindingen, de projectbeheersing van ontwikkelaar Delta Forte, het niveau van de werkzaamheden van de afdeling Interne Controle, de afstemming van geldstromen met de makelaardij en de taxaties van te verkopen bezit. In het openbaar verhoor bevrageet de commissie rvc-lid Hoenderdos over de informatie van de accountant.

De heer **Oskam**: «*Wat deed de accountant dan wel met de raad van commissarissen? Hij leverde zijn rapport en hij gaf daarop een toelichting, maar wat nog meer?*»

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Ja. Dat deed hij schriftelijk en goed. Hij gaf ook de pijnpunten aan, maar achteraf is het toch mijn idee dat hij dat met veel meer urgentie kenbaar had moeten maken.*»²⁰⁰

Ook de Rijksauditedienst concludeert in 2009 over de rol van de accountant: «*Mogelijk was bij een meer fijnmazige controle de kans om mogelijk onregelmatigheden (niet toegestane nevenactiviteiten/ activiteiten in het buitenland) te detecteren groter geweest.*»²⁰¹ In 2009 wordt KPMG vervangen door een ander accountantskantoor, Ernst & Young.

In de rvc-verslagen van 2006 tot 2008 is te zien dat de raad van commissarissen het bestuur verschillende keren verzoekt om verbeteringen aan te brengen. Ook het onderzoek van Vlug Adviseurs naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale beschrijft dit: «*zowel de raad van commissarissen als de auditcommissie verzochten aan de raad van bestuur om een onvoldoende of onjuist geregelde toestand te verbeteren. De auditcommissie heeft afhandeling van deze verzoeken gemonitord. De monitoring heeft op deze punten echter niet tot de gewenste verbetering geleid.*»²⁰² Voormalig rvc-lid en lid van de auditcommissie mevrouw Hoenderdos beschrijft dit voor de commissie:

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Wij hebben toen ook de verantwoordingssystematiek naar de raad van commissarissen proberen te veranderen zodat ook de projecten intensiever besproken zouden worden. Wij hebben een format gemaakt van hoe dat eruit zou moeten zien. Dat was pas in 2008. In*

¹⁹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

¹⁹⁹ Vlug & Huntjens (25 mei 2009).

²⁰⁰ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²⁰¹ Goeyenbier, P. & Houwelings, M. van (12 juni 2009), p.4.

²⁰² Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p.16.

de twee jaar daarvoor kwamen er soms wel zaken op de agenda waarvan ik de informatie onvoldoende vond. Dan ging ik ofwel zelf verder zoeken ofwel zelf verder vragen. We zijn lid geworden van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW). Dat soort dingen deden we.»²⁰³

Het WSW heeft ook zicht op de organisatie en de interne controle bij Rochdale. Uit onderzoek blijkt dat het WSW Rochdale in de periode tot eind 2008 ziet als een corporatie om extra aandacht aan te besteden.²⁰⁴ Het WSW erkent de problematiek van de decentrale aansturing en de afhankelijkheid van de vestigingen voor het aanleveren van eenduidige informatie. Het WSW twijfelt daarbij of de administratieve organisatie van Rochdale toereikend is voor een corporatie met de omvang en ambitie van Rochdale. Vanaf 2008, met de komst van een nieuwe financieel directeur bij Rochdale, constateert het WSW verbeteringen in de administratieve organisatie.

Een Maserati als dienstauto

In maart 2006 besluit bestuursvoorzitter Möllenkamp een andere dienstauto te nemen. Hij ruilt zijn Audi A8 in voor een Maserati Quattroporte. Deze Maserati kostte toen inclusief chauffeur € 8.475 per maand.²⁰⁵ De dure Maserati, die op kosten van Rochdale is aangeschaft, is de directe aanleiding voor de schorsing van Möllenkamp in oktober 2008.

De heer **Möllenkamp**: «Ja, waarom? Ik vond het een mooie auto.»²⁰⁶

Doordat zijn personeel bezwaar maakt tegen het feit dat Möllenkamp in een Maserati rijdt, stapt hij in april 2006 weer in de Audi A8.

De heer **Möllenkamp**: «Ja. Ik denk dat dit binnen zes weken gebeurde. Ik vond dat ik hierin een verkeerde keuze had gemaakt.»

Mevrouw **Hachchi**: «Had u bij de aanschaf van de Maserati als dienstauto die afweging niet zelf kunnen maken?»

De heer **Möllenkamp**: «Achteraf gezien had ik dat beter wel kunnen doen en had ik niet voor dat merk moeten kiezen.»

Mevrouw **Hachchi**: «Waarom niet?»

De heer **Möllenkamp**: «Ik reed bij Patrimonium en bij Rochdale in de prijsklasse waarin ik toen mocht rijden. Deze auto viel ook in de prijsklasse. Het automerk was echter niet het meest gewenste merk.»²⁰⁷

Uit onderzoek blijkt dat de heer Möllenkamp een eigen uitleg heeft van de autokostenregeling voor bestuurders bij Rochdale. In deze regeling is de maximale leaseprijs bepaald op € 1.950 exclusief btw per maand. De Audi A8 kost Rochdale € 2.775 exclusief btw per maand, de Maserati staat op de balans van Rochdale voor € 5.450 exclusief btw. Daarbij komen de chauffeurskosten van € 3.025 exclusief btw en overuren. Een auto inclusief chauffeur van € 8.475 exclusief btw per maand is dus een forse overschrijding van het leasebudget.

²⁰³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²⁰⁴ Interne memo WSW, 15 september 2008.

²⁰⁵ Deloitte (29 januari 2009).

²⁰⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²⁰⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

Dan ontvangt de voltallige raad van commissarissen in het voorjaar van 2007 een brief van een klokkenluider op hun privéadressen.²⁰⁸ In deze brief staan verschillende vermeende misstanden, waaronder de melding over de Maserati, die nog steeds in bezit is van Rochdale en over de uitbundige personeelsfeesten van Rochdale. De raad van commissarissen laat accountantskantoor Dubois direct een onderzoek uitvoeren.²⁰⁹

Aanleiding voor de melding over de personeelsfeesten is de uitbundigheid waarmee deze plaatsvinden, maar ook de wijze waarop Möllenkamp zich vertoont. Bij deze feesten vliegt Möllenkamp aan een ketting boven het personeel door de zaal, laat hij zich als vip begeleiden naar een vliegtuig en tovert Hans Klok hem tevoorschijn in een kapiteinspak. De raad van commissarissen vraagt Möllenkamp voortaan de personeelsfeesten in een meer bescheiden vorm te houden.

Met betrekking tot de Maserati blijkt uit het Dubois-onderzoek dat het leasecontract nog steeds op naam van Rochdale staat.²¹⁰ Hierover zegt mevrouw Hoenderdos:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Dat onderzoek was binnen drie weken klaar en we hadden dus in mei [2007] de uitkomsten beschikbaar. Daaruit bleek dat op de teller van de auto 8.000 kilometer stond. (...) In 2006 rijdt hij erin. Dan wordt hij erop aangesproken door zijn eigen medewerkers. Hij stopt ermee en laat hem opslaan. Dan krijgen wij toch nog als raad van commissarissen een anonieme brief. Ik had die auto nog nooit gezien, maar dat klopt ook, want toen stond hij allang ergens anders. (...) We hebben hem toen heel indringend aangesproken: dit is geen auto voor de voorzitter van de raad van bestuur van een woningcorporatie; je hebt een symboolfunctie en dan rijdt je niet in zo'n auto. Of het nu een Maserati is of een Audi, je rijdt gewoon niet in een auto van die prijsklasse.»*²¹¹

Mevrouw Hoenderdos herinnert zich daarbij de reactie van Möllenkamp en de vervolgafspraken die de raad van commissarissen in een brief naar Möllenkamp op 5 juni 2007 vastlegt.²¹²

Mevrouw **Hoenderdos**: *«[Hij zei] «Ja, dat snap ik ook wel.» en «Dat had ik niet moeten doen.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Welke afspraken hebt u vervolgens met de heer Möllenkamp gemaakt?»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Verkopen, onmiddellijk.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«En er geen meter meer in rijden en zeker niet op kosten van Rochdale.»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«En zeker niet op kosten van Rochdale.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Was dat een duidelijke afspraak?»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Dat was een duidelijke afspraak. Het is in die vergadering gezegd en vervolgens schriftelijk bevestigd. In die brief maakten wij de heer Möllenkamp het compliment dat hij zelf al tot het inzicht was gekomen dat het onverstandig is. In dat opzicht heeft hij ook nog een pluim gekregen, maar het was een heel duidelijke boodschap: die auto gaat eruit.»*²¹³

²⁰⁸ Brief anonieme klokkenluider aan rvc Rochdale, 19 april 2007; Dubois & Co (21 mei 2007).

²⁰⁹ Dubois & Co (21 mei 2007).

²¹⁰ Dubois & Co (21 mei 2007).

²¹¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²¹² Brief rvc Rochdale aan H. Möllenkamp, 5 juni 2007, RvC/ghg/200705 en verslag rvc Rochdale, 30 januari 2009.

²¹³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

In dezelfde rvc-vergadering stelt commissaris de heer De Dood de autoregeling aan de orde. Dit leidt echter niet tot een vervolgactie om een einde te maken aan de hoge autokosten van de bestuursvoorzitter.²¹⁴

Ondanks de opdracht van de raad van commissarissen wordt de Maserati niet verkocht. Möllenkamp zorgt ervoor dat de auto op kosten van Rochdale in de garage van de leasemaatschappij blijft staan. Aan de opdracht van de raad van commissarissen geeft Möllenkamp een eigen uitleg.

Mevrouw **Hachchi**: *«Hebt u expliciete toestemming gekregen van de raad van commissarissen om alsnog te blijven rijden in de Maserati?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Nee, maar volgens mij heb ik ook geen toestemming gekregen om er niet in te rijden.»*

(...)

De heer **Möllenkamp**: *«Toen de brief kwam dat de Maserati eruit moest, is de auto eruit gegaan en is er ook niet meer in gereden.»*²¹⁵

Een maand na de brief van de raad van commissarissen laat Möllenkamp in juli 2007 de Maserati uit de garage van de leasemaatschappij halen en naar zijn huisadres brengen.²¹⁶ Het volgsysteem in de auto komt op naam van Möllenkamp en twee familielieden te staan. Dat de auto is gebuikt, is ook te zien aan de kilometerstand: zo blijkt dat tussen het Dubois-onderzoek in mei 2007 en februari 2008 ongeveer 20.000 kilometer met de wagen is gereden.

De heer **Möllenkamp**: *«Ik ben na anderhalf jaar, omdat ik bij Rochdale weg zou gaan en iedereen dezelfde regeling had als ondergetekende, in de Maserati gaan rijden. En dan met name in de weekenden, want doordeweeks was ik op kantoor. Totdat het onderzoek kwam, en toen is de auto er definitief uit gegaan. Was ik eerder weggegaan bij Rochdale, wat de bedoeling was, dan had ik waarschijnlijk of de auto overgenomen, of niet; dat weet ik niet.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Begrijpt u mijn verbazing als u probeert uit te leggen dat u dus privé op kosten van Rochdale met de Maserati bent blijven rijden?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Nou, niet «bent blijven rijden», hè. De auto heeft anderhalf jaar stilgestaan.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Maar u bent uiteindelijk, ondanks de afspraak die was gemaakt in 2007, weliswaar privé en conform een regeling, nog steeds in die dure auto blijven rijden op kosten van Rochdale ... Snapt u mijn verbazing of niet?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Ik begrijp uw verbazing, ja.»*²¹⁷

Tot eind oktober 2008 blijft de Maserati nog in de boeken van Rochdale staan. Hier komt abrupt een einde aan als medebestuurder Van Nimwegen hier per toeval achter komt.

Mevrouw **Hachchi**: *«Was u ervan op de hoogte dat de Maserati ook na mei 2007, toen er met de raad van commissarissen een afspraak over was gemaakt, in het bezit van de heer Möllenkamp bleef?»*

²¹⁴ Verslag rvc Rochdale, 22 mei 2007; verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014; verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²¹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²¹⁶ Deloitte (29 januari 2009).

²¹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

De heer **Van Nimwegen**: «Op 22 oktober 2008 was ik daarvan op de hoogte.»

Mevrouw **Hachchi**: «Kunt u dat toelichten?»

De heer **Van Nimwegen**: «Ja. Ons werd gevraagd om voor de raad van bestuur een begroting te maken voor het jaar 2009. Voor alle afdelingen zat daar een bezuinigingsdoelstelling in. Ik was niet zo heel bekend met de organisatie, dus ik heb toen om het grootboek gevraagd. We hebben toen in het grootboek bekeken wat er het afgelopen jaar was uitgegeven, waar we op konden bezuinigen en wat de begroting voor het volgende jaar moest worden. Toen troffen we een auto aan met het kenteken puntje-puntje-SN-nog-iets. Normaalgesproken zouden we eroverheen hebben gekeken, maar opvallend was dat er voor € 200 was getankt met die auto. Dat is een hoog bedrag.»²¹⁸

Diezelfde 22 oktober belt Van Nimwegen onmiddellijk naar Möllenkamp en vraagt hem zelf de raad van commissarissen op de hoogte te stellen. Möllenkamp belooft dat hij dat onmiddellijk doet, maar hij doet dat niet. In de ochtend van vrijdag 24 oktober neemt Van Nimwegen zelf contact op met rvc-voorzitter Van Cuilenburg. In het openbaar verhoor vertelt mevrouw Hoenderdos hoe dit is gegaan:

Mevrouw **Hoenderdos**: «Hij [Van Nimwegen] constateerde dat er nog gereden was in de Maserati en heeft vervolgens op vrijdagochtend half tien Jan van Cuilenburg gebeld. Jan van Cuilenburg heeft de rest van de raad van commissarissen gebeld dat het voornemen was om de heer Möllenkamp per direct te schorsen. Dat moest unaniem. Hij vroeg mij of ik daarmee akkoord was en ik heb daarop gereageerd met «eindelijk», niet eindelijk in de zin van de tijd die het had geduurd, maar meer in de zin dat we nu genoeg signalen hadden om tot zo'n ingrijpende maatregel te komen.»²¹⁹

3.2.5 Schorsing van bestuursvoorzitter Möllenkamp

Op 24 oktober 2008 besluit de raad van commissarissen unaniem om bestuursvoorzitter Möllenkamp te schorsen «op grond van het feit dat deze de raad niet alle informatie had verstrekt die nodig is voor de raad om op adequate wijze te reageren op vragen die in de afgelopen jaren gerezen zijn».²²⁰ De directe aanleiding is zowel de hierboven beschreven ontdekking dat de Maserati nog in de boeken van Rochdale staat als een artikel in De Telegraaf waarin vastgoedhandelaar David Denneboom vertelt over bedenkelijke transacties die de heer Möllenkamp namens Rochdale zou overeenkomen.²²¹ Dit artikel van 25 oktober 2008 is door De Telegraaf vooraf aan Rochdale voorgelegd.

Het bericht van de schorsing van Möllenkamp bereikt dezelfde dag het ministerie. De commissie beschikt over een veelzeggende interne e-mail van een ambtenaar waarin wordt gereageerd op de schorsing: «Wij zijn natuurlijk in rep en roer, zo gaat dat op een beleidsafdeling blijkbaar. Men is bang dat als de Minister hoort dat wij allang weten dat hij in een Maserati rijdt, ze over de tafel klimt. Wij weten natuurlijk allang dat die gladjakker daarin rond tuft, maar we hebben toch destijds die raad van commissarissen ook op het matje gehad bij Dekker? Ging het ook nog

²¹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

²¹⁹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²²⁰ Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p. 3.

²²¹ De Telegraaf, 25 oktober 2008.

over dit soort dingen, of alleen het salaris? Of verwar ik Rochdale nu met een andere corpo?»²²²

Dit bericht bereikt niet Minister Vogelaar. Mevrouw Vogelaar geeft tijdens het openbaar verhoor aan dat ze het liever wel eerder had willen weten.²²³

Mevrouw **Vogelaar**: *«Het feit dat hij in een Maserati reed ... Dat is niet mijn auto. Het cruciale punt is natuurlijk dat het op kosten van de corporatie gebeurde. Daar had in eerste instantie de raad van commissarissen, de intern toezichthouder, op moeten handelen, maar dat was voor ons natuurlijk ook een mogelijkheid geweest om te zeggen: hé, toezichthouder, what's going on?»²²⁴*

Start forensisch onderzoek en komst interim-bestuurder

Nadat de raad van commissarissen de heer Möllenkamp schorst, volgt een turbulente periode voor Rochdale.

Op 27 oktober 2008 is er een ambtelijk overleg op het ministerie met de volledige raad van commissarissen van Rochdale over de ontstane situatie.²²⁵ Daarbij geeft de rvc aan dat Deloitte een forensisch onderzoek is gestart naar het handelen van Möllenkamp en naar de feitelijke gang van zaken bij een aantal vastgoedprojecten. Ook volgt verder onderzoek naar de Maserati en de Spaanse villa die Möllenkamp in gebruik zou hebben van een zakenrelatie.

Voor de begeleiding van dit onderzoek stelt de raad van commissarissen een externe monitoringscommissie aan.²²⁶ Deze commissie bestaat uit drie externe deskundigen die het forensisch onderzoek begeleiden om zo de onafhankelijkheid te borgen.

Ook besluit de raad van commissarissen in deze periode een onderzoek in te stellen naar het eigen functioneren. Dit is het onderzoek van Vlug Adviseurs, waarnaar al eerder is verwezen. De monitoringscommissie besluit in het voorjaar van 2009 ook dit onderzoek vanuit haar onafhankelijke positie te begeleiden.

Minister Vogelaar informeert de Tweede Kamer op 28 oktober 2008 over de situatie bij Rochdale.²²⁷ De Minister geeft aan dat zij, parallel aan het onderzoek dat in opdracht van de raad van commissarissen van Rochdale plaatsvindt, zelf laat nagaan of er aanleiding is tot nader onderzoek door de VROM-IOD. Diezelfde dag stelt Kamerlid Poppe (SP-fractie) mondelinge vragen over deze casus aan Minister Vogelaar. Enkele dagen later stellen ook de Kamerleden Van der Burg (VVD-fractie) en Jansen (SP-fractie) schriftelijke vragen over de situatie bij Rochdale.²²⁸

Minister Van der Laan, die op 14 november 2008 Minister Vogelaar opvolgt, beantwoordt de schriftelijke vragen op 16 december 2008. In de tussenliggende periode is er veel gebeurd. Zo zijn er via de media een aantal vermeende dubieuze transacties naar buiten gekomen en is de heer Erents op 5 november als interim-bestuurder aangesteld. Minister Van der Laan gaat in zijn antwoorden in op het forensisch onderzoek van Deloitte en op de verkoop van het aandeel van 20 procent in de makelaardij (Capelle Makelaars). De Minister meldt dat de ad interim-bestuurder van

²²² Interne e-mail Ministerie van WWI, 24 oktober 2008.

²²³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

²²⁴ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

²²⁵ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 84.

²²⁶ Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p. 48.

²²⁷ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 84.

²²⁸ Aangangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 974.

Rochdale de onderzoeksoopdracht aan Deloitte heeft verstrekt en dat de inhoud van deze opdracht met hem is afgestemd. Volgens de Minister geeft de situatie tot nu toe geen aanleiding om een externe toezicht-houder aan te stellen. Hij constateert dat er (nog) geen ernstige schade is toegebracht aan het belang van de volkshuisvesting.

Interim-bestuurder Erents heeft de opdracht om orde op zaken te stellen. In het openbaar verhoor vraagt de commissie hiernaar.

De heer **Erents**: *«De raad van commissarissen wilde een interim-bestuurder hebben. Ik ben begin november, op 6 november of zo iets, interim-bestuurder geworden. Men had echter niet het idee dat het zo slecht ging met de organisatie op het moment dat ik kwam. Misschien had men ook nog wel het idee dat Möllenkamp, als het alleen de Maserati was geweest, terug zou komen na een streng gesprek waarin hij zou beloven om het nooit meer te doen. Pal na de Maserati kwam echter Nellestein in de krant. Ik denk dat de heer Mos van De Telegraaf en de heer Van der Marel van Het Financieele Dagblad met hun signaleringen wel hebben veroorzaakt dat er iedere keer weer nieuwe projecten naar buiten kwamen, waarbij de raad zich toch begon af te vragen: is dit het nu alleen? Tussentijds kwam Deloitte natuurlijk ook met niet zozeer een rapport maar wel signalen: hé, in de arbeidsvoorwaarden zijn ons een aantal dingen niet duidelijk. Toen werd al duidelijk dat het niet «passen op de winkel» werd. Ik moet zeggen dat ik ook langer ben gebleven omdat de raad op een gegeven moment is afgetreden en er gewoon een aantal dingen moesten gebeuren.»*²²⁹

De heer Erents beschrijft ook hoe de organisatie van Rochdale reageert op de schorsing van de heer Möllenkamp.

De heer **Erents**: *«Möllenkamp was heel populair in de organisatie. Het is natuurlijk iemand die joyeus is, een niet-onvriendelijke man. Ook waren de arbeidsvoorwaarden bij Rochdale niet de slechtste arbeidsvoorwaarden, als je ze ging vergelijken. Er was dus ook goed gezorgd voor wat ik weleens oneerbiedig «zijn hofhouding» heb genoemd. Van de Maserati vonden ze wel dat dat niet kon, maar een aantal mensen vond ook: ach, zo is Hubert nou eenmaal. Dat is dus toch een beetje de vergoelijkende kant. Toen er steeds meer projecten naar voren kwamen, zag je het duidelijk omslaan binnen de organisatie: goh, wat is hier gebeurd? (...) Toen werd er toch wel op een andere manier tegen hem aangekeken.»*²³⁰

3.2.6 Ontslag bestuursvoorzitter

Op 28 januari 2009 verschijnt het eerste deel van het forensisch onderzoek van Deloitte. Mevrouw Hoenderdos herinnert zich haar reactie:

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ik schrok er heel erg van. Het was nog erger dan ik vreesde dat het was.»*

De heer **Oskam**: *«En de andere commissarissen?»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ook.»*

De heer **Oskam**: *«De laatste druppel leidde tot de schorsing, maar dit was nog steeds heel heftig.»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ja.»*²³¹

²²⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

²³⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

²³¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

Een dag later verstrekt de raad van commissarissen het forensisch onderzoek vertrouwelijk aan de Minister. In het openbaar verhoor vat toenmalig Minister Van der Laan de situatie kernachtig samen:

De heer **Van der Laan**: *«Bij Rochdale zat een enorm integriteitsprobleem. Dat was de analyse. Er is feitelijk natuurlijk heel veel gebeurd, maar er was een heel zorgelijke situatie.»*²³²

Daarop informeert de Minister de Tweede Kamer op 2 februari 2009 over de ontwikkelingen bij Rochdale: *«Het forensisch onderzoek bij Rochdale is nog niet afgerond. Het tweede deelrapport gaat in op een aantal (grote) vastgoedtransacties die bij Rochdale hebben plaatsgevonden. Daarnaast loopt er nog een onderzoek door Vlug BV naar het functioneren van de raad van commissarissen van Rochdale. (...) De constatering van Deloitte zijn dermate ernstig, dat thans wordt onderzocht of er voldoende gronden zijn voor een strafrechtelijk (voor)onderzoek. Over lopende strafrechtelijke onderzoeken doe ik geen mededelingen. Gezien de mogelijke financiële schade die Rochdale heeft geleden en het feit dat er onvoldoende sprake lijkt te zijn van goede procedures en een betrouwbare uitvoering binnen Rochdale, neem ik – na mijn gesprek met de raad van commissarissen van Rochdale deze week – een besluit tot eventuele maatregelen mijnerzijds. De ernst van de situatie vraagt immers om een zorgvuldige procedure.»*²³³

Het eerste deel van het forensisch onderzoek is aanleiding voor Rochdale om de heer Möllenkamp op 30 januari 2009 op staande voet te ontslaan.²³⁴ Mevrouw Hoenderdos vertelt hierover in het openbaar verhoor.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Naar mijn mening hebben wij de heer Möllenkamp uitgebreid de gelegenheid gegeven om te reageren op de vragen die de raad van commissarissen nog had, op de constatering in het rapport en op de punten waar er licht zat tussen het rapport en wat de heer Möllenkamp in zijn weerwoord had opgeschreven of had laten optekenen. Een van de dingen die mij buitengewoon stoorden, was dat in zijn weerwoord stond dat hij niet in de Maserati had gereden, want dat hij wél gedaan. Zo waren er nog een punt of tien en die zijn we stuk voor stuk afgelopen. We hebben toegelicht wat de raad van commissarissen daarvan vond. We hebben de heer Möllenkamp daar weer op laten reageren. Aan het einde van het gesprek heeft hij nog het laatste woord gekregen: wat wilt u nog meer inbrengen? Toen hebben we geschorst en na de schorsing is er een hoofdelijke stemming geweest. De uitkomst daarvan was ontslag op staande voet.»*²³⁵

Een van de andere constatering betreft het gebruik van een villa in Spanje. Möllenkamp had deze villa in gebruik van een zakenrelatie, aan wie hij regelmatig woningcomplexen verkocht.

Mevrouw **Hachchi**: *«Hebt u gratis gebruikgemaakt van een villa in Spanje in eigendom van een toenmalige zakenrelatie van Rochdale?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Gratis niet; wel gebruikgemaakt.»*²³⁶

²³² Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

²³³ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 97.

²³⁴ Verslag rvc Rochdale, 30 januari 2009.

²³⁵ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

Door van deze villa gebruik te maken heeft de heer Möllenkamp de gedragscode van Rochdale geschonden.²³⁷ In deze gedragscode staat dat giften en gunsten van derden niet zonder meer aangenomen mogen worden, zonder melding aan de leidinggevende. Het aannemen van gunsten of giften kan de onafhankelijkheid in gevaar brengen en er kunnen (on)bewuste verplichtingen ontstaan. Uit het onderzoek van de commissie is niet gebleken dat de leidinggevende, de raad van commissarissen, op de hoogte was van deze verleende gunst.

Nadat de raad van commissarissen uitspreekt de heer Möllenkamp te ontslaan, verzoekt hij de raad om mee te werken aan een vroegpensioenregeling en vrijwillig vertrek per 1 april 2009, in plaats van ontslag. Als de rvc dit voorstel op 3 februari 2009 bespreekt, stelt de raad zich unaniem op het standpunt dat hij geen medewerking verleent aan dit verzoek. De heer Möllenkamp spant een kort geding aan tegen zijn ontslag. De rechter stelt hem in maart 2009 in het ongelijk.²³⁸

Aftreden voltallige raad van commissarissen

Ook de raad van commissarissen trekt zijn conclusies en treedt op 3 februari 2009 voltallig terug vanwege gebrek aan «maatschappelijk vertrouwen» en op aandringen van de Minister. De maatschappelijke kritiek richt zich vooral op de zeer lange zittingsduur van meerdere rvc-leden en het ruime mandaat dat de raad van commissarissen aan het bestuur gaf. De helft van de rvc-leden, onder wie de voorzitter, is al bijna 25 jaar commissaris bij Rochdale. In de ontslagbrief verzoekt de raad van commissarissen de Minister een externe toezichthouder aan te stellen.²³⁹ Toenmalig Minister Van der Laan zegt in het openbaar verhoor over de raad van commissarissen het volgende:

De heer **Van der Laan**: *«Ik herinner me dat de raad van commissarissen er nog steeds zat toen ik aantrad. (...) Ik kreeg toen een rapport, of er lag al een rapport, maar in ieder geval nam ik meteen kennis van een eerste rapport over hetgeen er was gebeurd en de ernstige inschatting daarvan. Ik dacht toen: dit kan niet onder de hoede van dezelfde raad van commissarissen gebeuren als onder wier toezicht die situatie is ontstaan.»*
(...)

De heer **Van der Laan**: *«Ik heb mij er toen voor ingezet dat de raad van commissarissen zou terugtreden – ik heb daarover gebeld met de voorzitter van de raad van commissarissen – en dat de onderzoekscommissie, die uit drie voortreffelijke leden bestond, en dat in plaats daarvan de onderzoekscommissie, die uit drie voortreffelijke leden bestond, een interim-raad van commissarissen zou worden. En ik heb toen gezegd: dit is nog niet genoeg, want het probleem is heel groot en we weten niet hoe diep het zit in Rochdale en of het enkel de top was, of dat veel meer mensen daaraan meededen. Ik heb daarom twee toezichthouders aangewezen die nogal zwaar waren.»*²⁴⁰

Het vertrek van de voltallige raad van commissarissen komt voor interim-bestuurder Erents op een onhandig moment, zo zegt hij tijdens het openbaar verhoor.

²³⁷ Gedragscode Rochdale, 11 oktober 2005.

²³⁸ Rb. Amsterdam (KG) 16 maart 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6088.

²³⁹ Verslag rvc Rochdale, 3 februari 2009.

²⁴⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

De heer **Erents**: *«Ik vond het heel vervelend. Ten eerste hadden we geen commissarissen meer. (...) Ook vond ik dat er een aantal goede commissarissen in zaten, van wie ik best had gewild dat ze waren gebleven, want je ...»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Dus het kind werd met het badwater weggegooid, als ik u zo beluister.»*

De heer **Erents**: *«Ja. Je bent ook meteen het historisch besef kwijt in een raad. Je bent een stuk geschiedenis kwijt in een raad. De heer Houterman zat er bij wijze van spreken nog maar drie maanden in, en de heer Kleijwegt en mevrouw Hoenderdos zaten er ook nog niet zo heel lang in. Je had dus ook een aantal dingen kunnen gaan bouwen.»²⁴¹*

Niet alleen Minister Van der Laan dringt aan op het vertrek van de raad van commissarissen. Ook Aedes-voorzitter Van Leeuwen dringt met een brief op 3 februari 2009 aan op het aftreden van de raad van commissarissen. In het openbaar verhoor gaat de heer Van Leeuwen in op zijn reden hiervoor.

De heer **Van Leeuwen**: *«(...) Op een gegeven moment was de schade aan het collectief zo groot en was er intussen voldoende vernieuwing in het interim-bestuur en een monitoringcommissie dat ik toen de afweging heb gemaakt: er moet gewoon een hele nieuwe raad in.»²⁴²*

Rvc-lid Hoenderdos is teleurgesteld over dit standpunt van Aedes, zo blijkt in het openbaar verhoor.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ik had gehoopt op steun. Ik vond het makkelijk om dit af te doen als een incident en te zeggen: als je nou maar de raad van commissarissen naar huis stuurt, dan is het probleem opgelost. Dat vond ik jammer, want ik had juist gehoopt op steun van de koepelorganisatie.»*

De heer **Oskam**: *«Was dat de nekkenbreker of waren jullie toch wel afgetreden als Van Leeuwen die brief niet had geschreven?»*

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Nou, zeker niet op dat moment. Het ministerie was ook boos op ons, maar het ministerie had ook opeens een groot probleem toen er geen raad van commissarissen meer was.»²⁴³*

Ook Minister Van der Laan reageert in het openbaar verhoor op de brief van Aedes.

De heer **Van der Laan**: *«Ik heb die brief ook gelezen (...) Dat wás ook een bespottelijke brief. Hij schrijft aan de voorzitter van de raad van commissarissen: treed nou gauw af, anders gaat de Minister je dwingen om af te treden en dan verliest de sector aan geloofwaardigheid. Nou ja, dat soort redeneringen. Maar die man moest niet aftreden omdat anders de Minister zich ermee ging bemoeien, maar omdat er iets heel erg was misgegaan en hij niet de gereide partij was om dat weer in het spoor te krijgen. Dat is een heel andere reden. Het laat weer zien wat hier vandaag veel de revue heeft gepasseerd: hij was fanatiek vóór zelfregulering en vond dat de overheid zich erbuiten moest houden, en ik zei: nee, dat is niet genoeg. Ik denk dat de brief waaraan u nu refereert, datzelfde laat zien.»²⁴⁴*

²⁴¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

²⁴² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

²⁴³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²⁴⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

Interim-bestuurder Erents beschouwt de bemoeienis van Aedes als volgt:

*De heer **Erents**: «Ik vond het een beetje mosterd na de maaltijd: nog even laten zien hoe flink we zijn als Aedes. (...)»²⁴⁵*

Op 5 februari stuurt de heer Van Leeuwen ook een brief naar Minister Van der Laan. In de brief verzoekt Van Leeuwen de Minister dringend om geen aanwijzing te geven en een toezichthouder te benoemen. Aedes ervaart dit als een «onnodige interventie», Van der Laan noemt de brief «raar». De commissie bevreemdt beiden in hun openbare verhoren over deze brief:

*De heer **Van Leeuwen**: «De Minister was voornemens een externe toezichthouder te benoemen in een situatie die naar mijn oordeel inmiddels voldoende genormaliseerd was. Dat speelde in de periode dat met Minister Van der Laan een volgende stap in het concept van zelfregulering – de verhouding tussen de corporaties en de overheid – moest worden gezet en Minister Van der Laan de afspraak die daarover met zijn voorganger was gemaakt, niet op zijn waarde leek te schatten.»*
(...)

*De heer **Van Leeuwen**: «Als de Minister dan toch zo'n vrij zware actie onderneemt, dan drukt hij iets uit, dan wil hij blijkbaar een statement maken. Dat vond ik nogal zwaar en ervaarde ik als niet passend in de lopende gesprekken over de inrichting van het stelsel.»²⁴⁶*

*De heer **Van der Laan**: «Dit is ongeveer de raarste brief die je kunt krijgen. De brief laat eigenlijk ook zien wat de echte discussie was tussen de sector, althans tussen Aedes en het ministerie of mij in elk geval. Zij vonden dat ze alles zelf moesten doen en dat het departement zich daar eigenlijk gewoon niet mee moest bemoeien. Dat staat met zoveel woorden in die brief, wat dus heel opmerkelijk is.»*

*De heer **Oskam**: «De heer Van Leeuwen heeft daar tijdens het openbare verhoor ook iets over gezegd. Hij vond eigenlijk dat u met die aanwijzing een statement wilde maken. Hij vond het een beetje mannetjesgedrag.»*

*De heer **Van der Laan**: «Ja, nou, zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten, zeg ik dan. Die maatregelen waren gewoon nodig. Uit de rapportages van de toezichthouders en de heer Erents, met wie ik veel contact had, bleek dat het heel veel moeite heeft gekost om de trap van bovenaf schoon te vegen. Dat had ik niet graag aan Aedes overgelaten.»²⁴⁷*

Op 4 februari 2009 vormen de leden van de monitoringscommissie een tijdelijke raad van commissarissen bij Rochdale. De dag erna stelt Minister Van der Laan maar liefst twee externe toezichthouders aan bij Rochdale, de heer Docters van Leeuwen en de heer Vermeulen. De externe toezichthouders krijgen de opdracht om erop toe te zien dat Rochdale een plan van aanpak opstelt voor het verhalen van de geleden schade én een herstelplan opstelt, mede op basis van de bevindingen uit het forensisch onderzoek van Deloitte.²⁴⁸

In maart 2009 verstrekt Rochdale het eindrapport van het forensisch onderzoek van Deloitte aan de Minister.

²⁴⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

²⁴⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

²⁴⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

²⁴⁸ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 98.

3.2.7 Herstelplan en epiloog

Op 27 maart 2009 stuurt Rochdale het herstelplan aan Minister Van der Laan. In dit herstelplan zijn de volgende drie prioriteiten benoemd:

- integriteit;
- begin van opheldering van het besluitvormingsproces;
- normaliseren van verhoudingen met de omgeving.

Er volgen een aantal ingrijpende wijzigingen in het kader van de uitvoering van het herstelplan.²⁴⁹ Een deel van het herstelplan betreft het beëindigen van een aantal projecten en door Rochdale verstrekte leningen, die in strijd zijn met de circulaire MG 2001-26. Ook starten meerdere ingrijpende reorganisaties.

Op 1 januari 2010 komt een einde aan het externe toezicht. De door de Minister aangestelde toezichthouders treden terug, omdat na de bestuurscrisis weer sprake is van een genormaliseerde situatie. Gedurende 2009–2010 is een nieuwe raad van commissarissen geïnstalleerd, waarbij de heer Craemer, lid van de eerder genoemde monitoringscommissie, aanblijft als voorzitter. Deze nieuwe raad van commissarissen stelt in 2010 een nieuwe raad van bestuur aan: mevrouw Hester van Buren, de heer Nico Overdevest en de heer René Grotendorst. Sindsdien wil Rochdale via de uitvoering van een herstelplan de crisis achter zich laten: *«Het is niet eenvoudig geweest, maar we hebben de weg naar boven weer gevonden zowel beleidsmatig, organisatorisch als financieel»*, aldus het Jaarverslag 2012 van Rochdale.

Het Financieele Dagblad schrijft op 27 januari 2012 dat het Openbaar Ministerie in Amsterdam de heer Möllenkamp en enkele andere personen vervolgt in verband met betrokkenheid bij voormalige zakenpartners van Rochdale. Ze worden verdacht van fraude, zoals het aannemen of het betalen van steekpenningen, valsheid in geschrifte, belastingfraude en witwassen.²⁵⁰ Op 3 december 2014 is een regiezitting rondom deze zaak gepland, waarin de verdere behandeling wordt besproken.²⁵¹ Möllenkamp, zijn vrouw en twee zakenpartners zijn verdachten in deze zaak.

Op basis van het forensisch onderzoek van Deloitte spant Rochdale een civielrechtelijke zaak aan tegen Möllenkamp. Rochdale probeert zo een schade van in totaal 6,3 miljoen euro op Möllenkamp te verhalen.²⁵² Deze zaak is later opgeschort vanwege het door de rechtbank uitgesproken persoonlijk faillissement (op 25 januari 2012 en in hoger beroep op 20 februari 2012).

De Tweede Kamer debatteert enkele malen naar aanleiding van het incident bij Rochdale en andere corporaties. Voorafgaand aan een algemeen overleg op 7 april 2009 informeert de Minister de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van de Tweede Kamer over de stand van zaken bij onder meer Rochdale.²⁵³ Hij informeert de Tweede Kamer over zijn instemming met het herstelplan. Ook gaat de Minister in

²⁴⁹ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106.

²⁵⁰ Het Financieele Dagblad, 27 januari 2012.

²⁵¹ Telefonische mededeling Rechtbank Amsterdam, 8 oktober 2014.

²⁵² Rb Zwolle-Lelystad (HB) 20 februari 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BV6417.

²⁵³ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106.

op het toezicht op de corporaties in brede zin en het voorgenomen beleid met betrekking tot integriteit.

In een brief aan de Tweede Kamer op 23 juni 2009 gaat Minister Van der Laan in op de laatste stand van zaken bij Rochdale.²⁵⁴ Hij stuurt het hierna beschreven rapport van de Rijksauditdienst als bijlage mee. Ook is het herstelplan van Rochdale bijgevoegd als vertrouwelijke bijlage. De Minister geeft aan dat Rochdale voortvarend bezig is om *«orde op zaken te stellen en maatregelen te nemen om te voorkomen dat misstappen die zich in het verleden hebben voorgedaan in de toekomst opnieuw zullen worden gemaakt»*.

De brief gaat verder in op het onderzoek dat de VROM-IOD in 2006 verricht op basis van een melding bij het CFV over mogelijke misstanden bij Rochdale, zoals beschreven in paragraaf 3.2.4.

Tot slot geeft de Minister aan dat uit de gang van zaken bij Rochdale lessen zijn getrokken voor het toezicht op woningcorporaties. Zo hanteert de Minister in het vervolg de lijn om het intern toezicht direct bij dossiers te betrekken.

Onderzoek Rijksauditdienst

Tijdens de herstelperiode wordt een aantal rapporten over Rochdale opgesteld. Het eerste rapport is een onderzoek naar het functioneren van het toezicht op Rochdale. Op verzoek van Minister Van der Laan onderzoekt de Rijksauditdienst op basis van de casus Rochdale of het toezicht op woningcorporaties adequaat heeft gefunctioneerd. De bevindingen staan in box 3.1.

Box 3.1 Bevindingen Rijksauditdienst casus Rochdale²⁵⁵

Intern toezicht:

- De Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) van Rochdale heeft niet optimaal gefunctioneerd omdat de raad van commissarissen heeft aangegeven niet op de hoogte te zijn van toeslagen en backserviceverplichtingen²⁵⁶ en het niet tijdig melden van nevenactiviteiten.
- De raad van bestuur is in gebreke gebleven doordat hij niet transparant is in het informeren van de raad van commissarissen (bezoldiging, buitenlandse activiteiten²⁵⁷, het niet tijdig opvolging geven aan de verzoeken van VROM ten aanzien van het beëindigen van de makelaarsactiviteiten, het niet melden van de nevenactiviteit m.b.t. Pro Impact²⁵⁸ en het ontplooiën van nevenactiviteiten in het buitenland).
- De raad van commissarissen is onvoldoende geïnformeerd door de raad van bestuur over de bezoldiging. Hij was wel geïnformeerd over de deelnemingen in Capelle en Pro Impact. Naar het functioneren van de raad van commissarissen is een afzonderlijk onderzoek gaande.

²⁵⁴ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 121.

²⁵⁵ Goeyenbier & Houwelingen, van (12 juni 2009), p. 4.

²⁵⁶ Deze backserviceverplichtingen betreffen pensioenafspraken die aan twee bestuurders zijn uitbetaald in 2005 (van in totaal ruim 700.000 euro). Goeyenbier & Houwelingen, van (12 juni 2009), p. 14.

²⁵⁷ De buitenlandse activiteiten betreffen een samenwerkingsproject van Rochdale om huurwoningen te bouwen in Spanje.

²⁵⁸ Pro Impact is een deelneming van Rochdale, gericht op het bouwen van websites en het produceren van videofilms.

- De accountant hanteert bij de controle van de jaarrekening een controleaanpak en -tolerantie die aansluit op de omvang van de organisatie. Hierdoor en in samenhang met de beperkingen in de interne beheersing is er altijd een risico dat een onjuistheid niet ontdekt wordt. Mogelijk had bij een meer fijnmazige controle geconstateerd kunnen worden dat er sprake was van enige vorm van samenwerking in het buitenland (Spanje).

Extern toezicht:

- Het CFV heeft adequaat gefunctioneerd. Het CFV heeft het financieel toezicht uitgevoerd en daarnaast, in opdracht van VROM, onderzoek uitgevoerd in het kader van de bezoldigingen bij corporaties. Relevante informatie wordt tijdig door het CFV verstrekt aan VROM-WWI en waar nodig aan de VROM-IOD. Bij de geselecteerde casussen had het CFV geen specifieke taak.
- VROM-WWI heeft adequaat gereageerd in het kader van de bezoldigingen van de bestuurders. Bij Capelle Makelaars had WWI strikter moeten monitoren dat tijdig opvolging wordt gegeven aan het afstoten van deze niet toegestane activiteit. Bij de nevenactiviteiten in Pro Impact had verwacht mogen worden dat deze nevenactiviteit eerder door VROM was opgemerkt in de jaarstukken en dat eerder actie was ondernomen. Voor wat betreft de samenwerking met GlobalHabitat Ltd in 2005 heeft VROM adequaat gefunctioneerd daar deze bedrijven/activiteiten niet door Rochdale zijn gemeld en ook niet uit de betreffende jaarstukken blijken. Met betrekking tot de seniorenhuisvesting in Spanje (samenwerking met de UMGroep en Global Habitat in 2008) heeft VROM in eerste instantie niet adequaat gefunctioneerd.
- De VROM-IOD had met betrekking tot de onderzochte casussen geen specifieke taak.

Daarnaast komt de Rijksauditedienst in zijn rapport met diverse aanbevelingen voor het verbeteren van het interne en externe toezicht.²⁵⁹ Deze aanbevelingen betreft de Minister in zijn algehele beleid om het integriteitstoezicht te versterken.²⁶⁰

Het rapport «Ongezonder Vertrouwen»

Het tweede rapport over Rochdale verschijnt in mei 2009 en is het evaluatieonderzoek van Vlug Adviseurs naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale in de periode 2004–2009, getiteld «Ongezonder vertrouwen».²⁶¹ Dit onderzoek in opdracht van Rochdale staat ook bekend als «het rapport-Vlug». Het rapport concludeert dat het intern toezicht bij Rochdale tekort is geschoten en dat er sprake is van een ongezond vertrouwen van de raad van commissarissen in de bestuursvoorzitter.

Box 3.2 Conclusies Rapport Ongezonder Vertrouwen²⁶²

Hoofdconclusie:

De raad van commissarissen heeft in de afgelopen vijf jaar over het algemeen naar behoren gefunctioneerd, maar op beslissende momenten heeft de raad nagelaten de juiste keuzes te maken, haar

²⁵⁹ Goeyenbier & Houwelingen, van (12 juni 2009), p. 5.

²⁶⁰ Zie deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.4.3.

²⁶¹ Vlug & Huntjens (25 mei 2009).

²⁶² Vlug & Huntjens (25 mei 2009).

gezag te doen gelden, en een toereikend toetsingskader in te richten, waardoor het eindoordeel over zijn toezicht niet positief kan zijn. (...) Binnen Rochdale is geen sprake geweest van goed toezicht, het toezicht was op meerdere onderdelen ontoereikend. Wel zijn in de laatste anderhalf jaar veranderingen in gang gezet die, bij realisatie daarvan tot andere conclusies zouden hebben kunnen leiden. De veranderingen zijn echter slechts zeer beperkt gerealiseerd.

Deelconclusies:

- De raad van commissarissen heeft geen adequaat toezichtskader gehanteerd,
- Door het omvangrijke mandaat van het bestuur lag het accent in te grote mate op toezicht achteraf op het handelen van het bestuur.
- De werkgeverstaak is door de raad van commissarissen niet goed ingevuld.
- De raad van commissarissen heeft toegestaan dat er een onvoldoende functionerend systeem van interne controle bestond binnen Rochdale;
- De raad van commissarissen is onvoldoende kritisch naar zichzelf geweest.

Deze laatste deelconclusie heeft mede betrekking op de lange zittingsduur van enkele leden (begin 2009) van respectievelijk 24, 28 en 28 jaar. Deze leden zouden, volgens het rooster van aftreden, niet lang daarna de raad verlaten. Dit lange lidmaatschap heeft de heer Möllenkamp niet als een nadeel ervaren.²⁶³

De inmiddels voormalige raad van commissarissen is kritisch op het rapport-Vlug, hij vindt dat «*de onderhavige evaluatie van zijn functioneren kwalitatief onvoldoende is en eenzijdig waar naast zijn functioneren het de rol betreft van andere actoren (mede-bestuurders, directieleden, externe accountant, Centraal Fonds en Ministerie)*».²⁶⁴ Mevrouw Hoenderdos was lid van deze voormalige raad van commissarissen en zegt over het rapport-Vlug:

Mevrouw **Hoenderdos**: «*Ik ben zelf onderzoeker en ik vond dat het onderzoek te veel op meningen was gebaseerd. Er waren voor het onderzoek vooral interviews gehouden. Iemand kan wel iets zeggen, maar dat moet dan wel worden gestaafd met bronnenmateriaal. Is het wel waar wat iemand zegt? Je moet meningen met elkaar kruisen en het was mij onvoldoende duidelijk of dat wel was gebeurd. Mij was verder ook niet duidelijk of het onderzoeksbureau ook echt in de documenten zelf was gedoken. Hoe was daar- en daarover in de raad van commissarissen gesproken? Wat hebben ze eigenlijk onderzocht? Ik had dus vooral kritiek op de methodologie. We waren verder zeer ongelukkig met de titel. Die komt nu ook nog steeds bovendrijven.*»²⁶⁵

Voormalig interim-bestuurder Erents is een andere mening toegedaan over het rapport-Vlug, zo blijkt tijdens het openbaar verhoor.

De heer **Oskam**: «*Wat vindt u van die titel?*»

²⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²⁶⁴ Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p. 47.

²⁶⁵ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

De heer **Erents**: *«Ik denk dat die klopt. Ik ben een van de opdrachtgevers geweest voor het rapport van de heer Vlug. Om te voorkomen dat onderzoekers zomaar op pad gingen en allerlei dingen deden, hebben we ook bewust een monitoringscommissie erop gezet, dezelfde monitoringscommissie die ook het rapport van Deloitte toetste. Die monitoringscommissie had met name de taak om te bekijken of er geen tunnelvisie was bij de onderzoekers, of de organisatie meewerkte aan de manier van werken en of de methodologie van de onderzoekers juist was. Die monitoringscommissie, met daarin drie bekende namen, heeft geoordeeld dat de heer Vlug en zijn mensen dat op een goede manier hebben uitgevoerd. Er komen ook heel veel slordigheden naar voren. Als het salaris en de pensioenrechten van de bestuurder niet goed zijn vastgelegd, dan is dat een rvc te verwijten, want die moet dat doen, maar eigenlijk is het ook de bestuurder te verwijten. Uiteindelijk is de bestuurder namelijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de organisatie en is de rvc een toezichthouder. Ook de bestuurder had, als hij het gewoon goed had gedaan, dus moeten zeggen: dame, heren, er moet wel wat vastgelegd worden, al was het alleen maar voor mijzelf, zodat duidelijk is afgesproken wat ik wel en wat ik niet mag ontvangen in het kader van mijn arbeidsrelatie.»*

(...)

De heer **Erents**: *«Ze vonden zichzelf ook heel erg goed. Ze noemden zichzelf ook wel een «triple-A-raad van commissarissen».»*²⁶⁶

Personaliteit Möllenkamp

Het rapport-Vlug beschrijft de heer Möllenkamp als een dominante bestuursvoorzitter. Zo typeert de raad van commissarissen de bestuursvoorzitter als een *«krachtige, flamboyante en dominante persoonlijkheid met een uitstekende reputatie.»*²⁶⁷

Tijdens de openbare verhoren is de personaliteit van de bestuursvoorzitter ook voorgelegd aan medebestuurder Nimwegen, interim-bestuurder Erents en voormalig rvc-lid Hoenderdos. Zij geven het volgende aan:

De heer **Van Nimwegen**: *«Hij is af en toe zeer charmant en bijzonder aardig, maar ook zeer dwingend.»*

(...)

De heer **Van Nimwegen**: *«Hij is flamboyant en hij is erg dominant. Misschien is hij zich niet bewust van die dominantie, maar dat denk ik eigenlijk wel.»*²⁶⁸

Ook gaat de heer Van Nimwegen in op de manier waarop de bestuursvoorzitter naar zijn mening besluitvorming afdwingt. Hij vat dit samen als een vorm van manipuleren; niet liegen, maar ook niet de waarheid spreken.

De heer **Van Nimwegen**: *«Kijk, met zijn persoonlijkheid kan hij gewoon een heleboel besluitvorming afdwingen en kan hij een heleboel mensen misleiden. Misschien is hij zich daar niet van bewust ... Ja, hij is zich er wel van bewust hoe hij dat doet.»*

De heer **Oskam**: *«Zit het dan in manipuleren?»*

De heer **Van Nimwegen**: *«Ja»*

(...)

²⁶⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

²⁶⁷ Vlug & Huntjens (25 mei 2009), p.27.

²⁶⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

De heer **Van Nimwegen**: *«Hij was natuurlijk nogal wispelturig. In die zin wist je nooit wat hij ging doen. Hij is zeker charmant (...), maar de heer Möllenkamp is ook bijzonder manipulatief. (...) Hij heeft gewoon een heel arsenaal aan methoden om mensen in een bepaalde positie te manipuleren, van het traditionele belonen en straffen tot en met heel dicht naast de waarheid spreken.»*

(...)

De heer **Van Nimwegen**: *«Hij loog letterlijk gezien misschien niet, maar de waarheid sprak hij ook niet.»*²⁶⁹

Mevrouw Hoenderdos beschrijft het gedrag van Möllenkamp als méér dan alleen manipulatie.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«De heer Möllenkamp kon goed manipuleren, maar hij kon ook goed laveren.»*²⁷⁰

Met wollige verhalen en het benadrukken van de successen leidt Möllenkamp zijn omgeving om de tuin.

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Hij deed zich voor als: ik heb jullie goed gehoord, ik neem het heel serieus en ik pak het op. Vervolgens deed hij niks.»*

(...)

Mevrouw **Hoenderdos**: *«Ik heb kritische vragen gesteld. Ik werd herhaaldelijk – dat weet ik nu, achteraf – met een kluitje in het riet gestuurd.»*²⁷¹

Interim-bestuurder Erents beschrijft hoe de raad van bestuur in feite bestaat uit een eenhoofdige leiding, niet alleen door de reglementen, maar bovenal door de dominantie van de bestuursvoorzitter.

De heer **Oskam**: *«U zei: het was een tweehoofdige leiding, maar eigenlijk was het een eenhoofdige leiding. Kunt u dat explicieter maken?»*

De heer **Erents**: *«Ja. Ten eerste was het al geregeld in de reglementen, want bij het staken van de stemmen besliste de voorzitter. Dat betekent dat de voorzitter, als er al gestemd zou worden, de doorslaggevende stem had.»*

De heer **Oskam**: *«Die kon altijd zijn zin doordrijven.»*

De heer **Erents**: *«Ja. Dus dat was één punt. Ten tweede was de dominantie van de voorzitter zodanig, dat Rochdale Möllenkamp wás. Dat betekende ook dat de tweede bestuurder zich vaak concentreerde op andere zaken dan op het externe gebeuren, dus op projecten en al dat soort ...»*²⁷²

Rapport Vlug naar Tweede Kamer

Bij het aanbieden van het rapport aan de Tweede Kamer op 18 december 2009 geeft de Minister aan: *«Tenslotte heeft de casus Rochdale er mede toe geleid dat Raden van Commissarissen van corporaties voortaan verklaringen zullen moeten afgeven over het maatschappelijke presteren, de financiële continuïteit, de inzet van het vermogen en de doelmatigheid,*

²⁶⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014.

²⁷⁰ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²⁷¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

²⁷² Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

de rechtmatigheid, de integriteit en de governance. Hierdoor wordt beter geborgd dat het intern toezicht het gewenste toezichtkader hanteert.»²⁷³

3.3 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf geeft de commissie antwoord op de vragen: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn daarvoor verantwoordelijk.

3.3.1 Wat ging er mis?

De casus Rochdale is het verhaal van een woningcorporatie waar de voormalig bestuursvoorzitter van gevierd volkshuisvester vervalt in zonnekoninggedrag en vermeende integriteitsschendingen. De externe toezichthouders hadden een te groot vertrouwen in de bestuursvoorzitter, de voormalige raad van commissarissen had zelfs een ongezond vertrouwen.

Te weinig tegenwicht

De corporatie Rochdale is een van de drijvende krachten achter de succesvolle vernieuwing van achterstandswijken als de Bijlmer. Hiermee oogst Rochdale, en daarmee ook bestuursvoorzitter Möllenkamp, bewondering bij de overheid. Rochdale wordt gezien als «de redder van de Bijlmer». Ook het winnen van de Gouden Baksteen draagt bij aan het versterken van de positie van de bestuursvoorzitter. Het hebben van dit soort successen maakt dat het voor de omgeving, maar ook voor het interne toezicht, moeilijk is om kritiek te hebben en als tegenmacht te functioneren.

Moeite om grenzen te stellen en te handhaven – Capelle Makelaars

In 2001 koopt Rochdale een belang in Capelle Makelaars aan onder het mom van «doelgroepenmakelaardij». Hoewel op grond van de regelgeving een commerciële makelaardij een niet-toegestane nevenactiviteit is, volgt er maar liefst van 2001 tot 2008 een discussie tussen de bestuursvoorzitter van Rochdale en de opeenvolgende Ministers over het aanhouden van het belang van Rochdale in Capelle Makelaars. De Minister dreigt keer op keer in te grijpen, maar pakt niet door en geeft dus nooit een aanwijzing. Hierdoor kan het belang van Rochdale in Capelle Makelaars voortduren totdat de makelaardij in 2008 uiteindelijk wordt verkocht.

Te ruim bestuursmandaat – Frankemaheerd

De voormalig bestuursvoorzitter van Rochdale heeft een zeer ruim bestuursmandaat van 50 miljoen euro voor volkshuisvestelijke activiteiten waarbij borging van de lening plaatsvindt door het WSW. Hierdoor kan hij grote aankopen doen zonder voorafgaande raadpleging van de primaire tegenkracht van een bestuurder, de raad van commissarissen. In de praktijk beslist de raad van commissarissen hierdoor nauwelijks meer over grote aankopen.

Dit ruime bestuursmandaat maakt het mogelijk dat de voormalig bestuursvoorzitter het kantorencomplex Frankemaheerd in de Bijlmer kan aankopen zonder toestemming van de raad van commissarissen. Pas laat in de aankoopfase, wanneer er eigenlijk geen weg terug meer is vanwege een aankoopbeding, komt uit dat de WSW-borging niet is geregeld. De

²⁷³ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 144, p.2.

betrokken notaris eist daarom alsnog goedkeuring van de raad van commissarissen. Hierdoor zet de voormalig bestuursvoorzitter de raad van commissarissen voor het blok om binnen een dag in te stemmen met de aankoop. Hierbij doet de voormalig bestuursvoorzitter het voorkomen alsof de WSW-borging zo goed als geregeld is; dit is echter niet zo.

Prijsopdrijving door concurrentie – Frankemaheerd

Bestuursvoorzitter Möllenkamp is zelfstandig gaan onderhandelen over de aankoop van Frankemaheerd. De aankoopprijs is uiteindelijk 46,5 miljoen euro, terwijl er een advies ligt op basis van taxaties van een externe makelaar om 31 miljoen euro te betalen. De aankoopprijs is opgedreven omdat Rochdale concurreerde met corporatie De Key. De aankoopprijs is dus eerder gebaseerd op het uit de markt willen bieden van een andere corporatie dan op de werkelijke waarde van het vastgoedobject met uiteindelijk een sociale bestemming. Door dit prijsopdrijvende effect is hier maatschappelijk vermogen eenvoudigweg verdampt.

Te lange zittingsduur van de raad van commissarissen

Wanneer de raad van commissarissen van Rochdale begin 2009 aftreedt, maken drie commissarissen respectievelijk 24, 28 en 28 jaar deel uit van de raad. Voor bestuursvoorzitter Möllenkamp was deze lange zittingsduur naar eigen zeggen geen probleem. Door een dergelijke lange zittings-termijn raken het bestuur en de raad van commissarissen echter zodanig vertrouwd met elkaar dat de raad van commissarissen minder kritisch wordt in zijn toezichthoudende taken. Bij Rochdale is dit duidelijk terug te zien in de verslagen van de raad van commissarissen in de periode 2003 tot en met 2008. De langer zittende commissarissen stellen beduidend minder (kritische) vragen dan de later binnengekomen leden, onder wie mevrouw Hoenderdos. Ook verzoeken van de raad van commissarissen die betrekking hebben op de controlerende taak van de raad van commissarissen, zoals het verbeteren van de kwartaalrapportages, komen met name van de later binnengekomen leden.

Onvoldoende moreel kompas – de Maserati

In de casus Rochdale valt op dat de voormalig bestuursvoorzitter bij deze corporatie vrijwel ongeremd zijn gang gaat. Illustratief is zijn keuze voor een Maserati als dienstauto en het gebruik van de villa van een zakenrelatie, waarbij het verbod van de raad van commissarissen wordt genegeerd en de gedragscode van Rochdale te vrij wordt geïnterpreteerd. De heer Möllenkamp moet door zijn eigen personeel erop worden gewezen dat het rijden in een Maserati niet passend is voor een woning-corporatiedirecteur. Het desondanks aanhouden van de Maserati leidt uiteindelijk tot de schorsing van de bestuursvoorzitter.

De Maserati is hét symbool geworden van zonnekoninggedrag in de corporatiesector. Daarnaast versterkt het in de maatschappij het beeld dat er in de corporatiesector een overmaat aan geld is waardoor alles kan.

3.3.2 Hoe kon dat gebeuren?

Gedrag: het effect van een dominante bestuurder

Bestuursvoorzitter Möllenkamp is volgens getuigen dominant en tegelijkertijd bijzonder charmant.²⁷⁴ Als gevierd volkshuisvester verwordt hij tot zonnekoning, die verdacht wordt van frauduleus handelen. Hij krijgt

²⁷⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Nimwegen, 6 juni 2014; verslag openbaar verhoor van mevrouw Hoenderdos, 6 juni 2014.

veel voor elkaar en weet zijn omgeving mee te krijgen door handig te laveren, maar ook door te manipuleren en te misleiden. Als een commissaris bijvoorbeeld vraagt of Rochdale een aanwijzing heeft gekregen om de makelaardij te beëindigen, liegt hij niet, maar spreekt hij evenmin de waarheid. Dit doet hij ook in zijn openbaar verhoor als wordt gevraagd of hij toestemming kreeg om in de Maserati te blijven rijden.

De heer **Möllenkamp**: «Nee, maar volgens mij heb ik ook geen toestemming gekregen om er niet in te rijden.»²⁷⁵

Andere keren stuurt hij zijn raad van commissarissen «met een kluitje in het riet» met wollige verhalen en beloftes om iets op te pakken die hij vervolgens niet nakomt. Zowel bij Capelle Makelaars als Frankemaheerd speelt de wijze van handelen van de voormalig bestuursvoorzitter een cruciale rol in het ontsporen van Rochdale.

De dominantie van bestuursvoorzitter Möllenkamp leidt ertoe dat hij onvoldoende tegenmacht organiseert, maar ook niet krijgt van zijn omgeving. Sommige personeelsleden praten het gedrag van Möllenkamp goed met «*ach, zo is Hubert nou eenmaal*».²⁷⁶ Door deze dominantie functioneert ook het tweehoofdige bestuur niet zoals het zou moeten. In de praktijk maakt de heer Möllenkamp de dienst uit en is de facto sprake van eenhoofdige leiding. Terwijl de raad van commissarissen denkt dat de bestuurders elkaar scherp houden, is deze bedoelde tegenmacht onvoldoende aanwezig.

Grenzen: Minister pakt niet door

Naar de mening van de commissie is de jarenlange discussie tussen het ministerie en Rochdale over de makelaarsactiviteit Capelle Makelaars een illustratief voorbeeld van de worsteling van het ministerie om grenzen te stellen aan nevenactiviteiten én de regels hiervoor te handhaven. Zeker bij een dominante bestuurder die niet luistert, zoals in het geval van de heer Möllenkamp bij Rochdale.

Deze jarenlange discussie kan zo lang doorgaan omdat Möllenkamp principieel blijft vasthouden aan een mondelinge toezegging die een directeur-generaal van het ministerie ooit zou hebben gedaan over een doelgroepenmakelaardij. Dergelijke «lastige toezeggingen» leiden vervolgens binnen het ministerie ook tot langlopende discussies. De Minister geeft echter een aantal maal duidelijk aan dat Capelle Makelaars niet is toegestaan en stelt een ultimatum, maar geeft hier geen opvolging aan en geeft Rochdale de tijd om deze activiteit af te bouwen. Ook wanneer het de Minister duidelijk is dat Möllenkamp «ja zegt en nee doet», blijft een aanwijzing achterwege.

Governance: ongezond vertrouwen

Möllenkamp kan zo vrij handelen omdat de raad van commissarissen een te groot vertrouwen in zijn bestuursvoorzitter heeft. De commissie deelt de conclusie van het rapport-Vlug dat het hier om een «ongezond vertrouwen» gaat. De raad van commissarissen noemde zichzelf een triple-A-raad van commissarissen, wat getuigt van weinig zelfreflectie. Hoewel vanaf 2006 enkele nieuwe commissarissen aantreden en deze wel meer kritische vragen stellen, blijft het ontbreken aan het daadwerkelijke monitoren en aanspreken. Zo weet de raad van commissarissen niet dat

²⁷⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²⁷⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

de Maserati eind 2008 nog steeds in de boeken van Rochdale staat en komt het verbeteren van toetsingskaders moeizaam op gang.

Het vertrouwen van de raad van commissarissen is deels gebaseerd op de jaarlijkse oordeelsbrieven van de Minister. De positieve en lovende woorden in deze oordeelsbrieven waren voor de raad van commissarissen elk jaar een geruststelling.

Geld: maatschappelijk vermogen maakt mismanagement mogelijk

Frankemaheerd en Capelle Makelaars zijn voorbeelden van situaties waarin mismanagement speelt. Dit mismanagement is mede mogelijk door de beschikbaarheid van ruime financiële middelen die corporaties tot aan het uitbreken van de kredietcrisis hadden.

Met een mandaat voor volkshuisvestelijke aankopen tot 50 miljoen euro krijgt de voormalig bestuursvoorzitter alle ruimte van zijn raad van commissarissen voor het aankopen van grote complexen, zoals het kantoorgebouw Frankemaheerd, dat voor 46,5 miljoen euro wordt aangekocht. Dat de kosten van dit voorgenomen sloop- en nieuwbouwproject van een kantorencomplex uiteindelijk in de honderden miljoenen lopen, is voor de bestuurder en zijn raad van commissarissen geen factor om rekening mee te houden in het aankoopbesluit. Hierdoor kan een aankoop formeel passen binnen een bestuursmandaat, maar bij oplevering van een project kan uitkomen op een aanzienlijk hogere (financiële) verplichting die het bestuursmandaat ver te boven gaat.

Daarnaast laat Frankemaheerd zien dat sprake was van een concurrentiestrijd met een «collega»-corporatie. Bestuursvoorzitter Möllenkamp wil het complex zo graag aankopen, dat hij een andere corporatiebestuurder overbiedt. Dit heeft een prijsopdrijvend effect. Dit fenomeen heeft de commissie niet alleen aangetroffen bij Rochdale. Binnen het onderzoek van de commissie doet een soortgelijk geval zich voor bij WSG en Rentree. De heer Erents, voormalig CFV-directeur en voormalig interim-bestuurder bij onder meer Rochdale en Vestia, stelt in zijn verhoor dat dit een veelvoorkomend fenomeen is in de sector.

3.3.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Bestuur Rochdale

Voormalig bestuursvoorzitter Möllenkamp is uit hoofde van zijn functie de hoofdverantwoordelijke. Primair door het persoonlijk handelen van de voormalig bestuursvoorzitter, bijvoorbeeld bij het aangaan van vastgoedtransacties, zijn de problemen ontstaan. De commissie stelt vast dat de voormalig bestuursvoorzitter niet altijd in het belang van de volkshuisvesting heeft gehandeld.

De voormalig bestuursvoorzitter heeft vooral publieke bekendheid gekregen door zijn keuze om als directeur van een maatschappelijke instelling een Maserati als dienstauto te nemen. De voormalig bestuursvoorzitter kiest voor deze auto omdat hij het «gewoon een mooie auto» vindt. Pas nadat anderen hem er op aanspreken stalt hij de auto, althans tijdelijk. De commissie acht het kwalijk dat hij de auto vervolgens tegen de afspraak met de raad van commissarissen in alsnog aanhoudt en de raad misleidt door er opnieuw in te gaan rijden. De gang van zaken in dit dossier getuigt naar het oordeel van de commissie van onvoldoende verantwoordelijkheidsgevoel van de voormalig bestuursvoorzitter. Het

heeft geleid tot onnodige imagoschade voor de sector. Op dit punt geeft de heer Möllenkamp blijk van zelfreflectie in zijn openbaar verhoor.

Mevrouw **Hachchi**: *«U blijft het verdedigen. Als ik kijk naar de regels die golden voor de bedrijfsvoering van corporaties, bijvoorbeeld dat die sober en doelmatig moet zijn, is het dan passend om in de Maserati te blijven rijden, met bijbehorende rekening?»*

De heer **Möllenkamp**: *«... Nee.»*

(...)

Mevrouw **Hachchi**: *«Vindt u het achteraf maatschappelijk verantwoord dat u als corporatiedirecteur in een Maserati reed?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Nee.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Waarom niet?»*

De heer **Möllenkamp**: *«Nou, ik denk dat het een verkeerd beeld naar buiten brengt. Het is toch het geld van de huurders.»²⁷⁷*

In de media wordt de voormalig bestuursvoorzitter vaak afgeschilderd als zonnekoning. Zelf noemt Möllenkamp dit een hetze.²⁷⁸ Gelet op zijn persoonlijk handelen bij Rochdale, zoals in het bijzonder ten aanzien van de auto, het gebruik van de villa in Spanje en zijn optredens op personeelsfeesten, herkent de commissie dit beeld. De commissie acht dit gedrag niet passend voor een bestuurder van een maatschappelijke instelling.

In hoeverre de heer Möllenkamp ook strafbare feiten heeft gepleegd, is aan de rechter om te beoordelen. Voor de commissie verklaart Möllenkamp dat hij bij deze transacties geen giften en gunsten heeft aangenomen van derden. Hij verwacht in de nog lopende strafzaak te worden vrijgesproken.²⁷⁹

De heer Möllenkamp was niet de enige bestuurder van Rochdale. Mede gelet op de lange periode dat Möllenkamp zijn eigen gang kon gaan, concludeert de commissie dat de medebestuurders van Rochdale onvoldoende tegenwicht boden en onvoldoende tegenmacht waren voor de dominante bestuursvoorzitter.

De raad van commissarissen

De raad van commissarissen had een groot vertrouwen in de voormalige bestuursvoorzitter, een vertrouwen dat mede is gegroeid doordat de helft van de commissarissen relatief lang in functie was. Zo hield de voorzitter van de raad van commissarissen Möllenkamp de hand boven het hoofd toen Minister Dekker in een gesprek mogelijke misstanden aan de kaak stelde. Ook plaatste de raad van commissarissen geen vraagtekens bij het bestuursmandaat van maar liefst 50 miljoen euro.

Het is zowel te wijten aan het handelen van de voormalig bestuursvoorzitter als aan het niet doorpakken van de raad van commissarissen zelf, dat deze intern toezichthouder niet over alle informatie beschikt om haar toezichtstaak goed uit te kunnen oefenen. Met de komst van een aantal nieuwe leden van de raad van commissarissen vanaf 2006 is een verbetering waarneembaar, die heeft bijgedragen aan de schorsing van Möllenkamp.

²⁷⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²⁷⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

²⁷⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Möllenkamp, 6 juni 2014.

De commissie concludeert dat het gestelde vertrouwen van de raad van commissarissen in de voormalig bestuursvoorzitter is omgeslagen in een ongezond vertrouwen, zoals de gelijknamige rapportage van Vlug ook stelt. De raad van commissarissen was, mede door dit ongezonde vertrouwen, onvoldoende in staat om daadkrachtig op te treden.

De Minister

De Minister gaf Rochdale jarenlang een positief oordeel over de hoge bouwproductie en de successen in verschillende achterstandswijken. Opeenvolgende Ministers onderhielden een jarenlange discussie met Rochdale over de makelaardij die Rochdale aanhield en pakten deze zaak niet voldoende daadkrachtig aan. De inspectiedienst van de Minister onderzocht mogelijke misstanden bij Rochdale (o.a. naar vastgoedtransacties), dit onderzoek eindigde echter vanwege onvoldoende aanknopingspunten.

Desondanks vermoedden ambtenaren op het ministerie al lange tijd dat zaken niet in orde zijn bij Rochdale. Dat blijkt onder andere uit een e-mail van een ambtenaar waarin de heer Möllenkamp een «gladjakker» wordt genoemd. Dit soort informatie heeft de opeenvolgende Ministers niet bereikt, of heeft althans niet tot zichtbare actie geleid. Dit verandert vanaf eind 2008 wanneer Minister Van der Laan krachtig optreedt met het geven van een aanwijzing en het aanstellen van twee externe toezichthouders. De casus Rochdale is een aanleiding tot het versterken van het integriteitstoezicht.²⁸⁰

Als Minister Van der Laan in 2009 de Tweede Kamer informeert over Capelle Makelaars, geeft hij aan dat de kwestie altijd op de agenda heeft gestaan bij het ministerie. Uit het onderzoek van de commissie blijkt echter dat dit in de periode 2003–2005 niet zo was. Ook is een kanttekening te plaatsen bij de constatering van de Minister dat bij onrechtmatigheden rond makelaardijen in alle gevallen op gelijke wijze is opgetreden. Waar andere corporaties een aanwijzing ontvingen, heeft Rochdale geen aanwijzing voor het beëindigen van de activiteit ontvangen.

Aedes

Voormalig Aedes-voorzitter Van Leeuwen stapt op het toneel op het moment dat Minister Van der Laan op het punt staat twee externe toezichthouders bij Rochdale aan te stellen. Ondanks alle maatschappelijke ophef op dat moment wil Van Leeuwen voorkomen dat de Minister deze ingreep doet. Dit doet de voorzitter van Aedes vanuit de vrees dat dit te veel imagoschade voor de sector oplevert. Hij ziet het ingrijpen van de Minister als een «onnodige interventie». De sector is naar zijn mening in staat dit zelf te reguleren. Met soortgelijke argumentatie dwingt hij ook de raad van commissarissen van Rochdale per brief om af te treden.

Hiermee bemoeit Aedes zich actief met een integriteitskwestie bij een woningcorporatie. De commissie stelt vast dat de interventie pas plaatsvindt op het moment dat problemen zich hebben gemanifesteerd. Bij de andere door de commissie onderzochte incidenten is een actieve bemoeienis van de branchevereniging niet aangetroffen. Het motief voor bemoeienis bij Rochdale is naar de indruk van de commissie primair ingegeven op het voorkomen van negatieve publiciteit en het op afstand houden van de Minister. De commissie acht actieve preventie van

²⁸⁰ Voor meer informatie over de aanscherping van het integriteitstoezicht: deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.4.3.

incidenten, het vertonen van voorbeeldgedrag en het aanspreken van leden op uitingen van zonnekoninggedrag meer passend bij de rol van een professionele brancheorganisatie, dan actief willen ingrijpen in het bestuur van een corporatie nadat het mis gegaan is. Die rol is aan de Minister.

4 SERVATIUS

Onder voormalig directeur-bestuurder Leks Verzijlbergh heeft de Maastrichtse corporatie Servatius de ambitie te groeien tot een corporatie die werkzaam is in de regio Maastricht – Heerlen – Aken – Luik. In dit streven zoekt Servatius de grenzen van de regelgeving op. Deze zoektocht leidt tot een recordaantal van zeven aanwijzingen door de Minister.²⁸¹ De grenzen zijn hierbij niet altijd helder, zoals bij de bouwactiviteiten van Servatius in de Belgische gemeente Luik. Na een procedure van bijna zeven jaar stelt het Europees Hof – in antwoord op vragen van de Raad van State – het ministerie in deze kwestie in het ongelijk. Ondertussen ontspoord het campusproject van Servatius in Maastricht financieel en de eigen organisatie eveneens. Aanvankelijk reageert de raad van toezicht hier niet op. Als de raad van toezicht dan ingrijpt, is het direct heel fors door Verzijlbergh te schorsen. Later stapt de raad zelf op en stelt de Minister een extern toezichthouder aan. Servatius is voor de commissie interessant omdat het laat zien hoe onduidelijk en rekbaar de grenzen van het stelsel zijn.

4.1 Introductie

4.1.1 De casus in vogelvlucht

Servatius is een woningcorporatie met bijna 12.000 wooneenheden in Maastricht en Eijsden. Zij komt landelijk in het nieuws met twee dossiers die grotendeels parallel lopen: een woningbouwproject in het Belgische Luik en de bouw van een universitaire campus in Maastricht. De corporatie staat in de sector vooral bekend als «luis in de pels» van het ministerie. Regelmatig zoekt zij de grenzen van wet- en regelgeving op. In de beschrijving van de casus kijkt de commissie naar het bouwen in Luik, de bouw van de campus en het zogenaamde «doorzakken van bezit» (zie de alinea Doorzakbeleid aan het eind van deze paragraaf en de paragraaf 4.2.3 voor een volledige uitleg).

Luik

Op verzoek van de Belgische gemeente Luik ontwikkelt Servatius bij wijze van proef een renovatie- en nieuwbouwproject aan de Rue de Hesbaye. Over dit project wordt de Minister via de Inspectie Volkshuisvesting Limburg uitvoerig op de hoogte gehouden. Voor het project richt Servatius in 2001 een dochtermaatschappij op met een Belgische rechtsvorm. Servatius krijgt van het ministerie echter geen toestemming om het project daadwerkelijk te bouwen omdat het strijdig zou zijn met vigerende wet- en regelgeving. Daarmee start een jarenlang slepend conflict vol aanwijzingen en juridische procedures. Deze juridische procedure eindigt met beantwoording van een aantal prejudiciële vragen door het Europees Hof. De Raad van State stelt deze vragen om te bepalen of het ministerie in strijd handelt met de Europese regels voor vrij kapitaalverkeer. Volgens het Europees Hof mag het ministerie bouwen over de landgrens alleen verbieden als niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het is aan de Raad van State om te bepalen of in het geval van

²⁸¹ In een aanwijzing op basis van artikel 41, 1^e lid van het BBSH kan de Minister een corporatie verplichten zodanig te handelen dat een situatie die strijdig is met het belang van de volkshuisvesting wordt opgeheven of een voorgenomen handelwijze die niet in het belang van de volkshuisvesting achterwege wordt gelaten.

Servatius niet aan die voorwaarden is voldaan. Omdat er op dat moment echter een nieuw bestuur en een nieuwe raad van toezicht zitten die niet langer de confrontatie zoeken, besluiten Servatius en de Minister de juridische strijd te staken. Servatius verkoopt het (dan gerealiseerde) project met verlies en past haar doelstellingen aan, en de Minister publiceert de criteria op basis waarvan hij bouwen over de landgrens toestaat.

Campus Maastricht

In november 1999 maakt Servatius bekend dat zij een universitaire campus wil bouwen met 600 studentenkamers, een sporthal en kantoren. Een jaar later stelt Servatius de Staatssecretaris van de plannen op de hoogte en ondertekent een contract met de Spaanse architect Santiago Calatrava. Na jaren van voorbereiding en discussie met de Minister over het commerciële deel van het project, te weten de sporthal en de kantoren, start eind 2008 uiteindelijk de bouw. Het aantal risico's voor Servatius is echter groot: de provincie, de gemeente en de universiteit zijn als partners afgehaakt, er zijn geen huurovereenkomsten met gebruikers, het ontwerp is nog niet voltooid, de raad van toezicht is verdeeld en het ministerie stelt voorwaarden. Begin maart 2009 is er een wisseling in de raad van toezicht, waarna de raad ingrijpt en directeur Verzijlbergh op non-actief stelt. Eind mei schort Servatius de bouw van de campus voorlopig op.

Wanneer de complete raad van toezicht opstapt, stelt Minister Van der Laan in september 2009 een extern toezichthouder aan en geeft hij twee aanwijzingen. Servatius moet een plan opstellen voor de financiering van Servatius tot 2013 en een plan voor de (eventuele) voortzetting van de campus, inclusief de financiering en de eigendomsconstructie van het bezit die aan de financiering ten grondslag ligt. In november 2009 zet Servatius het project definitief stop. De schade als gevolg van claims en ontwerpkosten bedraagt dan 67 miljoen euro. Het herstelplan voor Servatius gaat ervan uit dat Servatius dit verlies zelf kan dragen en geen externe financiële steun nodig heeft. Servatius start een procedure om de schade te verhalen op de voormalige directeur en raad van toezicht. Opvallend aan het campusproject is dat bij het ontwerp gekozen wordt voor een architect van wie bekend is dat zijn ontwerpen duur zijn en moeilijk te bouwen (zie hierover ook Verzijlberghs opmerking in paragraaf 4.2.2). Voor de financiering van het commerciële deel van het project (sportcomplex en kantoren) maakt Servatius gebruik van een zogenaamde «doorzakconstructie» (zie alinea hierna). Het ministerie geeft geen toestemming voor een dergelijke constructie. Wanneer Servatius deze constructie terugdraait, vervalt de financiering van het commerciële deel van de campus. Hoge bouwkosten en aanpassingen aan het ontwerp zorgen voor oplopende kosten die de corporatie in financiële problemen brengen. Wat verder in de casus opvalt, is dat de directeur in onderhandelingen met medefinanciers van het project genoeg neemt met toezeggingen in plaats van «harde» contracten.

Doorzakbeleid

Bij «doorzakken» draagt een woningcorporatie het economisch eigendom van een deel van haar bezit over aan een dochteronderneming. In het geval van Servatius is dat een fiscale beleggingsinstelling (fbi). Bij Servatius bestaat dit doorgezakte bezit uit duurdere huurwoningen en bedrijfsmatig onroerend goed; later worden sloopwoningen daaraan toegevoegd. Uniek aan Servatius is dat zij met de toekomstige huuropbrengsten van dat «doorgezakte» bezit als onderpand een lening bij een commerciële bank afsluit. Servatius gebruikt de lening voor activiteiten

die het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) niet borgt, zoals het commerciële deel van het campusproject. Verschillende corporaties werken eind 2007 aan «doorzakconstructies». Naar aanleiding van de invoering van integrale vennootschapsbelasting adviseert brancheorganisatie Aedes corporaties over doorzakconstructies. De Minister maakt de sector echter duidelijk dat overdragen van economisch eigendom op basis van artikel 11 BBSH meldingsplichtig is. Met een wijziging van het BBSH eind 2009 wordt het doorzakken van economisch eigendom ook expliciet meldingsplichtig gemaakt.

Van alle corporaties die met het doorzakken aan de slag gaan is Servatius eind 2007 de enige die op basis van de doorzak een lening bij een commerciële bank afsluit. Met deze lening financiert Servatius de bouw van het sportcomplex en de kantoren bij het campusproject. In december 2008 doet de Minister een vooraankondiging van een aanwijzing omdat zij op basis van de geleverde jaarstukken concludeert dat Servatius ook woningen onder de huurtoeslaggrens heeft doorgezakt.

Wanneer de corporatie in maart 2009 de directeur schorst en het ministerie dreigt met een aanwijzing, besluit Servatius in de zomer van 2009 alle doorgezakte woningen en het bedrijfsmatig onroerend goed terug te leveren aan de toegelaten instelling. Servatius moet de lening aflossen die is afgesloten op basis van het doorzakken en moet daarvoor een nieuwe lening afsluiten. Het WSW staat borg voor die nieuwe lening, maar stelt het terugdraaien van het doorzakbeleid als voorwaarde. In december 2009 levert Servatius alle doorgezakte woningen en al het bedrijfsmatig onroerend goed terug aan de toegelaten instelling.

Figuur 4.1 Chronologie Servatius

Datum	Onderwerp
November 1999	Start Campusplan
September 2000	Eerste plan Luik
December 2002	Geen toestemming Luik
Februari 2004	Aanwijzing 1: stop in Luik
November 2004	Persbericht Campusplan
Februari 2005	Aanwijzing 2: stoot Luik af
December 2005	Geen toestemming kantoren en sporthal Campus
September 2006	Aanwijzing 3: geen kantoren en sporthal Campus
December 2006	Aanwijzing 4: stop autofinanciering
Juli 2007	Minister akkoord met Campus onder voorwaarden
Juli 2008	Rvt akkoord met bouw Campus
Juli 2008	Minister akkoord met gewijzigde opzet Campus
November 2008	Start bouw Campus
Januari 2009	Uitstel bouw Campus; wijziging ontwerp
Maart 2009	Schorsing Verzijlbergh
Mei 2009	Bouw Campus opgeschort
September 2009	Rvt stapt op
September 2009	Aanstelling extern toezichthouder Stadig
September 2009	Aanwijzingen 5 en 6: Campus- en financieringsplan
Maart 2010	Nieuwe rvt
November 2011	Definitief stoppen Campus
November 2012	Aanwijzing 7: rechtzaak voortzetten

4.1.2 De corporatie in vogelvlucht

Werkgebied Servatius

Woningstichting Servatius heeft eind 2013 bijna 11.000 woningen en ruim 2.600 andere woon- en niet-woongelegenheden in beheer en eigendom in de gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Valkenburg aan de Geul. De corporatie is in 1902 als Sint Servatius opgericht. In januari 2004 is de Stichting Woningbeheer Eijsden met Servatius gefuseerd.

Bij een visitatie in 2011 wordt het werkgebied gekenmerkt als een krimpgebied: het aantal gezinnen neemt af, het aantal alleenstaanden en studenten neemt toe. Verder is er sprake van hoge werkloosheid en een gemiddeld laag inkomen.

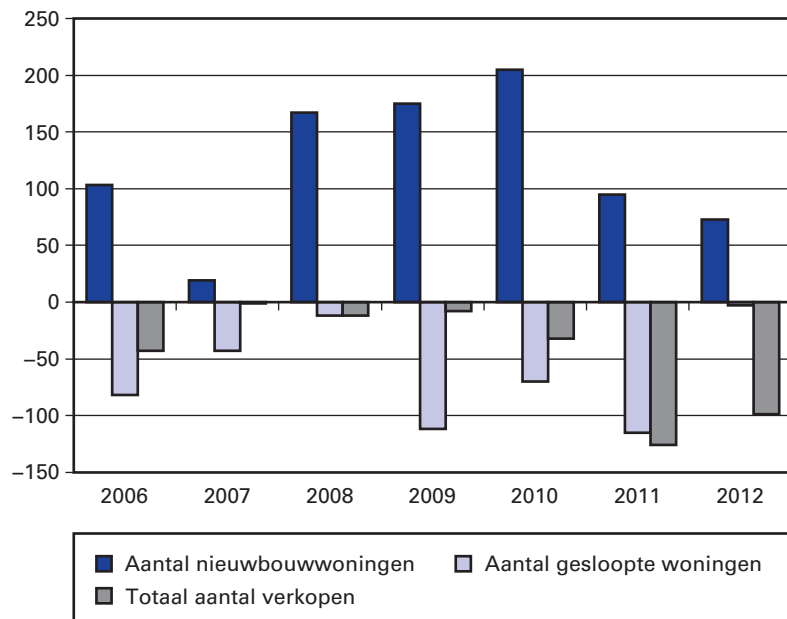
Servatius kenmerkt zich als een corporatie die actief is in projectontwikkeling en sociaal ook veel investeert in wijken. Het motto van de corporatie is dan ook «Wij gaan voor het wij(k)gevoel».

