

Vergaderjaar 1995–1996

24 339

Stichting Woningbeheer Limburg

Nr. 14

RAPPORT

Inhoud

1.	INLEIDING EN VERANTWOORDING	7	6.4	Ontbinding van het convenant begin 1992	56
1.1	Vooronderzoek	7	6.5	Eygelshoven	58
1.2	Instelling Tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg	7	6.6	Financiële positie instellingen eind 1991	61
			6.7	De fusie	63
1.3	Ondersteuning commissie	8	6.8	Constateringen	64
1.4	Onderzoeksopzet	9			
1.5	Gesprekken	10	7.	ALARMSIGNALEN NA DE FUSIE	67
1.6	Opbouw rapport	12	7.1	Inleiding	67
			7.2	Interne signalen eind 1992/begin 1993	67
2.	VOORGESCHIEDENIS	13	7.3	Signalen van de WBL naar VROM en vice versa	71
2.1	Inleiding	13	7.4	Signalen via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	82
2.2	SBDI	13		Signalen van gemeenten	84
2.3	Het Zuiden en HBL	19	7.5	Rol van het NCIV	88
2.4	Beheerstichting WBL	21	7.6	Constateringen	90
2.5	Constateringen	22	7.7		
3.	ADVIEZEN 1990–1991	24	8.	ROL VAN DE TWEDE KAMER	93
3.1	Inleiding	24	8.1	Inleiding	93
3.2	Onderzoek	24	8.2	Activiteiten van de Kamer	93
3.3	Conclusies concept-rapport Coopers & Lybrand van juli 1990	26	8.3	Constateringen	96
3.4	Vervolg	27	9	FINANCIËLE POSITIE PER ULTIMO 1994	98
3.5	Contra-expertise	28	9.1	Inleiding	98
3.6	Constateringen	29	9.2	Veranderde waarderingsgrondslagen	98
			9.3	Gewijzigde jaarrekening 1994	100
4.	ONDERHANDELINGEN	31	9.4	Effecten brutering	102
4.1	Inleiding	31	9.5.	Concept-saneringsplan interim-manager Kempen	103
4.2	Bedrijfseconomische versus volkshuisvestelijke overwegingen	32	9.6.	Oorzaken	104
4.3	Opties voor VROM in het najaar 1990	34	9.7	Constateringen	105
4.4	Op weg naar een accoord	35	10	SAMENVATTING EN BEOORDELING	106
4.5	Constateringen	40	10.1	Inleiding	106
			10.2	Oorzaken financiële problematiek	106
5.	HET CONVENANT	43	10.3	Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden	108
5.1	Inleiding	43	10.4	Andere oorzaken	125
5.2	Artikel 10.2	44	10.5	Bestuurscultuur	128
5.3	Inhoud afspraken	46	10.6	Samenvattende beoordeling	133
5.4	Constateringen	48			
6.	ALARMSIGNALEN VOOR DE FUSIE	49	Bijlage 1	Lijst van afkortingen	
6.1	Inleiding	49	Bijlage 2	Lijst van gesprekken en functies	
6.2	Integratie werkapparaten	49	Bijlage 3	Chronologisch overzicht van correspondentie/gebeurtenissen	
6.3	Opzegging convenant	52			

Bijlage 4 Grafische weergave van eigen vermogen; solvabiliteit en jaarresultaat per woning
Bijlage 5 Kengetallen van SBDI, HBL, Het Zuiden en de WBL 1987–1994
Bijlage 6 Kerngegevens WBL
Bijlage 7 Toezicht op instellingen in de volkshuisvesting

Bijlage 8 Vergelijking saneringsplan interim-manager Kempen met Concept-steunaanvraag van de WBL uit 1993
Bijlage 9 Brief Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting d.d. 6 mei 1996 inzake toegekende saneringsteun
Bijlage 10 Correspondentie tussen commissie en het ministerie van VROM, mei 1996

1. INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1. Vooronderzoek

In juli 1995 berichtten verschillende regionale en nationale media over grote financiële problemen bij de Stichting Woningbeheer Limburg (de WBL). Door het lid Van Rey werden op 25 juli 1995 schriftelijke kamervragen aan de regering gesteld over de financiële positie van de WBL.¹ De omvang van het vermogenstekort waarover werd gesproken (f 175 mln), was voor de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven reden om op 30 augustus 1995 een werkgroep in te stellen die de wenselijkheid moest onderzoeken van een parlementair onderzoek naar de ontstane financiële situatie bij de WBL. De werkgroep diende hierbij de resultaten te betrekken van de contra-expertise die de staatssecretaris van VROM inmiddels had ingesteld naar de uitkomsten van het zgn. Shelter-rapport.²

De werkgroep bracht op 26 oktober 1995 een advies uit aan de beide commissies (24 339, nr. 5). Twee van de vier leden (Duijvestijn (PvdA) en Hofstra (VVD)) van de werkgroep vonden een parlementair onderzoek naar de financiële situatie bij het WBL opportuun; twee leden (Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, en Biesheuvel (CDA)) waren de mening toegedaan dat eerst een debat met de staatssecretaris zou moeten worden gevoerd alvorens werd besloten over het al dan niet instellen van een parlementair onderzoek.

Voordat het advies in een gezamenlijke procedurevergadering van beide commissies zou worden behandeld, liet de staatssecretaris van VROM weten dat hij prijs stelde op overleg met de commissies alvorens zij hun standpunt zouden bepalen over het advies van de werkgroep (24 399, nr. 7). Aan dit verzoek werd tegemoet gekomen, en op 5 november 1995 werden in een algemeen overleg van de beide commissies met de staatssecretaris de verschillende standpunten toegelicht.

Resultaat van dit alles was dat op 9 november 1995 de twee commissies besloten om de Kamer voor te stellen, een parlementair onderzoek in te stellen naar de financiële situatie bij de WBL. Bij brief van 15 november 1995 werd dit voorstel aan de Kamer voorgelegd (24 399, nr. 4).

1.2. Instelling tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg

De brief van 15 november 1995 bevatte het volgende voorstel:

De commissies stellen op basis van het rapport van de werkgroep en het daarover door de commissies gevoerde overleg voor:

* een tijdelijke commissie in te stellen op voet van artikel 18 van het Reglement van Orde;

* deze commissie te belasten met de volgende opdracht:

Het beantwoorden van de onderstaande onderzoeksvragen, en hiertoe reeds beschikbare en nog op te vragen informatie te verzamelen, ordenen en te analyseren:

1) Wat is de aard, omvang en oorzaak van de ontstane financiële situatie?

2) Welke oorzaken hebben hun oorsprong vóór de fusie en werden geacht te zijn opgelost door de fusie, en welke zijn veroorzaakt na de fusie?

¹ 95/96, nr. 72: Van Rey over de financiële positie van de Stichting de WBL, 25 juli 1995.

² Het WBL-bestuur had op 22 januari 1995 aan het onderzoeksbureau Shelter Consult opdracht gegeven om «maximale duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden voor continuïteit van de WBL-volkshuisvestingsfunctie.» De resultaten van het rapport van Shelter d.d. 26 juni 1995 waren voor de staatssecretaris aanleiding om over het financiële deel van het rapport een contra-expertise uit te laten voeren door het bureau Deloitte & Touche. Deze contra-expertise stuurde staatssecretaris Tommel op september 1995 naar de Tweede Kamer (24 339, nr.1). Op 9 oktober 1995 stuurde de staatssecretaris de uitkomsten van de door hem verstrekte vervolg-opdracht aan Deloitte & Touche – naar de oorzaken van de ontstane financiële situatie – naar de Kamer (24 399, nr. 3).

3) Is voor de gang van zaken na de sanering alleen het WBL verantwoordelijk, of had van andere betrokken actoren (de WBL, toezichthoudende gemeenten, het ministerie van VROM, het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, Waarborgfonds Sociale Woningbouw), een actievere bijdrage verwacht mogen worden voor de oplossing van de ontstane problematiek?

4) Wat is de invloed geweest van de bestuurscultuur op het ontstaan en functioneren van het WBL?

- * Het zondig aanbevelingen doen op basis van het onderzoek;
- * De termijn genoemd in het tweede lid van artikel 18 van het Reglement van Orde vast te stellen op zes maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de tijdelijke commissie wordt geconstitueerd;
- * Het aantal leden van de tijdelijke commissie te bepalen op vijf, en af te zien van het aanwijzen van plaatsvervangende leden.

1 Brief van de vaste commissie van VROM en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven aan de Tweede Kamer d.d. 15 november 1995.

De Kamer besloot op 21 november 1995 conform het voorstel.³ Op voorstel van de desbetreffende fracties benoemde de voorzitter van de Kamer de volgende leden tot lid van de commissie: E.P. Van Heemst (PvdA), A.H. Esselink (CDA), P.H. Hofstra (VVD), en M.M. Versnel-Schmitz (D66). Hoewel aan de Kamer was voorgesteld, vijf leden te benoemen, bleek het voor de kleinere fracties niet mogelijk te zijn om een lid ten behoeve van de commissie voor te stellen.

R.H. van Luyk werd door de griffier van de Kamer als griffier aangewezen. In haar constituerend beraad op 23 november 1995 koos de commissie het lid Hofstra tot voorzitter. Versnel-Schmitz werd gekozen tot ondervoorzitter.

1.3. Ondersteuning commissie

De eerste weken van het onderzoek werden besteed aan:

- de opzet van het onderzoek;
- het opstellen de begroting;
- de selectie en werving van externe deskundigheid;
- samenstelling en werving van de staf.

De commissie voerde daarnaast overleg met de minister en de staatssecretaris van VROM, waarbij een aantal organisatorische afspraken werd gemaakt.

Het onderzoek werd naast externe onderzoekers (zie par. 1.4) verder ondersteund door mw. A. van der Meer en mw. A.H. Naessens-Van Reenen van de Documentatiedienst; A. van der Meer werd na enige tijd vervangen door mw. W.J. van Zeijts. De secretariële ondersteuning werd verleend door mw. G.I. Jagbandhan; bij de voorbereidende en eindgesprekken werd de commissie geassisteerd door de bodedienst, in het bijzonder door mw. M.A.F. Korsuize.

De commissie spreekt haar waardering uit voor hun grote inzet. Ook de samenwerking met andere diensten, zowel binnen als buiten de Kamer, is onmisbaar geweest voor de totstandkoming van dit rapport. De commissie is hen daar zeer erkentelijk voor.

³ De officiële naam van de tijdelijke commissie is Tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg; hierna zal zij worden aangeduid als «de commissie».

1.4. Onderzoeksopzet

Ter beantwoording van de vier onderzoeksvragen werd het onderzoek opgesplitst in drie deelonderzoeken:

- (1) een financieel deelonderzoek
- (2) een politiek-bestuurlijk deelonderzoek
- (3) een bestuurscultureel deelonderzoek

Financieel deelonderzoek

Het financiële deelonderzoek moest duidelijkheid verschaffen over de financiële gang van zaken bij het WBL door:

- (1) de validiteit te toetsen van de financiële vooronderstellingen (waaronder de aard en omvang van de financiële positie op dat moment) die ten grondslag hebben gelegen aan de sanering van de SBDI, en het jaar daarop aan de fusie van de SBDI met Het Zuiden en HBL;
- (2) een gefundeerd oordeel te geven over het gevoerde financiële beleid van het WBL na de fusie;
- (3) nauwkeurig de aard en omvang te beschrijven van de financiële situatie bij het WBL per ultimo 1994 en voor zover de gegevens voorhanden zijn, per augustus/september 1995.

Dit deelonderzoek werd in opdracht van de commissie verricht door drs. W.J. Lameris en C.A. van der Spek RA van BDO CampsObers Management Consultants.⁴

Politiek-bestuurlijk onderzoek

In dit deelonderzoek heeft de commissie gezien welke bijdrage de belangrijkste actoren hebben geleverd, zowel aan de totstandkoming van de WBL, als aan de ontwikkelingen daarna. Tot de belangrijkste actoren behoorden: het bestuur en management van de WBL; het ministerie van VROM; de toezichthoudende gemeenten en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Tevens werd de rol onderzocht van de adviseurs die werkzaamheden met betrekking tot de WBL of haar voorgangers hadden verricht: het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV) (landelijk en regionaal); Coopers & Lybrand en de adviseurs drs. A. A. M. Jacobs en mr. J. Mentink.

Bestuurscultureel onderzoek

Dit deelonderzoek werd in de laatste fase van de besluitvorming over het parlementaire onderzoek aan de onderzoeksoopdracht toegevoegd. Aanleiding om dit onderwerp bij het onderzoek te betrekken waren de verschillende inspecties/recherche-onderzoeken bij de WBL waar de werkgroep de WBL in haar vooronderzoek kennis van had genomen.

Gaandeweg het onderzoek vervaagde het onderscheid met het politiek-bestuurlijke onderzoek, en kwam het zwaartepunt te liggen bij het onderzoek naar de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden.

De commissie heeft in concrete voorvallen bekeken op welke wijze een aantal actoren zich inzake de WBL bestuurlijk heeft opgesteld. Tijdens de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is nadrukkelijk gevraagd naar opvallende verschillen in bestuurscultuur in Limburg en elders. De commissie heeft evenwel geen vergelijkende analyse gemaakt van de bestuurscultuur op verschillende plaatsen in Nederland. De commissie heeft dan ook geen algemene conclusies getrokken over het al dan niet bestaan van een «typische» bestuurscultuur waarbinnen de WBL heeft geopereerd.

⁴ Voor het financiële deelonderzoek werden drie bureaus uitgenodigd om een offerte uit te brengen op een door de commissie opgestelde onderzoeksoopdracht. De commissie verstrekte deze opdracht aan BDO Camps-Obers Management Consultants (BDO). Eind januari besprak de commissie de voorlopige bevindingen van het financiële deelonderzoek; het eindrapport van BDO kwam in de loop van februari gereed. De commissie heeft het rapport van BDO als onderzoeksmateriaal gebruikt bij het opstellen van haar rapport; het rapport van BDO ligt ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie (zie ook bijlagen 4,5, en 6).

Bij het politiek-bestuurlijk en bestuursculturele deelonderzoek werd de commissie ondersteund door twee adviseurs van het bureau Andersson Elffers Felix: drs. H. Andersson en dr. R.E. van de Lustgraaf.⁵

Naast het splitsen van het onderzoek in drie deelonderzoeken, besloot de commissie om de onderzoeksperiode af te bakenen. In eerste instantie in drie perioden, later in vier perioden waarbij elke periode als een aparte fase kan worden beschouwd in de ontwikkelingen bij de WBL.⁶

Uiteindelijk onderscheidde de commissie de volgende perioden:

- (1) 1 januari 1988 tot 1 januari 1989
- (2) 1 januari 1989 tot 29 maart 1991
- (3) 29 maart 1991 tot 9 september 1992
- (4) 9 september 1992 tot 1 september 1995

In de eerste periode werd door het ministerie van VROM gepoogd om de Stichting tot Bevordering van Bijzondere en Algemene Woonvormen en Dienstverlenende Instituten (SBDI) zelfstandig te saneren.

In de tweede periode verliet VROM deze lijn, en werd een saneringstraject voor de SBDI ingezet met behulp van twee andere instellingen: Algemene Woningstichting Het Zuiden (Het Zuiden) en de Stichting Huisvesting Bejaarden Limburg (HBL). Deze periode werd afgesloten met de ondertekening van een convenant tussen de drie instellingen en de Staat der Nederlanden.⁷

In de derde periode kwam na een aantal bestuurlijke, financiële en juridische perikelen, een juridische fusie tussen de drie instellingen tot stand.

In de vierde periode, tenslotte, werden de financiële en bestuurlijke problemen bij de WBL steeds manifester. Deze periode werd afgesloten met de overeenstemming tussen de WBL en het ministerie van VROM op 31 augustus 1995 om een interim-manager bij de WBL aan te stellen.⁸

Op 31 augustus 1995 eindigt dit onderzoek. De commissie meent dat de aard van de onderzoeksopdracht vraagt om een evaluatie van het in het verleden gevoerde beleid, en dat de beoordeling van de lopende sanering van de WBL – uitgevoerd onder leiding van de interim-manager – door de vaste commissie voor VROM dient te geschieden. Hieronder valt ook de inhoudelijke beoordeling van de inmiddels gehonoreerde steunaanvraag die de WBL in februari 1996 bij het CFV indiende. De commissie heeft wel een vergelijking gemaakt met de steunaanvraag van de WBL van juli 1993 (zie bijlage 8).

De commissie heeft ten behoeve van haar onderzoek op verschillende plaatsen omvangrijke archieven opgevraagd. De commissie heeft geconstateerd dat het beschikbaar stellen van vaak grote hoeveelheden informatie op korte termijn, door de betrokken instanties op coöperatieve, en over het algemeen adequate wijze is geschied.

In aanvulling op het archiefonderzoek en de gesprekken bezocht de commissie op 8 maart 1996 een aantal de WBL-complexen verspreid over Limburg en Brabant, alsmede het kantoorgebouw van de WBL in Geleen.

1.5. Gesprekken

Op 15 januari 1996 voerde de commissie een drietal oriënterende gesprekken met drs. B.G.A. Kempen, ir. J.M. Koopman, en J.W. Schepers. Zij zijn vanuit verschillende invalshoeken geruime tijd nauw betrokken geweest bij de WBL.⁹

Daarna voerde de commissie een serie voorbereidende en eindgesprekken. De voorbereidende gesprekken waren primair bedoeld

⁵ Voor de politiek-bestuurlijke en bestuursculturele deelonderzoeken werden vier bureaus uitgenodigd voor een gesprek. De commissie contracteerde op basis van deze gesprekken alsmede een nadere schriftelijke toelichting, het bureau Andersson Elffers Felix.

⁶ Deze indeling was primair bedoeld om het onderzoek te structureren, en komt daarom niet geheel overeen met de uiteindelijke opbouw van het eindrapport.

⁷ Daarnaast werd in dit kader nog een convenant getekend tussen de Staat der Nederlanden, de SBDI en de gemeente Maastricht dat voorzag in de overname door Maastricht van drie parkeergarages van SBDI aan de Roserije in de wijk De Heeg.

⁸ De overeenkomst werd op 8 september 1995 getekend door de drie partijen.

⁹ Zie bijlage 2.

om feiten te verzamelen. De eindgesprekken dienden voornamelijk ter toetsing van de voorlopige onderzoeksbevindingen van de commissie. Voor een eindgesprek zijn alleen personen uitgenodigd waarmee ook in een voorbereidend gesprek was gesproken.

De voorbereidende gesprekken vonden in beslotenheid plaats. In de aanloop naar deze gesprekken werd door een aantal media de indruk gewekt dat de commissie van enquêtebevoegdheden was voorzien. De commissie heeft dit misverstand recht gezet door middel van een persbijeenkomst op 7 februari 1996, waar zij een toelichting gaf op haar werkwijze.

Uit ondermeer praktische overwegingen had de commissie besloten om bij vier gesprekken twee of meerdere personen uit te nodigen.¹⁰

In totaal heeft de commissie 28 voorbereidende gesprekken gevoerd met 35 personen.¹¹ Eén genodigde is op medische gronden niet ingegaan op de uitnodiging van de commissie.

Na de voorbereidende gesprekken besloot de commissie de eindgesprekken in het openbaar te houden. Ook op deze serie gesprekken gaf de commissie vooraf een toelichting door middel van een persbijeenkomst op 21 maart 1996.

De commissie voerde in totaal 15 eindgesprekken.¹² Na elke gespreksdag gaf de voorzitter van de commissie een korte briefing over de gesprekken van die dag, en over de gesprekken voor de komende dag.

Terugreden voorzitter

Op 18 april 1996 trad de voorzitter van de commissie, Hofstra, af als voorzitter en lid van de commissie. Aanleiding was een interview in Vrij Nederland d.d. 17 april 1996 waarin hij een aantal uitspraken deed over het lopende onderzoek van de commissie. De drie overige leden waren van mening dat de voorzitter zich ten onrechte op voorhand in concluderende en beoordelende zin had uitgelaten over ondermeer de voormalige en huidige staatssecretaris van VROM. Na intern overleg besloot de voorzitter de gewraakte passages in te trekken als zijnde «voorbarig en derhalve ongegrond». De commissie sprak daarop het vertrouwen uit in de voorzitter om het werk van de commissie tot een goed einde te brengen. Deze conclusie werd diezelfde dag in een verklaring van de voorzitter openbaar gemaakt tijdens een persconferentie.

Desalniettemin belegde de voorzitter van de commissie op 18 april 1996 een vergadering waarin hij de commissie meedeelde dat hij had besloten om zijn functie als lid en voorzitter van de commissie met directe ingang neer te leggen. Dit besluit werd diezelfde dag in een persconferentie openbaar gemaakt.

De VVD-fractie besloot daarop om het lid J.W. Remkes als lid van de commissie voor te dragen. Op 23 april 1996 werd Remkes door de voorzitter van de Kamer benoemd tot lid van de commissie. De commissie koos diezelfde dag het lid Versnel-Schmitz tot voorzitter.

Na afronding van de gesprekken heeft de commissie haar voorlopige bevindingen omgezet in het voorliggende eindrapport. Alvorens het eindrapport aan de Kamer aan te bieden, zou de tekst van het rapport zonder de constatering, en conclusies uit hoofdstuk 10 – aan de staatssecretaris van VROM worden voorgelegd voor een reactie op de feitelijke juistheid van de tekst. Tegen de gemaakte afspraken in, wilde de staatssecretaris van VROM – nadat de commissie hem het rapport had gestuurd – in eerste instantie alleen onder voorwaarden commentaar leveren op de feitelijke juistheid van het rapport (zie bijlage 10). De commissie heeft de staatssecretaris laten weten op die voorwaarde niet in

¹⁰ Eén genodigde gaf kort na zijn voorbereidende gesprek te kennen bij een volgend gesprek met de commissie alleen uitgenodigd te willen worden. De commissie heeft dit verzoek gehonoreerd.

De persoon in kwestie verklaarde zich door de aanwezigheid van een oud-collega terughoudend in zijn beantwoording te hebben opgesteld omdat op de door de commissie gestelde vragen volgens hem «vanuit verschillende invalshoeken antwoord kon worden gegeven»

¹¹ Zie bijlage 2.

¹² Alle genodigden gaven gehoor aan de uitnodiging; zie bijlage 2.

te gaan. Uiteindelijk heeft de staatssecretaris zijn commentaar alsnog gegeven. De commissie heeft bij de vaststelling van het eindrapport, zonedig, met de gemaakte opmerkingen rekening gehouden.

1.6 Opbouw rapport

Naast een chronologische beschrijving van de gang van zaken (de hoofdstukken 2,4,6, en 7) kent het rapport een aantal hoofdstukken ter toelichting op een aantal essentiële thema's (de hoofdstukken 3, 5, 8 en 9).

In hoofdstuk 2 staat de voorgeschiedenis van elk van de voorgangers van de WBL (SBDI, HBL en Het Zuiden) beschreven.

In hoofdstuk 4 wordt het verloop van de onderhandelingen geschetst vanaf begin 1989 tot aan de ondertekening van het convenant op 29 maart 1991.

Hoofdstuk 6 en 7 geven een beschrijving van de alarmsignalen die door verschillende actoren zijn afgegeven. De periode tussen de ondertekening van het convenant op 29 maart 1991 en de fusie op 9 september 1992 staat centraal in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 beschrijft de periode na de fusie tot 1 september 1995, het eindpunt van dit onderzoek.

De overige, meer thematische hoofdstukken gaan in op een aantal essentiële thema's, ter verklaring van de ontwikkelingen bij de WBL in de overige hoofdstukken.

In hoofdstuk 3 wordt beoordeeld welke rol verschillende adviseurs en hun adviezen in de periode 1990–1991 hebben gespeeld in de onderhandelingen over de sanering van de SBDI.

Hoofdstuk 5 analyseert de tekst en de status van het convenant.

Hoofdstuk 8 belicht de activiteiten van de Tweede Kamer met betrekking tot de WBL.

Hoofdstuk 9 sluit af met een analyse van de financiële positie van de WBL ultimo 1994.

Hoofdstuk 10, tenslotte, geeft een samenvatting en de beoordeling door de commissie.

2. VOORGESCHIEDENIS

2.1 Inleiding

De Stichting Woningbeheer Limburg (de WBL) kwam op 9 september 1992 tot stand door een fusie van drie instellingen:

- Stichting tot Bevordering van Bijzondere en Algemene Woonvormen en Dienstverlenende Instituten (SBDI);
- Algemene Woningstichting Het Zuiden (Het Zuiden);
- Huisvesting Bejaarden Limburg (HBL).

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de geschiedenis van de instellingen die uiteindelijk deel uit gingen maken van de Stichting de WBL.

2.2 SBDI

Parlementaire enquête bouwsubsidies

Net als veel andere niet-winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting (NWI's) was SBDI in 1969 opgericht om in een bepaalde zgn. categoriale woningbehoefte te voorzien.¹³ In eerste instantie zou de instelling zich bezig houden met het bouwen van woningen voor bejaarden. Verruiming van de doelstelling in de statuten maakte later ook de exploitatie van andere dan bejaardenwoningen mogelijk.

De NWI's kwamen als aparte categorie negatief voor in het parlementaire enquêteonderzoek naar de bouwsubsidies, dat op 26 november 1986 van start ging. De SBDI was één van de meest in het oog lopende probleemgevallen.¹⁴ Bij de SBDI deden ongewenste commerciële bindingen met de projectontwikkelaars Ruijters en Muyres ernstig afbreuk aan de ideële doelstelling. Dit werd vooral zichtbaar bij het gebruik van de zgn. OKH-regeling («Omzetting Koop in Huur»), waarbij circa 1000 moeilijk verkoopbare koopwoningen met gemeente-/rijksgarantie werden omgezet in huurwoningen. Deze transactie kwam feitelijk neer op afwenteling van dreigende grote verliezen voor Ruijters en Muyres op het Rijk met medeweten van het SBDI-bestuur.

Een rechercherapport uit juli 1983 had bij SBDI de onnodig hoge stichtingskosten van deze woningen al aan het licht gebracht. Het gevolg was niet alleen onnodig hoge klimleningen, waarvoor de gemeenten en VROM garant stonden. Ook zouden de transacties tot te hoge huren leiden, waardoor problemen met de verhuurbaarheid optraden, en door het Rijk meer huursubsidies dan nodig moesten worden uitgekeerd.