Servatius in vergelijking met andere corporaties

In de onderstaande figuur zijn cijfers uit Corporaties in Perspectief (CiP) voor Servatius weergegeven voor de periode 2006–2012. Servatius valt in CiP in de referentiegroep middelgrote en kleinere herstructureringscorporaties. Dit is een groep van 41 woningcorporaties, waaronder Rentree, Zayaz, Woningstichting SWZ en Woningstichting Den Helder. Servatius wijkt op de volgende onderdelen af van de referentiegroep:

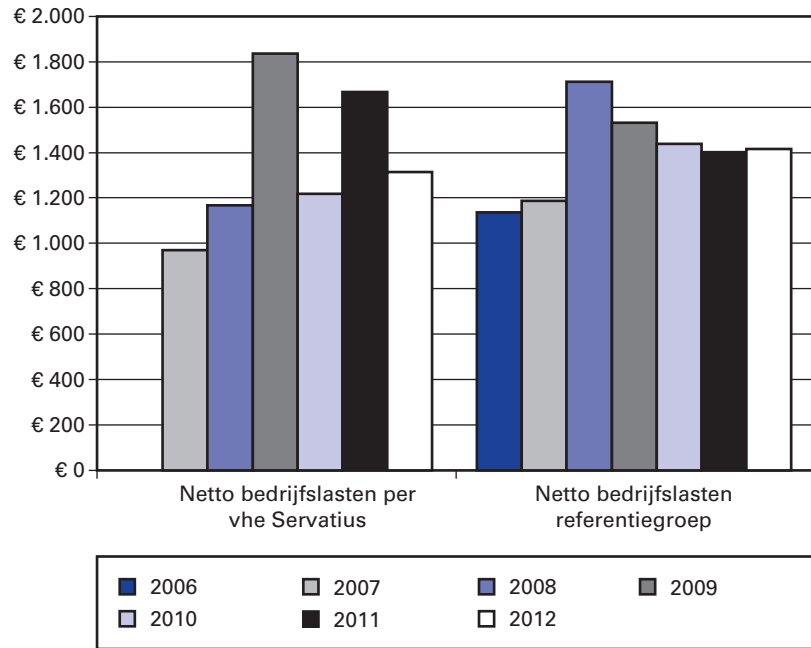
- In 2009 en 2011 zit Servatius wat bedrijfslasten betreft boven de referentiegroep. In andere jaren zit zij onder de referentiegroep. Dat valt te verklaren door de kosten die Servatius moet maken om het campusproject stop te zetten en de gevolgen daarvan te (laten) onderzoeken;
- Vanaf 2008 neemt het aantal nieuwbouwwoningen flink toe, om na 2010 in een neergaande lijn te komen. In 2009 stopt Servatius met het campusproject en verliest daarmee investeringsruimte;
- De verkoop van woningen neemt vanaf 2010 toe. Servatius is daartoe gedwongen om de verliezen op het Campusproject af te lossen.

Figuur 4.2 Verloop woningvoorraad Servatius 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

Figuur 4.3 Bedrijfslasten Servatius en referentiegroep 2007–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

4.2 Casusbeschrijving

4.2.1 Bouwen over de grens: Luik

De eerste plannen

In Zuid-Limburg werken de gemeenten Maastricht, Heerlen, Aken, Luik samen in het zogenaamde MHAL-stedennetwerk. De gemeente Maastricht ziet de samenwerking in deze regio rond de eeuwwisseling als speerpunt van beleid, ook op het gebied van de volkshuisvesting.

In dit kader komen eind september 2000 de plannen van Servatius naar buiten om in het Belgische Luik te gaan bouwen, op verzoek van het Luikse gemeentebestuur. Het project van 96 woningen moet verrijzen aan de Rue de Hesbaye in de achterstandswijk Sainte-Marguerite. Het gaat daarbij om zowel koop- als huurwoningen. Servatius is gevraagd vanwege de specifieke kennis van binnenstedelijke herstructurering van Nederlandse corporaties. Servatius hoopt langs deze weg ook een bijdrage te leveren aan het oplossen van de overspannen woningmarkt in Maastricht.²⁸² Tevens probeert Servatius de kwaliteit van de woningvoorraad in Luik te bevorderen, maar ook Luikenaren zodanig voor de Euregio te interesseren dat op termijn de arbeidsmobiliteit in deze regio zal toenemen. Daarbij toont Verzijlbergh zich voor Servatius ook een ondernemer:

De heer **Verzijlbergh**: «Als je kijkt wat in Europa de vastgoedontwikkeling is rondom TGV-stations, dan kun je alleen maar vaststellen dat dat uiterst succesvolle projecten zijn. Ik hoef alleen maar te wijzen op wat er in Lille gebeurd is rondom het TGV-station. Servatius was in een vergelijkbare positie. Dat zou een prachtig project geweest zijn om winst te maken.»²⁸³

²⁸² Brief Servatius aan Staatssecretaris van VROM, 18 oktober 2000; Servatius woningstichting (2004).

²⁸³ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

Staatssecretaris Remkes toont belangstelling

Het eerste contact met het ministerie over het project in Luik vindt plaats in oktober 2000, wanneer Staatssecretaris Remkes op werkbezoek komt naar Maastricht.

De heer **Verzijlbergh**: *«Toen werd hem door de toenmalige wethouder volkshuisvesting, de heer Leenders, deze casus voorgelegd. Hem werd gemeld dat de corporatie Servatius overwoog om in Luik een nieuwbouw-project te starten en hem werd gevraagd wat hij daarvan vond. De Staatssecretaris vond dat eigenlijk wel een heel spannend en interessant idee. Hij gaf dus met zoveel woorden ruimte om met dat initiatief aan de slag te gaan.»*²⁸⁴

Wel maakt de Staatssecretaris direct duidelijk dat het volgens de vigerende wet- en regelgeving niet was toegestaan, zo zegt oud-Staatssecretaris Remkes in het openbaar verhoor:

De heer **Remkes**: *«Ik heb destijds tegen de corporatie gezegd: ik vind de gedachte vanuit een zekere samenhang van woningmarkten interessant. Ik heb gezegd: kom maar eens met een voorstel voor een pilot. Ik heb nog vrij scherp op het netvlies hoe dat vervolgens is gegaan. Vrij kort daarna, namelijk toen men het verslag had gekregen, kwam er een brief van de wethouder van Maastricht waarin stond dat ik die toezegging had gedaan. En dat was nou net niet aan de orde, dus de wethouder stelde voor om het verslag te wijzigen. In december heb ik een brief teruggestuurd waarin een paar dingen stonden. In de eerste plaats stond daarin dat investeringen in het buitenland zich niet verdragen met de regelgeving. In de tweede plaats stond daarin dat ik het nog steeds interessant vond en ik vroeg dus om de ins en outs in kaart te brengen. In de derde plaats stond er in de brief dat het in ieder geval nodig was om een «go/no go»-moment in te bouwen. Met andere woorden: kom eens even met een concreet voorstel, zodat we op verstandige wijze kunnen kijken of er eventueel sprake zou kunnen zijn van een zeker experiment.»*²⁸⁵

Op 31 januari 2001 verschijnt circulaire MG 2001-04 waarin de Staatssecretaris het beleid bekend maakt ten aanzien van buitenlandse projecten van toegelaten instellingen. Hierin staat: *«De Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) zijn niet ingericht op het ontwikkelen van buitenlandse activiteiten door t.i.'s*²⁸⁶*; de regelgeving beperkt het werkgebied van de corporatie tot gemeenten in Nederland. Strikt genomen is het daardoor niet mogelijk om buiten Nederland werkzaamheden of activiteiten te ontwikkelen, in welke vorm dan ook. Er doen zich echter situaties voor die het wenselijk of noodzakelijk maken daarop een uitzondering toe te laten.»*²⁸⁷ Die uitzonderingssituaties hebben betrekking op noodhulp en de overdracht van kennis en vaardigheden, blijkt uit de circulaire.

In maart 2001 stuurt Servatius een plan van aanpak «Euregionaal stedennetwerk en de rol van St. Servatius» naar het ministerie. Het plan van aanpak is een uitwerking van het pilotproject. Remkes vindt het echter te vroeg om het project de experimentele status toe te kennen. Daarvoor

²⁸⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

²⁸⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Remkes, 30 juni 2014.

²⁸⁶ De afkorting t.i. staat voor «toegelaten instelling». Dat zijn de woningcorporaties.

²⁸⁷ MG-circulaire 2001-04.

wacht het ministerie op de door Servatius aangekondigde vooronderzoeken en haalbaarheidsstudie.²⁸⁸

Servatius vraagt toestemming het project te realiseren

Ruim een half jaar later, op 15 november 2001, stuurt Servatius een uitgewerkte projectbeschrijving aan de Staatssecretaris. In deze beschrijving zijn het volkshuisvestelijk kader, de woningmarkt in het MHAL-stedennetwerk, het financiële en het juridische kader opgenomen. Voor deze Belgische activiteiten richt Servatius om fiscale redenen een dochterorganisatie op met een Belgische rechtsvorm. Daarbij kiest Servatius voor een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA). In de toelichting onthult Servatius haar ambitie in Luik: *«Met het oog op een mogelijke uitbreiding van activiteiten in Luik, waarmee onze positie als sociale huisvesting in de stad een structureel karakter krijgt, hebben wij besloten deze activiteiten niet onder «buitenlandse vlag» (namelijk de Nederlandse woningstichting) te brengen, maar een Belgische rechtsvorm aan te nemen.»*²⁸⁹

Opzet is de koopwoningen tijdens de bouw te verkopen, waardoor deze investering zichzelf zal terugverdienen. Voor het project zal Servatius een beroep doen op de Europese Investeringsbank die *«op grond van een 1997 aangenomen richtlijn leningen met een looptijd van 20 jaar verstrekt tot maximaal 50% van de investeringskosten in projecten ter verbetering van de levenskwaliteit in gemeenten en steden, waaronder de realisatie van sociale woningbouw.»* Zo nodig zal de woningstichting de bouwkosten voorfinancieren waarvoor in dat geval een lening in België zal worden aangegaan.

Servatius vraagt de Staatssecretaris toestemming het project Luik te realiseren, binnen de gestelde randvoorwaarden voor wat betreft investerings- en exploitatierisico's.²⁹⁰ Een evaluatie van het project staat aangekondigd.

Uit onderzoek van de commissie blijkt niet dat de Staatssecretaris reageert op dit verzoek tot toestemming. Servatius werkt intussen verder aan het project. Zo keurt de raad van toezicht op 20 december 2001 de samenwerkingsovereenkomst van Servatius met de gemeente Luik goed, die op 14 februari 2002 getekend wordt.

Op 17 april 2002 schetst Verzijlbergh in een brief de (dan demissionaire) Staatssecretaris de stand van zaken. Servatius is financiële verplichtingen aangegaan die volgens haar passen binnen de door de Staatssecretaris gegeven ruimte voor uitwerking van het project, met uitzondering van de realisatie ervan. Het gaat om een aanbesteding voor de grond, makelaarscourtage en architectenhonorarium; in totaal € 150.000. De verplichtingen zijn volgens de brief aangegaan onder voorbehoud van goedkeuring door de Staatssecretaris. De brief sluit af met een oproep:

«Helaas lijkt dit enthousiasme nog niet tot de departementale burelen te zijn doorgedrongen, gelet op het uitblijven van uw definitieve instemming met het project. Wij dringen er op aan dat u spoedig met uw besluit afkomt, teneinde onze geloofwaardigheid in Luik en in het verlengde daarvan die van de Nederlandse overheid, die recent middels de vijfde

²⁸⁸ Brief Staatssecretaris van VROM aan Servatius, 29 juni 2001, 2001061000.

²⁸⁹ Brief Servatius aan Staatssecretaris van VROM, 15 november 2001, DIR/20016100.

²⁹⁰ Brief Servatius aan Staatssecretaris van VROM, 15 november 2001, DIR/20016100.

Nota het belang van het stedelijk netwerk in de Euregio heeft aangegeven, niet te beschamen.»²⁹¹

«Een bom onder het bestel»

De Staatssecretaris komt nogmaals op werkbezoek in Maastricht. Bij die gelegenheid krijgt Verzijlbergh een ander bericht over het project in Luik:

De heer **Verzijlbergh**: *«Toen zei de Staatssecretaris tegen mij: met dat initiatief van u legt u een bom onder het bestel.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Dat zei Staatssecretaris Remkes tegen u?»*

De heer **Verzijlbergh**: *«Dat zei de Staatssecretaris, ja. Wij stonden toevallig net buiten allebei zware shag te roken. Hij zei dat zo'n beetje in een soort informele setting tegen mij, «een bom onder het bestel».*
(...)

De heer **Verzijlbergh**: *«Toen dacht ik: wij hebben geen behoefte om een bom onder het bestel te leggen, maar willen gewoon dat project in Luik realiseren. Toen hebben wij nog geprobeerd om te bekijken of wij via een experiment zaken konden doen met het departement; er is in de Woningwet namelijk een artikel dat dit mogelijk maakt. Ik heb dat toen nog voorbereid met de toenmalige directeur van de SEV, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Maar goed, kennelijk had het departement al bedacht dat dit een bom onder het bestel was.»*
(...)

Mevrouw **Hachchi**: *«Maar dat betekent dus eigenlijk dat u er zelfs geen pilotproject van kon maken, maar dat het gewoon een «nee» was.»*

De heer **Verzijlbergh**: *«Dat zou dan inderdaad de conclusie hebben kunnen zijn, maar wij hadden natuurlijk wel twijfels bij het standpunt van het departement dat de volkshuisvesting zich alleen maar tot het Nederlandse grondgebied zou beperken. Zoals ik in het begin ook al aangaf, waren wij namelijk van mening dat Servatius een stichting is, een private organisatie, die ook gewoon met privaat kapitaal werkt. De vrijheid van kapitaal is toch een van de grondbeginselen van de Europese Unie.»*
(...)

De heer **Verzijlbergh**: *«Als het stelsel niet Europaproof is, wat in 2000, 2002 dus al bleek, kun je een corporatie moeilijk verwijten dat zij iets doet waardoor er een bom onder het bestel komt te liggen. Dan moet de rijksoverheid haar huiswerk beter maken en ervoor zorgen dat het stelsel wél Europaproof is.»²⁹²*

Servatius krijgt geen toestemming van de Minister

Op 8 augustus 2002 krijgt Servatius telefonisch de mededeling van het ministerie dat de nieuwe Minister (Kamp) negatief is geadviseerd over het project.²⁹³ Dit omdat het ministerie de activiteiten in Luik op grond van de Woningwet en het BBSH niet kan toestaan. Volgens Servatius zijn de argumenten die het ministerie aanvoert onjuist en onvolledig. Op 5 september 2002 vindt er op het ministerie een gesprek plaats met Servatius.

In dat gesprek geven ambtenaren van het ministerie aan dat realisatie van woningprojecten in Luik *«op geen enkele wijze en onder geen enkele voorwaarde binnen de wet- en regelgeving mogelijk is»*.²⁹⁴

²⁹¹ Brief Servatius aan Staatssecretaris van VROM, 17 april 2002, DIR/20022654.

²⁹² Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

²⁹³ Spreektekst en bijlage daarbij van Minister van VROM ten behoeve van besloten overleg met vc VROM, 8 april 2004.

²⁹⁴ Brief advocaten van Servatius aan Minister van VROM, 19 december 2002, 174.516/Mbo/Wb.

Om escalatie te voorkomen spreekt men met elkaar af om te streven naar een minnelijke regeling. Servatius legt daarvoor een aantal voorstellen voor aan het ministerie. Kort daarop wijst het Minister deze voorstellen echter af. Servatius krijgt op 5 december 2002 in een brief bevestigd dat de Minister géén toestemming verleent aan het project in Luik. De Minister dreigt zelfs met een aanwijzing als Servatius zich niet houdt aan het verbod en vraagt Servatius dit schriftelijk te bevestigen.²⁹⁵

Start van de juridische procedure

Twee weken later dient Servatius via haar advocaat hiertegen een bezwaarschrift in, waarin zij onder meer de weergave van de gesprekken van 8 augustus en 5 september 2002 sterk bekritiseert.²⁹⁶ Servatius gaat in haar bezwaarschrift niet in op het door de Minister uitgevaardigde verbod. In januari 2003 start Servatius tevens een procedure bij de bestuursrechter in Maastricht omdat naar haar oordeel de Minister met het verbod in strijd handelt met de Europese regels voor vrij kapitaalverkeer.

Vooruitlopend op een nieuw besluit op het bezwaar vindt op 20 juni 2003 een hoorzitting plaats op het ministerie. Hier brengt de advocaat van Servatius een (samen met Aedes gevraagd) voorlopig advies in van de Leidse hoogleraar Europees recht Paul Slot over de Europeesrechtelijke aspecten van de casus. In de hoorzitting licht Servatius toe dat de toegelaten instelling een marktconforme lening zal verstrekken aan de Belgische dochter, en dat dit wat Servatius betreft steeds de inzet van de discussie is geweest.

In zijn definitieve advies van september 2003 lijkt het Slot onwaarschijnlijk dat het verbod gerechtvaardigd zal zijn. Slot neemt daarbij in ogenschouw dat er sprake is van een algeheel verbod dat niet op een wettelijk voorschrift is gebaseerd. Daarnaast stelt hij: *«Nu Servatius ervoor instaat dat de investering Luik plaatsvindt in de vorm van een geldlening aan een Belgische rechtspersoon tegen marktconforme voorwaarden, valt moeilijk in te zien hoe de Commissie tot het oordeel zou kunnen komen dat er sprake zou zijn van bestaande steun die leidt tot een concurrentievervalsing.»*²⁹⁷

Op 16 juli 2003 verschijnt in De Limburger het bericht dat Servatius in het najaar met de bouw in Luik gaat beginnen. In het jaarverslag 2002 van Servatius staat dat daarvoor panden en gronden zijn verworven. In reactie op deze berichten sommeert de Minister Servatius op 26 september 2003 om binnen twee weken aan te geven welke activiteiten zij ontplooit in Luik en wat de voorgenomen werkzaamheden zijn. De Minister dreigt Servatius voor de tweede keer met een aanwijzing, mocht uit die informatie blijken dat Servatius actief is in Luik.

De advocaat van Servatius suggereert de vragen te bespreken in een al gepland overleg op 13 november 2003. Dan vindt namelijk een gesprek plaats tussen de Minister, Aedes en Servatius over de Europeesrechtelijke aspecten van de zaak, op basis van het advies van hoogleraar Slot. De Minister gaat hiermee akkoord. In dat overleg op 13 november 2003 doet Aedes de suggestie een gebied aan te merken langs de Nederlandse grens (de «rafelranden») waarbinnen het een toegelaten instelling is toegestaan activiteiten te ontplooiën, maar alleen voor zover die activi-

²⁹⁵ Brief Minister van VROM aan Servatius, 5 december 2002, DGW/SR2002094622.

²⁹⁶ Brief advocaten van Servatius aan Minister van VROM, 19 december 2002, 174.516/Mbo/Wb.

²⁹⁷ Brief advocaten van Servatius aan directeur stad en regio Ministerie van VROM, 8 september 2003, 174.516/MBo/BKu.

teiten een aanwijsbare relatie hebben met de woningmarkt waarbinnen de betreffende toegelaten instelling actief is. Oud-voorzitter Van Leeuwen van Aedes zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Van Leeuwen**: *«Wij hebben geconstateerd dat het ministerie het niet wilde en dat het ministerie op een gegeven moment – vergeef mij de woorden – op ramkoers ging liggen. Voor ons was de uitkomst helder: Servatius trekt aan het langste end, de grens is weg, het volkshuisvestelijk bestemd vermogen kan heel Europa in. Dat willen wij niet. Dus wij hebben een- en andermaal geprobeerd de Minister zo ver te krijgen dat er voor afgeperkte euregio-gebieden gewoon even een grens werd getrokken: laten wij euregio-gebieden benoemen en laten wij ervoor zorgen dat corporaties binnen zo'n euregio aan de gang mogen, maar dan hebben wij vervolgens helder dat het niet verder mag. Wij maakten ons zorgen dat Nederlands maatschappelijk bestemd vermogen door heel Europa weg zou kunnen vloeien.»*²⁹⁸

Aedes wil namelijk een rechtszaak voorkomen. Als verklaring daarvoor geeft Van Leeuwen aan:

De heer **Van Leeuwen**: *«Wij hebben lang geprobeerd een bemiddelende rol te spelen tussen het ministerie en Servatius om de volgende reden. Wij hebben zelf onderzoek gedaan en laten doen naar de juridische aspecten van die casus. Naar ons idee en de adviezen die wij kregen, maakte Servatius grote kans dat, wanneer zij door zou procederen – ik schatte in dat Verzijlbergh dat zou doen – zij daarin gelijk zou krijgen. Dat zou betekenen dat er geen grenzen meer zouden zijn aan het volkshuisvestelijk bestemde vermogen in Nederland. Daar maakte ik mij grote zorgen over.»*²⁹⁹

De Minister wijst het voorstel van Aedes van de hand met het argument dat de geografische zone moeilijk is af te bakenen en het begrip «relatie met de Nederlandse woningmarkt» moeilijk valt te definiëren.³⁰⁰ In hetzelfde overleg sommeert de Minister Servatius binnen twee weken een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden over daadwerkelijk ondernomen activiteiten en de financieringsconstructie. Nadat Servatius deze vragen eind november beantwoordt, verklaart Minister Dekker het bezwaarschrift van eind februari 2003 tegen het verbod definitief ongegrond.³⁰¹

De eerste aanwijzing

Op 13 februari 2004 geeft Minister Dekker Servatius een aanwijzing en verleent geen toestemming voor de bouwactiviteiten in Luik.³⁰² Binnen drie maanden dient Servatius de onrechtmatige situatie op te heffen door haar activiteiten te beëindigen en haar bezittingen aldaar af te stoten, op straffe van een sanctie van € 50.000 per week, tot een maximum van 2,6 miljoen euro.

Het levert een storm aan publiciteit op, waarbij Verzijlbergh verklaart dat hij «gewoon door bouwt» en meent het recht aan zijn kant te hebben. De PvdA-Kamerleden Depla en Timmermans stellen op 19 februari 2004

²⁹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

²⁹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

³⁰⁰ Brief advocaten Servatius aan directeur stad en regio Ministerie van VROM, 26 november 2003, 174.516/MBolb (bijlage: gespreksverslag).

³⁰¹ Brief Minister van VROM aan advocaten Servatius, 29 december 2003, DGW/SR2003D96315.

³⁰² [Stcrt. 2004, 34](#); brief Minister van VROM aan bestuur Servatius, 13 februari 2004, DGW/SR2003096304.

schriftelijke vragen over de gevolgen van het verbod en over de suggestie van Aedes om een gebied langs de Nederlandse grens aan te wijzen.³⁰³ Servatius besluit de ingezette lijn door te zetten, een bezwaarschrift in te dienen en een bestuursrechtelijk kort geding aan te spannen. Onderzoek van de commissie wijst uit dat zij wel besluit te onderzoeken welke kandidaten benaderd kunnen worden bij eventuele gedwongen verkoop van het perceel.

De Minister verklaart het bezwaar van Servatius ongegrond. Hierna volgt nog een kort geding. Servatius wil dat de Minister de aanwijzing intrekt, totdat er door de rechter (in de bodemprocedure) onherroepelijk over de kwestie zal zijn beslist. De rechter gebiedt op 30 maart 2004 beide partijen in overleg te gaan om tot overeenstemming te komen. Gedurende deze besprekingen tussen het ministerie en Servatius houdt Servatius de juridische procedures aan en schort de Minister de aanwijzing op. De Minister en Servatius komen op 2 april 2004 overeen om gezamenlijk te onderzoeken in hoeverre het project rechtmatig is.³⁰⁴ Gedurende dat onderzoek mag Servatius het project, waarvan de daadwerkelijke bouw in december 2003 is begonnen, voltooien. Wanneer uit het gezamenlijk onderzoek naar voren komt dat het project onrechtmatig is, zal Servatius het project zo snel mogelijk van de hand doen. Op 8 april 2004 licht Minister Dekker de Tweede Kamer in een besloten overleg in over de ontwikkelingen bij Servatius.

Overleg mislukt: een tweede aanwijzing en voortzetting van de juridische procedures

Wanneer het partijen in heel 2004 niet lukt het eens te worden over de uitkomsten van dat onderzoek trekt Minister Dekker op 8 februari 2005 de oude aanwijzing in en geeft Servatius een nieuwe.³⁰⁵ Uiterlijk 31 december 2005 moet Servatius het project in Luik afstoten. Het sanctieregime wordt gehandhaafd.

Servatius reageert hierop via een persbericht waarin staat dat zij de procedure die in januari 2003 is gestart, nu voor de rechter voortzet. Het WSW onderneemt in februari 2005 nog een ultieme bemiddelingspoging om een rechtszaak te voorkomen.³⁰⁶ Volgens het WSW bestaat het risico dat de Nederlandse rechter oordeelt dat de staatssteun die Servatius ontvangt, ook zonder doorsluiting naar de dochter in Luik, als meldingsplichtig moet worden aangemerkt. Het is op dat moment namelijk nog maar de vraag of de Europese Commissie zijn voornemen voor de niet-meldingsplichtige status van steun aan sociale huisvestingsmaatschappijen doorzet.³⁰⁷

VROM kan zich wel vinden in het afbouwen en vervolgens afstoten van het project. Servatius is echter niet van plan het project af te stoten, omdat de geldstroom van de corporatie naar de Belgische dochterorganisatie volgens de corporatie marktconform is verlopen. Volgens Servatius vallen de middelen in de vennootschap niet onder de noemer staatssteun, omdat het eigen middelen zijn die zijn vrijgemaakt na de bruterings. Servatius beschouwt de corporatie van na de bruterings als een private partij. Het project is zonder steun van het WSW tot stand gekomen, dus is er volgens Servatius geen sprake van staatssteun.

³⁰³ Aangangsel van de Handelingen II 2003/04, nr. 1221.

³⁰⁴ Brief advocaten Servatius aan Rb. Maastricht, 5 april 2004, 177.815 MBo/nz.

³⁰⁵ Stcrt. 2005, 32.

³⁰⁶ Brief WSW aan Minister van VROM en Servatius, 5 februari 2005, JO/bj/2005.7361 en Conceptverslag VROM en Servatius over overleg, 22 februari 2005 DGW/SR2005023113.

³⁰⁷ Voor meer informatie over de staatssteun zie hoofdstuk 5 van het deelrapport Politieke besluitvorming.

Op 30 maart 2005 stuurt het WSW nog een laatste brief aan het ministerie met het dringende verzoek een rechtszaak te voorkomen en aan te geven *«waarom een rechterlijke uitspraak in deze kwestie minder gevaarlijk is voor de continuïteit van de overheidsachtervang respectievelijk de WSW-faciliteiten, dan een compromisvariant waardoor een rechterlijke uitspraak wordt vermeden. Wij kennen en begrijpen de argumenten die tot deze afweging leiden niet.»*³⁰⁸

De ambtenaren van het Ministerie van VROM zijn echter van mening dat een coulante houding in deze zaak leidt tot een precedent en dat alleen een rechterlijke uitspraak duidelijkheid kan geven over de grenzen aan buitenlandse activiteiten van corporaties.³⁰⁹

Toch gaat ook Minister Dekker in mei 2005 nog op werkbezoek naar Maastricht en maakt afspraken over Luik in een poging de juridische procedure te voorkomen. Bij de vastlegging van de afspraken verschillen de partijen opnieuw van mening.³¹⁰ Hierop wordt de procedure alsnog voortgezet.

Uitspraak van de rechtbank in Maastricht

In mei 2006 stelt de rechtbank in Maastricht Servatius in het gelijk. Niet voor wat betreft het verbod om over de grens te bouwen, maar wel voor wat betreft de belemmering van de vrijheid van kapitaalverkeer.³¹¹ Corporatie Servatius heeft geld geleend aan een dochteronderneming in België die de bouwactiviteiten onderneemt. Wat de rechtbank betreft valt dat onder kapitaalverkeer en het verbod van de Minister belemmert dat.

De Minister gaat tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep bij de Raad van State. Gedurende deze procedure krijgt Servatius uitstel tot zes weken na de uitspraak van de Raad van State om het project af te stoten.³¹² Servatius opent het project aan de Rue de Hesbaye in Luik in juni 2006, waarop Verzijlbergh in de raad van toezicht *«alle lof van de RvT voor zijn vasthoudendheid en bijzonder mooie resultaat»* krijgt.³¹³

Enkele dagen na de uitspraak van de rechtbank Maastricht komt Servatius in de Tweede Kamer ter sprake, tijdens een algemeen overleg (AO) over woningcorporaties.³¹⁴ De Tweede Kamer steunt de Minister in haar hoger beroep, maar roept haar eveneens op het BBSH aan te passen. Kamerlid Depla (PvdA-fractie) is van mening dat daarmee een absoluut verbod op investeren in het buitenland vervangen kan worden door een verbod op buitenlandse investeringen die geen bijdrage leveren aan de volkshuisvestelijke prestatie van de corporatie. Volgens Van Bochove (CDA-fractie) komt de discussie over de ordening in de sector en de manier waarop corporaties als zelfstandige ondernemingen met hun geld mogen omgaan in een interessant daglicht. De woningmarkt houdt zich vaak niet aan de landsgrenzen. Hij vraagt zich af of corporaties daarom niet wat meer ruimte mogen krijgen, niet alleen in Limburg, maar bijvoorbeeld ook in Twente richting Gronau. Hij stelt dat er in dat verband duidelijk een roep is om een nieuw BBSH. De reactie van de Minister is dat als regionale

³⁰⁸ Brief WSW aan DG Wonen, 30 maart 2005, JO/zb/2005.7389.

³⁰⁹ Memo van directeur beleidsontwikkeling aan DG Wonen, 6 april 2005.

³¹⁰ Brief van Servatius aan Minister van VROM, 30 mei 2005, LV2005.05.002; brief van Minister Dekker aan Servatius, 14 juli 2005, DGW/SR2005161554.

³¹¹ Rb. Maastricht 19 mei 2006, *JB 2006*, 205.

³¹² Brief Minister van VROM aan advocaten Servatius, 30 juni 2006, DGW/SR2006280813.

³¹³ Verslag rvt Servatius, 5 juli 2006.

³¹⁴ Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 47.

woningmarkten zich over de grenzen heen gaan uitstrekken en de corporaties daarin een taak krijgen, de overheid eerst heel duidelijk moet bepalen welke voorschriften daarbij horen. Een nieuw BBSH zal dan nodig zijn. Wanneer er een uitspraak in de zaak-Servatius is, wil zij bekijken wat er nodig is om maatschappelijk gebonden vermogen voor de sociale woningbouw beschikbaar te houden.³¹⁵

Na oplevering van het project lopen de juridische procedures door. Hoewel Servatius de ambitie houdt om in België actief te zijn, besluit de raad van toezicht in november 2006 te wachten met het doen van nieuwe investeringen tot de Raad van State met een uitspraak komt.³¹⁶

Die uitspraak komt in december 2007 en luidt dat, naar Nederlands recht, de Minister de activiteiten in Luik mocht weigeren.³¹⁷ Omdat de activiteiten echter een «interstatelijk karakter» hebben, stelt de Raad van State een aantal zogenaamde prejudiciële vragen aan het Europese Hof in Luxemburg. Strekking van de vragen is in hoeverre de weigering van de Minister een beperking is van het vrije kapitaalverkeer als bedoeld in artikel 56 van het EG-Verdrag.

Minister Van der Laan overweegt op enig moment Servatius een schikkingsvoorstel te doen. Hij spreekt daar telefonisch over met de nieuwe Aedes-voorzitter Calon die duidelijk is in zijn reactie:

De heer **Calon**: *«Vervolgens kwam Servatius aan de orde. Hij zei toen: «Er is wel vrij verkeer van kapitaal en goederen in Europa, dus langs wet- en regelgeving zou het allemaal moeten kunnen. Ik overweeg om te gaan schikken.» Hij was heel direct tegen mij, dus ik was ook heel direct tegen hem. Ik kon prima met hem overweg. Ik zei: «Eberhard, als dat de redenering wordt, kunnen we ons volkshuisvestelijk geld beter in Roemenië gaan inzetten. Daar zijn de mensen armer en dan hebben we een hoger grensnut van die euro. Ik ben er dus heel simpel in: alleen in Nederland en verder niet. Gewoon niet daarbuiten.»*³¹⁸

Servatius krijgt juridisch gelijk, maar verkoopt het project in Luik met verlies

In de juridische strijd maakt de raad van toezicht van Servatius zich intussen zorgen over de oplopende verliezen die Servatius lijdt op het project. In maart 2009 (wanneer directeur Verzijlbergh geschorst is) constateert de raad van toezicht: *«Het verlies op project Luik van 3,5 miljoen euro is veroorzaakt doordat er vooraf beter marktonderzoek gedaan had moeten worden naar af te zetten producten. Daarnaast mag het bouwteam zich er niet toe laten verleiden om door te gaan, om reden dat er al zo veel werk in zit omdat je zelf zo graag wilt dat het project slaagt. Als blijkt dat er teveel risico's zijn aan een project, dan moet duidelijk zijn dat moet worden gestopt. Deze les is geleerd van project Luik. Normaliter wordt pas ontwikkeld als 70% van de afname is gedekt. In Luik is gestart met nihil aan afname garanties.»*³¹⁹

In oktober 2009 komt het Europees Hof tot de conclusie dat de Minister op grond van Europese regels over vrij kapitaalverkeer de activiteiten van een woningcorporatie over de grens mag verbieden, mits aan een bepaalde voorwaarden is voldaan.³²⁰ Die voorwaarden moeten gebaseerd zijn op objectieve criteria die vooraf kenbaar zijn en niet discriminerend

³¹⁵ Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 47, p. 6.

³¹⁶ Verslag rvt Servatius, 15 november 2006

³¹⁷ ABRvS 17 december 2007, AB 2008, 48.

³¹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Calon, 23 juni 2014.

³¹⁹ Verslag rvt Servatius, 17 maart 2009.

³²⁰ HvJ EG 1 oktober 2009, C-567/07.

worden toegepast. Het is aan de Raad van State om te onderzoeken of aan de voorwaarden die het Europees Hof stelt is voldaan.

In vervolg daarop publiceert Minister Van der Laan in februari 2010 de circulaire «Beleidsregel grensoverschrijdende activiteiten toegelaten instellingen volkshuisvesting».³²¹ Hierin geeft de Minister de criteria aan de hand waarvan hij zal beoordelen of bouwen over de grens is toegestaan. De criteria komen enigszins overeen met de suggestie van Aedes over «rafelranden». De activiteiten zijn meldingsplichtig.

Een definitieve uitspraak van de Raad van State komt er niet meer, want in februari 2011 besluiten Servatius en de Minister de juridische strijd te staken.³²² Minister Donner trekt daarop de aanwijzing van februari 2005 in.³²³ Servatius verkoopt het project in Luik uiteindelijk in oktober 2012 met een verlies dat is opgelopen tot ongeveer 5 miljoen euro.

4.2.2 Campus

Maastricht kent rond de eeuwwisseling een groot tekort aan goede studentenwoningen. In haar beleidsplan 2000–2005 schetst Servatius de omvang van het probleem: de vier Maastrichtse corporaties beschikken over 1.600 wooneenheden op een populatie van 10.000 studenten. In datzelfde beleidsplan is nog niet concreet sprake van een campusproject, wel van de bouw van kwalitatief verantwoorde eenheden in de nabijheid van het centrum.

De eerste plannen voor de campus

In 1999 maakt Servatius bekend dat zij een universitaire campus wil bouwen met zeshonderd studentenkamers, een sporthal en kantoren.³²⁴ In de raad van toezicht bij Servatius zit dan Harry Fekkers, die ook bij de universiteit werkt. Hij komt met een plan voor een combinatie van studentenwoningen met bedrijfsruimten voor startende ondernemers en een sportcomplex. De gedachte achter die brede aanpak is dat studentenwoningen op zichzelf niet erg rendabel zijn.

De heer **Verzijlbergh**: *«Het idee dat er meer studentenhuysvesting moest komen, werd organisatiebreed gedeeld. Dat lag ook gewoon vast in het beleidsplan. Een van de leden van de raad van toezicht, de heer Fekkers, was op dat moment werkzaam bij de universiteit. Hij hield zich ook bezig met het in de markt zetten van allerlei nieuwe bedrijfjes; dat was een van zijn taken binnen de universiteit. Hij kwam met de suggestie om naast studentenhuysvesting en een sporthal ook kantoorruimte te realiseren. Het is dus een combinatie geworden van ideeën die binnen de organisatie leefden. De heer Fekkers had het specifieke idee om ook startende ondernemers ruimte te bieden in de campus.»*³²⁵

In mei 2000 stelt Servatius het ministerie van de plannen op de hoogte en ondertekent een contract met de Spaanse architect Santiago Calatrava. Servatius kiest voor deze architect omdat men kwalitatief hoogwaardige architectuur wil met een open karakter. Volgens Verzijlbergh is men zich ervan bewust dat Calatrava bekend staat om zijn dure en moeilijk te

³²¹ Stcrt. 2010, 2531.

³²² Persbericht Servatius, 11 februari 2011.

³²³ Stcrt. 2011, 5493.

³²⁴ ANP, 11 november 1999.

³²⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

bouwen ontwerpen. De totale investering is op dat moment geraamd op 60 miljoen euro.³²⁶

In de daarop volgende jaren werkt Servatius de plannen nader uit. Dat duurt volgens Verzijlbergh zo lang omdat:

De heer **Verzijlbergh**: «(...) wij voor hem uiteindelijk toch een particuliere opdrachtgever [zijn]. Zijn meeste opdrachten kwamen vanuit verschillende overheden. Daarbij zie je dat wethouders, gouverneurs, burge-meesters of Ministers in hun periode zo snel mogelijk nog de eerste paal willen slaan of het project willen openen. Het effect is dat heel veel opdrachten van Calatrava onvoldragen, niet gedetailleerd genoeg en niet uitgewerkt genoeg worden aanbesteed. Dan is het natuurlijk kassa voor de aannemer.»³²⁷

In haar jaarverslag over 2003 meldt Servatius dat de voorbereiding in 2003 in de afrondende fase is gekomen en dat «enkel de financiële haalbaarheid nog enige afweging vergt». Deze afweging gaat vooral over de dekking van het exploitatietekort van de sporthal. Dat tekort blijkt in de loop van 2004 een heet hangijzer te zijn in de onderhandelingen tussen met name Servatius en de Universiteit Maastricht. De universiteit wil namelijk niet bijdragen in dat exploitatietekort. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat Servatius op dat moment overweegt het project af te blazen, wanneer de universiteit niet over de brug komt.

Als de universiteit, na bemiddeling door de heer Fekkers en aandringen vanuit de gemeente en provincie, toch over de brug komt, maken Servatius, de provincie, de gemeente en de universiteit in november 2004 in een gezamenlijk persbericht de plannen bekend. Servatius investeert ruim 100 miljoen euro in het campusproject. De provincie, de gemeente en de universiteit dragen ieder 1 miljoen euro bij in het voorziene exploitatietekort van het sportcomplex. Servatius draagt 3 miljoen euro bij.

De investeringskosten zijn dus van 60 miljoen euro in 2000 naar 100 miljoen euro in 2004 gestegen. Verzijlbergh geeft in zijn openbaar verhoor daarvoor de volgende verklaring:

De heer **Verzijlbergh**: «Als je het programma van eisen uitbreidt, stijgen de kosten namelijk ook. Toen wij in 2000 begonnen, hadden wij een tamelijk bescheiden programma. In de loop der jaren hebben wij door wensen vanuit de universiteit, maar ook door opvattingen van Calatrava over het stedenbouwkundig ontwerp, besloten om het project uit te breiden. Het feit dat de kosten stijgen, heeft dus alles te maken met een uitbreiding van het programma.»³²⁸

Naar aanleiding van dit bericht verzoekt Minister Dekker Servatius nadere informatie over de rol van Servatius in het project en eventuele nevenactiviteiten te melden.³²⁹ Servatius verstrekt de nadere informatie over haar rol in het project, en geeft daarbij aan dat de nevenactiviteiten binnen de in het BBSH gestelde normen blijven.³³⁰

³²⁶ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 132.

³²⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³²⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³²⁹ Brief ministerie VROM aan Servatius, 23 november 2004, DGW/SR2004115351.

³³⁰ Brief Servatius aan ministerie VROM, 7 december 2004, zonder kenmerk.

In januari 2005 oordeelt het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in zijn advies over het ontwikkelen en exploiteren van het campusproject dat de financiële positie van Servatius voldoende ruimte biedt voor de activiteiten. Wel vraagt het CFV onder meer welk gedeelte van het project als kernactiviteit gezien kan worden, en of de WSW-borg geregeld is.³³¹ Deze vragen spelen in de loop van 2005 ook in de contacten tussen de Minister en Servatius over de campus. Servatius meldt de kantoren en het sportcomplex niet als nevenactiviteiten omdat naar haar mening geen sprake is van een nevenactiviteit. De heer Verzijlbergh verklaart daarover:

De heer Verzijlbergh: *«Omdat het Waarborgfonds in eerste instantie had aangegeven dat het het hele project wilde borgen, inclusief de sporthal en de kantoorruimtes. Het project had oorspronkelijk de status van uitsluitend sociale woningbouw. In 2005 was dat ook nog het standpunt van het Waarborgfonds. Toen kwam het departement langs, naar ik meen voor het eerst, om eens te informeren waar wij zoal mee bezig waren. Wij waren toen overigens al vijf jaar bezig. Toen gaf het departement op enig moment aan dat dit project een te groot risico was voor Servatius alleen. Servatius zou in ieder geval het kantoorgedeelte en de sporthal niet alleen mogen ontwikkelen. Toen is de bal gaan rollen om daaraan met andere partijen een mouw te passen. Toen werd eigenlijk pas voor het eerst duidelijk dat het qua sporthal en kantoorruimte om een soort nevenactiviteit ging.»*³³²

Op het Ministerie van VROM is in februari 2005 een toetsgroep actief, die moet adviseren over nevenactiviteiten van corporaties. De toetsgroep vindt dat onvoldoende informatie beschikbaar is om te adviseren over de proportionaliteit van de nevenactiviteit (bouw en exploitatie van de kantoren en het sportcomplex). Als er onvoldoende onderbouwing volgt zal de nevenactiviteit verboden worden.³³³ Op 15 maart 2005 volgt een brief aan Servatius met het verzoek aanvullende informatie te verstrekken.³³⁴

Servatius laat de Minister in juli 2005 weten de sporthal en de kantoren niet zelf in exploitatie te nemen, maar te verhuren, en dat de ondergrondse parkeergarage uit kostenoverweging uit het ontwerp is geschrapt. Wel kondigt Servatius aan het sportcomplex en het vloeroppervlak kantoorruimte te vergroten, onder meer om de exploitatie rond te krijgen.³³⁵

In oktober 2005 komt een eerste offerte voor de bouw binnen. De offerte bedraagt bijna het dubbele van de tot dan toe geraamde bouwkosten. Dit is voor de raad van toezicht en de bestuurder bij Servatius reden tot aarzeling:

De heer Verzijlbergh: *«In 2005 is het project voor de eerste keer aanbesteed. Daaruit kwam een bedrag dat vele tientallen miljoenen hoger lag dan de begroting in die tijd. Toen hebben wij natuurlijk wel moeten nadenken hoe wij verder zouden gaan. Lag het aan het ontwerp of aan de aannemer die daar te weinig gevoel bij had? Dit was dus wel zo'n moment waarop wij dachten: «Waar zijn wij mee bezig? Zijn wij op de goede weg met dit project?» Aan de andere kant moet je niet alleen naar de kosten*

³³¹ Interne memo CFV met advies voor VROM inzake Campusplan, 21 januari 2005.

³³² Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³³³ Verslag toetsgroep interimbeleid, 17 februari 2005.

³³⁴ Brief van de Minister van VROM aan Servatius, 15 maart 2005, DGW/SR2005014981.

³³⁵ Brief Servatius aan de Minister van VROM 22 juli 2005.

*kijken, maar ook naar de opbrengsten. Is het een project dat zich uiteindelijk, inclusief de onrendabele top van de studentenhuisvesting, terugverdient in de loop der jaren of niet?»*³³⁶

De Minister geeft een aanwijzing voor de campus

Eind december 2005 laat Minister Dekker weten geen toestemming te verlenen voor de bouw van de kantoren en het sportcomplex als nevenactiviteit, omdat er geen substantieel verband bestaat met de kerntaak.³³⁷

Servatius tekent bezwaar aan tegen de beslissing met als belangrijkste argument dat bij de bouw van het sportcomplex en de kantoren bij de campus geen sprake is van nevenactiviteiten, maar van het uitvoeren van de kerntaak van de corporatie.³³⁸

Box 4.1 Toetsingskader nevenactiviteiten

Woningcorporaties zijn op grond van circulaire MG 1999-23 en MG 2001-26 verplicht nevenactiviteiten formeel te melden bij het ministerie. Absolute voorwaarde daarbij is dat de activiteiten een volkshuisvestelijk karakter dragen en samenhang vertonen met de kernactiviteiten. Verder dient de financiële continuïteit van de toegelaten instelling buiten twijfel te zijn en mogen de activiteiten slechts een beperkt financieel risico dragen. Ook mag het toezicht niet belemmerd worden. In een bijlage bij circulaire MG 2001-26 wordt een opsomming gegeven van welke activiteiten wel en welke niet worden toegestaan.

De zogeheten toetsgroep op het ministerie adviseert de Minister en ambtelijke top over deze activiteiten.³³⁹

In mei 2006 volgt een vooraankondiging van een aanwijzing door Minister Dekker.³⁴⁰ In het openbaar verhoor van toenmalig directeur-generaal Volkshuisvesting, mevrouw Bertram, licht zij de overwegingen vanuit het ministerie toe:

Mevrouw **Bertram**: *«U voelt dan wat de druk is waar zo'n departement dan onder komt te staan. In dit geval werd ik inderdaad gebeld door de rector magnificus. We werden uiteraard gebeld door de wethouder. We werden gebeld door (...) de corporatie zelf. Het zou kunnen dat de burgemeester of de wethouder ook heeft gebeld, maar dat weet ik niet. Zij belden om aan te geven hoe belangrijk dit plan voor Maastricht was en dat wij eigenlijk toch wel ja zouden moeten zeggen. Het Centraal Fonds had ja gezegd en het WSW had ja gezegd. Uiteindelijk hebben we als departement gezegd: wij vinden dit niet proportioneel. (...) Daarom is een volkshuisvestelijke weging een andere dan alleen een financiële, want het Centraal Fonds had gewoon gelijk als je naar de financiën kijkt. Misschien konden de corporaties het wel dragen. Het WSW had waarschijnlijk gelijk door te zeggen: dit kan wel geborgd worden. Maar wij vonden het niet proportioneel ten aanzien van de kerntaak van de corporatie. Dat was voor*

³³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³³⁷ Brief Minister van VROM aan Servatius, 27 december 2005, DGW/SR2005213223.

³³⁸ Brief advocaten Servatius aan Minister van VROM, 6 maart 2006, 179 379/Mbo/BKu.

³³⁹ Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 4 van het deelrapport Politieke besluitvorming.

³⁴⁰ Brief Minister VROM aan Servatius, 17 mei 2006, DGW/SR2006262410.

*ons een reden om een aanwijzing te geven en te zeggen: dit kan zo niet.»*³⁴¹

Na de vooraankondiging van de aanwijzing vindt op ambtelijk niveau overleg plaats met Servatius, waarbij Verzijlbergh aangeeft: *«Nee zeggen is makkelijk, maar geef een alternatief: als dit niet kan, wat kan en mag dan wel?»*³⁴²

Op het ministerie vindt men dit een terechte vraag. Daarom vindt op 17 juli 2006 ambtelijk overleg plaats tussen VROM en Servatius. Daarbij doen de ambtenaren van VROM de suggestie om de bouw en exploitatie onder te brengen in een *«andersoortige verbinding»* waarbij andere partijen proportioneel deelnemen.³⁴³ Ook bieden zij aan mee te denken over de mogelijkheden.

De definitieve aanwijzing volgt op 20 september 2006, de voorlaatste dag van het ministerschap van Dekker.³⁴⁴ Servatius *«dient de bouw en verhuur van kantoren en een sportcomplex achterwege te laten»*. De mogelijkheid om een andersoortige verbinding te realiseren blijft echter bestaan en wordt genoemd in de aanwijzing.

Toch wel toestemming van de Minister voor de campus

Servatius tekent bezwaar aan tegen de aanwijzing, maar maakt ook gebruik van de geboden opening en komt met een nieuw voorstel. In dit voorstel neemt Servatius deel in een apart op te richten vennootschap voor de bouw en exploitatie van de kantoren en de sporthal voor 2 miljoen euro aandelenkapitaal, 40% van het totaal. De gemeente Maastricht brengt ook 2 miljoen in en de Universiteit Maastricht 1 miljoen; hiermee zijn zij de andere aandeelhouders.³⁴⁵ In april 2007 krijgt Servatius goedkeuring van Minister Vogelaar voor dit plan, *«mits deze deelname zich beperkt tot de genoemde 2 miljoen euro aandelenkapitaal»*.³⁴⁶

In april 2008 verzoekt Servatius de Minister in te stemmen met een (om fiscale redenen) gewijzigde opzet, waarbij de overige twee aandeelhouders de beoogde 3 miljoen euro inleggen. Reden voor het voorstel is de invoering van de integrale vennootschapsbelastingheffing. De Minister gaat hiermee op 25 juli 2008 akkoord, na advies van het CFV.³⁴⁷

Schoorvoetende goedkeuring binnen Servatius voor de bouw

Intussen groeit binnen de raad van toezicht (waar een nieuwe voorzitter is benoemd) eind januari 2008 de onrust en onvrede over het campus-project. Op 29 januari 2008 last men een vergadering in met als enige agendapunt de voortgang van de campus. De raad heeft kritiek op een groot aantal punten. Zo zijn contracten nog steeds niet getekend, is de exploitatie onzeker, bestaat onduidelijkheid over de kosten van de aannemer en bestaat twijfel over de benodigde kwaliteiten van de projectdirecteur. Ook is de gemeente Maastricht als partner definitief afgehaakt en zijn de onderhandelingen met de BNG als andere beoogd partner nog niet afgerond. En ten slotte is niet voldaan aan de eisen van het ministerie. Dat de contracten nog steeds niet getekend zijn ontlokt de voorzitter van de raad de uitspraak *«Bij een project van 125 miljoen ga je*

³⁴¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Bertram, 25 juni 2014.

³⁴² Beknopt verslag gesprek d.d. 17 juli 2006 ministerie VROM en Servatius, 8 augustus 2006.

³⁴³ Beknopt gespreksverslag VROM-Servatius 17 juli 2006, 8 augustus 2006.

³⁴⁴ *Stcrt.* 2006, 188, p. 13; Brief Minister VROM aan Servatius, 20 september 2006, DGW/SR200694822.

³⁴⁵ Brief Servatius aan Minister van VROM, 11 oktober 2006.

³⁴⁶ Brief Minister van VROM aan Servatius, 24 april 2007, DGW/SR2007031318.

³⁴⁷ Brief Minister WWI aan Servatius, 25 juli 2008, WWI/ABC2008077236.

*niet op goed geloof bouwen.»*³⁴⁸ Uit het verslag blijkt dat de vergadering eindigt in een ruzieachtige sfeer, waarbij discussie ontstaat over de verhouding tussen de raad van toezicht en de directeur.

Op 5 juli 2008 gaat de raad van toezicht van Servatius akkoord met het campusplan. De stichtingskosten daarvan zijn inmiddels opgelopen tot 164,5 miljoen euro. Binnen de raad waarschuwt men dat nog steeds niet is voldaan aan de voorwaarden die de Minister heeft gesteld: de vennootschap waarin de gemeente en de universiteit zouden participeren is nog niet opgericht. Bovendien is het zeer de vraag of de gemeente Maastricht zal toetreden tot de vennootschap.

De heer **Verzijlbergh**: *«Zeker. Nee, dat klopt. De gemeente Maastricht aarzelde; laat dat duidelijk zijn. Ik had dit met de wethouder besproken en die vond dit een prima idee. Toen werd het ambtelijk uitgewerkt en kwam er toch het advies vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Maastricht om nog maar even pas op de plaats te maken, omdat de gemeente al in heel veel bv's participeerde en omdat men bovendien niet wist in hoeverre staatssteunregels zouden worden overtreden als de gemeente zou toetreden als aandeelhouder. De gemeente Maastricht maakte dus wel wat terugtrekkende bewegingen.»*³⁴⁹

Ook de contracten met de universiteit zijn nog niet getekend omdat die volgens Verzijlbergh nog op afstand gehouden moet worden. De heer Verzijlbergh daarover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Verzijlbergh**: *«Tegen de universiteit zeiden wij: wij willen eigenlijk dat u pas toetreedt op het moment dat wij ook de contracten hebben getekend. Wij wilden namelijk voorkomen dat de universiteit in een soort dubbele positie kwam, dus enerzijds als aandeelhouder zou kunnen meebeslissen over wat er in de contracten zou moeten staan over huur en verhuur van de sporthal en de kantoren. De universiteit werd dus verzocht om nog even te wachten met toetreden totdat wij dat onderdeel ook geregeld hadden.»*³⁵⁰

Verder is op dat moment ook nog niet duidelijk of het Minister akkoord gaat met de gewijzigde opzet van de vennootschap. Verzijlbergh geeft aan een brief naar de Minister te hebben gestuurd waarin hij ervan uit gaat dat de Minister akkoord is als ze niet vóór 5 juli 2008 heeft gereageerd. Een lid van de raad vraagt zich af of een Minister überhaupt op dergelijke brieven reageert en vindt dat aan de voorwaarden van de aanwijzing moet worden voldaan.

Uiteindelijk keurt de raad van toezicht de plannen toch goed, met inachtneming van een aantal voorwaarden:

- er moet een exploitatiecontract met de universiteit zijn;
- de vennootschap moet opgericht zijn en de aandelenverhouding in die vennootschap met de universiteit en de gemeente moet geregeld zijn;
- er moet een erfpachtovereenkomst met de universiteit voor de bouwgrond zijn.
- de opschortende voorwaarde in de contracten moet gebruikt worden om die contracten aan te passen conform besluitvorming in de raad van toezicht, waarbij ook een addendum wordt toegevoegd over de verdeling van de bouwkosten en de aansprakelijkheid;

³⁴⁸ Verslag rvt Servatius, 29 januari 2008.

³⁴⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁵⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

- er moet aan risicomanagement gedaan worden;
- in elke bijeenkomst van de raad van toezicht moet gerapporteerd worden over de voortgang.³⁵¹

Box 4.2 Hardheid van de voorwaarden

In 2010 verschijnt het rapport van onderzoeksbureau IFO (Instituut Financieel Onderzoek). Dat heeft in opdracht van de nieuwe raad van toezicht onderzoek gedaan naar het functioneren van bestuur en toezicht van Servatius tijdens de besluitvorming rond het campus-project.³⁵² Over de hardheid van de voorwaarden staat in de rapportage: *«Hoewel niet expliciet in de notulen van de RvT van 5 juli 2008 wordt vermeld dat aan de voorwaarden diende te zijn voldaan vóórdat met de bouw van de Campus mocht worden gestart, hebben leden van de RvT verklaard dat zij deze voorwaarden voorwaardelijk beschouwden voor de start van de bouw van de Campus.»*³⁵³

Toenmalig vicevoorzitter van de raad van toezicht Fekkers zegt hierover: *«Dat zou kunnen. Het verloop van de vergadering was zeer hectisch. De RvT had een uiterst kritische houding. De bestuurder vond het maar allemaal onzin. De RvT heeft gepersisterd in de voorwaarden gezien de omvang en risico's van het Campus project. Als dit niet duidelijk uit notulen blijkt dan had Leks Verzijlbergh dat ook kunnen afleiden uit het verloop van de discussie en de vergadering. De teneur aan het begin van de vergadering was duidelijk «De Campus gaat niet door, tenzij...» en toen zijn we naar voorwaarden gaan zoeken.»*³⁵⁴

Bouwen zonder toestemming

Wanneer op 26 september 2008 de bouw start met het boren van de eerste palen blijkt nog niet aan de voorwaarden van de raad van toezicht te zijn voldaan. De terugkoppeling in de vergadering van de raad van 1 oktober 2008 is gering: Verzijlbergh meldt dat hij 1 november 2008 de raad verder zal informeren over de contractvorming en de verdere stand van zaken. De raad van toezicht laat Deloitte een tegenonderzoek doen naar de projectopzet. Daarbij komt de vraag aan de orde of aan de voorwaarden van het ministerie is voldaan. Op 14 januari 2009 concludeert Deloitte dat de garantstelling aan de bouwpartners materieel en financieel in overstemming is met de voorwaarden van het ministerie (de bv is opgericht en Servatius staat garant), maar dat formeel juridisch niet aan de voorwaarden is voldaan (andere partners dan Servatius zijn niet toegetreden). Volgens Deloitte is dit *«verklaarbaar en verschoonbaar»* vanwege de kredietcrisis en de nog lopende onderhandelingen met de andere partners.³⁵⁵

Eind januari 2009 komt de bouw van de campus stil te liggen omdat er een meningsverschil met architect Calatrava is over het ontwerp.

³⁵¹ Wolde (2010); Rb. Oost-Brabant 20 november 2013, C/01/246869/HA ZA 12-433; Rb. Oost-Brabant 23 februari 2014, C/01/246869.

³⁵² Het IFO heeft in 2010, in opdracht van de raad van toezicht, onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het bestuur en de effectiviteit van het toezicht bij Servatius over de periode 2006–2009, met de nadruk op het Campusproject.

³⁵³ Wolde (2010).

³⁵⁴ Wolde (2010), p. 28.

³⁵⁵ Brief Deloitte aan Servatius 14 januari 2009, FvA/IV-2503.

De heer **Verzijlbergh**: «Calatrava had oorspronkelijk een gebouw ontworpen dat eigenlijk als een soort heel stijf verband zou fungeren, net zoals bijvoorbeeld bij een brug het geval is. Die maak je bij wijze van spreken uit één stuk, anders heb je een probleem. Dat had hij dus ook gedaan. Wij zeiden: dat is helemaal niet nodig en dat kost heel veel extra staal. Wij hebben toen heel lang met Calatrava moeten discussiëren of wij het gebouw dan toch niet in mootjes zouden knippen. Dat heet dan in vakjargon «dilateren». Uiteindelijk waren wij met Calatrava wel uit die discussie, maar vervolgens lag de werkorganisatie van Calatrava een beetje dwars. Wij konden dus eind 2008 op enig moment niet verder, omdat de bestekstekeningen waarin die dilatatie was opgenomen, nog niet klaar waren. Wij konden dus even niet verder op de bouwplaats. Toen is het dus stilgelegd in januari. Uiteindelijk zouden wij dan in april weer zijn doorgedaan.»³⁵⁶

Op 5 maart 2009 schorst de raad van toezicht Verzijlbergh voor een maand. In een persbericht meldt Servatius daarover: «Reden voor dit besluit zijn verschillen van inzicht met betrekking tot de invulling van het vastgestelde beleid, tegenvallende resultaten en gebrekkige verantwoording naar de Raad van Toezicht. Genoemde zaken komen niet overeen met de verwachtingen die de Raad van Toezicht heeft en die noodzakelijk geacht worden voor de toekomst van Servatius.»³⁵⁷

De schorsing leidt tot Kamervragen of sprake is van een reeks losstaande incidenten of dat sprake is van een structureel gebrek in het huidige governancestelsel. In diezelfde periode zijn namelijk bestuurders van meerdere corporaties geschorst of opgestapt.³⁵⁸ Tot dan toe heeft de bemoeienis van de Kamer zich beperkt tot Kamervragen in juni 2007 over het gebruik van koper als wandbekleding voor de campus.³⁵⁹

De schorsing mondt in maart 2009 uit in een ontslag per 1 oktober, nadat een bemiddelingspoging tussen de raad van toezicht en Verzijlbergh mislukt. Hierop biedt het personeel van Servatius een door bijna alle medewerkers ondertekende petitie aan met het verzoek het ontslag ongedaan te maken.

Op 27 mei 2009 schort Servatius de bouw van de campus voorlopig op en meldt dat de kosten tot boven 200 miljoen euro zijn opgelopen. «Er is meer tijd nodig om, afgezet tegen de huidige marktomstandigheden, de juiste beslissingen te nemen over de realisatie van het project CM, de financiering, de exploitatie en de uitwerking van het CM-concept (wonen, werken, sporten).»³⁶⁰

Kort daarna start interim-directeur Paul Driever zijn werk. Hij werkt in overleg met het ministerie, CFV, WSW, gemeente en universiteit aan een oplossing voor de oplopende financiële problemen. Wanneer in augustus de universiteit de huurprijzen bekendmaakt die men wil vragen, zijn deze voor Servatius veel te laag. Er blijken echter geen afspraken te zijn over de hoogte van de huur.³⁶¹

De raad van toezicht stapt op

Na de schorsing en het ontslag van Verzijlbergh en het stopzetten van het campusproject laat de raad van toezicht onderzoek doen naar zijn eigen functioneren. Wanneer begin september de conceptrapportage verschijnt,

³⁵⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁵⁷ Persbericht Servatius, 6 maart 2009.

³⁵⁸ Aangangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 2228.

³⁵⁹ Aangangsel van de Handelingen II 2006/07, nr. 2243.

³⁶⁰ Persbericht Servatius, 27 mei 2009.

³⁶¹ Gespreksverslag Servatius / CFV, 11 augustus 2009.

neemt men bij het ministerie en het CFV aan dat de raad op basis van de rapportage zal besluiten op te stappen. Op 24 september 2009 stapt de voltallige raad van toezicht inderdaad op. *«De abrupte conjunctuuromslag maakt duidelijk dat er te veel hooi op de vork is genomen. Dat is gebeurd onder onze verantwoordelijkheid en die verantwoordelijkheid nemen wij. Daarom treden wij nu terug. De organisatie is nu volop bezig met de nieuwe strategie en structuur, dat maakt dit ook het geschikte moment. Wij vinden dat bij een nieuwe koers een nieuwe Raad van Toezicht past, die met een frisse blik toezicht op Servatius kan uitoefenen.»*³⁶² Alleen vice-voorzitter Fekkers blijft tijdelijk aanspreekpunt.

De Minister grijpt in

Begin september 2009 maakt men zich op het ministerie zorgen over de situatie bij Servatius. Het CFV adviseert de Minister in te grijpen.³⁶³

Servatius blijkt namelijk geen goedkeurende accountantsverklaring te kunnen krijgen vanwege de onzekerheid over de voortgang van het campusproject en de daaraan verbonden onzekerheid over extra onrendabele investeringen. Op 29 september 2009 grijpt de Minister in. Hij stelt een externe toezichthouder aan en geeft twee aanwijzingen. Met die aanwijzingen sommeert hij Servatius plannen voor de financiering en de (eventuele) voortzetting van de campus te maken, alsmede een plan voor de financiering van de toegelaten instelling Servatius tot en met 2013.³⁶⁴

In een brief van 29 september 2009 aan de Tweede Kamer beschrijft Van der Laan de ontwikkelingen bij Servatius, waarbij hij aangeeft dat het (tijdelijk) stilleggen van het project in mei mogelijk tot claims leidt van 25 tot 35 miljoen euro. Ook meldt hij dat een overleg tussen gemeente, Servatius en de Minister niet heeft geleid tot nieuwe perspectieven voor deelname van de gemeente aan de bouw van de campus.³⁶⁵

Begin oktober 2009 benoemt Servatius Kees Hobo tot nieuwe (interim-) voorzitter van de raad van toezicht. In de loop van oktober werkt Servatius met de gemeente, de universiteit, het CFV en het ministerie aan een oplossing voor de problemen. Daarbij passeren een aantal scenario's de revue: stoppen met het project, een nieuw plan zonder Calatrava, het plan van Calatrava aanpassen of doorgaan met bestaande plan. Het CFV en het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) bepalen dat de doorzakconstructie, op basis waarvan het commerciële deel van de campus is gefinancierd, teruggedraaid moet worden. Op deze doorzakconstructie wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 4.2.3.

Op 30 oktober 2009 stuurt Minister Van der Laan een nieuwe brief aan de Tweede Kamer over Servatius. Hij gaat in op de mogelijkheid bestuur en toezichthouders bij Servatius hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de opgelopen schade. Ook geeft hij antwoord op de vraag of de Minister niet al in juli 2008 had moeten ingrijpen.³⁶⁶

Op 11 november 2009 besluit Servatius alle bouwactiviteiten op de campus definitief te beëindigen: *«Na een gedegen haalbaarheidsstudie en een intensieve periode van overleg met gemeente Maastricht en Universiteit Maastricht, concludeert Servatius nu definitief dat het ontwerp van Calatrava financieel niet haalbaar is. (...) De schade is opgelopen tot een bedrag van circa € 60 miljoen. Wij willen nu schoon*

³⁶² Persbericht Servatius, 25 september 2009.

³⁶³ Mail directeur CFV aan directeur ABC ministerie WWI, 7 september 2009; Aangangsel van de Handelingen II 2010/11, nr. 1280.

³⁶⁴ Stcrt. 2009, 15600.

³⁶⁵ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 132.

³⁶⁶ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 136.

*schip maken en het bloeden stoppen. Dit project raakt de organisatie in haar grondvesten. We kunnen ons geen verdere financiële schade veroorloven.»*³⁶⁷

Herstelperiode

De extern toezichthouder bij Servatius, Duco Stadig, werkt vanaf eind september 2009 binnen Servatius aan verwezenlijking van de aanwijzing van de Minister om financieel orde op zaken te stellen.

Eind 2009 is het herstelplan «Fit en Gezond» gereed. Servatius stopt met de campus en gaat bezuinigen op de organisatie. Dit doet zij onder andere door het schrappen van enkele tientallen banen. Ook verkoopt zij bestaande woningen en stoot zij commerciële projecten af. Op vragen van VVD-Kamerlid Van der Burg antwoordt Minister Van der Laan dat de schade voor Servatius op kan lopen tot circa 77 miljoen euro. Daarvan bestaat een deel uit al gemaakte kosten en een deel uit kosten om huidige contracten te ontbinden.³⁶⁸

In maart 2010 wordt de nieuwe raad van toezicht geïnstalleerd onder leiding van Marijke Clerx en vertrekt de toezichthouder namens de Minister. De organisatorische gevolgen van het herstelplan «Fit en Gezond» worden in april 2010 gepresenteerd in «SlimFit». Op basis daarvan maakt Servatius afspraken met de vakbonden en de ondernemingsraad.³⁶⁹ In juli 2010 krijgt Servatius weer de A1-status van het CFV. Dit betekent dat de corporatie gezond is en voldoende liquide middelen heeft om de taken te kunnen uitoefenen. In december 2010 begint de nieuwe directeur, Gert Weenink.

Dan verschijnt ook het rapport van het IFO, waarin staat dat bestuur en toezicht in de periode 2006–2009 lang ondermaats zijn geweest. *«Het heeft aan adequate regelgeving ontbroken, er heerste een cultuur waarin het geaccepteerd was om regels die er wél waren niet na te leven en tenslotte ontbrak het aan voldoende toezicht op naleving van de regels. Het Campusproject is uit de hand gelopen door een (zeer) gebrekkige voorbereiding: geen bestek bij aanvang van de bouw, geen definitieve ontwerp- en constructietekeningen, geen huur- en erfpachtovereenkomsten.»*³⁷⁰

Dit rapport vormt voor Servatius in juli 2011 de basis om de schade te gaan verhalen bij de oud-bestuurder en acht voormalige leden van de raad van toezicht, vanwege het niet behoorlijk vervullen van hun taken. Verzijlbergh vindt dat een slechte zaak: *«Er is al sinds jaar en dag onduidelijkheid vanuit Den Haag over de regels voor woningbouwcorporaties. Juist door deze onduidelijkheid loop je als bestuurder verhoogd risico.»*³⁷¹

De zevende aanwijzing

Wanneer Servatius bekend maakt een schikking te willen treffen met Verzijlbergh en de voormalige leden van de raad van toezicht, geeft Minister Spies op 1 november 2012 Servatius een aanwijzing. Deze inmiddels zevende aanwijzing houdt in dat Servatius de gerechtelijke procedure tegen het voormalige bestuur en leden van de voormalige raad

³⁶⁷ Persbericht Servatius, 11 november 2009.

³⁶⁸ Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. 1440.

³⁶⁹ Jaarverslag Servatius 2010.

³⁷⁰ Wolde (2010).

³⁷¹ Het Financieele Dagblad, 22 juli 2011.

van toezicht dient voort te zetten.³⁷² Op 14 juni 2013 trekt Minister Blok deze aanwijzing in, «*omdat Servatius in nader overleg de zorg van het ministerie heeft weggenomen dat met derden zal worden geschikt op een wijze die niet in het volkshuisvestelijk belang is. Op overtuigende wijze heeft Servatius toegelicht dat de inhoudelijke lijnen, die oorspronkelijk al de inzet waren, zullen worden gevolgd op een wijze die recht doet aan wederzijdse verantwoordelijkheden.*»³⁷³

Op 28 februari 2013 wordt bekend dat «*UM, Servatius en gemeente investeren in een nieuw sportcentrum op Maastricht Health Campus. De universiteit neemt de realisatie, beheer en exploitatie van het sportcentrum voor haar rekening. Servatius draagt uit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid € 3,5 miljoen bij om de realisatie van de sportvoorziening mogelijk te maken. Met de gevonden oplossing kan zij het campusdossier volledig sluiten en haar aandacht nog meer gaan richten op haar kernactiviteiten.*»³⁷⁴

De rechtbank Oost-Brabant bepaalt in een tussenvonnis op 20 november 2013 dat Verzijlbergh aansprakelijk is voor een schade van 10 miljoen euro.³⁷⁵

Over de voormalige leden van de raad van toezicht oordeelt de rechtbank Oost-Brabant op 23 februari 2014 milder: «*een strenger toezicht [had] het onbehoorlijk bestuurlijk handelen van de directeur – en de daaruit voortgekomen schade voor de woningstichting – wellicht kunnen voorkomen. Dit betekent nog niet dat de RvT zijn taak onbehoorlijk heeft vervuld en dat de toezichthouders daarvan een ernstig verwijt kan worden gemaakt. De rechtbank ziet daarvoor onvoldoende grond.*»³⁷⁶

4.2.3 Doorzakbeleid

Servatius is begin 2006 van plan het commerciële deel van de campus (sporthal en kantoren) te bekostigen met kapitaal dat verkregen is op basis van een zogenaamde doorzakconstructie. Deze paragraaf licht dit thema toe en beschrijft de specifieke toepassing daarvan bij Servatius.

Box 4.3 Doorzakken

«Doorzakken» is een term die aanduidt dat bezit, vaak vastgoed, van de ene rechtspersoon overgaat op de andere, zonder (volledig) van eigenaar te veranderen. Het doorzakken van bezit gaat altijd gepaard met een fiscale en financiële afweging, die ook het belangrijkste motief kan zijn. Bij de overdracht van bezit kiest men wel vaker voor alleen economische overdracht. Dit houdt in dat er alleen overdracht plaatsvindt van het «recht op vruchtgebruik». Het juridisch eigendom blijft dan bij de moedermaatschappij. De Minister is van mening dat dit overdragen van economisch eigendom op basis van artikel 11 BBSH meldingsplichtig is. Sinds 2009 staat dit ook expliciet in het BBSH.³⁷⁷ Motieven om bezit te laten doorzakken zijn: het aangaan van een samenwerking met een andere partij of het ontwikkelen van vastgoed.

³⁷² Stcrt. 2012, 23034.

³⁷³ Stcrt. 2013, 17237.

³⁷⁴ Persbericht 28 februari 2013.

³⁷⁵ Rb. Oost-Brabant 20 november 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:6455.

³⁷⁶ Rb. Oost-Brabant 24 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:866.

³⁷⁷ Stb. 2009, 367.

De gebruikelijke weg bij corporaties om sociaal vastgoed (sociale huurwoningen) te financieren is via een lening die geborgd is via het WSW. Corporaties sluiten veel leningen met een WSW-borg af bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) of de Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank). Corporaties geven sociale huurwoningen als onderpand aan het WSW voor de lening.

Het WSW staat echter niet borg voor leningen voor commerciële activiteiten voor corporaties. Financiering van die activiteiten moet dus op een andere (duurdere) manier gebeuren.

Eén van die mogelijkheden is het onderbrengen van commercieel bezit en duurdere huurwoningen in een dochtermaatschappij. Die dochtermaatschappij kan dan optreden als een fiscale beleggingsinstelling (fbi). Dit laatste is een fiscale keuze; een fbi is namelijk vrijgesteld van de vennootschapsbelasting. Binnen de corporatiesector speelt men vanaf 2006 met de gedachte van doorzakken om twee redenen: corporaties ontwikkelen commerciële activiteiten die zij op een andere manier moeten financieren, en vanaf 2008 hebben corporaties een integrale vennootschapsbelastingplicht.

Box 4.4 Onrendabele top

De onrendabele top is het verschil tussen de investering in nieuwbouw en de bedrijfswaarde van deze nieuwbouw. De bedrijfswaarde wordt bepaald door (de contante waarde van) de toekomstige huuropbrengsten minus de toekomstige lasten. Sociale huurwoningen leveren meestal onvoldoende huur op, gegeven de investeringen die gedaan moeten worden. Corporaties compenseren deze onrendabele top met de verkoop van bezit, het doen van rendabele investeringen (commercieel vastgoed) en de overwaarde van woningen en grond.

Servatius is één van de weinige corporaties die een doorzakconstructie realiseert en de enige die daar ook daadwerkelijk een lening voor afsluit. De constructie die Servatius volgt, lijkt enigszins op de «*Clubdeal*» die eerder in de Woonbron casus is beschreven. Servatius komt in 2009/2010 in de financiële problemen omdat zij de doorzakconstructie terugdraait op last van de Minister.

Servatius maakt zich op voor doorzakken

Servatius maakt de volgende afweging bij haar doorzakbeleid. De corporatie is niet in staat om een aantal van haar projectontwikkelingsactiviteiten (waaronder het commerciële deel van de campus) te financieren langs de gebruikelijke weg.

Daarom besluit zij om het (commerciële) deel van haar bezit te verhypothequeren om een lening van 200 miljoen euro bij ING aan te trekken. Hierbij kiest zij ervoor om het bezit alleen economisch te leveren. Dit doet zij door bezit door te laten zakken in een fiscale beleggingsinstelling (fbi). De raad van toezicht van Servatius maakt voor het eerst kennis met het fenomeen doorzakken wanneer financieel adviesbedrijf Finance Ideas in juni 2005 daarover een presentatie houdt. De reden voor die overweging licht Verzijlbergh in zijn openbaar verhoor toe:

De heer **Verzijlbergh**: «*Wij zagen natuurlijk ook wel dat het aantal sociale huurwoningen in Maastricht, dat zo rond de 25.000 lag, eigenlijk wel heel fors was. Toen hebben wij de heer Van der Schaar – de eerste getuige-*

deskundige die bij de enquêtecommissie langs is geweest – in de arm genomen om samen met de gemeente en andere corporaties te berekenen welke ijzeren voorraad aan sociale huurwoningen er nu eigenlijk nodig is voor Maastricht. Daar kwam toen een rekensom uit. Op basis daarvan bedachten wij: hé, we zouden dus inderdaad een substantieel deel van onze huurwoningen over kunnen brengen naar een dochtermaatschappij. De huurwoningen waren in de loop van de jaren steeds meer waard geworden.»³⁷⁸

In maart 2006 geeft Servatius een presentatie aan het CFV van de financiële en juridische herstructurering van de corporatie. Het CFV reageert 26 april 2006 kritisch.³⁷⁹ Het CFV vraagt zich af hoe de berekening van de borgingsruimte tot stand is gekomen. Bovendien is de vraag waarom het verschil tussen de bedrijfswaarde van het bezit (wat is het bezit op dit moment waard) en de historische kostprijs (wat was de waarde van het bezit toen het werd opgeleverd) niet wordt aangewend om een financiering bij het WSW te verkrijgen. Volgens het CFV biedt de overwaarde waarover Servatius beschikt een mogelijkheid om onrendabele investeringen met WSW-borging te financieren. Ook stelt het vragen bij de wens van Servatius om de beleggingsportefeuille in een eigen fiscale beleggingsinstelling (fbi) onder te brengen. Volgens het CFV levert verkoop van bezit binnen de toegelaten instelling meer op. Verder verbaast het CFV zich er over dat geen aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van consolidatie.³⁸⁰

In het werkoverleg VROM-CFV van 11 mei 2006 benadrukt het CFV dat de oprichting van een fbi door Servatius niet «misbruikt» mag worden voor het campusproject.

Belangrijke voorwaarde bij doorzakken is de oprichting van een dochtermaatschappij. Servatius werkt daar in de tweede helft van 2006 hard aan, nadat de raad van toezicht in juli akkoord is gegaan. In december 2006 effectueert Servatius de nieuwe organisatie via nieuwe statuten en oprichtingsakten. Aansturing van alle vennootschappen ligt bij de directie van Servatius, terwijl de raad van toezicht van de toegelaten instelling Servatius het toezicht uitoefent.

In zijn oordeelsbrief van november 2006 constateert de Minister dat Servatius op een aantal aspecten de kwaliteit van haar verantwoording over verbindingen moet verbeteren: «Meer specifiek denk ik daarbij aan het inzicht geven in de aard van de verbindingen zodat eenvoudig is af te leiden of de activiteiten tot een kerntaak dan wel een nevenactiviteit gerekend kunnen worden (...).»³⁸¹

Het CFV adviseert in februari 2007 positief aan VROM over de nieuwe statuten.

Op 1 februari 2007 wordt binnen Servatius de nieuwe organisatiestructuur onder de naam «Sunlight» ingevoerd, waarbij de volgende bedrijven worden opgericht:

- Servatius Wonen & Vastgoed: overkoepelende organisatie, met Directie & Centrale diensten;
- Servatius Wonen: verhuur en beheer van sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed;

³⁷⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁷⁹ Brief CFV aan Servatius, 26 april 2006, VP/MY/06.0316.

³⁸⁰ Boekhoudkundige techniek om resultaten van moeder- en dochtervennootschappen samen te voegen.

³⁸¹ Brief Minister VROM aan Servatius 30 november 2006, DGW/S&R2006314790.

- Servatius Vastgoed: verhuur en beheer van vrije markt huurwoningen en zakelijk vastgoed;
- Servatius Ontwikkeling: ontwikkelingsbedrijf voor Wonen en Vastgoed (nieuwbouwprojecten) en koopprojecten;
- Servatius Service & Onderhoud: onderhouds- en reparatiedienst voor het totale bezit.³⁸²

Servatius Wonen en Vastgoed en Servatius Wonen vormen de toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70, eerste lid van de Woningwet; de andere bedrijven zijn bv's, waarvan de moedermaatschappij voor 100 procent eigenaar blijft.

WSW stemt in met de doorzak

Met de oprichting van die dochtermaatschappijen komt de daadwerkelijke doorzak ook steeds dichterbij. Naast de genoemde fiscale overwegingen geeft Verzijlbergh in zijn openbaar verhoor nog een reden voor het doorzakken van bezit:

De heer **Verzijlbergh**: *«In de eerste plaats zouden we met die verkoop financiële middelen genereren, maar anderzijds zouden we ook voldoen aan de wens van de Europese Unie dat de Nederlandse corporaties een duidelijker onderscheid moesten maken tussen de commerciële en sociale woningen. Er moest dus als het ware een soort splitsing komen tussen het sociale en commerciële gedeelte.»*³⁸³

Het WSW heeft de leningen geborgd die berusten op het bezit dat Servatius wil laten doorzakken. Daarom vraagt Servatius het WSW om toestemming. Het WSW geeft in april 2007, onder voorwaarden, toestemming voor het doorzakken van een deel van het bezit naar de dochter.³⁸⁴ De heer Van der Post, voormalig directeur van het WSW, zegt daarover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Van der Post**: *«Wij hebben daar vanuit risicoperspectief en risicobeheersingsperspectief toestemming voor gegeven, onder de ontbindende voorwaarde dat er toestemming kwam van de Minister. En als die toestemming er niet kwam, zou de transactie moeten worden teruggedraaid. Wij hebben het zuiver vanuit risicoperspectief bekeken.»*³⁸⁵

Verzijlbergh verbaast zich in zijn openbaar verhoor over die toestemming van de Minister als ontbindende voorwaarde:

De heer **Verzijlbergh**: *«Ja, ik heb die brief er natuurlijk nog eens op nagelezen. Dat hebt u ongetwijfeld ook gedaan. Het interessante is dat ik daar één zinsnede in tegenkom over het departement. Die zal ik u nu voorlezen: «Overigens heeft het WSW vernomen dat het Ministerie van VROM op dit moment niet positief staat tegenover deze variant».*

Mevrouw **Hachchi**: *«Dat klinkt niet als een ontbindende voorwaarde.»*

De heer **Verzijlbergh**: *«Dat lijkt mij ook, ja.»*³⁸⁶

De toestemming van de Minister als ontbindende voorwaarde staat niet in de brief vermeld.

³⁸² Servatius (2008), p. 7.

³⁸³ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁸⁴ Brief van het WSW aan corporatie Servatius, JL/jvl/2007.7915, 2 april 2007.

³⁸⁵ Verslag openbaar verhoor de heer Van der Post, 19 juni 2014.

³⁸⁶ Verslag openbaar verhoor de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

Volgens Servatius hoeft doorzakken niet gemeld te worden

In mei 2007 meldt Servatius schriftelijk aan het ministerie het voornemen een groot aantal woningen en bedrijfsmatig onroerend goed economisch over te dragen naar de dochter-bv Servatius Vastgoed.³⁸⁷ Zij stelt nadrukkelijk dat het niet gaat om een melding ex MG 2006-06, omdat die naar hun opvatting geen betrekking heeft op een economische overdracht.

De heer **Verzijlbergh**: *«In het BBSH was niets geregeld over de economische overdracht van woningen. Dat is pas anderhalf jaar later door het ministerie in het BBSH opgenomen, dus niet op het moment dat wij daarover met het ministerie in gesprek gingen en het ministerie zei dat wij het moesten melden. Wij zeiden: nee, dit is niet meldingsplichtig.»*³⁸⁸

In de betreffende MG-circulaire staat dat een toegelaten instelling haar voornemens tot verkoop van woningen aan een dochter of andere verbinding aan het ministerie moet melden en dat het ministerie daar in bepaalde situaties vooraf toestemming voor moet geven. Als reden geeft de circulaire aan dat het bezit na verkoop niet meer onder toezicht van het ministerie staat.³⁸⁹ Pas in september 2009 wordt aan artikel 11d, eerste lid van het BBSH toegevoegd dat de overdracht van het economisch eigendom van corporatiebezit meldingsplichtig is aan het ministerie.³⁹⁰

Het CFV houdt zich inmiddels ook bezig met het doorzakbeleid van Servatius. Het CFV selecteert Servatius voor een themaonderzoek portefeuillebeleid. In de rapportage daarover, eind augustus 2007, twijfelt het CFV over de verwachtingen die Servatius heeft om op de gespannen Maastrichtse woningmarkt hogere huurprijzen te realiseren over de afgesplitste secundaire portefeuille.³⁹¹ Servatius baseert zich daarbij namelijk op het strategisch voorraadbeleid uit 2003. Het CFV wil een vervolgspraak om over het doorzakbeleid van gedachten te wisselen, vooral over de mogelijke gevolgen voor het toezicht door het Fonds.

Op 3 september en 9 oktober 2007 overleggen ambtenaren van het ministerie en Servatius.³⁹² De standpunten van het ministerie (bij de doorzakconstructie is sprake van een meldingsplichtige overdracht) en Servatius (het gaat het om het overgaan van economisch eigendom en daarmee is geen sprake van meldingsplichtige overdracht) blijven uiteenlopen.

Servatius laat bezit doorzakken zonder toestemming van het ministerie

De raad van toezicht van Servatius besluit op 14 november 2007, na een toelichting door Finance Ideas, unaniem tot het oprichten van een dochterbedrijf: Servatius Vastgoed bv, waarin een deel van de woningvoorraad economisch wordt overgedragen. Opmerkelijk is het citaat in het verslag van die raadsbijeenkomst: *«Van groot belang dat we op geen enkele manier de publiciteit zoeken. Dat is te gevaarlijk.»*³⁹³ Eind 2007 heeft Servatius 4.700 verhuureenheden (41% van het bezit) economisch overgedragen aan dochter-bv's. Een deel hiervan betreft

³⁸⁷ Brief van corporatie Servatius aan het Ministerie van VROM, LV2007-05.001, 2 mei 2007.

³⁸⁸ Verslag openbaar verhoor de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁸⁹ MG-circulaire 2006-06.

³⁹⁰ [Stb. 2009, 367](#).

³⁹¹ Brief CFV aan Servatius, 31 augustus 2007, FO/MV/07.0495.

³⁹² Nota directeur S&R aan DG WWI, ongedateerd, DGWWI/SR2007105236.

³⁹³ Verslag rvt Servatius, 14 november 2007.

sociale huurwoningen, waarvoor volgens het ministerie toestemming nodig is. Servatius is niet de enige: meer dan twintig corporaties laten in deze periode bezit doorzakken, ruim 23.000 eenheden. Geen van deze overdrachten is gemeld.³⁹⁴ De heer Verzijlbergh daarover in zijn openbaar verhoor:

De heer **Verzijlbergh**: *«In de nevenstructuur van Servatius hebben wij uiteindelijk alle huurwoningen boven de € 525 per maand ondergebracht, met als uitdrukkelijk doel om die woningen qua huur te laten stijgen naar de marktwaarde of naar de maximaal redelijke huur. Het ging ook om het commercieel vastgoed en er zaten ook nog 1.000 sloopwoningen in. Uiteindelijk zijn er dus 4.500 woningen overgebracht naar een dochtermaatschappij. Overigens, u had het over die woningen als onderpand, maar dat was in dit geval nadrukkelijk niet zo, omdat het juridisch eigendom van deze woningen bij de woningstichting zat en alleen het economisch eigendom bij de dochter zat. Economisch eigendom betekent dat de toekomstige huurpenningen als onderpand voor de bank dienen om leningen te verstrekken.»*³⁹⁵

Met die toekomstige huurpenningen als onderpand wordt door de ING een lening aan Servatius verstrekt ter waarde van 200 miljoen euro, waarvan 65 miljoen euro beschikbaar komt voor onrendabele investeringen en financiering van commerciële projecten. De rest van het bedrag vloeit terug in de toegelaten instelling om de door het WSW geborgde leningen op het doorgezakte bezit af te lossen.

Servatius ondervindt steun van brancheorganisatie Aedes, die corporaties eind 2007 om een andere reden enthousiast maakt voor het idee:

De heer **Van Leeuwen**: *«Wij waren, in opdracht van het congres, op zoek naar een wijze waarop wij de schade van de plotsklaps ingevoerde integrale vennootschapsbelasting konden beperken. Fiscale optimalisatie heet dat in het jargon. Daarover heb ik toen overleg gehad met de toenmalig Staatssecretaris van Financiën, die ook volledig begreep dat wij daarmee bezig waren en die ook kennis had van de constructies die daarbij gebruikt konden worden, namelijk een financiële beleggingsinstelling die door commerciële beleggers wordt gebruikt met goedvinden van de fiscus. Wij hebben verkend of wij eenzelfde constructie konden toepassen. Waarom? Omdat de integrale vennootschapsbelasting zoals die werd ingevoerd, ertoe leidde dat corporaties met een maatschappelijke doelstelling onder aan de streep meer belasting zouden gaan betalen dan commerciële beleggers.»*
(...)

De heer **Van Leeuwen**: *«Wat ik gestimuleerd heb, is dat de leden goed zouden nadenken over de door ons aangereikte kennis van externe adviseurs en over de vraag of ze op die manier tot fiscale optimalisatie over zouden gaan. Wij hebben daarin niet het standpunt ingenomen: «dit moet je doen» of «dit stimuleren wij». Wat wij gestimuleerd hebben is het volgende. Denk als onderneming na over deze totaal nieuwe situatie. Die was voor ons ook nieuw. De klok tikt. Dit is wat wij gehoord hebben van onze adviseurs. Denk na over zo'n doorzakconstructie.»*³⁹⁶

³⁹⁴ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 132.

³⁹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁹⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

Dat corporaties er goed aan doen er even over na te denken blijkt korte tijd later.

De heer **Van Leeuwen**: «Later – dan staan overal de kerstbomen al – heeft de Minister van Volkshuisvesting gezegd: die doorzakconstructie mag niet volgens het BBSH. Daarvan hebben wij toen gezegd: wij vinden de argumenten niet overtuigend, dus daar willen wij nog weleens een robbertje over vechten. Toen hebben wij het volgende tegen de leden gezegd. Let op! Dit is het standpunt van de Minister. Het kan goed zijn dat de Minister het bij het rechte end heeft, dus als je nu nog steeds van die doorzakconstructie gebruik gaat maken, neem daar dan de ontbindende voorwaarde in op dat je het hele handeltje zo kunt terugdraaien als de Minister gelijk heeft.»³⁹⁷

Minister Van der Laan en het CFV verzetten zich tegen de constructie met als argument dat het doorgezakte bezit zich onttrekt aan het toezicht. De heer Verzijlbergh is het daar niet mee eens:

De heer **Verzijlbergh**: «Eigenlijk is dat gewoon niet zo. Wij hadden een speciale constructie, namelijk dat die dochtermaatschappij de status van een fiscale beleggingsinstelling zou krijgen. Dat betekent dat alle winst die in de fiscale beleggingsinstelling gemaakt wordt, terug moet naar de moeder binnen negen maanden na afloop van het boekjaar. Dat geld kwam dus sowieso terug.

Bovendien had de Minister via de lijn van de toegelaten instelling ook toezicht kunnen uitoefenen, om de eenvoudige reden dat het juridisch eigendom in de woningstichting was achtergebleven en alleen het economisch eigendom was overgedragen. De Minister kon dus gewoon toezicht houden op deze constructie.»³⁹⁸

Servatius draait de doorzakconstructie terug

Binnen het CFV rijzen begin december 2008 vragen over de doorzakconstructie. In een interne mail wordt een parallel getrokken met de situatie bij Woonbron: «In feite gebeurt hier wat ministerie laatst bij Woonbron niet acceptabel vond (en bij Woonbron nog wel in de TI) en dat is dat sociaal vastgoed wordt gebruikt als onderpand en financieringsbron voor niet borgbare activiteiten».³⁹⁹ In dezelfde mail constateert het CFV dat het WSW «redelijk coulant is geweest» voor de prijs die voor Servatius wordt vastgesteld (€ 20.000 per eenheid).

Op basis van gegevens uit het jaarverslag 2007 van Servatius concludeert de Minister dat ook huurwoningen onder de huurtoeslaggrens zijn doorgezakt. Deze doorzak is volgens de Minister op grond van artikel 11d van het BBSH meldingsplichtig. Op 12 december 2008 vraagt Minister Van der Laan Servatius daarom binnen vier weken aanvullende informatie te verstrekken over de doorzakconstructie en dreigt een aanwijzing te overwegen wanneer de corporatie de informatie niet verstrekt.⁴⁰⁰

Servatius reageert, en op 9 februari 2009 verlaat Verzijlbergh het standpunt dat de doorzak niet gemeld hoeft te worden, in een gesprek op het ministerie.⁴⁰¹

Nadat op 10 maart 2009 Verzijlbergh als directeur geschorst wordt, vindt op 12 maart 2009 een gesprek plaats tussen het CFV en Servatius.

³⁹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen, 23 juni 2014.

³⁹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

³⁹⁹ Interne mail CFV (Paardekooper aan Van der Moolen en Conijn), 7 december 2008.

⁴⁰⁰ Brief Minister voor WWI aan Servatius, 12 december 2008, WWI/ABC2008118627.

⁴⁰¹ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 132.

Aansluitend aan die bespreking schuiven vertegenwoordigers van het Ministerie van WWI en van het WSW aan voor een gesprek over de doorzakconstructie. Het CFV blijkt niet op de hoogte van die afspraak en is daar onaangenaam verrast over. Het ministerie is bereid de economische overdracht van sloopwoningen, commercieel vastgoed en woningen met een huur vanaf € 632,- goed te keuren, als Servatius dit formeel meldt.⁴⁰² Wanneer eind 2010 het IFO-rapport verschijnt, reageert Verzijlbergh op zijn website over de eis van de Minister voor wat betreft het doorzakken: «*Het enige juiste antwoord aan WWI zou geweest zijn: stuurt u ons maar een aanwijzing want wij zien een juridische procedure met vertrouwen tegemoet.*»⁴⁰³

Binnen Servatius waait met het vertrek van Verzijlbergh een andere wind en zoekt de corporatie niet langer de confrontatie met het ministerie. Zij werkt vanaf dat moment, in overleg met het ministerie, aan een plan om de doorzak van corporatiewoningen terug te draaien. Tegelijkertijd wil Servatius de financiering van het commerciële deel van de campus veiligstellen. WSW is bereid mee te werken aan een (gedeeltelijke) herfinanciering van de lening op voorwaarde dat Servatius de doorzakconstructie terugdraait. Het overleg verloopt echter moeizaam, zodat op 29 september 2009 Servatius alsnog twee aanwijzingen van de Minister ontvangt, die dat dezelfde dag meldt in een brief aan de Tweede Kamer.⁴⁰⁴ De Tweede Kamer debatteert begin november 2009 met de Minister over misstanden bij een aantal corporaties.⁴⁰⁵ De heer Jansen (SP-fractie) vraagt bij die gelegenheid of het ministerie in het doorzakdossier bij Servatius te grote terughoudendheid verweten kan worden. Van Bochove (CDA-fractie) (die Servatius omschrijft als een corporatie met lef die het grote ministerie op een aantal dossiers bevecht) is bezorgd over de hoeveelheid corporaties die bezit hebben laten doorzakken. Ook vraagt hij zich af of altijd sprake is geweest van duidelijke communicatie tussen de corporatie en het ministerie en of men op het ministerie wel weet wat kan en mag. Minister Van der Laan spreekt in dit kader van een «*zee aan akkefietjes*» bij Servatius.

In december 2009 besluit de nieuwe raad van toezicht van Servatius het economisch eigendom van het doorgezakke corporatiebezit van de dochterondernemingen terug te laten vloeien in de toegelaten instelling.

4.3 Bevindingen en conclusies

In deze afsluitende paragraaf geeft de commissie antwoord op de vragen: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

4.3.1 Wat ging er mis?

De casus Servatius is het verhaal van een ambitieuze, middelgrote corporatie uit Maastricht, die onder leiding van directeur Verzijlbergh het begrip maatschappelijk ondernemerschap ten volle benut. Hij zoekt de grenzen op die de regelgeving biedt en probeert hiaten in bestaande regelgeving bloot te leggen. De communicatie tussen Servatius en het ministerie leidt regelmatig tot misverstanden en onderlinge irritatie. Servatius is daarmee een luis in de pels van de Minister. Geen andere

⁴⁰² Bezoeksverslag CFV aan Servatius, 12 maart 2009.

⁴⁰³ Verzijlbergh (7 december 2010). *Als twee handen vechten om een been*. www.verzijlbergh.eu.

⁴⁰⁴ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 132.

⁴⁰⁵ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 140.

corporatie krijgt zoveel aanwijzingen van de Minister als Servatius. Net als bij Rochdale en Rentree bevat deze casus meerdere hoofdonderwerpen: bouwen over de landsgrenzen, de studentencampus en «doorzakken».

Servatius zoekt de grens op en gaat er overheen

Het werkgebied van Servatius beperkt zich in de ogen van directeur Verzijlbergh niet tot de landsgrens. De plaatselijke woningmarkt overschrijdt grenzen en de Euregio stimuleert grensoverschrijdende activiteiten. Servatius heeft rond de eeuwwisseling het plan opgevat, daartoe ook gestimuleerd door de gemeente Maastricht, om over de landsgrens actief te worden. Op verzoek van de gemeente Luik maakt Servatius in 2000 plannen voor een project in die gemeente en richt daartoe een dochtermaatschappij op met een Belgische rechtsvorm. Staatssecretaris Remkes wijst er op dat activiteiten in het buitenland voor corporaties niet zijn toegestaan, maar wil wel kijken naar de mogelijkheid het project als experiment toe te staan. Op zijn verzoek stuurt Servatius een uitgewerkte projectbeschrijving naar het ministerie, maar krijgt geen schriftelijke reactie. Later reageert Remkes tijdens een werkbezoek mondeling negatief («een bom onder het bestel»), gevolgd door een telefonische mededeling («negatief advies aan de minister») van het ministerie waar ondertussen Kamp Minister is en een brief in december 2002 met de mededeling dat de Minister geen toestemming voor het project verleent.

Hierna start jarenlange juridische procedures, waarin Servatius zich beroept op de Europese regels voor vrij kapitaalverkeer. De rechtbank, de Raad van State en het Europees Hof stellen Servatius gedeeltelijk in het gelijk. Het verbod om over de grens actief te zijn is volgens alle instanties terecht, volgens Nederlands recht. Wel belemmert het verbod het vrije verkeer van kapitaal van Servatius bij de lening die de toegelaten instelling Servatius aan haar Belgische dochtermaatschappij verstrekt om het project te realiseren.

Terwijl de juridische procedures lopen, gaat Servatius door met de voorbereidingen van het project en start in december 2003 met de bouw. Kort daarna geeft de Minister Servatius een aanwijzing, om de activiteiten in Luik te beëindigen. Servatius start een bodemprocedure en de rechter gebiedt dat beide partijen met elkaar in overleg treden om tot overeenstemming te komen. Ondertussen mag Servatius doorbouwen en wordt de aanwijzing opgeschort. Als het overleg zonder resultaat blijft, geeft de Minister Servatius begin 2005 een nieuwe aanwijzing en verordonneert dat de corporatie het project moet afstoten. Servatius krijgt van de rechter uitstel van deze verplichting tot na een uitspraak van de Raad van State en levert in juni 2006 het project op.

In oktober 2009, ruim een half jaar nadat Verzijlbergh geschorst is, doet het Europees Hof uitspraak en bepaalt dat de Minister regels over vrij kapitaalverkeer mag verbieden als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het is aan de Raad van State om te onderzoeken of aan die voorwaarden is voldaan. Een definitieve uitspraak van de Raad van State komt er echter niet meer, want in februari 2011 besluiten Servatius en de Minister de juridische strijd te staken. De Minister trekt de aanwijzing in en Servatius verkoopt het project in oktober 2012, met ongeveer 5 miljoen euro verlies.

Gebrek aan realisme bij de studentencampus

Servatius ziet voor zichzelf een rol in het oplossen van het tekort aan studentenwoningen in Maastricht. In 1999 maakt de corporatie bekend dat zij een universitaire campus wil bouwen, met 600 studentenkamers, een sporthal en kantoren. Een jaar later wordt de prestigieuze Spaanse

architect Santiago Calatrava gecontracteerd, het programma van eisen breidt zich uit en in 2005 komt een eerste offerte voor de bouw binnen, die bijna het dubbele bedraagt van de op dat moment geraamde bouwkosten. Verzijlbergh raakt vervolgens verwickeld in een discussie met het ministerie over de rechtmatigheid van de bouw van sporthal en de kantoren als nevenactiviteit. Het leidt tot een aanwijzing van het ministerie, dat echter ook de mogelijkheid voorstelt de sporthal en de kantoren in een verbinding te realiseren. Servatius stelt voor om voor dat deel van de campus een vennootschap op te richten met de gemeente Maastricht en de Universiteit Maastricht als aandeelhouders, een constructie die de goedkeuring van de Minister krijgt. Later stelt Servatius om fiscale redenen een gewijzigde opzet voor, die niet direct wordt goedgekeurd door de Minister.

In juli 2008 gaat de raad van toezicht van Servatius onder voorwaarden akkoord met het campusplan, ondanks dat de kosten inmiddels zijn opgelopen tot 164,5 miljoen euro. De voorwaarden gaan over essentiële zaken die nog niet geregeld zijn; bovendien wil de rvt dat Verzijlbergh, die hoogstpersoonlijk als projectleider optreedt, tijdens iedere vergadering over de voortgang rapporteert. Op 26 september start de bouw, maar deze komt eind januari 2009 al weer stil te liggen doordat de bestektekeningen van het gewijzigde ontwerp nog niet klaar waren. Vijf weken later schorst de rvt Verzijlbergh en ontslaat hem later. Hij heeft zich niet gehouden aan de voorwaarden die de raad stelde aan het campusplan. De partners in de vennootschap voor de sporthal en kantoren hebben nooit hun handtekening gezet, er was geen overeenstemming over huurcontracten of huurprijzen met de universiteit, er was geen toestemming van het ministerie voor de financieringsconstructie («doorzakken»), noch goedkeuring voor de sporthal en de kantoren, et cetera.

Vervolgens treedt een interim-directeur-bestuurder aan, stapt de raad van toezicht op en grijpt de Minister in, met twee aanwijzingen en het aanstellen van een externe toezichthouder. Meest urgent is de vraag wat er met het campusplan moet gebeuren. Uiteindelijk besluit Servatius in november 2009 het project te beëindigen en de schade van ongeveer 60 miljoen euro te accepteren. Een rapport van het IFO vat het project goed samen: *«Het campusproject is uit de hand gelopen door een (zeer) gebrekkige voorbereiding: geen bestek bij aanvang van de bouw, geen definitieve ontwerp- en constructietekeningen, geen huur- en erfpacht-overeenkomsten.»*⁴⁰⁶

Gesteggel over doorzakken

«Doorzakken» is een term die in dit geval aanduidt dat vastgoed overgaat naar een andere rechtspersoon, bijvoorbeeld een dochterbedrijf. Het kan daarbij uitsluitend om het economisch eigendom gaan, niet om het juridisch eigendom. Financiële en fiscale overwegingen vormen meestal de belangrijkste motieven. Doorzakken in een fiscale beleggingsinstelling (fbi), zoals bij Servatius gebeurd is, is hier een voorbeeld van. Als een van de voorlopers in de sector is Servatius is hier in 2006 actief mee, ook vanwege de financiering van commerciële deel van het campusproject (sporthal en kantoren). Met het verlenen van een hypotheek op het doorgezakte bezit wil men voor dat deel van het project een lening aantrekken.

⁴⁰⁶ Wolde (2010).

Een eerste stap is het oprichten van een aantal dochtermaatschappijen, waarvan Servatius Vastgoed het bedrijf wordt waar de vrije-sector huurwoningen, zakelijk vastgoed en sloopwoningen in onder worden gebracht. Het CFV adviseert het ministerie positief over de statutenwijziging die dit mogelijk maakt. Het WSW verleent toestemming voor het doorzakken van het bezit, als borgsteller voor het vastgoed. Servatius meldt het voornemen tot het (economisch) doorzakken schriftelijk aan het ministerie, maar is van mening dat dit niet meldingsplichtig is omdat het geen juridische overdracht betreft.⁴⁰⁷ Eind 2007 laat Servatius 41 procent van haar bezit (economisch) doorzakken in een dochtermaatschappij. Aedes steunt het initiatief en maakt andere corporaties enthousiast voor dit idee. Meer dan twintig corporaties laten in deze periode bezit doorzakken.

Bij het CFV rijzen vragen over de doorzakconstructie en het ministerie blijft zich verzetten, onder andere vanwege onzekerheid over de mogelijkheden voor toezicht op het doorgezakte bezit. Kort na de schorsing van Verzijlbergh vindt een gesprek plaats met het ministerie, dat zich toch bereid toont de overdracht van het grootste deel van het vastgoed goed te keuren als Servatius het formeel gaat melden. Zover komt het echter niet, want door de schorsing van Verzijlbergh gaat er een andere wind waaien bij Servatius. In december 2009 besluit de nieuwe rvt de doorzakconstructie terug te draaien.

4.3.2 Hoe kon dat gebeuren?

In de casus Servatius is een aantal factoren aan te wijzen als antwoord op de vraag: hoe konden de incidenten gebeuren? Het gaat dan om het bouwen over de grens in Luik, de studentencampus en het doorzakken. Daarbij komen achtereenvolgens gedrag, grenzen, governance en geld aan de orde.

Gedrag: luis in de pels

Leks Verzijlbergh is een eigenzinnige directeur-bestuurder en maakt van Servatius een corporatie die de grenzen van de regelgeving opzoekt en hiaten blootlegt. Hij schuwt de confrontatie niet en dat leidt tot menige discussie met het ministerie. Over het algemeen lijkt hij daarin met open vizier te strijden door heikele kwesties op de agenda te plaatsen. Het leidt tot een record aantal aanwijzingen voor een corporatie, zeven stuks. Hij is er trots op en hangt de aanwijzingen aan de muur.

Inhoudelijk heeft Verzijlbergh vaak een punt. Zoals wanneer hij – al in 2000 – inziet dat elementen van het corporatiestelsel niet Europaproof zijn, op het gebied van vrij verkeer van kapitaal. Of wanneer hij betoogt dat het doorzakken van economisch eigendom niet meldingsplichtig is. Jaren later neemt het ministerie dit expliciet op in de BBSH, waarmee het tenminste oogt als een reparatie van een hiaat.

Verzijlbergh lijkt het ministerie soms te irriteren door zijn volharding en daarmee tenminste een aantal aanwijzingen te hebben geforceerd. Want hoewel hij inhoudelijk weliswaar vaak een punt heeft, lijkt de strijd met het ministerie ook een doel op zichzelf te worden. Verzijlbergh ziet de overheid als hindermacht voor echt maatschappelijk onderschap. Eindeloos doorstrijden tot het Europese Hof, voor een project in Luik dat

⁴⁰⁷ Pas twee jaar later wordt aan artikel 11d BBSH expliciet toegevoegd dat de overdracht van economisch eigendom meldingsplichtig is.

niet bijdraagt aan de Nederlandse volkshuisvesting en verlieslijdend is gebleken, is energie die naar de mening van de commissie beter gebruikt had kunnen worden.

Gedrag: eigenwijs en vol zelfoverschatting

In de confrontaties met het ministerie blijkt Verzijlbergh zich vaak eigenwijs te gedragen, in de zin dat hij doorvecht tot hij zin heeft en zich niet gemakkelijk laat tegenhouden. Hij laat zich niet snel beïnvloeden door de Staatssecretaris of de Minister, maar ook niet door anderen. Dat breekt hem uiteindelijk vooral op in het campusproject, waarin hij de voorwaarden die de raad van toezicht hem oplegt aan zijn laars lapt. Hij opereert niet alleen als inspirator, maar ook als projectleider en faalt daarin jammerlijk. De manier waarop hij handelt, een contract sluit met een grote architect, de bouw start zonder deugdelijke voorbereiding, doorgaat zonder duidelijke afspraken met betrokken partijen over de exploitatie, zonder financiële onderbouwing; het getuigt van een naïviteit, amateurisme en zelfoverschatting.

In zijn openbaar verhoor verklaart Verzijlbergh dat hem niets te verwijten valt, door aan te geven dat er geen sprake was geweest van schade als hij zijn werk had kunnen afmaken en dat de campus dan twee jaar geleden al was opgeleverd.

Deze opstelling getuigt naar het oordeel van de commissie van weinig realiteitszin.

Grenzen: koorddansers op het randje van het toelaatbare

Servatius zoekt bewust de grenzen op die de regelgeving biedt en wil er soms overheen gaan. In de casus Luik is dit ook in letterlijke zin waar. Ook bij de campus en in de kwestie rond het doorzakken speelt het opzoeken van de grenzen van het stelsel een belangrijke rol.

Duidelijk is dat directeur-bestuurder Verzijlbergh de drijvende kracht is die naar de grenzen op zoek gaat. Hij is populair in de organisatie, een motivator die veel ruimte biedt. Uit een interne notitie blijkt het respect dat men intern voor zijn houding heeft, als zijn handelen in de casus Luik wordt vergeleken met een koorddanser die beheerst op het randje van het toelaatbare is gebleven. Hij weet het management en de raad van toezicht mee te krijgen in de koers die hem voor ogen staat. Totdat hij de grenzen van zijn eigen bevoegdheden lijkt te overschrijden in het campusproject, in conflict komt met de rvt en geschorst wordt.

Met zijn vertrek verandert de houding van Servatius radicaal en is het opzoeken van de grenzen ten einde.

Governance: de eigenzinnige bestuurder krijgt lange tijd weinig tegenwicht

Verzijlbergh heeft tijdens zijn directeurschap een coöperatieve raad van toezicht tegenover zich. In de casus Luik trekken rvt en directeur-bestuurder gezamenlijk op tegen het ministerie, al is men zich bewust van de grenzen die opgezocht worden. Eind 2007 besluit de raad van toezicht corporatiebezit te laten doorzakken, ook al is de discussie hierover met de Minister bekend. In juli 2006 complimenteert men Verzijlbergh met de ontwikkeling van de plannen voor de campus en steunt hem in zijn «strijd» met VROM om het project gerealiseerd te krijgen.

Met het aantreden van een nieuwe voorzitter in 2008 komt er verandering in de houding van de raad. De raad stelt kritische vragen over de verliezen op het project in Luik en bij de besluitvorming over de campus stelt de

raad harde voorwaarden voordat met de bouw mag worden begonnen. Verzijlbergh geeft hiervoor de volgende verklaring:

*De heer **Verzijlbergh**: «Vanaf dat moment [2008] liet de raad van toezicht een wat zwalkend beleid zien, gewoon niet sterk genoeg. Daarop heb ik mij min of meer verkeken, want ik was tien jaar lang gewend om in een andere setting met de raad van toezicht te werken.»⁴⁰⁸*

De commissie is van mening dat de rvt in maart 2009 juist gehandeld heeft, door de directeur-bestuurder te schorsen en later te ontslaan. Hij hield zich niet aan de afspraken bij het campusproject en handelde onverantwoord. Het is betreurenswaardig dat er niet eerder ingegrepen is, zodat de schade beperkt had kunnen blijven en niet tot 67 miljoen euro op was gelopen.

Geld: een weinig zakelijke benadering

Bij zowel het project in Luik als bij de campus wordt met de bouw van het project gestart zonder dat afnamegaranties zijn verkregen. Een deel van de ruimtes in Luik blijkt na oplevering moeilijk te verhuren, een belangrijke reden voor de verliesgevende verkoop.

Bij de campus zijn gevolgen nog ingrijpender. Wanneer de bouw van de campus begint, blijken de contracten voor exploitatie van de kantoor-ruimtes en het sportcomplex nog niet getekend. De raad van toezicht heeft dit wel als voorwaarde gesteld. Wanneer de raad van toezicht de directeur in maart 2009 schorst, zijn de contracten nog steeds niet getekend. Ook over de verwachte huuropbrengsten van de studentenwoningen bij de campus zijn geen afspraken gemaakt. De opbrengsten vallen tegen wanneer de universiteit de huurprijzen bekendmaakt die zij voor de studentenwoningen wil vragen.⁴⁰⁹ Het getuigt naar het oordeel van de commissie van onzakelijk gedrag om niet al in de eerste fase van de ontwikkeling realistische inschattingen van te maken en marktonderzoek naar te doen.

In de planontwikkeling van de campus lopen de kosten in de loop van de jaren steeds verder op. In mei 2000 gaat men uit van een totale investering van 60 miljoen euro, als de directeur en de raad van toezicht in november 2009 de stekker uit het project trekken staat de teller op ruim 200 miljoen euro. De kosten lopen op door aanvullingen in het programma van eisen, aanpassingen van het ontwerp en tegenvallende kosten in de aanbesteding. Op het punt van de aanbesteding wordt Servatius verrast met een offerte die een factor twee hoger is dan verwacht.

Tenslotte is ook het inschakelen van de wereldberoemde architect Calatrava een teken van een gebrek aan kostenbewustzijn. Zeker voor een organisatie in de semi-publieke sector. Uiteindelijk heeft het architectenbureau voor ruim 14 miljoen euro gedeclareerd, voor een project dat niet verder dan de fundering is gekomen.

⁴⁰⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Verzijlbergh, 23 juni 2014.

⁴⁰⁹ Bijlage bij solvabiliteitsoordeel CFV over Servatius 19 augustus 2009, FO/MV/09.500.

4.3.3 Wie zijn daar voor verantwoordelijk?

Bestuur Servatius

Leks Verzijlbergh is de stuwende kracht achter de ambities van Servatius om het werkgebied van Servatius tot over de landsgrens te laten uitstrekken en het campusproject te realiseren. Hij is daarmee naar het oordeel van de commissie primair verantwoordelijk voor wat er mis gaat bij Servatius. Hij maakt gebruik van de ruimte die de regelgeving hem biedt, of die hij ziet. Hij verzuimt echter bij de projecten een deugdelijke exploitatie op te zetten en gemaakte afspraken contractueel vast te leggen.

Bij het campusproject is hij veel te veel bij de uitvoering betrokken gebleven, terwijl hij al de initiator was en met Calatrava waarschijnlijk droomde van een prachtig eindresultaat. Die «verliefdheid» met het project maakt dat Verzijlbergh op enkele momenten de raad van toezicht erg laat inlicht en tegenslagen bagatelliseert. Het feit dat de gemeente niet participeert in de vennootschap, is bekend op het moment van besluitvorming in de raad. De gewijzigde opzet van de vennootschapsverhouding is niet gemeld vóór de besluitvorming in juli 2008. Bij het te hulp schieten van de burgmeester van Maastricht door het afgeven van een garantstelling door de corporatie voor een wielervedstrijd, licht Verzijlbergh zijn raad helemaal niet in.

Op last van de Minister spant Servatius een proces aan tegen Verzijlbergh om hem aansprakelijk te stellen voor de geleden schade bij het campusproject. Om de corporatie zo ver te krijgen is nog wel een aanwijzing van de Minister nodig. De rechtbank stelt Verzijlbergh in november 2013 in een tussenvonnis aansprakelijk.

De raad van toezicht

De raad van toezicht staat lange tijd vierkant achter directeur Verzijlbergh en diens ambities. De raad biedt maar weinig tegengas en heeft daarmee een mede-verantwoordelijkheid voor de problemen die ontstaan. In het project Luik en de juridische strijd die Verzijlbergh met het ministerie aangaat, staat de raad van toezicht achter de directeur-bestuurder en complimenteert hem met het uiteindelijke resultaat. De eerste plannen voor de brede opzet van het campusproject komen van een lid van de raad van toezicht, die ook werkzaam is bij de universiteit. Bij de start van de bouw van de campus stelt de raad van toezicht harde voorwaarden. Hij laat echter na te toetsen of aan die voorwaarden ook voldaan is wanneer de bouw begint. Het blijkt niet zo te zijn.

Wanneer de kosten van de ontwikkeling van de campus echter oplopen, schorst de raad de directeur en ontslaat hem vervolgens. Bij dat ontslag krijgt Verzijlbergh een lovend getuigschrift en een vaststellingsovereenkomst mee.⁴¹⁰ Direct na schorsing van Verzijlbergh is de raad ineens ook kritisch over het project in Luik.

Wanneer de kosten bij de campus ontsporen, treedt de volledige raad van toezicht in september 2009 af. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de situatie waarin Servatius op dat moment terecht is gekomen.

De Minister eist in een aanwijzing dat behalve Verzijlbergh ook de raad van toezicht door Servatius aansprakelijk wordt gesteld voor de geleden schade. De rechtbank spreekt hen eind februari 2014 daarvan vrij.

⁴¹⁰ Wolde (2010).

De Minister

De Minister treedt vaak weifelend op bij Servatius. De Minister heeft ook een recordaantal aanwijzingen nodig om de Maastrichtse corporatie in het gareel te krijgen.

Zelfs die aanwijzing is geen garantie dat Servatius zich houdt aan datgene wat de Minister voorschrijft.

In de casus Luik volgt de Staatssecretaris de plannen «*met belangstelling*», hoewel ze volgens hem in strijd zijn met de wet- en regelgeving. Minister Dekker geeft een aanwijzing waarmee zij de bouwactiviteiten in Luik verbiedt. In het juridische vervoltraject schort de Minister die aanwijzing op en onderzoekt zij samen met Servatius de rechtmatigheid van het project. Wanneer partijen een verschillende conclusie trekken, trekt de Minister de oude aanwijzing in en vervangt deze door een andere. Daarin gebiedt zij Servatius het project zo snel mogelijk af te stoten wanneer de bouw voltooid is. Wanneer achtereenvolgens de rechtbank Maastricht en de Raad van State Servatius gedeeltelijk in het gelijk stellen, en ook het Europees Hof in antwoorden op prejudiciële vragen Servatius gedeeltelijk in het gelijk stelt, staat Minister Van der Laan onder zeer strikte voorwaarden grensoverschrijdende activiteiten toe.

Bij het doorzakken is het ministerie op de hoogte dat Servatius de doorzak gebruikt om het commerciële gedeelte van de campus te financieren. De Minister grijpt pas in wanneer blijkt dat Servatius ook bezit onder de huurtoeslaggrens doorzakt. Wanneer de directeur is geschorst, het project al maanden stilligt en de voltallige raad van toezicht is opgestapt, stelt de Minister een extern toezichthouder aan.

De Minister beoordeelt het commerciële deel van de campus als buitenproportionele nevenactiviteit, maar zoekt op verzoek van de corporatie naar een mogelijkheid waarmee de corporatie het project wel integraal kan realiseren.

Tweede Kamer

Servatius komt in de Tweede Kamer twee keer aan de orde bij vragen op stelselniveau. Wanneer de rechtbank Maastricht Servatius in de casus Luik in het gelijk stelt, dat het verbod van de Minister belemmerend is in het vrij verkeer van kapitaal, vragen met name Kamerleden Depla (PvdA-fractie) en Van Bochove (CDA-fractie) om aanpassing van het BBSH. Corporaties moeten wat hen betreft «de ruimte krijgen». De Minister wacht daarvoor eerst de uitspraak in hoger beroep af.

Wanneer de raad van toezicht directeur Verzijlbergh in maart 2009 schorst, zoekt Van Bochove (CDA-fractie) in schriftelijke vragen daarover naar een verklaring. Hij vraagt zich af of er sprake is van een structureel gebrek in het huidige governancestelsel.⁴¹¹ Wanneer de voltallige raad van toezicht opstapt en de Minister een extern toezichthouder aanstelt, komen de incidenten bij Servatius in korte tijd vaker aan de orde.

Het CFV

Het CFV waarschuwt de Minister regelmatig over problemen bij Servatius. Met name bij het gebruik van de doorzakconstructie voor de financiering van het commerciële deel van de campus is het CFV kritisch. In het solvabiliteitsoordeel en zijn advies ten behoeve van de oordeelsbrief 2008 van de Minister is het CFV hierover kritischer dan de Minister in de brief

⁴¹¹ Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 2228.

laat optekenen. Wanneer Servatius in september 2009 geen goedkeurende accountsverklaring krijgt, adviseert het CFV de Minister in te grijpen.

Het WSW

In de casus Servatius treedt het WSW op als hoeder van het borgingsstelsel. Het WSW onderneemt nog een ultieme bemiddelingspoging tussen het ministerie en Servatius in de casus Luik. WSW wil een rechtsgang voorkomen omdat dit mogelijk gevolgen heeft voor het borgingsstelsel; dit in relatie tot de staatssteundiscussie met de Europese Commissie.

In de casussen van de campus en de doorzakconstructie is het WSW faciliterend. Zo verleent het WSW goedkeuring aan het doorzakken van corporatiebezit, zonder dat dit aan wettelijke kaders is getoetst. Wanneer het ministerie erop aandringt om de doorzakconstructie terug te draaien en de daarop verstrekte lening moet worden terugbetaald, is het WSW bereid deze (gedeeltelijk) te herfinancieren. Het WSW stelt daarbij als voorwaarde dat Servatius de doorzakconstructie terugdraait.

Aedes

Aedes ondersteunt Servatius op twee punten. In de zaak Luik wint zij samen met de corporatie juridisch advies in over de Europeesrechtelijke aspecten van het bouwen en investeren over de grens. De rapportage van professor Slot is leidend in de hele discussie en procesgang in de casus Luik. Aedes wil voorkomen dat corporaties verzoeken zullen doen om over de hele wereld te mogen gaan bouwen. Daarom vraagt Aedes de Minister om langs de grens een gebied aan te merken waarbinnen corporaties mogen werken. Dit leidt uiteindelijk tot een beleidsregel bij het ministerie.

Overige betrokkenen

De gemeente Maastricht en de Universiteit Maastricht zijn de grote pleitbezorgers van de campus. Zij sporen Servatius aan te investeren in het project en dringen bij de Minister aan op toestemming voor het project, inclusief de kantoorruimtes en het sportcomplex. Wanneer Servatius de vennootschap voor bouw en exploitatie van de sporthal en kantoorruimtes opricht, geeft de gemeente Maastricht echter niet thuis. De gemeente vreest dat toetreding tot en bijdragen in een vennootschap met Servatius in strijd is met de Europese staatssteunregels. Gevolg is dat Servatius niet kan voldoen aan de eisen van het ministerie en de raad van toezicht.

Dat de gemeente Maastricht Servatius weet te vinden blijkt ook uit de garantstelling voor het Nederlands kampioenschap wielrennen. Burge-meester Leers vraagt Verzijlbergh om die garantstelling, omdat de organiserende stichting de financiering niet rond krijgt.

De Universiteit Maastricht laat het ook afweten in financiële bijdragen aan de ontwikkeling en het exploitatietekort van de sporthal bij de campus. Wanneer de financiering van het exploitatietekort op de sporthal via een vennootschapsconstructie door het ministerie wordt goedgekeurd, treden zowel de gemeente als de universiteit niet toe als vennoten. Dit laatste was wel een voorwaarde van het ministerie en een voorwaarde van de raad van toezicht van Servatius bij de start van de bouw van de campus.

5 RENTREE

Rentree maakte naam met de integrale herstructureringsaanpak van de Rivierenwijk in Deventer, een van de aandachtswijken en later een van de 40 Vogelaarwijken. In 2005 start de corporatie met de integrale aanpak van de Rivierenwijk. Rentree heeft als middelgrote corporatie met 4.200 woningen het voornemen om 250 miljoen euro in de wijk te investeren. Rentree neemt de regie op de uitvoering over van de gemeente en investeert ook in zaken als scholing en infrastructuur. Aanvankelijk prijzen de Minister en de gemeente Deventer de corporatie voor haar vergaande aanpak, maar na verloop van tijd raakt de corporatie steeds meer in financiële problemen.

Naast dit ambitieuze project voert directeur-bestuurder Rinie Teuben vanaf 2008 ook een vernieuwend organisatiemodel door en koopt speculatieve grond aan in Schalkhaar. Aan deze ambities komt eind 2009 abrupt een eind als de raad van toezicht (rvt) besluit om directeur-bestuurder Teuben te schorsen en de Minister verzoekt een externe toezichthouder aan te stellen om van Rentree weer een gezonde corporatie te maken.

De commissie beschouwt Rentree als een casus die illustreert hoe corporaties zich kunnen verslikken in een hoog ambitieniveau, dat voor een deel is ingegeven door wensen vanuit de gemeente en het Rijk.

5.1 Introductie

5.1.1 De casus in vogelvlucht

De casusbeschrijving van Rentree kent twee periodes:

2003 – eind 2009: de ambities van Rentree

Een beschrijving van de ontwikkeling van de situatie bij Rentree tussen 2003, het jaar van aanstelling van de heer Teuben als directeur-bestuurder, tot aan zijn schorsing eind 2009. In deze periode staan drie onderwerpen centraal:

- de wijkvernieuwing van de Rivierenwijk met in het bijzonder de verdiepte aanleg van de Amstellaan waarbij de corporatie de regie van de gemeente overneemt;
- de grondaankoop in Schalkhaar;
- de staat van de door de bestuurder vernieuwde organisatie.

Wat opvalt in deze periode is de wisselwerking tussen de bestuurder en zijn raad van toezicht (rvt).⁴¹² De kritiek van de raad van toezicht op de directeur-bestuurder zwelt aan vanaf 2008. De heer Kemperman, die dan toetreedt tot de rvt, wordt de kritische luis in de pels van bestuurder Teuben. Dit leidt in het najaar van 2009 uiteindelijk tot de schorsing van de directeur-bestuurder.

Eind 2009–2013: de herstelperiode

Daarna beschrijft de commissie de periode vanaf de schorsing van bestuurder Teuben tot 2013. De Minister stelt dan de heer Lensen aan als externe toezichthouder. In deze herstelperiode vindt ook forensisch

⁴¹² Bij Rentree is de raad van toezicht verantwoordelijk voor het interne toezicht, waar er bij andere corporaties een raad van commissarissen is.

onderzoek plaats naar het handelen van de voormalige bestuurder en de raad van toezicht. Dit leidt uiteindelijk tot een civielrechtelijk proces van Rentree tegen de heer Teuben.

Na de beschrijving sluit dit hoofdstuk af met conclusies.

Figuur 5.1 Chronologie Rentree

Datum	Onderwerp
Juni 2003	Teuben nieuwe directeur-bestuurder Rentree
April 2005	Uitvoeringsovereenkomst Rivierenwijk
Maart 2007	Rivierenwijk benoemt tot krachtwijk
Februari 2008	Overeenkomst gemeente Deventer en Rentree (Rivierenwijk)
Februari 2008	Aankoop grondpositie Schalkhaar
Maart 2008	Start omvorming nieuwe organisatiestructuur
Augustus 2008	Intentieverklaring reconstructie Amstellaan
Augustus 2009	CFV geeft Rentree de B1-status
Oktober 2009	Schorsing directeur-bestuurder Teuben
November 2009	Komst interim-bestuurder Bloembergen
December 2009	Rentree ontvangt twee aanwijzingen
December 2009	Minister stelt extern toezichthouder Lensen aan
December 2009	Ontslag de heer Teuben
April 2010	Start nieuwe directeur Van Asten
Juni 2010	Forensisch onderzoek
Augustus 2010	Goedkeuring herstelplan en einde extern toezicht
April 2011	Forensisch onderzoek ter inzage Tweede Kamer
November 2011	Nieuwe regieverdeling Rivierenwijk
November 2011	Kamermotie ontslag twee rvt-leden
April 2012	Contra-expertise op juridische analyse forensisch onderzoek
September 2012	Nieuw stedenbouwkundig plan Rivierenwijk
April 2013	Dagvaarding Teuben door Rentree

5.1.2 De corporatie in vogelvlucht

De Deventer corporatie Rentree is met circa 4.200 woningen een middelgrote corporatie in de IJsselvallei, provincie Overijssel. Rentree is voortgekomen uit het in 1994 verzelfstandigde gemeentelijke woningbedrijf. Aanvankelijk voerde zij de naam Rentré Wonen, dat later wijzigt in Rentree. De top van de organisatie bestaat uit één directeur-bestuurder en de raad van toezicht.

In de onderstaande twee figuren zijn cijfers uit Corporaties in Perspectief (CiP) van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) voor Rentree weergegeven voor de periode 2006–2012. Figuur 5.2 toont de toename en afname van de woningvoorraad. De omvang van het woningbezit neemt af van 4.191 huurwoningen in 2006 tot 3.788 huurwoningen in 2012.

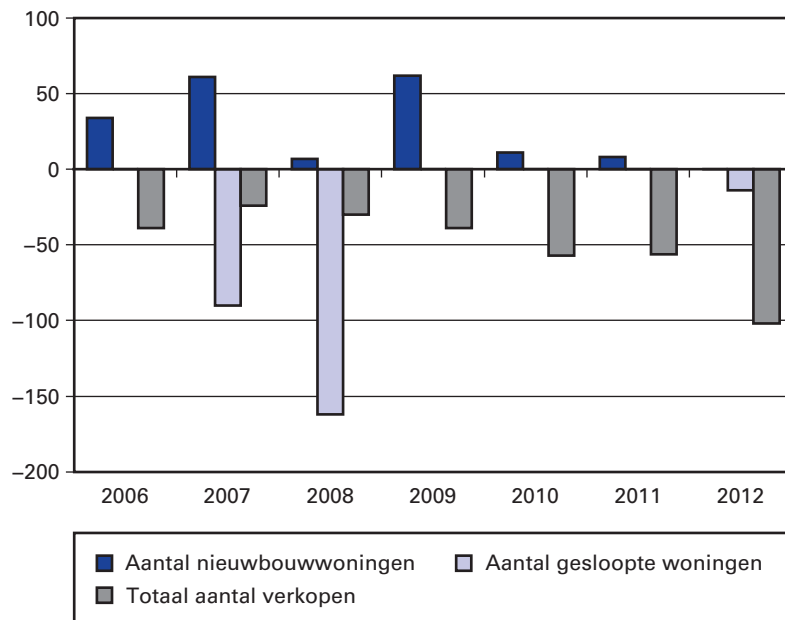
Om Rentree te vergelijken met andere, soortgelijke woningcorporaties is gekeken naar de belangrijkste kengetallen uit CiP voor de periode 2006–2012. Rentree is in deze periode twee keer door het CFV in een andere referentiegroep geplaatst: van gemiddeld profiel (in 2008 tot en met 2010) naar de groep gemiddeld profiel met krimpende portefeuille en (vanaf 2011) naar de groep middelgrote en kleinere herstructureringscorporaties.

De figuren 5.2 en 5.3 bevatten cijfers over de productie en verkoop van Rentree en de bedrijfslasten. Uit de gegevens in Corporaties in Perspectief en onderstaande figuren blijkt onder andere dat:

- de bedrijfslasten tot en met 2008 toenemen met 135 procent, en ook hoog zijn in verhouding tot de referentiegroep;

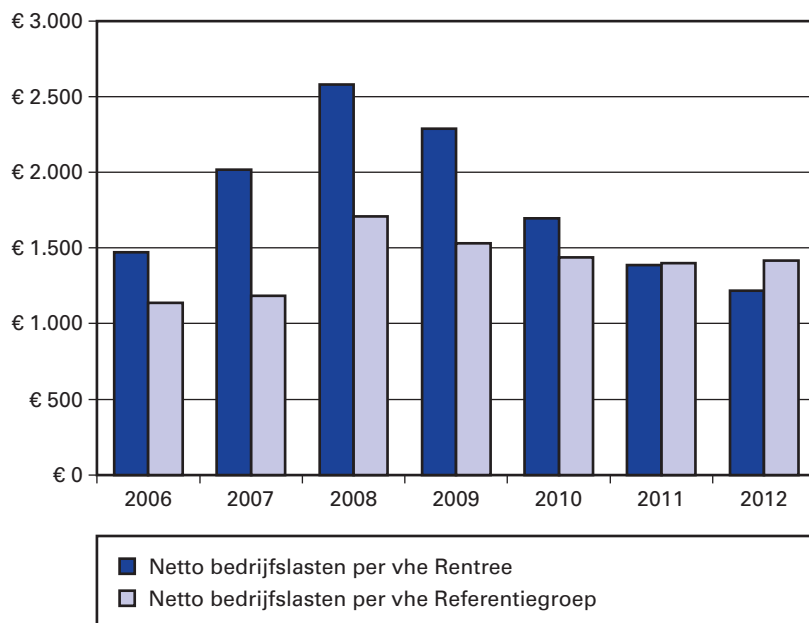
- de waarde van de grondposities ten opzichte van het bezit van Rentree aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde van de referentiegroep, met een sterk verschil in 2008. Corporaties in Perspectief vermeldt dat Rentree in 2011 haar grondposities afwaardeert;
- de sloop-nieuwbouwproductie laag is in verhouding tot de opgegeven prognose;
- Rentree heeft veel verbindingen.

Figuur 5.2 Verloop woningvoorraad Rentree 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

Figuur 5.3 Bedrijfslasten Rentree en de referentiegroep, periode 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

5.2 Casusbeschrijving

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de twee in de inleiding genoemde periodes:

- 2003-eind 2009: deze periode kenmerkt zich door de ambitie van Rentree en haar directeur-bestuurder. De commissie illustreert dit aan de hand van de thema's Rivierenwijk, Schalkhaar en de organisatie;
- eind 2009–2013: de herstelperiode, waarin Rentree weer op orde komt en forensisch onderzoek en tussenkomst van de Kamer uiteindelijk leiden tot de civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling van de directeur-bestuurder.

5.2.1 Regie op uitvoering wijkontwikkeling Rivierenwijk

Start van de herstructurering in Rivierenwijk

De Rivierenwijk bevindt zich tussen de historische binnenstad en de jongere uitbreidingsgebieden van Deventer. In de wijk staan 1.650 woningen en er wonen ongeveer 5.600 mensen. Rentree is eigenaar en beheerder van vrijwel alle huurwoningen in de wijk. Circa 60 procent van de woningvoorraad behoort tot het sociale huursegment. Vanaf het begin van de jaren negentig is de Rivierenwijk een van de wijken in de «Deventer Wijkaanpak». De wijk kent meerdere sociale problemen en een deel van de woningen, gebouwd tussen 1940 en 1970, is verouderd.

Vanaf 2003 vindt er een doorbraak plaats in de wijkvernieuwing als Minister Dekker een subsidie verstrekt om bewoners, welzijnsorganisaties en ambtenaren te laten discussiëren over de ideale wijk.⁴¹³ Voormalig wethouder Ina Adema van de gemeente Deventer zegt hierover naderhand in een interview: *«We doorbraken een stroperig proces waarin we met de corporatie onderhandelden over wie wat zou betalen. De bewoners zeiden: doe het gewoon. De adviseur die we inhuurden zei hetzelfde. Toen heeft Rentree de regie over de wijkvernieuwing gekregen.»*⁴¹⁴

De Rivierenwijk is onderdeel van de 56-wijkenaanpak van Minister Dekker.⁴¹⁵ Minister Dekker voelt een grote betrokkenheid bij de Rivierenwijk en haar bewoners, zo komt haar mozaïekportret op een woninggevel te staan.

De heer **Oskam**: *«Ziet u zichzelf ook als de stuwende kracht achter de wijkenaanpak in de Rivierenwijk?»*

Mevrouw **Dekker**: *«Niet alleen in de Rivierenwijk. Ik heb inderdaad die 56-wijkenaanpak – later werden het er 40 – niet alleen gepromoot, maar ik heb ook alle wijken bezocht. Ik vond het namelijk ongelooflijk belangrijk dat als we iets zouden doen op het terrein van de volkshuisvesting en de nieuwbouw en renovatie, dat in die wijken zou gebeuren met die wijkenaanpak. Dan kon je eigenlijk met heel weinig geld vanuit het ministerie een impuls geven aan die wijken. Dat vond ik wel heel belangrijk. Dat heb ik inderdaad gedaan.*

*Ik ben er trots op dat deze aanpak later door het volgende kabinet en door Minister Vogelaar is overgenomen, met de 40-wijkenaanpak, en dat die is doorgezet. Daarmee konden we net een stukje verder komen.»*⁴¹⁶

⁴¹³ De Groene Amsterdammer (26 juni 2013).

⁴¹⁴ De Groene Amsterdammer (26 juni 2013).

⁴¹⁵ Zie ook deelrapport Politieke besluitvorming, hoofdstuk 5.

⁴¹⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

In 2005 zetten Rentree en de gemeente hun handtekening onder een ambitieus uitvoeringsplan.⁴¹⁷ De heer Teuben, van 2003 tot eind 2009 directeur-bestuurder van Rentree, vertelt in het openbaar verhoor:

De heer **Teuben**: *«Wij hadden vanuit de corporatie bij het uitplaatsen en nieuw bouwen te maken met bewoners. Gaandeweg kwam je ook heel veel problemen tegen. Die wilden wij graag oppakken. De gemeente wilde graag dat wij dat deden en de bewoners wilden graag dat wij dat deden. Daarom hebben wij dat gedaan.»*⁴¹⁸

Met het overnemen van de regie neemt Rentree de integrale aanpak van de wijkvernieuwing op zich. Rentree ziet zichzelf als een makelaar tussen alle maatschappelijke organisaties in de wijk.⁴¹⁹ Het hoofddoel in het uitvoeringsplan is het verbeteren van de wijk voor de bewoners op het gebied van wonen, welzijn en leefbaarheid. Dit hoofddoel is vertaald in doelen als het differentiëren van de woningvoorraad, het creëren van een veilige en schone wijk en het realiseren van meer voorzieningen op welzijnsgebied.

De investering in de vernieuwing van de Rivierenwijk bedraagt zo'n 300 miljoen euro, waarvan Rentree ruim 250 miljoen euro op zich neemt. Dit is een aanzienlijke investering voor een corporatie van deze omvang. De gemeente investeert ongeveer 30 miljoen euro.⁴²⁰ Het plan gaat uit van de sloop van 500 woningen, de terugbouw van 700 woningen en de renovatie van 100 woningen. Rentree, de gemeente Deventer en bewoners gaan deze plannen vervolgens samen uitwerken.

Rivierenwijk wordt krachtwijk

Op 22 maart 2007 wijst Minister Vogelaar de Rivierenwijk aan als een van de 40 krachtwijken. De gemeente en Rentree tekenen op 4 februari 2008 een *nieuwe overeenkomst* in het bijzijn van de Minister.⁴²¹ Met deze nieuwe overeenkomst maken Rentree en de gemeente aanspraak op de extra financiële middelen die via het Rijk voor de krachtwijken beschikbaar worden gesteld.

Jaarlijks draagt Rentree 2,8 miljoen euro bij aan de aanpak van de Rivierenwijk. Dit is een achtste van haar jaarlijkse huurinkomsten. Hierbij horen ook bijdragen aan projecten als «Samen naar school» (bijdrage Rentree € 400.000) en «Schooluitval» (bijdrage Rentree 1,24 miljoen euro).

Van de projecten die in deze samenwerkingsovereenkomst tussen Rentree en de gemeente Deventer zijn opgenomen, wordt Rentree «hoofdaannemer» en voert de corporatie de regie op de uitvoering. Naast respect voor de Deventer aanpak, is er in die tijd op dit hoofdaannemerschap van een corporatie ook kritiek. Zo noemt Hugo Priemus, emeritus hoogleraar volkshuisvesting aan de TU Delft, het een «*extreem geval*». «*De gemeente is gereduceerd tot een soort onderaannemer. Zo heeft Thorbecke het niet bedoeld. Ik heb liever dat de gemeente coördineert en stuurt, zodat het beleid onderdeel is van de lokale democratie.*»⁴²²

⁴¹⁷ Minister van VROM, gemeente Deventer en Rentré Wonen, 13 april 2005.

⁴¹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴¹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴²⁰ Kennisbank Platform 31. *Deventer, Rivierenwijk*. Geraadpleegd op 20 november 2013.
<http://kennisbank.platform31.nl/pages/27690/Deventer-Rivierenwijk.html>

⁴²¹ Overeenkomst gemeente Deventer en wooncorporatie Rentree, 4 februari 2008.

⁴²² NRC Handelsblad (17 juni 2008).

Rentree geeft hoog op van de integrale aanpak van de Rivierenbuurt, zo blijkt uit diverse interviews met de heer Teuben voor de Stentor/Deventer Dagblad en artikelen in Trouw en NRC Handelsblad.⁴²³ Rentree wordt als voorloper gezien in het zogenaamde krachtwijkenbeleid. In de oordeelsbrief over 2006 uit Minister Vogelaar ook haar lof over de integrale aanpak van de Rivierenbuurt: *«Op basis van uw verantwoordingsstukken constateer ik dat u zich in 2006 actief heeft ingespannen voor de verbetering van de leefbaarheid in uw buurten en wijken. Een uitstekend voorbeeld vind ik de door u opgepakte regierol voor het sociale programma in de Rivierenwijk en uw betrokkenheid bij het project Alledaagse Kansen. Ik waardeer uw inspanningen op het gebied van leefbaarheid.»*⁴²⁴ Ook Minister Winsemius spreekt in zijn oordeelsbrief over het jaar 2005 zijn waardering al uit voor de inspanningen van Rentree en Minister Van der Laan benoemt later in zijn zienswijzebrief over de prestaties van 2007 de vooraanstaande rol die Rentree heeft in de opgave in Deventer.⁴²⁵

Rentree wordt hoofdaannemer van de verdiepte aanleg van de Amstellaan

Naast dat Rentree de regie overneemt van diverse sociale projecten die normaliter een taak van gemeente, welzijns- of onderwijsinstellingen zijn, is het meest opvallende project dat Rentree naar zich toe trekt de aanleg van de verdiepte Amstellaan. Het project Amstellaan is gericht op het verbinden van twee wijkdelen van de Rivierenwijk die doorsneden zijn door een provinciale weg, de Amstellaan. Hierover zegt de heer Teuben:

De heer **Teuben**: *«Ik denk dat wij een betere invulling konden geven aan het verbinden van de wijkdelen.»*⁴²⁶

In de overeenkomst tussen Rentree en de gemeente Deventer voor de Rivierenwijk van 4 februari 2008 staat dat de corporatie vier miljoen euro reserveert voor het oplossen van de barrièrewerking van de Amstellaan. De gemeente gaat akkoord met het overnemen van de regie op de uitvoering van infrastructuur door een woningcorporatie. Ook bij dit project tekent Rentree voor het hoofdaannemerschap, al is dit niet op voorhand een wens vanuit Rentree.⁴²⁷

De heer **Teuben**: *«Dat is wel gezegd, maar daar waren we niet uit. Dat gebeurde om de gang erin te houden. Het ging om de infrastructuur van de Amstellaan. Dat was niet van ons. Het ging om het bouwen van woningen tegen de Amstellaan aan. Dat was wel van ons.»*⁴²⁸

Met dit hoofdaannemerschap komen ook de bijbehorende risico's op het bordje van de corporatie terecht. De gemeente en corporatie leggen dit vast in de Intentieverklaring Reconstructie Amstellaan op 17 augustus 2008. Hierin staat zowel de bijdrage van Rentree genoemd van vier miljoen euro als het gemeentelijke beschikbare budget van zeventien miljoen euro. Ook staat in de intentieverklaring: *«De gemeente heeft de voorkeur dat Rentree de volledige realisatie van het infrawerk op zich*

⁴²³ De Stentor/Deventer Dagblad (23 maart 2007); De Stentor/Deventer Dagblad (12 september 2007); NRC Handelsblad (17 juni 2008); en Trouw (29 september 2007).

⁴²⁴ Brief Minister Vogelaar aan Rentree, 30 november 2007, WWI/SR2007088180.

⁴²⁵ Brief Minister Winsemius aan Rentree, 30 november 2006, DGW/S&R2006314784; brief Minister Van der Laan aan Rentree, 11 december 2008, WWI/ABC2008100384.

⁴²⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴²⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴²⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

neemt inclusief de bijbehorende risico's. Rentree staat hier positief tegenover mits het toegevoegde waarde heeft voor het plan.»⁴²⁹

Tijdens het openbaar verhoor geeft de heer Teuben aan dat hij het tekenen van deze intentieverklaring nog niet ziet als definitieve overeenkomst en over de risico's voor de gemeente en voor de corporatie nog verder in gesprek wil gaan.

De heer **Teuben**: *«Volgens mij hebben wij daarover uitvoerige gesprekken gevoerd met de gemeente. De gemeente had dat inderdaad geïnterpreteerd als: dan zijn we van alles af. Daar waren we het absoluut niet met elkaar over eens.»*

(...)

De heer **Teuben**: *«Dit was trouwens een intentieovereenkomst. Dit was nog niet een definitieve uitvoeringsovereenkomst.»*

De heer **Oskam**: *«Maar het zat wel in de sfeer van verwachtingen. Wat verwachtten bewoners van Rentree in het kader van dit project? Wat verwachtten de wethouder en de gemeenteraad van u? Het was dus niet vrijblijvend.»*

De heer **Teuben**: *«In de ontwikkeling en het proces werd het natuurlijk steeds minder vrijblijvend. Dat is duidelijk. Het was wel een stevig punt van discussie in de maanden erna, tot aan mijn vertrek.»⁴³⁰*

In september 2008 nodigt Rentree de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van de Tweede Kamer uit in Deventer. Oud-Kamerlid Paulus Jansen (SP-fractie) vertelt in het openbaar verhoor over dit werkbezoek:

De heer **Jansen**: *«Daarna gingen we in op de reconstructie van een grote verkeersweg die dwars door de Rivierenwijk liep en waarvoor gold dat Rentree in financieel opzicht de kar zou trekken, in combinatie met de ontwikkeling van een groot, nieuw multifunctioneel buurtcentrum, een bredeschoolachtige constructie. Een aantal andere Kamerleden was overigens heel positief over die ontwikkeling. De bewonersvertegenwoordiging was daar in eerste instantie ook positief over. Toen ik zei dat er aan beide zijden van de weg twee aparte scholen waren waar de kinderen op buitengewoon veilige wijze naartoe konden gaan terwijl de loopafstanden korter waren, en vroeg wat de reden was voor de corporatie om de verkeersweg te reconstrueren ... Zij zou daarmee een enorm risico op zich nemen dat normaal gesproken bij de overheid ligt omdat de gemeente wegen aanlegt. Er werd in wezen een risico binnengehaald voor een branchevreemde activiteit. Dat leek mij eerlijk gezegd buitengewoon onverstandig en dit was niet in lijn met de criteria die ik zelf voor nevenactiviteiten hanteerde.»⁴³¹*

Wat gaat het project Amstellaan Rentree kosten?

In de loop van 2008 volgen steeds meer signalen waaruit blijkt dat de risico's ervoor konden zorgen dat de toegezegde bijdrage van Rentree van vier miljoen euro uiteindelijk een aanmerkelijk hoger bedrag zou worden. Zo laat Rentree in november 2008 een second opinion uitvoeren door adviesbureau AT Osborne.⁴³² Een van de conclusies in die second opinion is dat het project nog vele financiële onzekerheden kent en dat er heel veel

⁴²⁹ Intentieverklaring reconstructie Amstellaan, 17 augustus 2008.

⁴³⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴³¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Jansen, 26 juni 2014.

⁴³² AT Osborne (5 november 2008).

risico's aan het project zitten. Op de vraag of de uitkomsten van deze second opinion aanleiding zijn geweest om te stoppen met het project, antwoordt de heer Teuben:

De heer **Teuben**: *«Nee, maar wij gingen wel in gesprek over hoe het verder zou gaan. Dat was ook het moment waarop de kredietcrisis duidelijk werd. Wij hebben toen gezegd dat wij onze plannen zouden evalueren en wij hebben gekeken naar alternatieven voor de Amstellaan.»*⁴³³

Ook de gemeente krijgt twijfels en laat een eigen second opinion uitvoeren door het bedrijf Grontmij.⁴³⁴ Grontmij onderschrijft de bevindingen van AT Osborne volledig en geeft aan: *«Het eindbedrag van de raming, zijnde € 44.100.000,00, dat wordt genoemd heeft een overschrijdingskans van 50%.»* Naast de hier beschreven 50 procent kans dat het project duurder uitvalt, valt ook op dat in de dan op tafel liggende kostenraming gesproken wordt over een bedrag van 44 miljoen euro, in plaats van de eerder genoemde 21 miljoen (4 miljoen van Rentree en 17 miljoen van de gemeente). De heer Teuben hoort van zijn externe adviseur van AT Osborne van het bestaan van dit advies aan de gemeente. In het openbaar verhoor reageert Teuben op de resultaten van de onderzoeken:

De heer **Teuben**: *«Ja, op een gegeven moment komt het verhaal geanalyseerd op tafel en hebben we het erover in een bestuurlijk overleg met de wethouder. Maar zolang er in de projectgroep over gediscussieerd werd en het niet nodig was om het te laten escaleren naar bestuurlijk niveau, was er nog niets aan de hand.»*

De heer **Oskam**: *«Nee. Dus het antwoord op mijn vraag of u hebt overwogen om te stoppen, is nee. Jullie waren nog in gesprek.»*

De heer **Teuben**: *«Ja, we zijn de hele periode in gesprek geweest. We hebben heel indringend naar alternatieven gekeken.»*⁴³⁵

Directeur-bestuurder Teuben bespreekt de Rivierenwijk en het project Amstellaan in 2008 meerdere keren met zijn raad van toezicht. Volgens de heer Teuben is er toen met de rvt gesproken over de risico's.⁴³⁶ De commissie vraagt toenmalig rvt-lid de heer Kemperman in het openbaar verhoor naar het project.

Mevrouw **Hachchi**: *«Maar werd er in de raad van toezicht principieel gediscussieerd over de vraag of een corporatie zo'n infrastructuurproject überhaupt zou moeten willen?»*

De heer **Kemperman**: *«Onvoldoende, vond ik. Er waren geregeld presentaties van de voortgang. We hebben het project, de omgeving daar een keer bezocht. Het is echter als met zo veel dingen: dat klopt altijd. Er wordt nooit een sommetje aan je voorgelegd dat niet sluitend is. De presentatie die gegeven wordt, is altijd een mooi en gloedvol verhaal en een prachtig betoog met prachtige plaatjes.»*⁴³⁷

⁴³³ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴³⁴ Grontmij (10 februari 2009).

⁴³⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴³⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

Mogelijke aanpassing plannen leidt tot vragen van de Tweede Kamer

Begin januari 2009 maakt Rentree bekend dat zij de mogelijke effecten van de kredietcrisis voor de planning van de herstructurering van de Rivierenwijk nagaat.⁴³⁸ Volgens de krant de Stentor geeft wethouder Adema aan dat zij Rentree aan de afspraken wil houden.

Op 13 januari 2009 stellen de Tweede Kamerleden Van Bochove en Van Hijum (beiden CDA-fractie) schriftelijke vragen over de versoberde inzet van Rentree bij de herstructurering van de Rivierenwijk in Deventer als gevolg van de kredietcrisis.⁴³⁹ Minister Van der Laan antwoordt op 10 februari 2009. Hij meldt onder andere: «*Uitstel en versobering is op dit moment niet aan de orde. Verder vind ik het normaal dat, net als bij overige organisaties, instellingen en bedrijven, Rentree bij haar plannen rekening houdt met de veranderende financiële situatie en veranderde marktomstandigheden.*»⁴⁴⁰

Op zoek naar financiering voor de Rivierenwijk en project Amstellaan

Op 14 mei 2009 vraagt Rentree het WSW om extra faciliteringsruimte af te geven voor de borging van de Rivierenwijk.⁴⁴¹ Medio 2009 zijn de eerste tekenen zichtbaar dat het WSW waarschijnlijk de gevraagde financiering voor de Rivierenwijk niet zal borgen door het benodigde extra faciliteringsvolume vrij te geven. Rentree voldoet namelijk niet aan de eisen van het WSW op het gebied van kredietwaardigheid en borgbaarheid.⁴⁴²

In het voorjaar van 2009 is op basis van een kasstroomoverzicht duidelijk dat het gehele investeringsprogramma van Rentree (waaronder de Rivierenwijk/Amstellaan) niet of nauwelijks haalbaar is. Over de toekomstige kasstromen en de complexe structuur van de organisatie uit het WSW zijn zorgen (zie ook paragraaf 5.2.3 over de staat van de organisatie). In zijn eigen verslag schrijft het WSW dat er bij Rentree nauwelijks bekwaam personeel werkzaam is, dat bijvoorbeeld een liquiditeitsplanning kan opstellen.⁴⁴³

Uit het verslag van mei 2009 van het bezoek van het WSW aan Rentree, blijkt dat Rentree de beleidsregels ter discussie stelt omdat Rentree het niet eens is met het WSW, dat niet wil borgen. Alhoewel het WSW hier begrip voor toont, geeft het aan dat deze regels door de achtereenvolgende zijn ingesteld.

Directeur-bestuurder Teuben informeert op 7 juli 2009 zijn raad van toezicht dat het WSW de gevraagde financiering waarschijnlijk niet gaat borgen. Hij noemt als oorzaak «*daar de operationele kasstroom na twee procent normatieve aflossing vanaf 2011 negatief is*».⁴⁴⁴

Doordat het WSW de financiering voor de Amstellaan niet lijkt te gaan borgen, gaat Rentree op zoek naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor de gehele Rivierenwijk (inclusief Amstellaan) in de

⁴³⁸ De Stentor/Deventer Dagblad (8 januari 2009).

⁴³⁹ Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 1435.

⁴⁴⁰ Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. 1435.

⁴⁴¹ Bezoekverslag WSW aan Rentree, 14 mei 2009.

⁴⁴² Bezoekverslag WSW aan Rentree, 14 mei 2009; verslag overleg WSW en rvt Rentree, 6 oktober 2009; interne memo WSW, 23 november 2009.

⁴⁴³ Corporatie Fact Sheet WSW, 17 april 2009.

⁴⁴⁴ Verslag rvt Rentree, 7 juli 2009.

vorm van een doorzakconstructie.⁴⁴⁵ Rentree is van plan om ongeveer 1.300 goedkope huurwoningen te laten doorzakken naar een aparte bv (De Voorraadkamer) om ze vervolgens aan particulieren te verkopen.

De bestuurder bespreekt de doorzakconstructie op 7 juli 2009 met de raad van toezicht. De rvt stelt kritische vragen, waaronder de vraag of het WSW instemt met deze doorzakconstructie.⁴⁴⁶

Rentree krijgt voor deze doorzakconstructie steun van de gemeente Deventer. Op 20 augustus 2009 maken Rentree en de gemeente Deventer bekend dat door hun inspanningen de Amstellaan deels verdiept wordt aangelegd.⁴⁴⁷ Rentree blijft aanspreekbaar op financiële tegenvallers door bijvoorbeeld vertragingen, maar de gemeente zorgt voor een vlotte afhandeling van eventuele procedures zodat een oponthoud tot een minimum beperkt blijft.

Het CFV geeft Rentree op 10 augustus 2009 het B1-oordeel.⁴⁴⁸ Een B1-status houdt in dat de voorgenomen activiteiten de corporatie op de middellange termijn (drie tot vijf jaar) in gevaar brengen.⁴⁴⁹ Het CFV geeft in zijn brief als reden voor dit oordeel de gewijzigde macro-economische omstandigheden en marktomstandigheden aan en vindt dat de voorgenomen activiteiten van Rentree niet passend zijn in relatie tot de financiële positie. Het gaat hier om alle (projectontwikkelings-)activiteiten van Rentree, waaronder de Amstellaan. Voormalig CFV-directeur Van der Moolen zegt hierover in het openbaar verhoor:

De heer **Van der Moolen**: «Als ik kijk naar de oordelen over Rentree in Deventer met dat mallotige plan, dan denk ik dat we tijdig aan de bel hebben getrokken met onze boodschap dat dit zowel qua activiteit als qua financiering niet kon.»⁴⁵⁰

Op de vraag van de commissie of de heer Teuben dit B1-oordeel van het CFV had zien aankomen, geeft Teuben aan dat het B1-oordeel enkel vanwege de macro-economische ontwikkelingen is gegeven.

De heer **Teuben**: «In het liquiditeitsoordeel van augustus 2009 wordt juist aangegeven dat het Centraal Fonds van oordeel is dat het B1-oordeel alleen door de macro-economische ontwikkelingen veroorzaakt wordt en dat Rentree zonder die ontwikkelingen prima in staat zou zijn geweest om haar voorgenomen activiteiten uit te voeren.»⁴⁵¹

In 2009 geeft het CFV 35 van de 430 corporaties (acht procent) een B1- of het (nog slechtere) B2-oordeel.⁴⁵² De commissie vraagt de heer Teuben hoe het komt dat Rentree tot deze acht procent behoort, en niet bij het merendeel van de corporaties. Als verklaring geeft de heer Teuben aan:

⁴⁴⁵ Voor meer informatie over «doorzakken»: hoofdstuk Servatius, paragraaf 4.2.3.

⁴⁴⁶ Verslag rvt Rentree, 7 juli 2009.

⁴⁴⁷ De Stentor/Deventer Dagblad (20 augustus 2009).

⁴⁴⁸ Brief CFV aan Rentree, 10 augustus 2009, ROB1\06072009\BA; Tijdslijn bevindingen CFV aan enquêtecommissie, 13 augustus 2013.

⁴⁴⁹ Website CFV, Continuïteitsoordeel. Geraadpleegd op 6 februari 2014. http://www.cfv.nl/financieel_toezicht/continuïteitsoordeel.

⁴⁵⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

⁴⁵¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁵² CFV (23 november 2010).

De heer **Teuben**: *«Ik denk dat dit komt doordat wij vrij ambitieus waren in onze investeringsdoelstellingen.»*

(...)

Mevrouw **Hachchi**: *«Hoe kijkt u nu naar die ambitie? Als ik u zo beluister, is dit voor u de normale gang van zaken, terwijl je zo'n B1-oordeel niet voor niks krijgt. Is die balans er bij Rentree echt geweest, om de ambitie vast te blijven houden terwijl de financiële positie anders was?»*

De heer **Teuben**: *«Ja, dus wij moesten wat langzamer.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Gas terugnemen?»*

De heer **Teuben**: *«Ja, absoluut. Daar waren wij ook mee bezig.»*⁴⁵³

Rentree blijft met het WSW in gesprek, ditmaal over gedeeltelijke borging. Zo vermeldt het rvt-verslag van 17 september 2009 dat het WSW zich beraadt op de borging van het Amstellaan-project. Anders zou het WSW moeten uitleggen waarom een corporatie geen steun krijgt om te investeren in een krachtwijk. *«De rechtvaardiging zou kunnen zijn dat het thuis hoort in de grondexploitatie van Rivierenwijk en dat het als één project wordt gezien, dat maatschappelijk wenselijk is.»*⁴⁵⁴

Op de vraag aan de heer Kemperman of de raad van toezicht wist dat het WSW het project mogelijk niet ging borgen, zegt hij:

De heer **Kemperman**: *«Ja, maar dan was toch het vertrouwen in de directeur-bestuurder groter, en hij zei: we zijn nog in discussie; het komt wel goed; we kunnen nog deze constructie toepassen; ik ben nog in gesprek. Dat was dan genoeg. Dan zei ik: volgens mij is dat niet zo; je loopt niet even naar Huizen, waar het Waarborgfonds destijds zat, om een briefje op te halen met het stempel van een financiering van tientallen miljoenen. Maar goed, dat werd wel zo gebracht, vol vertrouwen.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«En dat slikten ze.»*

De heer **Kemperman**: *«Dat slikte men wel, ja; in ieder geval lang, te lang.»*⁴⁵⁵

De overtuigingskracht vanuit Rentree werpt zijn vruchten af als in de nazomer van 2009 het standpunt van het WSW wijzigt van «niet borgen» naar «meedenken over oplossingsrichtingen voor gedeeltelijke borging». In een interne e-mail van 22 september 2009 brengt een WSW-medewerker de casus in voor het werkoverleg. De aangedragen argumenten hebben betrekking op:

- het volkshuisvestelijk belang, waarbij het WSW inschat dat de Minister voorstander is van dit project. Deze inschatting maakt het WSW op basis van het positieve prestatieoordeel van de Minister in 2005, de directe relatie met wonen en leefbaarheid en het positieve advies dat ambtenaar Victor Schaap van het ministerie volgens Rentree heeft afgegeven;
- het voorkómen van de doorzakconstructie (zie ook volgende pagina), waarvan het WSW geen voorstander is;
- het feit dat het WSW aangeeft dat Rentree het risico financieel gezien kan dragen. Dit argument staat haaks op de eerdere constatering dat het investeringsprogramma van Rentree niet of nauwelijks haalbaar is.

Als oplossing denkt het WSW aan een gedeeltelijke borging onder de noemer van leefbaarheid, of om borging van de financiering mogelijk te maken door rekening te houden met de (mogelijke) toekomstige waarde-

⁴⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁵⁴ Verslag rvt Rentree, 17 september 2009.

⁴⁵⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

ontwikkeling in de Rivierenwijk. Gegeven het feit dat Rentree de waardering van het bezit op een maximaal haalbaar scenario zet, benoemt het WSW dit niet als een risico.

De heer **Teuben**: *«Met het Waarborgfonds waren wij in discussie over andere financiering in de toegelaten instelling. Het Waarborgfonds wil niet én geborgde financiering én andersoortige financiering in de toegelaten instelling. Daar keken ze dus naar en daar hadden ze hun commentaar op. Volgens mij waren wij daarover gewoon met ze in gesprek. Wij wilden lopende die gesprekken toch inzetten op financiering zonder Waarborgfonds voor het aanvullen van onze portefeuille.»*⁴⁵⁶

Op 23 september 2009 dient Rentree een verzoek in bij de Minister om 1.344 goedkope woningen te laten doorzakken naar de Rentree Voorraadkamer.⁴⁵⁷ Dit is ter financiering van een investeringsopgave van 231 miljoen euro in de gehele Rivierenwijk, waarvan 23 miljoen euro voor de Amstellaan. Dit doorzakken naar een separate bv is nodig omdat het WSW niet de volledige investeringsopgave kan borgen. 85 procent zou met maatwerk borgbaar zijn en vijftien procent (o.a. de Amstellaan) is niet borgbaar.⁴⁵⁸ De gemeente Deventer ondersteunt de doorzakconstructie van Rentree in een brief aan de Minister.⁴⁵⁹ Vóór de indiening van het verzoek aan de Minister bespreekt Teuben dit plan in augustus met de heer Schaap, ambtenaar op het ministerie.

De heer **Teuben**: *«Wij hebben gekeken naar andere financiering, naar aanvullende financiering op hetgeen wij geborgd konden krijgen van het Waarborgfonds. (...) ben ik met de assetmanager van Rentree naar het ministerie gegaan en heb ik met Victor Schaap gesproken. Hij zei: dien een aanvraag in, dan krijg je per kerende post toestemming, mits er goedkeuring is van de huurdersbelangenvereniging en de gemeente.»*⁴⁶⁰

De heer **Schaap**: *«Hij [Teuben] stelde, zoals hier ook gezegd, dat hij dat nodig had voor zijn totale investeringsplannen, dus niet alleen voor wat hij deed in de Rivierenwijk. Over de doorzak heeft hij gevraagd: klopt het dat ik te verkopen woningen mag verkopen aan een dochter? Toen heb ik gezegd dat dat kansrijk was, als je het zo stelt, mits er een zienswijze van de huurders en een zienswijze van de gemeenten bij zat. Dat is zo. Dat verhaal kun je ook veel ingewikkelder vertellen, want als de prijs van de doorzak te laag wordt, dan gaan er weer andere regels gelden. Ik weet niet of we het daar uitgebreid over gehad hebben, maar zoals hij het mij voorlegde, «mag ik de te verkopen woningen laten doorzakken?», was het antwoord «ja».*⁴⁶¹

Een week na het verzoek aan de Minister inzake het doorzakken verzoekt Rentree de Minister op 30 september 2009 per brief om het project Amstellaan/Rivierenwijk te beoordelen als nevenactiviteit. Als bijlage bij deze brief is het officiële formulier voor deze toetsing gevoegd, met daarin de volgende passage: *«De stichting Rentree is in overleg met het WSW om voor dit project een geborgde lening aan te trekken. Als dat lukt dan zal de financiering op niveau van de Toegelaten Instelling plaatsvinden*

⁴⁵⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁵⁷ Brief Rentree aan Minister van WWI, 23 september 2009. Aanvullende informatie over «doorzakken» is opgenomen in hoofdstuk 4.2.3 van dit deelonderzoek.

⁴⁵⁸ Interne memo Rentree, 10 augustus 2009 en interne memo Rentree, 2 september 2009.

⁴⁵⁹ Brief gemeente Deventer aan Minister van WWI, 17 september 2009, RS/SI/RE/ 227940.

⁴⁶⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁶¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

waarbij e.e.a. via interne leningen zal worden doorgeleend aan de projectvennootschap. De toegelaten instelling staat garant tot maximaal haar eigen bijdrage, zijnde € 26,5 mln (excl. BTW en financieringskosten).»⁴⁶²

Op de vraag hoe deze maximale bijdrage van 26,5 miljoen euro zich verhoudt tot de toezegging van Rentree om vier miljoen euro bij te dragen, geeft de heer Teuben de volgende antwoorden:

De heer **Teuben**: *«De totale kosten die wij hier noemen, hebben betrekking op alles wat daarvoor staat. Het heeft dus alles te maken met het ontwerpen en realiseren van de verdiepte aanleg van de Amstellaan met overbruggingen door viaducten, openbaar gebied, woningen over de Amstellaan, overkluizen en over huizen, inclusief de aanleg van fietspaden met bijbehorende kunstwerken ...»*

(...)

De heer **Oskam**: *«Oké, en dat was verantwoord voor een woningcorporatie?»*

De heer **Teuben**: *«Dat was verantwoord in de totale realisatie van het fysieke gedeelte in de Rivierenwijk. Dat zat in de grondexploitatie.»⁴⁶³*

Aan het meedenken van het WSW komt in het najaar van 2009 plotseling een einde als de Minister ingrijpt, mede door de behandeling van de aanvraag als nevenactiviteit in de toetsgroep (zie hierna). Uiteindelijk stuurt het WSW op 9 december 2009 een brief aan Rentree dat voor het project Amstellaan geen WSW-borging mogelijk is.

Een verdiepte weg als nevenactiviteit van een corporatie?

De toetsgroep van het ministerie adviseert of een nevenactiviteit past binnen het BBSH en de circulaire MG 2001-26.⁴⁶⁴ De toetsgroep bespreekt de inzet van Rentree in de Rivierenwijk, waaronder het project Amstellaan, twee keer.

Op 9 oktober 2008, in de periode dat Vogelaar Minister is, gaat de toetsgroep in op het wijkactieplan en de inzet van Rentree. Het plan benoemt onder meer de regierol van Rentree en haar bijdrage van vier miljoen euro voor de Amstellaan.⁴⁶⁵ De toetsgroep schrijft: *«Hoewel een aantal aanwezigen de bijdrage van de corporatie wel ver vinden gaan wordt geconcludeerd dat alle genoemde activiteiten in het wijkactieplan vanuit de regelgeving voor corporaties verdedigbaar zijn».*⁴⁶⁶

De toetsgroep heeft volgens oud-Minister Vogelaar in die periode gehandeld in de geest van het toen geldende krachtwijkenbeleid:

Mevrouw **Vogelaar**: *«De Amstellaan was onderdeel van een integraal plan. Het ging niet alleen maar over die ondertunneling. Er was sprake van medefinanciering (...) om de leefbaarheid te vergroten. In dat geval hebben we gezegd dat het kon. Dat ging over 4 miljoen. Later bleek het over andere bedragen te gaan, maar ... Het was geen exceptioneel bedrag*

⁴⁶² Brief Rentree met bijlage «Format Interim Toetsingsbeleid» aan Minister, 30 september 2009, 465339.

⁴⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁶⁴ Zie ook deelrapport Politieke besluitvorming, paragrafen 6.3.4 en 6.4.4.

⁴⁶⁵ Rentree en gemeente Deventer (25 september 2007).

⁴⁶⁶ Verslag toetsgroep Ministerie van VROM, 9 oktober 2008.

als je kijkt naar de investeringsbudgetten waar corporaties mee werken.»⁴⁶⁷

Zoals hiervoor vermeld dient Rentree op 30 september 2009 een aanvraag in bij de Minister om het project Amstellaan als nevenactiviteit te beoordelen.⁴⁶⁸ Ook daarover spreekt de heer Teuben in augustus 2009 met de heer Schaap van het ministerie.

De heer **Schaap**: *«Over de Amstellaan wisselden we van gedachten. Volgens mij waren wij eensgezind: een corporatie legt geen weg aan, verdiept geen weg, overtunnelt geen weg, helemaal niets.»⁴⁶⁹*

De lijn van dit gesprek staat in contrast met de eerder beschreven intentie die Rentree een jaar eerder, in augustus 2008, uitspreekt naar de gemeente Deventer. In die intentieverklaring geeft Rentree juist aan positief te staan tegenover het realiseren van de infrastructuur inclusief de bijbehorende risico's.

Wanneer de toetsgroep op 15 oktober 2009 specifiek het project Amstellaan behandelt, is voor het ministerie pas duidelijk wat de betrokkenheid van Rentree bij het infrastructurele project omvat. De toetsgroep is van mening dat: *«De schaal van de infrastructurele werken en de kosten daarvan zijn echter zodanig dat dit het niveau van de wijk overstijgt en er geen sprake meer is van een investering in de directe woonomgeving. De aanleg is dan ook niet te zien als een taak voor een corporatie.»⁴⁷⁰* De toetsgroep adviseert negatief en als Rentree doorgaat met het project, zal Rentree een aanwijzing ontvangen.

Raad van toezicht twijfelt aan haalbaarheid plannen Rivierenwijk

Op 1 december 2008 bespreekt de auditcommissie van de raad van toezicht de begroting voor 2009. Paragraaf 5.2.4 gaat verder in op deze bespreking. In het verslag staat de volgende passage over de Rivierenwijk: *«Dit project moet nog goed worden doorgerekend. Met name de aanlegkosten van de Amstellaan en de zekerheid of de woningen er om heen kunnen worden gebouwd zijn grote risico's.»⁴⁷¹*

In de daaropvolgende vergaderingen in december 2008 en gedurende 2009 stelt de rvt steeds meer vragen over de risico's van het project en de financiering van het project, de verkoop van door het WSW geborgde woningen en tegelijkertijd het aantrekken van vreemd (ongeborgd) vermogen.

Mevrouw **Hachchi**: *«Wat waren de eerste signalen waardoor u dacht: met het project Amstellaan gaat het fout?»*

De heer **Kemperman**: *«Ik noem dat piep- en kraaksignalen. Berekeningen werden op het laatste moment nog herzien en werden vlak voor de vergadering uitgereikt door de controller. Het is zo groot, complex en onoverzichtelijk, dat je echt wel verstand van zaken moet hebben of je goed moet laten adviseren, wil je dit soort dingen kunnen doorgronden. (...)»*

⁴⁶⁷ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Vogelaar, 2 juli 2014.

⁴⁶⁸ Verslag toetsgroep Ministerie van VROM, 15 oktober 2009.

⁴⁶⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schaap, 25 juni 2014.

⁴⁷⁰ Verslag toetsgroep Ministerie van VROM, 15 oktober 2009.

⁴⁷¹ Rentree, verslag auditcommissie, 1 december 2008.

Mevrouw **Hachchi**: *«U voelde nattigheid en dacht: Rentree is niet in control met dit project.»*

De heer **Kemperman**: *«Rentree was niet in control, niet met dat project, maar ook niet met zichzelf.»*⁴⁷²

Nadat de raad van toezicht eind oktober 2009 directeur-bestuurder Teuben schorst (zie ook paragraaf 5.2.4) en de Minister deze nevenactiviteit niet goedkeurt, komt het project Amstellaan voorlopig in de ijskast te staan.

5.2.2 Grondpositie Schalkhaar

Naast vernieuwing van bestaande wijken is Rentree ook actief in het aankopen van grond om woningen op te bouwen. Zo koopt Rentree in 2008 een grondpositie aan in Schalkhaar.⁴⁷³ De aankoop van deze grond laat zien hoe Rentree te werk ging. Dat deze werkwijze in die tijd niet uniek is onder corporaties, komt verder aan bod in paragraaf 8.3 (Grondposities in de corporatiesector).

Factoren die een rol spelen bij deze specifieke grondaankoop zijn: de prijs die Rentree betaalt, de concurrentie met een andere corporatie en de rol van de raad van toezicht bij deze aankoop.