VROM bleek juridisch niet sterk te staan bij eventuele terugvordering van aan SBDI verstrekte subsidies. Het had immers verzuimd om prijstoetsing van de stichtingskosten uit te voeren.¹⁵

De Parlementaire enquêtecommissie verweet in haar rapport het ministerie van VROM niet tijdig orde op zaken te hebben gesteld bij NWI's zoals SBDI. Door gebrek aan controle en toezicht liep het Rijk grote risico's bovendien konden NWI's ver afdwalen van de oorspronkelijke doelstellingen.¹⁶

«Deze ervaring heeft mij er toe gebracht om, ook in het licht van de Parlementaire enquête en de ontwikkelingen in 1987 en 1988 (...) twee hoofdlijnen te trekken. Mijn eerste hoofdlijn betrof de gedachte: ik vind dat het in de volkshuisvesting anders moet, dus heb ik beleid te ontwikkelen. (...) Dat heeft geleid tot de Nota Volkshuisvesting. Die is gepresenteerd begin september 1989.

¹³ De meeste NWI's waren stichtingen die werden opgericht om in de premiehuursector te voorzien in een bepaalde categoriale woningbehoefte, zoals de huisvesting voor alleenstaanden, kleine huishoudens en bijzondere groepen voor lage huurprijzen (bejaarden, jongeren, buitenlandse werknemers, e.d.)

¹⁴ Zie het Rapport van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 19 623, nr. 30, met name par. 4.13 (blz. 166–174) en par. 5.9 (blz. 239–240).

¹⁵ «Samenvattend kan gesteld worden dat voor wat betreft de SBDI slechts een handelen in strijd met de strekking van de subsidie-regeling als basis voor een eventuele terugvorderingsactie zou kunnen worden aangevoerd, doch dat deze juridische basis zeker niet sterk te noemen is, gelet op het feit dat VROM verweten kan worden, zelf de indruk te hebben gewekt geen overwegend belang aan een goede verhouding tussen waarde en stichtingskosten van de te subsidiëren woningen te hechten, door prijstoetsingen achterwege te laten.» (Rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies (19 623, nr. 30, blz. 174).

¹⁶ Het toezicht op instellingen in de volkshuisvesting in de tijd, en naar type instelling, is aan grote wijzigingen onderhevig is geweest (zie hierover Bijlage 6)

De tweede hoofdlijn hield in dat ik financieel orde op zaken wilde stellen. (...) Een verbijzondering is dat ik de sanering van de niet-winstbeogende instellingen zelf heb gedaan. (...) Ik vond dat de rotte appels in de mand van de volkshuisvesting, de zaken met risico's waar wij geen grip op hadden, (...) Er zijn dingen gebeurd die ik onverantwoord vind en vond. Daarom wilde ik van de NWI's af. Die lijn heb ik ingezet en ik heb de Kamer daarvoor ook geïnformeerd. Op een bepaald moment heb ik gezegd: NWI's mogen niet meer bouwen. Op die manier wilde ik een stok achter de deur hebben en het fusie- en saneringsproces inzetten. Dit voornemen heb ik consequent volgehouden en ik heb de Kamer later over deze operatie geïnformeerd. Einde oefening. (...)

Overigens, er waren ook goede instellingen bij en zij zijn NWI's gebleven tot de huidige dag en bouwen niet meer. Vele hebben ook de status van toegelaten instelling gekregen. (...) Dus per geval hebben wij nagegaan wat er moest worden gedaan. (...)»

2 Visie voormalig staatssecretaris Heerma op de sanering van NWI's tijdens gesprek met de commissie d.d. 21 maart 1996.

financiële situatie

De OKH-transactie met Ruijters en Muyres bracht SBDI dus in financiële problemen. Een inspectierapport van VROM uit september 1987 trok de conclusie dat het financiële perspectief van SBDI op de lange termijn zorgwekkend was.¹⁷ Het eigen vermogen, de algemene bedrijfsreserve, bedroeg aan het eind van het boekjaar 1987/1988 f 10 mln negatief. Het onderhoudsfonds voor de circa 3850 woningen was niet voldoende voor toekomstig groot onderhoud. Daarvoor werd f 1,4 mln minder uitgetrokken dan de norm van het ministerie voor toegelaten instellingen.¹⁸ Problematisch waren ook de beheerskosten (f 2,2 mln hoger dan de norm van VROM) en de huurderiving (VROM berekende een overschrijding van de normatieve huurderiving met f 5 mln en huurkortingen tot een bedrag van f 1,5 mln). De woningexploitatie zat derhalve in de rode cijfers.¹⁹ Op korte termijn was er geen sprake van een acuut financieel probleem want door overmatige schuldfinanciering van complexen was in het verleden een bedrag van f 6,75 mln aan extra liquide middelen beschikbaar.²⁰

¹⁷ Dit geeft het financiële vertrekpunt van SBDI weer aan het begin van de onderzoeksperiode (1 januari 1988) van de tijdelijke commissie de WBL.

¹⁸ VROM berekende dat de in de dynamische kostprijs ingecalculerde bedragen voor onderhoud en algemene beheers- en administratiekosten, die gerelateerd waren aan 0,8% van de stichtingskosten, geen ruimte boden voor de vorming van een onderhoudsfonds, aangezien slechts een dotatie mogelijk was voor het jaarlijks te verwachten normale onderhoud (Rapport gericht onderzoek SBDI; 22 september 1987).

¹⁹ Het negatieve exploitatieresultaat bedroeg in het jaar 1985/'86 f 4,86 mln.

²⁰ De overfinanciering had betrekking op DKP-complexen, het subsidie-regime van de dynamische kostprijs (DKP-)huurwoningen. Dit laatste houdt in dat een deel van de huidige lasten pas gedekt worden door huuropbrengsten en subsidies van VROM in de toekomst. De financiering was verkregen op basis van een prognose van de stichtingskosten van die complexen. Bij oplevering pakten de stichtingskosten echter lager uit. Omdat de financiering al «rond» was, ontstond «overfinanciering» voor het verschil tussen de raming en feitelijke stichtingskosten.

Met het oog op de risico's op lange termijn achtte VROM het nemen van saneringsmaatregelen onontkoombaar. Dat werd 6 oktober 1987 in een scherpe brief van de staatssecretaris aan het SBDI-bestuur meegedeeld.

bestuurlijke situatie

Het in 1985 aangetreden SBDI-bestuur achtte zich eind 1987 niet alleen verantwoordelijk voor de verslechtering in de financiële situatie van de instelling. Het bestuur wachtte op voorstellen van VROM.

Het SBDI-bestuur was in 1985 op voordracht van de bewindvoerders van SBDI, Tonnaer en Pinckaers, persoonlijk door de toenmalige staatssecretaris Brokx geïnstalleerd. Daardoor was bij het bestuur de opvatting ontstaan, dat het bestuur samen met VROM de verantwoordelijkheid droeg voor het oplossen van de problemen bij SBDI.

VROM was het daar niet mee eens. De opvolger van Brokx, Heerma, koos nadrukkelijk de lijn van «bestuur bestuurt». Op basis van een nota van DGVH d.d. 17 februari 1988 stelde staatssecretaris Heerma in een gesprek met het SBDI-bestuur op 21 maart 1988 haar gebrek aan daadkracht aan de orde.

«Ik trof de SBDI aan op 27 oktober 1986, om dat formele moment maar te nemen, met een stuk voorgeschiedenis. Er moest nog een enquête volgen. Mijn voorganger had daar een nieuw bestuur neergezet, (...) Ik zie het nog voor mij: de barakken op de Van Alkemadelaan, waar zowat het hele bestuur zat, respectabele lieden die ik voor het eerst ontmoette. (...) Na het uitwisselen van beleefdheden zei ik: heren, vertelt u eens hoe de stand van zaken is, want die is niet zonder zorgen. Wat denkt u als handelingsbevoegd en handelingsbekwaam bestuur daaraan te doen? In mijn toezichhoudende taak voor de volkshuisvesting ben ik daar nieuwsgierig naar. Toen deed zich – ik overdrijf wellicht – een curieus incident voor. Het bestuur zei tegen mij: wij zijn door uw voorganger aangesteld; wij kwamen eigenlijk even horen bij u wat wij moeten doen. (...)

Wij hebben toen maar eens geoefend in dat gesprek hoe de verantwoordelijkheden feitelijk lagen. Ik heb de heren de boodschap (...) meegegeven: wij zien elkaar over enige tijd weer, dan wil ik van het bestuur weten wat de uitkomsten zijn van de verantwoordelijkheid die zij hebben (...) Dat is het begin geweest van mijn betrokkenheid bij de sanering van de SBDI (...)

3 Voormalig staatssecretaris Heerma over verantwoordelijkheden SBDI-bestuur tijdens gesprek met de commissie d.d. 21 maart 1996.

Ondanks het motto «bestuur bestuurt» was staatssecretaris Heerma vanaf eind 1987 betrokken bij de gesprekken met het bestuur en het zoeken naar oplossingen voor de problemen van SBDI, omdat hij SBDI beschouwde als een urgent saneringsgeval. Naast de gebruikelijke betrokkenheid van de staatssecretaris bij sanering van NWI's kwam dit in het geval van SBDI nog door een combinatie van de volgende factoren: (a) grote financiële risico's voor het Rijk door verleende garanties (in dit stadium was de taxatie van VROM dat het financiële risico voor het Rijk door afgegeven contra-garanties meer dan f 100 mln zou bedragen)²¹ en (b) de specifieke politieke gevoeligheid van SBDI als instelling door de parlementaire enquête bouwsubsidies.

De extra politiek-bestuurlijke aandacht leverde in september 1987 een beleidsplan van het SBDI-bestuur op, dat VROM onvoldoende vond.²² In augustus 1988 concludeerde DGVH in een nota aan de staatssecretaris, dat voor het SBDI-bestuur de klok op «vijf minuten voor twaalf» stond om adequate saneringsmaatregelen te nemen.²³ Op 20 september 1988 rapporteerde de afdeling recherchezaken van VROM over de SBDI. Latere nota's aan de staatssecretaris werden mede gebaseerd op de stellingnamen uit dit rapport: «Er is sprake van bestuurlijk wanbeheer. Aan een structurele c.q. beleidsmatige aanpak van de problemen bij SBDI, om te komen tot een gezonde bedrijfsvoering, wordt geen dan wel weinig aandacht besteed.» In verband met de geringe voortgang en tegenvallende exploitatieresultaten vond er in oktober 1988 wederom overleg plaats tussen het SBDI-bestuur en de staatssecretaris. Heerma drong daarin aan op de ontwikkeling van een saneringsplan. Daarbij werd inschakeling van externe deskundigheid aanbevolen. Staatssecretaris Heerma bood ondersteuning vanuit zijn ministerie aan.

Het bestuur bleek echter met veel moeite en traag tot een saneringsplan te bewegen. VROM dreigde steeds meer bij belangrijke beslissingen het bestuur te worden «ingezogen». Het meest sprekende voorbeeld van dat laatste was de overname door SBDI van KAS B.V. van de Ruijtersgroep.

²¹ Later werd dat financiële risico voor het Rijk bij een eventueel faillissement van SBDI geraamd op f 150 tot f 200 mln (Nota DGVH, bijlage 3, 30 januari 1991). Mede daarom had het ministerie van Financiën te kennen gegeven dat SBDI niet failliet zou mogen gaan. Een andere overweging was het negatieve effect van een faillissement op de gehele volkshuisvestingssector m.b.t. het aantrekken van leningen door de sector.

²² «Het gepresenteerde beleidsplan behelst nauwelijks een toekomstvisie op noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen binnen de SBDI, rekening houdend met markt en omgeving, alsmede hoofdlijnen van beleid waarlangs gestelde doeleinden bereikt zouden moeten worden. Het is veeleer een stuk, waarin getracht wordt aan te geven op welke wijze tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de bezwaren die het VROM-onderzoek heeft opgeleverd» (zie Nota aan staatssecretaris d.d. 17 februari 1988).

²³ Zie nota DGVH van 18 augustus 1988.

SBDI kwam tijdens de parlementaire enquête bouwsubsidies prominent naar voren door de dubieuze banden met de Ruijters-groep. In 1985 was het laatste restant hiervan de relatie met KAS B.V. Met instemming van staatssecretaris Brokx was een nieuw contract tot stand gekomen tussen SBDI en Kas B.V. voor de bemiddeling bij verhuur van nieuwe en leegkomende woningen, het huurincasso-beleid, de brandverzekering, de financieel-economische verslaglegging en het onderhoudsbeheer. Kas B.V. voerde die taken echter kwalitatief onvoldoende uit. Op grond daarvan werd in 1987 gepoogd het contract met KAS B.V. wegens wanprestatie op te zeggen, maar dit bleek niet zonder meer mogelijk. De opzegging leidde tot een arbitrage-procedure.

De accountant van SBDI berekende in 1987 dat in 1999 een eventuele overname van KAS B.V. gunstig zou uitpakken voor het vermogen en het onderhoudsfonds. Dit leidde uiteindelijk tot de verkoop van KAS B.V. aan SBDI voor een bedrag van f 3,25 mln.

Deze transactie vond in overleg met staatssecretaris Heerma plaats. Op diens verzoek schakelde de SBDI advocaat Mentink als juridisch adviseur in voor de afhandeling van de overname. Heerma steunde de overname omdat hij alle banden tussen de SBDI en Ruijters doorgesneden wilde zien. Desgevraagd gaf hij daartoe schriftelijk zijn instemming. Heerma was formeel overigens niet verplicht om de overname de accorderen, maar gezien de gevoeligheid van de overname, had het SBDI-bestuur de staatssecretaris hier toch om gevraagd.