De aankoop van de locatie Schalkhaar

In februari 2008 koopt Rentree voor ruim 13,5 miljoen euro (kosten koper) een stuk grond aan in het buitengebied van Deventer, in Schalkhaar. Op dit stuk grond is volgens het bestemmingsplan nog geen woningbouw mogelijk.

De heer **Teuben**: *«Er is een uitgebreid onderzoek geweest naar de vraag of we dit moesten doen, met een inventarisatie en berekeningen. Er is dus een heel team bezig geweest met de vraag hoe wij het gingen doen als we het zouden gaan doen en wat we daarvoor konden betalen. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een aankoop.»*⁴⁷⁴

De verkopende partij maakt bij deze transactie ongeveer 9 miljoen euro winst. De heer Teuben is hiervan op de hoogte bij de aankoop. Ook is hij op de hoogte van het feit dat Rentree drie keer zoveel betaalt voor de grond als de verkoper destijds bij de aankoop.

Mevrouw **Hachchi**: *«U was zich er dus ook van bewust dat u er drie keer zoveel voor betaalde?»*

De heer **Teuben**: *«Ja. Dat betekent nog niet dat je het niet hoeft te doen.»*⁴⁷⁵

Op dit stuk grond is nog geen bestemming voor woningbouw aanwezig. Het is voor corporaties alleen toegestaan grond te komen als binnen tien jaar zicht is op daadwerkelijke woningbouwontwikkeling.⁴⁷⁶ Rentree maakt op basis van gemeentelijke stukken, zoals visiedocumenten, de inschatting dat woningbouw binnen zeven jaar mogelijk is.⁴⁷⁷

Mevrouw **Hachchi**: *«U kunt er wel bijhalen dat er een visie is geweest op de ruimte eromheen, maar in uw afweging voordat u de aankoop deed,*

⁴⁷² Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁴⁷³ Deloitte (30 juni 2010).

⁴⁷⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁷⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁷⁶ Zie paragraaf 8.3, Grondposities in de corporatiesector.

⁴⁷⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

had u feitelijk geen bevestiging dat u warme grond ging kopen, om het zo maar even te noemen.»

De heer **Teuben**: *«Wel dat het lauwwarm was.»*⁴⁷⁸

De heer Kemperman, met zelf ruime ervaring in de projectontwikkeling, is op het moment van de grondaankoop nog geen lid van de raad van toezicht. Hij treedt in januari 2008 toe tot de raad van toezicht. Tijdens zijn openbaar verhoor is hij verontwaardigd over deze aankoop.

De heer **Kemperman**: *«Nou ja, ik vond het ijskoude grond; permafrost. Ik denk dat daar nooit wat ontwikkeld gaat worden.»*⁴⁷⁹

Opvallend aan deze grondpositie is de aanwezigheid van een tracé van een hoogspanningsleiding. Beperkende factoren als de aanwezigheid van een hoogspanningsmast kunnen prijsverlagend werken, maar deze hoogspanningsmast heeft geen invloed op de koopprijs die Rentree betaalt al geeft de heer Teuben aan wel rekening te houden met de aanwezigheid ervan.

De heer **Teuben**: *«Daar is rekening mee gehouden. In hoeverre dat zich heeft vertaald in de prijs? Dat is niet groot geweest.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Waarom niet?»*

De heer **Teuben**: *«Dat is gewoon zo. De verkoper wilde deze prijs hebben en wilde niet lager.»*⁴⁸⁰

Concurrentie van andere corporatie

Dat Rentree de gevraagde prijs betaalt, heeft ook te maken met de mogelijke interesse van een andere corporatie, Woonbedrijf leder1, voor deze grond.⁴⁸¹ Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat Rentree een zodanig bod uitbrengt dat het voor leder1 niet meer haalbaar is om ook te bieden. Teuben vertelt in het openbaar verhoor dat hij heeft getracht samen op te trekken met leder1.

De heer **Teuben**: *«Ik heb op 4 oktober 2007 de bestuurder van leder1 gesproken, mevrouw Tjhuis. Ik heb aangegeven dat ik graag met hen daarin zou optrekken. Ze hadden met andere partners al 50 hectare in de omgeving. Ik heb gezegd dat ik daar graag bij zou aanhaken. Ze hebben me ongeveer een week later laten weten dat ze dat niet gingen doen.»*⁴⁸²

Volgens de heer Teuben komt de samenwerking niet tot stand vanwege de verschillende insteek die de beide corporaties hebben; waar Rentree een meer maatschappelijk gedreven corporatie is, staat leder1 bekend als een vastgoedcorporatie.⁴⁸³ leder1 geeft zelf aan dat de strategie van leder1 in die tijd erop gericht is *«om direct een commerciële partner bij een dergelijk omvangrijk traject te betrekken. Deze commerciële partner zou dan eventueel de aankoop doen, gekoppeld aan afspraken met Woonbedrijf leder1 over de uitname van de woningen.»*⁴⁸⁴

⁴⁷⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁷⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁴⁸⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁸¹ Memo leder1 aan enquêtecommissie, 22 april 2014.

⁴⁸² Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁸³ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁸⁴ Memo leder1 aan enquêtecommissie, 22 april 2014.

Naast dit verschil van insteek verklaart de heer Teuben ook in zijn verhoor dat er sprake is van een concurrentiestrijd tussen de corporaties bij deze aankoop.

Mevrouw **Hachchi**: *«Dus uw antwoord is: ja, er werd door twee corporaties tegen elkaar opgeboden.»*

De heer **Teuben**: *«Ja, precies.»*⁴⁸⁵

Corporatie Ieder1 maakt haar afwegingen voor grondaankoop niet louter op basis van interne berekeningen. Eind 2008 schakelt Ieder1, een klein jaar na de aankoop door Rentreë, adviesbureau Stec Groep in om de mogelijkheden van alle grondposities rondom Schalkhaar te onderzoeken.⁴⁸⁶ Stec Groep bestempelt de door Rentreë aangekochte grondpositie als *«zeer matig»*, onder andere vanwege de hoogspanningsleidingen.

Betrokkenheid raad van toezicht

De directeur-bestuurder informeert de raad van toezicht op 13 november 2007 over de aankoop.⁴⁸⁷ Teuben hoeft zijn rvt niet om instemming te vragen, want deze aankoop past binnen de door de rvt goedgekeurde begroting. Dit bestuursmandaat is vastgelegd in de procuratieregeling van Rentreë van 1 februari 2002 respectievelijk 21 mei 2008. In beide regelingen staat hetzelfde bestuursmandaat beschreven: aankopen zijn met een marge van tien procent door de directeur-bestuurder mogelijk, mits deze passen binnen de begroting. De directeur-bestuurder dient voor aankopen boven de 2,5 miljoen eerst *«ruggespraak»* te hebben met de voorzitter van de raad van toezicht. Dit komt er globaal op neer dat de directeur-bestuurder zelfstandig activiteiten kan aangaan zolang deze omschreven staan in de door de rvt goedgekeurde begroting.

De heer **Teuben**: *«Er is wel degelijk goedkeuring verleend op de begroting. Op basis daarvan is de aankoop gerealiseerd. Er is achteraf verantwoording afgelegd middels de jaarrekening. Daar is dit nog een keer aan de orde geweest en er is ook goedkeuring op verleend.»*⁴⁸⁸

De heer Kemperman zegt het volgende over dit bestuursmandaat:

De heer **Kemperman**: *«Het heeft mij geleerd dat je met dat soort dingen, in combinatie met iemand die daar gebruik van maakt (...) als daarin lezende «ik heb dus mandaat om dat te doen», wel erg alert moet zijn met vrijbrieven naar de toekomst. In een meerjarenbegroting kun je prachtige dingen zetten; die is op dat moment een visie in de zin van «die kant gaan we op en deze getallen hangen daaraan», maar elke individuele aankoopbeslissing voor hectaren grond met dermate risico en kosten, moet separaat aan de raad van toezicht worden voorgelegd.»*⁴⁸⁹

Afwaardering van ruim 11 miljoen euro

Kort na de schorsing van de heer Teuben (zie ook paragraaf 5.2.4.) ontvangt Rentreë op 4 november 2008 een taxatieverslag van de grondpositie in Schalkhaar. Anderhalf jaar na de aankoop bedraagt de taxatiewaarde 2,1 miljoen euro. De taxatie houdt daarbij rekening met woningbouw binnen vijf tot tien jaar.

⁴⁸⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁸⁶ Sevenheck & Aalst (24 december 2008).

⁴⁸⁷ Verslag rvt Rentreë, 13 november 2007.

⁴⁸⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁸⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

Volgens de heer Teuben komt deze afboeking voor een heel groot deel door de kredietcrisis.⁴⁹⁰ Hij is van mening dat er geen geld is verdampt.

De heer **Teuben**: *«Het is pas verdampt op het moment dat het stuk grond er ook niet meer voor Rentree zou zijn, dus als het uitgegeven zou zijn en je er niets voor teruggekregen zou hebben. De potentie is er nog steeds.»* (...)

Mevrouw **Hachchi**: *«Ook terugkijkend zegt u dat het een heel goede aankoop was?»*

De heer **Teuben**: *«Ik ben daar echt ... Er is toen gewoon een goed besluit genomen. De risico's zijn zorgvuldig afgewogen.»*⁴⁹¹

Aan de aan de voormalig extern toezichthouder van Rentree, de heer Lensen, is voorgelegd in hoeverre de grondaankoop een strategisch kans is en de afboeking het gevolg is van de kredietcrisis.

Mevrouw **Hachchi**: *«Was de grondaankoop in Schalkhaar, zoals de heer Teuben zei, een strategische kans of, zoals de heer Kemperman aangaf, ijskoude grond waar nooit iets ontwikkeld zou worden?»*

De heer **Lensen**: *«Laat ik daar ook maar helder in zijn: als je weet dat er hoogspanningslijnen zijn, als je weet dat er geen ruimtelijke plannen liggen over de mogelijkheden in dat gebied enzovoorts, kan de term «ijskoud» daar wel aan gekoppeld worden. Wellicht had de heer Teuben daar allerlei andere gedachten bij, maar ik kan me ze niet voorstellen.»* (...)

De heer **Lensen**: *«Waar het fout gaat, hoor ik bijna iedereen de kredietcrisis op het tapijt brengen. Ik geloof daar niet in. Er zijn wel dimensies die daarin meespelen, maar dat is echt niet de hoofdoorzaak.»*⁴⁹²

5.2.3 De staat van de organisatie Rentree

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat regelmatig de vraag speelt in hoeverre Rentree in control is, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de constatering van het WSW en het B1-oordeel van het CFV. Deze paragraaf schetst de staat waarin Rentree zich bevindt aan de hand van de organisatiestructuur en de kosten voor de bedrijfsvoering.

Vernieuwing van de organisatie

Tegelijkertijd met de start van de wijkvernieuwing, rond 2006, voert Rentree een ander organisatiemodel door, waarin Rentree de klant centraal stelt en het klantgericht denken verder stimuleert. Deze visie voert Rentree ook door in zijn eigen organisatie: *«Sturen op waarde van vastgoed enerzijds en sturen op effect bij de klant anderzijds zijn leidende principes. Dat vraagt een andere kwaliteit medewerkers. Uitvoerende en beheertaken zullen wij in principe onderbrengen bij derden die dat als kerntaak zien. Samenwerking in dit soort taken is een goede optie (...).»*⁴⁹³

In 2008 wordt Woningstichting Rentree omgevormd tot een holdingstructuur met diverse dochters. Het model richt zich op het voeren van regie en opdrachtgeverschap door de corporatie en het onderbrengen van beheer en uitvoering bij derden of in aparte eigen bv's. Voor de organisatie zelf betekent dit een omwenteling van de organisatie. Het is de

⁴⁹⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁹¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁹² Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

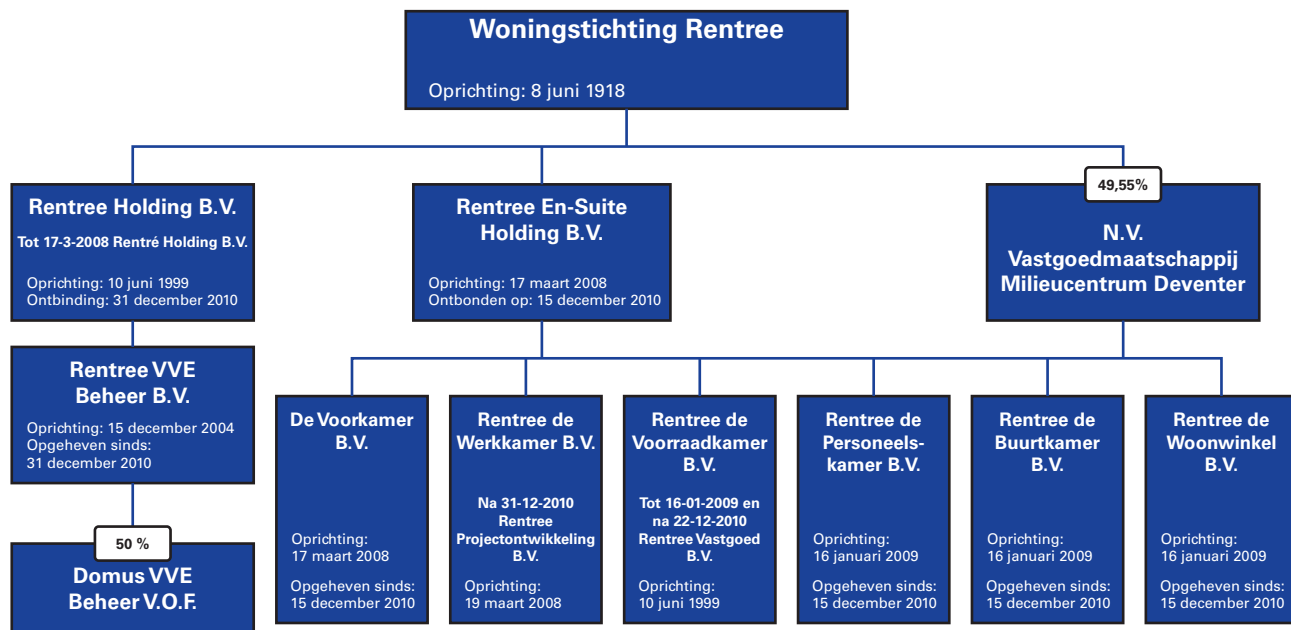
⁴⁹³ Teuben (31 oktober 2006).

bedoeling om van de 60 fulltime medewerkers uiteindelijk 20 fulltime medewerkers te behouden.

Ook wordt gesproken over het uitbesteden van de werkzaamheden van de «woonwinkel» aan Actyz, een vastgoedbeheerorganisatie. Het gaat hier om primaire taken van een corporatie, zoals het verhuren van woningen. Deze laatste uitbesteding gaat uiteindelijk niet door.

Eind 2008 staat deze nieuwe organisatie. Figuur 5.4 laat dit organisatie-model zien, dat volgens Rentree gericht is op een optimale klantbediening.

Figuur 5.4 Organogram maart 2008 tot eind 2010



Bron: Rentree, Organogram maart 2008 tot eind 2010.

Het grote aantal van elf verbindingen (met elk een eigen juridische entiteit) valt op. De belangrijkste reden voor corporaties om activiteiten in verbindingen onder te brengen is om een scheiding te maken tussen sociale en commerciële activiteiten. Rentree kiest voor een model waarin in de praktijk elke afdeling in een verbinding zit. Over de gedachtegang achter dit organisatie-model zegt de heer Teuben het volgende:

De heer **Teuben**: «Het is niet versnipperd. In zijn totaliteit is het precies wat een corporatie anders ook is, alleen maken we zichtbaar wat er binnen de verschillende taakgebieden gebeurt. Dat maakt het ook helderder om aan te sturen. Daarmee laat je dus ook zien dat je geen woningen verkoopt om bij wijze van spreken een exploitatietekort op personeelsgebied te dekken.»⁴⁹⁴

Een organisatie-model met veel verbindingen roept doorgaans vragen op met betrekking tot de toezichtstructuur en de kwaliteit van het toezicht: kunnen de interne en externe toezichthouders de activiteiten volgen en beoordelen die binnen de verbindingen plaatsvinden? Volgens de heer Teuben is dit organisatie-model niet lastiger om toezicht op te houden, ondanks de meerdere jaarrekeningen die een raad van toezicht moet overzien en goedkeuren.

⁴⁹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

De heer **Teuben**: «Het is volgens mij juist een handvat om goed inzicht te krijgen, ook door de raad van toezicht, in wat er precies binnen een corporatie speelt op alle gebieden.»⁴⁹⁵

Als voormalig lid van de raad van toezicht, en ervaren controller, deelt de heer Kemperman deze mening niet.

De heer **Kemperman**: «Ik weet nog goed dat we de eerste jaarrekeningen zagen: het was zelfs voor de deskundigen moeilijk om de cijfers bij elkaar te krijgen.»

(...)

De heer **Oskam**: «U zei al: de raad van toezicht moet dan meerdere jaarrekeningen bekijken en goedkeuren. (...) Het zijn er elf in totaal. Ik ben het spoor bijster; en u?»

De heer **Kemperman**: «Ik ook. Dat heb ik toen ook medegedeeld: de corporatie is niet competent genoeg om er een dergelijke structuur op na te houden. De corporatie was qua transparantie en toezicht totaal ondeugdelijk. Daar kwam nog bij dat er op een gegeven moment een historisch pand moest worden aangekocht en dat zou dan in de porseleinkamer bv worden geplaatst, een nieuw op te richten bv.»⁴⁹⁶

Oplopende bedrijfskosten

Rentree kent in de periode 2005 tot 2008 een aanzienlijke stijging van de bedrijfslasten.⁴⁹⁷ Deze lopen in deze periode op met 135 procent. In 2008 geeft Rentree € 872 meer uit per verhuureenheid dan soortgelijke corporaties. Rentree geeft gemiddeld € 2.583 uit aan bedrijfslasten per verhuureenheid, waar soortgelijke corporaties een bedrag van € 1.711 uitgeven. Het landelijk gemiddelde ligt in 2008 op € 1.340. De heer Teuben ziet de organisatieontwikkeling als een logische verklaring voor stijgende bedrijfskosten.⁴⁹⁸

De heer **Teuben**: «We [hebben] een paar jaar uitgetrokken voor de organisatieontwikkeling. Daartoe hebben we voor 2007 en 2008 2,5 miljoen aan extra budget gereserveerd (...) Het klopt dus dat de bedrijfslasten hoger zijn geweest in die periode. Het was ook de verwachting dat dit zou gebeuren.»⁴⁹⁹

Nadat de heer Teuben is ontslagen en Rentree een nieuwe directeur krijgt, wordt de organisatiestructuur van Rentree teruggedraaid naar het oude model met een beperkt aantal verbindingen.

5.2.4 Interactie tussen de bestuurder en de raad van toezicht

Eerste signalen

De eerste, nog enigszins voorzichtige signalen dat de activiteiten van Rentree mogelijk niet in control zijn, dateren van 2006.

Begin 2006 treedt Aldert Dreimüller toe tot de raad van toezicht van Rentree. In het rvt-verslag van 25 april 2006 staat: «Dhr. Dreimüller heeft principiële bezwaren omdat hij niet weet hoe hij de toezichthoudende rol moet vervullen als er geen toetsingskaders voorhanden zijn.»⁵⁰⁰ Hierop verzoekt de raad van toezicht de bestuurder om voortaan notities beter te

⁴⁹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁹⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁴⁹⁷ CFV (2009).

⁴⁹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁴⁹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵⁰⁰ Verslag rvt Rentree, 25 april 2006.

onderbouwen. Ruim een half jaar na zijn aantreden treedt de heer Dreimüller in het najaar van 2006 af als lid van de raad van toezicht. Eind dat jaar volgt een eerste signaal van de accountant van PricewaterhouseCoopers (PwC) in zijn interim-managementletter van 11 december 2006. Hierin geeft hij aan dat de interne sturingsinformatie aangescherpt kan worden, onder andere door risico's te benoemen.

Eind 2008 wordt de toonzetting in de managementletter van de accountant van PwC scherper: «*Samengevat luidt onze conclusie dat Rentree de belangrijkste financiële risico's rondom haar primaire processen intern afdoende heeft afgedekt. Er is op dit moment echter nog geen sprake van een niveau van operationele beheersing en risicomanagement dat passend is bij de activiteiten en risico's van Rentree.(...)*»⁵⁰¹

De raad van toezicht reageert op 20 januari 2009 op de gehele managementletter: «*De raad vindt de inhoud en de manier van formuleren onduidelijk. De managementletter voorziet niet in de behoefte om een duidelijk advies te krijgen en waar nu de knelpunten zitten.*»⁵⁰² Ondanks deze constatering zet de rvt geen verdere stappen om het signaal van de accountant concreter te maken en keurt hij de jaarrekening 2008 goed.

Raad van toezicht vraagt om second opinion op de begroting 2009

Begin 2008 treedt de heer Kemperman toe tot de raad van toezicht. Hij heeft ruime ervaring in financiën en projectmanagement. De rvt wordt vanaf dan langzaam kritischer over onderbouwingen van projecten en (financierings)risico's.

Op 1 december 2008 constateert de auditcommissie van de raad van toezicht, met de heer Kemperman als voorzitter, dat in de begroting nog «*grote en mogelijk materiële onzekerheden in de cijfers zitten*». ⁵⁰³ Deze onzekerheden bevinden zich met name in de geraamde opbrengsten uit woningverkoop. De auditcommissie maakt zich zorgen over de herstructurering van de Rivierenwijk, waaronder het project Amstellaan, zoals eerder aan bod kwam in paragraaf 5.2.1. De bestuurder beaamt deze genoemde punten van zorg.

Op 9 december 2008 vraagt de raad van toezicht, op advies van de auditcommissie, om een second opinion op de «*vastgoedwaardering naar aanleiding van de recente en te verwachten marktontwikkelingen*». ⁵⁰⁴

Deloitte krijgt hiervoor de opdracht van directeur-bestuurder Teuben. Directeur-bestuurder Teuben en auditcommissielid Kemperman herinneren zich dit beiden als volgt:

De heer **Oskam**: «*Was dit gesprek met de raad van toezicht voor u een signaal dat het project met de Amstellaan toch linke soep was, dat er wel grote risico's in de begroting zaten?*»

De heer **Teuben**: «*Nee. (...) wij hadden wel degelijk vraagtekens over de bandbreedtes waarbinnen wij moesten gaan denken.*»⁵⁰⁵

De heer **Kemperman**: «*We hebben toen gezegd dat dit onderzoek er moest komen. De voltallige raad heeft daar destijds toe besloten. We hebben de opdracht geformuleerd en op voorspraak van een van de*

⁵⁰¹ Managementletter van accountant PwC, 17 december 2008.

⁵⁰² Verslag rvt Rentree, 20 januari 2009.

⁵⁰³ Verslag auditcommissie Rentree, 1 december 2008.

⁵⁰⁴ Verslag rvt Rentree, 9 december 2008.

⁵⁰⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

commissarissen hebben we toen gezegd: is het niet beter dat de directeur-bestuurder die opdracht verleent, want ...»

(...)

De heer **Kemperman**: *«... dat is wellicht wat beter met het oog op imagoschade en gezichtsverlies.»*⁵⁰⁶

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de heer Teuben de opdracht om onderzoek te doen naar de vastgoedwaardering naar aanleiding van de recente en te verwachten marktontwikkelingen, letterlijk toepast in de opdrachtformulering naar Deloitte. Daar waar de raad van toezicht in de veronderstelling is dat ook de projectenportefeuille een doorlichting krijgt om af te wegen of deze passend is bij de gewijzigde marktomstandigheden, legt Teuben de opdracht letterlijk uit en geeft hij enkel opdracht aan Deloitte om de gehanteerde parameters op de begroting te beoordelen. Vervolgens levert Rentree (in opdracht van de heer Teuben) als basis voor de second opinion aan Deloitte bijgestelde parameters aan.⁵⁰⁷ Deze parameters zijn bijgesteld op basis van de nieuw verschenen CPB-schattingen. De heer Kemperman verklaart hierover:

De heer **Kemperman**: *«Ik kan u in ieder geval zeggen dat de accountant die die opdracht heeft uitgevoerd, later heeft verklaard dat hij niet het oorspronkelijke stuk, de begroting, heeft ontvangen, dat destijds door de auditcommissie onvolledig en onvoldoende werd geacht.»*⁵⁰⁸

De bijgestelde parameters zijn opgenomen in de herziene begroting voor 2009 en gebruikt als basis voor de nieuwe doorrekening. De bestuurder meldt deze wijziging niet in de rvt-vergadering op 20 januari 2009 of tussentijds aan de voorzitter van de auditcommissie. Het accountantsrapport, dat Rentree op 10 maart 2009 aan de raad van toezicht presenteert, vermeldt wel deze wijziging.

Op de vraag van de commissie aan de heer Teuben of hij deze verandering heeft gemeld, geeft hij aan dat met de raad van toezicht was afgesproken dat de laatste CPB-cijfers gehanteerd worden.

De heer **Oskam**: *«Dus in uw beleving wist de raad van toezicht steeds dat ze geüpdatet waren.»*

De heer **Teuben**: *«Ja, dat was de basis van de afspraken die wij onderling gemaakt hadden.»*⁵⁰⁹

Mede door het tussentijds bijstellen van de gehanteerde parameters en de uitkomsten van de second opinion in maart 2009 keurt de raad van toezicht alsnog de begroting voor 2009 goed.⁵¹⁰ Achteraf kijkt de heer Kemperman hier als volgt op terug:

De heer **Kemperman**: *«Dat hele proces had voor iedereen een eyeopener moeten zijn. Iedereen hadden de schellen van de ogen moeten vallen, want het kon werkelijkheid niet dat je zo draait en traineert bij een zo belangrijk onderzoek. (...) het ging ons dan ook om de risico's rondom projecten. Dat zat met name niet in die opdracht. En die accountant zei*

⁵⁰⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵⁰⁷ E-mail Rentree aan Deloitte (cc R. Teuben), 5 februari 2009; Havelaar & Wiersma (11 februari 2009).

⁵⁰⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵⁰⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵¹⁰ Verslag rvt Rentree, 10 maart 2009.

ook: dat hebben wij ook niet als opdracht meegekregen. (...) dat was nadrukkelijk wel de bedoeling.»⁵¹¹

Accountantswissel

In mei 2009 is de accountant van PwC op bezoek bij de raad van toezicht.⁵¹² Op dat moment heeft de rvt steeds meer signalen dat de financiële continuïteit van Rentree in gevaar is, ook al zegt directeur-bestuurder dit niet als zodanig.

De raad van toezicht spreekt met de accountant over de scherpe koers en de risico's die Rentree daarbij kan lopen als de geraamde opbrengst uit woningverkoop vanwege de slechtere marktomstandigheden tegenvalt. De accountant geeft aan dat hij op verschillende terreinen geen problemen voorziet en dat de aannames onder normale omstandigheden reëel zijn. Hij benadrukt dat er geen onverantwoorde zaken worden gedaan.

De raad van toezicht besluit kort hierna om van accountant te wisselen. Kemperman is bij het selectieproces voor een nieuwe accountant betrokken en verklaart het volgende:

De heer **Kemperman**: *«Uiteindelijk kwamen er drie bureaus uit de bus die ieder op hun eigen manier de boodschap hadden: «Waar zijn jullie hier in hemelsnaam mee bezig? Dit kan echt niet.» Men deed dat in heel nette bewoordingen (...)»*

De heer **Oskam**: *«Dat had dus een signaal moeten of kunnen zijn voor en Teuben en de raad van toezicht.»*

De heer **Kemperman**: *«Ik weet nog dat Teuben zich voor die selectiegesprekken afmeldde. Hij kwam niet. Hij was het er ook niet mee eens dat we gingen wisselen. Hij heeft – laat ik het zo zeggen – «meegestribbeld». Je kunt tegenstribbelen, maar je kunt ook meestribbelen: je moet wel, maar je kunt het nog op allerlei manier traineren.»⁵¹³*

Relatie bestuurder – raad van toezicht op de agenda

Op 10 maart 2009 vindt de rvt-vergadering plaats over de bovenstaande second opinion over de begroting. De rvt voegt tijdens die vergadering een extra agendapunt toe over de relatie tussen de rvt en de bestuurder. In het rvt-verslag staat: *«De raad heeft het gevoel dat ze te weinig als klankbord wordt gebruikt. Ze wil graag een meer actief meedenkende partij zijn in plaats van een voornamelijk controlerend karakter te hebben. Verder is de verstrekte informatie niet altijd bevredigend en lijken de verwachtingen naar elkaar toe ook verschillend te zijn. Er zou beter naar elkaar geluisterd kunnen worden, het ontbreekt ook aan goede inhoudelijke discussies. De stukken dienen eerder aangeleverd te worden met bijvoorbeeld een persoonlijk memo van de bestuurder erbij, zodat de raad het stuk in een bepaald perspectief ziet.»⁵¹⁴*

Onderstaande citaten uit de openbare verhoren van de heer Teuben en de heer Kemperman illustreren de relatie tussen de bestuurder en de raad van toezicht.

⁵¹¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵¹² Verslag rvt Rentree, 19 mei 2009.

⁵¹³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵¹⁴ Verslag rvt Rentree, 10 maart 2009.

De heer **Teuben**: «Ze zijn niet de sparringpartners gebleken die ik gewenst had.»⁵¹⁵

De heer **Kemperman**: «Ik heb zelf in ieder geval voldoende pogingen gedaan om kritisch te zijn, ook vanuit de auditcommissie, op besluiten, stukken, begrotingen en jaarrekeningen. Dat werd dan toch ook wel afgehouden.»

(...)

De heer **Kemperman**: «Het heeft voor mij lang, te lang geduurd voordat ik de overige leden van de raad van toezicht meekreeg. (...) het heeft lang geduurd voordat het zeuren om financiële stukken, jaarrekeningen en begrotingen – «de hobby van Eric» werd het aan tafel genoemd – leidde tot het besef bij de voltallige raad dat er echt iets niet klopte en dat we daarmee toch wel wat moesten doen. Toen dat besef er eenmaal was en we unaniem tot een schorsing hadden besloten, heeft de raad zich wel ingezet.»⁵¹⁶

Dan ontvangt Rentreë op 10 augustus 2009 het eerder beschreven B1-oordeel van het CFV. De commissie vraagt aan Kemperman hoe de rvt op dit oordeel reageert.

De heer **Oskam**: «Schrokken ze [de raad van toezicht] van dat B1-oordeel?»

De heer **Kemperman**: «Volgens mij ook nog niet eens. Het was een kwestie van: we moeten de bedrijfslasten terugbrengen en de verkoop van bestaand bezit wat opschroeven. Als je dat doet, speel je geld vrij en toon je aan dat je in control bent. Het werd dus afgedaan met work in progress, werk in uitvoering.»

De heer **Oskam**: «Hoe keek Teuben daartegenaan?»

De heer **Kemperman**: «Met name Teuben en de controller deden van «het komt allemaal wel goed».»⁵¹⁷

Kemperman vertelt dat het een opstapeling van zaken werd:

De heer **Kemperman**: «Dit gaat helemaal fout. Voor de zomer constateerden we dat al en na de zomer zat er geen verbetering in die relatie tussen de directeur-bestuurder en de raad van toezicht. De feiten stapelden zich op: de begroting waarover ik verteld heb, de discussie over de jaarrekening.»⁵¹⁸

Op 17 september 2009 kondigt de raad van toezicht aan een tweede bestuurder aan te stellen naast de heer Teuben. Teuben zelf vindt dit geen optie. De commissie be vraagt in de openbare verhoren Teuben en Kemperman over de gang van zaken destijds:

De heer **Kemperman**: «Wij hebben ooit als raad van toezicht gezegd: om meer tegenwicht te bieden aan Rinie Teuben als enige directeur-bestuurder moet er een stevige, financiële, kritische tweede bestuurder komen. Dat was een soort tussenoplossing waarvan wij als raad van toezicht dachten: dan respecteren wij de huidige directeur-bestuurder in zijn rol en positie. Wellicht komt er dan toch meer tegenwicht en wordt er meer op de rem gestaan, zodat we de bocht niet uitvliegen. Dat heeft

⁵¹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵¹⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵¹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵¹⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

Teuben direct geweigerd. Hij zei: ik heb een mandaat; in mijn contract staat dat ik directeur-bestuurder ben; ik ga niet akkoord met deze oplossing.»⁵¹⁹

De heer **Teuben**: «Volgens mij heb ik op 14 september met de renumera-tiecommissie gesproken, dus met de voorzitter en een lid. Dat was ongeveer de eerste keer na 7 juli dat wij met elkaar ergens over praatten. Toen hadden zij eigenlijk besloten om mij te ontslaan, maar vroegen hoe ik aankeek tegen de mogelijkheid om een financieel bestuurder naast mij te benoemen. Dat heb ik even in beraad gehouden, maar de week daarop heb ik gereageerd dat ik daar niet op inging. (...)»⁵²⁰

Op de vraag wat de reden is om een financieel-bestuurder naast Teuben te benoemen, geeft Teuben aan:

De heer **Teuben**: «Ik kan maar één reden bedenken, namelijk dat ik met mijn beelden over de raad van toezicht een paar ego's heel hard geraakt heb. Anders blijf je namelijk wel met elkaar in gesprek en heb je het juist over de dingen waarover het zou moeten gaan, maar dat is niet gebeurd.» (...)

De heer **Teuben**: «Ze hebben mij niet kunnen aangeven waar de financiële problematiek in zat. Dat hebben ze later in feite ook bevestigd door de heer Bloembergen zonder financiële kennis aan te stellen als interim-bestuurder. Daar zaten dus de problemen niet.»⁵²¹

De spanningen tussen de rvt en de bestuurder lopen verder op. Kemperman licht dit toe:

De heer **Kemperman**: «Je gaat een heel zorgvuldig en precair proces in, waarin je in de arbeidsrelatie natuurlijk heel omzichtig en zorgvuldig moet handelen. Wij hebben daarvoor dus nog wat gesprekken gevoerd. Daarin kwam geen toenadering of begrip. Op de een of andere manier verkilde de verstandhouding nog. Toen hebben we geschorst. Of het laatste gesprek voor of na de schorsing was, herinner ik mij niet goed, maar wij hebben nog een formeel gesprek gevoerd met Rinie Teuben, [rvt-lid] Herman van Herwaarden en ik. Rinie nam ook gelijk zijn advocaat mee. Toen werd het gejuridificeerd en werd het een echt conflict. Toen was er geen restaureren meer aan. Vrij snel zijn de media erop gedoken. Daar heeft Rinie Teuben zich ook heel frequent in uitgelaten met soms wat ongenueanceerde bewoordingen. Dan gooi je olie op het vuur en ben je niet aan het repareren. Dat was dus onherstelbaar op enig moment.»⁵²²

Terwijl de spanningen oplopen tussen de bestuurder en de raad van toezicht, houdt Rentree op 22 september 2009 haar jaarlijkse groot-schalige symposium in de schouwburg van Deventer. De heer Teuben presenteert hier zijn manifest voor de toekomst van de corporatiesector. Op het symposium zijn ook twee politiek prominente sprekers aanwezig, oud-Minister Dekker en Tweede Kamerlid Van Bochove (CDA-fractie).

Eind 2009: raad van toezicht schorst directeur-bestuurder

De raad van toezicht heeft toenemende zorg over de ontwikkelingen bij Rentree. Hij besluit contact op te nemen met het WSW.

⁵¹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵²⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵²¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵²² Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

De heer **Kemperman**: *«Ik heb toen zelf het Waarborgfonds gebeld en toen bleken we onder het vergrootglas te liggen als een zorgdossier. Een dag daarna was ik welkom: wat fijn dat u belt, want wij zitten met dezelfde zorgen hier.»*⁵²³

Als de raad van toezicht op 6 oktober 2009 in gesprek gaat met het WSW, krijgt hij de volgende informatie te horen, die nieuw voor hem is of eerder niet zo expliciet benoemd is:

- het WSW verleent geen toestemming aan de doorzakconstructie met het verkopen van woningen en heeft dit aan Rentree in augustus per brief laten weten;
- letterlijk klopt het dat het WSW de borging van de Amstellaan nog in beraad heeft, topambtenaren van het ministerie hebben echter aangegeven dat dit niet mogelijk is;
- het WSW monitort Rentree extra nauwlettend vanwege de beschikbare kasstromen en complexe structuur, Rentree is voor het WSW een aandachtscorporatie;
- het WSW geeft aan het duidelijke beeld te hebben dat er bij Rentree een directeur-bestuurder is met onvoldoende *countervailing power*.⁵²⁴

Hoewel het WSW dus zelf een aantal zaken bij Rentree constateert, komt het eerste contact tussen de raad van toezicht en het WSW op initiatief van de raad van toezicht tot stand. Voormalig WSW-directeur de heer Van der Post geeft het volgende aan tijdens zijn openbaar verhoor:

De heer **Van der Post**: *«In het geval van Rentree hebben wij een duidelijk signaal afgegeven, namelijk dat wij de investering die zij wilden doen in de provinciale weg en de ondertunneling daarvan, niet zouden borgen. Dat is natuurlijk wel een signaal dat je afgeeft aan een corporatie, namelijk dat we dat niet zien zitten. Dan ga je er natuurlijk van uit dat een corporatiedirecteur of -bestuurder dat deelt met zijn raad van commissarissen en zegt: sorry, ik krijg op dit project geen borging van het WSW.*
(...)

De heer **Van der Post**: *«Wij zijn wel voorzichtig met direct escaleren als een corporatie aandachtsclub is. Natuurlijk hebben wij, op het moment dat de aandacht groter is en er explicieter wordt wat de problemen zijn, overleg of contact met een raad van commissarissen. Dat zit in ons escalatiemodel.»*⁵²⁵

De dag na dit gesprek, op 7 oktober 2009, vergadert de raad van toezicht over het gesprek met het WSW en de ontstane situatie.⁵²⁶ De heer Kemperman neemt de voorzittersrol over van mevrouw Van Emmerik. Reden is dat mevrouw Van Emmerik de relatie met de bestuurder als een voortdurende strijd ervaart.

Het aanstellen van een tweede bestuurder blijkt niet mogelijk te zijn, op grond van de statuten, zonder instemming van de heer Teuben. Hierdoor staat de raad van toezicht voor een keuze: verder in gesprek gaan met de bestuurder, of hem schorsen en ontslaan. De raad van toezicht besluit om de heer Teuben te schorsen. In het rvt-verslag staat: *«De argumenten hiervoor hebben te maken met slechte financiële resultaten zonder daadwerkelijke verbeteringen te bewerkstellingen, geen verandering in attitude naar de raad, informatie willens en weten achter houden en*

⁵²³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵²⁴ Gespreksverslag WSW en rvt Rentree, 6 oktober 2009.

⁵²⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

⁵²⁶ Verslag rvt Rentree, 7 oktober 2009.

doorgaan met zijn eigen visie zonder daarvoor rekeningschap te geven (zoals het uitgeven van het manifest tijdens het symposium zonder dat de Raad hierin gekend werd).»

Op 26 oktober 2009 schorst de raad van toezicht directeur-bestuurder Teuben. De heer Teuben vecht zijn schorsing aan in een kort geding, maar trekt dit op 17 november in.

Als de raad van toezicht het personeel van Rentree vertelt over de schorsing van de heer Teuben, krijgt de raad van toezicht voor het eerst zicht op de projectenportefeuille.

De heer **Kemperman**: *«Mijn grootste zorg was de projectenportefeuille. We kregen daar geen zicht op. Ik heb daar vanaf een vrij vroeg moment in mijn periode bij Rentree als toezichthouder om gevraagd. Ik kreeg dat totale overzicht pas op de dag van de schorsing. Ik moet het eigenlijk anders zeggen: op de dag dat wij aan het personeel en aan het managementteam vertelden dat wij als raad van toezicht de heer Teuben geschorst hadden, riepen de controller en een van zijn mensen: «Is dat het probleem? Loop dan even mee.» Toen kregen we een lijst, een lijst waar ik misschien al wel een jaar om aan het zeuren was. Daaruit bleek dat de ambities nog veel groter waren en eigenlijk onevenredig groot voor de schaalgrootte en de draagkracht van een corporatie als Rentree.»*⁵²⁷

5.2.5 Komst interim-bestuurder en ministeriële aanwijzing

Per 1 november 2009 stelt de raad van toezicht Eric Bloembergen aan als interim-bestuurder. Op 3 november debatteert de Tweede Kamer, in een algemeen overleg van de algemene commissie voor WWI, over woningcorporaties met Minister Van der Laan. De problemen die op dat moment bij diverse corporaties spelen (bij Rochdale, Rentree, SGBB en Servatius, alsmede bij een stadion in Twente) staan prominent op de agenda.⁵²⁸ De vragen van de Kamerleden aan de Minister over Rentree gaan over de vraag in hoeverre de Minister een rol heeft gespeeld in de schorsing van de directeur-bestuurder en over de gevolgen voor de wijkaanpak in Deventer. De Minister geeft aan dat hij hier geen rol in heeft gespeeld. Hij zegt toe dat de commissie aanvullende informatie ontvangt.

De raad van toezicht van Rentree verzoekt de Minister op 18 november 2009 zelf om een externe toezichthouder aan te stellen. Formeel is dit vanwege dreigende problemen met betrekking tot de continuïteit en solvabiliteit en vanwege de waarborging van een voortvarende aanpak van de Rivierenwijk in Deventer. Maar voor de heer Kemperman speelden er meer redenen om deze stap te zetten.

De heer **Kemperman**: *«Ik vond dat ik het moest afmaken tot een bepaald moment, maar ik vond ook dat de huidige raad niet capabel, competent, sterk genoeg was om de ellende waar Rentree voor stond, met toezeggingen, met een half project dat al in de steigers gezet was, met grondposities – er doken steeds meer gekke dingen op – aan te kunnen. Toen hebben we inderdaad gekozen voor een novum, namelijk om zelf te vragen aan het ministerie om ons onder extern verscherpt toezicht te laten stellen.»*⁵²⁹

⁵²⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵²⁸ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 140.

⁵²⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

De heer Kemperman treedt op 16 november 2009 af om persoonlijke redenen.⁵³⁰ Mevrouw Van Emmerik volgt hem tijdelijk op als voorzitter van de rvt. Zij geeft aan terug te treden zodra nieuwe rvt-leden zijn aangetreden.

Op 19 november 2009 doet Minister Van der Laan zijn toezegging aan de Tweede Kamer gestand door een brief met nadere informatie over Rentree te sturen.⁵³¹ Uit deze brief blijkt dat de plannen voor de Amstellaan er vooral aan hebben bijgedragen dat het CFV de B1-status aan Rentree heeft toegekend. De gemeente Deventer en Rentree beraden zich in overleg met het ministerie over een andere manier om de verdiepte Amstellaan aan te leggen. Gedacht wordt aan het oprichten van een aparte rechtspersoon waarin de gemeente en Rentree participeren.

Op 27 november 2009 stuurt de Minister de jaarlijkse oordeelsbrief naar Rentree.⁵³² Hierin spreekt hij Rentree aan op de buitensporige toename van de bedrijfslasten tussen 2005 en 2008, het nut en de noodzaak van een aantal verbindingen en de achterblijvende woningproductie ten opzichte van de prognose.

Twee aanwijzingen

Rentree krijgt op 1 december 2009 twee aanwijzingen: om een herstelplan te maken, inclusief een doorlichting van de projectenportefeuille, en om een plan op te stellen voor de herontwikkeling van de Amstellaan. Het plan voor de Amstellaan moet uitsluitend geven over de haalbaarheid van met name de infrastructurele component, gegeven het BBSH-kader en de financiële mogelijkheden van Rentree. De Minister laat in een andere brief weten dat hij de oorspronkelijke bijdrage aan de Amstellaan van vier miljoen euro voor Rentree passend vindt binnen het kader van het BBSH. De Minister vindt het belangrijk dat de plannen voor de Rivierenwijk doorgaan.

De Minister stelt op 9 december 2009 de heer Ton Lensen aan als externe toezichthouder bij Rentree. In het openbaar verhoor zegt de heer Lensen het volgende over de Rivierenwijk en de Amstellaan:

De heer **Lensen**: *«Dat verbeterplan spitste zich in belangrijke mate toe op de Amstellaan, om dit project op een goede wijze verder te brengen. Dat hebben we opgepakt, in wisselwerking met de gemeente. Vanwege de vertrouwensbreuk die er was met de bewoners, ben ik ook vaak meegegaan naar bewonersbijeenkomsten of bijeenkomsten met vertegenwoordigers van groepen»*⁵³³

Ook vraagt de commissie aan Lensen wat volgens hem de oorzaak is van de grote financiële problemen van Rentree:

De heer **Lensen**: *«Ik denk dat de oorzaak gelegen is in de hoeveelheid ambities die ook bij die corporatie speelde. Ik denk dat de voortrajecten die daarin gelopen zijn en de grondaankopen bij elkaar tot dit soort consequenties hebben geleid, nog even los van elementen van doelmatigheid.»*⁵³⁴

⁵³⁰ Verslag rvt Rentree, 16 november 2009.

⁵³¹ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 138.

⁵³² Brief Minister van VROM aan Rentree, 27 november 2009, WWI/CFV/L0694.

⁵³³ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁵³⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

Extern toezichthouder Lensen krijgt de aanvullende opdracht om erop toe te zien dat Rentree een onderzoek instelt naar mogelijke strafbare feiten die zich zouden hebben voorgedaan. Volgens de Minister is bij Rentree namelijk melding gemaakt van integriteitsschendingen. Deloitte Forensic and Dispute Services krijgt de opdracht om een forensisch onderzoek uit te voeren.

Het omzetten van de schorsing van de heer Teuben naar een formeel ontslag volgt op 31 december 2009.

5.2.6 Orde op zaken bij Rentree

In 2010 en de jaren daarna maakt Rentree grote slagen met het herstel van de organisatie en de activiteiten. In april 2010 treedt een nieuwe directeur-bestuurder aan, mevrouw Liesbeth van Asten. Op 24 juni 2010 keurt de Minister het verbeterplan goed. De projectenportefeuille en de balans worden opgeschoond, de bedrijfslasten gereduceerd, de bv-structuur ontmanteld en een nieuwe bedrijfsstructuur ingevoerd en het managementteam vernieuwd.

In het Jaarverslag 2009, dat in 2010 verschijnt, maakt Rentree bekend dat zij een correctie uitvoert over de Jaarrekening 2008.⁵³⁵ Als gevolg daarvan is de beginbalans van 2009 aangepast, waarbij het eigen vermogen naar beneden is bijgesteld met 67,4 miljoen euro. Van dit bedrag betreft 16,4 miljoen euro de afwaardering van grondposities, waaronder de grondaankoop in Schalkhaar. Dit is besloten op basis van bevindingen van de nieuwe accountant.

De voorzitter: *«Uiteindelijk is er in de boeken van Rentree 67 miljoen euro afgeboekt. Vindt u dat u het dan goed gedaan hebt?»*

De heer Teuben: *«Ik heb het gedaan binnen de mogelijkheden die ik had. Ik denk dat die 67,4 miljoen een vertekening is, om wat voor reden dan ook. (...) Wat er afgeboekt is, is met name wegens andere inzichten en ander beleid geweest. (...) Ik vind het wel heel vervelend dat dit mij aangewreven wordt, want dat is niet terecht.»*⁵³⁶

Extern toezichthouder Lensen biedt op 17 augustus 2010 het eindrapport aan Minister Van Middelkoop aan, waarin hij aangeeft dat zijn opdracht is voltooid. Met het financieringsplan is bij Rentree een gezonde financiële basis gelegd. In 2013 heft het CFV het verscherpt toezicht op.⁵³⁷ Het onderlinge vertrouwen tussen Rentree en haar bewoners is terug, mede door de komst en inspanningen van de nieuwe directeur-bestuurder Van Asten. De nieuwe raad van toezicht is voortvarend van start gegaan.

Herijking plannen Rivierenwijk

De wijkvernieuwing van de Rivierenwijk, inclusief de verdiepte aanleg van de Amstellaan, loopt door de problemen bij Rentree een flinke deuk op. Tussen de verschillende partijen, en dan met name tussen gemeente en Rentree, is een gebrek aan onderling vertrouwen ontstaan. Minister Van Middelkoop stelt oud-Minister Dekker medio 2010 aan om een doorbraak in de impasse te creëren.⁵³⁸ In het openbaar verhoor vertelt mevrouw Dekker hierover.

⁵³⁵ Jaarverslag Rentree 2009 (2010), pp. 3, 82 en 143.

⁵³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Teuben, 11 juni 2014.

⁵³⁷ Jaarverslag Rentree 2013 (2014), pp. 7, 68 en 73.

⁵³⁸ Brief mevrouw Dekker aan College van BenW Deventer, 14 maart 2012.

Mevrouw **Dekker**: *«Er is bekeken wat wel en wat niet door de woningcorporatie gedaan kon worden. (...) Het belangrijkste wat we hebben bereikt, is dat we teruggingen naar de proporties die een woningcorporatie aankon en dat we de Amstellaan de Amstellaan hebben gelaten. We hebben de twee scholen niet met elkaar verbonden, maar we hebben één school verbeterd, op één plaats. (...) Verder werden de woningen stapje voor stapje opgeknapt. Daar is men nu nog mee bezig, denk ik.»*⁵³⁹

In het najaar van 2011 is de regieverdeling voor de Rivierenwijk opnieuw bepaald: Rentree is alleen nog verantwoordelijk voor de woningbouw en het gezondheidscentrum (met aanpalende openbare ruimte).⁵⁴⁰ Ook voor de Amstellaan wordt een nieuwe verdeling van middelen tussen de partijen afgesproken, waarbij de onrendabele investering van Rentree vier miljoen euro bedraagt.⁵⁴¹ In september 2012 ligt er een nieuw Stedenbouwkundig Plan voor de Rivierenwijk met een nieuw toekomstperspectief.⁵⁴²

Kamermotie leidt tot aansprakelijk stellen bestuurder

De rapportage van extern toezichthouder Lensen van 17 augustus 2010 eindigt met de vraag of er sprake is van *«ernstige verwijtbaarheid c.q. onrechtmatigheden»*.⁵⁴³ Dit haakt in op het op 30 juni 2010 verschenen forensisch onderzoek, dat vervolgens is overgedragen aan de Minister via het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties, die het overdraagt aan de VROM-IOD. De VROM-IOD bekijkt het rapport en het leidt niet tot een strafrechtelijk onderzoek.

Dit eerste forensisch onderzoek leidt ook niet tot het civielrechtelijk aansprakelijk stellen van de bestuurder dan wel de raad van toezicht door Rentree. De heer Lensen licht deze uitkomst als volgt toe:

De heer **Lensen**: *«Dat forensische onderzoek gaf bij een juridische toetsing onvoldoende duidelijkheid om die stap te zetten. In samenwerking met de raad van toezicht heb ik ervoor gepleit om geen eindconclusies te trekken en alle gegevens door te geleiden in de richting van het ministerie. In de praktijk was het namelijk mijn ervaring dat de FIOD en andere rechediensten meer mogelijkheden hebben dan een forensisch onderzoeksbureau.»*⁵⁴⁴

Voormalig lid van de raad van toezicht Dreimüller kan zich niet vinden in het besluit van Rentree om de bestuurder en de raad van toezicht niet aansprakelijk te stellen. Op 12 februari 2011 vraagt hij aan Minister Donner om na te gaan of de toezichthouders van Rentree verwijtbaar onzorgvuldig zijn geweest in hun toezichthoudende taak.⁵⁴⁵ Tevens verzoekt hij inzage in het rapport van het forensisch onderzoek. Volgens de Minister blijkt uit het forensisch onderzoek geen verwijtbaar onzorgvuldig handelen dat tot materiële schade voor Rentree heeft geleid.⁵⁴⁶ De Minister stelt hem het forensisch onderzoek niet beschikbaar. De heer Dreimüller zet door en komt in contact met Kamerlid Jansen (SP-fractie). Het niet aansprakelijk stellen van de bestuurder of de raad

⁵³⁹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dekker, 30 juni 2014.

⁵⁴⁰ E-mail Ministerie van BZK aan Rentree, 2 november 2011.

⁵⁴¹ E-mail van Ministerie van BZK (directeur Wijken) aan Rentree (L. van Asten), 25 januari 2011.

⁵⁴² Dolte Stedenbouw (september 2012).

⁵⁴³ Brief Minister voor WWI aan Ecorys Nederland BV (de heer Lensen), 8 september 2010, ABC 2010023446 (bijlage).

⁵⁴⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁵⁴⁵ Brief van de heer Dreimüller aan Minister Donner, 12 februari 2011.

⁵⁴⁶ Brief van Minister Donner aan de heer Dreimüller, 3 maart 2011, WWI/ABC 2011040030.

van toezicht roept vragen op bij de Tweede Kamer. Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer wordt het forensisch onderzoek op 1 juni 2011 vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de Kamerleden.⁵⁴⁷ De Tweede Kamer stelt vervolgens zogenaamde feitelijke vragen over het forensisch rapport. Na de vertrouwelijke beantwoording daarvan debatteert de Tweede Kamer in een algemeen overleg op 6 oktober 2011 over het forensisch onderzoek van Rentrete.⁵⁴⁸ Het eerste deel van dit debat is besloten en gaat over de feiten van het forensisch onderzoek. Het tweede deel van het debat is openbaar. Naar aanleiding van dit debat dient Tweede Kamerlid Jansen (SP-fractie) op 16 november 2011 een motie in, medeondertekend door Kamerleden van de fracties van de PVV, de PvdA, het CDA en de VVD, waarin hij de regering verzoekt te bevorderen dat de twee leden van de toenmalige raad van toezicht alsnog hun functie ter beschikking stellen.⁵⁴⁹ Deze twee rvt-leden zijn benoemd in 2006 respectievelijk 2008. Uit het forensisch onderzoek blijkt namelijk dat «*de voormalige raad van toezicht nalatig is geweest bij het uitoefenen van zijn toezichthoudende taak rond een viertal grondtransacties*». Minister Donner zegt in zijn oordeel over de motie dat hij de motie ontraadt omdat de trias politica ervan uitgaat dat de Kamer, de wetgever, niet oordeelt over personen. Hij ontraadt de motie «*uit het oogpunt van zelfbescherming van de Kamer*».⁵⁵⁰ Op 22 november 2011 neemt de Tweede Kamer deze motie aan.

In het openbaar verhoor wordt oud-Minister Donner naar zijn oordeel destijds over de motie gevraagd:

De heer **Donner**: «*De Kamer is geen rechter. Dan dreigt het een veemgericht*⁵⁵¹ *te worden. In dit geval dreigde dat ook. Het ging om twee personen die vlak voor het aftreden van de anderen waren aangetreden, bij wijze van overgang. Voor zover na te gaan was – dat is achteraf ook gebleken – waren zij volstrekt niet betrokken bij de besluitvorming die had plaatsgevonden en die in het geding was. De Kamer oordeelde hier dus op basis van een emotie. Zo oordeel je niet over mensen. Om die reden heb ik de motie ontraden en heb ik haar vervolgens ook niet uitgevoerd.*» (...)

De heer **Donner**: «*Dat is mijn mening en mijn oordeel. Dat is mijn inzicht in de staatsrechtelijke verhoudingen. Ik denk dat het misgaat als de Kamer dat te veel doet en dat mensen dan onrecht wordt aangedaan.*»⁵⁵²

Voormalig Kamerlid Jansen (SP-fractie) noemt in zijn openbaar verhoor de reactie van Minister Donner destijds «*geen aansprekende redenering*», mede omdat Minister Van der Laan hiervoor wél de raad van commissarissen bij corporaties als Woonbron en Rochdale naar huis stuurt.⁵⁵³ Uit het casusonderzoek naar de corporaties Woonbron (hoofdstuk 2) en Rochdale (hoofdstuk 3) blijkt dat Minister Van der Laan aangedrongen heeft op het vertrek van de raad van commissarissen.

⁵⁴⁷ Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 186.

⁵⁴⁸ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 210.

⁵⁴⁹ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 213.

⁵⁵⁰ Handelingen II 2011/12, nr. 24, item 3, p. 4–5.

⁵⁵¹ Van Dales» groot woordenboek der Nederlandse taal (14^e editie, 2010) omschrijft het als volgt: *buiten de normale rechtsbedeling staande geheime rechtsinstantie, uitgaande van geheime genootschappen of politieke partijen, en gebruikt om onwettige tegenstanders te elimineren.*

⁵⁵² Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

⁵⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Jansen, 26 juni 2014.

Begin 2012 besluit één van de rvt-leden van Rentree zelf om niet voor een tweede termijn te gaan.⁵⁵⁴ Het tweede rvt-lid treedt enkele maanden daarna af.⁵⁵⁵ Al is het aftreden van de twee voormalige rvt-leden uit eigen beweging, de motie zorgt er wel voor dat het Rijk een contra-expertise uitvoert op de juridische analyse naar aanleiding van het forensisch onderzoek van Rentree. Het onderzoek gaat zowel in op het handelen van de raad van toezicht als op het handelen van de bestuurder. Deze contra-expertise verschijnt op 27 april 2012, en de Tweede Kamer ontvangt dit rapport op 29 juni 2012.⁵⁵⁶ De conclusie van de contra-expertise is dat op basis van de voorgelegde stukken de (voormalige) raad van toezicht niet zodanige fouten heeft gemaakt dat zij aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade. Het rapport concludeert verder dat de voormalige bestuurder van Rentree ernstige fouten heeft gemaakt en mogelijk persoonlijk aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade die Rentree in dit project heeft geleden. De Minister en de huidige raad van toezicht van Rentree nemen deze conclusies over, wat tot gevolg heeft dat Rentree civielrechtelijke stappen in dit kader onderneemt.⁵⁵⁷ In 2012 doet Rentree aangifte van mogelijke strafbare feiten gepleegd door Teuben. In 2013 laat het Openbaar Ministerie aan Rentree weten geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Rentree dagvaart de heer Teuben op 26 april 2013 en stelt hem hoofdelijk aansprakelijk voor de geleden schade.⁵⁵⁸ Dit onderzoek loopt op het moment van dit schrijven nog.

5.3 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf volgt een analyse van de casus Rentree. Hierbij probeert de commissie antwoord te krijgen op de vragen: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

5.3.1 Wat ging er mis?

De casus Rentree is het verhaal van een woningcorporatie die onder leiding van directeur-bestuurder Teuben en gestimuleerd door Rijks-overheid en gemeente, besluit tot het overnemen van de regie op de uitvoering van de wijkvernieuwing in de Rivierenwijk. Hiermee gaat de corporatie investeringen op zich nemen als de uitvoering van infrastructuur en sociale projecten die ver buiten haar kernactiviteiten liggen. De ambities van directeur-bestuurder nemen de overhand boven gezond risicomanagement en het in control houden van de organisatie. Hierdoor ontstaat een organisatie met onvoldoende bewustzijn voor financiële risico's, een tekortschietend systeem van kracht en tegenkracht en een raad van toezicht die zich laat sussen door mooie woorden en zich zo buitenspel zet.

Ambities en verwachtingen in de Rivierenwijk

Rentree wil in de Rivierenwijk de positie van de bewoners verbeteren en kiest voor een integrale wijkaanpak. Rentree pakt de vernieuwing samen met de gemeente en de bewoners op en deze zijn enthousiast over de werkwijze van Rentree. De gemeente komt de actieve inzet van Rentree goed uit en draagt de regie op de uitvoering over aan de corporatie. Daardoor wordt Rentree bijvoorbeeld hoofdaannemer van een infrastruc-

⁵⁵⁴ Verslag rvt Rentree, 7 februari 2012.

⁵⁵⁵ Verslag rvt Rentree, 27 maart 2012.

⁵⁵⁶ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 254.

⁵⁵⁷ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 254.

⁵⁵⁸ Aangangsel van de Handelingen II 2012/13, nr. 2710.

tuurproject (verdiepen Amstellaan) en van het uitvoeren van de sociale pijler in de wijkaanpak, waaronder de begeleiding van schooluitval. Over het hoofdaannemerschap van het project Amstellaan hebben Rentree en de gemeente uiteenlopende verwachtingen. De gemeente verwacht dat de corporatie naast de volledige realisatie van de infrastructuur, ook de bijbehorende risico's op zich neemt. Rentree gaat ervan uit dat dit nog ter onderhandeling is. De heer Teuben spreekt de intentie uit voor de investering van vier miljoen euro en Rentree wekt hiermee bij bewoners, gemeente én bezoekende Kamerleden de verwachting dat Rentree het ambitieuze plan uitvoert. De door Rentree toegezegde vier miljoen euro had uiteindelijk nog hoger uit kunnen vallen indien het project op de aanvankelijk bedoelde wijze was uitgevoerd. Uit twee second opinions die destijds zijn uitgevoerd blijkt een reële kans op kostenoverschrijding en Rentree noemt zelf een maximale investering van 26,5 miljoen euro in de aanvraag die de corporatie voor deze nevenactiviteit bij de Minister indient. Rentree versobert of heroverweegt het plan niet en treedt niet opnieuw in overleg met de gemeente over de financiën.

Financieel mismanagement van het project Amstellaan

De financiering van het project Amstellaan is opmerkelijk. Het WSW geeft aanvankelijk aan dit project niet te willen borgen vanwege de grote niet-volkshuisvestelijke component. Dit plaatst Rentree voor de keuze: de ambities temperen of op zoek gaan naar andere financiering voor de Amstellaan en gehele Rivierenwijk. Rentree kiest voor dit laatste, met dien verstande dat Rentree niet kiest voor aanvullende financiering door andere partijen, maar voor de optie om de benodigde middelen zelf te verwerven door een derde deel van Rentree's goedkope huurwoning-voorraad te verkopen middels een zogenaamde doorzakconstructie. De gemeente steunt dit plan in een brief aan de Minister. Tegelijkertijd blijft directeur-bestuurder Teuben in discussie met het WSW over de borging van de Amstellaan. Het WSW beraadt zich dan alsnog over een gedeeltelijke borging van het project, zonder rekening te houden met de eigen twijfels over de kredietwaardigheid voor Rentree van begin 2009. Het argument is niet zozeer financieel-economisch van aard, maar lijkt meer politiek van karakter: het WSW zou anders moeten uitleggen waarom een corporatie in uitgerekend een krachtwijk geen steun krijgt om te investeren. Rentree dient in september 2009 twee aanvragen in bij de minister: een voor het doorzakken van ruim 1.300 goedkope huurwoningen naar een aparte bv, om te verkopen aan particulieren en een voor het project Amstellaan als nevenactiviteit. Uiteindelijk is het harde «nee» van Minister van der Laan én het schorsen van de directeur-bestuurder nodig om de ambities van Rentree voor de verdiepte aanleg van de Amstellaan een halt toe te roepen. Hiermee wordt een financieel debacle voorkomen.

Grond Schalkhaar blijkt miskoop

In 2008 besluit Rentree tot de aankoop van grond in Schalkhaar voor een totaalbedrag van 13,5 miljoen euro. Bij de aankoop van grond in Schalkhaar gaat de corporatie in haar berekeningen vooral uit van een grondprijs die haalbaar is volgens haar eigen projectdoorrekening. Maar zij gaat te weinig uit van de werkelijke marktwaarde van de grond die gerelateerd is aan het aantal en het type te realiseren woningen, de kans op bestemmingswijziging en het moment van ontwikkeling. Al is op basis van gemeentelijke documenten de inschatting te maken dat binnen tien jaar woningbouwontwikkeling mogelijk is, het feit dat er op het perceel een hoogspanningsmast staat verkleint de kans op ontwikkeling van minimaal een deel van de grond en maakt de locatie minder aantrekkelijk om te wonen. Directeur-bestuurder Teuben ziet echter deze aankoop als

een strategische kans en is optimistisch over de mogelijkheden voor woningbouw. Voormalig rvt-lid Kemperman en voormalig extern toezichthouder Lensen spreken Teuben tegen en geven aan dat de kans groter is dat er nooit ontwikkeld gaat worden. Een extern advies bestempelt de grondpositie als «zeer matig». De werkelijke potentie van de locatie met een hoogspanningsmast is (zwaar) overschat.

Gemakkelijke toegang tot financiering maakt miskoop mogelijk

Ook collega corporatie Ieder1 heeft interesse in de aankoop van de grondpositie in Schalkhaar. Er ontstaat een concurrentiestrijd tussen de twee corporaties en dit heeft een prijsopdrijvend effect. Uiteindelijk koopt Rentreë de grond aan voor de vraagprijs van de verkoper, wetende dat de verkoper in relatief korte tijd negen miljoen euro winst maakt en zonder in de prijs voldoende rekening te houden met de aanwezige hoogspanningsmast. Door de veel te hoge aankoopssom geeft corporatie Rentreë onvoldoende blijk van kennis om dit type aankopen te doen. Rentreë denkt haar veel hogere bod te kunnen veroorloven omdat de waarde van haar vastgoed nog stijgt en ze hiermee toegang heeft tot ruimere mogelijkheden voor het lenen van geborgd geld. De prijs lijkt hiermee veel meer bepaald door de toegang tot financiering dan door het opbrengstpotentieel van de grond. Door de aankoop lekt uiteindelijk een bedrag van elf miljoen euro aan maatschappelijk vermogen weg. Anderhalf jaar na de aankoop vindt er namelijk een afwaardering van de grond voor dit bedrag plaats. De voormalig directeur-bestuurder wijt dit vooral aan de kredietcrisis.

5.3.2 Hoe kon dat gebeuren?

Gedrag: bevlogenheid slaat om in eigengereidheid

De ruimte die corporaties hebben in het kader van zelfregulering, wordt in het geval van bestuurder Teuben steeds meer gebruikt om een geheel eigen koers te bepalen. Vanuit zijn bevlogenheid om de corporatie breed in te zetten als emancipatiemachine voor bewoners en het succes dat hij hier aanvankelijk mee boekt, slaat hij door naar dominantie en miskent hij de grenzen en financiële mogelijkheden van zijn eigen organisatie. Een duidelijk signaal als de afgifte van een B1-oordeel door het CFV, heeft voor de voormalig directeur-bestuurder onvoldoende remmende werking. Zijn ambitie en veranderingsdrang leidt tot een organisatie-model voor Rentreë dat afgeleid lijkt te zijn van een multinational. Er ontstaat een corporatie waarin de activiteiten zijn ondergebracht in elf dochtermaatschappijen, waaronder ook veel investerings- en leefbaarheidsprojecten. Voor de interne toezichthouder wordt het goedkeuren van elf jaarrekeningen haast onwerkbaar.

Bij de aankoop van Schalkhaar maakt Teuben maximaal gebruik van zijn bestuursmandaat. Hij informeert de raad van toezicht alleen zijdelings en legt haar geen apart investeringsbesluit voor. De directeur-bestuurder sust zijn raad van toezicht met mooie woorden en zijn grote feitenkennis. Wanneer de raad van toezicht aan de voormalig directeur-bestuurder in het voorjaar van 2009 kritischer wordt en vragen stelt over wezenlijke onderwerpen als de financiële continuïteit of de risicobeheersing bij projecten, krijgt de raad van toezicht antwoorden in de lijn van «het komt allemaal wel goed» en «we zijn nog in gesprek of in discussie».⁵⁵⁹ Terwijl op dat moment het CFV aankondigt een B1-oordeel te geven, wat inhoudt dat de extern toezichthouder van mening is dat voorgenomen activiteiten van Rentreë de corporatie op financieel gebied in gevaar brengen.

⁵⁵⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

De heer **Kemperman**: *«Hij straalde uit: ik ben gewoon de volkshuisvestelijke onderkoning van Nederland, met een visie. Hij werd op handen gedragen door de lokale en landelijke politiek.»*⁵⁶⁰

De heer **Lensen**: *«Er was een organisatiestructuur waarin allerlei verantwoordelijkheden bij andere mensen neergelegd werden. Dat ging ook bijna om de eindverantwoordelijkheid. Als je niet uitkeek, moest de directeur-bestuurder ook nog alsjeblieft zeggen om te weten hoe het in elkaar stak.»*⁵⁶¹

Grenzen: overheden vormen stimulans

De casus Rentree illustreert hoe de intenties uit het rijksbeleid in het kader van de Wijkaanpak en later het krachtwijkenbeleid (periode 2003–2009) om kunnen slaan in grenzeloze ambities.⁵⁶² Opvallend is dat de Minister en de gemeente Deventer de corporatie aanvankelijk prijzen voor haar vergaande aanpak en om haar investeringen in leefbaarheid en aanverwante zaken. Tegengeluiden, zoals die van de heer Priemus, die aangeven dat deze investeringen voorbij de maatschappelijke taak van een corporatie gaan, krijgen onvoldoende bijval. Door zijn bevoegenheid weet Teuben gemeente en Rijk mee te krijgen in zijn plannen. Onder aanmoediging van de overheid kan een ambitieuze directeur zo de grenzen van wat de taak voor de corporatie is, zeer ruim interpreteren. Met als gevolg het overnemen van de regie in een wijkontwikkeling (met bijvoorbeeld inzet in projecten als schooluitval) en plannen voor de aanleg van een verdiepte weg.

Maar ook de gemeente gaat over de eigen grenzen van haar taakopvatting heen als zij de aanleg van infrastructuur in handen legt van de corporatie, als deze met een mooier plan komt dan zij zelf kan realiseren.

Governance: goed toezicht vergt standvastige toezichthouders

De interne toezichthouder van Rentree heeft er moeite mee haar gedreven bestuurder, met bovendien een enorme dossierkennis, af te remmen. De raad van toezicht van Rentree stelt zich aanvankelijk meegaand op. Het tij keert wanneer de heer Kemperman begin 2008 toetreedt. Maar ook de heer Kemperman moet lang volhouden om uiteindelijk de andere leden van de raad te laten inzien dat bij Rentree te grote financiële risico's worden genomen met ambitieuze projecten. Het overgrote deel van de raad van toezicht lijkt op papier genoeg geëquipeerd, maar biedt in de praktijk onvoldoende tegenkracht.

De heer **Kemperman**: *«Voor de toezichthouders geldt: doen waar je voor besteld bent, ook al is dat niet leuk. Als je bij jezelf voelt dat je dat niet plezierig vindt, dat je er moeite mee hebt, dat je het conflict schuwt, wees dan ook zo dapper om te zeggen: dan zit ik daar niet op mijn plek.»*⁵⁶³

Geld: monopoly met maatschappelijk geld

Bij Rentree botsen de ambities en intenties met de financiële mogelijkheden van de corporatie. Als aan de financiële mogelijkheden een einde lijkt te komen, gaat Rentree op zoek naar andere financieringsvormen. De oplossing die haar voor ogen staat lijkt «eenvoudigweg» een straatje woningen te verkopen. De ambities in de Rivierenwijk wil Rentree

⁵⁶⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

⁵⁶¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁵⁶² Zie deelrapport Politieke besluitvorming, hoofdstukken 5 en 6.

⁵⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 11 juni 2014.

namelijk financieren door een derde van haar totale sociale woningbezit via een doorzakconstructie te verkopen. Bij de grondaankoop in Schalkhaar is teveel betaald door Rentree voor een niet optimale locatie, waarbij zij gaat opbieden tegen een andere corporatie. Op deze aankoop is inmiddels een bedrag van elf miljoen euro afgeboekt.

5.3.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Bestuur Rentree

Centrale speler en eindverantwoordelijke bij de casus Rentree is voormalig directeur-bestuurder Teuben. Door zijn enthousiasme en doorzettingsvermogen weet hij draagvlak te krijgen voor zijn grote ambities en te risicovolle projecten, waaronder projecten die niet tot de volkshuisvesting behoren. Teuben heeft onvoldoende oog voor gezond risicomanagement en het in control houden van de organisatie. Onder zijn leiding loopt de situatie bij Rentree uit de hand en komt zij in financiële problemen. De heer Teuben geeft zelf aan dat hij vindt naar behoren te hebben gefunctioneerd. Dat kort na het uitbreken van de kredietcrisis Rentree al in de financiële problemen kwam, is echter te verklaren door de scherpe financiële koers die de corporatie tot eind 2009 vaart en daardoor te weinig vlees op de botten heeft om tegenvallende omstandigheden op te kunnen vangen. De raad van toezicht kaart in het voorjaar van 2009 bij hun directeur-bestuurder aan dat hij hen onvoldoende als klankbord ziet en teveel in een controlerende rol ziet. In plaats van het verbeteren van de relatie, geeft de heer Teuben zijn raad van toezicht de schuld door hen niet de sparringpartner te noemen die hij gewenst had.

De raad van toezicht

De raad van toezicht is jarenlang meegaand met de ambities van Rentree. De eerste kritische signalen van de heer Dreimüller (in 2006) dringen onvoldoende door tot de leden van de raad van toezicht. Pas als de heer Kemperman als ervaren controller in de vastgoedsector met inhoudelijke argumenten komt en dit meer dan een jaar blijft herhalen, beginnen de andere leden de ernst van de situatie in te zien. Het vergt veel inzet en lang volhouden om dit als enkeling voor elkaar te krijgen. Op basis van het forensisch onderzoek en aanvullende analyses, is vastgesteld dat de raad van toezicht geen aantoonbaar verwijtbaar gedrag heeft vertoond. De commissie is van mening dat de raad van toezicht te passief is geweest en onvoldoende fungeerde als tegenkracht voor een ambitieuze directeur-bestuurder.

De accountant

Accountant PwC heeft bij Rentree tot aan de accountantswissel eind 2009 zijn bedenkingen weliswaar in managementletters op papier gezet, maar had zich kritischer kunnen opstellen in de besprekingen tussen de bestuurder en de raad van toezicht.

Als begin 2010 een nieuwe accountant komt, voert deze een correctie uit op de Jaarrekening 2008 met een afwaardering van het eigen vermogen van ruim 67 miljoen euro.

De Minister

Het ministerie heeft in 2008 de inbreng van Rentree in de Rivierenwijk (inclusief het project Amstellaan) als passend gezien in het kader van het krachtwijkenbeleid. Het valt op dat het ministerie aanvankelijk geen bezwaren heeft dat een corporatie de regie op de uitvoering overneemt

van de gemeente. Zij vraagt zich bijvoorbeeld niet af of het passend is dat een corporatie de bij deze taak behorende kosten voor haar rekening neemt. Eind 2009 adviseert de toetsgroep van het ministerie negatief over de inzet van de corporatie in het project Amstellaan op basis van de regelgeving voor nevenactiviteiten (de MG 2001-26). Hierdoor is de inbreng van de corporatie proportioneel gebleven in verhouding tot de woningbouw binnen het project en de investering beperkt tot vier miljoen euro.

De opeenvolgende Ministers Winsemius, Vogelaar en Van der Laan spreken hun lof uit voor de werkwijze van Rentree, en leggen dit vast in de jaarlijkse oordeels- en zienswijzebrieven. Ook het wijkenbeleid, gericht op het aanwenden van het vermogen van corporaties voor leefbaarheidsinvesteringen, werkt bij Rentree als een stuwende kracht om taken over te nemen die niet «des corporatie» zijn. Na het ontslag van de heer Teuben gaat Minister Van der Laan kordaat in op het verzoek van de raad van toezicht om een externe toezichthouder aan te stellen bij Rentree. In de herstelperiode gaat Minister Donner pas na lang aandringen en een Kamermotie uiteindelijk in op het verzoek van de Kamer om verder onderzoek te verrichten naar de aansprakelijkheid van de bestuurder en de raad van toezicht.

Het CFV

Het CFV heeft Rentree in 2009 het B1-oordeel gegeven. Dit oordeel is niet alleen gegeven op basis van de verslechterende marktomstandigheden als gevolg van het uitbreken van de kredietcrisis. Ook de te hoge ambities in verhouding tot de financiële mogelijkheden heeft het CFV duidelijk benoemd in haar beoordeling.

Het WSW

Het WSW heeft in deze casus ambivalent gehandeld. Eerst geeft het WSW aan dat het project Amstellaan niet past binnen de regels voor WSW-borging. Dan gaat directeur-bestuurder met het WSW in discussie, en gaat het WSW alsnog meedenken om onder de noemer van leefbaarheid een oplossing te verzinnen om de financiering van het project Amstellaan gedeeltelijk te borgen. Dit gebeurt, terwijl het WSW op de hoogte is van de financieel kwetsbare situatie van Rentree en de scherpe koers die de bestuurder vaart. Het WSW kiest er in haar beleid voor om dit soort risicovolle situaties niet snel bespreekbaar te maken met een de raad van toezicht. Signalen blijven op die manier binnen het WSW en belanden niet bij de interne toezichthouder.

Tweede Kamer

De Tweede Kamer gaat verschillende keren op werkbezoek in de Rivierenwijk. Kamerleden zijn daarmee op de hoogte van het feit dat de inzet van de corporaties veel verder gaat dan de kerntaak van een corporatie. In die tijdsperiode wordt dat niet als problematisch ervaren.

Na de schorsing van de bestuurder stimuleert Kamerlid Jansen (SP-fractie) via een motie dat de bestuurder alsnog civielrechtelijk aansprakelijk gesteld wordt. De Tweede Kamer zet hiermee aan tot een rechterlijke uitspraak over het handelen van een bestuurder.

Gemeente Deventer

De gemeente Deventer heeft de regie op de wijkontwikkeling, inclusief het organiseren van diverse maatschappelijke (gemeentelijke) taken, te makkelijk uit handen gegeven aan de corporatie. Het overdragen van een infrastructureel project door een gemeente aan een corporatie staat op gespannen voet met de eigen taak als verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening en openbare werken.

6 WONINGSTICHTING GEERTRUIDENBERG (WSG)

Woningstichting Geertruidenberg (WSG) is een kleine corporatie die in grote financiële problemen komt. De casus WSG vertoont een aantal parallellen met Vestia. Niet alleen omdat de problemen zich kort na elkaar aandienen, maar ook omdat bij beide corporaties uiteindelijk een sanering volgt waarvan de kosten door de rest van sector betaald moeten worden.

De casus WSG is interessant en relevant voor de commissie om zicht te krijgen op de factoren en actoren die dit fiasco mogelijk hebben kunnen maken. WSG is met circa 4.100 woningen een kleine corporatie. Toch heeft deze corporatie in 2009 de meeste ruwe bouwgrond (exclusief verbindingen) van alle corporaties en de hoogste schuld per woning van alle corporaties (zo'n € 200.000 per woning).⁵⁶⁴ Ook krijgt zij relatief gezien de grootste saneringssteun; in totaal 117,7 miljoen euro. Dat is weliswaar veel minder dan Vestia, maar per woning een veelvoud van de steun die Vestia nodig heeft om gered te worden.

Hoe kon dit gebeuren? Wat was de rol van de directeur-bestuurder? Wat wisten en deden het ministerie, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)? Deze vragen staan centraal in deze casus. Achteraf blijkt de toenmalig Staatssecretaris Remkes een vooruitziende blik te hebben gehad met zijn opmerking: *«Ik zou deze Kamer weleens willen horen als een corporatie die substantieel de grondmarkt is opgegaan, een enorme zeperd heeft gehaald omdat de grondmarkt in elkaar is gedonderd.»*⁵⁶⁵ Deze casus leert ons veel over WSG, maar zeker ook over enkele tekortkomingen in het stelsel.

6.1 Introductie

6.1.1 De casus in vogelvlucht

WSG komt in 2010 in grote financiële problemen. In voorgaande jaren investeert WSG veel in grond. In totaal koopt de corporatie 205 hectare aan, waarmee WSG de grootste grondbezitter onder de corporaties is, de verbindingen van corporaties niet meegeteld.⁵⁶⁶ Ook investeert WSG in zorgcomplexen en commercieel vastgoed. De heer Peter Span is bijna zeventien jaar enige bestuurder bij WSG en verantwoordelijk voor deze aankopen. Dit legt de corporatie aanvankelijk geen windeieren. Zo sluit WSG het jaar 2008 nog af met 11 miljoen euro winst; gezien de omvang van de corporatie een grote winst. WSG gaat echter ten onder aan de enorme financieringslasten die gepaard gaan met de aankoop van grond. De ontwikkelingsdrang zorgt ervoor dat de balans in tien jaar tijd bijna vertienvoudigt: van 85 miljoen euro in 2000 naar 838 miljoen euro in 2010. Mede door de vastgoedcrisis daalt het bezit, vooral de bouwgrond, sterk in waarde en komen geplande en lopende projecten nauwelijks meer van de grond. De financiële lasten dalen echter niet. Zo kan het gebeuren dat

⁵⁶⁴ In CFV Cijfers in Perspectief 2012 komt de gemiddelde lening per verhuureenheden op € 181.500 uit.

⁵⁶⁵ Kamerstuk II, 2000/01, 27 559, nr. 22.

⁵⁶⁶ Het komt regelmatig voor dat corporaties hun grondposities onderbrengen in een dochteronderneming, ofwel verbinding, vaak in de rechtspersoon van een bv, of cv/bv. Zie ook paragraaf 8.3.3 in dit deelrapport.

in 2011 het eigen vermogen slinkt van 68 naar 4 miljoen euro, mede omdat de waarde van de grond afgeboekt moet worden. Span treedt in maart 2011 in overleg met de raad van toezicht (rvt) van WSG terug als directeur-bestuurder.

Rechtszaken

In 2011 start WSG een civielrechtelijke procedure tegen Span. De claim vloeit voort uit een onderzoek van accountantskantoor PwC.⁵⁶⁷ Daarnaast doet WSG in 2011 aangifte tegen oud-bestuurder Span wegens verduistering en valsheid in geschriften. Het Openbaar Ministerie (OM) start een strafrechtelijk onderzoek, maar op 11 juli 2013 laat het OM aan WSG weten geen aanknopingspunten te hebben voor strafrechtelijke vervolging van de heer Span.

Op 9 oktober 2013 doet de rechtbank in Breda uitspraak in de civielrechtelijke zaak, die uitpakt in het nadeel van WSG. De rechter wijst de schadeclaim van 9,2 miljoen euro van WSG aan het adres van Span van de hand. WSG moet Span € 287.000 betalen.⁵⁶⁸

Financiële en maatschappelijke gevolgen

Op 2 december 2011 komen de problemen bij WSG ook «in Den Haag» op de politieke agenda. Minister Donner schrijft aan de Tweede Kamer dat hij een extern toezichthouder aanstelt en dat WSG saneringssteun moet aanvragen.⁵⁶⁹ Bij voldoende opbrengst kan de sanering zonder geldelijke steun van het CFV worden afgerond. De Minister gaat vooralsnog uit van «een saneringssteun in de omvang van 0 euro». Dit blijkt een onderschatting. Uiteindelijk krijgt WSG, nog geen twee jaar later, een bedrag van 117,7 miljoen euro aan saneringssteun van het CFV. Dat is het op twee na grootste bedrag ooit dat het CFV verleent aan saneringssteun. Het grootste bedrag gaat in 2012 naar Vestia.⁵⁷⁰

De situatie bij WSG is uit de hand gelopen. Het beeld van de Minister is dat: «De problemen zijn ontstaan doordat de voormalige directeur-bestuurder teveel risico heeft genomen. De Raad van Toezicht heeft onvoldoende tegenwicht geboden op dit punt.»⁵⁷¹ Een beeld dat het interim-bestuur van WSG, het CFV en het WSW delen.

Behalve alle corporaties, die via een heffing de saneringssteun van het WSG betalen, lijken ook de huurders de dupe. In het kader van het saneringsplan worden ongeveer alle denkbare maatregelen opgesomd die WSG de komende jaren kan of moet treffen om – naar verwachting in 2018 – weer uit de rode cijfers te zijn. WSG moet bezittingen verkopen, projecten vertragen of stopzetten, de huren verhogen en het onderhoud beperken tot het strikt noodzakelijke. De huidige WSG-directeur Liesbeth van Beek zegt op 30 juli 2013 in NRC Handelsblad: «De noodsteun van 118 miljoen euro voor WSG is veel geld (de twee na grootste redding van een corporatie ooit), maar toch de goedkoopste oplossing (...). In de huidige markt zijn geen andere corporaties of andere beleggers te vinden die bereid zijn het vastgoed over te nemen.»⁵⁷²

⁵⁶⁷ Trouw, 10 november 2011.

⁵⁶⁸ Rb Zeeland – West-Brabant 9 oktober 2013, 02/257827/HA ZA 13-5.

⁵⁶⁹ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁵⁷⁰ Vestia krijgt in 2012, 675 miljoen euro, wat neer komt op circa € 7.500 gemiddeld per woning. WSG krijgt in 2013 118 miljoen euro, wat neer komt op € 28.000 gemiddeld per woning.

⁵⁷¹ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁵⁷² NRC Handelsblad, 20 juli 2013.

Relevantie van deze casus

De commissie vindt deze casus vooral interessant omdat deze illustreert dat corporaties soms onevenredig grote grondposities innemen, met alle gevolgen van dien als de markt omslaat. In totaal hebben corporaties al 800 miljoen euro op grondposities moeten afboeken, blijkt uit het sectorbeeld 2013 van het CFV (zie ook Hoofdstuk 8, paragraaf 8.3). Daarnaast illustreert deze casus dat de macht en invloed van de directeur-bestuurder té groot kan zijn. Maar ook laat de casus duidelijk zien dat zoiets alleen kan wanneer interne en externe toezichthouders hun verantwoordelijkheid niet nemen. Tot slot is deze casus illustratief voor de mate waarin gemeenten soms afhankelijk zijn van een corporatie en – in dit geval – een veel te groot vertrouwen stellen in de corporatie. De casus WSG is wat dat betreft ook bijzonder omdat deze deels al eerder in het kader van een enquête is onderzocht. In dit geval een raadsenquête, uitgevoerd door de gemeenteraad van Geertruidenberg, die geleid heeft tot het vertrek van de verantwoordelijk wethouder Ruimtelijke Ordening.⁵⁷³

Figuur 6.1 Chronologie WSG

Datum	Onderwerp
Juni 2009	PBL rapport over grondposities, waaronder WSG
Juli 2010	WSG krijgt A2-oordeel van CFV
September 2010	CFV verzoekt WSG opstellen plan
December 2010	CFV beoordeelt plan van aanpak WSG als onvoldoende
Maart 2011	Start de heer Ruigrok als adviseur naast bestuurder Span
Maart 2011	De heer Span treedt terug als bestuurder
April 2011	Benoeming interim-bestuurder Ruigrok
Mei 2011	Aftreden voorzitter en twee leden rvt WSG
Mei 2011	Benoeming de heer Lensen tot interim-voorzitter rvt
Augustus 2011	Verwachte overname bod Vestia op WSG, bod blijft uit
November 2011	Start civielrechtelijke procedure door WSG tegen voormalig bestuurder Span
November 2011	Aangifte bij het OM door WSG tegen voormalig bestuurder Span
December 2011	Aanstelling extern toezichthouder Erents door minister
December 2011	Saneringssteun in de lijn van € 0
Januari 2012	Aftreden resterende twee leden rvt
Januari 2012	Opdracht raadsonderzoek gemeenteraad Geertruidenberg
Februari 2012	De heer Klokhuys vervangt Erents als extern toezichthouder
April 2012	Nieuwe rvt WSG compleet, Lensen blijft aan als voorzitter in vaste dienst
Mei 2012	Indiening saneringsplan door WSG bij CFV
Oktober 2012	Mevrouw Van Beek nieuwe bestuurder WSG
Juli 2013	Toekenning 117 miljoen euro saneringssteun door CFV
Oktober 2013	Uitspraak rechtbank: WSG moet Span vergoeding betalen

6.1.2 De corporatie in vogelvlucht

De woningstichting Geertruidenberg (WSG) wordt opgericht in 1962. Tot halverwege de jaren negentig is en blijft het een kleine, vooral lokale corporatie. Zo heeft WSG in het jaar 1995 nog een zeer bescheiden omvang. Er werken acht mensen en er zijn 1.088 woningen, 148 parkeerplaatsen en één bedrijfspand in beheer. Net als bij veel andere corporaties verandert dat na de bruterij. De zelfstandigheid leidt tot meer ambitie, meer financiële armslag en een veel breder palet aan activiteiten. Mede door schaalvergroting en fusie groeit WSG vijftien jaar later uit tot een ondernemende corporatie met onder meer 4.100 woningen, 36 kantoren, 21 medische centra, 27 winkels, 205 hectare grond, zeven horecagelegen-

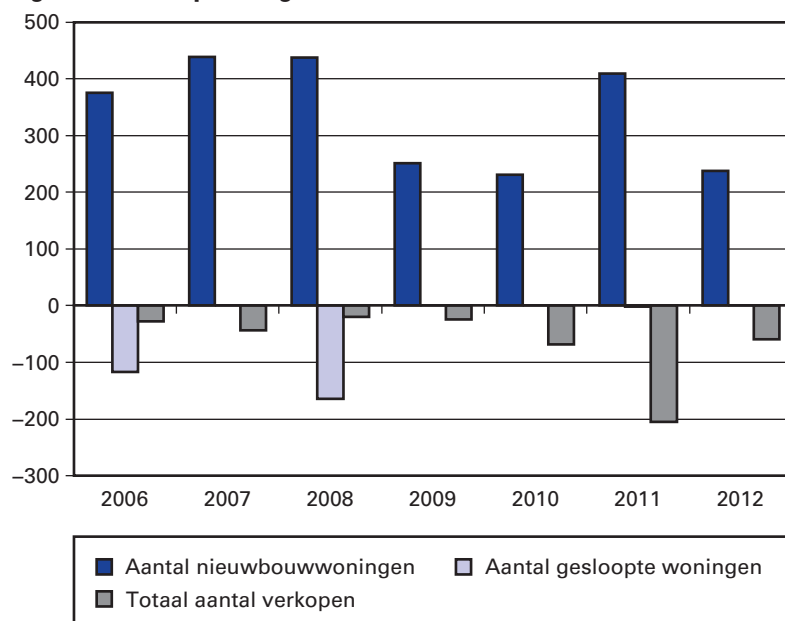
⁵⁷³ Necker van Naem (5 april 2013); De Volkskrant, 4 juni 2014.

heden en zo'n 30 medewerkers. WSG maakt naam als de woningcorporatie met het grootste grondbezit van Nederland. Daarnaast is WSG ook bekend om de woon-zorgcomplexen die de corporatie bouwt. Van de 4.100 woningen van WSG gaat het om zo'n 2.000 verhuureenheden met een zorgindicatie.

In onderstaande figuur staan gegevens uit Corporaties in Perspectief (CiP) voor de periode 2006–2012. WSG valt in CiP in de referentiegroep «ouderenhuisvesting.» Dit is een groep van achttien woningcorporaties van verschillende omvang. De grootste (Woonzorg Nederland) heeft zo'n 45.000 verhuureenheden en de kleinste (Veron), slechts 174. Onderstaande figuren bevatten enkele cijfers over de productie en leningen van WSG. Uit de gegevens in Corporaties in Perspectief (CiP) van het CFV en onderstaande figuren blijkt onder andere dat:

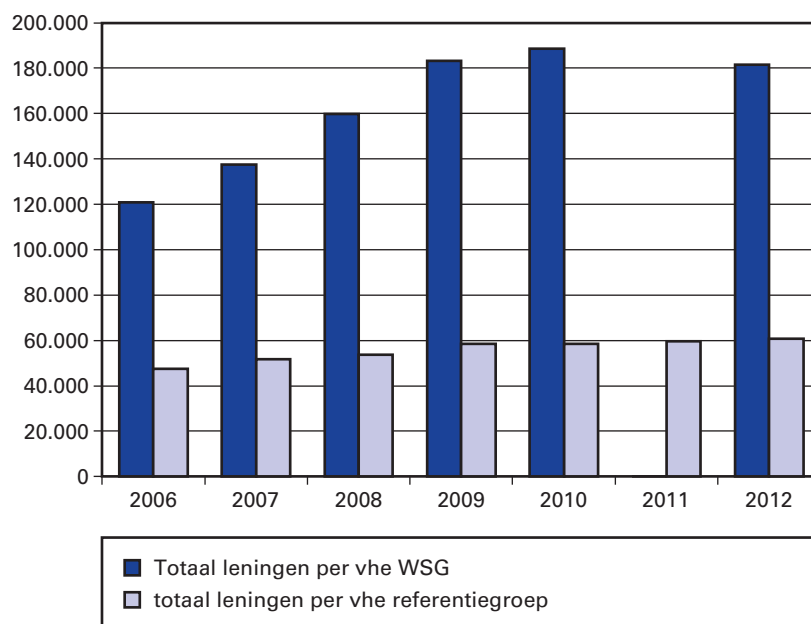
- omgerekend per woning de leningen bij WSG twee tot drie keer zo hoog zijn als de referentiegroep;
- de grondposities van WSG helemaal uit de toon vallen met de referentiegroep. In 2010 is de waarde van de grondposities van WSG, omgerekend per woning, dertien keer zoveel als bij de referentiegroep;
- WSG een hoge nieuwbouwproductie heeft. Tussen 2006 en 2012 bouwt de corporatie gemiddeld 340 woningen per jaar. Daarmee bouwt zij bijna tien procent van haar omvang van 4.100 woningen per jaar erbij. Dat is veel. Tegenover deze hoge nieuwbouwproductie staan maar zeer beperkt inkomsten uit verkoop. WSG verkoopt in deze periode gemiddeld 64 woningen per jaar.

Figuur 6.2 Verloop woningvoorraad WSG 2006–2012



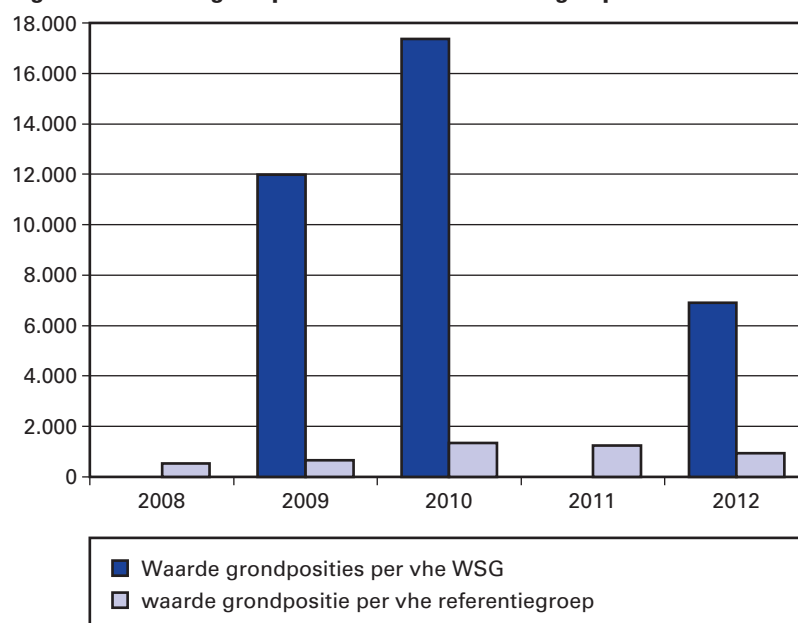
Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

Figuur 6.3 Gemiddelde lening per woning WSG en referentiegroep 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

Figuur 6.4 Waarde grondposities WSG en referentiegroep 2006–2012



Bron: CFV CiP 2006–2012 eigen bewerking.

6.2 Casusbeschrijving

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de ontwikkelingen bij WSG in vier fasen, waarbij de eerste twee overlap in de tijd hebben:

- de aanloop naar de problemen bij WSG (1995–2010);
- zorgen en signalen (2005–2010);
- de problemen onderkend (2010);
- op zoek naar een oplossing (2010–2013).

Na de beschrijving sluit dit hoofdstuk af met een paragraaf met bevindingen en conclusies.

6.2.1 De aanloop naar de problemen bij WSG (1995–2010)

Tot 2010 maakt WSG een snelle groei door. Tussen 2000 en 2010 verdubbelt WSG haar woningenbestand van 2.000 naar 4.100, vooral door nieuwbouw. Een groot deel van deze nieuwbouw bestaat uit woon-zorgcomplexen. Om nieuw te kunnen bouwen verwerft WSG veel grondposities.

In het «Beleidsplan 1995–2000» zet WSG een nieuwe koers in. De focus ligt niet langer op uitsluitend beheer, maar ook op het bouwen van 1.250–1.500 extra, kwalitatief hoogwaardige, woningen in 2010. Naast aandacht voor de woonomgeving is er ook aandacht voor het bouwen voor specifieke groepen zoals senioren, gehandicapten en een- en tweepersoonshuishoudens. Om dit te kunnen realiseren zet WSG een actieve strategie voor grondverwerving in en zoekt de corporatie samenwerking met de gemeente en projectontwikkelaars.

De transformatie naar deze «ondernemende corporatie» gaat in die jaren ook gepaard met schaalvergroting en het streven naar meer bestuurlijke slagkracht. In 1997 overweegt WSG een fusie met corporatie Volksbelang uit buurgemeente Raamsdonksveer. Deze fusie strandt echter omdat niet de vereiste 90 procent van de leden van Volksbelang instemt. Drie jaar later komt het wel tot een fusie met stichting huisvesting Senioren (SHS) uit Roosendaal. Het ministerie geeft daarbij toestemming tot uitbreiding van het werkgebied van WSG tot West-Brabant.

WSG vergroot de bestuurlijke slagkracht door in 1999 het zogenaamde tweelagenmodel in te voeren. Tot die tijd zijn er drie lagen: het stichtingsbestuur, een directeur en een raad van toezicht. In een groot deel van de corporatiesector worden stichtingsbestuur en de directie samengevoegd tot één nieuwe functie: de directeur-bestuurder. Bij WSG wordt Peter Span directeur-bestuurder. Sinds 1993 is Span directeur en daarvoor was hij de accountant van WSG. Vanaf 1999 vormt hij de eenhoofdige leiding van WSG. De raad van toezicht, die op dat moment bestaat uit de heer Staal (voorzitter), de heer Wijsman (vicevoorzitter) en de heer Van Velthoven, wordt uitgebreid met twee voormalig stichtingbestuurders: de heren Schneijdenberg en Van den Bent.

Voor de periode 2000–2005 verschijnt een nieuw beleidsplan met breed geformuleerde ambities. Een van de speerpunten van het beleidsplan luidt: *«het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen door de verantwoordelijkheid van zorginstellingen voor een goede huisvesting voor haar bewoners over te nemen door het bouwen, exploiteren en verhuren van een bijzondere woongelegheden.»* Na de opsomming van de speerpunten en doelen vermeldt het beleidsplan: *«Bij deze doelen past*

*een ondernemersgerichte attitude.»*⁵⁷⁴ De speerpunten en ambities uit de beleidsplannen van WSG manifesteren zich in de praktijk vooral op twee onderwerpen: a. zorggerelateerde huisvesting en b. grondposities voor de nieuwbouw van woningen.

a. Zorggerelateerde huisvesting

WSG vult de doelstelling om de verantwoordelijkheid van zorginstellingen voor huisvesting van bewoners over te nemen, met verve in. Het lijkt een gat in de markt. Vanaf 2003 groeit het aantal woningen met zorgindicatie naar bijna 2.000 verhuurde eenheden in 2011. In dat jaar heeft de corporatie bijna net zoveel zorggerelateerde woningen als «gewone» huurwoningen in beheer (in totaal dus ruim 4.100 verhuurde eenheden). De woningen met zorgindicatie zijn verspreid over ruim 40 locaties en gerealiseerd in samenwerking met zorginstellingen of in eigendom van de corporatie ontwikkeld. De «gewone huurwoningen» liggen voor het overgrote deel binnen de gemeente Geertruidenberg, maar bij de woningen met een zorgindicatie is dat precies andersom. WSG is uitgegroeid van lokale volkshuisvester tot regionale zorghuisvester. Hierover zegt de heer Span in het openbaar verhoor:

De heer **Span**: «(...) *De vraag in de markt van met name zorginstellingen om iets voor hen te betekenen, nam explosief toe.»*⁵⁷⁵

De woningen met een zorgindicatie leveren WSG een hoog rendement op. Vaak wordt door zorginstellingen het normbedrag van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) betaald (circa € 900 – € 1.140 per maand), dat veel hoger ligt dan voor gewone huurwoningen, terwijl het risico voor WSG bijzonder laag is. Dat wil zeggen: het risico van wanbetaling en leegstand is laag. Zorginstellingen geven grote huurzekerheid. Het continuïteitsrisico is echter wel groot. Indien namelijk in de organisatie of bekostiging van de zorgsector in de toekomst zaken wijzigen, kan een goudmijn ook een molensteen worden.

Op 14 november 2008 stuurt de heer Span een brief aan Minister Vogelaar met het verzoek als corporatie landelijk te mogen opereren in verband met de specialisatie in zorg.⁵⁷⁶ Span refereert aan het feit dat WSG zich al in 2001 is gaan specialiseren in de ontwikkeling en bouw van woon- en zorgaccommodaties. Span wijst erop dat dit in 2003 zelfs een extra prestatieveld in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) geworden is. Van het CFV is vernomen dat landelijke toelating uitzonderlijk is en de procedure ingewikkeld. Span schrijft de Minister dat hij in een informele bespreking met CFV-directeur Van der Moolen tot de conclusie is gekomen dat die procedure «*niet aansluit bij de unieke positie van WSG*» en vraagt om rechtstreekse toekenning, ook vanwege de concurrentie van andere landelijke corporaties. Het verzoek om een bijzondere procedure te mogen doorlopen wordt afgewezen, maar op 9 december 2008 schrijft topambtenaar Van Giessen namens de Minister ook dat hij verwacht dat: «*het volgen van bovenstaande procedure uw ambities niet in de weg komt te staan.*»⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Beleidsplan WSG 2000–2005.

⁵⁷⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁵⁷⁶ Brief bestuur WSG aan Minister WWI, Uitbreiding statutair werkgebied stichting WSG, 4 november 2008, 08-2307.

⁵⁷⁷ Brief Minister WWI aan bestuur WSG, Reactie op verzoek tot uitbreiding statutair werkgebied, 9 december 2008, WWI/ABC2008121147.

b. Grondposities

Om voldoende uitbreidingsmogelijkheden te hebben, koopt WSG veel grond. Vooral in Geertruidenberg en omgeving, maar ook op veel andere plaatsen in West-Brabant. Tijdens zijn openbaar verhoor zegt Span dat deze grondaankopen voortvloeien uit de nieuwbouwambitie van WSG, die ook vanuit het ministerie en de provincie wordt ondersteund.

De heer **Span**: *«Dat is een ambitie die wij als organisatie met het ministerie, Rijk en provincies hebben gedeeld: minder uitgeven aan de bouwproductie, 100.000 woningen, het investeren in zorgwoningen ... Dat is gelukt.»*⁵⁷⁸

Met de bouwproductie van 100.000 doelt Span hoogstwaarschijnlijk op het toenmalige beleid van Minister Dekker. De Minister wil namelijk dat de landelijke nieuwbouwproductie tot 2010 op 100.000 woningen per jaar uitkomt. WSG heeft grond gekocht om te bouwen, maar niet alle grond die WSG heeft aangekocht, heeft een bouwbestemming. Op de vraag van de commissie in het openbaar verhoor of alle grond die WSG aankocht een bouwbestemming heeft, geeft Span het volgende antwoord:

De heer **Span**: *«Los van het rapport [van het Planbureau voor de Leefomgeving] denk ik dat er over de meeste gronden onderhandelingen liepen om tot een vorm van bestemming te komen, dan wel ze hadden al een bestemming. Dan kun je onderscheid maken tussen de gronden met een verschillend risicoprofiel: op gronden met een langer ontwikkelingsperspectief was de prijs ook afgestemd.»*⁵⁷⁹

In 2009 doet het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een onderzoek naar de nieuwbouwproductie van woningcorporaties in Nederland. Hierbij gaat het PBL specifiek in op de grondposities van woningcorporaties en brengt deze nauwkeurig in kaart. Het PBL stelt vast dat WSG de grootste grondbezitter is onder de corporaties. Dit is opvallend omdat WSG een van de kleinere corporaties is. Het PBL constateert ook: *«Bovendien zijn er enkele clusters van gemeenten waar corporaties veel onbebouwde grond in bezit hebben. Dit heeft vaak te maken met het werkgebied van een individuele corporatie; een voorbeeld hiervan is West-Brabant, waar woningcorporatie WSG actief onbebouwde grond verwerft. In het algemeen echter, komt het op grote schaal aankopen van onbebouwde grond door woningcorporaties weinig voor.»*⁵⁸⁰

WSG neemt dus een uitzonderingspositie in. In 2009 heeft ongeveer de helft van de corporaties grondposities in eigendom, met een geschatte waarde van twee miljard euro (zie ook Hoofdstuk 8, paragraaf 8.3). De waarde van de grondposities per verhuureenheden (vhe) bedraagt in 2009 voor alle corporaties gemiddeld € 887 per vhe, WSG zit op meer dan het tienvoudige met € 11.978 per vhe.⁵⁸¹

Het CFV en het ministerie zien in het PBL-rapport geen aanleiding tot ongerustheid. Op een vraag van de commissie antwoordt de toenmalige directeur van het CFV, de heer Van der Moolen, als volgt:

⁵⁷⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁵⁷⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁵⁸⁰ De Volkskrant, 1 juni 2009.

⁵⁸¹ CFV, Corporaties in Perspectief (2009).

De heer **Van der Moolen**: *«Er zijn twee dingen die een rol spelen. We hadden zelf een onderzoek gedaan naar de grondposities. Daarop was de reactie «leuk, bedankt, maar we doen niks» gekomen van het ministerie. Vervolgens hebben wij geen aandacht besteed aan dat rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving.»*⁵⁸²

In 2011 wordt de heer Ruigrok, die ruime ervaring heeft in vastgoed- en grondontwikkeling, aangesteld als adviseur naast Span en kort daarna als interim-directeur bij WSG. Hij verwondert zich over de grondportefeuille die hij aantreft, zo blijkt in het openbaar verhoor. Hij verklaarde voor de commissie:

De heer **Ruigrok**: *«Voor een woningcorporatie met de omvang van WSG is 205 hectare wel heel erg veel grond. Daarop zou je zomaar 4.000 woningen kunnen ontwikkelen en dat was de omvang van WSG.»*⁵⁸³

Achteraf blijkt ook dat de omvang van de grondportefeuille boven de macht van WSG ging. Ruigrok zegt hierover:

De heer **Ruigrok**: *«WSG is een kleine corporatie met een klein werkaparaat. Daar was eigenlijk niet de kennis en de kunde om die gronden te kopen, uit te ontwikkelen, de risico's te managen en noem maar op.»*⁵⁸⁴

Tot slot is er ook een beeld dat Span collega's in de regio overbood op de aankoop van grondposities. Dit beeld wordt bevestigd door de heer Erents die in 2011 kort extern toezichthouder is bij WSG:

De heer **Erents**: *«Als u naar het dossier van WSG kijkt, dan ziet u dat de heer Span zijn collega's gewoon overbood.»*⁵⁸⁵

Ook de heer Ruigrok herkent dit beeld:

De heer **Oskam**: *«Zijn [de heer Erents] conclusie was dat WSG opbood tegen andere corporaties om toch maar die grond in bezit te krijgen. Herkent u dat beeld?»*

De heer **Ruigrok**: *«Dat heb ik ook van vele corporaties en marktpartijen gehoord.»*⁵⁸⁶

6.2.2 Zorgen en signalen (2005–2010)

De hiervoor beschreven groei van grondposities, zorgcomplexen en projecten betekent ook een groei van de leningenportefeuille waarmee dit alles betaald wordt, alsmede een groei van de risico's. Dat wordt in 2010 ook openlijk duidelijk (zie volgende paragraaf). In deze paragraaf wordt eerst stilgestaan bij de vraag welke signalen betrokkenen hadden, dat het bij WSG wel eens mis kon gaan. Het gaat dan om betrokkenen die zicht hadden, of konden hebben, op de cijfers bij WSG, te weten: de raad van toezicht, de accountant, borgsteller WSW, toezichthouder CFV en het ministerie/de Minister.

⁵⁸² Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

⁵⁸³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁵⁸⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁵⁸⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

⁵⁸⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

Raad van toezicht

Bestudering van de verslagen van de raad van toezicht van 2005–2010 geeft het beeld van een zeer meegaande raad. Zelden is melding gemaakt van kritische vragen, laat staan dat voorstellen van bestuurder Span worden tegengehouden. Sommige besluiten worden ook achteraf pas aan de raad voorgelegd. Zo staat bijvoorbeeld in het verslag van de raad van toezicht van 27 augustus 2007: «*punt 4: Aangetrokken langlopende geldleningen worden achteraf goedgekeurd/bekrachtigd door de RvT.*»⁵⁸⁷ Uit de notulen is ook op te maken dat de leiding van WSG de invloedssfeer van het ministerie als beknellend ervaart: «*Er wordt geconcludeerd dat de hele corporatiewereld «last» heeft van het ministerie. Zou het mogelijk zijn enkele onderdelen van de bedrijfsvoering onder de invloedssfeer van het ministerie uit te halen?*»⁵⁸⁸

Op 30 november 2007 is Minister Vogelaar in haar brief met het prestatieoordeel 2006 aan de heer Span buitengewoon kritisch over de raad van toezicht. Ze schrijft: «*Voor mijn beoordeling betekent dit dat de kwaliteit van de verantwoording door uw Raad van Toezicht onvoldoende is (...).*»⁵⁸⁹ Wat de raad van toezicht zelf vindt van deze kritiek, staat niet in de notulen van zijn vergadering. Wel staat er dat de heer Span aangeeft dat dit een eenmalig incident is. Saillant is dat in diezelfde vergadering de leden van de raad van toezicht een overzicht van de heer Span ontvangen van de «landelijke prestatie-index VROM 2005–2006». Hierin staat WSG op nummer één als meest vooruitstrevende corporatie in de klasse 2.500–5.000 vhe.

In 2007 breekt de kredietcrisis uit.⁵⁹¹ In Nederland dalen de huizenprijzen en woningverkoop. Banken worden kritischer op het verstrekken van leningen. Dit heeft ook gevolgen voor de nieuwbouwproductie van woningen: projectontwikkelaars en ook corporaties stellen hun plannen uit als het kan. Grondposities komen hierdoor veel later dan gepland in ontwikkeling, met als gevolg een waardedaling. De raad van toezicht staat hier in zijn vergadering van 9 december 2008 ook bij stil. De heer Span stelt dat de kredietcrisis geen consequenties heeft voor WSG, «*behalve dat kredietaanvragen nu veel langer duren*». In de notulen staat verder onder meer: «*Risico's in de verkoop van nieuwbouw zijn zeer beperkt (...) de knoppen waaraan gedraaid kan worden zijn legio. (...) Vooralsnog zijn alle prognoses valide en reëel.*»⁵⁹² Op basis van de notulen lijkt de raad deze geruststellende analyse voor kennisgeving aan te nemen.

Naast de kritiek van de Minister op de raad van toezicht zijn er geluiden van vermeende belangenverstrengeling. De heer Frank Staal is vanaf 2003 voorzitter van de raad van toezicht van WSG. Staal is directeur van zorginstelling de Riethorst Stroomland. Samen met deze instelling realiseert WSG haar eerste nieuwbouwproject in de zorgsector, de Mauritsstaete in Geertruidenberg. Riethorst Stroomland wordt een goede zakenpartner van WSG en is in 2010 de op één na grootste «zorgklant» van WSG met de huur van 422 eenheden van WSG. Ook de

⁵⁸⁷ Notulen rvt WSG, 27 augustus 2007.

⁵⁸⁸ Notulen rvt WSG, 16 oktober 2007.

⁵⁸⁹ Brief Minister WWI aan bestuurder WSG, Prestatieoordeel 2006, 30 november 2007, WWI/SR2007087228.

⁵⁹⁰ Notulen rvt WSG, 11 december 2007.

⁵⁹¹ De kredietcrisis is de aanduiding voor de crisis op de financiële markten die in de zomer van 2007 ontstond, in het najaar van 2008 een hoogtepunt bereikte en pas in de loop van 2011 afliep.

⁵⁹² Notulen rvt WSG, 9 december 2008.

vicedirecteur van deze zorginstelling, de heer Wijsman, is commissaris bij WSG. Een derde commissaris, de heer Schneijdenberg, is manager vastgoed bij zorgverlener Amarant. Hoewel beperkt in omvang, doet WSG ook zaken met deze instelling. Zij huurt vier eenheden bij WSG. Daarmee is de helft van de raad van toezicht van WSG tevens klant en zakenpartner van WSG.

Over de vermeende belangenverstrengeling verschijnen ook berichten in lokale media. Voor de raad van toezicht van woningcorporatie Allee Wonen uit Roosendaal is dat aanleiding om op 26 februari 2009 een brief te sturen aan hun collega's bij WSG.⁵⁹³ Zij stellen vast dat in de media zaken naar voren komen die in strijd zijn met de governancecode, zoals het feit dat sommige leden van de raad van toezicht vroeger ook al bestuurder zijn geweest, soms een zeer lange zittingsduur hebben en/of functies hebben in het management of het vastgoed bij regionale zorginstellingen waarmee WSG ook zaken doet. Allee Wonen stuurt deze brief ook in afschrift aan de voorzitter van Aedes en aan de Aedes Code commissie. De heer Span heeft de volgende herinnering aan deze brief:

De heer **Span**: *«Dat vond ik een persoonlijke ... De brief kwam bij de organisatie binnen, maar ik heb die meteen doorgeleid. Wat dat betreft is het helder en transparant. De raad van toezicht heeft die zelf afgehandeld. Persoonlijk vond ik het redelijk aanmatigend.»*⁵⁹⁴

In de notulen van de raad van toezicht van WSG van 26 februari 2009 staat dat de negatieve media-aandacht en de brief van Allee Wonen worden besproken. Conclusie: *«WSG is door haar vooruitstrevendheid, altijd in beeld. De RvT leden hebben het gevoel dat er is getracht een situatie te creëren, waarin men zich gaat afvragen of WSG «wel klopt».»* De drie richtlijnen die WSG hanteert worden langsgelopen: (1) het BBSH *«de samenstelling van de RvT is legitiem en te verantwoorden.»* (2) Governance-code. *«WSG voldoet voor een groot deel aan de richtlijnen van de Governance-code».* (3) Aedes-code *«Via Aedes kunnen corporaties mogelijk actie ondernemen richting WSG. Wanneer hier een vermoeden toe bestaat kan besloten worden voor die tijd het lidmaatschap van Aedes op te zeggen».* De vergadering besluit vervolgens dat: *«Inzake de brief van Allee Wonen wordt besloten jurist Mr. Bil (advocaat te Oosterhout) een reactie op te laten stellen(....)»*⁵⁹⁵ WSG blijft uiteindelijk lid van Aedes, de raad van toezicht is van mening dat het lidmaatschap van Aedes niet moet worden opgezegd.⁵⁹⁶

De accountant

De managementletters van de accountant van WSG bevatten geen indringende signalen. Tussen 2006 en 2009 verandert de verhouding tussen vermogen en schuld van WSG aanzienlijk, in de managementletter wordt echter dezelfde passage met betrekking tot risicoplaning en risicobeheersing gebruikt.⁵⁹⁷ Begin 2011, als WSG de financiële problemen onderkent, volgt een accountantswissel bij Deloitte. Deloitte is niet tevreden over het werk van de eigen accountant. Zo blijkt uit het openbaar verhoor met de interim-bestuurder, de heer Ruigrok:⁵⁹⁸

⁵⁹³ Brief rvc Allee Wonen aan rvt WSG, Governance, 26 februari 2009, woningcorporaties algemeen.

⁵⁹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁵⁹⁵ Notulen rvt WSG, 17 maart 2009.

⁵⁹⁶ Notulen rvt WSG, 14 december 2010.

⁵⁹⁷ Deloitte, Managementletters WSG (2006, 2007, 2008 en 2009).

⁵⁹⁸ De heer Ruigrok treedt kort na de accountantswissel aan bij WSG.

De heer **Ruigrok**: «Wat mij is verteld, was dat Deloitte het gevoel kreeg dat het niet meer precies wist wat daar gebeurde en dat het dat wilde herstellen. Daarom is een andere partner van Deloitte op WSG gezet.» (...)

De heer **Ruigrok**: «De jaarrekening gaf niet altijd meer een goed beeld van wat er precies gebeurde bij WSG. Toen men dat met elkaar besproken had, bleek dat aanleiding te zijn om er actie op te ondernemen.»⁵⁹⁹

Accountant Deloitte besluit in het verlengde van deze accountantswissel ook nader onderzoek te doen naar de totstandkoming van de leningenportefeuille van WSG. Hierbij gaat de accountant in op het door het WSW toegekende faciliteringsvolume. Het ministerie en het CFV ontvangen een kopie van het rapport.⁶⁰⁰ Voor de directeur van het CFV is dit rapport een bevestiging van de twijfels die hij heeft over het gemak waarmee het WSW faciliteringsvolume afgeeft:

De heer **Van der Moolen**: «Ja, omdat wij al langer wat twijfels hadden over het gemak waarmee faciliteringsvolumes werden afgegeven. Dat was bij meer corporaties het geval, zonder dat er bestedingscontrole was. Dat baarde ons wel zorgen.»⁶⁰¹

De toenmalige directeur van het WSW, Van der Post, zegt het Deloitte-rapport uit 2011 nooit te hebben ontvangen.

Het WSW

Medewerkers van het WSW brengen op 19 oktober 2006 een bezoek aan WSG. In het verslag staat als conclusie van het bezoek: «(...) WSG is een aandachtsklant enerzijds voor groeistrategie/risicobeheersing projecten en anderzijds de wijze van kostenbeheersing. Vooralsnog zien wij geen financiële risico's maar de organisatorische aspecten en het afbreukrisico is zonder meer punt van aandacht.»⁶⁰² Tijdens zijn openbaar verhoor gaf de toenmalige directeur van het WSW, de heer Van der Post, de volgende toelichting op het begrip «aandachtsklant»:

De heer **Van der Post**: «Ik denk dat het woord het al precies zegt. Zo'n corporatie is een deelnemer die even wat extra aandacht vraagt. Dat was in dit verband vanwege de hoge investeringsambities van WSG.»⁶⁰³

Het WSW maakt zich in 2006 zorgen over de gedrevenheid van de bestuurder en ziet dat er ambitieus geïnvesteerd wordt. Hierbij is volgens de heer Van der Post ook het besef binnen het WSW dat WSG tegen de grenzen van haar financiële draagkracht aanloopt:

De heer **Van der Post**: «Ja, we hebben ons gerealiseerd dat dit een corporatie was die tegen de grenzen van onze borgingsfaciliteit, tegen het maximum, aan zat. Vandaar dat het een aandachtscorporatie werd. Natuurlijk gaan we nu rekenen met de huidige leningenportefeuille ten opzichte van de bestaande vastgoedportefeuille, maar wij hebben bij de borging rekening gehouden met de toekomstige vastgoedportefeuille, want die zou tenslotte gerealiseerd worden.»⁶⁰⁴

⁵⁹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶⁰⁰ E-mail van directeur CFV aan directeur ABC ministerie WWI, Rapport Deloitte over financiering WSG, 18 oktober 2011.

⁶⁰¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

⁶⁰² Interne memo WSW, 19 oktober 2006.

⁶⁰³ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

⁶⁰⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

De maximale borging baseert het WSW op de WOZ-waarde van het bezit van een corporatie. Het WSW is in 2007 overgestapt van project- naar bedrijfsfinanciering. Dit betekent dat het WSW beoordeelt hoeveel een corporatie jaarlijks maximaal geborgd mag lenen. Hierbij hanteert het WSW de norm dat het de leningen van de corporatie borgt tot 50 procent van de WOZ-waarde van die corporatie. Naar aanleiding van een bezoek aan WSG op 4 september 2008, stelt het WSW een *factsheet* op.⁶⁰⁵ Uit de gepresenteerde kengetallen blijkt dat WSG op dat moment een door het WSW geborgde leningenportefeuille van ruim 580 miljoen euro heeft. Hier staat een onderpand van 569 miljoen euro aan WOZ-waarde van al het bezit van WSG tegenover (derhalve meer dan 100 procent in plaats van het maximum van 50 procent dat het WSW hanteert als grens). Het WSW blijft, ondanks dat WSG de norm al ruim overschreden heeft, de corporatie borg verstrekken voor nieuwe leningen. De verklaring die de heer Van der Post hiervoor geeft, is dat het WSW vertrouwen heeft in de nieuwbouwplannen van WSG:

De heer **Van der Post**: *«De economische marktomstandigheden waren anders en het perspectief was anders. Het waren op dat moment realistische plannen, naar onze inschatting. Het was wel veel voor een kleine corporatie, maar wij hebben ons gebaseerd op de onderleggers, de bedrijfswaarde.»*⁶⁰⁶

Uiteindelijk kan WSG tot 2010 meer dan 750 miljoen euro lenen met borging van het WSW. Dit komt overeen met een schuld van bijna € 200.000 per woning. In 2010 is het WSW echter nog steeds bereid om extra faciliteringsvolume aan WSG te geven. Hierbij heeft het WSW veel vertrouwen in WSG. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de notulen van de raad van toezicht van WSG van 16 maart 2010: *«(...)WSW en WSG hebben een goede verstandhouding en WSG erkent het belang van het WSW voor de sector.»* In de vergadering uit het WSW zijn zorgen over de grondposities en de vele projecten van WSG. Span geeft aan dat zijn corporatie besloten heeft terughoudend te zijn en dat het belangrijk is om ook nee te zeggen en niet altijd de *«kartrekker te zijn»*. *«WSW is daarom bereid het faciliteringsvolume op te hogen naar 56,4 miljoen.»* Span merkt op tevreden te zijn met de één op één-relatie tussen WSW en WSG en nodigt de heer Van der Post uit het jaar erop opnieuw langs te komen.⁶⁰⁷

Achteraf blijkt dat de bestedingscontrole door het WSW niet altijd goed kan plaatsvinden, omdat het WSW niet over alle informatie beschikt. Het geld is ook anders besteed dan besproken:

De heer **Van der Post**: *«Ik denk dat de heer Span toentertijd naar eer en geweten dacht: ik ga dat zo bij het WSW aandragen. Ik voel mij echter niet prettig bij de gedachte dat gelden die ik beschikbaar heb gesteld, anders besteed zijn. Dat vind ik geen fijn idee.»*⁶⁰⁸

Het CFV

Uit de stukken blijkt dat het verkeer tussen toezichthouder CFV en WSG jarenlang een bijna vast patroon kent. Het CFV is kritisch over de cijfers van WSG, stelt vragen en wil extra informatie. Vanaf 2001 wordt WSG door het CFV geselecteerd voor nader onderzoek. WSG stuurt de

⁶⁰⁵ Factsheet WSW van WSG, 25 september 2008.

⁶⁰⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

⁶⁰⁷ Notulen rvt WSG, 16 maart 2010.

⁶⁰⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Post, 19 juni 2014.

gevraagde informatie jaarlijks op en uiteindelijk vindt een gesprek plaats. Het CFV komt uiteindelijk echter steeds op een positief A-oordeel uit, wat inhoudt dat de voorgenomen (nieuwbouw)plannen van de corporatie passend zijn bij haar vermogenspositie. Het CFV waarschuwt WSG in de beoordelingsbrief 2005 expliciet voor feit dat bekostiging van wonen in zorg wellicht uit de AWBZ gaat en gevolgen kan hebben voor corporaties. Het jaar daarvoor heeft het CFV opgemerkt dat: «*De huurvergoedingen voor intramurale huur liggen op het dubbele niveau van een normale huurvergoeding.*»⁶⁰⁹ WSG loopt met 2.000 woon-zorgeenheden dus een aanzienlijk risico, bij een wijziging van de bekostigingsstructuur via de AWBZ.

WSG schrijft in een brief van 15 augustus 2006 aan het CFV: «*Enigszins teleurgesteld zijn we over het feit dat elk geselecteerd jaar dezelfde plausibiliteitstoetsen en dezelfde vragen van het CFV rijzen.*»⁶¹⁰ WSG schrijft ook te twifelen aan de standaard methodieken van het CFV. Achteraf gezien vraagt de heer Ruigrok – die in 2011 interim-bestuurder werd bij WSG – zich af of met het beoordelingsmodel van het CFV de risico's op grondposities goed in kaart zijn gebracht:

De heer **Ruigrok**: «*Het Centraal Fonds heeft een beoordelingsmodel, een heel ingewikkelde spreadsheet, met alle parameters, met alle financiële gegevens van WSG. Misschien is dat niet helemaal toepasselijk in een situatie waarin 205 hectare, zoals u net zelf zei, grond is. Dat kost elk jaar geld en het levert geen geld op. Dan gaat het misschien mis met die berekeningen. Dat is de enige verklaring die ik daarvoor voor mijzelf heb kunnen vinden.*»⁶¹¹

Toenmalig directeur van het CFV Van der Moolen ziet eerder een probleem in het feit dat niet alle grondposities van WSG goed in beeld zijn gebracht.

De heer **Van der Moolen**: «*Ook de heer Ruigrok is in 2011 niet in staat gebleken om de juiste aantallen grondposities op te geven. Ik vind het dan iets te goedkoop om te zeggen dat het model niet klopt.*» (...) «*In 2012 bestond er voor de eerste keer inzicht in de complete omvang van de grondposities van WSG. In de jaren daarvoor niet. Dat is niet opgemerkt door het bestuur, niet door een interim-bestuur, niet door de raad van commissarissen [raad van toezicht] en niet door de accountant.*»⁶¹²

Het CFV had dus blijkbaar tot 2012 geen volledig inzicht in de grondposities van WSG.

Het ministerie/de Minister

WSG krijgt aanvankelijk ieder jaar een positieve beoordeling van de Minister. Ondanks de zorgen die er zijn bij het CFV en het WSW over «aandachtsklant WSG», schrijft Minister Winsemius op 30 november 2006 in zijn jaarlijkse prestatieoordeel over WSG bijvoorbeeld: «*Gelet op het bovenstaande ben ik tot het oordeel gekomen, dat de financiële positie*

⁶⁰⁹ Brief directeur van het CFV aan bestuur WSG, Individuele beoordeling 2004, 5 januari 2006, MH/MV/05.0009.

⁶¹⁰ Brief bestuur WSG aan het CFV, Toelichting beoordeling financiële positie, 15 augustus 2006, 06–1377.

⁶¹¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶¹² Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Moolen, 25 juni 2014.

*van uw toegelaten instelling dit jaar geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.»*⁶¹³

De Minister is in een vroeg stadium kritisch over de invulling van het interne toezicht bij WSG. In het prestatieoordeel over WSG over 2005 en 2006 staan hierover kritische opmerkingen, maar de Minister verbindt hier geen consequenties aan voor WSG. In de oordeelsbrief over 2007 (van 30 november 2008) is de Minister ook kritisch over het grote verschil tussen de door WSG aangeleverde prognose en de daadwerkelijke realisatie van WSG. *«Deze verschillen belemmeren mijn zicht op de daadwerkelijke te verwachten prestaties»*, schrijft de Minister.⁶¹⁴

In de oordeelsbrief 2009 heeft de Minister vragen over een lening aan Heijmans Vastgoed en de 50 procent-participatie van WSG in de Biesbosch Marina Drimmelen BV (ontwikkeling jachthaven).⁶¹⁵ Het is corporaties op basis van de regelgeving in de MG 2001-26 niet toegestaan om geld uit te lenen aan derden.

6.2.3 De problemen onderkend (2010)

In de zomer van 2007 breekt de kredietcrisis uit. De jaren daarop komen in het hele land veel bouwplannen en -projecten tot stilstand en dalen huizenprijzen gestaag. Zo ook voor WSG. Langzaam maar zeker wordt voor steeds meer betrokkenen duidelijk dat het verdienmodel van WSG onhoudbaar is en dat verkeerde keuzes zijn gemaakt. Onder leiding van de heer Span is 205 hectare aan bouwgrond verworven. De waarde daarvan daalt fors en voorziene inkomsten uit bouwprojecten komen niet of vertraagd binnen. Wat echter niet daalt, zijn de kosten van de leningen die WSG is aangegaan voor de financiering van al deze grond. Een financieel drama ontvouwt zich.

Twijfels en tegenvallers

In 2010 lijkt ook binnen de gemeente Geertruidenberg de eerste twijfel te ontstaan over de financiële positie van WSG en de leningen die, geborgd door het WSW, zijn afgesloten. Het WSW verzorgt op 13 januari 2010 in een commissievergadering van de gemeenteraad een presentatie over zijn werkwijze bij borgstelling. De leningenportefeuille van het WSG is in tien jaar tijd gestegen van 85 miljoen euro in 2000 naar 801 miljoen euro in 2010. Voor het overgrote deel van deze leningen is borging verleend door het WSW. In het raadsonderzoek (dat in april 2013 verschijnt) staat over de toelichting die WSW in januari 2010 geeft: *«Het verloop van deze avond geeft aan dat er onzekerheid en onduidelijkheid is bij raadsleden (en college) over de financiële positie van WSG.»*⁶¹⁶

In 2010 is voor steeds meer partijen duidelijk dat WSG met haar sterk gegroeide balans heel kwetsbaar is. Het overgrote deel van het genomen bezit (met name bouwgrond en de nog in ontwikkeling zijnde projecten) is gefinancierd met vreemd vermogen. Tot 2010 lukt het WSG ieder jaar weer om de rentelasten die daar uit voortvloeien te dekken uit verkoop van bezit en goede rendementen op de woningenportefeuille.

⁶¹³ Brief Minister VROM aan bestuur WSG, Prestatieoordeel Toegelaten Instellingen 2005 L1787, 30 november 2006, DGW/S&R2006319487.

⁶¹⁴ Brief Minister voor WWI aan bestuur WSG, Oordeelsbrief 2008, 28 november 2008, WWI/CFV/L1787.

⁶¹⁵ Brief Minister voor WWI aan bestuur WSG, Oordeelsbrief 2009, 27 november 2009, WWI/CFV/L1787.

⁶¹⁶ Necker van Naem (5 april 2013), p. 24.

In 2010 ontstaan voor het eerst liquiditeitsproblemen. WSG kan met moeite de rentelasten op haar leningen betalen. De opbrengsten uit verkoop en huur vallen tegen, mede door de verslechterde markt en het niet doorgaan van projecten. Daardoor is minder geld beschikbaar voor het betalen van de rentelasten. WSG komt in geldnood. Het probleem wordt nog groter doordat de waarde van de bezittingen van WSG, met name de grond, inmiddels flink lager is. Grond op woningbouwlocaties is op dat moment nog amper verkoopbaar of op korte termijn rendabel te maken. Het duurt na 2010 nog geruime tijd voordat er een goed beeld is van hoe WSG financieel er écht voor staat.

Het CFV grijpt in

Hoewel de gemeente begin 2010 al nattigheid voelt en het WSW probeert uit te leggen hoe het zit, is het toezichthouder CFV die als eerste actie onderneemt. Op 28 juni 2010 stuurt het CFV een brief aan WSG: «*de activiteiten van het WSG passen nipt bij de vermogenspositie.*»⁶¹⁷ Het CFV verlangt een plan van aanpak. Niettemin komt het CFV een aantal maanden later, op 29 november 2010, met een brief waarin het het A2-oordeel aan WSG toekent. Dit betekent dat de voorgenomen activiteiten van de laatste twee jaar binnen de vijfjarige prognoseperiode, de financiële positie van de corporatie in gevaar kunnen brengen. In het later uitgevoerde raadsonderzoek wordt gesteld dat dit oordeel in feite op dat moment niet terecht meer is. Het CFV oordeel is gebaseerd op de informatie die op 1 november 2010 voorhanden was. In februari 2011 ontstond bij het CFV een scherper inzicht in de financiële situatie van WSG. Op basis van de toen beschikbare informatie verdiende WSG geen A-status meer.⁶¹⁸

In september 2010 wordt in opdracht van het CFV een plan van aanpak opgesteld. Het plan is gericht op het vergroten van de operationele kasstroom (huur- en verkoopopbrengsten minus kosten), het verkopen van projecten en grondposities en het stopzetten van projecten in ontwikkeling. Het doel is om in de loop van 2010 de financiële positie van WSG te versterken.

In september 2010 wordt de heer Span benoemd tot Ridder in de orde van Oranje-Nassau, vanwege zijn diensten voor WSG en daarmee de maatschappij. Hij ontvangt de onderscheiding uit handen van burgemeester Meijer. Daarnaast krijgt WSG de Ondernemersprijs van Geertruidenberg.⁶¹⁹ De burgemeester laat in Het Financieele Dagblad van 5 september 2011, wanneer de problemen aan het licht zijn gekomen, optekenen: «*Je moet iemand eigenlijk nooit te vroeg ridderen. Wij wisten het allemaal niet. Wij zijn geen corporatietoezichthouder.*»⁶²⁰ In de raad van toezicht van 12 oktober 2010 geeft Span aan dat het CFV: «*positief gericht is op WSG.*» Tevens geeft hij aan dat de opzegging van het lidmaatschap van Aedes een forse kostenbesparing voor WSG zou betekenen: € 100.000 voor het lidmaatschap en € 50.000 voor de bij Aedes verplichte visitatie.⁶²¹

⁶¹⁷ Brief van het CFV aan bestuur WSG, Continuïteitsoordeel 2010: A2-oordeel, Narden, 28 juni 2010, ROA1/21062010/MH

⁶¹⁸ Necker van Naem (5 april 2013), p. 23.

⁶¹⁹ BN De Stem, 30 september 2010.

⁶²⁰ Het Financieele Dagblad, 5 september 2011.

⁶²¹ Notulen rvt WSG, 12 oktober 2010.

Op 29 november 2010 krijgt WSG de jaarlijkse oordeelsbrief van de Minister.⁶²² In de brief staat dat de voorgenomen activiteiten van WSG voor de jaren 2010, 2011 en 2012 passen bij de vermogenspositie van de corporatie. In de jaren daarna, 2013 en 2014, dreigt de financiële positie van WSG in gevaar te komen, als zij ook de voorgenomen activiteiten uitvoert. De Minister stelt hierbij in zijn brief dat de plannen voor de laatste twee jaar «*nog wel stuurbaar zijn*». Later blijkt dat deze brief door de gemeente vooral is opgevat als een signaal dat er nog niet heel veel aan de hand is met WSG.

In december 2010 bespreekt het CFV het plan van aanpak van WSG. Op basis van het gepresenteerde plan uit het CFV opnieuw zijn zorgen en stelt dat er onvoldoende stappen worden gezet door WSG. Ondanks aandringen van het CFV en de raad van toezicht is de bestuurder, Peter Span, niet in staat het plan van aanpak te effectueren.

6.2.4 Op zoek naar een oplossing (2011–heden)

In 2011 is de problematiek bij WSG dusdanig dat er moet worden ingegrepen. In maart 2011 treedt bestuurder Span af en verliest hij zijn bevoegdheden. Ook een deel van de raad van toezicht treedt af. In 2011 doet WSG aangifte tegen Span bij het OM wegens verduistering en valsheid in geschrifte.⁶²³ Peter Ruigrok neemt als interim-bestuurder het roer van Span over. Hij probeert de schade in kaart te brengen en tot een oplossing te komen.

De ommekeer: wisseling van de wacht

CFV-directeur Jan van der Moolen vindt ingrijpen nodig en heeft hierover overleg met het ministerie. Zij besluiten om de heer Ruigrok, die ruime ervaring heeft op het terrein van vastgoed, te benaderen om op te treden als adviseur naast Span. Van der Moolen sluit dit ook kort met de raad van toezicht van WSG. Span herinnert zich het volgende:

De heer **Span**: «*Er ontstond een onomkeerbaar proces. Op dat moment kreeg ik het curriculum vitae van de heer Ruigrok onder ogen, door Jan van der Moolen verstrekt. Toen werd mij medegedeeld dat hij één slim motto had: verlies is emotie, cash is king. Toen dacht ik: dit gaat niet goed.*»⁶²⁴

In overleg met de raad van toezicht treedt directeur-bestuurder Span in maart 2011 af. Dat is ook het moment dat de buitenwereld merkt dat, na eerdere geruchten, er echt iets aan de hand is. Maar wat dat precies is, is dan nog niet duidelijk. Op 15 april 2011 schrijft BN/De Stem: «*Helemaal onverwacht kwam het vertrek van directeur Peter Span bij Woonstichting Geertruidenberg niet. Al langer gingen er geruchten dat de corporatie problemen heeft, met name doordat WSG maar liefst 205 hectare (2.050.000 vierkante meter) bouwgrond bezit. Daarmee is de corporatie de grootste grondbezitter van alle woningbouwverenigingen van Nederland (...).*»⁶²⁵

⁶²² Brief Minister WWI, Oordeelsbrief 2010, 29 november 2010, WWI/CFV/L1787.

⁶²³ NRC, 30 juli 2013.

⁶²⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁶²⁵ BN/De Stem, 15 april 2011.

Begin april 2011 stelt de raad van toezicht Ruigrok aan als interim-bestuurder bij WSG. In een interview met BN/De Stem van 20 april 2011 stelt Ruigrok op dat moment nog: *«Wij hebben [WSG heeft] in tegenstelling tot wat sommigen beweren geen geldproblemen. Ik kan niet duidelijk genoeg zijn: er is geen acuut geldprobleem. Maar dat is nu.»*⁶²⁶

In de notulen van de raad van toezicht van 22 maart 2011 staat: *«Per 17 maart 2011 zijn de bevoegdheden van dhr. Span stopgezet. (...) Dhr. Ruigrok heeft voorafgaand aan deze vergadering een uitgebreide kennismaking gehad met dhr. Span. (...) Dhr. Span geeft aan zich prettig te voelen bij de persoon.»*⁶²⁷ In de notulen van de hierop volgende vergadering van de raad staat: *«Vanaf 17 maart zijn de bevoegdheden van dhr. Span overgezet naar de voorzitter RvT. Met ingang van 30 maart zal dhr. Span niet meer actief werkzaam zijn voor WSG.»*⁶²⁸ De raad van toezicht vraagt Ruigrok om interim-bestuurder te worden bij WSG. Ruigrok is enigszins verrast door de snelheid waarmee dit gaat:

De heer **Ruigrok**: *«Ik was dus enigszins verrast dat mij die vraag werd gesteld. Men zei: we kennen je nu; we hebben vertrouwen in je, dus ga aan de slag.»*⁶²⁹

Ruigrok ziet zich al gauw genoodzaakt om externe adviseurs in de arm te nemen om alle projecten en de financiële situatie goed tegen het licht te houden. De uitkomst is een forse afwaardering van de grondposities. In het jaarverslag over 2010 wordt een recordverlies gemeld. Het eigen vermogen is geslonken van 67,8 naar 4,2 miljoen euro; dit vooral als gevolg van afboekingen op bouwgrond en tegenvallers bij projecten en verkopen. In het jaarverslag wordt ook gesproken over: *«Het is zeer betreurenswaardig dat WSG door gebrek aan bestuurlijke professionaliteit in deze situatie terecht is gekomen.»*⁶³⁰ Span vindt deze kwalificatie onterecht:

De heer **Span**: *«Ik denk dat dit geen recht doet aan de geleverde prestaties in het verleden.»*⁶³¹

De raad van toezicht van WSG sluit op 19 maart 2011 een beëindigings-overeenkomst af met Span. In deze beëindigingsovereenkomst komen beide partijen ook «finale kwijting» overeen, wat onder andere inhoudt dat zij elkaar over en weer niet juridisch aansprakelijk zullen stellen. Gelijktijdig loopt er een forensisch onderzoek naar het functioneren van de heer Span dat wordt uitgevoerd door (PwC). Hieruit kan eventuele aansprakelijkheid van de bestuurder voor de schade bij WSG blijken. Vooral het CFV ziet daarom niet graag dat er vooruitlopend op de uitkomst van dit onderzoek een beëindigingsovereenkomst met de heer Span wordt afgesloten. Het is een bewuste keuze van de raad van toezicht om deze beëindigingsovereenkomst met Span toch aan te gaan. De heer Ruigrok kan hier als interim-directeur maar beperkt invloed op uitoefenen.

⁶²⁶ BN/ De Stem, 20 april 2011.

⁶²⁷ Notulen rvt WSG, 22 maart 2011.

⁶²⁸ Notulen rvt WSG, 29 maart 2011.

⁶²⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶³⁰ Jaarverslag WSG 2010, p. 4.

⁶³¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

De heer **Ruigrok**: *«Ik heb op een enkel punt advies gegeven en dat advies is overgenomen, maar uiteindelijk heeft de raad van toezicht zelf besloten om de stappen te zetten die gezet zijn. Ik had daar weinig invloed op.»*⁶³²

Uit het verhoor van Ruigrok blijkt dat hij op de hoogte is van de finale kwijting die onderdeel is van de beëindigingsovereenkomst.⁶³³

Op 17 mei 2011 treden de voorzitter, de vicevoorzitter en een lid van de raad van toezicht af. Dit gebeurt mede onder druk van het ministerie en het CFV. Bij deze leden is sprake van belangenverstrengeling omdat zij een nevenfunctie hebben bij een zakelijke partner van WSG. In dezelfde vergadering benoemt de raad de heer Lensen tot haar voorzitter op interim basis.⁶³⁴ De heer Lensen is zelf niet aanwezig bij deze vergadering. Ruigrok herinnert zich dat het ministerie er waarde aan hechtte dat bovengenoemde drie leden van de raad van toezicht zouden vertrekken.

De heer **Ruigrok**: *«Inmiddels was wel duidelijk dat er vanuit het ministerie grote vraagtekens werden geplaatst bij de belangenverstrengeling – zo noemde u het – binnen de raad van toezicht. Ze zeiden tegen mij: Peter, wij vinden eigenlijk dat dit moet eindigen.»*⁶³⁵

Uit het PwC onderzoek naar het functioneren van Span blijkt dat het besluitvormingsproces binnen WSG niet goed functioneerde. De nieuwe (interim)voorzitter van de raad van toezicht, de heer Lensen, schetst de belangrijkste bevindingen als volgt:

De heer **Lensen**: *«Soms werd zelfstandig door de bestuurder geopereerd, soms werd alleen met de voorzitter geopereerd, zonder dat daarna werd teruggekoppeld aan de raad van commissarissen [raad van toezicht].»*⁶³⁶

Over het karakter van de heer Span zegt hij:

De heer **Lensen**: *«Hij was zeer ambitieus en solistisch. Laat ik hem karakterologisch zo neerzetten: hij was zeer dominant en drukte daarmee een heel duidelijke stempel op het functioneren van de corporatie.»*⁶³⁷

De heer Lensen ziet hierin aanleiding om PwC ook onderzoek te laten doen naar het functioneren van de raad. Hierin wordt het beeld bevestigd dat besluitvormingsprocessen niet goed functioneerden. Ook heeft de raad niet op andere zaken gelet, zoals het feit dat de echtgenote van de heer Span in dienst was van WSG:

De heer **Lensen**: *«De besluitvormingsprocessen waar ik het net over had en een aantal andere zaken, die we overigens geverifieerd hebben in de gesprekken die we daarop volgend hebben gevoerd met de raad van toezicht. Hoe kon het bijvoorbeeld gebeuren dat de vrouw van de directeur-bestuurder ook in dienst was bij de woningcorporatie? Wij hebben het besluit moeten nemen om haar te ontslaan vanwege zaken die in onze ogen ook niet deugden.»*⁶³⁸

⁶³² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶³³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶³⁴ Notulen rvt WSG, 17 mei 2011.

⁶³⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Span, 19 juni 2014.

⁶³⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁶³⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁶³⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

Oplossingsrichtingen

Het CFV geeft medio 2011 het WSG een B2-oordeel (was A2 in 2010), wat betekent dat de voorgenomen activiteiten de corporatie binnen twee jaar in gevaar brengen. WSG dient op 11 juli 2011 zijn herstelplan in.⁶³⁹ Het ministerie, WSG, CFV, WSW en de gemeente Geertruidenberg zoeken in een werkgroep op hoog niveau naar een oplossing. De inzet is om voor 1 december 2011 te komen met een oplossing die soelaas moet bieden zonder dat een sanering nodig is.

Er zijn vijf oplossingsrichtingen (stand van zaken augustus 2011):

1. WSG gaat door in afgeslankte vorm;
2. regionale/geografische concentratie van het werkgebied;
3. zelfstandige eenheid binnen een groter verband;
4. zelfstandig functioneren in een regionaal samenwerkingsverband;
5. overige oplossingsrichtingen.

Voor oplossingsrichtingen die uitgaan van regionale samenwerking voert WSG verkennende gesprekken met andere corporaties in de regio. In het kader van oplossingsrichting drie wordt uiteindelijk gesproken met de grootste corporatie van Nederland, Vestia. Ruigrok herinnert zich dat Vestia contact opnam naar aanleiding van een oproep van WSG in de krant.

De heer **Ruigrok**: *«Dat hebben wij ook in de krant gezet, om andere corporaties te attenderen op de lijn die wij gingen onderzoeken en om corporaties die financieel ruime middelen hadden, ertoe uit te nodigen om collegiaal bij te springen. Dat leidde tot een telefoontje van de heer Staal.»*⁶⁴⁰

Er is serieuze belangstelling vanuit Vestia voor de overname van WSG. Zij doet een boekenonderzoek van WSG en in augustus 2011 is de verwachting dat Vestia een bod zal doen. Vestia nam eerder financieel noodlijdende corporaties over, zoals SGBB en Stadswonen. De heer Erents – die eind 2011 korte tijd extern toezichthouder bij WSG is en vanaf februari 2012 interim-bestuurder bij Vestia – zegt dat het ministerie en het CFV dit soort overnames ook een goede gang van zaken vonden:

De heer **Erents**: *«Wel zie je dat er bij Vestia een aantal fusies is geweest, mede op verzoek van het Centraal Fonds en het ministerie. Vestia heeft Verantwoord Wonen, SGBB en Stadswonen overgenomen. Als de puist van de derivaten niet open was gegaan, zou Vestia WSG hebben overgenomen, want daarover liepen de gesprekken al. Er zijn een aantal fusies geïnitieerd omdat men toch vertrouwen had in de organisatie.»*⁶⁴¹

Uit het verslag van de bespreking van 1 september 2011 tussen WSG, ministerie, het CFV en het WSW blijkt dat men in de veronderstelling verkeert dat het bod van Vestia snel gestand wordt gedaan: *«De heer Ruigrok geeft aan dat Vestia op 21 september een intentieovereenkomst zal aanleveren, waarin het totaal bod aan WSG wordt verwoord. Duidelijk is dat Vestia op dit moment het snelste kan en wil schakelen. Zij hebben de intentie om voor 1 januari 2012 te consolideren.»*⁶⁴²

⁶³⁹ Herstelplan WSG 11 juli 2011.

⁶⁴⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶⁴¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

⁶⁴² Verslag overleg WSG, ministerie, CFV en WSW 1 september 2011.

In het najaar van 2011 komt de overname onder druk te staan door verdere berichten in de media over de situatie bij WSG. Op 5 september 2011 verschijnt een artikel in Het Financieele Dagblad waarin de directeur van toezichthouder CFV, de heer Van der Moolen, aan het woord komt. Hij geeft aan dat het CFV al jaren speciale aandacht heeft gehad voor WSG. Telkens liet het CFV Span zijn ambitie bijstellen: *«Ook maakten we opmerkingen over de grondposities, met de oproep doe er wat aan, aldus Van der Moolen.»* (...) *«Na het A-oordeel ging Span pas echt los met koopwoningen en grondposities die hij daarvoor niet in zijn meerjaren-prognoses had opgenomen.»*⁶⁴³

In een zogenaamde «werkgroepbijeenkomst» over het WSG in Den Bosch op 15 september 2011 spreken de aanwezige partijen (WSG, het ministerie, het WSW, het CFV en de wethouder RO van Geertruidenberg) hun zorgen uit over de media-aandacht voor WSG in relatie tot het «heimelijke overleg» van de werkgroep.⁶⁴⁴ Een maand later heeft eenzelfde overleg op hoog niveau plaats. Dit keer zonder de wethouder, maar wel met onder meer hoge ambtenaren van het ministerie, WSW-directeur Van der Post, CFV-directeur Van der Moolen en WSG-interim-directeur Ruigrok. Er zijn zorgen over het artikel in Het Financieele Dagblad. Zij spreken af om één woordvoeringslijn te kiezen via de voorlichtster van WSG, die ook al ervaring heeft opgedaan bij Servatius en Woonbron.

De brief van de Minister: WSG onder extern toezicht

Eind 2011 wordt definitief de weg van sanering voor WSG ingeslagen. Minister Donner informeert de Tweede Kamer op 2 december 2011 per brief. Zijn probleemanalyse: *«De problemen zijn ontstaan doordat de voormalige directeur-bestuurder teveel risico heeft genomen. De Raad van Toezicht heeft onvoldoende tegenwicht geboden op dit punt. (...) WSG beschikt onder andere over veel grondposities en heeft relatief veel koopwoningen gebouwd waarvan de verkoop slecht loopt.»*⁶⁴⁵

De Minister geeft aan dat gezocht is naar oplossingen zonder dat saneringssteun nodig zou zijn. *«Daarbij stond onder andere fusie met één of meerdere (rijkere) collega-corporaties voor ogen.»* Dat hier Vestia wordt bedoeld maakt de Minister niet expliciet. *«Om diverse redenen is fusie (nog) niet haalbaar gebleken. Inzetten op sanering is thans onvermijdelijk geworden. (...) Vooralsnog wordt echter uitgegaan van een saneringssteun in de omvang van 0 euro. Dat is mogelijk als WSG per direct stappen onderneemt om de financiële positie te verbeteren.»*⁶⁴⁶

Minister Donner baseert zich hierbij op de cijfers van het CFV, zo blijkt uit het verhoor door de commissie:

De heer **Donner**: *«Als Minister ga je uit van de cijfers zoals de toezichthouder je die geeft. Het zou vreemd zijn als de Minister anders ging oordelen dan de toezichthouder.»*⁶⁴⁷

De schatting van nul euro saneringssteun blijkt twee jaar later niet gerechtvaardigd te zijn als WSG in juli 2013 117,7 miljoen euro saneringssteun krijgt toegekend.

⁶⁴³ Het Financieele Dagblad, 5 september 2011.

⁶⁴⁴ Conceptverslag overleg WSG, 15 september 2011, Den Bosch.

⁶⁴⁵ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁶⁴⁶ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁶⁴⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Donner, 7 juli 2014.

In zijn brief meldt Minister Donner dat hij, gegeven de ontstane situatie bij WSG, twee maatregelen zal treffen:

1. WSG krijgt een aanwijzing van de Minister waarin zij wordt opgedragen een saneringsaanvraag bij het CFV in te dienen en een saneringsplan in te dienen;
2. de Minister stelt een externe toezichthouder aan bij WSG in de persoon van Gerard Erents, voor de periode tot 1 juni 2012.⁶⁴⁸

De externe toezichthouder moet erop toezien dat WSG sanering aanvraagt bij het CFV en voor 1 juni 2012 een saneringsplan indient. Gerard Erents wordt echter in februari 2012 alweer opgevolgd door Leo Kokhuis, voormalig DG Volkshuisvesting van het ministerie. Dit is omdat Erents per 1 februari 2012 wordt aangesteld als interim-bestuurder bij Vestia en hij beide functies niet kan combineren. Ook voor Minister Donner geldt overigens dat hij tussentijds vertrekt (naar de Raad van State). Hij wordt op 16 december 2011 opgevolgd door Minister Spies.

Tot slot schrijft de Minister in zijn brief van 2 december 2011 dat een deel van de raad van toezicht, waaronder de voorzitter is opgestapt, en dat Ton Lensen (*«die enkele malen als extern toezichthouder namens verschillende van mijn ambtsvoorgangers is aangesteld»*)⁶⁴⁹ als tijdelijk voorzitter van de raad van toezicht is benoemd.

Een geheel nieuwe raad van toezicht

Naast een externe toezichthouder en een nieuwe Minister begint 2012 ook met een vernieuwde raad van toezicht bij WSG. De commissarissen Nico van der Bent en Tony van Velthoven treden per 1 januari 2012 af. Zij zien de nieuwe periode van sanering als een natuurlijk moment om te stoppen en bovendien zijn zij aan het einde van hun maximale aanblijftijd gekomen. In april 2012 treden er vier nieuwe leden toe tot de raad van toezicht van WSG, zodat deze weer voltallig is. De heer Lensen herinnert zich:

De heer **Lensen**: *«Bij die laatste twee? Ja, daar kan ik iets over zeggen. Deze beide heren waren al lang lid van de raad van toezicht en overschreden daarmee de normen uit de governancecode.(...) Toen heeft bij mij de gedachte postgevat om enerzijds te kiezen voor een volledig nieuwe raad van commissarissen en anderzijds het een en ander in werking te zetten zodat de nieuwe raad van commissarissen ook een nieuwe directeur kon benoemen en daarmee afscheid kon nemen van de interim-directeur.»*⁶⁵⁰

De heer Lensen blijft aan als voorzitter van de nieuwe raad van commissarissen van WSG, maar dan in vaste dienst.⁶⁵¹ Vanaf dit moment gaat de raad van toezicht van WSG verder als raad van commissarissen.

Ook zorgen bij de gemeenteraad

De gemeenteraad van Geertruidenberg besluit op 26 januari 2012 een raadsonderzoek in te stellen naar het door het college gevoerde bestuur ten aanzien van de projecten «Dongeburgh» en «Bouwen binnen strakke contouren». Aanleiding is dat WSG met grote financiële problemen kampt. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de voortgang van deze

⁶⁴⁸ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁶⁴⁹ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 216.

⁶⁵⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014.

⁶⁵¹ Persbericht WSG, 26 april 2012.

projecten, maar brengt ook financiële risico's voor de gemeente met zich mee. De gemeente staat namelijk samen met de provincie borg voor een lening van 25 miljoen euro door de BNG Bank aan WSG. Dit is een lening buiten de borging van het WSW om.⁶⁵²

Uit het raadsonderzoek, dat in 2013 is afgerond, blijkt dat de gemeente Geertruidenberg een groot vertrouwen stelde in WSG: *«Tot slot kenmerkt deze periode zich door groot vertrouwen in WSG. Dit vertrouwen leidt er onder andere toe dat niet strak wordt toegezien op ondertekening van formele overeenkomsten voor een aantal projecten waarover overeenstemming was bereikt. Daarbij worden er veel projecten toegekend aan WSG.»*⁶⁵³

WSG vraagt om steun

Lange tijd wordt achter de schermen onderhandeld over het saneringsplan dat de Minister in december 2011 heeft geëist. Dit verschijnt ook in de pers. Op 12 mei 2012 meldt BN/De Stem dat WSG vooralsnog een steunaanvraag van 49 miljoen euro aan het CFV zou voorbereiden.⁶⁵⁴

Op 31 mei 2012 stuurt WSG het saneringsplan naar het CFV. Dit plan voldoet aan alle eisen, maar de omvang van de gevraagde saneringssteun van 73 miljoen euro wordt door het bestuur van het CFV niet redelijk geacht. WSG zou volgens het CFV zelf een grotere bijdrage moeten leveren. Op 15 oktober 2012 heeft het CFV een besluit genomen over het saneringsplan. Het CFV geeft WSG steun van 21 miljoen euro in de vorm van een renteloos voorschot. Uitgangspunt is een totaaloplossing gericht op de overdracht van het bezit van WSG. Zelfstandig voortbestaan is niet mogelijk. Deze oplossing is op korte termijn noodzakelijk, omdat WSG ook na het ontvangen van de saneringssteun niet aan de minimale eisen voor continuïteit kan voldoen en geen ruimte heeft voor investeringen.

Medio oktober 2012 komen berichten over opheffing van WSG naar buiten. Het Financieele Dagblad meldt op 20 oktober 2012 *«WSG wordt opgeheven, woningen in de etalage»*⁶⁵⁵ en BN/De Stem zet boven berichten: *«Doek valt voor woningcorporatie WSG»* en *«Waarom krijgt Vestia wel steun en WSG niet»*. CFV-directeur Jan van der Moolen wijst in dezelfde krant er op dat WSG overeind houden onmogelijk was: *«Zelfs met 73 miljoen was dat niet gelukt. De financiële problemen zijn zo groot dat je minstens 100 miljoen euro in de corporatie had moeten pompen. Dat vonden wij niet verantwoord.»*⁶⁵⁶

Opnieuw een wisseling van de wacht

Per 1 oktober 2012 volgt mevrouw Van Beek de heer Ruigrok op als directeur-bestuurder van WSG. De extern toezichthouder beëindigt zijn werkzaamheden per 1 november 2012.⁶⁵⁷ Ook in Den Haag is er een wisseling van de wacht. Minister Spies wordt op 5 november 2012 opgevolgd door Minister Blok. In een brief van 4 februari 2013 meldt Minister Blok aan de Tweede Kamer dat het CFV aan WSG de gevraagde steun van 21 miljoen euro heeft toegekend in de vorm van een renteloos voorschot. De Minister stelt dat alle inspanningen, waaronder de nu verstrekte lening, gericht zijn op een totaaloplossing voor WSG en de

⁶⁵² Necker van Naem (5 april 2013), p. 17.

⁶⁵³ Necker van Naem (5 april 2013), p. 36.

⁶⁵⁴ BN/De Stem, 12 mei 2012.

⁶⁵⁵ Het Financieele Dagblad, 20 oktober 2012.

⁶⁵⁶ BN/De Stem, 20 oktober 2012.

⁶⁵⁷ Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 281.

borging van haar bezit, maar concludeert ook heel stellig: «*Zelfstandig voortbestaan is, ook met de verleende saneringssteun, niet mogelijk.*»⁶⁵⁸

De heer Ruigrok wordt in 2013 genoemd in een artikel over salarissen bij woningcorporaties. In de eerste negen maanden die hij werkte als interim-bestuurder bij WSG declareerde hij € 288.021.⁶⁵⁹ Tijdens zijn openbaar verhoor gaf de heer Ruigrok aan dat deze declaratie gebaseerd is op een declaratie op uur basis met een uurtarief van € 225 per uur.⁶⁶⁰

Nog meer steun blijkt onvermijdelijk

De Minister meldt de Kamer dat zelfstandig doorgaan voor WSG geen optie is. Achter de schermen is lang gezocht naar oplossingen voor de lange termijn. Op 24 juli 2013 kent het CFV een bedrag van 117,7 miljoen euro saneringssteun toe aan WSG. De verlening van de saneringssteun duurt onder andere zo lang omdat het CFV zich er absoluut van wil verzekeren dat WSG eerst alle mogelijke maatregelen neemt om de financiële verliezen zelf op te vangen. Dit blijkt uit het verhoor van Daphne Braal, die inmiddels waarnemend directeur is bij het CFV.⁶⁶¹

Mevrouw **Braal**: «*Toen hebben we die 25 miljoen [21 miljoen euro] aan financieringssteun aan WSG gegeven met de opdracht: en nu ga jij er alles aan doen om met maatregelen waarmee je in eigen vlees snijdt, dit probleem zelf op te lossen. Je moet dus een onderscheid maken tussen datgene wat je uiteindelijk concreet aan saneringssteun moet bijdragen en het signaal dat je tegelijkertijd aan een corporatie wilt geven, namelijk: je gaat niet achteroverleunen, want je moet er zelf actief alles aan doen ...*» (...)

Mevrouw **Braal**: «*Je moet toch aangeven dat het niet in alle gevallen zo kan zijn dat je voor saneringssteun altijd bij het CFV kunt aankloppen als je er een potje van hebt gemaakt.*»⁶⁶²

Het uiteindelijke bedrag van 117,7 miljoen euro aan saneringssteun krijgt WSG gefaseerd uitgekeerd, zoals is te zien in de onderstaande figuur.

Figuur 6.5 Verdeling uitkering saneringsbijdrage WSG

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	totaal
Saneringsbijdrage x € 1.000	€ 21.000	€ 19.000	€ 35.012	€ 1.589	€ 30.753		€ 10.400	€ 117.754

Bron: CFV, Samenvatting saneringsplan, juni 2013.

Bovenstaand bedrag is inclusief het in oktober 2012 toegekende renteloze voorschot van 21 miljoen euro. In de onderstaande figuur uit het saneringsplan is te zien dat WSG minimaal vijf jaar nodig heeft om weer iets van een positief eigen vermogen te krijgen.

Figuur 6.6 Ontwikkeling vermogenspositie WSG

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigen vermogen x € 1.000	– € 59.601	– € 29.008	– € 31.308	– € 3.829	– € 5.314	€ 4.694
Jaarresultaat x € 1.000	€ 13.636	€ 30.593	– € 2.300	€ 27.479	– € 1.485	€ 10.008

Bron: CFV, Samenvatting saneringsplan, juni 2013.

⁶⁵⁸ Kamerstuk II 2012/13, 29 453, nr. 291.

⁶⁵⁹ Het Financieele Dagblad, 4 december 2013.

⁶⁶⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruigrok, 19 juni 2014.

⁶⁶¹ Op 18 oktober 2013 is Daphne Braal als directeur bij het CFV benoemd.

⁶⁶² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

Ondanks de steun van 117,7 miljoen euro moet WSG conform het saneringsplan nog onderstaande ingrijpende maatregelen nemen om met haar eigen vermogen weer boven de nullijn uit te komen:

- afstoten van de grondposities;
- verkoop voorraad koopwoningen;
- verkoop van bestaande huurwoningen (460 in totaal);
- verkoop van niet-DAEB bedrijfsonroerend goed (commercieel vastgoed);
- verkoop van niet-DAEB woningen;
- verhogen van de huren tot 90 procent van de maximaal redelijke huurprijs, waarbij geldt dat DAEB-woningen voor de DAEB-voorraad behouden blijven;
- beperken van de onderhoudskosten tot het minimaal noodzakelijke;
- beperken van de structurele organisatiekosten;
- optimaliseren van de inkomsten van het zorgvastgoed.

De huurders en nieuwe huurders van WSG behouden de garantie dat de huurprijs bij WSG niet wordt opgehoogd boven de 90 procent maximaal redelijke huurprijs. De gevolgen hiervan zijn aanzienlijk legt directeur Van Beek uit in een interview in Aedes-magazine: *«De sanering van WSG gaat niet ongemerkt voorbij aan de huurders. Hun huur wordt opgeschroefd naar 90 procent van de maximaal redelijke huur. Dat is een hoog percentage ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 67,2 procent. Van Beek legt uit dat in bepaalde gevallen WSG de huur moet temperen, om ervoor te zorgen dat sociale woningen niet in de vrije sector belanden.»*⁶⁶³

Ondanks het recordbedrag aan saneringssteun en de ingrijpende maatregelen bij WSG is het zelfstandig voortbestaan van de corporatie hiermee nog niet gegarandeerd. Met de huidige saneringssteun koerst het CFV op overname van WSG door een andere corporatie in de nabije toekomst. Mevrouw Braal liet weten extra saneringssteun voor WSG niet uit te sluiten, als dit niet lukt.

Mevrouw **Braal**: *«Als zich dan geen corporatie meldt of als zich geen corporaties melden die bereid zijn om WSG gezamenlijk over te nemen, dan zullen wij in een tweede fase van sanering door moeten saneren naar de WSW-norm. Het is mijn inschatting dat er dan mogelijk nog wel extra sanering bij moet, want de norm van het WSW ligt hoger dan de norm waar wij naartoe saneren om een corporatie aantrekkelijk te maken voor een fusie.»*⁶⁶⁴

Box 6.1 Saneringssteun

Naast WSG ontvangen tussen 1990 en 2013 negentien andere woningcorporaties saneringssteun van het CFV, voor een totaal bedrag van 1,3 miljard euro. Vestia ontvangt met 674 miljoen euro de meeste steun, gevolgd door Nieuw Amsterdam met 214 miljoen euro daarna WSG met 117,7 miljoen euro.⁶⁶⁵ De saneringstaak van het CFV houdt in dat corporaties die niet beschikken over de noodzakelijk middelen gesteund kunnen worden door middel van subsidiesteun of een renteloze lening.

⁶⁶³ Aedes-magazine (december 2013).

⁶⁶⁴ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

⁶⁶⁵ Geraadpleegd op 13 oktober 2014: www.cfvpublicaties.nl

De oorzaak van de financiële problemen verschilt sterk per corporatie. In grote lijnen geldt dat het voor en rond de eeuwwisseling gaat om corporaties die geconfronteerd worden met een woningmarktprobleem. De grootschalige vernieuwing van de Bijlmer door Nieuw Amsterdam is hier een duidelijk voorbeeld van.

Bij drie recente saneringscorporaties SGBB, WSG en Vestia⁶⁶⁶ is de oorzaak speculatie met grond en derivaten. Dit beeld wordt ook bevestigd door de huidige directeur van het CFV, mevrouw Braal.

Mevrouw **Braal**: «*In het verleden was de oorzaak vaak woningmarktproblemen, maar de laatste tijd vooral risicovolle projecten, grondspeculaties en derivaten.*»⁶⁶⁷

De laatste corporatie die saneringssteun heeft gekregen is Veron (november 2013).

Rechtszaak tegen Span

In 2011 start WSG een civielrechtelijke procedure tegen Span. De claim vloeit voort uit een onderzoek van accountantskantoor PwC.⁶⁶⁸ Daarnaast doet WSG in 2011 aangifte tegen oud-bestuurder Span wegens verduistering en valsheid in geschriften. Het Openbaar Ministerie start een strafrechtelijk onderzoek, maar op 11 juli 2013 laat het OM aan WSG weten geen aanknopingspunten te hebben voor strafrechtelijke vervolging van de heer Span.

Op 9 oktober 2013 doet de rechtbank in Breda uitspraak in de civielrechtelijke zaak, die uitpakt in het nadeel van WSG. De rechter wijst de schadeclaim van 9,2 miljoen euro van WSG aan het adres van Span van de hand. De vordering van Span op WSG voor de betaling van achterstallig loon en vakantie- en pensioengeld wordt daarentegen wel toegewezen. WSG moet Span € 287.000 betalen. WSG sloot namelijk in 2011 een beëindigingsovereenkomst met Span waarin hem «finale kwijting» is verleend. Dit was destijds tegen het advies van het CFV in. Het forensisch onderzoek van PwC naar het handelen van Span liep toen nog. De rechter heeft bepaald dat daarmee nu geen grond meer is hem alsnog aansprakelijk te stellen. Wel stelt de rechtbank in haar vonnis vast dat: «*Het criterium goed en integer bestuur omvat mede dat iedere schijn van belangenverstrengeling of bevoordeling van vrienden en/of familie vermeden moet worden, maar daaraan is met de in deze alinea genoemde handelingen niet voldaan.*» De genoemde handelingen betreffen een transactie waarbij om niet een stuk grond is overgedragen van WSG op de zoon van de heer Span. Daarnaast gaat het om het aan huis laten bezorgen van door WSG betaald meubilair aan de heer Span.⁶⁶⁹

6.3 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf volgt een analyse van de casus WSG. Hierbij geeft de commissie antwoord op de vragen: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie is daarvoor verantwoordelijk.

⁶⁶⁶ Zie paragraaf 7.2.6. van dit deelrapport en deelrapport Vestia.

⁶⁶⁷ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Braal, 8 juli 2014.

⁶⁶⁸ Trouw, 10 november 2011.

⁶⁶⁹ Rb Zeeland – West-Brabant 9 oktober 2013, 02/257827/HA ZA 13-5.

6.3.1 Wat ging er mis?

De casus WSG is het verhaal van een kleine, lokale woningcorporatie uit Geertruidenberg die besloot op grote schaal grond te gaan kopen. Er werden grondposities ingenomen in heel West-Brabant en wist WSG collega-corporaties en andere gegadigden af te troeven. WSG krijgt hierbij borging op de leningen door het WSW. De omvang van de leningen is uiteindelijk zo groot dat deze meer dan het dubbele bedragen dan wat als grens wordt gehanteerd binnen de corporatiesector. WSG moet door het CFV worden gesaneerd voor een bedrag van 117,7 miljoen euro.

Teveel leningen en te grote groei van de grondposities

Het WSW is bij de toekenning van het faciliteringsvolume erg soepel richting het WSG. WSG wijkt af van andere corporaties omdat zij veel grondposities, projecten in ontwikkeling en woon-zorgcomplexen heeft en veel ambitie toont. Voor het WSW is dit enerzijds aanleiding de corporatie extra aandacht te geven, maar niettemin ook voldoende rechtvaardiging om WSG na 2007 nog geborgde leningen te laten aantrekken. Het hieruit voortvloeiende probleem is echter dat de corporatie uiteindelijk de rente op haar leningen niet meer zelfstandig kan betalen. De corporatie leende tot meer dan 100 procent van de WOZ-waarde van haar bezittingen, terwijl de grens die het WSW bij andere corporaties hanteert op 50 procent ligt. Eind 2011 moet WSW de conclusie trekken dat WSG niet meer kredietwaardig is en moet WSG door het CFV gesaneerd worden. Een vergelijking met Vestia dringt zich op. De absolute bedragen bij WSG zijn veel kleiner dan bij Vestia, maar WSG is ook een veel kleinere corporatie. Om de omvang van de problemen bij WSG aan te duiden, kan de vergelijking ook anders worden gemaakt: de gemiddelde lening per woning is bij WSG bijna drie keer zo hoog als bij Vestia (en Vestia lag al ruim boven het gemiddelde) en het bedrag aan uiteindelijk verkregen saneringssteun per woning is zelfs vier keer zo hoog als bij Vestia. In dit opzicht vertoont WSG gelijkenis met de Vestia-casus, alleen ging het hier om speculatieve grondaankopen in plaats van rentederivaten die te hoog opliepen en waarvan pas achteraf de werkelijke hoogte en schade in beeld is gekomen. Lange tijd blijft de opbouw van de grondposities door WSG onopgemerkt. De aankopen liggen gespreid over heel West-Brabant, maar de totale grondpositie van WSG is met 205 hectare extreem groot voor een dergelijke kleine corporatie. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert zelfs dat WSG de meeste ruwe bouwgrond in bezit heeft van alle corporaties in Nederland (exclusief verbindingen), maar deze conclusie gaat relatief onopgemerkt voorbij.⁶⁷⁰ Toch is WSG al vanaf 2006 een aandachtscorporatie voor het WSW.

WSG heeft onvoldoende zicht op de risico's van de grondportefeuille

Er bestaat te weinig besef van de risico's van grondposities bij woningcorporaties en gemeenten, niet alleen bij WSG. Ondanks duidelijke signalering in het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving dat de regels voor en het toezicht op de grondaankoop van corporaties moeten worden aangescherpt, is dit niet gebeurd. Vanaf 2006 is de termijn waarop er «zicht moet zijn op bestemmingswijziging» van de grond nog verdubbeld van vijf naar tien jaar. Op deze manier konden corporaties volop mee doen op de (speculatieve) markt voor ruwe bouwgrond. WSG was hierin koploper, zeker in West-Brabant. WSG had daarnaast te weinig

⁶⁷⁰ De Volkskrant, 1 juli 2009.

oog voor andere risico's, risico's als gevolg van ontwikkelingen waarop ze zelf geen invloed had.

Een verandering in de bekostiging van de langdurige zorg heeft invloed op de huurprijs die zorgaanbieders en hun klanten kunnen betalen.⁶⁷¹ WSG heeft daarom in 2011 haar zorgvastgoed afgewaardeerd.⁶⁷² Ook verkreeg WSG geen zekerheid op bestemmingswijzigingen van de grondposities die ze had ingenomen. Behalve de economische crisis, die zorgde voor een vertraging van de bestemmingswijzigingen, vormde het ruimtelijk beleid ook een risicofactor voor WSG omdat er op sommige locaties helemaal geen sprake kon zijn van een wijziging van de bestemming. Een deel van de grondposities van WSG moet om die reden gekwalificeerd worden als speculatieve grondaankopen.