In het concept-inspectierapport van VROM d.d. 18 februari 1994 staat dat Heerma met lede ogen moest aanzien dat er niets anders op zat dan het inzetten van geld vanuit de volkshuisvesting. Dit diende naast de overdracht van personeel en materieel, vooral voor de afkoop van de winstcapaciteit van één van de BV's van Ruijters. De overname werd volgens het concept-inspectierapport door staatssecretaris Heerma als volgt omschreven: «Het leek wel een gouden handdruk versus wanprestatie».

4 Beschrijving overname KAS B.V. in hoofdlijnen in de periode 1985–1989.

²⁴ De koepelorganisatie Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV) verrichtte regelmatig dienstverlenende en adviserende werkzaamheden voor haar leden zoals Het Zuiden, HBL en later de WBL (zie par. 7.6). SBDI opteerde op een gegeven moment voor toelating. In dat kader zou de instelling het lidmaatschap van het NCIV aanvragen. VROM probeerde hierbij te bemiddelen, maar slaagde daar niet in, onder andere doordat het verzoek tot toelating/lidmaatschap van de koepel werd ingetrokken. Bij opstelling van saneringsplannen drong VROM aan op het inschakelen van adviesdiensten van het NCIV.

²⁵ In een nota van DGVH aan de staatssecretaris van 9 maart 1989 stond de conclusie, dat «het ontbreken van een woningmarktanalyse maakt dat het saneringsplan naast het ontbreken van een meerjarig systematisch onderhoudsplan een essentiële onderbouwing mist en daardoor voor de lange termijn geen reële basis vormt voor het te voeren beleid».

²⁶ Het NCIV wees nog op de gevolgen van de overfinanciering: als gevolg van de noodzaak tot herfinanciering van bepaalde complexen in de jaren 2002 t/m 2004 waren liquiditeitsproblemen niet uitgesloten.

eerste saneringsplan

Het SBDI-bestuur kwam in februari 1989 wel tot een eerste saneringsplan, maar zowel VROM als het door SBDI ingeschakelde NCIV²⁴ gaven het stuk een duidelijke onvoldoende.²⁵ De kritiek spitste zich toe op het ontbrekende inzicht in:

- a) de woningmarktpositie van het bezit;
- b) de onderhoudskosten op langere termijn;
- c) de gevolgen van de overfinanciering.²⁶

(a) onvoldoende zicht op positie bezit in woningmarkt:

De kern van de problematiek van SBDI lag in de hoge aankooprijks van woningen van of via de Ruijters-groep in het begin van de jaren tachtig. De verhuurbaarheid van deze DKP-complexen, en de verkoop van (een beperkt aantal) vrije sectorwoningen was problematisch. Het saneringsplan ging onvoldoende in op de volgende punten:

– Door de hoge stichtingskosten uit het verleden mocht een probleem in de verhouding tussen prijs en kwaliteit worden verwacht. Daarom was voor een goed saneringsplan per complex inzicht nodig in de positie op de huurmarkt. Een dergelijk woningmarkt-onderzoek was niet uitgevoerd.

Daardoor bestond slechts een zeer globaal inzicht in de problematiek van de matig en moeilijke verhuurbare complexen. Als gevolg hiervan ontbrak tevens een toekomstperspectief voor de dan nog goed verhuurbare complexen.

– Bij sanering was de verkoop van delen van het woningbezit ook een optie. Concentratie van het sterk gespreide bezit kon immers leiden tot een efficiëntere exploitatie. Inzicht in de mogelijke verkoopprijzen op basis van de boekwaarde en financieringsvoorwaarden was echter niet aanwezig.

– Bij een sanering was ook inzicht nodig in de noodzakelijke voorzieningen voor relevante risico's. Ernstige leegstand noopte bijvoorbeeld tot een voorziening, waaruit de verliezen wegens huurderfing alsmede de kosten om de leegstand op te heffen, konden worden gedekt. Hetzelfde gold voor verliezen die bij eventuele verkoop van woningen zouden ontstaan. Met het beschikbare materiaal kon dit heel globaal worden aangegeven.

(b) onvoldoende zicht op de onderhoudsproblematiek

Een tweede hoofdlijn in de kritiek was het ontbreken van een goed inzicht in het toekomstige (groot) onderhoud. Een onderhoudskundige zou vooral de moeilijk verhuurbare complexen onder de loep moeten nemen.

Duidelijk was dat er in het verleden onvoldoende fondsvorming had plaatsgevonden om het (verwachte) stijgende verloop van de kosten voor groot onderhoud te kunnen opvangen.

5 Kritiek VROM op saneringsplan van SBDI d.d. 9 maart 1989.

VROM trok begin maart 1989 een harde conclusie: «Het (saneringsplan) biedt op dit moment onvoldoende grond om te kunnen stellen dat het bestuur de essentiële problematiek – namelijk het in belangrijke mate vergroten van de kansen op levensvatbaarheid – onder controle heeft.»²⁷ DGVH drong bij de staatssecretaris aan op beslissingen die tot samenwerking of fusie zouden leiden. De staatssecretaris vond een fusie wel een interessante optie, maar wilde daar niet alleen op koersen.

Hierdoor ontstond een twee-sporenbeleid. Oplossing van de problemen van SBDI door overname/fusie kwam naast de zelfstandige sanering van SBDI te staan. In beide gevallen was een bruidsschat van VROM noodzakelijk.

In een voorbespreking van het gesprek met de SBDI op 13 maart 1989 maakte de staatssecretaris duidelijk niet op de stoel van het bestuur te willen gaan zitten. «Dus geen aandrang op interim-manager en geen «aanwijzing» van persoon die dit fusieproces zou moeten versnellen; ook voor dit laatste is SBDI-bestuur verantwoordelijk; fusie zou overigens wel een zeer wenselijke oplossing kunnen bieden, maar we moeten niet het risico lopen dat het rijk «medeverantwoordelijk» wordt voor dit proces (en dus ook voor evt. «rekening»). Daarmee verliest de fusie immers zijn aantrekkelijkheid.»

²⁷ Onomwonden concludeerde een interne VROM-nota van een VROM-inspecteur op 8 maart 1989: «Het huidige SBDI-bestuur mist de visie en de capaciteiten om de kaders te scheppen, die voor de SBDI tot overleving kunnen leiden.»

In de nabespreking maakte de staatssecretaris duidelijk erg geporteerd te zijn van de fusiegedachte en de druk wat dat betreft graag op de ketel te willen houden, omdat een «financieel perspectief» voor het SBDI langs die weg aanzienlijk positiever zou kunnen uitvallen dan wanneer SBDI op eigen kracht verder zou moeten. «Die laatste weg moesten we overigens ook niet schuwen, om te voorkomen op de stoel van het bestuur te gaan zitten» (gespreksverslag d.d. 13 maart 1989).

6 Standpunt staatssecretaris Heerma inzake sanering SBDI d.d. 13 maart 1989.

formele en materiële verhoudingen tussen SBDI en VROM

De SBDI was een NWI. Daarom beschikte VROM in 1988 niet over geschikt formeel instrumentarium om druk uit te oefenen.

De verhouding tussen Rijk, gemeente en NWI's verschilde ten opzichte van toegelaten instellingen (TI's), doordat:

- subsidies rechtstreeks van het Rijk werden ontvangen, met andere woorden: zonder de (bankiers-)functie van de gemeente;
- NWI's kwamen niet in aanmerking voor rijksleningen. Daarom trokken ze leningen aan op de kapitaalmarkt.

Bij financiering was de combinatie gebruikelijk van garantiestelling door de gemeente, met 100%-deelname van het Rijk in een eventueel verlies als de NWI de verplichtingen niet nakwam. In voorkomende gevallen zouden gemeente en Rijk veelal gelijktijdig door financiers worden aangesproken.

De nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting uit 1987 (20 691, nr. 3) constateerde: «Vooralsnog ontbreekt voor deze categorie instellingen een stelsel van spelregels, zoals geldt voor andere categorieën verhuurders.» Met dat laatste doelde VROM op TI's en gemeentelijke woningbedrijven. Daarom ontbrak een goed inzicht in de financiële risico's die het Rijk liep als gevolg van afgegeven contra-garanties.

In een VROM-circulaire (MG 82-44) was een eerste poging gedaan om daarin verandering te brengen. Verdere aanscherping volgde in 1988. In MG 88-32 staan aanscherpingen van het toezicht op NWI's met bouwplannen, maar ook op NWI's zonder bouwplannen waarvan het Rijk contra-garanties heeft verstrekt. Het verscherpte toezicht betreffende de laatste categorie gold ook voor de SBDI.

7 Beschrijving toezicht op NWI's in de jaren tachtig.

Aangezien het formele instrumentarium te weinig aanknopingspunten bood, dreigde de staatssecretaris met het persoonlijk aansprakelijk stellen van bestuurders van SBDI wegens wanbeheer, op grond van het Burgerlijk Wetboek. Daartoe was al het nodige materiaal verzameld op het ministerie.

Tot een echte juridische confrontatie tussen VROM en het SBDI-bestuur kwam het niet. Op het cruciale moment werd een andere optie voor de sanering van SBDI aangedragen, namelijk sanering via HBL en Het Zuiden.

Ondanks het ontbreken van formeel instrumentarium had staatssecretaris Heerma zich in een sterke positie gemanoeuvreerd ten opzichte van het SBDI-bestuur. Zo dreigde het bestuur op 12 oktober 1987 in een gesprek met VROM bijvoorbeeld met opstappen in een reactie op een zeer kritische brief van staatssecretaris Heerma. Hij liet gedurende het gehele

jaar 1988 de wens van het SBDI-bestuur tot het uitspreken van zijn vertrouwen in het bestuur boven de markt hangen.

2.3 Het Zuiden en HBL

typering instellingen

De Algemene Woningstichting Het Zuiden werd op 22 november 1946 opgericht als toegelaten instelling, die van oorsprong volgens de statuten alleen werkzaam was in de provincie Limburg in gemeenten waar geen andere toegelaten instellingen werkzaam waren. Exploitatie van woningen was geografisch dus maar beperkt mogelijk.

Er waren nauwe banden met het NCIV-Limburg. Het kleine werkapparaat (4,6 formatieplaatsen) in 1987 was er gehuisvest. Ook de financiële dienstverlening werd van het NCIV betrokken. Gedurende lange tijd werd er een interim-manager ingehuurd.

In de periode 1986–1990 exploiteerde Het Zuiden tussen de 1110 en 1327 woningen. Daarnaast beheerde de instelling ca. 800 woningen van het gemeentelijk woningbedrijf Eygelshoven, dat door een annexatie sinds 1982 tot de gemeente Kerkrade behoorde.

De stimulans tot oprichting van Huisvesting Bejaarden Limburg (HBL) kwam vanuit het provinciale bestuur in Limburg. De aanleiding tot de oprichting op 7 februari 1969 was een rijksregeling voor de bouw van huisvesting voor bejaarden, waar toegelaten instellingen geen gebruik van konden maken. Het Bouwfonds Limburgse Gemeenten (BLG) werd verzocht een stichting op te richten voor de bouw en exploitatie van bejaardenwoningen. Net zoals SBDI was HBL dus geen toegelaten instelling, maar een NWI.

Het werkapparaat (11 personen, waaronder 2 deeltijdwerkers) was ondergebracht bij het BLG. In de periode 1986–1990 droeg de instelling zorg voor tussen de 1539 en 1774 woningen. Voor de Algemene Nederlandse Woningstichting, een dochter van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, beheerde de instelling voorts nog ca. 700 woningen.

groei

Beide instellingen oriënteerden zich op de toekomstige rol in de volkshuisvesting, waarbij ook aan geleidelijk afbouw van de activiteiten werd gedacht. In opdracht van de besturen schetsten externe adviseurs alternatieven voor de ontwikkeling van de instellingen. Het Zuiden had oud-HID in Limburg, Jacobs, als adviseur ingeschakeld.²⁸ HBL schakelde het NCIV-Limburg in.

Beide besturen kozen uiteindelijk voor continuïteit door groei. Het Zuiden zag zichzelf eind 1988 niet langer als een tijdelijke instelling en wilde breken met de situatie, waarbij woningbezit werd afgestoten naar nieuwe lokale corporaties. HBL opteerde begin 1989 voor toelating om gestaag door te kunnen gaan met nieuwbouw binnen het statutaire werkingsgebied Limburg.²⁹

Daarnaast vond er een discussie plaats over de nauwe banden met de instellingen, waar men gehuisvest was. In 1983 verzocht VROM HBL om de banden met het BLG door te snijden. Door ruimtegebrek voelde HBL zich begin 1989 genoodzaakt om naar andere huisvesting om te zien. Jacobs adviseerde Het Zuiden in september 1987 te streven naar een eigen werkapparaat dat zou opereren vanuit een eigen kantoor. Dat zou helpen bij discussies met VROM over het bestaansrecht van de instelling. Op voorstel van interim-manager Van de Weijer ging het bestuur hier eind 1988 mee accoord (zie par. 2.4).

²⁸ Zie hoofdstuk 5, waar de rol van adviseur Jacobs wordt omschreven. De adviesrol van Jacobs startte vrij kort na zijn aftreden als HID-Limburg, in 1986.

²⁹ De VROM-circulaire (MG88–32) kondigde aan, dat NWI's – indien zij in aanmerking wilden komen voor geldelijke steun van het rijk voor nieuwbouwplannen in de sociale sector vanaf 1990 erkend zouden moeten zijn als toegelaten instelling.