De verliezen op grondposities leiden tot besluit saneringssteun

Corporaties hebben veel moeten afboeken op hun grondposities. Uit het sectorbeeld 2013 van het CFV blijkt dat corporaties in de periode 2008 tot en met 2012 samen voor ruim 0,8 miljard euro aan grondwaarde hebben afgeboekt. WSG is niet de enige corporatie die verliezen lijdt op grondposities.⁶⁷³ Maar relatief is het verlies en de impact bij WSG wel veel groter dan bij andere corporaties. Eind 2011, als blijkt dat WSG niet op eigen kracht uit de financiële problemen zal komen en er vooralsnog geen overnamekandidaten zijn, treedt het saneringssteuntraject in werking. Hierbij wil het CFV dat WSG zo veel mogelijk zelf oplost door in eigen vlees te snijden. Aanvankelijk geeft het CFV eind 2011 daarom het signaal af aan de Minister dat de saneringssteun naar verwachting nul euro bedraagt. Uiteindelijk wordt dit in juli 2013 117,7 miljoen euro; een sanering waarvan de kosten over alle Nederlandse corporaties worden verdeeld.

6.3.2 Hoe kon dat gebeuren?

Gedrag: belangenverstrengeling tussen bestuurder en voorzitter rvt

In 2011 schrijft PwC twee kritische rapportages: één over het functioneren van het bestuur en één over het functioneren van de raad van toezicht. Hieruit komt onder andere naar voren dat directeur-bestuurder Span zelfstandig handelt en dat hij soms alleen terugkoppeling geeft aan de voorzitter van de raad van toezicht. Zo zijn niet alle grondaankopen die hij deed overlegd met de raad van toezicht, of pas achteraf overlegd. De raad voelt zich hierdoor achteraf misleid, bedrogen en gebruikt door de bestuurder. De voorzitter en twee andere leden van de raad treden in 2011 af, mede onder druk van de Minister en het CFV. De directe aanleiding voor het aftreden van de voorzitter en twee leden van de raad van toezicht is vermeende belangenverstrengeling; ze werken alle drie bij zakenpartners van WSG. Op 1 januari 2012 treden de twee resterende leden van de raad van toezicht af, onder andere omdat hun zittingsduur niet in lijn is met de Aedes-governancecode.⁶⁷⁴ Het is in de ogen van de commissie

⁶⁷¹ De vaste verblijfscomponent uit de AWBZ verdwijnt vanaf 1 januari 2013 voor nieuwe cliënten met Zorg Zwaarte Pakketten (ZZP) 1, 2 en 3. Vanaf 2012 wordt de nieuwe zorgzorgfinanciering (met als basis de Normatieve HuisvestingsComponent) ingevoerd met een overgangstermijn van zes jaar. Dit betekent dat zorginstellingen een afnemende vaste vergoeding van de overheid krijgen voor hun eigen huisvestingslasten en de vergoeding afhankelijk wordt van het aantal cliënten.

⁶⁷² Jaarverslag WSG 2010, p. 47.

⁶⁷³ Deloitte (december 2013); zie ook paragraaf 8.3.2 van dit deelrapport.

⁶⁷⁴ Hierop wordt WSG in 2009 al aangesproken door collega-corporatie Allee Wonen.

buitengewoon ongelukkig dat de raad van toezicht de bevoegdheid heeft en krijgt om te komen tot een beëindigingsovereenkomst met Span. Deze wordt afgesloten vooruitlopend op de uitkomsten van een forensisch onderzoek naar zijn functioneren, terwijl er wel finale kwijting wordt verleend.

Grenzen: regels zijn te omzeilen, informatie verborgen voor de financieel toezichthouder

Het is gebruikelijk dat woningcorporaties grondposities innemen en een zeker marktrisico nemen bij de ontwikkeling van koopwoningen. Bijzonder aan WSG is echter dat de omvang buiten proportie is, het deels om speculatieve grondposities gaat en de aankopen doorgaan, ook na het begin van de kredietcrisis in 2008. Niemand in de sector lijkt de ambities en risico's te kunnen beheersen. Dit heeft deels te maken met de wettelijke verplichting voor een woningcorporatie om nevenactiviteiten in een verbinding onder te brengen. WSG (en ook de Woonbron casus) laten zien dat er binnen de verslaglegging over en accountantscontrole op een dergelijke verbinding blijkbaar ruimte is om activiteiten zo te vermelden dat ze buiten het zicht van de financieel toezichthouder en hiermee de Minister blijven.

Governance: administratie niet op orde, geen inzicht bij de accountant

Ook de accountant waarschuwt niet voor de omvang van de grondposities van WSG. Pas na de accountantswissel binnen Deloitte (begin 2011), blijkt dat de toenmalig accountant ook beperkt zicht heeft op wat er bij WSG gebeurt. Deloitte doet vervolgens onderzoek naar de totstandkoming van de leningenportefeuille van WSG. Doordat de projectdossiers niet op orde waren, bleven aankopen en posities ook buiten beeld. Zo kon het gebeuren dat behalve de accountant ook de raad van toezicht, het CFV, het ministerie en het WSW geen volledig inzicht hadden. Uit het feit dat WSG wel 750 miljoen euro aan geborgde leningen krijgt, blijkt dat er te beperkt zicht was op de bestedingen van dit geld. Niemand heeft inzicht in de totale grondpositie van WSG. Het CFV krijgt pas in 2012 volledig inzicht in de grondposities van WSG.

Governance: toezicht niet sluitend, toezichthouders pakken niet door

De Minister plaatst in 2005 en 2006 kritische kanttekeningen bij de invulling van de governance bij WSG. Deze kanttekeningen zijn blijkbaar niet van een dusdanige aard dat de Minister hier consequenties aan verbindt en dieper de problemen laat onderzoeken. Toch zijn er al vroege signalen dat het niet alleen maar goed gaat bij WSG. Het CFV selecteert WSG vanaf 2001 meerdere jaren voor nader onderzoek en het WSW merkt WSG vanaf 2006 al aan als aandachtscorporatie. Dit blijft echter lange tijd zonder gevolgen. In tegendeel: het CFV selecteert WSG meerdere jaren op een rij voor nader onderzoek en komt telkens tot positief oordeel en het WSW blijft faciliteringsruimte geven en laat de financieringslast tot een voor de corporatie ondraagbaar niveau oplopen. Beide organisaties pakken niet door, ondanks dat er wel signalen zijn geweest, en beide organisaties stemmen niet goed met elkaar af. De toenmalige directeur van het CFV, Van der Moolen, ziet in een rapport van Deloitte van 2011 een bevestiging van zijn vermoeden dat het WSW (te) soepel is met de bestedingscontrole op geborgde leningen. De toenmalige directeur van het WSW, Van der Post, zegt het Deloitte-rapport 2011 nooit te hebben ontvangen. Dit is naar het oordeel van de commissie een gemiste kans voor het ministerie, het CFV en het WSW om te leren van deze casus. De

commissie vindt het onbegrijpelijk dat het ministerie en het CFV een kritisch rapport over het WSW wel met elkaar delen en onderling verbeterpunten signaleren, maar het rapport niet delen met het WSW.

Geld: teveel krediet voor de directeur-bestuurder

De heer Span is sinds 1993 directeur bij WSG en staat achttien jaar aan het hoofd van de organisatie. Aanvankelijk wordt hij geprezen voor de woon-zorgcomplexen die WSG realiseert en haar hoge nieuwbouwproductie. Het CFV stelt aanvankelijk ook veel vertrouwen in WSG; tot en met 2009 heeft het CFV vertrouwen in Span als bestuurder. Ook de gemeente is lovend, Span geeft uitvoering aan de gemeentelijke ambities en krijgt in 2010 de ondernemersprijs van de gemeente Geertruidenberg uitgereikt. In het raadsonderzoek dat de gemeente Geertruidenberg in 2013 laat uitvoeren wordt de conclusie getrokken dat er te veel vertrouwen is gesteld in WSG. Span kreeg in de ogen van de commissie ook letterlijk te veel krediet. Het vertrouwen in Span leidt namelijk ook tot de eerder beschreven makkelijke toegang tot financiering. Teveel krediet en te weinig tegenkracht voor de directeur-bestuurder zijn de oorzaak van de problemen. Wat het laatste betreft stelt de commissie vast dat Span vóór 2010 onvoldoende indringende signalen heeft ontvangen om het aantal grondaankopen, leningen of projecten van WSG in te perken.

6.3.3 Wie zijn daarvoor verantwoordelijk?

Bestuurder WSG

De drijvende kracht binnen WSG en daarmee de primair verantwoordelijke voor de ontstane financiële problemen van de corporatie is voormalig directeur-bestuurder Span. De heer Span is als bestuurder van WSG verantwoordelijk voor de grondaankopen die hij deed uit hoofde van zijn functie. Daarnaast is Span de drijvende kracht achter de ambities van WSG op het gebied van woon-zorgcomplexen. Bij grondposities, zorgcomplexen en andere relatief grote projecten, schat de heer Span onvoldoende de risico's van wijzigende omstandigheden en is hij onvoldoende transparant over alle activiteiten. Naast de lof die WSG krijgt, is er ook veel vertrouwen in de persoon van Span. Dit vertrouwen geniet hij ook van zijn eigen raad van toezicht, hoewel deze naderhand aangeeft zich misleid, teleurgesteld en misbruikt te voelen door de bestuurder.

Raad van toezicht

De raad van toezicht heeft naar het oordeel van de commissie een grote medeverantwoordelijkheid voor de financiële problemen die bij WSG manifest zijn geworden. Zij hebben hun rol als controleur onvoldoende scherp en kritisch ingevuld en de schijn van belangenverstrengeling niet vermeden. De leden van de raad van toezicht besluiten in 2011 en begin 2012 uiteindelijk allemaal om terug te treden. Dit heeft echter vooral als oorzaak de druk van buitenaf (het ministerie, het CFV, collega-toezichthouders) die ontstaat vanwege de schijn van belangenverstrengeling en de kritiek als gevolg van de lange zittingsduur. Het verlenen van finale kwijting aan de heer Span nog voordat de uitkomsten van het forensisch onderzoek bekend zijn, kan de raad ook aangerekend worden. De rechter moet nog beslissen of de voormalige raad van toezicht ook door WSG aansprakelijk kan worden gesteld voor de manier waarop zij haar functie heeft ingevuld.

Accountant

De accountant signaleert soms wel risico's maar is daar te impliciet in. Pas wanneer problemen manifester worden, is dat in 2011 aanleiding voor een interne accountantswissel en wordt doorgepakt. Deloitte voert dan een onderzoek uit naar de totstandkoming van de leningenportefeuille van WSG. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanzienlijke risico's van de grote hoeveelheid leningen en grondposities onvoldoende zijn onderkend. Vooral het WSW heeft daar een rol in. Dit rapport wordt door WSG vertrouwelijk gehouden, maar niettemin wel gedeeld met het ministerie en niet met het WSW.

Het WSW

Het WSW geeft WSG veel borging op aan te trekken leningen, in totaal voor meer dan 750 miljoen euro aan leningen. De bestedingscontrole is onvoldoende gebleken en overfinanciering is ontstaan. Het WSW draagt hiermee in de ogen van de commissie medeverantwoordelijkheid voor de ontstane problemen bij WSG. Achteraf is gebleken dat ook het WSW niet volledig door WSG is geïnformeerd. Echter, gezien de eenvoudige parameters van de omvang van de leningen in relatie tot de WOZ-waarde van de woningen, is het moeilijk te begrijpen hoe het WSW heeft kunnen toestaan dat WSG zo veel krediet heeft aangetrokken.

Het CFV

Het CFV is jarenlang ogenschijnlijk kritisch en stelt een aanvullend onderzoek in. Het resultaat is echter steeds dat het WSG uiteindelijk een positief A-oordeel krijgt. Het CFV controleert onvoldoende, ondanks de jaarlijkse aanvullende onderzoeken, of de cijfers die WSG aanlevert, volledig en kloppend zijn. Daarnaast heeft ook het CFV onvoldoende oog voor de financiële risico's die voortkomen uit grondposities. Daar staat tegenover dat achteraf pas blijkt dat de informatie van WSG niet altijd volledig is. Niet alle grondposities zijn in beeld en de status van de projecten is niet altijd duidelijk. Als duidelijk wordt dat WSG haar plannen moet aanpassen, probeert het CFV dit eerst door middel van goed overleg en advies voor elkaar te krijgen. De commissie stelt tegelijk vast dat het CFV daadkracht toont vanaf 2010 en, met steun van het ministerie, de drijvende kracht is achter het vertrek van de directeur-bestuurder en uiteindelijk de rvc. Als WSG het saneringssteuntraject ingaat, probeert het CFV ervoor te zorgen dat de corporatie er eerst zelf alles aan doet om het verlies op te vangen. Dit mislukt uiteindelijk.

Minister

De Minister plaatst in 2005 en 2006 kritische kanttekeningen bij de invulling van de governance bij WSG. Deze kanttekeningen zijn blijkbaar niet van een dusdanige aard dat de Minister hier consequenties aan verbindt en dieper de problemen laat onderzoeken. Het feit dat WSG al halverwege de jaren nul aandachtscorporatie van het WSW was, jaarlijks onderwerp van nader onderzoek van het CFV en ook binnen het ministerie op kritiek kon rekenen, geeft aan dat er van alle kanten redenen waren voor alertheid. Een betere samenwerking en afstemming tussen het ministerie, het CFV en het WSW had problemen bij WSG kunnen verkleinen. Het niet met elkaar delen van het Deloitte-rapport uit 2011 dat ingaat op de leningen van WSG, is naar het oordeel van de commissie een gemiste kans om te leren van deze casus. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat het ministerie en het CFV een kritisch rapport over het WSW wel met elkaar delen en onderling verbeterpunten signaleren, maar het rapport niet delen met het WSW.

Overige betrokkenen

De gemeente Geertruidenberg heeft volgens het gemeenteraadsonderzoek te veel vertrouwen gesteld in WSG. De gemeente Geertruidenberg heeft zelf echter belang bij de grote hoeveelheid nieuwbouwprojecten die WSG aangaat. De gemeente geeft ook signalen af die WSG aanmoedigen in haar ambities. Zo krijgt WSG bijvoorbeeld de Ondernemersprijs Geertruidenberg uitgereikt van de gemeente.

7 ONDER EXTERN TOEZICHT GEPLAATSTE WONINGCORPORATIES

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat de Minister sinds de bruteringswet bij vijftien woningcorporaties heeft gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om een externe toezichthouder aan te stellen. In de voorgaande hoofdstukken zijn de vijf casussen beschreven waarover de commissie in de openbare verhooren enkele hoofdrolspelers heeft bevraagd. Dit hoofdstuk beschrijft kort en bondig de andere tien incidenten bij woningcorporaties die voor de Minister aanleiding zijn geweest tot het aanstellen van een externe toezichthouder. Dit hoofdstuk sluit af met enkele bevindingen over deze tien casussen. Deze analyse is gericht op het in kaart brengen van mogelijke rode draden in de beschreven incidenten. Daarvoor is gebruikgemaakt van informatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

7.2 Casusbeschrijvingen

In deze paragraaf volgen tien korte casusbeschrijvingen. Iedere casus wordt steeds in vet lettertype kort geïntroduceerd. Vervolgens volgt een feitenbeschrijving. De casusbeschrijving wordt steeds afgesloten met bevindingen in de vorm van enkele opvallende elementen uit de casus.

7.2.1 Laurentius

Laurentius staat jarenlang bekend als een relatief rijke corporatie zonder noemenswaardige problemen. Hierin komt in 2012 een kentering wanneer allerlei ontwikkelingen elkaar in een rap tempo opvolgen. Begin 2012 wordt de corporatie onder verscherpt toezicht geplaatst. Vervolgens wijst de Minister in april 2012 een extern toezichthouder aan als blijkt dat Laurentius geen goedgekeurd financieringsplan kan overleggen. Op 21 mei 2012 wordt vervolgens de directeur-bestuurder, de heer Vermeulen, aangehouden op verdenking van fraude. Dit is aanleiding voor een intern onderzoek bij Laurentius, dat uiteindelijk resulteert in een vijftal aangiften.

Laurentius heeft ruim 8.500 huurwoningen. De corporatie komt voort uit de Rooms-Katholieke Werkliedenvereniging die in 1919 is opgericht en draagt sinds 2002 de naam Laurentius. De corporatie heeft bezit in Breda (inclusief Prinsenbeek, Ulvenhout en Bavel), Alphen-Chaam, Oirschot, Goes, Terneuzen, Hulst, Vlissingen, St. Maartensdijk, Tilburg, Bladel, Helmond en Roermond. Laurentius is een corporatie met een verenigingsstructuur. Formeel is de ledenraad het hoogste bestuursorgaan van de organisatie. Twee van de vijf leden van de raad van commissarissen (rvc) van Laurentius zitten er namens de ledenraad.

Laurentius slaat haar vleugels uit

Vermeulen is van 2001 tot zijn schorsing medio 2012 enig bestuurder van Laurentius. Onder Vermeulen breidt Laurentius haar projectontwikkelingsactiviteiten in een hoog tempo uit. Zo staat in de jaarrekening 2009 een bedrag van 106 miljoen euro voor onroerende zaken in ontwikkeling, waar in 2003 hiervoor 49 miljoen euro is opgenomen. Bovendien bedragen de leningen in de jaarrekening 2009 426 miljoen euro, terwijl dit in 2003 173

miljoen euro was.⁶⁷⁵ Laurentius realiseert de nieuwbouw (en aankopen) voor een groot deel in de provincies Zeeland en Limburg en wijzigt in verband hiermee tussen 2002 en 2012 driemaal haar statutaire werkgebied.⁶⁷⁶ Aanvankelijk was Laurentius, volgens de statuten uit 2002, alleen werkzaam in de gemeenten Baarle-Nassau, Breda, Alphen-Chaam en Zundert. In de statuten van 2011 staan echter meer dan 80 gemeenten bij naam genoemd onder het kopje werkgebied. De opeenvolgende Ministers geven Laurentius de benodigde goedkeuring voor deze statutenwijzigingen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestelijk toezicht.

Laurentius is in 2002 een relatief rijke corporatie en kan op dat moment niet al haar vermogen in haar eigen werkgebied investeren. Laurentius is daarom door de Minister gevraagd mee te doen aan de zogenaamde matching van financiële middelen, waarbij rijkere corporaties armere corporaties ondersteunen. De heer Gouka, die tot 2005 in de ledenraad van Laurentius zit, zegt hierover in een artikel in BN De Stem: *«Ik hoorde dat de regering Laurentius heeft aangeschreven om armlastige corporaties te helpen. Ik heb in de ledenraad gezegd dat we misschien ook iets voor onze huurders zouden kunnen doen, maar dat is weggeblazen.»*⁶⁷⁷ In het kader van deze matching investeert Laurentius in 2009 in een nieuwbouwproject van 300 studentenwoningen van woningcorporatie Duwo in Delft.⁶⁷⁸

Laurentius heeft een goede reputatie. In 2003 staat de corporatie op nummer acht op de ranglijst van best presterende woningcorporaties van het ministerie.⁶⁷⁹ Minister Van der Laan spreekt in zijn zienswijze op de prestaties in 2009 ook een lovend oordeel uit over de nieuwbouwambitie van Laurentius: *«Het is uw doel om uw strategische voorraad van 7.000 woningen uit te breiden naar 9.000 woningen. Eind 2008 had u ruim 700 woningen in aanbouw. Ik heb veel waardering voor uw ambities op dit punt. Deze zijn hoger dan ik van uw corporatie mag verwachten als ik kijk naar de omvang, aard en ligging van uw bezit.»*⁶⁸⁰ Ook bij branchevereniging Aedes heeft Laurentius een goede naam. Aedes schrijft op 1 februari 2012, wanneer Laurentius net onder verscherpt toezicht is geplaatst, aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer: *«(...) Daardoor wordt ten onrechte de indruk gewekt als ware er bij Laurentius sprake van misstanden en uitzonderlijke risico's. Dat is echter geenszins het geval. Het betreft een tijdelijk, goed op te lossen, probleem in de bedrijfsvoering.»* (...) *«Laurentius heeft altijd gehoor gegeven aan de oproep van het CFV om «naar vermogen» te investeren»* (...) *«Laurentius heeft de laatste jaren altijd in de top van de best presterende corporaties gestaan (...).»*⁶⁸¹

Functioneren intern toezicht

Uit onderzoek van de commissie blijkt dat de raad van commissarissen waarschijnlijk niet altijd tijdig en volledig is ingelicht. Daarbij wordt opgemerkt dat de raad van commissarissen te weinig tegenkracht lijkt te

⁶⁷⁵ Jaarrekening Laurentius 2009 en 2003.

⁶⁷⁶ Akte statutenwijziging Laurentius 5 december 2011; Statuten Laurentius, versie uit 2002.

⁶⁷⁷ BN/De Stem, 1 augustus 2005.

⁶⁷⁸ Jaarverslag Laurentius 2009.

⁶⁷⁹ Kamerstuk II, 2004/05, 29 453, nr. 13.

⁶⁸⁰ Brief van Minister WWI aan bestuur Laurentius, Zienswijze prestaties 2009, 13 oktober 2009, ABC2009047958.

⁶⁸¹ Brief van Aedes aan de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken, AO woningcorporaties en staatssteun, 1 februari 2012.

vormen voor directeur-bestuurder Vermeulen. Verder blijkt er sprake te zijn van belangenverstrengeling. In april 2009 legt de Kamer voor het notariaat de voorzitter van de raad van commissarissen van Laurentius, mevrouw Roelen, een maatregel van waarschuwing op.⁶⁸² Er is sprake van belangenverstrengeling omdat het notariskantoor van mevrouw Roelen werkzaamheden voor Laurentius verricht. In maart 2010 legt het gerechtshof Amsterdam haar in hoger beroep een maatregel van berisping op.⁶⁸³ Mevrouw Roelen treedt vervolgens terug als voorzitter van de raad van commissarissen van Laurentius.⁶⁸⁴ Zij is dan acht jaar voorzitter geweest en heeft in totaal dertien jaar in de raad gezeten. De uitspraak van het hof leidt ook tot schriftelijke Kamervragen van de leden Jansen en Gerkens (beiden SP) aan de Minister over de schijn van belangenverstrengeling bij Laurentius.⁶⁸⁵

Laurentius onder verscherpt toezicht van het CFV

Eind 2011 vraagt Laurentius borging bij het WSW voor twee projecten.⁶⁸⁶ Het WSW weigert dit, waardoor Laurentius in betalingsproblemen komt. Het WSW borgt dan het tijdelijke liquiditeitstekort, waardoor de achtervangers worden geïnformeerd. In dat overleg van 18 januari 2012 krijgt Laurentius te horen dat zij onder verscherpt toezicht van het CFV wordt geplaatst. Laurentius moet uiterlijk 1 maart 2012 een doorgerekend en extern gevalideerd projectenoverzicht, een tienjaarsdoorrekening van deze projecten en een financieringsplan aanleveren bij het CFV en het WSW. Tot die tijd mag Laurentius geen nieuwe leningen voor projecten aangaan.

Het opstellen van het financieringsplan gaat moeizaam. Laurentius slaagt er uiteindelijk niet in om goedkeuring voor haar financieringsplan te krijgen van het CFV en het WSW. Minister Spies geeft Laurentius daarom een aanwijzing om voor 1 juli 2012 een financieringsplan te maken dat wel aan de vereisten van het CFV en het WSW voldoet.⁶⁸⁷ Zij informeert hier op 26 april 2012 de Tweede Kamer over. De Minister schrijft dan ook aan de Kamer dat zij een extern toezichthouder bij Laurentius aanstelt om op het financieringsplan toe te zien, in de persoon van de heer Lex Pouw (voormalig bestuurder Ymere), voor de periode van 26 april tot 1 augustus 2012.

Op 21 mei 2012 wordt de heer Vermeulen aangehouden in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.⁶⁸⁸ Dit is voor de raad van commissarissen aanleiding om Vermeulen direct te schorsen als bestuurder voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek. Laurentius krijgt van de Minister opdracht om door middel van een onafhankelijk forensisch onderzoek vast te stellen of er schade is geleden en zo ja, of deze schade op derden valt te verhalen. In verband met deze ontwikkeling verlengt de Minister de aanstelling van de externe toezichthouder tot 1 november 2012.⁶⁸⁹ Per 25 juni 2012 stelt Laurentius mevrouw Rosielle aan als interim bestuurder.

⁶⁸² Hof Amsterdam, 9 maart 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BL7913.

⁶⁸³ Hof Amsterdam, 9 maart 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BL7913.

⁶⁸⁴ <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/2010-03-10/notaris-treedt-terug-na-uitspraak-rechter> geraadpleegd op 14 oktober 2014.

⁶⁸⁵ Aangangsel van de Handelingen II, 2009/10, nr. 2167.

⁶⁸⁶ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 223.

⁶⁸⁷ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 246.

⁶⁸⁸ Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD) onder leiding van het functioneel parket.

⁶⁸⁹ Kamerstuk II, 2011/12, 29 453, nr. 248.

In juli 2012 schorst Laurentius de directeur Financiën en de directeur Markt op grond van het interne integriteitsonderzoek dat naar hen loopt. De vier nog zittende leden van de raad van commissarissen stappen op 12 juli 2012 op. Later staat in Het Financieele Dagblad van 4 februari 2013: «Ingrijpen door toenmalig Minister Liesbeth Spies maakte de commissarissen het werk «onmogelijk», zo menen ze.»⁶⁹⁰

Laurentius niet meer onder extern toezicht

Op 20 december 2012 laat het WSW aan Laurentius weten voor 90 miljoen euro borg te willen staan voor leningen in het kader van een tijdelijk liquiditeitstekort.⁶⁹¹ De daarbij door het WSW gestelde voorwaarden zijn onder andere dat Laurentius projecten gaat afstoten en op afzienbare termijn de functies van bestuur en intern toezicht definitief invult. De periode van extern toezicht komt hiermee tot een einde. Laurentius gaat verder met een interim-bestuurder en een raad van drie interim-commissarissen.⁶⁹² In 2014 is Laurentius een van de 30 corporaties die onder de solvabiliteitsgrens van 15 procent zitten, wat betekent dat de corporatie tot de corporaties met het minste eigen vermogen behoort.⁶⁹³

Voormalige raad doet zijn beklag bij de Minister

Vier leden van de voormalige raad van commissarissen doen op 16 januari 2013 schriftelijk hun beklag bij Minister Blok over het optreden van zijn voorganger en de extern toezichthouder bij Laurentius.⁶⁹⁴ Volgens hen zijn de grootste problemen bij Laurentius ontstaan door overhaaste en ondoordachte maatregelen die door Minister Spies en de heer Pouw zijn genomen na 12 juli 2012. De Minister verklaart de klachten op 31 mei 2013 ongegrond in een openbare brief.⁶⁹⁵

Strafrechtelijk onderzoek

In 2009 komen twee meldingen binnen bij het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties over twee vastgoedtransacties waarbij zowel Wildhage bv, een vastgoedbedrijf, als Vermeulen betrokken zijn.⁶⁹⁶ De meldingen worden onderzocht door de VROM-IOD, maar leiden niet tot een vervolgonderzoek. In 2011 heropent de VROM-IOD het onderzoek echter naar aanleiding van nieuwe informatie van de Belastingdienst. Dat resulteert op 21 mei 2012 in de aanhouding van Vermeulen. Bij een familielid van hem wordt thuis een koffer aangetroffen met daarin € 700.000 aan contanten.⁶⁹⁷

Naar aanleiding van de verdenking tegen Vermeulen stelt Laurentius een intern onderzoek in, gericht op de hele organisatie.⁶⁹⁸ De uitkomsten van dit onderzoek zijn aanleiding voor Laurentius om Vermeulen op staande voet te ontslaan. In oktober 2013 doet Laurentius naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek aangifte tegen Vermeulen, de voormalig directeur Financiën, de heer Peijen, de voormalig voorzitter van de raad van commissarissen, mevrouw Roelen, projectontwikkelaar De Nieuwe Borg en een Eindhoven architectenbureau. In maart 2014 wordt de rechter-commissaris verzocht de onderzoekswensen in het strafrechtelijk

⁶⁹⁰ Het Financieele Dagblad, 4 februari 2013.

⁶⁹¹ Kamerstuk II, 2012/13, 29 453, nr. 291.

⁶⁹² Kamerstuk II, 2012/13, 29 453, nr. 291.

⁶⁹³ Kamerstuk II, 2013/14, 29 453, nr. 345.

⁶⁹⁴ Kamerstuk II, 2012/13, 29 453, nr. 314.

⁶⁹⁵ Kamerstuk II, 2012/13, 29 453, nr. 314.

⁶⁹⁶ NRC Handelsblad, 4 oktober 2012.

⁶⁹⁷ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 9 oktober 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:7291.

⁶⁹⁸ Algemeen Dagblad, 26 oktober 2013.

onderzoek te inventariseren. Dit onderzoek loopt op het moment van dit schrijven nog.

Bevindingen

Bij de casus Laurentius vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht lijkt niet altijd tijdig en volledig geïnformeerd te zijn;
- het interne toezicht heeft signalen nodig van externen om op integriteitsschendingen van de directeur-bestuurder te worden gewezen en stelt een integriteitsonderzoek in naar de hele organisatie;
- het interne toezicht heeft te maken gehad met een belangenverstrengeling van de voorzitter;
- het externe toezicht is niet goed geïnformeerd door de woningcorporatie;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met de financiële problemen bij de woningcorporatie;
- de Tweede Kamer is geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de directeur-bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met vermeende fraude;
- het strafrechtelijk onderzoek naar de directeur-bestuurder loopt sinds 2011;
- de corporatie breidt haar werkgebied in hoog tempo uit;
- de corporatie krijgt van opeenvolgende Ministers signalen dat zij goede prestaties levert;
- in 2005 behoort Laurentius nog tot de rijkere corporaties van Nederland. In 2014 behoort zij tot de minst vermogende.

7.2.2 WoonInvest

De aanhouding van de bestuurder van WoonInvest, de heer Solinger, is directe aanleiding voor de Minister om een externe toezichthouder aan te stellen. Daartoe wordt de heer Lensen, die eerder extern toezichthouder bij Trias was, aangewezen. Het strafrechtelijk onderzoek naar Solinger is nog niet afgerond.

WoonInvest ontstaat in 2001 uit een fusie van de woningcorporaties Woningbouwstichting Voorburg en Woningstichting Vlieterheem Leidschendam. WoonInvest is actief in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Den Haag. De corporatie heeft circa 8.300 woningen in de regio Haaglanden.

Strafrechtelijk onderzoek

In januari 2006 schorst de raad van commissarissen de bestuurder van WoonInvest, de heer Solinger. Directe aanleiding hiervoor is de aanhouding van Solinger in verband met een lopend onderzoek van FIOD-ECD (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst) naar vermeend strafbaar handelen. De raad benoemt de heer De Jong, de adjunct-bestuurder van WoonInvest, als plaatsvervanger.⁶⁹⁹

WoonInvest onder extern toezicht geplaatst

Eind januari 2006 stelt de Minister voor drie maanden een externe toezichthouder aan bij WoonInvest in de persoon van de heer Lensen in

⁶⁹⁹ AD Haagse Courant, 28 januari 2006.

verband met het strafrechtelijk onderzoek naar Solinger.⁷⁰⁰ De heer Lensen is daarvoor tot november 2005 extern toezichthouder bij woningcorporatie Trias in Lisse. Lensen krijgt opdracht van de Minister om er zorg voor te dragen dat de raad van commissarissen voldoende diepgravend onderzoek laat plaatsvinden naar aanleiding van de signalen. Daarnaast moet hij erop toezien dat de kwaliteit van de administratieve controle van de organisatie voldoende zeker is gesteld en moet hij zich ervan verzekeren dat het interne toezicht goed functioneert.⁷⁰¹ In mei 2006 ontslaat WoonInvest de heer Solinger. De aanstelling van Lensen als extern toezichthouder wordt verlengd tot uiterlijk 31 oktober 2006.⁷⁰² Lensen wordt op 12 mei 2006 tevens door de Minister aangewezen als extern toezichthouder bij PWS.

De heer De Jong volgt de heer Solinger definitief op als bestuurder in 2006. De raad van commissarissen blijft aan. Dit laatste verbaast het ministerie en het CFV: «*omdat ze wel de flamboyante organisatiecultuur van Solinger hebben toegestaan.*»⁷⁰³

In augustus 2008 komen WoonInvest en Solinger een schikking overeen, waarbij Solinger 2,2 miljoen euro aan WoonInvest terugbetaalt.⁷⁰⁴ Het strafrechtelijk onderzoek naar Solinger loopt nog steeds. In 2012 stelt het CFV WoonInvest onder verscherpt toezicht, omdat de corporatie aanspraak maakt op liquiditeitssteun van het WSW vanwege haar derivatenportefeuille.⁷⁰⁵ De Minister ziet hierin echter geen aanleiding om nogmaals een extern toezichthouder aan te stellen bij WoonInvest.⁷⁰⁶ Zodoende heeft de commissie dan ook niet nader gekeken naar de derivatenproblematiek bij WoonInvest.

Bevindingen

Bij de casus Wooninvest vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht heeft signalen nodig van externen om op integriteitsschendingen van de bestuurder te worden gewezen en stelt een integriteitsonderzoek in, waarbij ook het eigen functioneren onderwerp van onderzoek is;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met het strafrechtelijk onderzoek naar de bestuurder;
- de Tweede Kamer is niet geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de bestuurder is civielrechtelijk aansprakelijk gesteld en is in een schikking met WoonInvest overeengekomen 2,2 miljoen euro terug te betalen;
- de bestuurder is onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek;
- het strafrechtelijk onderzoek is in 2005 gestart en loopt nog steeds.

⁷⁰⁰ Brief Minister VROM aan de heer Lensen, Aanstelling als extern toezichthouder, 27 januari 2006, DGW/S&R2006229787

⁷⁰¹ Brief Minister VROM aan de heer Lensen, Aanstelling als extern toezichthouder, 27 januari 2006, DGW/S&R2006229787

⁷⁰² Brief directeur S&R Ministerie van VROM aan Lensen 12 juli 2006, DGW/S&R2006282489

⁷⁰³ Gespreksverslag CFV, 5 december 2006.

⁷⁰⁴ Algemeen Dagblad, 16 augustus 2008.

⁷⁰⁵ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 253.

⁷⁰⁶ Kamerstuk II 2011/12, 29 453, nr. 278.

7.2.3 PWS Rotterdam

Tussen 2000 en 2004 zijn de heer Sligman, voormalig directeur-bestuurder van PWS, en de heer Buijsrogge, vicevoorzitter van de raad van toezicht van PWS, betrokken bij een aantal dubieuze vastgoedtransacties, waaraan zij zelf geld overhouden. PWS stelt Sligman in 2009 met succes civielrechtelijk aansprakelijk. Hij moet PWS 5,4 miljoen euro terugbetalen. Het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak loopt nog steeds.

PWS is een Rotterdamse woningcorporatie en heeft in 2005 16.426 wooneenheden en een projectenportefeuille van 600 miljoen euro. PWS fuseert op 1 juni 2011 met Com.wonen. De nieuw ontstane corporatie heet Havensteder en heeft 50.000 verhuureenheden in de stadsregio Rotterdam. Bij PWS is Henk Sligman directeur-bestuurder en is een raad van toezicht verantwoordelijk voor het intern toezicht. Buijsrogge is vice-voorzitter van raad van toezicht van PWS. Voordat hij toetreedt tot de raad van toezicht is hij zeventien jaar voorzitter van het bestuur van PWS en nog twee jaar directeur in de periode dat de corporatie een vereniging is. PWS staat in 2003 nummer twaalf op de ranglijst met best presterende woningcorporaties.⁷⁰⁷

Strafrechtelijk onderzoek

Uit onderzoek van de commissie blijkt dat bij PWS begin oktober 2005 een doorzoeking door de FIOD plaatsvindt. Daarbij neemt de FIOD de administratie met betrekking tot de aankoop van een aantal panden bij PWS in beslag. Tegelijkertijd vinden doorzoeken plaats bij de heren Buijsrogge en Sligman. Ook bij hen neemt de FIOD administraties en computers in beslag.

Op 12 oktober 2005 ontvangt de Minister Dekker een signaal van de heer Van der Moolen van het CFV dat er een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD loopt naar vermeende strafbare feiten waarbij Sligman en Buijsrogge van PWS betrokken zijn.⁷⁰⁸ Het gaat om aan- en verkooptransacties van verspreide pakketten woningen en bedrijfspanden in Rotterdam tussen 2000 en 2004.⁷⁰⁹

Buijsrogge treedt op 17 oktober 2005 met onmiddellijk teruggang terug als vice-voorzitter van de raad van toezicht van PWS. De raad van toezicht en Sligman komen overeen dat hij zijn werkzaamheden voor PWS opschort gedurende de periode van het FIOD onderzoek. Mevrouw Van den Berk neemt tijdelijk waar als directeur-bestuurder ad interim bij PWS.⁷¹⁰

PWS onder extern toezicht geplaatst

De Minister stelt op 18 oktober 2005 een extern toezichthouder aan bij PWS, in de persoon van mevrouw Duijnker. De maatregel is ondersteunend aan het reeds door PWS ingezette proces.⁷¹¹ Duijnker krijgt onder andere de opdracht mee zich ervan te verzekeren dat de raad van toezicht de problemen adequaat aanpakt. Ook dient zij eventuele problemen bij het interne toezicht aan te pakken. De Minister informeert in

⁷⁰⁷ Kamerstuk II 2004/05, 29 453, nr. 13.

⁷⁰⁸ Nota DG wonen aan de Minister van VROM 18 oktober 2005, DGW/SR193232.

⁷⁰⁹ Brief Minister van VROM aan voorzitter raad van toezicht PWS 18 oktober 2005, DGW/SR 2005193233.

⁷¹⁰ Gespreksverslag CFV 12 oktober 2005.

⁷¹¹ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 35.

februari 2006 de Tweede Kamer over vier corporaties die een extern toezichthouder toegewezen hebben gekregen PWS (oktober 2005), Trias (december 2004), Huis & Erf (mei 2005) en SWH (augustus 2004).⁷¹²

Op 14 april 2006 vervangt de heer Lensen tijdelijk mevrouw Duijker als extern toezichthouder.⁷¹³ De heer Lensen is op dat moment toezichthouder bij WoonInvest in Voorburg. Uit interne verslagen van het ministerie komt naar voren dat het CFV graag ziet dat de raad van toezicht van PWS zijn verantwoordelijkheid neemt en collectief terugtreedt.⁷¹⁴

De Minister bevestigt op 13 juli 2006 formeel de aanstelling van de heer Lensen per 16 mei 2006 en verlengt deze gelijk tot 15 november 2006.⁷¹⁵ De raad van toezicht van PWS heeft de Minister inmiddels op 8 juni 2006 per brief geïnformeerd dat zij collectief terugtreedt en de installatie van een nieuwe raad van toezicht voorziet in de tweede helft van 2006.⁷¹⁶

Financiële positie

Bij de beoordeling over 2005 krijgt PWS het B1-oordeel van het CFV.⁷¹⁷ Dit is al het vierde jaar op rij dat PWS een negatief oordeel van het CFV krijgt. In het prestatieoordeel over PWS over het verslagjaar 2005 staat dat PWS woningen aan andere rechtspersonen heeft verkocht zonder de benodigde toestemming van het ministerie.⁷¹⁸

Andere corporaties zijn, kort na de aanstelling van een extern toezichthouder, geïnteresseerd in een fusie met of overname van PWS. Op 21 februari 2006 vraagt Vestia-bestuurder Erik Staal de Minister in een brief om bestuurlijke medewerking te verlenen aan overname van PWS door Vestia.⁷¹⁹ De Minister reageert op 12 april 2006 dat zij het niet opportuun vindt om een actieve rol te vervullen bij een eventuele fusie van PWS met een andere woningcorporatie.⁷²⁰ Ook Maasdelta heeft aan de raad van toezicht van PWS aangegeven geïnteresseerd te zijn in een fusie.

Forensisch onderzoek

PWS start naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek in oktober 2005 ook direct een eigen forensisch onderzoek op. Op 14 februari 2006 presenteert Ernst & Young aan de raad van toezicht van PWS haar bevindingen uit het forensisch onderzoek. De belangrijkste onregelmatigheden zijn:

- «doorleveren van onroerend goed op dezelfde dag waarbij PWS (aanzienlijk) meer heeft betaald dan de verkoper (dit zijn ABC⁷²¹- dan wel ABCD-constructies). Het betreft transacties waar telkens dezelfde personen bij betrokken zijn: Buijsrogge, Sligman en Ligterink (een adviseur bij onder andere Atta makelaars, die bij de transacties is betrokken);

⁷¹² Kamerstuk II 2005/06 29 453, nr. 35.

⁷¹³ Brief Minister van VROM aan raad van toezicht PWS 14 april 2006, DGW/SR 2006258785.

⁷¹⁴ Nota DG Wonen aan Minister Dekker 8 maart 2006, DGW/SR 2006239536.

⁷¹⁵ Brief Minister van VROM aan Ton Lensen 13 juli 2006, DGW/S&R2006277837.

⁷¹⁶ Brief Minister van VROM aan Ton Lensen 13 juli 2006, DGW/S&R2006277837.

⁷¹⁷ B1 oordeel: de voorgenomen activiteiten brengen de corporatie op de middellange termijn (3 tot 5 jaar) in gevaar; brief CFV aan Minister van VROM 28 juni 2005, JM/MY/05.0409.

⁷¹⁸ Ministerie VROM, Prestatieoordeel PWS, 30 november 2006.

⁷¹⁹ Brief voorzitter raad van bestuur Vestia aan Minister VROM, 21 februari 2006.

⁷²⁰ Brief Minister van VROM aan Vestagroep 12 april 2006, DGW/SR 2006251426.

⁷²¹ ABC-transacties zijn transacties waarbij partij A zijn vastgoed verkoopt aan partij B, die het dan heel snel doorverkoopt aan partij C voor een veel hogere prijs.

- *in de onderzoeksperiode is vastgesteld dat in acht gevallen het totale verschil met betrekking tot ABC-constructies 6,6 miljoen euro bedraagt;*
- *de onroerende zaaktransacties hebben niet (geheel) volgens de geldende procedures plaatsgevonden;*
- *vergoedingen aan externe adviseurs;*
- *neveninkomsten van de (nu voormalig) directeur-bestuurder (in de onderzochte periode is NLG 400.000,- betaald aan de bv van de directeur-bestuurder, zonder dat het mogelijk was de feitelijke omschrijvingen of geleverde tegenprestaties vast te stellen).»⁷²²*

PWS brengt nog een tweede rapportage uit over het functioneren van de raad van toezicht en het personeel van PWS.⁷²³ Deze rapportage ontvangt de Minister op 27 maart 2006 ter inzage. Uit de rapportage blijkt geen betrokkenheid bij de malversaties van de andere leden van de raad van toezicht en het personeel van PWS dan Sligman en Buijsrogge.

PWS doet op 11 april 2006 bij de officier van justitie aangifte van oplichting en valsheid in geschrifte tegen de heren Sligman en Buijsrogge.⁷²⁴ Daarnaast start PWS een civielrechtelijke procedure om de geleden schade te verhalen.

Het gerechtshof stelt PWS op 26 mei 2009 in het gelijk in de civiele procedure tegen de heer Sligman.⁷²⁵ Sligman moet per onmiddellijke ingang de 5,4 miljoen euro die PWS eist, terugbetalen. Sligman gaat hierop in hoger beroep. De Hoge Raad bevestigt op 8 april 2011 de eerdere uitspraak.⁷²⁶ Het strafrechtelijke onderzoek tegen de heer Sligman loopt nog steeds.

Bevindingen

Bij de casus PWS vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht heeft zelf te maken gehad met integriteitsschendingen door de vice-voorzitter;
- het interne toezicht heeft signalen nodig van externen om op integriteitsschendingen van de directeur-bestuurder te worden gewezen en stelt een integriteitsonderzoek in waarbij ook het eigen functioneren en het handelen van het personeel onderwerp van onderzoek zijn;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met de strafrechtelijke onderzoeken naar de bestuurder en vice-voorzitter van de raad van toezicht;
- de Tweede Kamer is geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de directeur-bestuurder is civielrechtelijk aansprakelijk gesteld en moet 5,4 miljoen euro aan PWS terugbetalen;
- de directeur-bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met vermeende fraude;
- de heer Lensen is tegelijkertijd toezichthouder bij zowel PWS als WoonInvest;
- het strafrechtelijk onderzoek is in 2005 gestart en loopt nog steeds.

⁷²² Nota DG Wonen aan Minister Dekker, 8 maart 2006, DGW/SR 2006239536.

⁷²³ Nota DG Wonen aan Minister Dekker inzake PWS 8 maart 2006, DGW/SR 2006239536.

⁷²⁴ AD/ Rotterdams Dagblad, 13 april 2006.

⁷²⁵ Hof 's-Gravenhage 26 mei 2009, 105.007.441/01.

⁷²⁶ HR 8 april 2011, RvdW 2011/537.

7.2.4 Stichting Wonen 's-Hertogenbosch (SWH)

De heer Verel is 25 jaar de bestuurder van SWH. Na zijn vertrek ontdekt zijn opvolger meerdere onregelmatigheden die uiteindelijk leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar de heer Verel en twee medewerkers. Naar aanleiding van dit strafrechtelijk onderzoek wordt een externe toezichthouder aangesteld.

Stichting Wonen 's-Hertogenbosch is een corporatie met een kleine 8.000 woningen. In 2007 is zij met Stichting Sociale Woningbouw en Beheer (SSW) gefuseerd tot Zayaz. Met 13.359 woningen (peildatum 31 december 2012) is Zayaz de grootste woningcorporatie in de gemeente 's-Hertogenbosch. SWH is aanvankelijk een stichting met een bestuur, een directeur en een raad van commissarissen. De heer Verel is van 1979 tot 2004 bestuurder van SWH.

SWH onder extern toezicht

De Minister stelt naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek naar de voormalig directeur, de heer Verel, op 12 augustus 2004 een externe toezichthouder aan in de persoon van mevrouw Duijnker.⁷²⁷ Zij moet erop toezien dat de kwaliteit van de administratieve organisatie en de interne controle duurzaam worden gewaarborgd. Daarnaast moet het interne toezicht binnen de corporatie zeker zijn gesteld. De Minister informeert in februari 2006 de Tweede Kamer over vier corporaties die een extern toezichthouder toegewezen hebben gekregen SWH (augustus 2004), PWS (oktober 2005), Huis & Erf (mei 2005) en Trias (december 2004).⁷²⁸

De raad van commissarissen is op 26 augustus 2004 afgetreden. Er is een interim raad van commissarissen aangetreden onder voorzitterschap van de heer Tommel, tevens ex-Staatssecretaris. Het is de bedoeling dat er een vaste raad van commissarissen en een vaste directeur-bestuurder komen.⁷²⁹ Hierdoor maakt de organisatie de overgang van een drie- naar een tweelagenmodel. Tot slot begeleidt de extern toezichthouder het forensisch onderzoek.

SWH blijft tot eind 2005 onder extern toezicht.⁷³⁰ De bevinding van de externe toezichthouder is: *«in het algemeen is bij de SWH sprake van een gemiddeld laag opleidingsniveau van de medewerkers. Velen zijn op een laag niveau in dienst genomen en van actief scholingsbeleid, laat staan loopbaanbegeleiding is nooit sprake geweest. Een niet te definiëren aantal medewerkers is ooit aangenomen via het «informele circuit». Als gevolg van deze cultuur was er sprake van een grotere afhankelijkheidsrelatie dan normaal tussen werkgever en werknemer het geval is.»*⁷³¹

Bij SWH volgt een reeks maatregelen om de interne organisatie op orde te brengen. Daarnaast sluit SWH met SSW een intentieovereenkomst met een looptijd tot januari 2007 om te komen tot een fusie.⁷³²

⁷²⁷ Brief Minister VROM aan mevrouw Duijnker, Aanstelling als extern toezichthouder, 11 augustus 2004, DGW/SR2004079251.

⁷²⁸ Kamerstuk II 2005/06 29 453, nr. 35.

⁷²⁹ Persbericht Ministerie van VROM 12 augustus 2004.

⁷³⁰ Brief Marga Duijnker Directeur Stad en Regio ministerie VROM, eindrapportage extern toezicht SWH, 21 september 2005.

⁷³¹ Marga Duijnker aan DG Wonen ministerie VROM, eerste rapportage externe toezichthouder, augustus-november 2004, 9 december 2004.

⁷³² Brief Marga Duijnker Directeur Stad en Regio ministerie VROM, eindrapportage extern toezicht SWH, 21 september 2005.

Strafrechtelijk onderzoek

De fraude bij SWH komt pas aan het licht nadat de heer Verel in 2004 na 25 jaar afscheid neemt als directeur.⁷³³ De opvolger van Verel, de heer Maassen, ontvangt signalen van diverse medewerkers over onregelmatigheden in de bedrijfsvoering. Het daaropvolgende interne forensische onderzoek door PricewaterhouseCoopers (PwC) bevestigt eerdere vermoedens.⁷³⁴ De VROM-IOD voert daarna een strafrechtelijk onderzoek uit onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM).⁷³⁵ Het onderzoek naar (vermeende) fraude richt zich aanvankelijk op Verel en twee medewerkers.

Uit het onderzoek van VROM-IOD komen kort samengevat de volgende onregelmatigheden aan het licht:

- *«stedenreizen naar Barcelona, Wenen, Budapest, Trier, Berlijn en Londen door de voormalig directeur en hoofd technische Dienst van SWH op kosten van een aannemingsbedrijf;*
- *privéreizen naar Finland en de Canarische Eilanden door de voormalig directeur van SWH op kosten van relaties van SWH;*
- *werkzaamheden/verbouwingen aan de privéwoning van de voormalig directeur van SWH en de privéwoning van een familielid van de voormalig directeur door een aannemer die ook werkte voor SWH en waarvan de kosten voor deze werkzaamheden (deels) door SWH zijn betaald;*
- *aanschaf van gereedschap door de voormalig directeur van SWH, op kosten van SWH;*
- *(gedeeltelijke) betaling van de kosten i.v.m. het afscheid van de voormalig directeur van SWH door een bevriende relatie;*
- *tanken van brandstof voor de personenauto van een familielid van de voormalig directeur op kosten van de SWH;*
- *werkzaamheden/verbouwingen aan de privéwoning van een voormalig werknemer van SWH door een aannemer die ook werkte voor SWH en waarvan de kosten voor deze werkzaamheden mogelijk (deels) door de SWH zijn betaald;*
- *schilderwerkzaamheden aan de privéwoning en de vakantiewoning van een voormalig werknemer van SWH, alsmede rioleringswerkzaamheden bij de privéwoning door (onder-) aannemers die ook werkten voor SWH en waarvan de kosten voor deze werkzaamheden (deels) door SWH zijn betaald;*
- *werkzaamheden/verbouwingen aan de privéwoning van de voormalig voorzitter en penningmeester (tevens registeraccountant) van het bestuur van SWH met relatiekorting en/of op kosten van SWH;*
- *werkzaamheden aan en/of levering van materialen t.b.v. de (huur-) en/of privéwoningen van familie van enkele voormalig bestuursleden van SWH op kosten van SWH;*
- *werkzaamheden bij een voetbalvereniging op kosten van SWH;*
- *sponsoring van personeelsfeest(en) van SWH door een relatie van SWH;*
- *fiscale onregelmatigheden bij o.a. de aanschaf van een leaseauto, aftrek van hypotheek t.b.v. een privéverbouwing, betaling kinderopvang, uitbetaling kilometervergoeding etc.»*.⁷³⁶

⁷³³ Brabants Dagblad, 1 december 2004.

⁷³⁴ VROM-IOD, nota onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij SWH, VROM-IOD-2005-010214 (nr. 82 in dossier BZK).

⁷³⁵ VROM-IOD, nota onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij SWH, VROM-IOD-2005-010214 (nr. 82 in dossier BZK).

⁷³⁶ VROM-IOD, nota onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij SWH, VROM-IOD-2005-010214 (nr. 82 in dossier BZK).

Begin december 2004 is het strafrechtelijk onderzoek afgerond en zijn de bevindingen van de onderzoeken beschikbaar gesteld aan het Openbaar Ministerie.⁷³⁷ Op basis van de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken besluit het Openbaar Ministerie alleen tot strafrechtelijke vervolging over te gaan van de voormalig directeur van de SWH, de heer Verel. Eind 2005 worden hem en de desbetreffende aannemer door het Openbaar Ministerie een transactie aangeboden die beiden accepteren.

Bevindingen

Bij de casus SWH vallen de volgende zaken op:

- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met het strafrechtelijke onderzoek naar de directeur;
- de Tweede Kamer is achteraf geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de directeur-bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met vermeende fraude;
- het strafrechtelijke onderzoek is geëindigd in 2005 met het accepteren van de door het Openbaar Ministerie geboden transactie;
- de voormalig directeur heeft een lange zittingsduur van 25 jaar.

7.2.5 Woningbouwvereniging De Hoop

Bij Woningbouwvereniging De Hoop leidt een bestuurscrisis tot twee maal toe, in 1997 en in 1999, tot een ministeriële aanwijzing. Aanleiding voor beide bestuurscrises zijn financiële problemen. De Hoop is een vereniging met een verouderd woningbestand dat vraagt om ingrijpende maatregelen, maar zij loopt vast in de «verlammende verenigingsstructuur». In 2000 houdt de vereniging op te bestaan. Haar woningbezit is dan overgenomen door collega-corporatie Woonpartners.

De Hoop is een Woningbouwvereniging uit Helmond met ongeveer 3.400 woningen in beheer. De Hoop kent een zogenaamde raad van beheer, die het bestuur van de vereniging vormt, en een raad van toezicht. De werkorganisatie wordt aangestuurd door een directeur.

De vereniging ontvangt in 1993 2,4 miljoen gulden aan saneringssteun van het CFV voor verbetering van een probleemwijk.⁷³⁸ De Hoop lost deze lening in 1997 af.

Eerste aanwijzing Woningbouwvereniging De Hoop

Op 17 april 1997 treden het bestuur en de raad van toezicht terug na een jarenlang slepend en hoogoplopend conflict met de leden. Hierop benoemt men een interim-bestuur. In juli 1997 geeft Staatssecretaris Tommel De Hoop een aanwijzing (artikel 41 BBSH) om binnen vier weken een financieel onderbouwd integraal beleidsplan voor te leggen om de continuïteit van de volkshuisvestelijke opgave te waarborgen.⁷³⁹ Interessant detail is dat de Minister deze aanwijzing geeft omdat te weinig rekening wordt gehouden met het belang van de volkshuisvesting: «*Uw keuze, dat primair de woningbouwvereniging als zelfstandige rechtspersoon dient te blijven voortbestaan zonder dat daarmee in voldoende mate rekening, ook financieel gezien, wordt gehouden met het belang van de volkshuisvesting zoals omschreven in hoofdstuk III van het BBSH, deel*

⁷³⁷ Jaarverslag SWH 2005, 10 mei 2006.

⁷³⁸ Brief CFV aan gemeentebestuur Helmond 16 maart 1993, CFV/LM/93.287.

⁷³⁹ Brief Staatssecretaris van VROM aan (waarnemend) raad van beheer De Hoop 15 juli 1997, INB U 97542257.

ik niet. Een toegelaten instelling is in het leven geroepen om volkshuisvestelijk taken uit te voeren. Derhalve dient het belang van de volkshuisvesting voorop te staan. Een toegelaten instelling is het middel waarmee dit belang kan worden gediend.»⁷⁴⁰

Het interim-bestuur van De Hoop krijgt de opdracht om een meerjarenperspectief te maken, met een financiële vertaling van alle volkshuisvestelijke verantwoordingsvelden.⁷⁴¹

De Hoop geeft in haar reactie aan dat zij met een uitbreiding van het verkoopprogramma en een strak begrotingsregime haar financiële positie voldoende kan verbeteren.⁷⁴² De Hoop is echter niet in staat om zelfstandig de forse herstructureringsopgave in de binnenstad van Helmond te financieren. Hiervoor is samenwerking met een andere woningcorporatie nodig. De verenigingsstructuur van De Hoop staat een fusie echter in de weg.

Op 11 september 1997 worden een nieuwe raad van beheer en raad van toezicht benoemd. Gedurende 1998 tracht de Woningbouwvereniging het nieuwe meerjarenperspectief te maken met daarin een betere vertaling van alle volkshuisvestelijke verantwoordelijkheden. Het gaat hierbij specifiek om de herstructureringsopgave in de binnenstad van Helmond, waarvoor men plannen moet maken in overeenstemming met de gemeente. Het CFV voorziet dit meerjarenperspectief van een second opinion om het realiteitsgehalte ervan te toetsen. Daarnaast wil men de bestuurlijke structuur vereenvoudigen tot een tweelagenbestuursstructuur. De raad van beheer slaagt er in 1998 echter niet in om beide punten te bewerkstelligen. Staatssecretaris Remkes stelt vervolgens eind 1998 voor om iemand aan te stellen die de nodige bevoegdheden krijgt van de raad van beheer om dit wel voor elkaar te krijgen. De raad van toezicht van De Hoop werkt dit voorstel echter tegen.⁷⁴³

De Hoop onder extern toezicht

Op 25 januari 1999 schorst de raad van toezicht de raad van beheer, onder meer omdat zij het niet eens is met de beslissing dat De Hoop de kosten voor de externe toezichthouder draagt. Dit had aan de algemene ledenvergadering moeten worden voorgelegd. De raad van toezicht besluit zelf op te treden als waarnemend raad van beheer. Daarop stelt de Staatssecretaris op 26 januari 1999 de heer De Cloe aan als externe toezichthouder.⁷⁴⁴ De taak van de toezichthouder is het bereiken van overeenstemming met de gemeente Helmond over de herstructurering van de binnenstad, het afronden van de voorgenomen verkoop aan Stichting Woonpartners en de herziening van de bestuurlijke structuur. De raad van toezicht gaat ook tegen deze tweede aanwijzing in beroep.

Op 5 maart 1999 neemt Stichting Woonpartners het initiatief om alle woningen van Woningbouwvereniging De Hoop over te nemen. Alle huurders van De Hoop krijgen een brief met het aanbod lid te worden van Woonpartners. Daarbij krijgen zij hetzelfde aangeboden als de huurders

⁷⁴⁰ Brief Staatssecretaris van VROM aan (waarnemend) raad van beheer De Hoop 15 juli 1997, INB U 97542257.

⁷⁴¹ Brief Staatssecretaris van VROM aan (waarnemend) raad van beheer De Hoop 15 juli 1997, INB U 97542257.

⁷⁴² Volkshuisvestelijk verslag De Hoop aan Staatssecretaris van VROM, zonder datum [± 8 augustus 1997].

⁷⁴³ Brief Staatssecretaris VROM aan (waarnemend) rvd De Hoop 26 januari 1999, INB U 99129686.

⁷⁴⁴ *Stcrt.* 1999, 37, p. 12.

van Woonpartners. Zij worden per brief over het voorstel geïnformeerd.⁷⁴⁵ Hierbij verzoekt De Hoop vervolgens op 22 maart 1999 aan de Staatssecretaris om in zijn rol als toezichthouder Woonpartners op haar onrechtmatig handelen te wijzen.⁷⁴⁶ Een week eerder heeft De Hoop een brief van Aedes ontvangen, waarin deze een dringend beroep op haar doet om het aanbod van Woonpartners serieus te nemen.⁷⁴⁷

Plotseling komt een andere mogelijke fusiepartner in beeld, te weten Woningbouwvereniging Volksbelang. Op 1 april 1999 reageren de ondernemingsraad en het personeel van De Hoop aanvankelijk verontwaardigd op een bericht in het Eindhovens Dagblad van 30 maart 1999 waarin staat dat er besprekingen tussen De Hoop en Volksbelang gaande zijn.⁷⁴⁸ In een brief aan de toenmalige Inspectie Volkshuisvesting van het ministerie geven zij aan dat het presidium gangbare procedures veronachtzaamt en spreken zij daarnaast een voorkeur uit voor het voorstel van Woonpartners. Op 15 april 1999 verschijnt desondanks een samenwerkingsvoorstel waarin de besturen van De Hoop en Woningbouwvereniging Volksbelang het voornemen hebben om te komen tot nadere samenwerking in de vorm van een strategische alliantie.⁷⁴⁹

Op 16 april 1999 volgt de uitspraak van de rechtbank in 's-Hertogenbosch in het beroep dat de raad van toezicht heeft aangetekend tegen de aanwijzing vanuit het ministerie.⁷⁵⁰ Er is geen aanleiding om de aanwijzing ongegrond te verklaren. In mei en juni 1999 volgt een briefwisseling met de Minister over de kosten voor de externe toezichthouder.⁷⁵¹ Op 14 juni 1999 volgt een brief aan de Staatssecretaris waarin staat dat De Hoop alsnog alle activa, passiva, rechten en verplichtingen overdraagt aan Woonpartners.⁷⁵² Na deze overdracht aan Woonpartners is De Hoop een lege vereniging. Staatssecretaris Remkes verzoekt de raad van beheer van De Hoop daarop in december 1999 tot ontbinding van de vereniging over te gaan. Een lege toegelaten instelling dient geen volkshuisvestelijk belang, aldus de Staatssecretaris.⁷⁵³ Wanneer De Hoop de ontbinding niet binnen afzienbare tijd realiseert, dreigt de Staatssecretaris met een procedure tot intrekking van de toelating. Daarop besluit de ledenvergadering van De Hoop in januari 2000 tot ontbinding van de vereniging, nadat de statuten van de vereniging zijn aangepast om dat besluit mogelijk te maken.⁷⁵⁴

Bevindingen

Bij de casus De Hoop vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht en het bestuur treden af na een conflict met de leden;
- het externe toezicht geeft een aanwijzing waaraan niet wordt voldaan omdat de structuur van de corporatie dit in de weg staat;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met de bestuurscrises;

⁷⁴⁵ Brief Woonpartners aan CFV 5 maart 1999.

⁷⁴⁶ Advv-raad, woningbouwvereniging De Hoop 22 maart 1999, AED/ERB/nr. 99543.

⁷⁴⁷ Aedes, brief aan De Hoop, 16 maart 1999.

⁷⁴⁸ De Hoop, brief aan rvt en rvb 1 april 1999, OR.

⁷⁴⁹ Woningbouwvereniging Volksbelang, brief aan inspectie Volkshuisvesting Noord-Brabant, 15 april 1999.

⁷⁵⁰ AR 's-Hertogenbosch 16 april 1999, Awb 99/330 VV /Awb 99/931 VV.

⁷⁵¹ Brief Staatssecretaris van VROM aan rvb De Hoop 9 juni 1999, INB U 99165958.

⁷⁵² Brief rvb De Hoop 14 juni 1999, 99.5134/ND/CS.

⁷⁵³ Brief Staatssecretaris VROM aan rvb De Hoop 17 december 1999, INB U 99205350

⁷⁵⁴ Faxbericht stichting Woonpartners aan Ministerie van VROM, 27 januari 2000.

- de Tweede Kamer wordt niet geïnformeerd over de aanstelling van een extern toezichthouder;
- de vereniging is in twaalf jaar zeven maal met een bestuurscrisis geconfronteerd.

7.2.6 Stichting Gereformeerde Bouwcorporatie voor Bejaarden (SGBB)

SGBB verkeerde in grote problemen vanwege te grote ambities met projectontwikkeling, onregelmatigheden en omvangrijke verliezen met rentederivaten. De oud-directeur, de heer Van der Zwet, fraudeert door middel van ABC-transacties. In 2011 veroordeelt de rechter hem tot het terugbetalen van de geleden schade aan SGBB, die is begroot op 24,5 miljoen euro. In 2013 krijgen de heer Van der Zwet en de andere betrokkenen bij de ABC-fraude, te weten zijn zus, haar partner en de heer Schmetz, gevangenisstraffen opgelegd door het gerechtshof in Arnhem.

SGBB was tot 2010 een in Hoofddorp gevestigde corporatie met 6.200 woningen. Op 31 mei 2010 fuseert SGBB met Vestia vanwege financiële problemen, waarmee de corporatie ophoudt te bestaan.⁷⁵⁵ Van 2003 tot 2008 is de heer Van der Zwet bestuurder van SGBB. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het interne toezicht.

Mogelijke misstanden

Het CFV schrijft SGBB op 7 februari 2007 dat de door haar beoogde nieuwbouwproductie niet past bij haar financiële positie. Het CFV besluit eind 2007 daarom om nader onderzoek te doen naar de financiële positie van de corporatie.⁷⁵⁶ Terwijl dit onderzoek loopt, krijgt Minister Vogelaar in maart 2008 een brief van medewerkers van SGBB. Hierin staat dat zij zich zorgen maken over de interne gang van zaken bij SGBB.⁷⁵⁷ Voor de VROM-IOD is dit voldoende aanleiding om een nader onderzoek in te stellen naar de handelingen van de directeur van SGBB, de heer Van der Zwet. De resultaten van dit onderzoek geven op dat moment onvoldoende aanleiding tot een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie. Wel geeft de Minister op 14 maart 2008 SGBB een aanwijzing om de voorgenomen verkoop van 21 sociale huurwoningen in Sint-Michielsgestel aan een derde partij, niet door te zetten.⁷⁵⁸

De signalen en de gesprekken met het ministerie en het CFV zijn voor de raad van toezicht van SGBB aanleiding om PwC opdracht te geven voor een forensisch onderzoek gericht op mogelijke onregelmatigheden. De raad stelt directeur Van der Zwet lopende het onderzoek op non-actief. Het rapport toont aan dat de raad van toezicht op verschillende momenten onvolledig is geïnformeerd. Dit is voor de raad aanleiding om in december 2008 de samenwerking met Van der Zwet te beëindigen. Hierna wordt mevrouw Rosielle aangesteld als interim-directeur bij SGBB. De raad van toezicht geeft vervolgens opdracht aan een onafhankelijk deskundige om het eigen functioneren te laten beoordelen. Na de presentatie van de bevindingen besluiten vijf van de zeven leden van de raad van toezicht om begin 2009 af te treden.⁷⁵⁹

⁷⁵⁵ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 164.

⁷⁵⁶ Tijdlijn CFV SGBB.

⁷⁵⁷ Tijdlijn CFV SGBB.

⁷⁵⁸ Stcrt. 2008, 53, p. 15.

⁷⁵⁹ Stcrt. 2009, 48.

SGBB onder extern toezicht

Op 31 maart 2009 stelt de Minister een extern toezichthouder aan in de persoon van de heer Parie, die uiteindelijk aanblijft tot 31 mei 2009.⁷⁶⁰ De Minister geeft SGBB tevens een aanwijzing om voor 31 mei 2009 het aantal lopende projecten in te perken, om te onderzoeken hoe de geleden schade civielrechtelijk is te verhalen en om intern organisatorische maatregelen te nemen. Daarnaast blijkt SGBB een derivatenportefeuille te hebben die tegen onaantrekkelijke voorwaarden is afgesloten en mogelijk een risico vormt van tientallen miljoenen euro's.⁷⁶¹

In 2009 probeert SGBB haar financiële problemen op te lossen. Een fusie of samenwerking met een andere corporatie lijkt hierbij de enige begaanbare weg. SGBB voert hiertoe verkennende gesprekken. Daaruit komen vier corporaties die bereid en financieel in staat zijn om een fusie met SGBB te overwegen: de Woonplaats, Habion, Vestia-groep en Woonzorg Nederland. Alle vier de corporaties doen een bieding. Op grond van de biedingen stelt SGBB vast dat een fusie met Habion de enige begaanbare weg is, waarna beide partijen op 30 juni 2009 een intentie-overeenkomst sluiten. Op basis van het due diligence-onderzoek trekt Habion zich medio augustus 2009 terug als fusiepartner. Vervolgens ontvangt SGBB op 6 oktober 2009 een aanbod van een consortium van Habion, SOR en Woonzorg Nederland. SGBB schrijft het consortium echter op 15 december 2009 dat zij het aanbod niet kan accepteren, omdat er voor SGBB te grote risico's aan dit aanbod vastzitten. De Minister, de extern toezichthouder en het CFV ondersteunen SGBB in dit besluit.⁷⁶²

Saneringssteun en fusie met Vestia

SGBB dient op 10 november 2009 een verzoek om saneringssteun in bij het CFV. Het CFV stelt op basis van het ingediende saneringsplan vast dat SGBB voldoet aan de voorwaarden voor saneringssteun. Zij merkt hierbij op dat een fusie noodzakelijk is, gelet op de financiële en organisatorische problemen. Begin 2010 is er regelmatig contact tussen SGBB en het CFV om de hoogte van de saneringssteun te bepalen. Half maart 2010 blijkt op basis van de geactualiseerde liquiditeitsprognose dat SGBB aanvullende financiering nodig heeft. Het CFV heeft hierover contacten met het ministerie, het WSW en SGBB. Daarnaast zijn er contacten met het consortium en Vestia. Op basis van deze gesprekken besluit men verder te onderhandelen met Vestia. Op 15 maart 2010 kent CFV aan SGBB een bedrag van 39 miljoen euro aan saneringssteun toe. Belangrijkste overweging bij het toekennen van dit bedrag is de analyse van de mogelijke claims van derden bij de noodzakelijke afbouw van de projectenportefeuille van SGBB. Hierbij is vastgelegd dat SGBB 90 miljoen euro verlies lijdt als zij de gerechtelijke procedure tegen AZ Wonen verliest. Vestia neemt als fusiedrager alle claims van SGBB over. Tussen SGBB, de Vestia-groep en het CFV wordt overeenstemming bereikt over het saneringsplan, de saneringssteun van 39 miljoen euro en de voorwaarden waaronder deze wordt verstrekt.⁷⁶³ Op 31 mei 2010 fuseert SGBB met Vestia, waarmee de corporatie ophoudt te bestaan.⁷⁶⁴

⁷⁶⁰ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 101, Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 102, Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 106, Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 126.

⁷⁶¹ Plan van aanpak SGBB 30 juni 2009.

⁷⁶² Tijdlijn CFV voor de casus SGBB.

⁷⁶³ Tijdlijn CFV voor de casus SGBB.

⁷⁶⁴ Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 164.

Afronding strafrechtelijk onderzoek

Op 2 november 2011 veroordeelt de rechtbank Utrecht oud-directeur Van der Zwet in een civiele procedure tot betaling van de door SGBB geleden schade. Deze schade, begroot op 24,5 miljoen euro, dient te worden betaald aan Vestia, waarmee SGBB in 2010 is gefuseerd.⁷⁶⁵ In hoger beroep wordt deze uitspraak door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bevestigd.⁷⁶⁶ In februari 2013 schikken de leden van de voormalige raad van toezicht voor een onbekend bedrag.⁷⁶⁷ In de media is het beeld ontstaan dat CFV deze schadevergoeding zou innen of de saneringsbijdrage overbodig zou zijn geworden, dit is niet het geval.

In 2010 start de VROM-IOD op basis van aanvullende nieuwe informatie het onderzoek weer op onder leiding van het Openbaar Ministerie, waarna het in 2011 tot een veroordeling komt van meerdere betrokkenen. Op 22 december 2011 volgt in het strafrechtelijk onderzoek de veroordeling tot drie jaar gevangenisstraf voor Van der Zwet.⁷⁶⁸ Het Openbaar Ministerie gaat echter in hoger beroep. Op 11 december 2013 legt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden Van der Zwet 3,5 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf op.⁷⁶⁹ De zus van Van der Zwet krijgt 1,5 jaar gevangenisstraf en haar partner krijgt zes maanden opgelegd. De heer Schmetz wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2,5 jaar.⁷⁷⁰

Bevindingen

Bij de casus SGBB vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht is niet altijd tijdig en volledig geïnformeerd;
- het interne toezicht heeft signalen nodig van externen om op integriteitsschendingen van de directeur-bestuurder te worden gewezen en stelt een integriteitsonderzoek in naar de bestuurder;
- het interne toezicht treedt bijna geheel af na een onderzoek naar het eigen functioneren;
- het externe toezicht stelt een nader onderzoek in en constateert dat saneringssteun onvermijdelijk is;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met het strafrechtelijke onderzoek naar de bestuurder;
- de Tweede Kamer is geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de bestuurder is civielrechtelijk aansprakelijk gesteld en moet 24,5 miljoen euro terugbetalen;
- de bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met fraude;
- het strafrechtelijk onderzoek naar de bestuurder en andere betrokkenen is geëindigd in de oplegging van onder meer gevangenisstraffen;
- Vestia is bereid om SGBB over te nemen inclusief de 39 miljoen euro saneringssteun die het CFV beschikbaar heeft gesteld.

7.2.7 Trias Woondiensten

De corporatie Trias Woondiensten komt eind 2004 onder de aandacht van het CFV door signalen van een klokkenluider. De Minister stelt hierop een extern toezichthouder aan en er volgt

⁷⁶⁵ Rb. Utrecht, 2 november 2011, *LJN BU3957*.

⁷⁶⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden, 21 mei 2013, *200.103.901*.

⁷⁶⁷ De Gelderlander, 19 februari 2013.

⁷⁶⁸ Rb. Utrecht 22 december 2011, *LJN BU9105*.

⁷⁶⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden, 11 december 2013, *ECLI:NL:GHARL:2013:10373*.

⁷⁷⁰ <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Midden-Nederland/Nieuws/Pages/Drie-jaar-gevangenisstraf-voor-fraude-SGBB.aspx>

nader onderzoek. Hieruit blijkt dat de directeur van Trias, de heer Bergsma, voor zeker € 300.000 fraude heeft gepleegd. In 2009 wordt de heer Bergsma in de civiele procedure in hoger beroep veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding ter hoogte van dit bedrag.

Trias Woondiensten is op 7 februari 2000 ontstaan uit een fusie tussen de Woningbouwverenigingen Gezinsbelangen, Volksbelang en Voorhout. Trias heeft 3.500 woningen. Enige tijd na het incident, in 2008, fuseert Trias Woondiensten met PAGO tot Stek Wonen. Stek beheert ongeveer 6.000 woningen in Hillegom, Lisse en Teylingen.

Eerste signaal

Het eerste signaal van problemen bij Trias komt in oktober 2004 binnen bij het CFV, dat een telefoontje ontvangt van iemand die een klokkenluider citeert bij Trias. Naar aanleiding van deze mogelijke activiteiten, die niet in het belang van de volkshuisvesting zijn, doet het CFV nader onderzoek bij Trias op basis van de Cijfermatige Kerngegevens over het verslagjaar 2003.⁷⁷¹ Ook stelt het CFV de Minister direct op de hoogte van de signalen.

Trias onder extern toezicht

Op basis van de signalen stelt de Minister op 23 december 2004 een extern toezichthouder aan bij Trias in de persoon van de heer Lensen. Zijn opdracht is om zich te verzekeren van een goed en volledig functioneren van het interne toezicht en een duurzame zekerstelling van de kwaliteit van de interne organisatie op het terrein van administratieve organisatie en interne controle. Trias stelt directeur Bergsma op 24 december 2004, hangende het onderzoek, op non-actief.⁷⁷²

De Minister verlengt de aanstelling van de extern toezichthouder tot 30 april 2005 en uiteindelijk tot 1 november 2005. De extern toezichthouder krijgt verder de opdracht om de raad van toezicht van Trias te adviseren over noodzakelijk geachte veranderingen. De Minister informeert in februari 2006 de Tweede Kamer over vier corporaties die een extern toezichthouder toegewezen hebben gekregen Trias (december 2004), PWS (oktober 2005), Huis & Erf (mei 2005) en SWH (augustus 2004).⁷⁷³

Het CFV verricht nader onderzoek naar financiële transacties bij Trias in opdracht van de Minister. Hierbij gaat het vooral om onderzoek naar de Exploitatiemaatschappij de Lage Duinen bv (ELD). Trias wil woningbezit laten doorzakken in deze bv om dit als onderpand voor een lening te gebruiken. Trias wil de lening gebruiken om ermee te beleggen. Trias heeft medio 2004 contact met het WSW over deze constructie. Het WSW geeft aan niet te kunnen instemmen met deze constructie.⁷⁷⁴ De heer Bergsma legt de ELD-constructie desondanks meerdere malen voor aan zijn raad van toezicht. Deze stemt niet in met deze constructie.⁷⁷⁵

⁷⁷¹ Brief CFV aan Trias 28 oktober 2004, RH/EE/04.0753.

⁷⁷² Brief Minister VROM aan bestuur Trias Woondiensten 23 december 2004, DGW/SR2004130188.

⁷⁷³ Kamerstuk II 2005/06 29 453, nr. 35.

⁷⁷⁴ WSW, brief WSW aan CFV, 27 januari 2005.

⁷⁷⁵ CFV, rapportage financieel onderzoek Trias in Lisse, 11 februari 2005.

Strafrechtelijk onderzoek

De ELD-constructie staat ook centraal in het VROM-IOD-onderzoek onder leiding van het OM naar de fraude door de heer Bergsma.⁷⁷⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat Bergsma voor zeker € 300.000 fraude heeft gepleegd. Hij laat Trias onder meer voor € 171.408 adviseren. Dat advies wordt gegeven door een vriend die bestuurder is bij een projectontwikkelaar waarbij Bergsma betrokken is. Het is onduidelijk of er daadwerkelijk advies is uitgebracht. Het vermeende advies is onvindbaar. Ook laat Bergsma de advocaatkosten van zijn scheiding door Trias betalen. In het strafrechtelijk onderzoek zijn inmiddels transacties aangeboden en is een werkstraf opgelegd, waarmee dit is afgedaan.

Naar aanleiding van alle bevindingen ontslaat Trias Bergsma op staande voet op 28 april 2005 en probeert via een civielrechtelijke procedure de schade op hem te verhalen. Bergsma wordt uiteindelijk in hoger beroep veroordeeld tot het terugbetalen van ruim € 300.000 aan Trias.⁷⁷⁷ Trias meldt ongeveer 1 miljoen euro schade te hebben geleden door de affaire, onder meer wegens het inhuren van interim-managers.⁷⁷⁸

Bevindingen

Bij de casus Trias Woondiensten vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht heeft signalen nodig van externen om op integriteitsschendingen van de directeur te worden gewezen;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met het strafrechtelijke onderzoek naar de bestuurder;
- de Tweede Kamer is achteraf geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de bestuurder is civielrechtelijk aansprakelijk gesteld en moet € 300.000 terugbetalen;
- de bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met fraude;
- het strafrechtelijk onderzoek naar de bestuurder en andere betrokkenen is geëindigd in het accepteren van transacties en de oplegging van een werkstraf.

7.2.8 Huis & Erf

In 2005 dient de raad van commissarissen van Huis & Erf zijn ontslag in vanwege een conflict met de bestuurder over informatievoorziening, investeringsplannen en de financiële positie. De Minister stelt vervolgens een extern toezichthouder aan bij de corporatie. Deze blijft aan tot er een nieuwe raad van commissarissen en bestuurder zijn aangetreden bij Huis & Erf en de corporatie een tweelagenstructuur heeft ingevoerd.

Woningcorporatie Huis & Erf is een regionaal opererende corporatie met woningen in twee gemeenten, te weten Schijndel en Sint-Michielsgestel. De corporatie heeft een bezit van circa 3.500 woningen. De corporatie kent een verenigingsstructuur waarbij de invloed van de algemene ledenvergadering groot is.

⁷⁷⁶ Interne memo Ministerie van WWI aan directeur-generaal Wonen, 21 december 2004.

⁷⁷⁷ Hof 's-Gravenhage, 19 mei 2009, 105.005.197-01.

⁷⁷⁸ Publieke geldverspilling; Wanbestuur en wanbeleid zijn geen uitzondering in semi-publieke sector. De opvallendste misstanden van het afgelopen decennium, *Elsevier* (18 april 2009).

Huis & Erf onder extern toezicht

Tussen de raad van commissarissen en het bestuur van Huis & Erf loopt een conflict over de bestuursstructuur. Naar de mening van de raad wordt het bestuur en daarmee de werkorganisatie gegijzeld door de politieke verwevenheid binnen haar diverse gremia.⁷⁷⁹ Druppel die de emmer doet overlopen is het bericht dat vertrouwelijke gegevens van een voorgenomen project van Huis & Erf in Sint-Michelgestel in handen komen van een wethouder uit Schijndel, echtgenoot van een van de bestuursleden van Huis & Erf.

Om die reden dient op 16 mei 2005 de voltallige raad van commissarissen van Huis & Erf zijn ontslag in. In zijn ontslagbrief licht de raad de beweegredenen toe:

- de aanhoudend onvolledige en niet tijdige informatievoorziening door het bestuur;
- het bestuur trekt zich niets aan van de herhaalde opmerkingen en geuite zorgen van de raad van commissarissen over de investeringsplannen van het bestuur van Huis & Erf en de financiële positie;
- de voortdurende conflicten over de centrale rol die een lid van het bestuur vervult en de onverenigbaarheid met andere, politieke functie van dit bestuurslid.⁷⁸⁰

De raad meldt dit in een brief aan de Minister. Gelet op de belangen van de volkshuisvesting en het feit dat het Huis & Erf ontbreekt aan een intern toezichthouder stelt de Minister hierop direct de heer Hobo aan als extern toezichthouder.⁷⁸¹ De Minister informeert in februari 2006 de Tweede Kamer over vier corporaties die een extern toezichthouder toegewezen hebben gekregen Huis & Erf (mei 2005), Trias (december 2004), PWS (oktober 2005), en SWH (augustus 2004).⁷⁸²

In een interne e-mail van het CFV van 18 mei 2005 staat dat het ministerie al enkele jaren in gesprek is met Huis & Erf. De raad van commissarissen is van mening dat het bestuur de corporatie naar de financiële afgrond brengt. Huis & Erf heeft een zeer behoudend huurbeleid en mede hierdoor zijn de onrendabele toppen erg hoog. Het CFV heeft de Minister hier eerder op gewezen. Uit nader onderzoek van het CFV blijkt dat Huis & Erf ook een erg ruimhartige benadering van toewijzingscriteria voor huurders hanteert. De corporatie stelt betaalbare huurwoningen namelijk ook beschikbaar voor mensen met hoge inkomens. Los van het ruime huurbeleid treft het CFV in zijn onderzoek geen bijzonderheden aan. De kwaliteit van de organisatie lijkt voldoende.⁷⁸³

Naar aanleiding van een bericht in het Brabants Dagblad stelt SP-Kamerlid Van Velzen op 29 juni 2005 schriftelijke vragen over het opstappen van de raad van commissarissen en de beweegredenen van de Minister om een extern toezichthouder aan te stellen.⁷⁸⁴ De ontslagbrief van de raad van commissarissen wordt bijgevoegd.

In juni 2005 besluit de algemene ledenvergadering van Huis & Erf over te gaan tot een bestuurlijke tweelagenstructuur met een statutair directeur als bestuurder en een raad van toezicht van minimaal zeven leden.⁷⁸⁵

⁷⁷⁹ Brief voorzitter rvc aan bestuur Huis & Erf 16 mei 2005.

⁷⁸⁰ Brief voorzitter rvc aan bestuur Huis & Erf, 16 mei 2005.

⁷⁸¹ Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 35.

⁷⁸² Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 35.

⁷⁸³ CFV, rapportage Huis & Erf te Schijndel, 22 juli 2005.

⁷⁸⁴ Aangangsel van de Handelingen II 2004/05, nr. 2081.

⁷⁸⁵ Brief vice-voorzitter raad van toezicht Huis & Erf aan Minister van VROM 11 januari 2006, HdL/EM/12263.

Normaliter betekent dit dat men van een verenigings- naar een stichtings-structuur gaat. Huis & Erf behoudt echter haar verenigingsstructuur waarbij de bevoegdheden van de ledenvergadering zijn ingeperkt.⁷⁸⁶ In december 2005 benoemt de algemene ledenvergadering slechts vier van de zeven voorgedragen leden van de raad van toezicht. Hierop verzoeken de nieuwe raad van toezicht en de nieuwe bestuurder van Huis & Erf in januari 2006 de Minister om de aanstelling van de extern toezichthouder te verlengen. De Minister verlengt de aanstelling hierop tot 1 april 2006.⁷⁸⁷ Op 15 maart 2006 benoemt de algemene vergadering de overige leden van de raad van toezicht, waarna de extern toezichthouder zijn werkzaamheden beëindigt.

Bevindingen

Bij de casus Huis & Erf vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht treedt af na een conflict met het bestuur, waarbij de informatievoorziening een van de redenen is;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met de bestuurscrisis;
- de Tweede Kamer wordt achteraf geïnformeerd over de aanstelling van een extern toezichthouder;
- de structuur van de corporatie staat een spoedige oplossing van de problemen in de weg;
- door het behoudende huurbeleid en het ruime toewijzingsbeleid kent de corporatie een hoge onrendabele top.

7.2.9 AWV Eigen Haard Velsen

In 2007 schorst Aedes AWV Eigen Haard voor twee maanden als lid nadat een interne crisis is ontstaan. Deze crisis ontstaat doordat de raad van toezicht van AWV Eigen Haard zijn eigen voorzitter, de heer Vinken, benoemt tot directeur-bestuurder van de corporatie. De raad zet de benoeming van de heer Vinken door ondanks een negatief advies van de ondernemingsraad, de huurdersvereniging van AWV Eigenhaard en uiteindelijk zelfs van de Minister.

AWV Eigen Haard is een corporatie in de gemeente Velsen met 1.568 woningen. In 2014 is deze corporatie met Kennemerhave gefuseerd tot Velison Wonen.

Voorzitter raad van toezicht benoemt zichzelf tot directeur-bestuurder

Eind 2005 gaat directeur-bestuurder Boekel van AWV Eigen Haard met prepensioen. Vervolgens stelt de voorzitter van de raad van toezicht, de heer Vinken, zich kandidaat voor de functie. De organisatie verzet zich hevig tegen zijn kandidatuur. Na een onderzoek van Aedes besluit men de heer Vinken om procedurele redenen niet te benoemen. De gevolgde procedure is namelijk niet in lijn met de Wet op de ondernemingsraden. Daarnaast is Aedes van mening dat bestuur en toezicht strikt gescheiden dienen te zijn. Hierna komt een interim directeur-bestuurder in dienst, de heer Gijswijt. De enige geschikte kandidaat in de externe procedure voor de werving van een nieuwe directeur-bestuurder is eerder afgehaakt. Eind mei 2006 stelt de heer Gijswijt in een gesprek met het CFV dat hij zich zorgen maakt over de selectieprocedure voor een nieuwe directeur-

⁷⁸⁶ Raeflex (5 juli 2007).

⁷⁸⁷ Kamerstuk II 2005/06, 29 453, nr. 35.

bestuurder. De heer Vinken wil zichzelf namelijk opnieuw benoemen in deze functie. In oktober 2006 dient hij hiertoe een adviesaanvraag in bij de ondernemingsraad van AWV Eigen Haard.⁷⁸⁸

De ondernemingsraad van AWV Eigen Haard laat vervolgens op 24 oktober 2006 de Minister per brief weten het vertrouwen in de raad van toezicht op te zeggen en doet de Minister het verzoek om een externe toezichthouder aan te stellen bij de corporatie.⁷⁸⁹

De raad van toezicht schorst dezelfde dag de interim-bestuurder, de heer Gijswijt, en legt hem een spreekverbod op.⁷⁹⁰ Hierop volgt ook een brief van de DG-Wonen van het ministerie met het klemmende verzoek aan de raad van toezicht om af te zien van de benoeming van de heer Vinken tot directeur-bestuurder.⁷⁹¹ Al deze signalen ten spijt zet de raad de benoeming van de heer Vinken door. Vinken begint op 1 december 2006 aan zijn nieuwe baan als directeur-bestuurder, nadat de ondernemingsraad zijn benoeming nog tevergeefs via een kort geding heeft proberen te schorsen.

Op 5 december 2006 stellen de Kamerleden Depla (PvdA) en Jansen (SP) schriftelijke Kamervragen over de situatie bij AWV Eigen Haard. Zij vragen hierbij ook of de benoeming van de heer Vinken niet in strijd is met de AedesCode.⁷⁹² Eind januari 2007 stelt de heer Depla dezelfde vragen mondeling, omdat de schriftelijke vragen nog niet beantwoord zijn.⁷⁹³ De Minister antwoordt dat de commissie AedesCode op 14 februari 2007 bijeenkomt om de situatie bij AWV Eigen Haard te bespreken. De Minister zegt ook dat hij niet uitsluit dat hij een externe toezichthouder aanstelt bij de corporatie.

In dezelfde periode sturen de drie collega-corporaties in de regio, wooncorporatie Kennemerhave, Woningbedrijf Velsen en woningbouwvereniging Brederode, de raad van toezicht van AWV Eigen Haard een brief waarin zij hun zorgen uitspreken over de ontstane situatie.⁷⁹⁴

De commissie AedesCode trekt de conclusie dat de raad van toezicht van AWV Eigen Haard niet bereid dan wel in staat is om verbetering te brengen in de situatie, waarbij de onderlinge relaties zodanig zijn verstoord dat van een vruchtbare samenwerking geen sprake is. Het is de eerste keer dat de commissie met zo'n zware veroordeling van een corporatie komt.⁷⁹⁵

⁷⁸⁸ Tijdslijn en beschrijving CFV AWV Eigen Haard.

⁷⁸⁹ Brief ondernemingsraad Eigen Haard aan het Ministerie van VROM 24 oktober 2006, MV/OR/741.

⁷⁹⁰ Tijdslijn CFV AWV Eigen Haard; Brief MT Eigen Haard aan Ministerie van VROM 25 oktober 2006.

⁷⁹¹ VROM, brief aan Raad van Toezicht AWV Eigen Haard Velsen, 1 november 2006.

⁷⁹² De Commissie AedesCode spreekt zich uit over de vraag of een corporatie al dan niet heeft gehandeld in strijd met de AedesCode.

Op basis van de uitspraak van de Commissie AedesCode adviseert de commissie lidmaatschap het bestuur van Aedes of aan het handelen van een lid in strijd met de AedesCode (verenigingsrechtelijke) sancties zijn verbonden. Het bestuur van Aedes kan hiertoe besluiten; Aanhangsel van de Handelingen II 2006/07, nr. 712.

⁷⁹³ Handelingen II 2006/07, nr. 36, pp. 2270–2271.

⁷⁹⁴ Brief directeur Wooncorporatie Kennemerhave, directeur Woningbouwvereniging Brederode en directeur Woningbedrijf Velsen aan Minister Winsemius, 14 februari 2007.

⁷⁹⁵ Persbericht, Commissie Aedescode veroordeelt Raad van Toezicht AWV Eigen Haard, 20 februari 2007.

AWV Eigen Haard Velzen onder extern toezicht

De Minister komt tot de conclusie dat een situatie is ontstaan die leidt tot strijdigheid met het volkshuisvestelijk belang. Met name de wijze waarop AWV Eigen Haard inhoud geeft aan de governance binnen de corporatie zorgt ervoor dat het draagvlak voor het functioneren van de corporatie in ernstige mate tekortschiet. Een goede samenwerking met alle partners is van essentieel belang voor de invulling van de volkshuisvestelijke taken van de corporatie. De Minister stelt daarom per 21 februari 2007 de heer Van Geest aan als extern toezichthouder bij AWV Eigen Haard.⁷⁹⁶ Hij legt de Minister twee mogelijkheden voor: het aanstellen van een bewindvoerder of een zo spoedig mogelijk vertrek van de directeur-bestuurder en vertrek op langere termijn van de raad van toezicht. In juni 2007 schrijft de Minister aan de Tweede Kamer dat zij voor de tweede optie heeft gekozen. De directeur-bestuurder, de heer Vinken, behoudt hierbij gedurende twee jaar inkomensgarantie.⁷⁹⁷ De extern toezichthouder blijft uiteindelijk aan tot september 2007. De raad van toezicht stelt per juli 2007, op voordracht van de extern toezichthouder, de heer Hoff aan als interim directeur-bestuurder.⁷⁹⁸

Bevindingen

Bij de casus AWV Eigen Haard Velzen vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht heeft te maken met een belangenverstrengeling, die het zelf niet als belangenverstrengeling beschouwt;
- het externe toezicht en andere externen wijzen de corporatie meerdere keren op de belangenverstrengeling;
- het externe toezicht grijpt uiteindelijk in om de ontstane situatie te normaliseren;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met de bestuursproblemen;
- de Tweede Kamer is geïnformeerd over de aanstelling van de externe toezichthouder;
- de commissie Aedescode komt voor het eerst met een zware veroordeling van een corporatie.

7.2.10 Woningstichting SWZ

In 2001 ontstaat een bestuurscrisis bij SWZ en komt er een interim-directie en een geheel nieuwe raad van toezicht. De Staatssecretaris stelt in 2002 een extern toezichthouder aan bij SWZ. In 2003 treedt een nieuwe directeur-bestuurder aan bij SWZ. De voormalig directeur van SWZ alsmede de voormalig chef technische dienst zijn dan verdachten in een strafrechtelijk onderzoek naar fraude. Het gerechtshof van Arnhem veroordeelt in augustus 2007 de voormalig directeur, de heer Rijnhart, en de voormalig chef technische dienst tot respectievelijk 30 maanden en twee jaar gevangenisstraf voor valsheid in geschrifte, belastingontduiking en het aannemen van smeergeld.

SWZ is een woningcorporatie in de stad Zwolle met zo'n 8.000 woningen. SWZ is een corporatie met een verenigingsstructuur. In 2001 wijzigt zij dit naar een stichtingsstructuur.⁷⁹⁹

⁷⁹⁶ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 63.

⁷⁹⁷ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 63.

⁷⁹⁸ Brief Van Geest aan de Minister van VROM 7 september 2007.

⁷⁹⁹ Brief van Staatssecretaris VROM aan college B&W gemeente Zwolle, Wijziging rechtsvorm, 26 januari 2001, IOV 200100 7468.

Directeur in opspraak

De heer Rijnhart komt in opspraak nadat hij via een brief aan alle huurders van SWZ heeft geprobeerd op persoonlijke titel in het bestuur van het waterschap Groot Salland te komen. Hij gebruikte daarbij briefpapier en postzegels van de Woningstichting. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wijst deze methode af.⁸⁰⁰

In het prestatieoordeel over 2000 wordt SWZ erop aangesproken dat zij gratis zorgabonnementen verstrekt. Zij moet binnen een termijn van vier maanden hiermee stoppen.

Bestuurscrisis

SWZ komt opnieuw in het nieuws wanneer eind augustus 2001 de ondernemingsraad van SWZ het vertrouwen in directeur Rijnhart opzegt. Volgens de ondernemingsraad laat de directeur geen kritische denk- of handelwijze toe, waardoor er een angstcultuur heerst. De directeur legt daarop een deel van zijn taken neer.⁸⁰¹ Kort daarop wordt bekend gemaakt dat hij geheel terugtreedt en dat SWZ een forensisch onderzoek laat uitvoeren naar het handelen van de directeur in opdracht van de rvc van SWZ.⁸⁰² Daarnaast stelt de raad medio 2001 een interim-directie aan.⁸⁰³ Daarnaast loopt nog een strafrechtelijk onderzoek door de VROM-IOD en de FIOD onder leiding van het Openbaar Ministerie. De Staatssecretaris vindt het een goede zaak dat de corporatie zelf een onderzoek heeft laten instellen en een aantal maatregelen heeft genomen.

SWZ onder extern toezicht

Het onderzoek waartoe de raad eind 2001 opdracht voor heeft gegeven wordt op 2 april 2002 afgerond. Het rapport van de onderzoekers PwC, geeft een beeld van de aard en omvang van de onregelmatigheden die de afgelopen jaren bij SWZ hebben plaatsgevonden en is ter beschikking gesteld aan het ministerie, het CFV, de officier van justitie, medewerkers van SWZ en de gemeente Zwolle, de collega corporaties en Aedes.⁸⁰⁴ Naar aanleiding van het rapport besluit Staatssecretaris Remkes, na overleg met de voorzitter van de raad van commissarissen, als begeleidende maatregel op 12 april 2002 de heer Witvliet als extern toezichthouder aan te stellen.⁸⁰⁵ De toezichthouder krijgt hierbij de opdracht er op toe te zien dat de kwaliteit van de interne organisatie gebord is, het goed en volledig functioneren van het (huidige) interne toezicht wordt voortgezet, er een goede overgang plaatsvindt van interim bestuur naar een nieuw bestuur.⁸⁰⁶ In een overzicht van onderzoeken bij corporaties door de Inspectie Volkshuisvesting / Vrom-inspectie meldt de Staatssecretaris de ontwikkelingen bij SWZ ook aan de Tweede Kamer.⁸⁰⁷ De Tweede Kamer neemt, via de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, in 2002 ook zelf de corporatie SWZ onder de loep.⁸⁰⁸

Afronding strafrechtelijk onderzoek

Directeur Rijnhart en drie medewerkers van de corporatie laten tot 2001 onder andere bouwbedrijven de verbouwing van hun woningen betalen. In ruil daarvoor krijgen de bedrijven contracten voor de renovatie van

⁸⁰⁰ Reformatorisch Dagblad, 31 augustus 2001.

⁸⁰¹ Reformatorisch Dagblad, 31 augustus 2001.

⁸⁰² Apeldoornse Courant 5 september 2001; Apeldoornse Courant 12 september 2001.

⁸⁰³ Jaarverslag SWZ 2001.

⁸⁰⁴ Jaarverslag SWZ 2002.

⁸⁰⁵ Ministerie VROM, Persbericht, 12 april 2002.

⁸⁰⁶ Interne memo ministerie VROM aan DG Wonen, directie S&R, 30 juli 2004.

⁸⁰⁷ Kamerstuk II 2001/02, 28 000 XI, nr. 53.

⁸⁰⁸ Kamerstuk II 2002/03, 28 244, nr. 9, p. 129.

huurwoningen.⁸⁰⁹ Als het OM in 2004 het onderzoek afrondt, zijn er in totaal 38 verdachten in de zaak rond SWZ. 32 verdachten hebben een transactie geaccepteerd en hebben bedragen betaald tot € 155.000. Vier oud-werknemers van SWZ worden gedagvaard. Zij staan terecht voor 60 feiten die zijn gepleegd in de periode 1997 tot 2001.⁸¹⁰ In augustus 2007 zijn de voormalig directeur, Ruud Rijnhart, en de voormalig chef technische dienst door het gerechtshof van Arnhem tot respectievelijk 30 maanden en twee jaar gevangenisstraf veroordeeld voor valsheid in geschrifte, belastingfraude en het aannemen van steekpenningen.

Bevindingen

Bij de casus SWZ vallen de volgende zaken op:

- het interne toezicht stelt een integriteitsonderzoek in naar het handelen van de directeur;
- de externe toezichthouder wordt aangewezen in verband met het strafrechtelijke onderzoek naar de directeur-bestuurder en de daardoor ontstane bestuurscrisis;
- de directeur-bestuurder en andere personen zijn onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek in verband met vermeende fraude;
- het strafrechtelijk onderzoek naar de bestuurder en andere betrokkenen is geëindigd in de oplegging van onder meer gevangenisstraffen;
- de casus komt in twee parlementaire enquêtes aan de orde.

7.3 Rode draden

In de vorige paragraaf zijn tien casussen beschreven waarbij de Minister een externe toezichthouder heeft aangesteld. In deze slotparagraaf worden enkele rode draden uit deze casussen beschreven.

Directeur-bestuurder vaak hoofdrolspeler bij incidenten

In zeven van de tien beschreven casussen is de directeur(-bestuurder) onderwerp of onderwerp geweest van strafrechtelijk onderzoek. In drie van deze gevallen loopt het strafrechtelijk onderzoek momenteel nog. Het intern toezicht (de raad van commissarissen of raad van toezicht) is het orgaan binnen een woningcorporatie dat integriteitsschendingen van de directeur-bestuurder kan aanpakken. In verschillende casussen is dat niet gebeurd.

Intern toezicht schiet tekort

In veel van de onderzochte casussen komt naar voren dat het interne toezicht niet goed functioneert. Het interne toezicht lijkt in meerdere gevallen daarbij ook niet altijd tijdig en volledig ingelicht. Ook lijkt de raad van toezicht in veel gevallen niet voldoende tegenkracht te bieden tegen de directeur (-bestuurder). In enkele casussen lijkt de integriteit van een lid van de raad van commissarissen zelf een probleem. Het valt bovendien op dat in bijna alle gevallen het interne toezicht signalen van buiten nodig heeft om integriteitsschendingen van de directeur bestuurder op te merken en een integriteitsonderzoek in te stellen. Dat vaak gepaard gaat met een onderzoek naar het eigen functioneren.

Aanstellen extern toezichthouder

Bij zeven van de tien onderzochte casussen is een strafrechtelijk onderzoek, waarbij in ieder geval de directeur-bestuurder is betrokken, aanleiding voor de Minister om een extern toezichthouder aan te stellen

⁸⁰⁹ Elsevier, 18 april 2009.

⁸¹⁰ Trouw, 13 mei 2004.

bij de corporatie. In drie gevallen is een interne bestuurscrisis bij de corporatie de aanleiding. De opdracht die aan deze externe toezicht-houders is gegeven, is veelal gericht op het begeleiden van de organisatie naar de nieuwe situatie.

Bij één casus was de Minister voornemens de toelating in te trekken, nadat de vereniging begin 1999 als lege huls over bleef. Dit is de enige casus op basis van het onderzoek van de commissie waar de Staatssecre-taris het concrete voornemen heeft om de toelating in te trekken.

Informerende Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt door opeenvolgende Ministers en de Staatsse-cretaris niet altijd direct en soms niet geïnformeerd over de aanstelling van een extern toezichthouder bij een corporatie, hetgeen is te plaatsen in de tijdsgeest van de bewuste periode. Naar gelang zich meer incidenten bij woningcorporaties voordoen, krijgen deze ook meer aandacht van de Tweede Kamer. De commissie constateert in deze ontwikkeling dat vanaf 2007 de Tweede Kamer veelal direct door de Minister geïnformeerd wordt over de aanstelling van een extern toezichthouder.

Medewerkers geven tegengas

Bij een aantal casussen vormen medewerkers van de betreffende corporatie met succes een tegenkracht tegen de directeur-bestuurder. De ondernemingsraad probeert bij AWV Eigen Haard de benoeming van de voorzitter tot bestuurder nog te verhinderen en doet hierbij ook een beroep op de Minister. Bij SWZ speelt de ondernemingsraad ook een belangrijke rol als zij eind augustus 2001 het vertrouwen in de directeur opzegt. Volgens de ondernemingsraad laat de directeur geen kritische denk- of handelwijze toe, waardoor er een angstcultuur heerst. Bij SGBB zijn het medewerkers die een brief schrijven aan de Minister over misstanden in de organisatie.

Civiele aansprakelijkheidstelling van directeur-bestuurder vaak succesvol

In een aantal casussen is de directeur-bestuurder aansprakelijk gesteld voor de geleden schade. Hoewel nog zaken hieromtrent lopen, ziet de commissie dat in veel gevallen dit succesvol is en de directeur-bestuurder een deel van de schade, al dan niet na een uitspraak van een rechter, terugbetaalt.

Strafrechtelijke vervolging

De integriteitskwesties in de casussen leiden in veel gevallen tot strafrech-telijk onderzoek. Bij SGBB en SWZ heeft het strafrechtelijk onderzoek geresulteerd in gevangenisstraffen voor onder anderen de voormalige bestuurders. In het geval van SWH en Trias Woondiensten hebben de voormalige directeuren een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie geaccepteerd. Bij Laurentius, PWS en Wooninvest loopt nog een strafrechtelijk onderzoek.

De commissie constateert dat in de vijftien gevallen waarbij de Minister een extern toezichthouder heeft aangesteld er vaak integriteitsschen-dingen een rol spelen, namelijk bij acht van de vijftien casussen. Ook bij Vestia loopt onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen. In veel gevallen is zelfs sprake van strafbare feiten in de vorm van (vermeende) fraude en zelfverrijking. Dit is mede de reden waarom de commissie in het volgende hoofdstuk specifiek aandacht besteedt aan het thema integriteit

en de effectiviteit van het toezicht en de opsporingsketen, waarbij tevens aan de doorlooptijden van strafrechtelijke onderzoeken aandacht wordt besteed.

8 SECTORBREDE THEMA'S

8.1 Inleiding

De vijftien onderzochte casussen en het Vestia-dossier geven inzicht in wat er bij woningcorporaties mis ging en waar het corporatiestelsel structurele tekortkomingen vertoont. Sommige factoren of fenomenen komen terug bij meerdere casussen en spelen soms ook sectorbreed. Op drie thema's die in meerdere casussen naar voren komen en breder in de sector voorkomen, gaat de commissie in dit hoofdstuk de diepte in. Het betreft de thema's integriteit, grondposities en fusies; zaken die van invloed zijn op het functioneren van de sector of de beeldvorming daarvan.

Integriteit

Corporaties opereren in de vastgoedsector die relatief fraudegevoelig is. In acht van de vijftien gevallen dat een externe toezichthouder is aangesteld, gaat het om (vermeende) fraude door bestuurders.⁸¹¹ Minister Van der Laan stelt in 2009 een meldpunt in voor integriteit en intensificeert het integriteitstoezicht. In 2012 komt de fraude bij Vestia en Laurentius in de publiciteit. Integriteit is dus een actueel en terugkerend thema. Aan de hand van vorderingen bij diverse opsporingsinstanties en actoren staat de commissie stil bij integriteit in de corporatiesector.

Grondposities

Corporaties worden na de verzelfstandiging een speler op de grondmarkt, die in Nederland in hoog tempo liberaliseert. In deze paragraaf gaat de commissie in op grondposities van corporaties, mede op basis van onderzoeken van het CFV en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Corporaties hebben, evenals gemeenten, met de aankoop van grond ook marktrisico naar zich toe getrokken. Met de kwakkelende conjunctuur manifesteren deze risico's zich in de vorm van waardedaling en een potentiële verliespost voor corporaties.

Fusies

Tijdens de openbare verhoren hebben verschillende verhoorden gezegd dat corporaties fuseren om meer macht naar zich toe te trekken en dat persoonlijke motieven van bestuurders hier ook een rol bij speelden. Na de bruteringsfusies fuseren corporaties massaal en halveert grofweg het aantal woningcorporaties. Er ontstaat een aantal «mega-corporaties» zoals Vestia, Ymere, de Alliantie en Portaal. Uit onderzoek blijkt echter dat schaalgrootte beperkt bijdraagt aan de efficiëntie van woningcorporaties. Daarnaast leidt schaalvergroting enerzijds tot meer macht en slagkracht voor corporaties, maar kan anderzijds leiden tot minder grip van de (lokale) overheid op de corporatie, verminderde lokale binding en een grotere afstand tot de huurder.

8.2 Integriteit in de corporatiesector

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verscheidene incidenten beschreven die de commissie heeft onderzocht. Hierbij merkt de commissie op dat in acht van de vijftien gevallen waarin een externe toezichthouder is aangesteld, het ging om (vermeende) fraude door bestuurders. De commissie meent dat een krachtige aanpak van fraude en zelfverrijking nodig is. De commissie heeft de Ministers van Binnenlandse

⁸¹¹ ILT-IOD, 16 juli 2014.

Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Veiligheid en Justitie en andere betrokken organisaties gevraagd hoe het huidige toezicht op integriteit dan wel de opsporing en vervolging van strafbare feiten werken en welke verbeteringen er mogelijk zijn bij het voorkomen, opsporen en vervolgen van integriteitsschendingen in de corporatiesector. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

8.2.1 Integriteit: feiten en cijfers

Wat is «integriteit»?

Het begrip integriteit kent een brede betekenis. Het betekent in beginsel onkreukbaar of eerlijk handelen. De woningcorporatiesector heeft te maken gehad met vele integriteitsschendingen, die het imago van de sector hebben aangetast. Deze integriteitsschendingen betreffen niet alleen fraude, maar ook andere vormen van handelen die niet integer zijn, bijvoorbeeld het benoemen van vrienden in de raad van commissarissen (rvc) of het aannemen van relatiegeschenken in strijd met de eigen gedragscode. Ook de hoge salarissen van de bestuurders zijn onderdeel van de discussie omtrent integriteit in de sector.⁸¹² Gezien de maatschappelijke taak die de woningcorporaties uitvoeren, is het van belang dat de integriteit van de sector buiten kijf staat en dat schendingen snel en daadkrachtig worden aangepakt.

Integriteitskwesties in de corporatiesector

Binnen het onderzoek naar incidenten bij corporaties treft de commissie opvallend veel incidenten aan waar integriteitsschendingen spelen, namelijk bij negen van de zestien onderzochte casussen (inclusief Vestia).⁸¹³ In al deze gevallen is zelfs sprake van strafbare feiten in de vorm van (vermeende) fraude en zelfverrijking. Of deze incidenten het spreekwoordelijke topje van de ijsberg vormen, is noch door de commissie noch door anderen systematisch onderzocht. Wel zijn er indicaties dat de incidenten die de commissie zelf onder de loep heeft genomen niet de enige zijn. Ook in de openbare verhoren heeft de commissie aan deskundigen de vraag voorgelegd of incidenten met betrekking tot integriteitsschendingen breder voorkomen in de sector. De heer van der Schaar, deskundig op het gebied van volkshuisvesting, antwoordt als volgt:

De heer **Van der Schaar**: «*Dat weet ik niet. Je moet veronderstellen dat dat niet het topje van de ijsberg is. Er zijn heel veel corporaties die risico hebben genomen en je kunt ook kijken naar de afboekingen die zijn gedaan. Er is dus meer aan de hand dan alleen de incidenten, maar hoever dat gaat ... Het lijkt mij heel erg nuttig om dat scherp te krijgen. Met de informatie die ik heb, heb ik niet de mogelijkheid om dat goed te beoordelen. Heel veel zaken worden ook als het ware afgedaan in een voortraject, waarin de toezichthouder met de corporatie in overleg is. Daarop heb ik nooit zicht gehad. Er is veel aan de hand en er is veel correctie. Er zijn dingen die door de mazen van het net glippen, opeens op kunnen poppen en een vreselijke impact kunnen krijgen.*»

De heer **Mulder**: «*Als ik uw woorden mag samenvatten, zegt u dus dat u het vermoeden hebt dat dit het topje van de ijsberg is.*»

De heer **Van der Schaar**: «*Dat er meer is dan alleen het topje, ja.*»⁸¹⁴

⁸¹² Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 161 (bijlage).

⁸¹³ Bij vijf van deze negen strafrechtelijke onderzoeken is medio 2014 het onderzoek (al dan niet gedeeltelijk) lopende.

⁸¹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Schaar, 4 juni 2014.

De commissie is wel systematisch op zoek gegaan naar de aard en omvang van signalen en meldingen over integriteitskwesties in de sector. Dit zijn signalen en meldingen die sinds de bruteringsrechtgeving terechtgekomen zijn bij toezichthouders, opspoorders en vervolgers. Na een schets van de betrokken organisatie op hoofdlijnen en de verdeling van verantwoordelijkheden, volgen de cijfers en feiten op dit punt.

Betrokken instanties en binnengekomen meldingen en signalen

Verantwoordelijke diensten

Het thema integriteit valt onder het toezicht waarvoor de Minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is. De Minister heeft het volkshuisvestelijk toezicht in zijn geheel per 1 januari 2014 voor twee jaar bij de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) neergelegd. Sinds 2009 is bij de ILT een Meldpunt Integriteit Woningcorporaties (Meldpunt) opgericht. De ILT-IOD (de opvolger van de VROM-IOD) voert de strafrechtelijke onderzoeken naar aanleiding van de meldingen bij het Meldpunt uit. De ILT-IOD is een bijzondere opsporingsdienst die bij de uitvoering van opsporingsonderzoek direct onder de verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket opereert. Het Functioneel Parket is een onderdeel van het Openbaar Ministerie dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van complexe fraude, milieucriminaliteit en complexe ontnemingszaken.⁸¹⁵ Ook is de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de FIOD, betrokken in de opsporingsketen bij fraude en acteert de FIOD bij het opsporen van fraude net zoals de ILT-IOD onder de verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket.

Meldingen bij het Meldpunt

De commissie heeft de betrokken instanties gevraagd om cijfers over meldingen en signalen van vermeende integriteitsschendingen met betrekking tot woningcorporaties sinds de bruteringsrechtgeving. Eenduidige en betrouwbare registraties hiervan zijn niet voorhanden, onder meer omdat voor sommige feiten niet altijd afzonderlijk geregistreerd werd dat het (medewerkers van) woningcorporaties betrof. Sinds de oprichting van het Meldpunt in mei 2009 is wel een duidelijk beeld te verkrijgen van meldingen en signalen.

Bij het Meldpunt kunnen (anonieme) meldingen worden gedaan die te maken hebben met fraude en/of zelfverrijking met het vermogen van de woningcorporatie. Verreweg de meeste meldingen komen binnen bij het Meldpunt. Daarnaast komen er signalen van de FIOD. Ten slotte kan uiteraard ook strafrechtelijk onderzoek voortkomen uit aangiftes. Voor de instelling van het Meldpunt kwamen de signalen via diverse kanalen bij de Minister.

Sinds de start van het Meldpunt zijn in vier jaar tijd 577 meldingen ontvangen. Deze meldingen variëren sterk van aard, van klachten over servicekosten tot signalen van fraude. Het overgrote deel van de meldingen wordt afgehandeld met een zogeheten burgerbrief en is bedoeld om melders op weg te helpen naar instanties als de Huurcommissie of de onafhankelijke klachtencommissie van de corporatie. Bij een ander deel van de meldingen volgt een bestuursrechtelijke afhandeling. Dit zijn meldingen die gaan over rechtmatigheid volgens het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) (zoals de verkoop van woningen, buitenlandse deelnemingen en het werkdomein van de corporatie) en de

⁸¹⁵ http://www.om.nl/organisatie/landelijke/functioneel_parket/

governance (bijvoorbeeld over conflicten tussen de raad van toezicht en het bestuur). Meldingen waarbij in eerste instantie sprake lijkt te zijn van strafbare feiten, worden overgedragen aan de ILT-IOD.

Onderzoeken naar aanleiding van meldingen of signalen

In de periode van 1993 tot eind 2012 is bij 67 corporaties onderzoek verricht naar aanleiding van meldingen en signalen.⁸¹⁶ Dit is weergegeven in figuur 8.1. Bij zeventien zaken leidden deze signalen en meldingen tot een strafrechtelijk onderzoek.

Figuur 8.1 Overzicht onderzochte signalen en meldingen woningcorporaties 1993–2012¹

Soort melding/ signaal dat is onderzocht	Aantal ²	Waarvan geen vervolg ¹	Waarvan Bestuurlijk afgehandeld	Waarvan Strafrechtelijk onderzoek
Zelfverrijking	37	26	1	10
Belangenverstrengeling	2	2		
Onduidelijke transacties	22	16	1	5
Overig	10	5	3	2
Totaal aantal zaken	71	49	5	17

¹ Aan deze zaken is geen vervolg gegeven in verband met onvoldoende feiten en omstandigheden.

² Het totaal aantal signalen en meldingen is 67 in plaats van 71 indien wordt gecorrigeerd voor dubbeltellingen. Zo bevatten drie strafrechtelijke onderzoeken zowel de indicator zelfverrijking als de indicator onduidelijke transactie.

Bron: ILT-IOD.

Van drie zaken is de afloop niet bekend bij de ILT-IOD; vijf zaken zijn nog in behandeling.⁸¹⁷ De zeventien meldingen of signalen naar aanleiding waarvan een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld, betreffen onderzoeken bij veertien woningcorporaties.

Strafrechtelijk onderzoek

Onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie starten in de periode van 1993 tot juni 2014 vijftien strafrechtelijke onderzoeken. Hierbij bestaat een verdenking van fraude door een of meerdere woningcorporatiemedewerkers of bestaat de verdenking dat een woningcorporatie door fraude is benadeeld. De strafrechtelijke onderzoeken zijn gericht op fraude bij zestien woningcorporaties.⁸¹⁸ In deze onderzoeken komen 124 verdachten naar voren (zie figuur 8.2), die gezamenlijk worden verdacht van 310 strafbare feiten.⁸¹⁹

⁸¹⁶ De ILT-IOD heeft aangegeven dat de beginperiode lastig traceerbaar is, de meeste meldingen zijn van na de eeuwwisseling.

⁸¹⁷ Door de ILT-IOD is gesteld dat van twee zaken betreffende zelfverrijking de afloop onbekend is. Navraag bij de ILT-IOD heeft echter niet meer tot een verbetering geleid. De informatie van deze twee zaken bleek niet meer te achterhalen.

⁸¹⁸ Het overzicht van de ILT-IOD geeft aan dat er zeventien strafrechtelijke onderzoeken zijn geweest en het overzicht van het OM geeft aan dat er vijftien onderzoeken zijn geweest. Dit kan onder andere worden verklaard doordat de geleverde informatie andere periodes beslaat.

⁸¹⁹ Het gaat om verdenkingen van de volgende strafbare feiten: Artikel 140, eerste lid, WvSr: deelneming aan criminele organisatie, artikel 225, eerste lid, WvSr: valsheid in geschrift (gebruiken), artikel 225, tweede lid, WvSr: valsheid in geschrift (afleveren, voorhanden hebben), artikel 227b WvSr: Opzettelijk nalaten tijdig gegevens te verstrekken, artikel 310 WvSr: Diefstal, artikel 321 WvSr: Verduistering, artikel 326 WvSr: Oplichting, artikel 328ter, eerste lid, WvSr: Omkoping van anderen dan ambtenaren (vragen), artikel 328ter, tweede lid, WvSr: Omkoping van anderen dan ambtenaren (verlenen, aanbieden), artikel 362 WvSr: Aannemen van giften, beloften of diensten, artikel 420bis, eerste lid WvSr: witwassen, artikel 420ter WvSr: gewoontewitwassen, artikel 68 AWR: strafbare feiten: overtredingen en artikel 69 AWR: strafbare feiten: misdrijven.

Figuur 8.2 Overzicht aantal verdachten betrokken bij fraude bij woningcorporaties en procesverloop, 1993- juni 2014

Wijze van afdoening OM	Aantal
Transactie	47
Gedagvaard	22
Onvoorwaardelijk sepot	22
Lopend onderzoek	33
Totaal aantal verdachten	124
Uiteindelijke beslissing rechter	Aantal
Gevangenisstraf	7
Gevangenisstraf + taakstraf	3
Gevangenisstraf + terugvordering	1
Geldboete	4
Vrijspraak	6
Taakstraf	1
Totaal aantal verdachten voor de rechter	22

Bron: OM.

Het Openbaar Ministerie heeft aan 47 personen een transactie aangeboden. Dit houdt in dat de verdachte een bepaald bedrag betaalt aan het Openbaar Ministerie en niet voor de rechter hoeft te verschijnen.⁸²⁰ 22 Verdachten zijn gedagvaard en bij nog eens 22 personen is de zaak geseponeerd om verschillende technische redenen.

De rechter besluit om 11 van de 22 gedagvaarde verdachten gevangenisstraffen op te leggen, al dan niet in combinatie met een geldboete en/of taakstraf. Vier verdachten krijgen een geldboete, één een taakstraf en zes personen zijn vrijgesproken.

Van 33 verdachten is de zaak nog niet door het Openbaar Ministerie of door de rechter afgedaan. Het gaat hier om verdachten bij verschillende woningcorporaties, waaronder enkele door de commissie onderzochte casussen zoals Rochdale en Vestia.

8.2.2 Initiatieven omtrent integriteit en fraudeaanpak

De afgelopen jaren startten zowel de sector zelf als de partijen die betrokken zijn bij de opsporing diverse initiatieven omtrent integriteit in het algemeen en fraude in het bijzonder. In deze paragraaf volgt een beschrijving van de initiatieven van rijkswege en van de sector zelf. Vervolgens wordt meer specifiek ingegaan op fraudeaanpak.

Initiatieven van de Minister (2009)

Het deelrapport Politieke besluitvorming zet uiteen hoe in 2009, naar aanleiding van enkele grote incidenten en met het aantreden van Minister Van der Laan, extra aandacht wordt besteed aan integriteit in de corporatiesector.⁸²¹ Van der Laan laat onder andere het CFV een nulmeting houden in de sector. Dit onderzoek vindt plaats in twee fasen: de eerste fase bestaat uit een enquête onder alle woningcorporaties en de tweede fase bestaat uit gesprekken met bestuurders en raden van commissarissen van 21 woningcorporaties. Uit dit onderzoek blijkt dat integriteit

⁸²⁰ Website Openbare Ministerie (<http://www.om.nl/organisatie/officier-justitie/>).

⁸²¹ Deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.4.3.

weliswaar de aandacht heeft en dat een integriteitscode aanwezig is, maar dat tegelijkertijd – door een te weinig kritische houding – personen niet worden aangesproken.⁸²² In zijn brief van 12 juni 2009, die voorafgaat aan de nulmeting, merkt de Minister al op dat een cultuuromslag nodig is om een groter besef van integriteitsproblemen te creëren.⁸²³ De tweede fase van de nulmeting laat echter ook zien dat de sector aan dit probleem werkt.

Naast het onderzoek van het CFV brengt de VROM-inspectie in 2010 het rapport «Lessons Learned» uit, dat gebaseerd is op gesprekken met raden van commissarissen. Dit bevat met name de visie en meningen die leiden tot algemene lessen voor de sector, waarbij onder andere wordt opgemerkt dat integriteit voornamelijk afhankelijk is van de cultuur in de organisatie.

Daarnaast geeft de VROM-inspectie het bureau Intraval opdracht tot een preventieve doorlichting van de woningcorporatiesector. Het doel van dit onderzoek is vast te stellen in hoeverre de sector vatbaar is voor fraude en andere vormen van financieel-economische criminaliteit. Uit dit rapport komt naar voren dat hoewel de omvang van de gerelateerde criminaliteit beperkt is, de sector wel degelijk kwetsbaar is. Het rapport concludeert: *«De resultaten van deze doorlichting laten evenwel zien dat de corporatiesector in Nederland niet geheel brandschoon is en dat er geen reden is voor blind vertrouwen. Intern en extern toezicht en een scherp integriteitsbeleid blijven voor de woningcorporatiesector nodig.»* Het rapport beveelt verder aan om meer onderzoek naar zogenaamde ABC-transacties te doen, hetgeen ook gebeurt.⁸²⁴

Initiatieven van de sector

Ook de sector zelf ontplooit initiatieven op het gebied van integriteit. Aedes ontwikkelt een algemene code, de zogenaamde AedesCode. Het uitgangspunt van deze code is: *«Door zich te binden aan de AedesCode laten woningcorporaties zien waarvoor zij staan, waarop zij aanspreekbaar zijn, dat zij kwaliteit bieden en dat zij zich willen verantwoorden naar de omgeving waarin zij opereren.»*⁸²⁵ Een onderdeel van de AedesCode is de governancecode die gezamenlijk met de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) is opgesteld. Beide codes worden in 2007 vastgesteld en momenteel geëvalueerd. De intentie is om in het najaar van 2014 de nieuwe versies van deze codes van kracht te laten worden. Aedes stelt in 2010 samen met de VTW ook een handboek integriteit op voor haar leden.⁸²⁶ Deze handreiking bevat enerzijds een beschrijving van het proces naar een goed integriteitsbeleid en anderzijds specifieke voorbeelden van regelingen die de integriteit kunnen verbeteren.

Fraudeaankpak in het algemeen

Al sinds de bouwfraude aan het begin van deze eeuw is er veel aandacht voor het voorkómen en aanpakken van fraude, zowel aan de zijde van het kabinet als aan de zijde van de Tweede Kamer. Zo stelt de Tweede Kamer

⁸²² Kamerstuk II 2009/10, 29 453, nr. 161.

⁸²³ Kamerstuk II 2008/09, 29 453, nr. 118.

⁸²⁴ ABC-transacties zijn transacties waarbij partij A zijn vastgoed verkoopt aan partij B, die het dan snel doorverkoopt aan partij C waardoor in feite het vastgoed direct overgaat van A naar C. Veelal zit er een onverklaarbare waardesprong tussen de verkopen; Kamerstuk II 2010/11, 29 453, nr. 183.

⁸²⁵ <http://www.aedes.nl/content/artikelen/aedes/vereniging/aedescode-en-commissie-aedescode/aedescode.xml>

⁸²⁶ Aedes en VTW (september 2010), *Tussen regels en gedrag*.

in 2008 een speciale werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld in, die in oktober van dat jaar een rapport uitbrengt.⁸²⁷ Sinds 2009 worden diverse grotere initiatieven ontplooid om fraude aan te pakken. In 2009 wordt, mede naar aanleiding van de Klimop-zaak – een grote zaak die draait om vastgoedfraude – een Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed ingesteld. Het bestaan van de Regiegroep wordt in 2012 verlengd tot 1 januari 2015. De Regiegroep heeft tot taak om de overheidsbrede aanpak van fraude aan te jagen en te coördineren.⁸²⁸

In juni 2013 stelt het kabinet de Ministeriële Commissie Fraude in, die zich onder leiding van de Minister-President bezighoudt met een rijksbrede aanpak van fraude. De Minister van Veiligheid en Justitie is de coördinerend bewindspersoon voor de rijksbrede aanpak. Deze aanpak is aan de Tweede Kamer gepresenteerd met de brief van 20 december 2013.⁸²⁹ De rijksbrede aanpak kent een aantal speerpunten, waaronder de bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en een gerichte aanpak van fraudeurs. Onderdeel van deze gerichte aanpak is een uitbreiding van het aantal fte bij de politie met een financieel-economisch specialisme. Dit aantal zal gaan van 571 fte in 2013 naar 1.156 fte per 2015.⁸³⁰ Ook het afpakken van crimineel vermogen is een prioriteit in de rijksbrede aanpak. De grote aandacht voor fraude en de wens om dit tegen te gaan, hebben wederom hun weerslag gekregen in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2015.⁸³¹ In de beleidsagenda die bij de begroting hoort, staan diverse concrete initiatieven opgesomd. Zo wordt vanaf 2015 de bestaande en nieuwe regelgeving met een nieuwe richtlijn getoetst op fraudebestendigheid. Ook worden signalen en meldingen over fraude sneller opgepakt en worden knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling zoveel mogelijk weggenomen.

Het is de commissie niet bekend in hoeverre de aanpak van fraude binnen de corporatiesector deel uitmaakt van deze nieuwe initiatieven en deze extra middelen.

Fraudeaanpak in de vastgoedsector: de Regiegroep

De hiervoor al genoemde Regiegroep is samengesteld uit afgevaardigden die te maken hebben met vastgoed en de opsporing van strafbare feiten, vanuit het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. De Regiegroep staat onder gezamenlijk voorzitterschap van de ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie en zorgt voor diverse maatregelen die de integriteit in de vastgoedsector moeten verbeteren. Hierbij moet worden gedacht aan het wegnemen van beleidsmatige knelpunten die de deelnemende partijen in de programmatische aanpak waarnemen. De Regiegroep kent daarmee ook een verbinding met de «programmatische aanpak» die zich specifiek richt op de corporatiesector (en hierna nog behandeld wordt). Ook het Integriteit Overleg Vastgoed (IOV) neemt deel aan de overleggen van de Regiegroep. Bij het IOV zijn zeven brancheorganisaties aangesloten die te maken hebben met vastgoed. Dit zijn Bouwend Nederland, IVBN, NEPROM, Aedes, NVM, Vastgoed Management Nederland (VGM NL) en FGH bank (een onderdeel van de Rabobankgroep gespecialiseerd in onroerend goed). De Regiegroep is aanvankelijk ingesteld voor drie jaar, van 2009 tot 2012. In 2012 rapporteert de Regiegroep echter in haar evaluatie: «de

⁸²⁷ Kamerstuk II 2008/09, 29 911, nr. 13.

⁸²⁸ Kamerstuk II 2011/12, 29 911, nr. 63.

⁸²⁹ Kamerstuk II 2013/14, 17 050, nr. 450.

⁸³⁰ Kamerstuk II 2013/14, 33 685, nr. 6.

⁸³¹ Kamerstuk II 2014/15, 34 000-VI, nr. 2.

*ernst en de complexiteit van de problematiek vergt dat de intensieve aanpak inclusief de landelijke regie daarop nog voortgezet moet worden tot 1 januari 2015, waarbij een aantal nieuwe accenten zullen worden gelegd».*⁸³² De Regiegroep wordt naar aanleiding van de genoemde evaluatie voortgezet tot 1 januari 2015.

Uit onderzoek van de commissie blijkt dat de Regiegroep in 2011 en 2012 diverse malen signalen waarneemt bij de leden van het IOV, die terugkomen in andere reeds genoemde onderzoeken zoals de CFV-nulmeting. Zo constateert de Regiegroep meermaals dat de sector zich er te weinig van bewust is dat er sprake is van structurele tekortkomingen in plaats van incidenten. Ook ziet de Regiegroep dat de urgentie in de vastgoedsector om te veranderen niet voldoende is.⁸³³ De Regiegroep geeft daarbij het signaal dat de concrete uitwerking van de voornemens die de deelnemers van het IOV hebben, lang op zich laat wachten. Overigens blijkt uit de stukken dat, na een bewogen start, het IOV met betrokkenheid en een constructieve houding deelneemt aan het overleg met de Regiegroep.

Fraudeaanpak in de corporatiesector: de programmatische aanpak

Meer specifiek voor de corporatiesector gaan in 2010 en 2011 de VROM-IOD, het Functioneel Parket en de FIOD een intensievere samenwerking aan bij de opsporing van integriteitsschendingen. Daarbij is ook het toezicht vanuit het Ministerie van BZK betrokken in verband met het Meldpunt. In het kader van deze intensievere samenwerking worden meerdere werkwijzen onderzocht met als doel het verbeteren van de opsporing van integriteitsschendingen. In 2011 doen het Functioneel Parket en de VROM-IOD gezamenlijk het voorstel tot een meer programmatische handhaving. Dat resulteert in de instelling van de Stuurgroep Weging Corporatiesignalen. Aan deze stuurgroep nemen het Ministerie van BZK, het Functioneel Parket, de FIOD en de VROM-IOD deel. Aan de stuurgroep wordt in april 2012 de opdracht gegeven voor een programmatische aanpak. Dit initiatief voor een programmatische aanpak voor de corporatiesector voltrekt zich nagenoeg gelijktijdig met het aannemen van de motie in de Tweede Kamer waarin een parlementaire enquête naar de corporatiesector wordt verlangd. De programmatische aanpak start uiteindelijk in 2013.

In de Strategienota 2012–2015 van het Functioneel Parket staat dat «woningcorporaties» een van de prioritaire thema's zal zijn voor de ILT-IOD omdat: «*uit verschillende bronnen blijkt dat woningbouwcorporaties regelmatig het slachtoffer zijn van fraude met vastgoed*».⁸³⁴ Deze Strategienota is een uitwerking van de met de Tweede Kamer afgestemde beleidsbrief over de beleidslijn voor de bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de ILT-IOD. In dezelfde nota kondigt het Functioneel Parket aan te willen gaan werken met een programmatische aanpak: een aanpak waarin meerdere actoren uit een netwerk betrokken zijn om criminaliteit integraal aan te pakken. In het meerjarenplan van de ILT voor de jaren 2014–2018 staat verder dat de fraude bij woningcorporaties prioriteit heeft voor de ILT-IOD.⁸³⁵

⁸³² Kamerstuk II 2011/12, 29 911, nr. 63.

⁸³³ Kamerstuk II 2013/14, 33 685, nr. 6.

⁸³⁴ Functioneel Parket (2012).

⁸³⁵ ILT (2014), *Meerjarenplan ILT*.

De ILT-IOD doet in 2013 in het overleg van de reeds genoemde programmatische aanpak het voorstel om een inlichtingenplicht op te nemen in de wet. Het voorstel is om de bestuurder te verplichten de raad van commissarissen, de Minister dan wel de (op dat moment in de ontwerpwet voorziene) «autoriteit» te voorzien van alle feiten en omstandigheden waarvan duidelijk is dat zij de besluitvorming van de genoemde partijen kunnen beïnvloeden. Het overtreden van deze inlichtingenplicht zou dan strafbaar moeten worden gesteld in de Wet op de economische delicten (WED). Met deze wet zou de ILT-IOD in een eerder stadium opsporingsonderzoek kunnen doen en bovendien kunnen beschikken over het instrumentarium dat de WED biedt. Dit voorstel is thans een onderdeel van de novelle op de Herzieningswet van de huidige Minister.

De ILT-IOD stelt verder voor om de gegevensuitwisseling tussen de ILT-IOD en de Belastingdienst mogelijk te maken. Dat vergemakkelijkt het opsporingsonderzoek bij woningcorporaties omdat dan kan worden geprofiteerd van de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling die er bestaan tussen de FIOD en de Belastingdienst. De betrokken partijen werken dit voorstel momenteel uit.⁸³⁶

Werkwijze programmatische aanpak

Het is een klassiek idee dat het strafrecht als ultimum remedium wordt ingezet. Dit betekent dat het strafrecht pas wordt ingezet als de andere interveniërmogelijkheden – waaronder bestuursrechtelijk ingrijpen – niet doeltreffend blijken of zijn gebleken of wanneer het feit zo ernstig is dat strafrechtelijk ingrijpen noodzakelijk is. Tegenwoordig wordt echter het strafrecht ingezet als optimum remedium, wat betekent dat het strafrecht wordt ingezet ter ondersteuning van «*de andere schakels in de (overheids)handhaving, en vice versa, waardoor de handhaving als geheel effectiever wordt*».⁸³⁷ Een uitwerking hiervan is feitelijk de programmatische aanpak. Centraal in deze programmatische aanpak staat de integrale aanpak van fraude in de corporatiesector door samenwerking tussen alle betrokken partijen. Deze aanpak kent drie soorten overlegvormen. Ten eerste het zeswekelijkse overleg tussen ILT-IOD, Functioneel Parket, FIOD en de ILT als (volkshuisvestelijk) toezichthouder.⁸³⁸ In dit overleg worden de signalen uitgewisseld die bij alle partijen zijn binnengekomen en wordt de beste aanpak ervan vastgesteld. Deze aanpak kan een bestuursrechtelijk, strafrechtelijke of civielrechtelijke aard hebben. Het Functioneel Parket kan in het genoemde overleg besluiten om een preweegdocument op te stellen naar aanleiding van een signaal. Een preweegdocument is een voorstel voor de aanpak van een strafrechtelijk onderzoek. Hieruit kan overigens ook voortvloeien dat er geen strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. In enkele gevallen die gaan over niet-ambtelijke corruptie van medewerkers is besloten om de FIOD het strafrechtelijk onderzoek te laten doen, hoewel de ILT-IOD in beginsel de daarvoor aangewezen opsporingsdienst is. Hiertoe is in onderling overleg besloten vanwege de omvang van de FIOD en de aanwezigheid van specifieke financiële deskundigheid.⁸³⁹

⁸³⁶ Schriftelijke inlichtingen, ILT-IOD, d.d. 22 juni 2014.

⁸³⁷ Functioneel Parket (2013).

⁸³⁸ Het CFV is door de genoemde partijen in mei 2014 uitgenodigd om ook deel te gaan nemen aan deze overleggen. Het CFV heeft aangegeven voortaan aan het zeswekelijkse overleg deel te nemen.

⁸³⁹ Schriftelijke inlichtingen verstrekt door de Minister van Veiligheid en Justitie, 30 juni 2014.

Naast dit overleg worden eveneens per zes weken de strafrechtelijke trajecten besproken in een overleg tussen het Functioneel Parket, de ILT-IOD en de FIOD. Ten slotte vindt eens per halfjaar een regie-overleg plaats, georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan dit overleg nemen leden van het management van de betrokken organisaties deel. Tijdens dit overleg wordt onder andere de samenwerking tussen de betrokkenen geëvalueerd. De beleidsknelpunten die hieruit naar voren komen, worden doorgegeven aan de Regiegroep, die dan beleidsmatige maatregelen kan treffen.

8.2.3 Verbetermogelijkheden

Aanpak door sector zelf

De commissie stelt vast dat de woningcorporatiesector momenteel bezig is met de aanpak van integriteitskwesaties en ziet daarbij dat het bewustzijn van de urgentie van een cultuuromslag toeneemt. Zij kan echter niet vaststellen of daadwerkelijk de cultuuromslag teweeg wordt gebracht die noodzakelijk is voor een integere organisatie en derhalve ook voor een integere sector.

Opsporing en vervolging van strafbare feiten

In het beleidsdocument van het Functioneel Parket over de programmatische aanpak wordt het belang van de samenwerking tussen partijen benadrukt. Het bevat de volgende verbeterpunten: *«Door samen te werken wordt duidelijk waar de verbeterpunten nog liggen. Hierbij valt te denken aan intensivering en verbetering in de samenwerking tussen toezichthouders. Zoals bijvoorbeeld meer interactie tussen (ex-)commissarissen en de toezichtsafdeling van BZK. Ook valt te denken aan verbetering van de samenwerking tussen toezicht en handhaving, helderheid rond informatie-uitwisseling en juridische sfeerovergangen, het opzetten van een permanente structuur van overleg over signalen en het optimaliseren van de leercirkel van (strafrechtelijk) optreden door bijvoorbeeld bestuurlijke rapportage(s) etc.»*⁸⁴⁰

De verschillende partijen in de programmatische aanpak zijn elk verantwoordelijk voor de uitwerking van een of meer punten.

De commissie stelt met tevredenheid vast dat verbeterpunten binnen de programmatische aanpak worden benoemd en onderkend. Aan de andere kant heeft de commissie onvoldoende zicht op de voortgang en stand van zaken van deze majeure potentiële verbeterpunten:

- intensivering en verbetering in de samenwerking tussen toezichthouders;
- samenwerking tussen toezicht en handhaving;
- helderheid rond informatie-uitwisseling en juridische sfeerovergangen;
- permanente structuur van overleg over signalen;
- optimaliseren van de leercirkel van (strafrechtelijk) optreden.

Daarnaast ziet de commissie zelf de looptijd van strafrechtelijke onderzoeken als een belangrijk punt van zorg dat in aanmerking komt voor verbetering. De commissie is in haar onderzoek gestuit op doorlooptijden van strafrechtelijk onderzoek van meer dan vijf jaar. De zaken Rochdale, WoonInvest en PWS zijn thans nog steeds lopende, terwijl deze in 2008 respectievelijk in 2005 en in 2009 zijn gestart. Tijdens de openbare verhooren is hier ook aandacht aan besteed. De heer Lensen, een ervaren bestuurder die door de Minister verschillende malen is gevraagd op te

⁸⁴⁰ Functioneel Parket (februari 2013).

treden als externe toezichthouder bij een woningcorporatie, spreekt zijn ongenoegen uit over de lange looptijd van onderzoek en vervolging van strafbare feiten:

De heer **Lensen**: *«Nee, dat is verder in onderzoek genomen. Laat ik er heel helder over zijn. Ik heb mij er bij meerdere corporaties waar ik extern toezichthouder was weleens boos over gemaakt, in de richting van de rijksoverheid. Ik zal het maar even breed houden. Vervolgstappen, lik-op-stukbeleid, juridische stappen of hoe je het ook wilt noemen, kunnen best wat sneller en steviger. Bekijk maar eens hoe dat maatschappelijk landt bij mensen. We hadden het net over de huurprijzen. Bekijk eens hoelang het duurt. Wat mij betreft kan het best wel iets steviger aangepakt worden.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Ik begrijp uit uw reactie dat u er geen begrip voor hebt.»*

De heer **Lensen**: *«Bijna niet nee.»*

Mevrouw **Hachchi**: *«Kunt u uitleggen waarom dat zo is? Waarom pakt het Rijk hierin niet door?»*

De heer **Lensen**: *«Ik zei «rijksoverheid» hè, inclusief de rechterlijke macht en alles wat daarbij hoort. Ik heb niet de pretentie een uitspraak te doen over wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat mij erom dat ze met zijn allen niet in staat zijn om dit sneller en steviger aan te pakken.»⁸⁴¹*

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op vordering van de commissie over doorlooptijden het volgende aangegeven: *«Over de doorlooptijden van fraudeonderzoeken valt over het algemeen wel te zeggen dat zowel de opsporings- als vervolgings-, als berechtingsfase langer duren dan bij andere commune delicten. Oorzaken zijn de complexiteit van de vaststelling van het strafbare feit, de toerekening aan de verdachte en de benodigde gespecialiseerde inzet van opsporing, vervolging en zittende magistratuur. Ten slotte is bij fraudezaken sprake van meer dan gemiddelde tegenspraak van verdachten.»⁸⁴²* De Minister heeft de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit meegedeeld dat het berekenen van een pakkans bij fraude niet mogelijk is.⁸⁴³

8.2.4 Bevindingen en conclusies

De commissie constateert dat de sector de laatste jaren veel goede initiatieven heeft ontplooid op het gebied van integriteit. Ook ziet de commissie dat er sinds de bouwfraude veel aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer is geweest voor fraude, die ook direct gevolgen heeft gehad voor het toezicht op woningcorporaties. De commissie concludeert op basis van haar onderzoek dat met name de Regiegroep een goede werkwijze hanteert om de vastgoedsector te bewegen tot aanpassing van zijn cultuur met betrekking tot integriteit. Hierbij toont de Regiegroep zich bewust van de uitdagingen die hierin liggen om deze aanpassingen daadwerkelijk door te voeren in de sector zelf en niet slechts op papier. De commissie deelt dit bewustzijn en acht het zinvol om systematisch na te gaan of alle initiatieven die hiervoor zijn beschreven ook effect hebben gehad. Daarnaast wil zij graag weten wat de actuele stand van zaken is

⁸⁴¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Lensen, 26 juni 2014

⁸⁴² Schriftelijke inlichtingen verstrekt door de Minister van Veiligheid en Justitie, 30 juni 2014.

⁸⁴³ Kamerstuk II 2013/14, 33 685, nr. 6.

van de integriteitsrisico's in de sector. Dit kan, net als in 2009, door het uitvoeren van een nulmeting of doorlichting van de sector.

De commissie concludeert ten aanzien van de programmatische aanpak dat tussen partijen veel overleg plaatsvindt over fraudebestrijding. Zij kan op basis van haar onderzoek echter niet concluderen of de programmatische aanpak in de praktijk werkt. Ook kan zij niet zien of het systeem waarbinnen problemen in de samenwerking naar voren kunnen worden gebracht, goed werkt. Dit laatste punt acht de commissie essentieel voor een doeltreffende aanpak van fraude. Ook kan de commissie niet vaststellen of binnen de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket voldoende capaciteit aanwezig is om de integriteitsschendingen binnen woningcorporaties waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, effectief aan te pakken. Een evaluatie van de programmatische aanpak ligt daarom voor de hand.

De commissie vindt dat voor een goede preventieve werking van het strafrecht mag worden verwacht dat bij integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, snel en direct kan en moet worden opgetreden, zeker bij de grote zaken die veelvuldig in de media komen. De lange doorlooptijden van strafrechtelijke onderzoeken in de corporatiesector die de commissie heeft geconstateerd, geven haar aanleiding tot zorg. De commissie ziet een versnelling van dit soort strafrechtelijke onderzoeken als een essentiële bouwsteen voor een robuuster stelsel. Aanpassingen in de structuur en cultuur van het stelsel zullen volgens de commissie aan effect inboeten als, al dan niet terecht, het gevoel blijft bestaan dat zware integriteitsschendingen waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, toch niet snel worden aangepakt.

8.3 Grondposities in de corporatiesector

Woningcorporaties zijn een speler geworden op de grondmarkt. Vooral na 2005 kopen corporaties veel grond aan. De waarde van de grondposities bereikt in 2009 een piek met in totaal 2,1 miljard euro. Hierna boeken corporaties tot eind 2012 800 miljoen euro af op grondposities. In de casusbeschrijving van WSG (hoofdstuk 6) en Rentree (hoofdstuk 5) staat hoe deze corporaties risico's namen met grondposities. Momenteel hebben corporaties nog steeds een behoorlijk aantal grondposities in bezit. Op een deel hiervan kan direct nieuwbouw plaatsvinden, op een deel waarschijnlijk over tien jaar en op een klein deel wellicht nooit.

8.3.1 Het belang van grondposities

Voor corporaties is het vanaf circa 2005 belangrijker geworden om zelf grond in bezit te hebben om nieuwe woningen te kunnen bouwen. De rijksoverheid trekt zich dan steeds meer terug met het aanwijzen van nieuwbouwlocaties (zoals de Vinex-locaties). Hierdoor zijn woningcorporaties niet meer op voorhand verzekerd van bouwlocaties (zie voor feiten en cijfers over de nieuwbouwproductie van woningcorporaties hoofdstuk 1 en 4 van de literatuurstudie).

Uit de studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat corporaties ongeveer een vijfde van hun nieuwbouw op eigen grond realiseren, waar de bestaande, oude woningen plaats maken voor nieuwe. Dit is voornamelijk in de Randstad (vooral in Rotterdam en Den Haag) en in krimpgebieden (vooral in Noordoost Groningen). De overige 80 procent

van de nieuwe woningen bouwen corporaties op uitleglocaties (nieuwe locaties).⁸⁴⁴

Corporaties verwerven bouwgrond via de gronduitgifte van gemeenten, vaak via aanbesteding in concurrentie of samen met commerciële projectontwikkelaars, of door het zelf aankopen van grond. Voor woningcorporaties, projectontwikkelaars, (tussen)handelaren en andere bouwers is het het goedkoopst om agrarische grond aan te kopen, ook wel ruwe bouwgrond geheten. Voor (tussen)handelaren is dit extra aantrekkelijk omdat hier veel geld aan te verdienen is. De waardestijging bij de bestemmingswijziging naar woningbouw is gemiddeld acht maal de agrarische waarde. Met het aankopen van agrarische grond loopt de koper echter wel het risico dat de grond later dan gepland een woningbouwbestemming krijgt of helemaal geen woningbouwbestemming krijgt. De waardestijging is sterk afhankelijk van de mate van zekerheid dat er gebouwd kan gaan worden. Voor individuele percelen met 100 procent zekerheid op bebouwing, kan het ook gaan om een factor 100 in waardestijging.⁸⁴⁵

De gemeente heeft een dubbele rol bij het ontwikkelen van grond. Ten eerste is zij verantwoordelijk voor de bestemmingsplanwijziging. Ten tweede koopt het gemeentelijk grondbedrijf grond op, vooraf aan de bestemmingswijziging en geeft deze, vaak na bestemmingswijziging, vervolgens weer uit aan bouwende partijen. Voor de gemeente is de waardestijging van de grond en de opbrengsten van de gronduitgifte (de verkoop van de grond) van belang om de infrastructuur en andere voorzieningen in een nieuwe wijk aan te leggen, alsmede om, indien mogelijk, de algemene (financiële) middelen van een gemeente aan te vullen. Vaak zijn speculatieve kopers de gemeente voor bij het opkopen van agrarische grond. De gemeente beschikt over het instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), waardoor zij altijd het recht van eerste koop heeft.

8.3.2 Corporaties worden speler op de grondmarkt

Door bovengenoemde ontwikkelingen is de grondmarkt een complex spel geworden tussen gemeenten, projectontwikkelaars, bouwbedrijven en woningcorporaties. Woningcorporaties spelen een rol op deze markt omdat:

- Corporaties locaties willen veiligstellen voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen;
- Corporaties goed in staat zijn om de aankoop van woningbouwlocaties voor te financieren. Het WSW borgt ook de aankoop van grondposities, mits dit binnen de betreffende kaders valt.⁸⁴⁶ Hierdoor kunnen corporaties de grond relatief goedkoop financieren. Private partijen betalen een hogere risico-opslag op de financiering van grondposities. Voor private partijen is het gezamenlijk aankopen van grond met een woningcorporatie interessant en corporaties willen minder afhankelijk zijn van de gemeente;

⁸⁴⁴ Buitelaar (2009).

⁸⁴⁵ Segeren (2007).

⁸⁴⁶ In de MG 2001-26, die vanaf 2001 van kracht is, staat dat corporaties grondposities mogen verwerven als er binnen vijf jaar woningbouw kan plaatsvinden. In 2006 wordt dit in de MG 2006-04 opgerekt naar tien jaar. Met de invoering van de tijdelijke regeling DAEB per 1 januari 2011 kunnen woningbouwcorporaties alleen door het WSW geborgde financiering aantrekken voor locaties waarop sociale woningbouw plaatsvindt.

- Corporaties naar een manier zoeken om de onrendabele top (zie box-tekst) op de nieuwbouw van sociale huurwoningen te compenseren. Dit kan door naast sociale huurwoningen ook nieuwbouw koop- of vrije sectorhuurwoningen te bouwen waarop zij winst maken. Hiervoor moeten zij ook grondposities verwerven.

Box 8.1 Onrendabele top

Onrendabele top is jargon voor het boekhoudkundig verlies dat woningcorporaties maken op een sociale huurwoning. Woningcorporaties nemen nieuwe sociale huurwoningen tegen bedrijfswaarde op in hun balans. De bedrijfswaarde bestaat uit de netto contante waarde van de kasstroom van de woningen (bestaande uit huur-opbrengsten minus kosten) ingerekend over een periode van 50 jaar. Het verschil tussen stichtingskosten en bedrijfswaarde wordt de onrendabele top genoemd. Tussen 2000 en 2010 lag de onrendabele top gemiddeld op € 60.000 per woning, een derde van de stichtingskosten.⁸⁴⁷

Omvang grondposities corporaties

In de onderstaande figuur staat een overzicht van de waarde van de grondposities die corporaties in bezit hebben.

Figuur 8.3 Overzicht grondposities woningcorporaties tussen 2006 en 2009

	2006	2007	2008	2009
<i>Totaal aantal corporaties</i>	474	455	430	418
<i>Aantal corporaties met grondposities</i>	177	205	224	235
<i>Financieel belang grondposities X 1 miljoen euro</i>	€ 922	€ 1.613	€ 1.697	€ 2.160

Bron: sectorbeeld CFV (2013).

Tussen 2009 en 2012 boeken corporaties in totaal 0,8 miljard euro af op hun grondposities. Dit komt volgens het CFV overeen met circa 40 procent van de oorspronkelijke waarde.⁸⁴⁸ Ter vergelijking, het totale verlies van gemeenten op grondposities is door Deloitte berekend op 3,3 miljard euro over dezelfde periode.⁸⁴⁹

Uit het PBL-rapport blijkt dat corporaties in 2008 15 procent van hun bouwgrond rechtstreeks van de gemeente kopen. Voor de bruterings in 1993 was dit nog 60 procent van hun bouwgrond. De overige 85 procent kopen corporaties op de grondmarkt. In de onderstaande figuur is dit nog eens geïllustreerd. Het valt op dat corporaties zich na 2003 in toenemende mate op de grondmarkt begeven en steeds minder van gemeenten kopen.

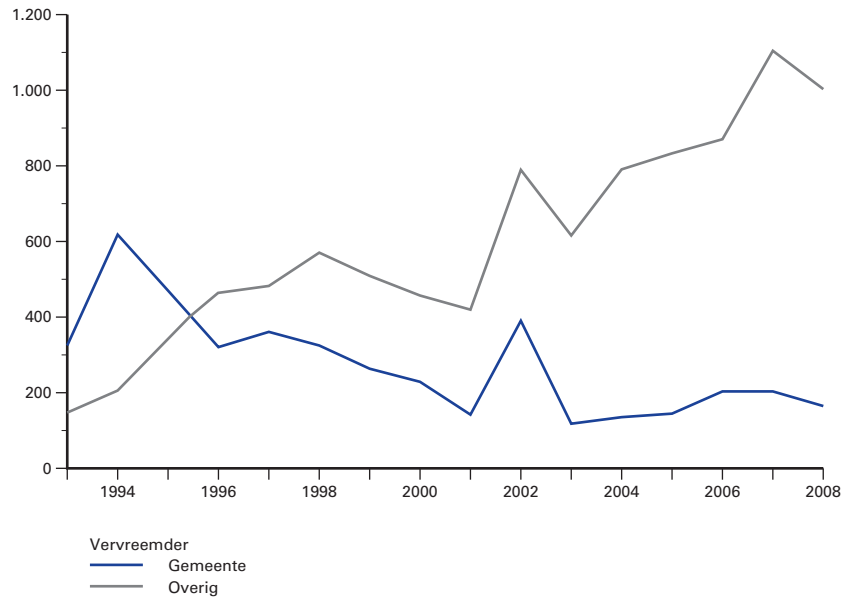
⁸⁴⁷ Zie ook hoofdstuk 4 van het deelrapport Literatuurstudie.

⁸⁴⁸ CFV (2013).

⁸⁴⁹ Deloitte Real Estate (december 2013).

Figuur 8.4 Verwerving grondposities door woningcorporaties van gemeente en overige partijen tussen 1994–2008

Hectare



Bron: Buitelaar (2009).

8.3.3 De risico's van grondposities in beeld

De casussen WSG en Rentree illustreren dat corporaties niet altijd verantwoord zijn omgegaan met grondaankopen. In beide gevallen bestaat het beeld dat de bestuurder tegen andere corporaties opbiedt. Zowel WSG en Rentree moeten fors afboeken op hun grondposities; Rentree zelfs ruim 11 miljoen euro op een locatie (Schalkhaar) in anderhalf jaar. Het gaat hier om grondaankopen die grotendeels berusten op de inzichten van de betreffende voormalig bestuurders van deze corporaties.

Wet- en regelgeving

Tot 2006 mogen corporaties op basis van de regelgeving in de MG-circulaire 2001-26 grond aankopen als deze binnen vijf jaar een bouwbestemming voor woningbouw krijgt. In 2006 wordt dit opgerekt naar tien jaar. In deze circulaire staat ook nadrukkelijk dat: «(...) *grondaankoop uiteraard geoorloofd is, maar grondspeculatie niet.*».⁸⁵⁰ In 2011 is er met de invoering van de tijdelijke regeling Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) een scherpere richtlijn gekomen voor de geborgde financiering van grondposities. Grondposities die bestemd zijn voor koopwoningen, vrijesectorhuurwoningen of commercieel vastgoed mogen niet meer met door het WSW geborgde leningen worden gefinancierd.

De Wet ruimtelijke ordening (WRO), die per 1 juli 2008 in werking is getreden, geeft de gemeente de mogelijkheid om grond te bestemmen voor sociale (huur)woningen. Hierdoor kunnen, zo stelt het PBL, corporaties in een later stadium en met minder risico grond verwerven.⁸⁵¹

⁸⁵⁰ MG-circulaire 2006-04.

⁸⁵¹ Buitelaar (2009).

Grondposities in beeld gebracht door het PBL

Eind 2008 hebben corporaties gezamenlijk ongeveer 4.800 hectare ruwe bouwgrond in bezit. Hiervan ligt slechts een kwart in de Randstad, omdat de mogelijkheden om grond te verwerven daar beperkt zijn. Van een kwart van de door corporaties verworven grond is nog niet duidelijk of daar ook op afzienbare tijd bouwactiviteiten mogelijk zijn (geen bouwplannen). Bij nog eens een kwart is dit op basis van restricties in wet- en regelgeving zelfs niet toegestaan. Hiermee voldoet de helft van de aankopen niet aan de regel dat er binnen tien jaar zicht moet zijn op een bestemmingswijziging naar woningbouw. Het PBL concludeert onder andere dat: *«Gezien de invloed van lokale omstandigheden op de woningbouwproductie van corporaties is toezicht door de rijksoverheid op de nieuwbouwprestaties maar zeer beperkt mogelijk en wenselijk. Er is sprake van «informatie-asymmetrie»: veel handelingen van de corporatie onttrekken zich aan het zichtveld van de toezichthouder.»*.⁸⁵² Dit komt voor een deel door de regelgeving die volgens het PBL voor een ruimere interpretatie vatbaar is: *«De passage «grondaankoop is toegestaan indien de toegelaten instelling in redelijkheid mag verwachten dat de locatie binnen een redelijke termijn (circa 10 jaar) een (woning)bouwbestemming zal krijgen» uit de circulaires van het Ministerie van VROM (2001 en 2006) is weinig precies en laat ruimte voor opportunistisch gedrag.»*. Het PBL adviseert de Minister daarom: *«In plaats van het introduceren van een verantwoordingsveld, kan het ministerie er ook voor kiezen om via gegevens van het Kadaster een longitudinaal transactiebestand op te bouwen. Zo kunnen niet alleen de grondposities in beeld worden gebracht, maar ook de transacties. Daarmee kan ook worden vastgesteld hoe lang corporaties (onbebouwde) grond in bezit hebben alvorens ze tot bouwen overgaan.»*.⁸⁵³

Conclusies onderzoek CFV

Hoe kan het dat de helft van de grondposities niet voldoet aan de regelgeving en dat de externe toezichthouders, het CFV en Minister dit niet opmerken? Het CFV signaleert in 2009 dat de omvang en de waarde van het aantal grondposities die corporaties verwerven toeneemt. Zij schrijft de DG van het ministerie dat: *«Op basis van nader onderzoek zouden verschillende risico's (integriteitsrisico's, financiële risico's) en het rechtmatigheidvraagstuk nader kunnen worden geanalyseerd.»*.⁸⁵⁴ In 2011 doet het CFV op basis van een enquête onder 48 woningcorporaties onderzoek naar grondposities en risicovolle projecten. Op basis van dit onderzoek trekt het CFV de conclusie dat de risicobeheersing bij corporaties nog tekortkomingen kent. Zo zijn grondaankopen niet altijd direct te koppelen aan de visie en missie van de organisatie en ontbreekt het vaak aan goede procedures en documenten, zoals een verbindingsstatuut en beslisdocumenten.

Grondposities en verbindingen

Een van redenen dat de externe toezichthouders geen volledig inzicht hebben in de grondposities van woningcorporaties is dat corporaties deze vaak in verbindingen (zoals in een bv, cv of een mix van beide) onderbrengen. Vooral als corporaties samenwerken met een projectontwikkelaar is een verbinding waar beide partijen in participeren een voor de hand liggende keuze. De verantwoording die corporaties over verbindingen afleggen in hun jaarverslag kan summier zijn. Wel zijn de

⁸⁵² Buitelaar (2009).

⁸⁵³ Buitelaar (2009).

⁸⁵⁴ Brief directeur van het CFV aan DG ministerie WWI, Grondposities woningcorporaties, Naarden, 27 mei 2009, BU/RV/09.0445.

Richtlijnen voor de Jaarrekening voor woningcorporaties (RJ 645) per 1 januari 2012 op dit punt aangescherpt. Daarnaast zijn corporaties die zich geconformeerd hebben aan de Aedes-governancecode verplicht om een verbindingsstatuut op te stellen. In een dergelijk statuut legt een corporatie haar beleid ten aanzien van verbindingen vast.

8.3.4 Bevindingen en conclusies

Corporaties hebben 0,8 miljard euro afgeboekt op grondposities. Als grenzen vanuit de kerntaak van corporaties gesteld waren, was dit verlies waarschijnlijk beperkter geweest. Uit de studie van het PBL blijkt dat de helft van de grondposities van corporaties niet voldoet aan de regelgeving dat de aangekochte grond binnen een afzienbare tijd van tien jaar voor (woning)bouw geschikt moet zijn. Het CFV stelt op basis van zijn onderzoek uit 2011 vast dat de onderzochte corporaties geen helder beleid voeren ten aanzien van hun grondposities. Ook is de risicobeheersing voor verbetering vatbaar. Eerder in 2009 agendeert het CFV het thema grondposities als aandachtspunt voor het externe toezicht op de sector. Met de wijsheid van nu hadden grondaankopen enkel toegestaan moeten worden voor sociale woningbouw met een bouwbestemming binnen vijf jaar in het vooruitzicht. In dit geval zouden situaties met speculatieve grondaankopen zoals bij WSG en Rentree zich ook niet hebben voorgedaan.

Een deel van de grondposities onttrekt zich aan het gezichtsveld van de toezichthouders. Het feit dat grondposities vaak in verbindingen zijn ondergebracht maakt het moeilijker om deze te monitoren voor de interne en externe toezichthouders, de Minister en het CFV. Door aanscherping van de richtlijnen voor de jaarrekening van woningcorporaties (de RJ 645) en de Aedes-governancecode moeten corporaties nu vaker verantwoording afleggen over hun verbindingen.

Tegelijkertijd is de noodzaak voor corporaties om grondposities te verwerven voor nieuwbouw van sociale huurwoningen afgenomen. Dit komt door de invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) per 1 juli 2008. Gemeenten kunnen met deze nieuwe WRO een percentage sociale huurwoningen in het bestemmingplan vastleggen.

De commissie is van mening dat grondposities vooral van belang zijn voor corporaties om in de sociale woningbouwopgave te kunnen voorzien in het woningmarktgebied of in de gemeenten waar de corporaties actief zijn. Speculatieve grondaankopen passen niet in dit plaatje en zijn volgens de regelgeving van het ministerie (MG 2006-04) ook niet toegestaan.

8.4 Fusies in de corporatiesector

Na de bruterij komt er in de corporatiesector een proces van schaalvergroting op gang. Fusieren is daarbij de dominante factor die groei en schaalvergroting mogelijk maakt. Het is een ontwikkeling die zich ook breder in de semipublieke sector voordoet en zich mag verheugen in veel (politieke) aandacht. Enerzijds wordt verondersteld dat schaalvergroting door fusieren leidt tot meer efficiëntie en slagkracht voor instellingen. Anderzijds vergroot het de afstand tot «de klant» en kan het problemen geven voor de beheersbaarheid. In de corporatiesector is Vestia zo groot, dat omvallen van Vestia gelijk staat aan omvallen van de sector. In de bankensector, waar zich gelijksoortige problemen voordeden, wordt dit wel aangeduid als «too big to fail». Schaalgroottes en fusies in de

corporatiesector zijn actuele thema's, waarover de Tweede Kamer regelmatig vragen stelt.

Het onderling fuseren in de corporatiesector, zoals in dit deelrapport al is beschreven bij Rochdale en andere casussen, is dus niet uniek. Deze paragraaf beschrijft dit fenomeen aan de hand van de volgende onderwerpen:

- de fusiegolf;
- de argumenten voor fusie en schaalvergroting;
- de betreffende wet- en regelgeving;
- de politieke discussie over fusies.

De paragraaf sluit af met bevindingen en conclusies.

8.4.1 De fusiegolf

Met name vanaf de eeuwwisseling komt de grote fusiegolf in de corporatiesector echt op gang: *«De ene fusie lokte de andere uit. Want relatieve grootte was belangrijk, ten opzichte van de gemeente bijvoorbeeld, als het ging om nieuwbouwprojecten. Kleinere of middelgrote organisaties werden in de onderhandelingen vaak weinig serieus genomen, stelt Henryk Koziolk, in de jaren negentig directeur van Bouwvereniging Rochdale. «De overheid keek niet naar inventiviteit en creativiteit, maar naar verhuureenheden. Als je te klein was, deed je niet mee. Punt.»»*⁸⁵⁵

In 2013 verschijnt een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar schaalvergroting in de corporatiesector.⁸⁵⁶ Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre fuseren ook tot kostenbesparing en schaalvoordelen leidt, een veel voorkomend motief om te fuseren. Het onderzoek concludeert dat fusies geen voor- of nadelen hebben voor de bedrijfslasten van corporaties.

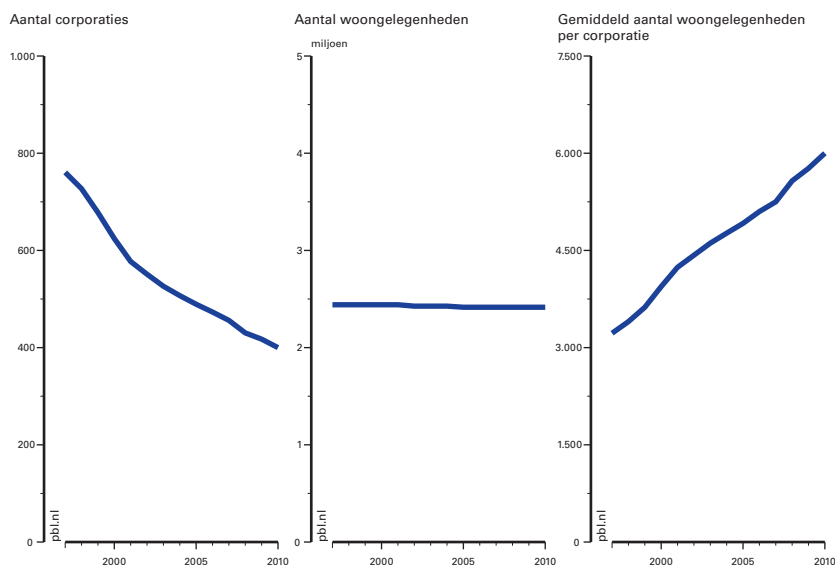
Het PBL heeft de fusiegolf onder corporaties in kaart gebracht: *«Daar waar er in 1997 nog 764 corporaties waren, zijn dat er in 2010 nog maar 400: het aantal corporaties is in de afgelopen vijftien jaar dus bijna gehalveerd. De totale woningvoorraad in handen van corporaties is daarentegen in die periode min of meer gestabiliseerd. Dat weerspiegelt zich in een stijging van het gemiddeld aantal woongelegenheden per corporatie: van gemiddeld ruim 3.000 in 1997 naar 6.000 in 2010.»*⁸⁵⁷

⁸⁵⁵ Beekers, W.P. & Woude, R.E. van der (2008).

⁸⁵⁶ Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013).

⁸⁵⁷ Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013).

Figuur 8.5: Aantal en omvang woningbouwcorporaties 1997–2010, PBL 2013



Bron: BBSH, bewerking PBL

Ook na 2010 gaat de fusiegolf door en neemt de omvang van de corporatiesector verder af tot 381 woningcorporaties in 2012 met een gemiddeld bezit van 6.347 woningen.⁸⁵⁸

8.4.2 Waarom fuseren?

In de literatuur worden verschillende motieven en redenen genoemd waarom corporaties fuseren, zoals:

- het verkrijgen van een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeente;
- een sterkere positie bij projectontwikkeling;
- risicospreiding;
- matching van middelen tussen armere en rijkere corporaties;
- het behalen van schaalvoordelen en het realiseren van een professionelere organisatie.⁸⁵⁹

Dit zijn echter de «formele argumenten»; de redenen die worden aangedragen in de besluitvormende documenten voor een fusieproces. Minstens zo interessant zijn de informele redenen, vaak persoonlijke drijfveren, om tot fusie over te gaan. Hierover bestaat geen hard empirisch onderzoek. Er zijn wel indicaties, die ook in het onderzoek van de commissie naar voren komen. Zo tonen de door de commissie onderzochte incidenten aan dat fusies (mede) ingegeven kunnen zijn door informele of persoonlijke motieven. De heer Erents, voormalig interim-bestuurder bij Rochdale en Vestia, spreekt in zijn openbaar verhoor van een «machtsstrijd wie de grootste is»:

De heer Erents: «(...) Daarbij speelde gewoon een beetje mee wie – hoe zeg je dat netjes – de grootste corporatie had. Er is een soort machtsstrijd geweest van «wie is de grootste». Ik denk dat dat niet goed is. Ik denk dat er met fusies op zich helemaal niets mis is, maar dat als er tot een fusie

⁸⁵⁸ Bron Website CFV.

⁸⁵⁹ Zie deelrapport Literatuurstudie paragraaf 3.3.1.

besloten wordt heel duidelijk moet zijn wat het volkshuisvestelijk doel is, of de huurders er beter van worden en hoe ervoor wordt gezorgd dat de fusie in ieder geval minder kosten oplevert. De praktijk is nu dat het meestal tot meer kosten leidt.»

De heer **Groot**: *«U zegt dat er soms gefuseerd wordt uit niet-volkshuisvestelijke motieven. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag wie de grootste is en wie de meeste macht heeft. Gaat dat bijvoorbeeld ook om het hebben van macht ten opzichte van een bepaalde gemeente of wethouder?»*

De heer **Erents**: *«Ja, ook. Het maakt toch uit als je bij een gemeente binnenkomt en de enige of verreweg de grootste corporatie bent in een onderhandeling met een wethouder. Dat speelt gewoon mee. Maar laten we daarover wel duidelijk zijn: alle fusies zijn goedgekeurd door de Minister. Het betekent dat er voor elke fusie een heel verhaal moet worden ingediend en dat de Minister moet toetsen of hij het daarmee eens is. Hij moet er toestemming voor geven. Het heeft mij heel erg verbaasd dat, terwijl we de discussie hebben dat de corporaties te groot worden, Ymere is gefuseerd met Weesp. Ik denk dan: dat is eigenlijk een beetje tegen deze tijd.»⁸⁶⁰*

Deze uitspraak sluit aan bij het beeld dat in de literatuurstudie wordt geschetst. *«Naast deze argumenten wordt er soms ook wel gesuggereerd dat fusies worden ingegeven door het feit dat corporatiebestuurders binnen hun eigen organisatie carrière willen maken met een bijbehorend hoger salaris als gevolg. Hoewel fusies vaak worden gemotiveerd vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen, laat het onderzoek naar de resultaten van fusies vooralsnog geen eenduidig positief beeld zien.»⁸⁶¹*

Tegelijkertijd waarschuwen de auteurs van de omgevingsanalyse naar de vergelijking tussen de zorg-, onderwijs- en corporatiesector, ook voor het vaak dichotome karakter van de discussies over de omvang van de corporatiesector en andere sectoren met een semi-publieke taak: *«Grofweg gezegd: verdergaande fusies zijn uit den boze, Raden van Toezicht zijn tandeloze tijgers en kunnen het beste worden gemarginaliseerd, en de financiële reserves in een sector kunnen maar beter ten goede komen aan het primaire proces in plaats van op de bankrekening van de instellingen te staan of besteed te worden aan overhead.»⁸⁶²*

Deze omgevingsanalyse geeft met de volgende nuancering aan dat er de laatste jaren een kentering zichtbaar is met *«een ontwikkeling richting minder fusies en een toenemende belangstelling voor andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld in coöperatieverband»*.

Deze auteurs constateren een tweeledige discussie:

- «(a) hoe wenselijk is schaalvergroting en wat is vanuit het perspectief van de klant of de beheersbaarheid de optimale schaal, en*
- (b) hoe kan de governance (het geheel van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) meegroeien met de toenemende complexiteit, en schaalvergroting?»*

Zij waarschuwen dat het soms lijkt alsof schaalvergroting «in de ogen van tegenstanders wordt gezien als het kwaad achter alles wat er misgaat in het semipublieke domein.». Gepleit wordt voor een goede interne

⁸⁶⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

⁸⁶¹ Deelrapport Literatuurstudie, paragraaf 3.3.1.

⁸⁶² Deelrapport Omgevingsanalyses, Omgevingsanalyse «Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg.»

besturing (bijvoorbeeld het organiseren van «klein binnen groot»). Het kernprobleem is volgens hen niet de grootschaligheid op zichzelf, maar «het gebrek aan flexibiliteit of handelingsruimte op uitvoeringsniveau om in te kunnen spelen op lokale contexten en behoeften».