Voor beide instellingen gold dat het bestuur door de voorzitter werd gedomineerd.

Bij Het Zuiden was dat Schepers, die in de gemeentepolitiek van Geleen gepokt en gemazeld was en mede op grond daarvan in Limburg beschikte over een uitgebreid netwerk van contacten. Hij speelde ook een prominente rol in de regionale en nationale organisatie van het NCIV.

Bij HBL was Van Goethem voorzitter. Hij was burgemeester van Beek, voorzitter van het Bouwfonds Limburgse Gemeenten en uit dien hoofde ook voorzitter van HBL.

financiële positie

De financiële ontwikkeling bij HBL gaf in de periode 1986–1990 een gestage groei van het totale vermogen te zien. Ook het aantal woningen groeide langzaam van 1539 tot 1774. Het vermogen per woning steeg van f 9 371 in 1986 tot f 10 864 in 1990³⁰.

Bij de inspectie – die in 1990 door VROM werd uitgevoerd in verband met de beoogde toelating – werd een blijvende groei van het vermogen geprognostiseerd. Die verwachting hing samen met de hoge rente-opbrengsten, de beperkte uitgaven voor buitengewoon onderhoud door het jonge bezit en het lage risico van huurderfing of leegstand. Een meerjarenbegroting voor onderhoud had de instelling op dat moment niet.³¹

Ook de financiële positie bij Het Zuiden vertoonde in de periode 1986–1990 een gestage groei. Het aantal woningen steeg van 1110 in 1986 tot 1327 in 1990. Het vermogen per woning nam toe van f 17 314 tot f 19 068.³²

waardingsgrondslagen

VROM dacht bij de sanering van SBDI in zee te gaan met twee relatief vermogende instellingen.³³ De hierboven geschetste financiële situatie is gebaseerd op de informatie en de systematiek uit de jaarrekeningen van eind jaren tachtig.

Van grote betekenis voor de uitkomsten was de combinatie van het gebruikte waardingsstelsel en de gebruikte basisgegevens. Het accountantsbureau Deloitte & Touche rapporteerde in augustus 1995 aan de staatssecretaris over de financiële situatie van de twee instellingen met behulp van de cijfers uit 1990 en 1991, waarbij de resultaten van 1990 herrekend zijn volgens de gebruikte systematiek van 1991 (gedeeltelijke stelselwijziging).³⁴ BDO rapporteerde in februari 1996 aan de commissie, waarbij cijfers over een langere periode (1988–1991) zijn bekeken. Op basis van de tot 1991 geldende systematiek waren er tot dat jaar bij beide instellingen positieve exploitatieresultaten, zij het dat naar alle waarschijnlijkheid de dotatie aan het onderhoudsfonds niet voldoende was om uit het fonds het toekomstig groot onderhoud te kunnen financieren.

Door het verschil in aanpak van beide bureaus lopen ook de conclusies uiteen. Deloitte & Touche oordeelde dat de resultaten van Het Zuiden nog maar net positief waren. Bij HBL was sprake van een negatief resultaat.³⁵ Volgens BDO was de positie van Het Zuiden en HBL – over meer jaren gezien – redelijk te noemen. Er waren echter geen bovenmatige reserves en voor HBL lagen uitgaven voor groot onderhoud in het verschiets terwyl een meerjarenbegroting ontbrak.

³⁰ Kengetallen voor solvabiliteit geven informatie over de wijze waarop het vermogen is samengesteld en met name in hoeverre de organisatie door de eigenaars dan wel door de schuldeisers is gefinancierd. De formule is (Eigen vermogen excl voorzieningen)/Balanstotaal x100. Bij HBL bedroeg het solvabiliteitspercentage in 1990 10,5%.

³¹ VROM tekende overigens wel aan dat het voor derden moeilijk was om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het bezit en de risico's in verband met onderhoud. Waarnemend directeur Raven wees achteraf wel op de dreiging van groot onderhoud in de toekomst. In verband met de eisen bij toelating stelde hij in 27 september 1988 overigens: «Naar mijn mening is de financiële positie van de stichting HBL goed, alhoewel de toekomstige positie misschien zal moeten worden aangetoond middels een meerjaren-(onderhouds)-begroting.»

³² De solvabiliteit van Het Zuiden was 16%.

³³ Zie ondermeer nota DGVH aan de staatssecretaris d.d. 2 november 1990.

³⁴ Dit rapport stuurde staatssecretaris Tommel op 8 september 1995 naar de Kamer (24 339, nr. 1). De resultaten van de door de staatssecretaris verstrekte vervolgoedracht aan Deloitte & Touche, stuurde hij op 9 oktober 1995 naar de kamer (24 339, nr. 3).

³⁵ In opdracht van de Commissie keek ook BDO naar de cijfers in de periode 1988–1991. Op basis van de tot 1991 geldende systematiek waren er bij beide instellingen positieve exploitatieresultaten, zij het dat naar alle waarschijnlijkheid de dotatie aan het onderhoudsfonds niet voldoende was om uit het fonds het toekomstige groot onderhoud te kunnen financieren (BDO CampsObers, blz. 36). Zie ook hoofdstuk 9.

2.4 Beheerstichting WBL

samenwerking Het Zuiden en HBL

Begin 1989 ontstond in bestuurskring bij Het Zuiden en HBL het idee van gezamenlijke huisvesting en samenwerking in de vorm van een beheerstichting. Daar was in beide besturen vrijwel meteen een breed draagvlak voor te vinden. Het NCIV-Limburg zou vervolgens medio 1989 adviseren over de organisatorische en financiële aspecten van de op te zetten beheerstichting.

Dit mondde uit in de formele oprichting van de Beheersstichting Woningbeheer Limburg (de WBL) op 22 mei 1990.³⁶ De twee dagelijkse besturen van Het Zuiden en HBL vormden samen het bestuur van de beheersstichting die was gehuisvest in een door Het Zuiden gefinancierd kantoorgebouw. Op 3 september 1991 werd het nieuwe kantoor door staatssecretaris Heerma geopend.

aarzelingen bij verbreding

Vanaf begin 1989 passeerden bij beide instellingen ook andere mogelijke partners voor samenwerking de revue. Naast de SBDI werd gedacht aan de Stichting Huisvesting Alleenstaanden (SHA). Jacobs, bracht als adviseur van Het Zuiden de eerste contacten tussen deze Limburgse instellingen tot stand. De voorzitter van HBL, Van Goethem, bracht staatssecretaris Heerma eind februari 1989 op de hoogte van oriënterende besprekingen en vroeg de staatssecretaris om een reactie.

Uit bestuursnotulen van de instellingen blijkt dat de indruk bestond dat VROM voorstander was bundeling van regionaal werkende Limburgse stichtingen. Binnen de dagelijkse besturen van Het Zuiden en HBL bestonden medio 1989 wel de nodige reserves, in het bijzonder bij Het Zuiden. Sommige bestuursleden vonden dat de SBDI eerst moest worden gesaneerd. In ieder geval zou kunnen worden gezien of SBDI een deel van het nieuwe kantoorgebouw zou kunnen huren. Ook voor een onderzoek naar verschillende aspecten van een gezamenlijk werkapparaat voor de regionale instellingen door het NCIV was voldoende draagvlak binnen de besturen.

Dat laatste was overigens een belangrijk feit gezien de aarzelingen die er bij sommige bestuursleden bestond over samenwerking. Zonder dit draagvlak zouden de voorzitters van Het Zuiden en HBL hun oriënterende besprekingen met de andere instellingen en VROM niet hebben kunnen voortzetten.

Het accountantskantoor Moret & Limperg voerde in opdracht van het bestuur van HBL een contra-expertise uit op het eerdergenoemde NCIV-rapport over de samenwerking tussen Het Zuiden en HBL. Hierin werd op 29 juni 1989 geconcludeerd: «Het woningbestand van het Zuiden en HBL gezamenlijk is ons inziens niet voldoende om een adequaat uitgeruste organisatie een aanvaardbaar financieel draagvlak te bieden. Ook in dit opzicht zou een voeging van het woningbestand van een derde stichting wenselijk zijn». De adviseurs doelden op SBDI, die ook druk doende was met het opbouwen van een werkapparaat. Gezien de onderbezetting bij Het Zuiden/HBL zou toevoeging van SBDI personele voordelen bieden.

het WBL-kantoor

In november 1988 schreef de toenmalige manager van Het Zuiden een notitie aan zijn bestuur over de wenselijkheid van een nieuw kantoorgebouw voor Het Zuiden. Aanleiding voor deze notitie was ondermeer het advies van adviseur Jacobs uit 1987 over de toekomst van Het Zuiden op

³⁶ De de WBL bleef een beheerstichting totdat de juridische fusie met HBL, Het Zuiden en de SBDI op 10 september 1992 van kracht werd, en de drie instellingen opgingen in de Stichting Woningbeheer Limburg.

basis waarvan het bestuur had gekozen voor continuïteit van de instelling. Met een nieuw kantoor kon een eigen gezicht worden verworven, en kon tevens de «vermeende» verwevenheid met het NCIV-Heerlen – waar Het Zuiden tot dan toe gehuisvest was – worden beëindigd.

Tijdens de gerichte inspectie die VROM vanaf september 1993 uitvoerde bij de WBL (zie par. 7.3), kwamen de inspecteurs tot de conclusie dat er in het bestuur van het Zuiden nauwelijks of geen kosten/baten analyse over het besluit inzake de bouw van een kantoor had plaatsgevonden.³⁷ In de discussie hierover op 25 november 1988 vroeg Schepers het bestuur accoord te gaan met de voorlopige totaalkosten (ca f 2 mln). Er was op dat moment nog geen notitie met alle personele, financiële en technische consequenties. Om die reden werd dan ook nog geen beslissing genomen. In dezelfde vergadering wordt echter al wél de goedkeuring gevraagd – en gegeven – voor de aankoop van de grond voor het kantoor. Dit is opmerkelijk omdat er door een aantal bestuursleden werd gesteld dat:

- (a) door de ligging bijna geen huurders vanuit Noord-Limburg het kantoor zouden bezoeken;
- (b) het gebouw te groot was.

Bij de uiteindelijke prijsonderhandelingen zou de manager van Het Zuiden zijn buitengesloten. Het NCIV en aannemer Muyres voerden deze prijsonderhandelingen. De onderhandelingen werden namens het NCIV gevoerd door de heer Ringhs; dit zou zijn gebeurd op nadrukkelijk verzoek van Schepers.³⁸

Daarna wordt:

- op 12 februari 1990 gestart met de bouw van het kantoor;
- op 15 juli 1991 gestart met de aanbouw bij het nieuwe kantoor;
- op 3 september 1991 het kantoor geopend door staatssecretaris Heerma.

Op 9 oktober 1991 gaat het bestuur van Het Zuiden accoord met de definitieve stichtingskosten. Uiteindelijk kostte het nieuwe kantoor met aanbouw – volgens de inspectie VROM ca. f 8 mln. Het gebouw bleek al snel:

- (a) te groot, waardoor ongeveer de helft lange tijd structureel leeg stond;
- (b) (in samenhang hiermee) niet te voldoen aan het sterk gespreide bezit van de WBL.

Tijdens de VROM-inspectie vernamen de inspecteurs geruchten over betaling van steekpenningen aan Schepers en Van Goethem. Hier werd een onderzoek naar ingesteld door de dienst Recherchezaken van het ministerie van VROM (zie par. 7.3).

Het effect van de bouw van het nieuwe kantoorpand had geen directe invloed op de vermogenspositie. Het kantoorpand werkte via een stijging van de algemene beheerskosten wel door in de exploitatie. De kosten van ca. f 8 mln werden intern gefinancierd (jaarlijkse kapitaallasten: f 0,8 mln). Dit tastte de liquiditeitspositie aan. Volgens het concept-rapport van de inspecteurs was de taxatiewaarde begin 1994 ca. f 5 mln. Het kantoor droeg dus een verborgen verlies van f 3 mln met zich.³⁹

³⁷ De bouw en de kosten van het nieuwe kantoor waren een zaak van Het Zuiden waar de HBL verder buiten stond.

³⁸ Zie rapport dienst Recherchezaken VROM d.d. 12 mei 1995. Zie tevens rapport dienst Recherchezaken d.d. 28 juni 1995.

³⁹ Concept-rapport gerichte inspectie de WBL, d.d. 18 februari 1994, blz. 38.

2.5 Constateringen

2.1 SBDI zat in 1988 duidelijk in de rode cijfers. Hoewel er door overfinanciering geen sprake was van een acuut financieel probleem achtte staatssecretaris Heerma sanering onontkoombaar. Heerma beschouwde SBDI als een urgent saneringsgeval, waarbij hij zelf – net

zoals bij alle andere saneringen van NWI's in de volkshuisvesting – het voortouw moest nemen. De noodzaak van betrokkenheid op bestuurlijk niveau werd nog versterkt door de relatief omvangrijke financiële risico's van het Rijk (meer dan f 100 mln bij faillissement) en de specifieke politieke gevoeligheid van SBDI als instelling, omdat zij met name aan de orde gekomen was in de parlementaire enquête bouwsubsidies.

2.2 De zelfstandige sanering van SBDI verliep in de ogen van VROM moeizaam en traag. Naast financiële risico's voor het Rijk, dreigde VROM bij belangrijke beslissingen het SBDI-bestuur te worden ingezogen. Dat laatste was een inbreuk op het credo «bestuur bestuurt» van staatssecretaris Heerma.

2.3 Hoewel staatssecretaris Heerma ten opzichte van het SBDI-bestuur een informeel sterke bestuurlijke positie wist te bereiken, beperkte het gebrek aan formeel instrumentarium van VROM de slagkracht van het ministerie bij het aanpakken van deze NWI. In combinatie met het gebrek aan daadkracht van het SBDI-bestuur was het gevolg dat er geen adequaat saneringsplan voor de instelling van de grond kwam. Belangrijk was dat fundamentele inzichten ontbraken in:

- (a) de positie van het bezit van SBDI op de regionale/lokale woningmarkten;
- (b) de onderhoudsproblematiek in meerjarig perspectief;
- (c) de financiële gevolgen van de overfinanciering voor de instelling.

2.4 Het Zuiden en de HBL waren twee relatief kleine instellingen, waarvan de besturen streefden naar voortbestaan door groei. Beide instellingen voelden zich genoodzaakt de banden door te snijden met organisaties waaruit ze waren voortgekomen: het Nederland Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (Het Zuiden) en het Bouwfonds Limburgse Gemeenten (HBL). Dat noopte tot het zoeken naar nieuwe huisvesting en de ontwikkeling van een eigen werkapparaat.

2.5 Hierdoor lag het voor de hand dat de regionaal opererende instellingen Het Zuiden en HBL elkaar vonden bij het ontwikkelen van een werkapparaat en een kantoor. Aan die samenwerking werd gestalte gegeven in de vorm van de Beheersstichting de WBL, waarvan de dagelijkse besturen van beide instellingen het bestuur zouden gaan vormen. Bij een verdere verbreding van deze samenwerking met andere regionaal in Limburg opererende instellingen als SBDI, plaatsten beide besturen kanttekeningen. Toch kregen de voorzitters van Het Zuiden (Schepers) en HBL (Van Goethem) de ruimte om verbreding van de samenwerking te laten onderzoeken.

2.6 VROM dacht bij de sanering van SBDI via Het Zuiden en HBL te maken te hebben met twee financieel krachtige instellingen. Daarmee zou bij de bepaling van de noodzakelijke bruidsschat van VROM rekening worden gehouden.

Uit rapporten uit 1995 en 1996 bleek echter, dat de positie van de twee instellingen minder riant was dan VROM had verondersteld. Het inzicht was indertijd niet volledig. Zo beschikte HBL niet over een meerjarenbegroting voor onderhoud. Bij HBL had voor dat doel waarschijnlijk onvoldoende fondsvorming plaatsgevonden.

3. ADVIEZEN 1990–1991

3.1 Inleiding

Voor het in kaart brengen van de gevolgen van mogelijke overname van delen van het bezit van SBDI en/of de SBDI-organisatie kozen Het Zuiden en HBL bewust voor financiële expertise in de volkshuisvesting buiten de kring van reeds betrokken accountants.⁴⁰ Eind mei 1990 werd in de tweede bestuursvergadering van de Beheersstichting de WBL besloten tot de inschakeling van Coopers & Lybrand als extern adviseur.

Aan dat bureau werd door de WBL de opdracht verstrekt voor een onderzoek naar de financiële positie en de toekomstperspectieven van SBDI, alsmede de voorwaarden en condities waaronder een overname van het woningbezit van SBDI zou kunnen plaatsvinden.

De commissie heeft Coopers & Lybrand verzocht om een afschrift van de opdracht. Daarmee wilde de commissie bezien op welke manier de twee elementen uit de opdracht – financiële positie en volkshuisvestelijke overwegingen voor overname – precies waren geformuleerd. Het bureau bleek niet in staat het desbetreffende stuk te overleggen.

Na besprekingen met VROM werden er vervolgoopdrachten verstrekt, onder andere om meer inzicht te krijgen in: a) de financiële situatie en liquiditeitspositie van Het Zuiden en HBL en b) het overleg met financiers van SBDI in verband met de eventuele aflossing van leningen van SBDI door Het Zuiden/HBL.

3.2 Onderzoek

Ruim een maand nadat de onderzoeksopdracht was verstrekt, bracht Coopers & Lybrand op 3 juli 1990 een concept-rapport uit aan de WBL. Dit rapport zou een belangrijke rol spelen in de onderhandelingen tussen de drie instellingen en VROM. Het stuk was gebaseerd op:

- de jaarrekening 1989/1990 van SBDI;
- een nieuw door SBDI opgesteld saneringsplan van januari 1990 en een aantal stukken waarop dit plan gebaseerd was, zoals de globale onderhoudsprognoses en een woningmarktonderzoek;
- prognoses over de periode 1989/1990 tot en met 1998/1999 voor de exploitatie van bejaardenwoningen van SBDI, die in mei 1990 door het NCIV waren opgesteld.

Deze informatie werd marginaal getoetst op aanvaardbaarheid, waarbij Coopers & Lybrand geen verantwoordelijkheid nam voor de betrouwbaarheid en de juistheid van het basismateriaal. In verband met uiteenlopende taxaties vanuit de instellingen nam Coopers & Lybrand een onderhoudskundig adviesbureau in de arm dat de onderhoudsprognoses toetste. Verondersteld mag worden dat Coopers & Lybrand op de hoogte was van de kritiek van VROM en het NCIV op het saneringsplan van de SBDI van januari 1990.

Het saneringsplan van SBDI van januari 1990 vormde een belangrijk vertrekpunt voor Coopers & Lybrand. Het plan werd door VROM gunstiger beoordeeld dan een eerder plan uit februari 1989. Maar een brief van staatssecretaris Heerma van juni 1990 aan het SBDI-bestuur bevatte ook vier belangrijke punten van kritiek.

⁴⁰ De accountant van Het Zuiden was afkomstig van het NCIV-Limburg. De rekening 1990 van HBL werd gecontroleerd door Moret & Limperg. SBDI betrok accountantsdiensten van Foederer. Zowel het NCIV als Moret & Limperg hadden Het Zuiden en HBL geadviseerd inzake de samenwerking in de Beheersstichting de WBL.

In de eerste plaats betrof de kritiek van VROM de voorgenomen verkoop van het meest renderende deel van het SBDI-bezit aan Het Zuiden en HBL. Zo'n actie betekende niet alleen een aantasting van de levensvatbaarheid van SBDI op de lange termijn, maar maakte de instelling ook tot een oninteressante partner voor samenwerking of fusie.

In de tweede plaats werd te gemakkelijk van verliesgevende (deels bestaande) huurverlagingen uitgegaan. Structureel was zo'n beleid door SBDI niet vol te houden.

In de derde plaats moest het groot-onderhoud en de verhuurbaarheid beter worden onderbouwd. Staatssecretaris Heerma schreef: «In dit verband wil ik nog opmerken dat het saneringsplan een periode van 20 jaar in plaats van 10 jaar zou moeten omvatten.» In de vierde plaats was een ingrijpende interne sanering onontkoombaar, waartoe het benodigde plan ontbrak.

Ook de door SBDI gevraagde toets van het NCIV pakte dit keer gunstiger uit. De saneringsmaatregelen waren volgens het NCIV op aanvaardbare wijze tot stand gekomen, en in de gegeven omstandigheden op toereikende wijze weergegeven.

Naast de meeste van de eerdergenoemde punten van VROM plaatste het NCIV evenwel nog de volgende kanttekeningen:

- de haalbaarheid van de aflossing van overfinanciering, waarvan wel de voordelen waren ingeboekt, was discutabel;
- het ontbreken van een complex-gewijze, objectieve onderbouwing van de opgevoerde «haalbare» gekorte huurprijzen;
- met uitzondering van de bejaardenwoningen was een externe, technische inventarisatie en financiële vertaling van te nemen onderhoudsmaatregelen noodzakelijk, evenals een financiële vertaling van maatregelen die voortvloeiden uit het gehouden woningmarktonderzoek.

8 Kritiek VROM d.d. 20 juni 1990 en NCIV d.d. 23 januari 1990, op het saneringsplan van SBDI van januari 1990.

De begeleiding van het onderzoek geschiedde door de voorzitters van Het Zuiden en HBL, Schepers en Van Goethem, ondersteund door adviseur Jacobs van Het Zuiden. Op die manier konden de twee voorzitters tijdens de onderhandelingen terugvallen op een combinatie van de onafhankelijke financiële expertise van Coopers & Lybrand enerzijds, en de economische achtergrond en de kennis en ervaring als oud-HID van Jacobs anderzijds. De laatste had overigens al in een bespreking met VROM en SBDI zijn visie gegeven op de condities en benodigde bedragen bij de sanering van SBDI, alsmede een globale verdeling daarvan over Het Zuiden, HBL en VROM.

VROM bleek het op 30 november 1989 eens met SBDI dat afstoting van het SBDI-bezit in Lelystad en Doetinchem voor de hand lag, maar voelde zich niet genoodzaakt om hiervoor een oplossing te vinden. Eerst was een totaalplaatje nodig voor de sanering, waarin het aandeel van Het Zuiden en HBL waren aangegeven. Wat er «onder de streep» overbleef, kwam als bijdrage van VROM ter discussie.

Jacobs schetste vervolgens een «totaalplaatje». Daarbij ging hij uit van een bedrag van f 35 mln, waarbij ook grofweg het aandeel van Het Zuiden en HBL werd aangegeven, alsmede de bruidsschat van VROM. Terzijde merkte Jacobs nog op dat Het Zuiden zeer ruim in zijn reserves zat, die de instelling graag wilde inzetten in het belang van de volkshuisvesting en/of voor de vergroting van het bezit. Zonder het SBDI-bezit in Doetinchem en Lelystad achtte Jacobs de combinatie gezond.

Afgesproken werd dat Jacobs zijn uiteenzetting op papier zou zetten, vervolgens zou bespreken met de fusiepartners en tenslotte zou voorleggen aan VROM.

9 Weergave verslag bespreking tussen o.a. voormalig HID, Bedaux, en adviseur Jacobs d.d. 30 november 1989.

3.3 Conclusies concept-rapport Coopers & Lybrand van juli 1990

De eerste conclusie van Coopers & Lybrand was dat «kan worden vastgesteld dat de SBDI zich, naar de stand per 30 september 1989 en met de verwachting dat over 1989/1990 (en verdere boekjaren) negatieve resultaten zullen worden gerealiseerd, in een technisch failliete positie bevindt.»⁴¹

Vervolgens maakte Coopers & Lybrand een prognose van de exploitatieresultaten over de periode 1989/1990 t/m 1998/1999. Net zoals het herziene saneringsplan werden hierbij het bezit in Lelystad, Doetinchem en de parkeergarages in Maastricht buiten beschouwing gelaten.

Voor de bejaardenwoningen in het SBDI-bezit werd op basis van de NCIV-prognose een exploitatie-overschot berekend van f 3,7 mln. Hierbij was ten opzichte van de NCIV-cijfers de onderhoudsraming verhoogd met f 2,2 mln.

Op basis van de gegevens uit het saneringsplan werd het nominale exploitatietekort voor de DKP-woningen uit het SBDI-bezit over de periode 1989/1990 t/m 1998/1999 door Coopers & Lybrand geraamd op f 26,4 mln. Deze berekening hield geen rekening met de verplichte storting in de algemene bedrijfsreserve (ABR). Wel werden de kosten van de overfinanciering ad f 12 mln meegenomen.

Opmerkelijk was dat de onderhoudsprognose van de SBDI werd overgenomen (f 12,2 mln prijspeil 1989, f 15,6 mln aangepast voor prijsstijgingen). Het door Coopers & Lybrand in de arm genomen onderhoudskundig adviesbureau, dat de onderhoudsprognose marginaal had getoetst, kwam op een bedrag van f 17,9 à f 20,4 mln uit. Coopers & Lybrand liet die uitkomst, die f 2,5 mln. tot f 5 mln. hoger was dan de onderhoudsprognose van SBDI, bij de berekening van de benodigde saneringsbijdrage van VROM buiten beschouwing.

Het totale geprognosticeerde tekort bedroeg f 22,7 mln, te weten een positief saldo voor bejaardenwoningen van f 3,7 mln en een negatief saldo voor DKP-woningen van f 26,4 mln.

Over de algemene beheerskosten had SBDI aangegeven dat door de samenvoeging van de werkapparaten een besparing van f 0,75 mln per jaar mogelijk was. Coopers & Lybrand merkte daarbij op dat, zelfs als deze besparing werd bereikt, het niveau nog lag boven wat er in de exploitatieprognose was verwerkt, zodat de prognose er niet door zou verbeteren. Verder was nog geen rekening gehouden met eventuele integratiekosten van de instellingen.

Tevens onderstreepte Coopers & Lybrand de noodzaak van verdere maatregelen om de verhuurbaarheid te verbeteren.

⁴¹ Concept-rapport Coopers & Lybrand, d.d. 3 juli 1990, blz. 12.