Deze constatering sluit aan op de bevindingen van de commissie bij de Vestia-casus. Vestia hanteert bij haar fusies een soort franchise-model. Een model in de vorm van «zwaan kleef aan», waardoor kleine corporaties kunnen aanhaken zonder veel aanpassingen in hun bedrijfsvoering te hoeven doen. Dit komt de transparantie en de bedrijfsvoering van de Vestia Groep echter niet altijd ten goede.⁸⁶³

Hierop aansluitend geeft ook het PBL in zijn rapport over schaalvergroting aan: «*Voorstellen om fusies op centraal niveau aan banden te leggen lijken onverstandig. In individuele gevallen kan een fusie wel degelijk voordelen opleveren.*»⁸⁶⁴

Uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat fusies op voorhand niet tot aantoonbare efficiëntie leiden én dat over de ideale grootte geen «harde» uitspraken mogelijk zijn.

De heer Erents pleit er in onderstaand citaat voor om de omvang van een corporatie te relateren aan een specifiek woningmarktgebied, om zo de lokale binding te waarborgen.

De heer **Groot**: «*Hebt u een idee over de optimale omvang van een woningcorporatie in termen van efficiency en banden met de huurders?*»

De heer **Erents**: «*Ik denk dat het uitmaakt in welk woningmarktgebied een corporatie zit. Als een woningmarktgebied groter is, denk ik dat je een grote corporatie moet hebben. Ik denk daarnaast dat het heel erg van belang is dat een corporatie de vraag vooropstelt wat een fusie bijdraagt aan de betaalbaarheid voor de huurder. Dat moet het eerste uitgangspunt bij een fusie zijn. De betaalbaarheid voor de huurder moet je terug kunnen vinden in het feit dat je misschien andere of nieuwe producten kunt introduceren of in lagere kosten. Maar of het om een omvang van 30.000 of 40.000 woningen moet gaan, is afhankelijk van de plek waar je zit. Ik denk dat het goed is als er in een gemeente meerdere corporaties zijn, dus dat er niet één corporatie in gemeente is, maar meerdere partijen. Dat betekent dat je in Amsterdam groter kunt zijn dan in Bilthoven; dat is afhankelijk van de omvang. Maar je moet wel binding hebben. Het is natuurlijk flauwekul als een corporatie die net als Vestia in 200 gemeenten zit. Dan zit je in Geertruidenberg en moet een kantoorje ergens in Deventer het gaan doen. Je moet dus wel binding hebben met het woningmarktgebied.*»

De heer **Groot**: «*Er is dus niet een maximale omvang te geven, waarbij de kosten boven een bepaald niveau stijgen per verhuurde eenheid?*»

De heer **Erents**: «*Bij de meeste fusiecorporaties – en het is ook het makkelijkste met bezuinigen – zie je altijd het weghalen van een managementlaag. Als corporaties fuseren, komt er heel vaak een managementlaag tussen. Die mensen werken allemaal hard, dus het is niet zo dat ze niks doen, maar je ziet dat de overhead meegroeit als de organisatie groter wordt. Ik ben een beetje ouderwets, dus ik heb een hekel aan grote stafafdelingen, want dan krijg je machten in een organisatie. Ik probeer stafafdelingen dus altijd zo klein mogelijk te houden. Ik vind ook dat je ervoor moet zorgen dat je het aantal managementlagen laag houdt. Als een fusie tot veel meer managementlagen leidt of oplevert dat het bestuur*

⁸⁶³ Zie deelrapport Vestia, paragraaf 2.1.1.

⁸⁶⁴ Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013).

of de directeur geen voeling meer heeft met de huurders, dan is een corporatie misschien te groot gegroeid.»

De heer **Groot**: *«En dat gevaar ligt op de loer bij fusies?»*

De heer **Erents**: *«Dat gebeurt een grote corporatie eerder dan een kleine, ja.»*⁸⁶⁵

8.4.3 Wet- en regelgeving met betrekking tot fusies

De beoordelingscriteria van fusies tussen corporaties zijn vastgelegd in de Beleidsregels fusies corporaties van 11 juli 2002.⁸⁶⁶ Deze circulaire is tot stand gekomen naar aanleiding van de Nota Mensen Wensen Wonen.⁸⁶⁷ In deze nota staat: *«Fusies in de sector kunnen nooit een doel op zich zijn. Corporaties moeten aantonen dat een fusie in het belang is van de woonopgave, dat de lokale binding behouden blijft en dat de fusie efficiency-voordelen biedt die tot een lagere huurontwikkeling leiden. Ook de betrokkenheid van huurders en hun organisaties is van groot belang bij fusieprocessen. Vooraf moeten met de huurders afspraken worden gemaakt over de gevolgen voor de klant (prijskwaliteitverhouding ... etc). Voornemens in deze zin worden in een gedragscode uitgewerkt».*⁸⁶⁸

In 2006 is de circulaire verlengd voor onbepaalde tijd en bestendigd in de MG 2006-04.⁸⁶⁹ In deze circulaire zijn toetsingscriteria opgenomen. Met deze toetsingscriteria beoogt de Minister om alleen met fusies in te stemmen als het belang van de volkshuisvesting zich daartegen niet verzet.

Deze toetsingscriteria hebben betrekking op:

1. *«wat de gevolgen van de fusie zijn voor de huurontwikkeling (prijs-kwaliteit verhouding);*
2. *of de lokale binding behouden blijft. Daaronder versta ik in ieder geval de aanwezigheid van een lokaal aanspreekpunt in die gemeenten waar de gefuseerde woningcorporatie 100 of meer huurwoningen heeft, welk aanspreekpunt minimaal de zelfstandige bevoegdheid heeft om klachten van huurders af te handelen en als aanspreekpunt voor de gemeente fungeert;*
3. *of de investeringscapaciteit (als bedoeld in artikel 21, tweede lid, BBSH) van de gefuseerde corporaties, in termen van meetbare jaarlijkse prestaties, wordt ingezet ten behoeve van de lokale en/of regionale behoeften. Dit zodanig, dat de huurdersorganisaties en de gemeenten de corporatie daarop – ook in de jaren na de fusie – kunnen aanspreken;*
4. *of de professionaliteit en de doelmatigheid van de organisatie enerzijds en de kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders anderzijds verbeteren, en*
5. *of er sprake is van matching van middelen tussen «rijke» en «arme» corporaties, als bedoeld in de artikelen 21, tweede lid, en 22 BBSH.»*⁸⁷⁰

Daarnaast benoemt de MG-circulaire 2002-18 (respectievelijk de MG-circulaire 2006-04) de procedure en de monitoring. In de procedure vraagt de Minister in het bijzonder om de huurders zorgvuldig te betrekken in het fusieproces, zoals is vastgelegd in de Wet op het overleg

⁸⁶⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

⁸⁶⁶ MG-circulaire 2002-18.

⁸⁶⁷ Zie deelrapport Politieke besluitvorming, hoofdstuk 4.

⁸⁶⁸ Kamerstuk II 2000/01, 27 559, nr. 2.

⁸⁶⁹ MG-circulaire 2006-04.

⁸⁷⁰ MG-circulaire 2002-18.

huurders verhuurder (WOHV). De monitoring beperkt zich tot het aanspreken van corporaties, als op basis van signalen van gemeenten of huurdersorganisaties blijkt dat de gefuseerde corporatie niet (voldoende) aan de toetsingscriteria voldoet.

De criteria van de Minister zijn helder. In de praktijk is echter nog nooit een fusie afgewezen.⁸⁷¹ Dit doet vermoeden dat de criteria ook ruimte bieden voor beleidsafwegingen. Met name het criterium «matching», ofwel «rijk helpt arm» is in de praktijk ook een motief. Een voorbeeld van zo'n fusie is het voormalige Patrimonium (tegenwoordig Rochdale) dat fuseert met saneringscorporatie Nieuw Amsterdam om de herstructurering in de Bijlmer mogelijk te maken.

De heer **Groot**: *«Ik wil het nog even over fusies hebben. Is het nou toevallig dat Rochdale en Vestia beide fusiecorporaties zijn? Of heeft dat een relatie met de incidenten?»*

De heer **Erents**: *«Dan zou u alle andere corporaties die veel gefuseerd zijn ook moeten noemen. Wel zie je dat er bij Vestia een aantal fusies is geweest, mede op verzoek van het Centraal Fonds en het ministerie. Vestia heeft Verantwoord Wonen, SGBB en Stadswonen overgenomen. Als de puist van de derivaten niet open was gegaan, zou Vestia WSG hebben overgenomen, want daarover liepen de gesprekken al. Er zijn een aantal fusies geïnitieerd omdat men toch vertrouwen had in de organisatie. Voor de rest zijn er door bijvoorbeeld Vestia heel veel kralen geregen, omdat men iedere keer weer andere partijen overnam.»*⁸⁷²

De vijf toetsingscriteria bevatten geen toets op «systeemrisico's». Oftewel: de vraag of een corporatie niet té groot wordt voor huurders, stakeholders, toezichthouders, financiers en overheden en onbeheersbaar wordt, komt niet aan de orde. Een corporatie kan letterlijk te groot worden om te falen. Het omvallen van een corporatie betekent dan het omvallen van de sector. Dit speelt in de casus Vestia een belangrijke rol in de zoektocht naar oplossingen.

De heer **Groot**: *«Is dat dan een kwestie van goed toetsen?»*

De heer **Erents**: *«Ja, maar bij Vestia hebben we gemerkt dat het een soort systeemcorporatie is geworden. Vestia werd zo groot dat het effect voor de sector veel te groot zou zijn als Vestia om zou vallen. In feite zou je corporaties moeten hebben waarbij getoetst wordt wat het risico is voor de andere corporaties. Het WSW doet dat als het zegt dat er een maximaal leningenniveau mag zijn, maar dat kun je niet met terugwerkende kracht doen. Maar goed, je zou dus moeten toetsen wat het risico is voor de andere corporaties als een corporatie te groot wordt en daar wat mee gebeurt, want alle andere corporaties zijn in het stelsel verantwoordelijk voor de schade die een corporatie eventueel kan aanrichten.»*⁸⁷³

In het openbaar verhoor met de heer Van Giessen blijkt dat binnen het ministerie hier wel over nagedacht is en dat de schaalgrootte van Vestia wel een «onbehagelijk gevoel» gaf, maar geen rol speelt in het beleid.

De **voorzitter**: *«(...) Vestia groeide, dijde uit en fuseerde door tot 90.000. Het werd eigenlijk een groot concern. Speelde de omvang die een corporatie zou bereiken wel ergens een rol in de afweging?»*

⁸⁷¹ Aanhangsel van de Handelingen 2013/14, nr. 1372.

⁸⁷² Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

⁸⁷³ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

De heer **Van Giessen**: «Nee, dat speelde niet echt een rol in de afweging. We hadden geen reden om te zeggen: 80.000 kan nog net, maar 90.000 kan helemaal niet. Het gaf af en toe wel een onbehaaglijk gevoel, dat wel. Intern hebben we ook weleens discussies gevoerd over de vraag of we iets moesten verzinnen om zekere grenzen te stellen aan de grootte van een corporatie. Die discussie heeft mogelijkerwijs ook plaatsgevonden aan de hand van wat er gebeurde in de Verenigde Staten en verder, met de zogenaamde systeembanken. Toen hebben wij bedacht: misschien hebben wij ook wel systeemcorporaties. Misschien hadden wij die wel, maar wij hadden nog geen criteria om te kunnen bepalen welke corporaties dat waren.»

De **voorzitter**: «Als het aantal oploopt en je wellicht een systeemcorporatie creëert of laat ontstaan, zou je kunnen bedenken dat je moet zoeken naar een plafond of een veiligheidsklep.»

De heer **Van Giessen**: «We hebben intern weleens bekeken of we niet iets moesten zoeken waarmee we dat probleem te lijf konden gaan. Dat hebben we echter niet gevonden. Overigens hebben we het ook niet gevonden, omdat we geheel onwetend waren van hetgeen ons te wachten stond. Misschien had dat wel geholpen bij dat probleem. (...)»⁸⁷⁴

8.4.4 De politieke discussie rond fusies en schaalgrootte

De fusiegolf bij woningcorporaties leidt met enige regelmaat tot vragen van Kamerleden aan de Minister. Ook in debatten gaat er vaak aandacht naar uit. In de verschillende hoofdstukken van het deelrapport Politieke besluitvorming zijn deze beschreven. Deze paragraaf staat stil bij een aantal ervan.

Op 13 juni 2006 neemt de Tweede Kamer een motie aan van het lid Depla (PvdA), waarin de Kamer de Minister verzoekt om bij het beoordelen van fusies van woningcorporaties tot een omvang van 10.000 eenheden voortaan uit te gaan van het «nee, tenzij»-principe.⁸⁷⁵ In oktober 2006 spreekt de Kamer uitgebreid over de fusiegolf bij woningcorporaties. Kamerlid Depla stelt in het algemeen overleg van 11 oktober 2006 dat «*verdergaande schaalvergroting geen goede invloed heeft op het functioneren van de woningcorporaties*».⁸⁷⁶ Hij stelt voor dat de beheerslast niet boven de 10.000 woningen mag stijgen. Deze maximumnorm komt er niet. Op 29 juni 2007 schrijft de Minister aan de Kamer dat een maximumnorm niet goed aansluit bij de ervaringen uit de praktijk, waaruit geen verband blijkt tussen een bepaalde omvang van een corporatie en de maatschappelijke prestatie.⁸⁷⁷ Wel geeft de Minister aan extra aandacht te besteden aan de toetsing bij fusievoornemens.

Op 12 juni 2009 stuurt Minister Van der Laan een brief naar de Kamer over het werkdomein van woningcorporaties, zoals beschreven in deelrapport politieke Besluitvorming.⁸⁷⁸ De Minister stelt dat fusies ten dienste moeten staan van het leveren van maatschappelijke prestaties. De Minister benadrukt de noodzaak om fusies te toetsen op de inhoudelijke belangen en zegt geen voorstander te zijn van een begrenzing aan de maximale schaalgrootte via een «nee, tenzij»-principe. Fusies tussen corporaties worden niet beperkt, maar wel denkt de Minister na over een

⁸⁷⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Giessen, 26 juni 2014.

⁸⁷⁵ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 44.

⁸⁷⁶ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 58.

⁸⁷⁷ Kamerstuk II 2006/07, 29 453, nr. 65.

⁸⁷⁸ Verdere informatie over deze Kamerbrief is opgenomen in deelrapport Politieke besluitvorming, paragraaf 6.4.2.

beperking van het stapelen van fusies. Binnen vijf jaar mag dan geen nieuwe fusie worden aangegaan. Hij is voornemens de fusiecriteria uit 2002 te herijken, inclusief het opnemen van een fusie-effecttoets om onder meer de lokale binding en de doelmatigheid te meten.

Ook recentelijk besteedt de Kamer aandacht aan het onderwerp «fusie en schaalgrootte van corporaties». Naar aanleiding van de fusie tussen de grote corporatie Ymere en de kleine corporatie De Woningbouw, stellen de leden Jansen en Smaling (beiden SP-fractie) Kamervragen.⁸⁷⁹ De Minister licht in zijn antwoord toe dat deze fusie is getoetst en dat deze past binnen het belang van de volkshuisvesting. In de brief aan de Tweede Kamer staat dat tussen januari 2008 en maart 2014 24 fusieverzoeken tot vorming van corporaties met meer dan 10.000 eenheden zijn afgehandeld, waarbij géén fusieverzoeken zijn afgewezen. De Minister geeft tot slot aan dat naar zijn mening schaalgrootte geen probleem hoeft te zijn. Hij baseert zich daarbij op de conclusies uit het in paragraaf 8.4.2 genoemde rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving.

De Minister geeft in juli 2014 per brief aan dat hij voornemens is om de in de twee genoemde MG's vastgelegde regelgeving omtrent fusies te bestendigen in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting en de bijbehorende AMvB.⁸⁸⁰ De Minister stelt een beperking aan de schaalgrootte van woningcorporaties, gerelateerd aan de regionale woningmarkt en de maatschappelijke kerntaak. Belangrijke overwegingen zijn het versterken van de lokale (regionale) binding en het bevorderen van het overleg tussen de corporatie en de gemeente over de volkshuisvestelijke opgave.

8.4.5 Bevindingen en conclusies

Op basis van de onderzochte corporaties en de fusieplannen van deze corporaties is niet te concluderen dat de grotere, gefuseerde corporaties incidentgevoeliger zijn dan kleinere en middelgrote corporaties. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met een grotere (gevoelsmatige) afstand tot de verhuurder. Dit kan in de praktijk worden ondervangen door een organisatiemodel met lokaal opererende gedeconcentreerde eenheden («klein binnen groot»).

In de literatuur zijn geen empirische bewijzen voor de veelgehoorde stelling dat grote corporaties ook efficiënter zijn.

Fusies moeten voor instemming worden voorgelegd aan de Minister die toetst op basis van vijf criteria:

- gevolgen voor huurontwikkeling en prijs-kwaliteitverhouding;
- behoud lokale binding;
- aanspreekbaar zijn op meetbare investeringscapaciteit;
- verbetering van doelmatigheid en kwaliteit;
- «matching» van middelen («rijk helpt arm»).

De commissie stelt vast dat in de praktijk ook informele argumenten (meer macht, de grootste willen zijn) en persoonlijke belangen (betere beloning) een rol spelen. Het is niet duidelijk of bij toetsing van fusieverzoeken getracht wordt ook hier zicht op te krijgen.

⁸⁷⁹ Aanhangsel van de Handelingen II 2013/14, nr. 1372.

⁸⁸⁰ Kamerstuk II 2013/14, 33 966, nr. 6.

In onder meer de Vestia-casus wordt duidelijk dat fuseren soms ook een dankbaar instrument is voor Minister en toezichthouder, om in problemen geraakte corporaties te laten overnemen door grotere corporaties.

De Minister heeft de Kamer recent laten weten dat er tussen 2008 en maart 2014 24 fusieverzoeken zijn afgehandeld tot vorming van corporaties met meer dan 10.000 eenheden. Hierbij zijn géén fusieverzoeken afgewezen.

Een «optimale schaalgrootte» van corporaties is noch aan de literatuur, noch aan de praktijk te ontleen, temeer daar juist bij woningcorporaties de lokale omstandigheden zo verschillend kunnen zijn.

Om die reden worden ook geen grenzen gesteld aan de maximale omvang van corporaties. Het onderzoek van de commissie naar met name de Vestia-casus laat echter zien dat er vanuit de optiek van systeemrisico's wel gronden kunnen zijn om schaalgrootte te maximeren. Corporaties die bij disfunctioneren vanwege hun omvang het systeem in gevaar brengen, zouden naar het oordeel van de commissie voorkomen moeten worden.

Tot slot is de commissie van oordeel dat bij fusies in alle gevallen altijd de meerwaarde moet worden aangetoond, ook vooraf. Met de heer Erents is de commissie van oordeel dat dit overigens ook voor grote of risicovolle projecten zou moeten gelden.

De heer **Erents**: *«corporaties moeten zich heel goed afvragen wat hun toegevoegde waarde is en hoe zij die manifest kunnen maken. Ik vind dat het ministerie bij fusies, maar ook bij bepaalde projecten, gewoon keihard moet zeggen: leg de toegevoegde waarde uit en geef aan waarom jij het doet.»*⁸⁸¹

⁸⁸¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Erents, 12 juni 2014.

9 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken beschreef en analyseerde de commissie vijftien afzonderlijke casussen en trok per casus conclusies. Dit slothoofdstuk gaat in op de rode draden uit deze casussen. De analyse van de oorzaken van de incidenten en de wijze waarop ze al dan niet aangepakt zijn, leveren leer- en verbeterpunten op voor het stelsel. Deze verbeterpunten zijn gericht op het voorkomen van nieuwe (vergelijkbare) incidenten. Maar ook bouwstenen voor de enquête om te komen tot een doelmatiger, doeltreffender, controleerbaarder en meer legitiem corporatiestelsel.

In lijn met de voorgaande casushoofdstukken en de openbare verhoren staan in dit slothoofdstuk drie vragen centraal: wat ging er mis, hoe kon dat gebeuren en wie zijn daarvoor verantwoordelijk. Het antwoord op deze vragen is naar het oordeel van de commissie dat de omvang, aard en oorzaken van de onderzochte casussen aantoont dat het corporatiestelsel op een aantal punten structurele tekortkomingen vertoont, bijgevolg onvoldoende robuust is tegen onkundige bestuurders en dat daarom aanpassingen noodzakelijk zijn.

9.1 Wat ging er mis?

Corporaties slaan door in hun ambities

Het casusonderzoek laat in veel gevallen een patroon zien van corporaties die, vaak onder de persoonlijke invloed van een bestuurder, doorslaan in ambitie en zaken oppakken die ver buiten de kerntaak van de volkshuisvesting liggen en waarvoor onvoldoende kennis in huis is.

De voormalig directeur-bestuurder van de kleine corporatie Woningstichting Geertruidenberg (WSG) die aanvankelijk een beperkt bezit heeft en vooral lokaal opereert in Geertruidenberg, bouwt vanaf de bruterij zijn corporatie enorm uit. Hij koopt bouwgrond om 4.000 woningen te kunnen bouwen (een verdubbeling van het woningbestand van WSG) en verzoekt de Minister om ook landelijk zorg- en wooncomplexen te mogen bouwen. De voormalig directeur-bestuurder van de Limburgse corporatie Servatius huurt een van de meest prestigieuze architecten ter wereld in omdat je niet met «een architect van om de hoek» kunt volstaan. De architect ontvangt uiteindelijk 14 miljoen euro honorarium voor het ontwerp van een campus; een megalomaan project waarbij de corporatie als enige partij overblijft, maar dat uiteindelijk niet gebouwd wordt. Onder persoonlijke aanvoering van de voormalig directeur-bestuurder gaat corporatie Rentree uit Deventer de regie voeren bij de wijkaanpak, variërend van de coördinatie van schooluitval tot het aanleggen van infrastructuur. De casus Woonbron is het symbool geworden van de doorgeslagen ambitie. De corporatie koopt een oud stoomschip in het kader van leefbaarheid van de wijk. Door de volharding, de missiedrang en het uitstekende netwerk van de voormalige bestuursvoorzitter stopt het project niet en kan de rekening voor de renovatie oplopen van 6 miljoen euro naar 257 miljoen euro.

Verlies van maatschappelijk vermogen

In het merendeel van de casussen is sprake van problemen die hebben geleid tot verliezen voor de corporatie. Deze verliezen moet de corporatie zelf opvangen, waardoor volkshuisvestelijk vermogen verdampt en niet meer kan worden ingezet voor de huurders. Weglek van maatschappelijk vermogen is ook aan de orde als problemen worden opgelost met

verkoop van bezit of als – via sanering – de rekening wordt teruggelegd bij alle corporaties, zoals in het geval van WSG en Vestia.

De Rotterdamse corporatie Woonbron verliest uiteindelijk 227 miljoen euro als gevolg van het project de ss Rotterdam. Van de oorspronkelijke volkshuisvestelijke doelen is weinig over. De huurders betalen een hoge prijs voor het schip, dat bovendien ligt in een wijk waar Woonbron zelf geen woningen heeft. De campus in Maastricht wordt uiteindelijk niet eens afgebouwd, alleen de fundering is aangelegd. Dit kost Servatius in totaal 67 miljoen euro; tevens het bedrag waarvoor de corporatie haar voormalig directeur-bestuurder en tevens initiatiefnemer van het project aansprakelijk stelt. De woningcorporatie uit Geertruidenberg, WSG, kan na 2011 de rente op de leningen die haar voormalig directeur-bestuurder aanging, niet meer betalen. In 2013 moet de gehele corporatiesector daarom bijspringen om WSG te saneren. Aan de corporatie wordt een saneringsbijdrage van 117,7 miljoen euro toegekend door het CFV; een absurd hoog bedrag in verhouding tot de omvang van de corporatie. Bij Rentree, ten slotte, verdampt 67 miljoen euro, waarvan 16 miljoen euro als gevolg van de diverse grondaankopen van Rentree, waaronder die in Schalkhaar. De voormalig directeur-bestuurder geeft de kredietcrisis de schuld. Hij gaat daarbij voorbij aan de prijsopdrijvende concurrentiestrijd die hij zelf voerde met een andere corporatie voor een grondaankoop en de scherpe én risicovolle koers die hij met Rentree zelf voer.

Imagoschade corporatiesector

Vrijwel alle casussen die de commissie heeft onderzocht hebben ook de media gehaald en zijn in een aantal gevallen in negatieve zin beeldbepalend voor de sector. In veel gevallen is ook de Tweede Kamer betrokken geraakt en ontstaat grote maatschappelijke en politieke beroering. Met het schandaal bij Vestia is de maat vol. De Tweede Kamer stelt een parlementaire enquête in.

Los van de hiervoor beschreven directe maatschappelijke schade in de vorm van weglek van maatschappelijk vermogen, is ook de immateriële schade in de vorm van imagoschade voor de sector groot. De commissie constateert dat in veel gevallen sprake is van bestuurders die aanvankelijk een goede reputatie hebben, maar door hun handelen verworpen zijn tot mikpunt van kritiek. Dit leidt helaas niet altijd tot zelfkritiek. De commissie is van mening dat de bestuurders van Rentree, WSG, Rochdale en Servatius in de openbare verhoren onvoldoende blij hebben gegeven van reflectie en realiteitszin. De commissie ziet dit als een gemiste kans om alsnog iets te repareren van de imagoschade die zij de sector hebben berokkend.

De Maserati met chauffeur van de bestuurder van woningcorporatie Rochdale is symbool geworden voor de maatschappelijke verontwaardiging en de daarmee gepaard gaande imagoschade. Het illustreert de vervreemding die is ontstaan tussen huurder en sociale kerntaken enerzijds en het gedrag van sommige corporatiebestuurders anderzijds, vaak aangeduid als zonnekoninggedrag. Een bestuursvoorzitter van een organisatie gericht op sociale volkshuisvesting die zich laat rondrijden in een dienstauto met chauffeur à raison van € 8.475 per maand, geeft een verkeerd signaal.

Nog ernstiger is dat (vermeende) fraudezaken het imago van de sector een deuk bezorgen. Van de vijftien onderzochte casussen, waaronder Rochdale, Laurentius en SGBB, gaat het in acht gevallen om (vermeende) fraude.

De commissie constateert dat de onderzochte corporaties taken en activiteiten naar zich toe trokken die ver van hun kerntaak afstonden. Dit heeft bijgedragen aan vervreemding van de huurder en het beeld van een losbandige sector die letterlijk en figuurlijk «ver van huis» is. De commissie realiseert zich dat dit beeld weliswaar is gebaseerd op misstanden bij enkele corporaties, maar stelt vast dat dit niettemin de hele sector in de beeldvorming in een verkeerd daglicht heeft geplaatst. De combinatie van de grote maatschappelijke verliezen, de beperkte zelfreflectie van verantwoordelijke bestuurders en de royale beloningen heeft het draagvlak voor de sector ondermijnd en daarmee het legitimiteitsprobleem van de sector vergroot.⁸⁸²

9.2 Hoe kon dat gebeuren?

9.2.1 Gedrag: van gevierde volkshuisvester naar zonnekoning

Bij een groot aantal van de onderzochte casussen is het gedrag van de bestuurder een belangrijke verklaring waarom het fout gaat. Een rode draad in deze casussen is dat bestuurders aanvankelijk worden geroemd als volkshuisvester met een goede reputatie. Deze bestuurders genieten hierdoor een groot vertrouwen en krijgen ruimte vanuit hun omgeving voor het ontplooiën van activiteiten. Het gedrag van deze bestuurders slaat in veel gevallen steeds meer door naar dominantie en eigengereidheid. Bestuurders nemen de vrijheid die ze krijgen. Deze vrijheid ontstaat niet alleen door beperkt tegengas van medebestuurders of de raad van commissarissen, maar ook door de beleidsvrijheid en financiële mogelijkheden die bestuurders hebben; ruimte die ze hebben, maar door hun gedrag ook vaak vergroten.

Ambitieuze en dominante bestuurders

Overambitie, zelfoverschatting, dominantie en geldingsdrang zijn gedragskenmerken die in meer casussen waarneembaar zijn. Machtsmisbruik, het achterhouden van informatie en manipuleren zijn de daarmee vaak gepaard gaande mechanismen. Dit zijn vaak belangrijke verklarende factoren in een bepaalde casus. De commissie is vooral geïnteresseerd in de vraag hoe dit gedrag in het stelsel zich heeft kunnen manifesteren en zelfs heeft kunnen floreren. Individueel karakter is weliswaar niet te beïnvloeden, maar organisatiecultuur wel, evenals factoren die bepaald gedrag in de hand werken. Het corporatiestelsel moet naar het oordeel van de commissie robuust gemaakt worden; robuust in de zin dat er geen machtsconcentratie kan ontstaan en er voldoende tegenkrachten zijn die bestand zijn tegen ieder type bestuurder, ook onkundige. De onderzochte casussen (waaronder in deze context ook Vestia valt) tonen naar het oordeel van de commissie aan dat het stelsel onvoldoende robuust is.

Zo bepaalt de voormalig directeur-bestuurder van Rentree in hoge mate zijn eigen koers. Hij verandert de organisatiestructuur en de bemensing zodanig dat Rentree niet meer onder controle is. Met enthousiasme weet hij zijn omgeving mee te krijgen in zijn haast grenzeloze ambities. Hij benut zijn raad van toezicht onvoldoende als tegenkracht en ziet deze eerder als hindermacht. Zo sust de voormalig bestuurder jarenlang zijn raad van toezicht als deze vragen stelt over de risico's rond projecten zoals de verdiepte aanleg van de Amstellaan. Bij de aankoop van een grondpositie betreft hij de raad van toezicht alleen zijdelings en doet hij

⁸⁸² Op het legitimiteitsprobleem in de sector wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4 van het Hoofdrapport.

de aankoop voorkomen als een strategische kans terwijl hij in werkelijkheid de potentie van deze locatie met een hoogspanningsmast overschat.

Bij Servatius trekt de voormalig directeur-bestuurder zich weinig aan van de aanwijzingen die hij van de Minister krijgt. Hij lijst ze in als bewijs van een overheid die maatschappelijk ondernemerschap beknot. Vervolgens verslikt de voormalig bestuurder zich in een ambitieus plan voor de campus van Maastricht. Hij start de bouw zonder dat aan de voorwaarden van de Minister en zijn eigen raad van toezicht is voldaan. Zonder instemming van zijn raad helpt hij de burgemeester van Maastricht uit de brand door met de corporatie garant te staan voor mogelijke verliezen bij een wielervedstrijd.

Eigengereid handelen, buiten de eigen raad van commissarissen om, ziet de commissie ook terug bij Rochdale (aanschaf van een kapitaal kantoorpand) en WSG (grondtransacties die niet of achteraf worden gemeld). In het geval van Woonbron wordt de raad van commissarissen steeds geïnformeerd, maar is het dreigen van de voormalig bestuursvoorzitter richting de rvc met opstappen een voorbeeld van dominant gedrag.

Laakbaar gedrag

De commissie keurt gedrag waarbij besluiten erdoorheen worden gedrukt of besluitvorming wordt omzeild, met klem af. In veel gevallen verantwoordden bestuurders hun handelswijze onder het mom van het nastreven van de doelen van de corporatie. In het geval van Woonbron herkent de commissie deze intentie. In de gevallen van Rentree en Servatius ervaart de commissie dit eerder als een excuus voor een doorgeslagen wijze van leiding geven aan een corporatie. In het geval van WSG is de commissie eveneens dit oordeel toegedaan, maar stelt zij vast dat de bestuurder daarbij bovendien de schijn van belangenverstrengeling heeft gewekt. De commissie acht het ongewenst dat de directeur van WSG onroerend goed van de corporatie verkoopt aan familie en zijn eigen vrouw een functie binnen de corporatie laat vervullen.

De meest vergaande vorm van laakbaar gedrag is wanneer fraude en zelfverrijking (mede) het motief voor het handelen van een bestuurder vormen. De commissie moet helaas vaststellen dat dit in een aantal casussen speelt. De commissie heeft in hoofdstuk 8 van dit rapport uitvoerig aandacht besteed aan de aanpak van fraude en zelfverrijking en beveelt in haar hoofdrapport een harde en voortvarende aanpak op dit punt aan.

De Minister heeft acht keer een extern toezichthouder moeten aanstellen wegens (vermeende) fraude door de bestuurder van de desbetreffende corporatie. De voormalig bestuurder van Laurentius is betrokken in een strafrechtelijk onderzoek, onder andere omdat er € 700.000 contant geld in de sauna van een familielid is aangetroffen. Ook bij Rochdale, PWS en Wooninvest loopt nog een strafrechtelijk onderzoek. Bij SGBB en SWZ heeft het strafrechtelijk onderzoek geresulteerd in gevangenisstraffen voor onder anderen de voormalige bestuurders. Bij corporaties SWH en Trias Woondiensten hebben de voormalige directeuren een transactievoorstel van het OM geaccepteerd.

9.2.2 Grenzen: ambities zonder grenzen leiden tot risicovolle projecten

In voorgaande paragrafen zijn voorbeelden langsgekomen van zowel risicovolle projecten als ambitieuze bestuurders. De commissie ziet tussen beide een relatie. Van een stelsel waarin overheden ambities aanwakkeren in plaats van grensstellend optreden, gaat eerder een stimulerende dan een remmende werking uit op risicovol gedrag. Als daarbij de grenzen ook niet helder zijn en bovendien niet (consequent) worden gehandhaafd, is sprake van een ongelukkige mix van ingrediënten. Dit is een voedingsbodem voor incidenten, zo meent de commissie.

Risicovol gedrag wordt versterkt in plaats van beperkt

Een rode draad die de commissie in veel casussen waarneemt, is dat zaken mede uit de hand lopen onder invloed van aansporingen uit de omgeving. Veel partijen hebben er belang bij om corporaties aan te sporen in hun ambities, niet in de laatste plaats corporaties onderling. Maar ook de overheid zelf – gemeenten en Rijk – is in menig casus eerder een drijvende kracht dan een remmende kracht.

Het aansporen binnen de corporatiesector is goed te zien in de onderlinge concurrentiestrijd bij fusies (zoals Vestia⁸⁸³), het aankopen van grondposities (zoals WSG en Rentree) en complexen (zoals Rochdale). De casus Rentree illustreert hoe de goede intenties van bewindslieden in het kader van de wijkaanpak en later het krachtwijkenbeleid (periode 2003–2009) voor een ambitieuze corporatiedirecteur als katalysator werken. Gemeente en Rijk moedigen investeringen in leefbaarheid aan. Daarbij weet de voormalige directeur-bestuurder met zijn bevoegdheid op zijn beurt gemeente en Rijk mee te krijgen in zijn plannen voor het overnemen van de regie van een wijkontwikkeling, inclusief projecten inzake schooluitval en plannen voor het aanleggen van een verdiepte weg. De voormalige bestuurder van Servatius kan rekenen op de steun van de gemeente, de universiteit en de provincie voor zijn plannen voor de campus Maastricht, maar betalen willen deze partijen niet. Als de Minister dreigt om Servatius een aanwijzing te geven voor het project, krijgt zij boze telefoontjes van de gemeente Maastricht. Woonbron staat ook niet alleen in haar ambities met de ss Rotterdam. De gemeente Rotterdam juicht dit initiatief van Woonbron toe en faciliteert dit project waar mogelijk. Maar ook hier wil de gemeente niet rechtstreeks meebetalen of garantstaan, evenmin als de aanvankelijk commerciële mede-investeerder van Woonbron. Ook bij Servatius zien we dat partijen aanvankelijk willen mee-investeren, maar dat de corporatie als het er op aankomt alleen overblijft. Voor de voormalige bestuurders van Servatius en Woonbron is dit overigens geen reden om het project te stoppen.

Maatschappelijk ondernemerschap past in het tijdsbeeld van hoogconjunctuur in het begin van deze eeuw (tot 2008) en is iets waartoe corporaties door overheden worden aangespoord. Deze aansporing wordt nog eens bevestigd in de oordeelsbrieven die hun lof uitspreken over de prestaties van de corporaties en de prijzen die corporaties ontvangen, met als gevolg dat het toezicht wordt ondermijnd. Risico's die corporaties lopen raken onderbelicht en het risicobewustzijn neemt daardoor af. Deze

⁸⁸³ Zie paragraaf 8.4 van dit deelrapport waar een afzonderlijke themaparagraaf aan fusies en schaalvergroting in de corporatiesector is gewijd. In dat kader wordt ook aandacht besteed aan Vestia.

positieve signalen maken het voor de intern toezichthouder lastig om kritisch te zijn.

Zo ontvangt Woonbron bijvoorbeeld in de oordeelsbrief van de Minister uit 2006 nog volop lof over de ss Rotterdam, terwijl dit project een jaar later escaleert. Ook andere corporaties waarbij het later misgaat, krijgen eerst positieve oordeelsbrieven, bij Rentree zelfs van drie opeenvolgende Ministers. De complimenteuze oordeelsbrieven over Rochdale zijn voor de raad van commissarissen een ware geruststelling. Rochdale ontvangt de Gouden Baksteen en WSG de Ondernemersprijs van de gemeente.

Tegelijkertijd lijkt ook bij de overheid het risicobewustzijn onderontwikkeld te zijn. Het CFV geeft jaar na jaar WSG aanvankelijk een negatief oordeel vanwege de onbalans tussen het aantal projecten en het eigen vermogen. Na verder onderzoek en een gesprek met de bestuurder komt het CFV echter steeds naar buiten met een positief oordeel. De financiële problematiek die er al lang is, blijft daardoor te lang onzichtbaar voor de buitenwereld en zet in dit geval bijvoorbeeld de gemeente Geertruidenberg op het verkeerde been.

De lof in oordeelsbrieven en de aanmoedigingen vanaf de zijlijn voeden bij de raad van commissarissen het gevoel dat het allemaal goed gaat bij de corporatie. *«Wanneer een Minister een raad van commissarissen moet zeggen dat niet goed is opgelet, waarbij de raad dan op zijn beurt zegt dat ze op het verkeerde been zijn gezet door een oordeelsbrief van de Minister, dan kom je in een schijnwereld»*, aldus oud-Minister Van der Laan in zijn openbaar verhoor.⁸⁸⁴ De commissie herkent deze situatie en onderschrijft de kwalificatie schijnwereld.

Grenzen niet helder en niet gehandhaafd

Een opvallende parallel in een aantal casussen is dat niet altijd helder is wat corporaties wel en niet mogen. De commissie constateert in een aantal gevallen dat het ministerie worstelt met zowel het stellen van regels als het consequent handhaven ervan.

De jarenlange discussie over het wel of niet aanhouden van een makelaardij bij Rochdale illustreert de moeite die het de Minister (en het ministerie) kost om grenzen te stellen en te handhaven, zeker bij een dominante bestuurder die niet luistert. Een illustratief voorbeeld is Servatius. De vasthoudende bestuurder zoekt bewust de grenzen en adresseert ogenschijnlijk eenvoudige vragen: «mag een corporatie over de grens bouwen?», «mag een corporatie bezit in een aparte bv laten «doorzakken»?». Het valt de commissie op dat een duidelijk antwoord op dergelijke vragen lang uitblijft en dat partijen die erover gaan (ministerie, toezichthouder en borgsteller) het niet altijd onderling eens zijn. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop deze drie partijen omgaan met hun eigen regels.

De regels die het ministerie hanteert voor nevenactiviteiten zijn rekbaar, dan wel moeilijk te handhaven. Dit blijkt uit het voorbeeld van de ss Rotterdam. Woonbron krijgt in 2005 mondeling toestemming voor de aankoop van het schip. Het ministerie krijgt een businessplan in handen waaruit blijkt dat de investering van Woonbron zich beperkt tot het volkshuisvestelijk deel, dat maximaal 6 miljoen euro zal bedragen. Begin 2008 wordt de Minister geïnformeerd dat Woonbron al 157 miljoen euro

⁸⁸⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Laan, 2 juli 2014.

heeft geïnvesteerd in het schip. Deze investering is voor het merendeel in niet-volkshuisvestelijke functies. Het toezicht is dus niet sluitend op dit punt, waardoor grenzen overschreden kunnen worden.

Het WSW bewaakt, in zijn rol als hoeder van de borg, niet altijd scherp de eigen regels. Het WSW heeft een goede inzage in het huishoudboekje van Rentree en ziet al snel dat dit niet op orde is. De inkomsten (kasstromen) zijn op termijn niet voldoende om de activiteiten te financieren. Het WSW besluit daarom geen extra leningen van Rentree meer te borgen. De voormalig bestuurder legt zich hier niet bij neer en gaat met het WSW in discussie over de beleidsregels van het WSW. Onder druk van Rentree en onder de noemer van leefbaarheid gaat het WSW meedenken of alsnog gedeeltelijke borging van de verdiepte aanleg van de Amstellaan mogelijk is. Bij Servatius stelt het WSW zich eveneens meegaand op als de corporatie 4.500 woningen wil laten doorzaken om een lening van 200 miljoen euro te krijgen. Het WSW gaat akkoord met deze constructie ondanks dat de toezichthouders, het CFV en het ministerie tegen zijn. Bij WSG gaat het WSW erg soepel met de eigen regels om. Het staat toe dat WSG de schuld kan laten oplopen tot een bedrag dat hoger is dan de waarde van het bezit.

Een ander voorbeeld is de aankoop van grondposities door corporaties. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert in 2009 dat de helft van de grondposities in eigendom van corporaties niet voldoet aan de regelgeving, omdat het niet waarschijnlijk is dat deze binnen tien jaar een (woning)bouwbestemming krijgt. De casussen WSG en Rentree bevestigen dat er amper grenzen lijken te zijn voor het aankopen van grond. Door de Minister (Dekker) is de gestelde grens aan de bestemmingsplicht in 2006 opgehoogd van vijf naar tien jaar.

Het stellen van grenzen gebeurt in de praktijk ook niet altijd consequent. Servatius ontvangt zeven aanwijzingen. Rochdale krijgt ondanks herhaalde waarschuwingen van het ministerie geen aanwijzing voor het afstoten van het belang in de eigen makelaardij, waar onder meer corporaties Wonen Noord-Limburg en Woondomein daarvoor wel een aanwijzing ontvangen.

9.2.3 Governance: wie beteugelt incidenten?

Veel van de patronen die de commissie ziet bij het ontstaan van incidenten zijn terug te voeren op zowel de interne als externe governance van de sector. Bij de interne governance betreft het een vrijwel overal terugkerende combinatie van een dominante bestuurder met teveel macht en een zwakke raad van commissarissen. Dit is een gevaarlijke combinatie, omdat corporaties als stichtingen geen «derde macht» kennen in de vorm van een aandeelhouder. De raad van commissarissen staat er alleen voor om de bestuurder te controleren en waar nodig tegenwicht te bieden. De commissie ziet dat in die casussen waar de raad van commissarissen onkundig, passief of niet onafhankelijk is, de omvang van de problematiek kan blijven doorgroeien. Een tweede waarneming is dat vervolgens ook vaak de externe governance gebreken vertoont. De controle op corporaties vanuit het ministerie, het CFV en het WSW is bij menig casus onvoldoende of komt te laat. De commissie concludeert dat met name bij het oplossen van problemen bij corporaties de samenwerking tussen het ministerie, het CFV en het WSW niet adequaat is.

Tekortschieten raad van commissarissen

De raad van commissarissen biedt in vele casussen om verschillende redenen te weinig tegenwicht aan de bestuurder. Het is vaak niet scherp gedefinieerd wat de opdracht van de bestuurder is. Een ruim bestuursmandaat staat soms een scherpe toets op investeringsbesluiten in de weg. Bestuurders krijgen hierdoor relatief veel vrijheid om hun eigen agenda te formuleren.

Bij Rochdale heeft de voormalig raad van commissarissen een groot vertrouwen in de bestuursvoorzitter. Een «ongezond vertrouwen», aldus de titel van een onderzoek dat het gebrek aan tegenkracht van de raad van commissarissen van Rochdale pijnlijk illustreert. Dit grote vertrouwen valt samen met de lange zittingsduur van meer dan twintig jaar van de toenmalig bestuursvoorzitter en twee andere commissarissen van Rochdale en haar rechtsvoorgangers. De voormalige bestuursvoorzitter van Rochdale benadrukt tijdens zijn openbaar verhoor dat hij altijd heeft gehandeld in samenspraak met zijn raad, het ministerie, het CFV en het WSW. De commissie stelt vast dat dit een eigen lezing is, die bezijden de waarheid is.

In het geval van WSG is ook sprake van een ongezond vertrouwen van de raad in de bestuurder, mede als gevolg van de lange zittingsduur van zowel de voormalige raad als bestuurder. Daarbij is de raad passief en niet volledig onafhankelijk. Drie van de leden van de voormalige raad van toezicht van WSG werken ook bij zakenpartners van de corporatie. Hierdoor is in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling gewekt. Toezichthouders van een naburige corporatie wijzen hen tevergeefs op de schijn van belangenverstrengeling.

In het geval van de voormalig voorzitter van de raad van commissarissen van Laurentius stelt de rechtbank belangenverstrengeling vast en treedt de desbetreffende voorzitter bijgevolg af. Zij is notaris bij het notaris-kantoor waarmee Laurentius zaken doet. De voormalige raad van toezicht van Servatius gaat onder voorwaarden akkoord met de bouw van de campus Maastricht, maar gaat niet na of hieraan ook wordt voldaan. Hierdoor gaat het project van start terwijl niet aan de voorwaarden van de toenmalige raad van toezicht (en de minister) is voldaan.

Bij enkele casussen valt op dat het functioneren van het toezicht ook wordt ondergraven doordat relevante informatie onvolledig, achteraf of zelfs niet verstrekt wordt.

De voormalig bestuursvoorzitter van Rochdale houdt informatie achter voor de raad over de correspondentie met het ministerie over Capelle Makelaars, de aankoop van Frankemaheerd en zijn dienstauto met chauffeur. Bij woningcorporatie WSG informeert de voormalige directeur-bestuurder zijn raad van toezicht, het CFV en het WSW niet volledig over alle grondposities die zijn gekocht. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de risico's die WSG loopt en krijgt de voormalige directeur-bestuurder ten onrechte letterlijk en figuurlijk te veel krediet. WSG kan hierdoor ruim 750 miljoen euro lenen met overheidsborging.

Het komt bij de onderzochte corporaties vaker voor dat de interne toezichthouders niet alle signalen doorkrijgen. In het geval van Rentree is het WSW bijvoorbeeld op de hoogte van de financieel kwetsbare situatie van de corporatie en de scherpe koers die de bestuurder vaart. Het WSW kiest er in zijn beleid bewust voor om dit soort risicovolle situaties niet snel bespreekbaar te maken met een raad van toezicht. Signalen blijven op die manier binnen het WSW en belanden niet bij de interne toezichthouders. Bij Woonbron weten het ministerie, het CFV en het WSW tot begin 2008 niet dat de investering de oorspronkelijke beoogde 6 miljoen

euro ver voorbij is. Hierover is ook niets te lezen in het jaarverslag over 2006 van Woonbron. Dat het niet in het jaarverslag staat vindt de commissie kwalijk, maar toezicht gebaseerd op het nalezen van jaarverslagen is naar het oordeel van de commissie te veel papieren toezicht achteraf en onvoldoende proactief.

Bij Rentree ziet één voormalig rvt-lid uiteindelijk kans de toenmalige raad van toezicht het noodzakelijke tegenwicht te laten bieden tegen een dominante bestuurder. Dit kost veel moeite, doorzettingsvermogen en vakkennis. Bij Rentree, en ook bij Rochdale, is het omzeilen van de intern toezichthouder ook mogelijk door de manier waarop het bestuursmandaat is vormgegeven. De voormalig bestuursvoorzitter van Rochdale kan, dankzij een buitenproportioneel bestuursmandaat van 50 miljoen euro, aanzienlijke investeringen voor volkshuisvestelijke activiteiten doen zonder toestemming van zijn raad. Bij Rochdale past de aankoop van kantorencomplex Frankemaheerd binnen het bestuursmandaat. De ss Rotterdam is passend binnen het bestuursmandaat van Woonbron. Maar beide projecten vragen uiteindelijk om een aanzienlijk hogere investering van de corporatie, die vooraf aan de aankoop niet of onvoldoende in kaart is gebracht.

De raad van commissarissen baseert zich in zijn oordeel over het functioneren van de organisatie en de bestuurder mede op de jaarlijkse accountantscontrole. Bij de onderzochte corporaties geeft de accountant niet altijd even indringende signalen af bij de controle van de jaarrekening of ziet zaken over het hoofd. Rentree moest in 2010 een correctie op de Jaarrekening van 2008 uitvoeren, waarbij haar eigen vermogen naar beneden is bijgesteld met 67 miljoen euro. Dit verlies is niet opgemerkt door de toenmalige accountant van Rentree. Bij Woonbron vindt onder druk van de Minister en na beoordeling door het CFV en het WSW in 2009 de eerste afwaardering in de jaarrekening plaats naar aanleiding van het project de ss Rotterdam. De signalen die de accountant eerder heeft afgegeven op dit punt, zijn onvoldoende indringend overgekomen op het bestuur en de raad van commissarissen van Woonbron.

Toezicht op basis van vertrouwen

In de oordeelsbrief 2008 van de Minister aan WSG staat: «*mijn toezicht is gebaseerd op vertrouwen.*» De commissie is van oordeel dat bij veel van de onderzochte incidenten de Minister relatief laat ingrijpt of kan ingrijpen, maar voegt daar aan toe dat de sector zelf ook geen kans heeft gezien om incidenten te voorkomen of te beteugelen.

Bij Woonbron zijn de opeenvolgende Ministers gebrekkig geïnformeerd over de ss Rotterdam. De Minister grijpt hierdoor in een vrij laat stadium in bij Woonbron, in december 2008. De rekening voor de ss Rotterdam is dan al opgelopen tot bijna 200 miljoen euro. WSG is vanaf 2006 bij het CFV, het WSW en het ministerie in beeld als «aandachtscorporatie», maar het duurt tot december 2011 voordat wordt ingegrepen door de Minister. De corporatie WSG zit in december 2011 al zo diep in de problemen dat saneringssteun onvermijdelijk is. Medio 2011 hopen het ministerie, het CFV en het WSW nog op een overname van WSG door Vestia, zoals in 2010 gebeurde met SGBB (die 39 miljoen euro saneringssteun meekrijgt). Dit keer komt echter ook Vestia in de problemen en wordt in 2012 zelf saneringscorporatie. WSG volgt in 2013.

De voormalig bestuursvoorzitter van brancheorganisatie Aedes heeft liever ook niet dat de Minister zich teveel met de sector bemoeit. Hij schrijft begin 2009 de Minister een brief om vooral geen externe toezicht-

houders te benoemen bij woningcorporatie Rochdale, omdat de sector deze situatie prima zelf kan oplossen.

Moeizame samenwerking bij herkennen en oplossen problemen

De samenwerking tussen het CFV, het WSW en het ministerie is moeizaam. Dit manifesteert zich met name wanneer een woningcorporatie echt in de financiële problemen komt, omdat partijen dan noodzaak zijn met elkaar samen te werken. Voor die situatie is tussen het CFV en het WSW zelfs een convenant afgesloten om de zogenaamde naadloze aansluiting te waarborgen. De commissie stelt vast dat in de praktijk oplossingen voor probleemcorporaties wel gevonden worden, maar dat dit reactief en ad hoc gebeurt en in sommige gevallen eerder ondanks dan dankzij de samenwerking tussen het ministerie, het CFV en het WSW.

Nauwe samenwerking tussen het CFV en het WSW vanwege incidenten komt tot stand bij Woonbron, Rentree, Servatius, Laurentius, SGBB, WSG en Vestia. Tussen het CFV en het WSW bestaan naar hun aard grote verschillen. De twee organisaties hebben een andere doelstelling en toetsen op verschillende financiële criteria; het CFV op solvabiliteit en het WSW op liquiditeit. De onderlinge samenhang ontbreekt vaak. Beide partijen zijn afhankelijk van de koers die het ministerie vaart bij het oplossen van een financieel incident, waarbij het CFV primair de rol van adviseur heeft en het WSW de oplossing moet faciliteren door borgingsruimte af te geven.

Het WSW voorziet Woonbron na inmenging van de Minister van tijdelijke geborgde leningen om de ss Rotterdam te kunnen afbouwen. Bij het vinden van een oplossing voor het campusproject van Servatius besluiten het WSW en het ministerie met elkaar te overleggen, maar nodigen niet op voorhand het CFV uit. Het CFV laat merken hier niet van gediend te zijn en schuift alsnog aan. WSG staat vanaf 2006 bij het CFV, het WSW en het ministerie bekend als «aandachtscorporatie». Vier jaar later grijpt het CFV als eerste in, terwijl het WSW datzelfde jaar nog WSG extra ruimte geeft om leningen aan te gaan. WSG laat door Deloitte een onderzoek doen, dat onder meer de tekortschietende rol van het WSW benoemt. Dit onderzoek deelt het ministerie wel met het CFV, maar zij laten beide echter na het rapport te delen met het WSW en het gesprek over verbeteringen aan te gaan.

9.2.4 Geld: veel financiële mogelijkheden en weinig risicobesef

Diverse casussen hebben een duidelijke overeenkomst: geld is niet het probleem waardoor een activiteit of project stopt, maar vaak juist de reden dat er nog – te – lang wordt doorgegaan. Dankzij geborgde leningen en de mogelijkheid bezit te verkopen, beschikken corporaties over relatief veel vermogen. De commissie stelt op basis van de onderzochte casussen vast dat dit leidt tot verminderd risicobesef. De combinatie van de grote vrijheid voor bestuurders, het gebrekkig intern en extern toezicht én de ruime beschikbaarheid van middelen vormt een voedingsbodem voor incidenten.

Onbezorgd geborgd

Omdat corporaties gemakkelijk over kapitaal kunnen beschikken en veel bestedingsvrijheid hebben, pakken ze projecten op waar anderen het geld niet voor hebben. Een belangrijk mechanisme dat dit mogelijk maakt, is het borgingstelsel. WSG gaat hier zelfs aan onderdoor. Hoewel er allerlei signalen en indicaties waren dat WSG risico's liep, bleef het WSW borging

verstrekken en werd WSG «volgetankt» met geleend geld. De huurders en andere corporaties betalen uiteindelijk de rekening. Een ander voorbeeld is woningcorporatie SGBB, die ook te veel geborgde leningen aantrekt voor grondaankopen en nieuwbouwprojecten. Ook hier moet het CFV uiteindelijk 39 miljoen euro saneringssteun verlenen om overname van de corporatie door Vestia in 2010 mogelijk te maken.

Bezit geeft bestuurders comfort

De corporaties Woonbron, Servatius en Rentree hebben verliezen van respectievelijk 227 miljoen en twee keer 67 miljoen euro zelf kunnen opvangen, mede door (sociale)huurwoningen te verkopen. Dit onderbouwt de beeldspraak dat een corporatie besturen net monopoly spelen is; als het misgaat verkoop je gewoon een paar huizen.⁸⁸⁵

De tijdelijke regeling voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) wordt op 1 januari 2011 ingevoerd.

Voor de invoering van de tijdelijke regeling DAEB is het een grijs gebied wat wel en niet gefinancierd mag worden door woningcorporaties. In deze periode zijn er corporaties die in de problemen komen met de financiering van hun commerciële projecten. Woonbron kan de ss Rotterdam niet financieren zonder sociale huurwoningen in te zetten als onderpand. Servatius gebruikt een zogenaamde doorzakconstructie om het commerciële deel van de campus in Maastricht te financieren. Rentree wil ook woningen laten doorzakken om onder andere de infrastructuur aan de Amstellaan te financieren.

Onzakelijk handelen niet geremd

Een gevolg van het kunnen beschikken over grote sommen geld is dat onzakelijk handelen niet geremd wordt. De ultieme consequentie van onzakelijk handelen in de markt is faillissement. Dit is in de corporatiesector de facto niet mogelijk door de zekerheidsstructuur. De commissie is van mening dat hierdoor het risico op «moral hazard» wordt vergroot. Het gevoel geldt te kunnen uitgeven zonder last te hebben van de consequenties. Dit komt de doelmatigheid van de sector niet ten goede.

Een rode draad in veel casussen is onzakelijk handelen door bestuurders. Rochdale betaalt te veel voor kantoorpand Frankemaheerd in een concurrentieslag met woningcorporatie De Key, die gezien wordt als rivaal in de Bijlmer. Ook de bestuurder van Rentree betaalt te veel in een onzakelijke transactie. In het openbaar verhoor kwam naar het oordeel van de commissie geen sluitende verklaring voor het feit dat de corporatie ruim 11 miljoen euro te veel heeft betaald voor de grondaankoop in Schalkhaar; grond onder een hoogspanningsmast, waarvan het de vraag is of er ooit op gebouwd gaat worden. De holdingstructuur die de voormalig directeur van Rentree invoert maakt de organisatie ondoorzichtig. Na zijn vertrek wordt dit weer ongedaan gemaakt. De directeur van Servatius profileert zich als ondernemer, maar zonder geremd te worden door de bijbehorende risico's van het ondernemerschap. Het project in Luik en het campusproject zijn zakelijk gezien verliesgevend. De directeur van WSG heeft grote verliezen gemaakt met veel te omvangrijke grondaankopen. Minister Van der Laan noemt het bestuur van Woonbron goede volkshuisvesters, maar beroerde ondernemers. Op basis van de feiten kan de commissie deze conclusie slechts onderschrijven.

⁸⁸⁵ Interview Gerard Erents in jaarverslag Nederlandse Waterschapsbank (NWB) 2012.

Ongelukkige combinatie van factoren is voedingsbodem voor incidenten

Tot slot. Wanneer de commissie de oorzaken van de incidenten op een rij zet, komt de commissie tot de conclusie dat in het huidige stelsel van woningcorporaties een ongelukkige combinatie van elkaar versterkende factoren een voedingsbodem vormt voor mogelijke incidenten. Het is een stelsel waarin de rijksoverheid en gemeenten ambities soms aanwakkeren in plaats van er grenzen aan te stellen. Een stelsel waarin de grenzen die er zijn, niet altijd helder zijn en niet altijd consequent worden gehandhaafd. Een stelsel waarin het intern en extern toezicht om verschillende redenen niet altijd voldoende scherp en daadkrachtig is, terwijl geld in ruime mate voorhanden is. Dat stelsel stelt hoge eisen aan de professionaliteit van bestuurders en vereist een moreel kompas. Daar waar dominante en ambitieuze bestuurders de zwakke kanten van het stelsel opzoeken, is het in de praktijk flink misgegaan. Wat de commissie betreft is dit reden genoeg om het stelsel op deze punten robuuster te maken. De aanbevelingen die de commissie in het hoofdrapport doet, zijn daarop gericht.

9.3 Wie zijn verantwoordelijk?

De commissie heeft in de voorafgaande hoofdstukken steeds per casus in de slotparagraaf aangegeven hoe de verantwoordelijkheden per actor in de desbetreffende casus liggen. Vanzelfsprekend kan de rol die actoren spelen per casus verschillen. In dit slothoofdstuk geeft de commissie op hoofdlijnen de patronen en rode draden aan, voor wat betreft de verantwoordelijkheden van de betrokken spelers.

Directeur-bestuurder

Bij alle casussen zijn zonder uitzondering de bestuurders verantwoordelijk voor wat er is misgegaan, primair omdat zij het bestuur en het eerstelijns-toezicht vormen en statutair de verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de organisatie. In een aantal gevallen is de verantwoordelijkheid in de optiek van de commissie ook beperkt tot deze formele verantwoordelijkheid. In een groot aantal gevallen zijn bestuurders echter ook persoonlijk door hun eigen handelen mede de oorzaak van de problemen.

Raad van commissarissen⁸⁸⁶

De raad van commissarissen stelt bestuurders aan, controleert bestuurders en kan ze ontslaan. Dit geeft de raad van commissarissen veel macht. Zeker bij het ontbreken van andere tegenkrachten, zoals een leden- of aandeelhoudersvergadering, geeft dit dus ook een grote verantwoordelijkheid. De commissie stelt vast dat deze verantwoordelijkheid in het merendeel van de casussen onvoldoende is waargemaakt. In die gevallen waar commissarissen zich passief hebben opgesteld of te verweven zijn met de bestuurder, is sprake van medeverantwoordelijkheid voor de ontstane problemen.

De accountant

De rol van de accountant bij de onderzochte casussen is wisselend. De formele verantwoordelijkheid van de accountant is beperkt tot het vaststellen van de jaarrekening. In die zin maken ze hun verantwoordelijkheid waar. Niettemin ziet de commissie voor de accountant ook een rol

⁸⁸⁶ «Raad van commissarissen» dan wel «raad van toezicht».

weggelegd om mogelijke problemen te signaleren en de bestuurder te adviseren. Dit bleef in veel van de onderzochte casussen achterwege.

Het CFV

De rol die het CFV heeft gespeeld, is per casus verschillend. Bij de casus Woonbron heeft het CFV de ss Rotterdam in zijn jaarlijkse beoordeling niet gesignaleerd. Het CFV heeft bij WSG te lang vertrouwd op de cijfers die WSG aanleverde. Later bleken deze cijfers onvolledig te zijn, waardoor niet alle risico's in beeld waren. In beide gevallen had eerder ingrijpen het financieel verlies mogelijk kunnen beperken.

Bij Rentree heeft het CFV aan de rem getrokken door duidelijk aan te geven dat de activiteiten van Rentree niet passend zijn voor haar financiële mogelijkheden in de nabije toekomst.

Het WSW

Uit het casusonderzoek blijkt een wisselende rol van het WSW per casus: bij een aantal casussen is te zien dat de rol als dienstverlener de overhand krijgt boven de rol als hoeder van de borg. Het WSW heeft gezien zijn rol en bevoegdheden een goede inzage in de financiële situatie bij corporaties. In veel casussen is het WSW dan ook de partij die als eerste mogelijke financiële risico's signaleert. In de casus WSG wordt hieraan echter geen gevolg gegeven en vergroot het WSW de problematiek door te lang borging te blijven afgeven op basis van onvolledige informatie. Achteraf blijkt dat WSG het geld deels anders heeft besteed. Het WSW schiet in deze casus tekort. Het WSW maakt zijn verantwoordelijkheid als hoeder van de borg beter waar in de casussen Woonbron, Rochdale en Servatius, maar wordt bij de oplossing van problemen soms de facto gedwongen mee te werken aan oplossingen die het ministerie of het CFV voorstaan. Deze oplossingen zijn weliswaar pragmatisch, maar druisen in tegen het eigen beleid van het WSW. Ook is het WSW vatbaar voor druk vanuit de sector en denkt het in de casus Rentree mee met de bestuurder om tot oplossingen te komen voor gedeeltelijk geborgde financiering om de aanleg van de verdiepte Amstellaan mogelijk te maken. Het WSW zou anders moeten uitleggen waarom een corporatie in een krachtwijk geen steun krijgt.

De Minister

Bij veel van de onderzochte corporaties houdt de Minister zich in de aanloop naar problemen vaak afzijdig en is hij onbedoeld eerder een stuwende dan een remmende kracht. In veel gevallen spreken opeenvolgende Ministers via hun oordeelsbrieven lof uit voor de werkwijze van corporaties. Dit gebeurt met name in de periode van de wijkaanpak, tijdens het bewind van de Ministers Dekker, Winsemius, Vogelaar en Van der Laan. Dit beleid, gericht op het aanwenden van het vermogen van corporaties voor leefbaarheidsinvesteringen, werkt bij Woonbron en Rentree als een stuwende kracht om taken over te nemen die niet «des corporaties» zijn. Het optreden bij incidenten is veelal reactief. Minister Van der Laan kiest voor een stevigere aanpak van incidenten en bewerkstelligt bijvoorbeeld dat raden van commissarissen bij Woonbron, Rochdale en SGBB aftreden en er een meldpunt integriteit wordt ingesteld.

Tweede Kamer

De Tweede Kamer toont zich bij de incidenten met woningcorporaties vaak actief en zichtbaar ontstemd. Dit gebeurt in de vorm van het stellen van Kamervragen en het aandringen op het verbeteren van bijvoorbeeld

het interne- en externe toezicht. Tegelijk heeft de Tweede Kamer, ondanks een reeks van incidenten, nooit echt doorgepakt om het stelsel te verbeteren. Incidenten leiden weliswaar tot verontwaardigde debatten, maar niet tot aanpassingen in het stelsel. Dit verandert pas bij een, in financiële omvang, ongekend groot incident: Vestia. Dan is de maat vol voor de Kamer en besluit zij tot instelling van de parlementaire enquête-commissie Woningcorporaties.

Aedes

Branchevereniging Aedes heeft bij de meeste onderzochte casussen haar ambitie om via zelfregulering de sector te disciplineren niet waar gemaakt. Zij heeft haar leden niet effectief aangesproken op hun gedrag. Een uitzondering hierop is de casus Rochdale. Hier stuurt de voormalig voorzitter de Minister een brief, maar dit lijkt vooral ingegeven door de wens om verdere imagoschade binnen de sector te voorkomen.

Gemeenten

De gemeenten hebben weinig mogelijkheden om corporaties aan te spreken. Sinds het toezicht op corporaties is overgegaan van gemeenten naar het CFV hebben ze in dezen ook geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van corporaties. Wel stelt de commissie vast dat de gemeente prestatieafspraken maakt met de corporatie en kan beslissen naar welke partij/corporatie grond gaat, alsmede dat de gemeente er vaak belang bij heeft als een corporatie leefbaarheidsinvesteringen voor haar rekening neemt. In een aantal casussen is de gemeente ook een drijvende kracht geweest. Bij de Rentree-casus geeft de gemeente de regie op de uitvoering van infrastructuur uit handen aan de corporatie. Het campus-project van Servatius wordt gestimuleerd door de gemeente en de universiteit. De renovatie van de ss Rotterdam is ook een wens van de gemeente, gelet op de belangrijke cultuurhistorische waarde die het schip voor de stad Rotterdam heeft en het positieve effect dat het als culturele trekpleister heeft op de ontwikkeling van de wijk Katendrecht.

Bronnenlijst

Kamerstukken

Kamerstuk II 2000/01, [27 559](#), nr. 22. Verslag van een notaoverleg. *Mensen, wensen, wonen*.

Kamerstuk II 2001/02, [28 000-XI](#), nr. 53. Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2002*

Kamerstuk II 2002/03, [28 244](#), nr. 9. Rapport over deelproject 2: Aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid. *Enquête bouwnijverheid*.

Kamerstuk II 2004/05, [29 453](#), nr. 13. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 35. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2005/06, [29 453](#), nr. 47. Verslag van een algemeen overleg over o.a. aanwijzingen, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2006/07, [29 453](#), nr. 63. Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 84. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 86. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*. Bijlagen: Deloitte (19 maart 2008) *Managementsamenvatting Interne rapportage financieel onderzoek naar de ss Rotterdam*; CFV (28 maart 2008) *Brief inzake Woonbron en de «ss Rotterdam»*; WSW (25 april 2008) *Brief inzake Stichting Woonbron*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 95. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 97. Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 98. Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 101. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 102. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453](#), nr. 105. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 106](#). Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 108](#). Motie van het lid Jansen c.s., *om druk uit te oefenen op de raad van commissarissen van woningcorporatie Woonbron om hun positie alsnog ter beschikking te stellen*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 114](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 115](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 118](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 121](#). Brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 123](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 453, nr. 126](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2008/09, [29 911, nrs. 13 en 14](#). Brief en rapport van de werkgroep verwevenheid onder- en bovenwereld, *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 132](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 136](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 138](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 140](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 144](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*. Bijlage: Vlug, P. & Huntjes, J.C.A.M. *Ongezond vertrouwen: een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004–2009*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453 nr. 161](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*. Bijlage: VROM-Inspectie (maart 2010) *Rapport «Lessons Learned»*.

Kamerstuk II 2009/10, [29 453, nr. 164](#). Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2010/11, [29 453, nr. 183](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2010/11, [29 453, nr. 186](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2010/11, [29 453, nr. 195](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 210](#). Verslag van een algemeen overleg, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 213](#). Motie van het lid Paulus Jansen c.s., *Terbeschikkingstelling functie leden raad van toezicht Rentree*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 216](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 223](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 246](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 248](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 253](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 254](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 453, nr. 278](#). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2011/12, [29 911, nr. 63](#). Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Financiën, *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*.

Kamerstuk II 2012/13, [29 453, nr. 281](#). Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2012/13, [29 453, nr. 291](#). Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2012/13, [29 453, nr. 314](#). Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2013/14, [17 050, nr. 450](#). Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*.

Kamerstuk II, 2013/14, [29 453, nr. 345](#). Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Woningcorporaties*.

Kamerstuk II 2013/14, [33 685, nr. 6](#). Nota naar aanleiding van het verslag, *Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van*

financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit).

Kamerstuk II 2013/14, [33 966](#), nr. 6. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting*. Bijlage: Concept Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en concept nota van toelichting.

Kamerstuk II 2014/15, [34 000-VI](#), nr. 2. Memorie van toelichting, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015*.

Handelingen

Handelingen II 2006/07, nr. 36, pp. 2270–2271. *Vragen van het lid Depla aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over problemen met de benoeming van een lid van de raad van toezicht tot directeur-bestuurder bij woningcorporatie AWW/Eigen Haard.*

Handelingen II 2011/12, nr. [24](#), item 3, p. 4–5. *Forensisch onderzoek Rentree.*

Aanhangsels

Aanhangsel van de Handelingen II 2003/04, nr. [1221](#). *Antwoorden op vragen van de leden Depla en Timmermans over het mogelijke verbod aan woningcorporatie St Servatius om te bouwen in België.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2006/07, nr. [712](#). *Antwoorden op vragen van de leden Depla en Jansen over problemen met de benoeming van een lid van de raad van toezicht tot directeur-bestuurder bij woningcorporatie AWW/Eigen Haard.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2006/07, nr. [2243](#). *Antwoorden op vragen van het lid Duyvendak over de bouw van een koperen Campus.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2007/08, nr. [2644](#). *Antwoorden op vragen van de leden Jansen en Poppe over woningcorporatie Woonbron die letterlijk en figuurlijk financieel het schip in is gegaan.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2007/08, nr. [3444](#). *Antwoorden op vragen van het lid Jansen over investeringen in het passagiersschip ss Rotterdam.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. [974](#). *Antwoorden op vragen van het lid Paulus Jansen over de situatie bij Rochdale.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. [1435](#). *Antwoorden op vragen van de leden Van Hijum en Van Bochove over het bericht dat woningcorporatie Rentree in Deventer heeft aangekondigd de herstructurering van de Rivierenwijk uit te stellen en de plannen te versoberen als gevolg van de kredietcrisis.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2008/09, nr. [2228](#). *Antwoorden op vragen van het lid Van Bochove over het bericht dat woningcorporatie Servatius zijn directeur heeft geschorst.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. [339](#). *Antwoorden op vragen van het lid Van der Burg over het bericht dat de ss Rotterdam weer later open gaat.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. [1440](#). *Antwoorden op vragen van het lid Van der Burg over het bericht dat woningcorporatie Servatius de bouw van de Calatrava Campus Maastricht stopt.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. [1537](#). *Antwoorden op vragen van het lid Jansen over Woonbron en de ss Rotterdam.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. [2167](#). *Antwoorden op vragen van de leden Jansen en Gerkens over de betrokkenheid van notarissen bij woningcorporaties en de schijn van belangenverstrengeling.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2010/11, nr. [1280](#). *Antwoorden op vragen van de leden Paulus Jansen, Voortman, Monasch, Van Bochove en Ortega-Martijn over het rapport Steenrijk en Straatarm en het artikel «Ministerie faalde bij aanpakken Servatius».*

Aanhangsel van de Handelingen II 2012/13, nr. [2710](#). *Antwoorden op vragen van het lid Monasch over de stand van zaken in het juridisch onderzoek naar bestuurders van woningbouwcorporatie Rentree.*

Aanhangsel van de Handelingen II 2013/14, nr. [1372](#). *Antwoorden op vragen van de leden Paulus Jansen en Smaling over de fusie van woningcorporaties Ymere en De Woningbouw (Weesp).*

Wet- en regelgeving

Aanwijzing voor Servatius ([Stcrt. 2006, 188](#), p. 13)

Circulaire Beleidsregel grensoverschrijdende activiteiten toegelaten instellingen volkshuisvesting ([Stcrt. 2010, 2531](#))

Circulaire MG 1999-23, Toepassing toezicht op toegelaten instellingen ([Stcrt. 2000, nr. 26](#), p. 8)

Circulaire MG 2006-04. Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh): nadere invulling beleid. ([Stcrt. 2006, nr. 100](#), p. 16)

Circulaire MG 2002-18. Beleidsregels fusies woningcorporaties. ([Stcrt. 2002, nr. 136](#), p. 8)

Intrekking aanwijzing Woningstichting Servatius ([Stcrt. 2011, 5493](#))

Mededeling toezichthouder Servatius ([Stcrt. 2009, 15600](#))

MG-circulaire 2001-04. Beleid ten aanzien van buitenlandse projecten toegelaten instellingen ([Stcrt. 2001, 29](#))

MG-circulaire 2006-06. Beleidsregels bij verkoop van woongelegenheden door toegelaten instellingen ([Stcrt. 2006, 139](#))

Minister Dekker geeft woningstichting aanwijzing ([Stcrt. 2004, 34](#), p. 12)

Minister geeft Woningstichting Sint Servatius aanwijzing ([Stcrt. 2006, 245](#), p. 28)

Nieuwe aanwijzing Woningstichting Servatius ([Stcrt. 2005, 32](#), p. 13)

Jurisprudentie

ABRvS 10 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5426, voorheen LJN AR5426.

ABRvS 4 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9380.

ABRvS 17 december 2007, *AB 2008, 48*.

AR 's-Hertogenbosch 16 april 1999, Awb 99/330 VV /Awb 99/931 VV.

Hof Amsterdam 9 maart 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BL7913.

Hof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2013, 200.103.901.

Hof Arnhem-Leeuwarden 11 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:10373.

Hof 's-Gravenhage 19 mei 2009, 105.005.197–01.

Hof 's-Gravenhage 26 mei 2009, 105.007.441/01.

HR 8 april 2011, *RvdW 2011/537*.

HvJ EG 1 oktober 2009, C-567/07.

Rb. Amsterdam (KG) 16 maart 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6088.

Rb. Maastricht 19 mei 2006, *JB 2006, 205*.

Rb. Oost-Brabant 20 november 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:6455.

Rb. Oost-Brabant 24 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:866.

Rb. Utrecht 2 november 2011, LJN BU3957.

Rb. Utrecht 22 december 2011, LJN BU9105.

Rb. Zeeland-West-Brabant 9 oktober 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:7291.

Boeken, rapporten en artikelen

AD / Haagsche Courant, Fraude woningcorporatie – Minister stelt toezichthouder aan bij WoonInvest, 28 januari 2006.

AD / Rotterdams Dagblad, PWS-fraude bedraagt minstens zes miljoen, 13 april 2006.

Aedes-Magazine (december 2013). Woningen verkopen, schulden aflossen: WSG op weg naar herstel. Aedes-Magazine, p. 42, 44–46.

Algemeen Dagblad, Fraude corporatie Laurentius blijkt nog groter, 26 oktober 2013, p. 21.

Algemeen Dagblad, Frauderende topman betaalt 2,2 miljoen euro terug, 16 augustus 2008, p. 11.

Algemeen Dagblad, Terugkeer ss Rotterdam onzeker vanwege asbest, 16 juni 2005, p.6

Apeldoornse Courant, Omstreden directeur Rijnhart ruimt het veld, 5 september 2001.

Apeldoornse Courant, Toch onderzoek naar SWZ-directeur, 12 september 2001.

AT Osborne (5 november 2008). *Second opinion Vervlechting Amstellaan/Rivierenwijk*, Utrecht, Rapportnummer IGM/MVE/B0155.

Beekers, W.P. & Woude, R.E. van der, (2008). *Niet bij steen alleen. Patrimonium Amsterdam: van sociale vereniging tot sociale onderneming 1876–2003*. Hilversum: Verloren.

Beerens, A. et al. (2010). *Lessons learned: lessen over integriteit van corporaties, vóór corporaties*. Den Haag: VROM-inspectie.

Berge, M. van den, Buitelaar, E. & Weterings, A. (2013). *Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving PBL.

Berns, S.W.(2013). *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven 2013*. Deloitte Real Estate.

BN/De Stem, Bestuurslid ledenraad Laurentius opgestapt; «Ik ben mordicus tegen sloopplannen», 1 augustus 2005.

BN/De Stem, Doek valt voor woningcorporatie WSG, 20 oktober 2012.

BN/De Stem, De «ondernemers» van WSG vallen in de prijzen, 30 september 2010.

BN/De Stem, Peter Ruigrok is bij WSG op zoek naar realisme, 20 april 2011.

BN/De Stem, WSG eist ruim 5 miljoen van oud-directeur, 10 november 2012.

BN/De Stem, WSG: gemeenten tussen hoop en vrees, 15 april 2011.

Botter, F. (2010). *Maatschappelijke ondernemingen: naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen*. Delft: Eburon.

Brabants Dagblad, Fraude bij SWH in een cultuur van de glijdende schaal, 1 december 2004.

Buitelaar, E. et al. (2009). *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties; Het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

CFV (2009a). *Analyse CFV 2009, Corporatie in perspectief 2009, L0694, Rentree Deventer*. Naarden.

CFV (2009b). *Corporaties in Perspectief*, verslagjaar 2009. Naarden.

CFV (27 juni 2011). *Onderzoek grondposities en projectontwikkeling bij woningcorporaties*, Naarden.

CFV (2013). *Sectorbeeld 2013*. Baarn.

Deloitte (6 september 2006). Project D Rotterdam. «*Risico-analyse ontwikkeling en exploitatie.*» *Finaal rapport*.

Deloitte (19 maart 2008). *Interne rapportage financieel onderzoek naar de ss Rotterdam*.

Deloitte Forensic & Dispute Services (29 januari 2009). *Deelrapport 1 inzake feitenonderzoek Bestuursvoorzitter Rochdale. Ten behoeve van de Raad van Commissarissen Woningstichting Rochdale*. Amstelveen: Deloitte.

Deloitte (30 juni 2010). *Rapport inzake onderzoek naar de verwerving van vastgoed ten behoeve van de directeur bestuurder en de Raad van Toezicht van Woningstichting Rentree*.

Deloitte Real Estate (december 2013). *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven 2013*.

Dolte Stedenbouw (september 2012). *Rivierenwijk, Nieuwe stroming, Stedenbouwkundig Plan voor Rivierenwijk*, Dolte Stedenbouw, i.s.m. Gemeente Deventer en Rentree.

Elsevier, Publieke geldverspilling; Wanbestuur en wanbeleid zijn geen uitzondering in semi-publieke sector. De opvallendste misstanden van het afgelopen decennium, 18 april 2009, p. 16.

Het Financieele Dagblad, Alles wat WSG aanraakte, veranderde in goud»; Corporatie in Geertruidenberg kon zich ongeremd volladen met grond en projecten. Tot het moment dat de crisis intrad, 5 september 2001, p. 11.

Het Financieele Dagblad, Ex-commissarissen Laurentius in de tegenaanval na fraude-affaire, 4 februari 2013.

Het Financieele Dagblad, Flamboyante corporatiebaas stijgt snel en valt diep, 2 februari 2009, p.2.

Het Financieele Dagblad, Hoofdpijnproject komt eindelijk naar huis, 4 augustus 2008, voorpagina.

Het Financieele Dagblad, OM vervolgt verdachten Rochdale, 27 januari 2012.

Het Financieele Dagblad, Oud-directeur Servatius boos over miljoenenclaim aan zijn adres, 22 juli 2011, p. 4.

Het Financieele Dagblad, Salaris voor top corporaties stijgt tot 177.000; Salarissen stegen vorig jaar met 5.000, 4 december 2013.

Het Financieele Dagblad, ss Rotterdam gaat alsnog van de ketting voor verkoop, 8 mei 2013, p. 5.

Het Financieele Dagblad, Van den Nieuwenhuijzen vergreep zich aan Grande Dame om de bank te bedriegen, 16 juli 2013, p. 7.

Functioneel Parket (februari 2013), *Naar een programmatische aanpak*.

Functioneel Parket (2013). *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie*, p. 6 e.v.

Functioneel Parket (2012). *Strategienota 2012–2015*.

De Gelderlander, Schadevergoeding SGBB voor rechtsopvolger Vestia: Toezicht corporatie schikt miljoenenclaim, 19 februari 2013.

Goeyenbier, P. & Houwelingen, M. van (12 juni 2009). *Rapportage Audit Rochdale (RAD/2009/356)* Den Haag: Rijksauditedienst Ministerie van Financiën.

De Groene Amsterdammer, Tucht van staat noch markt; Woningcorporaties in crisis, 26 juni 2013.

Hooren, C.M. van & Lucas, H. (4 april 2005). *Businessplan voor verwerving en exploitatie van De Rotterdam», Versie 1.8*. (In opdracht van Eurobalance BV, Stichting Woonbron).

ILT (2014). *Meerjarenplan ILT 2014–2018*. Den Haag: Inspectie leefomgeving en transport

Jaarverslagen Rentree 2009 en 2013.

Jaarverslag Rochdale 2012.

Jaarverslag Servatius 2007 en 2009.

Jaarverslag SWH 2005.

Jaarverslagen SWZ 2001 en 2002.

Jaarverslagen Woonbron 2007 t/m 2011.

Jaarverslag WSG 2010.

BN De Stem, 1 augustus 2005. Bestuurslid ledenraad Laurentius opgestapt; «Ik ben mordicus tegen sloopplannen».

De Volkskrant, De Rotterdammers behouden hun juweeltje; Woningcorporatie en investeringsmaatschappij kopen het oude vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn, de Rotterdam, voor 1,75 miljoen euro. p. 9.

Moscoviter, H. (2008). *ss Rotterdam thriller van de terugkeer*. Schiedam: Artemis.

Necker van Naem, *Raadsonderzoek «Dongeburgh» en «Bouwen binnen Strakke Contouren»*, gemeente Geertruidenberg, 5 april 2013.

NRC Handelsblad, Brabantse kringen, 4 oktober 2012.

NRC Handelsblad, Deventer corporatie doet Vogelaars werk; Probleemwijken gemeente laat woningcorporatie ook regie voeren over sociale buurtopbouw, 17 juni 2008, p. 2.

NRC Handelsblad, «Het kost 200 miljoen, het levert 200 miljoen op»; Directeur Rotterdamse woningcorporatie over de «hardnekkige beeldvorming» over kosten historisch schip Katendrecht, 12 november 2008, p. 3.

NRC Handelsblad, Micro-corporatie? Groot grondbezitter, 30 juli 2013, p. 25.

NRC Handelsblad, De prijzige terugkeer van La Grande Dame, 28 januari 2011, p. 14.

Raeflex stichting visitatie woningcorporaties (5 juli 2007). *Huis & Erf visitatierapport*. Hilversum.

Reformatorisch Dagblad, Directeur SWZ Zwolle legt deel taken neer. OR woningstichting zegt vertrouwen op, 31 augustus 2001.

Rentree, gemeente Deventer en Ministerie van VROM (13 april 2005). *Uitvoeringsplan Rivierenwijk. Afspraken over locaties, projecten, planning, geld en actie*. Deventer: Rentree.

Rentree en gemeente Deventer (25 september 2007). *Wijkactieplan Rivierenwijk, Een extra impuls*. Deventer: Rentree.

Rochdale (24 maart 2009). *Samenvatting van de onderzoeksvragen tot februari 2009. Rapportage opgesteld t.b.v. de Minister van WWI door bestuur en RvC Rochdale d.d. 24 maart 2009. Deze rapportage begeleidt het onderzoeksrapport deel II van Deloitte*. Amsterdam: Rochdale.

Rosmalen, E. en Vernooij, M. (red.) (september 2010). *Tussen regels en gedrag: een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties*. Hilversum: Aedes en Utrecht: VTW.

Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Servatius woningstichting (2004). *Servatius in de Euregio: visie en beleid rondom het project Luik*. Maastricht: Servatius.

Servatius woningstichting (2008). *Ik ga voor het wij(k)gevoel: volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2008*. Maastricht: Servatius.

Sevenheck, F. & Aalst, W. van (24 december 2008). *Kansrijke grondposities Schalkhaar en Omgeving*. Stec Groep B.V (in opdracht van Woonbedrijf Ieder1).

De Stentor/Deventer Dagblad, Rivierenwijk volop in de schijnwerpers, 23 maart 2007.

De Stentor/Deventer Dagblad, Wethouder: «Uitstel flinke tegenvaller», 8 januari 2009.

De Stentor/Deventer Dagblad, Doorbraak Amstellaan kon niet uitblijven, 20 augustus 2009.

Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) (februari 2010). *De maatschappelijke effecten van De Rotterdam geordend en beschouwd*. Rotterdam.

De Telegraaf, ss Rotterdam lijkt financiële Titanic: Oppositie: waarom stond Vogelaar dit toe? Aanschaf van oud cruiseschip kost corporatie 175 miljoen, 30 oktober 2008.

De Telegraaf, Verleid in vastgoeddeal, 25 oktober 2008.

Trouw, Rivierenwijk barst van de ambitie: Vogelaarwijken Deventer vraagt Minister Vogelaar om 14 miljoen euro, 29 september 2007.

Trouw, Veertigtal verdacht in zaak Zwolse woningcorporatie, 14 mei 2005, p. 5.

Vlug, P. & Huntjens, J.C.A.M. (25 mei 2009). *Ongezonder vertrouwen. Een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004/2009* Rotterdam: Vlug Adviseurs voor economisch, organisatie en sociaal beleid.

De Volkskrant, 7 onderzochte debacles naar aanleiding van de parlementaire enquête, 4 juni 2014.

De Volkskrant, Controleer grondaankopen corporaties, 1 juni 2009.

De Volkskrant, Woningstichting eist 9 mln. na «wanbeleid» ex-directeur, 26 juni 2013, p. 24.

Wolde, J. ten (2010). *Servatius: rapportage onderzoek bestuur en toezicht*. Amersfoort: Instituut voor Financieel Onderzoek IFO