De uiteindelijke conclusie van Coopers & Lybrand was negatief: «Gelet op de slechte financiële positie op dit moment en de negatieve verwachtingen voor de eerstkomende tien jaar, zijn wij van oordeel dat, vanuit bedrijfseconomisch oogpunt gezien omtrent een overname negatief moet worden geadviseerd.» Het bureau voegde daar nog aan toe: «Indien aan een aantal randvoorwaarden kan worden voldaan kan wellicht, mede vanuit een volkshuisvestelijk oogpunt, toch tot een overname worden besloten». Bij dat laatste noemde Coopers & Lybrand specifiek de volgende voorwaarden:

- een renteloze lening van circa f 15 mln om de overfinanciering af te lossen. Hierdoor werd het exploitatietekort f 12 mln kleiner;
- het verder afstoten van het woningbezit buiten Limburg;
- het zoeken naar structurele oplossingen voor probleem-complexen zoals bijvoorbeeld in Maastricht;
- het op termijn evalueren of het overdragen van complexen in gemeenten, waar de SBDI niet sterk vertegenwoordigd is, zinvol was.⁴²

3.4 Vervolg

Tijdens de onderhandelingen kwam in eind 1990 de vraag op of Het Zuiden en HBL voldoende middelen hadden om SBDI-leningen te herfinancieren. Coopers & Lybrand verschaftte partijen eind september 1990 het gevraagde inzicht in de financiële positie en de liquiditeit van beide instellingen. Nog afgezien van de bereidheid van beide instellingen om middelen voor dat doel ter beschikking te stellen, werd de mogelijkheid tot herfinanciering negatief beoordeeld, in die zin dat de liquide middelen van de corporaties niet groot genoeg waren om zelf een gedeeltelijke herfinanciering te bekostigen.

In het najaar beantwoordde Coopers & Lybrand verschillende vragen die door de onderhandelars op tafel waren gelegd. Dit tastte de hoofdconclusie niet aan.

Op 7 februari 1991 werd op de vooravond van de ondertekening van het convenant nogmaals de hoofdconclusie voor het bestuur van de Beheersstichting de WBL vastgelegd.

«Samenvattend concluderen wij dat op bedrijfseconomische gronden over de overname negatief moet worden geadviseerd. Uit volkshuisvestelijke overwegingen kunt u besluiten om de overname te realiseren.

Op basis van de uitgangspunten zoals opgenomen in ons concept-rapport van 3 juli 1990 en de financiële injectie ten bedrage van f 20,4 miljoen ter vervroegde aflossing van (hoog) rentende leningen lijkt het niet onmogelijk dat over de periode 1 april 1991 tot en met 30 september 2000 een sluitende exploitatie kan worden gerealiseerd.

Gelet op de mate van onzekerheid welke verbonden is aan toekomst gerichte informatie is het uiteraard niet zeker dat de uitkomsten ook daadwerkelijk worden geëffectueerd.»

10 Eindoordeel Coopers & Lybrand d.d. 7 februari 1991.

Het bestuur besloot daarna aan Coopers & Lybrand nog de opdracht te verstrekken om nadere informatie ten behoeve van de financiers op te stellen. VROM had daartoe verzocht in verband met het omzetten van geldleningen van SBDI naar Het Zuiden/HBL, alsmede de beoogde vervroegde aflossing van hoogrentende leningen. Dat rapport verscheen op 3 juli 1991.

⁴² Concept-rapport Coopers & Lybrand, d.d. 3 juli 1990, blz. 13.

3.5 Contra-expertise

beoordeling Deloitte & Touche

In opdracht van VROM ging Deloitte & Touche in op verschillende conclusies van Coopers & Lybrand.⁴³

Allereerst gaf Deloitte & Touche aan dat het rapport van Coopers & Lybrand voorzag in de verdere onderbouwing van het saneringsplan, die door het NCIV wenselijk werd geacht. Gezien het bovenstaande was dit volgens BDO onjuist, aangezien Coopers & Lybrand.

(a) zich baseerde op het herziene saneringsplan van SBDI van januari 1990 en

(b) de uitkomsten van de «second opinion» met betrekking tot de onderhoudsprognose voor de DKP-woningen niet in de berekening van het exploitatietekort meenam.

Een volgende conclusie van Deloitte & Touche luidde dat «op basis van de ter beschikking staande gegevens en de in de financiële modellen gehanteerde parameters is gebleken dat de aannamen betrekking hebbende op de sanering van de SBDI op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en op dat moment als realistisch kunnen worden aangemerkt».

Gelet op het bovenstaande nam men hiermee volgens BDO een discutabel standpunt in. Er waren voldoende indicaties vanuit de hoek van VROM en het NCIV en het onderhoudskundig adviesbureau, dat de prognoses van het saneringsplan met betrekking tot huuropbrengsten en onderhoudslasten beter zouden moeten worden onderbouwd. Coopers & Lybrand maakte overigens zelf een voorbehoud op dit punt, en accepteerden geen verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid en juistheid van de gebruikte informatie.

Deloitte & Touche wees er verder nog op dat Coopers & Lybrand bij de berekening van de contante waarde van de exploitatieprognoses een disconteringsvoet had gebruikt van 10 %, terwijl vanuit meer algemene uitgangspunten een percentage van 9% reëel zou zijn geweest.⁴⁴ Een relatief hoge disconteringsvoet leidde tot een relatief lage contante waarde van de exploitatietekorten en daardoor een relatief lage saneringsbijdrage. Een lagere disconteringsvoet zou tot het omgekeerde hebben geleid.

Voor corporaties is hierbij de feitelijke situatie in de leningenportefeuille doorslaggevend, tenzij er – zoals bij SBDI de bedoeling was – over kon worden gegaan tot substantiële aflossingen ten einde rente te besparen.

beoordeling BDO CampsObers

De volgende kanttekeningen kunnen bij de berekeningswijze van de saneringsbijdrage van Coopers & Lybrand worden gezet:

– het bedrag van f 20,4 mln was door Coopers & Lybrand berekend op basis van de meerjarencijfers voor de DKP-woningen uit het saneringsplan en op basis van door het NCIV berekende meerjarencijfers voor de bejaardenwoningen. Het NCIV had over de meerjarencijfers voor de DKP-woningen opgemerkt dat deze zich beperkten tot een globaal beeld van de toekomstige financiële positie respectievelijk een bandbreedte aangaven waarbinnen de benodigde steun van de overheid gedurende de eerste tien jaar zou komen te liggen. Die onzekerheid werd veroorzaakt, doordat de onderhoudsramingen indicatief waren en doordat nog te weinig onderbouwing bestond voor het te voeren huurbeleid. De

⁴³ Dit was in het kader van de in par. 1.1 genoemde contra-expertise. De staatssecretaris rapporteerde hierover op 8 september 1995 en 9 oktober 1995 aan de Kamer. In opdracht van de commissie bekeek BDO op haar beurt de conclusies van Deloitte & Touche.

⁴⁴ In het rapport van Coopers & Lybrand van juli 1990 werd de discontovoet van 10% niet vermeld, wel in de vervolgrapportage van juli 1991. Door het ministerie van Financiën waren voor de publieke sector uitgangspunten geformuleerd voor de hoogte van de te hanteren disconteringsvoet. Men adviseerde bij kosten-baten analyses van publiek gefinancierde projecten een reële discontovoet van 4 % te hanteren en bij vergelijking van publieke en private financiering van investeringen (investeringskosten + exploitatie) een discontovoet te hanteren, die aansloot bij de door de overheid te betalen nominale rente. Uitgaande van het laatste zou het hanteren door Coopers & Lybrand van een discontovoet van 9 % (gemiddelde rente van staatsleningen in 1990) reëel zijn geweest. Gemiddeld over de jaren 1985–1994 lag de rente op staatsleningen overigens aanzienlijk lager.

f 20,4 mln was geen hard gegeven. Gezien de risico's, die in de exploitatie aanwezig waren, zou het berekende bedrag eerder naar een minimumbedrag dan naar een maximumbedrag tenderen.

– in de berekeningen, die ten grondslag lagen aan het saneringsplan, was nog niet voorzien in de verplichte storting vanuit de exploitatie in de ABR. Er werd dus geen weerstandsvermogen opgebouwd. Als hier wel rekening mee zou zijn gehouden, waren de berekende exploitatietekorten hoger geweest. Hetzelfde gold voor de saneringsbijdrage.

– de in de toekomst verwachte exploitatietekorten waren contant gemaakt naar de datum 1 april 1991 met een discontovoet van 10%. Gezien de actuele kapitaalmarktrente in 1990/1991 was dit percentage aan de hoge kant. Gezien de rente-ontwikkeling in de jaren daarna was dit percentage erg hoog. Door de relatief hoge discontovoet was de saneringsbijdrage relatief laag uitgevallen.

– er werd gerekend met een saneringsperiode van tien jaar vanaf 1 april 1991. Dit tijdstip lag dicht bij de datum waarop het convenant werd getekend (29 maart 1991), maar meer dan een jaar vóór de datum waarop de Stichting de WBL door fusie tot stand kwam (9 september 1992). Een actualisering naar de het tijdstip van de fusie, september 1992, was denkbaar geweest.

Aldus leidde een aantal factoren ertoe dat gegeven bovenstaande systematiek, de saneringsbijdrage te laag uitviel. Rekening houdend met hogere onderhoudskosten en de verplichte storting in de ABR berekende BDO het exploitatietekort over de saneringsperiode van tien jaar op minstens het dubbele van wat Coopers & Lybrand als uitgangspunt had gehanteerd.

3.6 Constateringen

3.1 Enerzijds lieten de conclusies van Coopers & Lybrand niets aan duidelijkheid te wensen over. Het bureau constateerde dat SBDI zich in een technisch failliete positie bevond. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt werd ondubbelzinnig negatief geadviseerd omtrent een eventuele overname van SBDI door de combinatie Het Zuiden/HBL/de WBL.

Coopers & Lybrand bleek in niet in staat – na herhaald verzoek – om de commissie een afschrift van deze onderzoeksopdracht te leveren.

3.2 Anderzijds konden de instellingen volgens Coopers & Lybrand niet vanuit bedrijfseconomische maar wel vanuit volkshuisvestelijke overwegingen tot een overname besluiten, indien er extra maatregelen werden genomen in aanvulling op het saneringsplan van SBDI uit 1990. Maar zelfs dan hield het bureau een slag om de arm: een sluitende exploitatie in de periode tussen 1 april 1991 en 30 september 2000 leek «niet onmogelijk», maar daadwerkelijke effectuering daarvan was «uiteraard niet zeker».

3.3 Bij de onderbouwing van de noodzakelijke saneringsbijdragen van Het Zuiden/HBL/de WBL en VROM door Coopers & Lybrand mochten de nodige vraagtekens worden geplaatst. De becijferingen baseerden zich op gegevens die eerder begin 1990 door zowel VROM als NCIV werden bekritiseerd wegens het ontbreken van:

- een complexgewijze, objectieve onderbouwing van een haalbaar huurprijsbeleid en de structurele gevolgen daarvan voor de exploitatie, alsmede een financiële onderbouwing van maatregelen op basis van een globaal woningmarktonderzoek;
- een volledige technische inventarisatie en financiële vertaling van te nemen onderhoudsmaatregelen;
- een voldoende onderbouwde haalbaarheid van de aflossing van overfinanciering en
- een intern saneringsplan van het werkapparaat.

Staatssecretaris Heerma had bij zelfstandige sanering van de SBDI aangedrongen op een saneringsperiode van twintig jaar. Het rapport van Coopers & Lybrand ging uit van de bij VROM gebruikelijke duur van tien jaar. Ook werd door het bureau geen rekening gehouden met de – door VROM verplichte – stortingen in de algemene bedrijfsreserve, de hogere onderhouds-prognoses van een extern adviesbureau en de integratiekosten van de vier instellingen.

3.4 Gevoeligheidsanalyses voor combinaties van rente-, inflatie- en huurontwikkelingen hadden duidelijk kunnen maken, dat bij de hoogte van de noodzakelijke bijdragen door de sanerende partijen ruime marges in acht moesten worden genomen. Coopers & Lybrand hield verbaal wel slagen om de arm, maar gaf daarvan geen cijfermatige inzicht aan de opdrachtgevers ter onderbouwing van «de voorwaarden en condities waaronder een overname van het woningbezit van SBDI zou kunnen plaatsvinden».

3.5 De onderhandelingspartners die in 1990/1991 probeerden de noodzakelijke saneringsbijdrage voor SBDI te bepalen, hadden op de hoogte moeten zijn van het feit, dat het rapport van Coopers & Lybrand hen een onvoldoende inzicht zou geven. Toch zouden de berekeningen van Coopers & Lybrand de basis vormen voor de bepaling van de bruidsschat, die VROM aan Het Zuiden/HBL voor de sanering van SBDI zou meegeven.

4. ONDERHANDELINGEN

4.1 Inleiding

Begin 1989 ving de inspecteur van het ministerie van VROM, die belast was met de sanering van SBDI, de eerste signalen op van een mogelijke samenwerking tussen SBDI en Het Zuiden/HBL.⁴⁵ Volgens hem nam de voorzitter van Het Zuiden, Schepers, hiertoe initiatieven.⁴⁶

Aan vergaande samenwerking tussen deze instellingen waren voor VROM voordelen verbonden, zoals:

- de beleidsmatig zeer gewenste omzetting van twee NWI's in een toegelaten instelling (TI). Omdat Het Zuiden een toegelaten instelling was konden op deze wijze de toelatingsprocedures voor de NWI's (SBDI en HBL) achterwege blijven;
- het veilig stellen van de financiële belangen van het Rijk door het ontstaan van een krachtige, levensvatbare organisatie met een breed financieel draagvlak. Dit laatste hield verband met de taxatie dat Het Zuiden en HBL er financieel sterk voorstonden.

Voorzitter Van Goethem van HBL schreef op 3 februari 1989 een brief waarin hij staatssecretaris Heerma vertrouwelijk op de hoogte bracht van positief verlopen oriënterende besprekingen tussen de instellingen. Hij vroeg de staatssecretaris om een reactie of een gesprek.

De voordelen van een oplossing van het saneren van SBDI via Het Zuiden/HBL werden dus door de staatssecretaris onderkend. Echter, het spoor van zelfstandige sanering van SBDI wilde hij niet verlaten (zie par. 2.2). Wel liet hij de SBDI in een brief van mei 1989 weten dat hij: «benaderbaar is om in het kader van een mogelijk samengaan een bestuurlijke ondersteuning te overwegen en vormen van overleg te bezien.»

Nadat VROM concludeerde dat ook het herziene saneringsplan van januari 1990 nog te weinig perspectief bood op zelfstandige sanering van SBDI, koerste de staatssecretaris vanaf juni 1990 alleen nog maar aan op een overname/fusie van SBDI door Het Zuiden/HBL.⁴⁷ De toelatingsprocedure van SBDI kon beter worden ingetrokken, omdat de benodigde financiële bijdrage van het Rijk er in de gegeven omstandigheden niet zou komen: «Slechts in het geval dat een saneringsplan afdoende rekening houdt met bovengenoemde punten⁴⁸, daarbij uitgaande van een overname/fusie – en dus «perspectief» verzekerd is – ben ik bereid een bijdrage te overwegen. Alsdan kan nader bestuurlijk overleg plaatsvinden». Een fusie kon pas in beeld komen wanneer SBDI (of de nieuwe instelling) adequate maatregelen voor een totale (financiële) sanering voor de SBDI-poot had opgesteld en ging doorvoeren. Fusering met een «zieke» SBDI betekende slechts een verplaatsing van de problematiek naar de nieuwe gefuseerde instelling.⁴⁹ SBDI trok kort na deze brief van de staatssecretaris het verzoek tot toelating in en zette in op samenwerking/fusie met Het Zuiden en HBL.

Op basis van het inmiddels beschikbare concept-rapport van Coopers & Lybrand van 3 juli 1990 konden de onderhandelingen over de bruidsschat van VROM voor de sanering van SBDI beginnen. Adviseur Jacobs van Het Zuiden zou – nadrukkelijk niet namens VROM – zich manifesteren als trekker van het onderhandelingsproces.

⁴⁵ Initieel was er nog sprake van een samenwerking tussen vier partijen, omdat ook de Stichting Huisvesting Alleenstaanden (SHA) bij de eerste oriënterende besprekingen betrokken was. Gezien de geringe rol van SHA bij de latere onderhandelingen wordt deze instelling in het vervolg buiten beschouwing gelaten.

⁴⁶ In een memo van 18 januari 1989 had betrokkene dat opgemaakt op grond van uitlatingen van de directeur van NCIV-Heerlen.

⁴⁷ Dit blijkt uit een nota van DGVH aan de staatssecretaris d.d. 20 februari 1990, waarin wederom werd gewezen op de verslechterde financiële toestand, het tekortschieten van het herziene saneringsplan en het gebrek aan daadkracht van SBDI-bestuur.

⁴⁸ Bedoeld zijn de kritiekpunten op het herziene saneringsplan van VROM uit par. 3.3.3.

⁴⁹ Nota DGVH aan de staatssecretaris d.d. 20 februari 1990.

Jacobs was in de periode 1981–1986 HID in Limburg en vervolgens burgemeester van Nederweert en later van Brunssum. Als adviseur bracht hij in 1987 de verschillende mogelijkheden voor de toekomst van Het Zuiden in kaart. Hij adviseerde om economische redenen negatief over een overname van woningen van het gemeentelijk woningbedrijf Kerkrade (Eygelshoven).

Namens Het Zuiden legde hij in 1989 de eerste contacten voor oriënterende besprekingen tussen de vier regionaal opererende instellingen in Limburg: Het Zuiden, HBL, SBDI en SHA.

Binnen DGVH werd overwogen om Jacobs als «match-maker» in te zetten, maar de staatssecretaris wilde het initiatief daartoe nadrukkelijk bij de besturen laten. Jacobs bleef echter fungeren als adviseur van Het Zuiden en deed dit gedurende de onderhandelingen tot aan het convenant. Voor alle partijen aan de onderhandelingstafel werd hij gaandeweg het belangrijkste aanspreekpunt, zowel formeel als informeel. Hij was in staat impasses te doorbreken.

Jacobs zette de toon in veel vergaderingen, en hield druk op de ketel. Illustratief voor zijn vooraanstaande rol was bijvoorbeeld:

- Eind november 1989 maakte hij voor het SBDI-bestuur en DGVH een eerste schatting van de totale saneringskosten, die uitkwam op circa f 35 mln. Daarbij gaf hij ook een verdeling aan tussen de bijdragen van Het Zuiden en HBL enerzijds en van VROM anderzijds.
- Hij was van begin 1990 tot en met februari 1991 betrokken bij de begeleiding van het onderzoek van Coopers & Lybrand, alsmede bij de onderhandelingen over de te leveren saneringsbijdragen. Tijdens een gesprek met de onderzoekscommissie op 16 februari 1996 sloot hij niet uit dat hij de geestelijk vader was van de passage in het rapport van Coopers & Lybrand over de mogelijkheid van overname van SBDI-bezit uit volkshuisvestelijke overwegingen (zie par. 4.2.)
- Hij vormde samen met de voorzitters Schepers en Van Goethem de onderhandelingsdelegatie van de drie instellingen tot en met de ondertekening van het convenant.

Informeel stond hij op goede voet met alle belangrijke spelers in de onderhandelingen. Met name Schepers vertrouwde op de economische kennis van de sector, die Jacobs onder andere bij de afdeling Financiële en Economische Zaken van VROM-centraal, en als HID had opgedaan. Hij onderhield goede contacten met zijn opvolger als HID-Limburg, Bedaux, en was goed op de hoogte van de verhoudingen binnen VROM-centraal. Soms kreeg Jacobs – informeel – informatie over gezichtspunten van DGVH. Informele contacten met staatssecretaris Heerma completeerden de belangrijke rol van Jacobs.

Jacobs was dus een belangrijke motor achter de deal. Blijkens stukken adviseerde hij VROM in juni 1990 zelfs om tactisch om te springen met de toelatingsaanvraag van HBL. De toelating van HBL zou kunnen betekenen dat HBL zou afhaken bij de SBDI-sanering.

11 Rol adviseur Jacobs bij onderhandelingen periode 1987–1992.

4.2 Bedrijfseconomische versus volkshuisvestelijke overwegingen

Uit de brief van adviseur Jacobs aan DGVH d.d. 14 augustus 1990 bleek dat de besturen van Het Zuiden/HBL kozen voor volkshuisvestelijke overwegingen, en dus opteerden voor overname van het SBDI-bezit

(minus Lelystad en Doetinchem). Het betrof een voorlopig standpunt naar aanleiding van het concept-rapport van Coopers & Lybrand van juli 1990.

- «1. «HBL/Het Zuiden» zijn bereid over de overname van het woningbezit van SBDI met het departement in overleg te treden. Het concept rapport van Coopers & Lybrand geldt daarbij als belangrijk vertrekpunt.
2. De overdracht van het woningbezit te Lelystad en Doetinchem alsmede de parkeergarage de Heeg wordt beschouwd als een aangelegenheid tussen het ministerie van VROM en het bestuur van de SBDI. Deze laatst raamt hiervoor een bijdrage van f 13,1 mln op basis van reeds gesloten dan wel nagenoeg gesloten overeenkomsten.
3. Op grond van de woningmarktanalyses dient de reeds toegepaste huurmatiging niet te worden losgelaten om de toch al aanwezige toekomstige verhuurrisico's niet nog verder te vergroten.
4. De problematiek van de overfinanciering moet worden opgelost door middel van een in 15 jaren terug te betalen renteloze lening. Deze kan worden geraamd op ca f 15 mln.
5. «HBL/Het Zuiden» zijn bereid in het exploitatietekort t/m 1998/1999 een bijdrage te verlenen van f 7 mln. Dit bedrag zal op het moment van overname beschikbaar worden gesteld en afgeboekt op de ABR van de instellingen. Het ministerie van VROM zal het restant van de berekende exploitatietekorten (ca f 4,5 mln) in de vorm van een bijdrage a fonds perdu beschikbaar stellen.
6. De overname van het SBDI bezit vindt tevens plaats onder de voorwaarde dat waar nodig de contra-garantieverplichtingen van het Rijk gehandhaafd blijven en dat geen overdrachtsbelasting verschuldigd is.
7. «HBL/Het Zuiden» zijn bereid de huidige vacatures alsmede de nieuwe vacatures bij voorrang in te vullen met SBDI-medewerkers. Er mag van worden uitgegaan dat ca 85 % van het SBDI-personeel door HBL/Het Zuiden (Stichting Woningbeheer Limburg) kan worden ingepast. De restant-problematiek is vooralsnog P.M. geraamd en wordt beschouwd als een zaak van de SBDI. Wellicht samen met het Ministerie van VROM.
Het is mij bekend dat het bestuur van SBDI het met dit standpunt niet eens is en vindt dat «HBL/Het Zuiden» in principe al het personeel moet overnemen.
8. Voor wat betreft het tijdpad stellen HBL/Het Zuiden dat voor 1 oktober a.s. de principebesluiten moeten zijn genomen en dat de overname per 1 januari 1991 moet worden geëffectueerd».

Om aan te geven hoe zeer de onderhandelende voorzitters hun nek uitstaken schreef Jacobs aan het eind van de brief: «Wetende dat in het concept-rapport van Coopers & Lybrand nog geen rekening is gehouden met verplichte stortingen in de ABR, de onderhoudsprogramma's vele risico's in zich bergen en nog nader moeten worden onderbouwd, en dat er naar de toekomst toe grote verhuurrisico's bestaan, zijn de voorzitters van HBL en Het Zuiden bereid bovenstaande als uitgangspunt te nemen voor het overleg op 19 september a.s. (...). Indien dit overleg in positieve zin wordt beëindigd zijn zij bereid de respectievelijke besturen vóór 1 oktober a.s. de conclusies voor definitieve besluitvorming voor te leggen.»

12 Brief adviseur Jacobs van 14 augustus 1990 aan DGVH over overname SBDI.

De besturen van Het Zuiden en HBL bleken dus bereid risico's te nemen met de overname van het SBDI-bezit in ruil voor een maximum-bedrag van VROM voor de sanering van de instelling. Deze standpuntbepaling bracht met zich, dat de status van het rapport van Coopers & Lybrand veranderde. Waar eerst sprake was van een advies over de overname van SBDI diende het nu als financieel basisstuk om de hoogte van de bruidsschat te bepalen, die VROM bij de sanering van SBDI zou moeten meegeven aan Het Zuiden en HBL.

4.3 Opties voor VROM in het najaar 1990

scenario's

DGVH zette in een nota aan de staatssecretaris van 18 september 1990 de mogelijkheden tot sanering van de SBDI nog eens op een rij. Drie scenario's werden onderscheiden:

- (a) fuseren/overname van SBDI door Het Zuiden/HBL;⁵⁰
- (b) zelfstandige sanering van SBDI met een rijksbijdrage en
- (c) faillissement van SBDI.

(a) Een fusie/overname van SBDI door HBL/Het Zuiden had de volgende financiële consequenties:

– bijdrage VROM

1. Lelystad	f 3,9 mln
2. Doetinchem	f 4,2 mln
3. parkeergarages	f 5,0 mln
4. overname woningbezit door HBL/Het Zuiden	f 3,7 mln
5. equivalent renteloze lening ad f 15 mln	f 12,0 mln
totaal	f 28,8 mln
– bijdrage HBL/Het Zuiden	f 7,0 mln
totale kosten sanering	f 35,8 mln

(b) Bij een vergelijkbare financiële injectie van het Rijk als in het eerste scenario zou een zelfstandig voortbestaan van de SBDI wellicht tot de mogelijkheden behoren. Tegen dit scenario pleitten evenwel een aantal factoren:

- de bijdrage van HBL/Het Zuiden zou dan door het Rijk gecompenseerd moeten worden;
- bestuurskracht en management van de SBDI waren op dat moment onvoldoende om deze kar te trekken;
- de SBDI zou alle betrokken partijen als probleemcorporatie blijven achtervolgen.

(c) Bij faillissement van de SBDI, dan moest rekening worden gehouden met een aanzienlijk groter verlies voor het Rijk. Immers, in dat geval was het noodzakelijk alle complexen te verkopen aan toegelaten en/of particuliere instellingen. Per complex zou men moeten berekenen welke «bruidsschat» meegegeven zou moeten worden.

13 Opties voor VROM; nota inzake sanering SBDI, d.d. 18 september 1990.

Financiële bijdragen van VROM waren dus in alle gevallen onontkoombaar.

Voorzien van de nodige kanttekeningen, was het geprognostiseerde tekort voor de saneringsperiode van tien jaar voor het resterende SBDI-bezit door Coopers & Lybrand bepaald op f 22,7 mln. Zoals blijkt uit tekstschemata 13 betrof dat voor Het Zuiden/HBL uitsluitend de optelsom van: de overname woningbezit, en het equivalent renteloze lening en de bijdrage van Het Zuiden/HBL (4+5).⁵¹ De overige posten hadden

⁵⁰ De posten 1 t/m 3 uit het tekstkader 13 kwamen opgeteld overeen met punt 2 uit de brief van Jacobs (zie par. 4.3). Punt 4 had men direct afgeleid uit Coopers & Lybrand; Jacobs kwam f 0,8 mln hoger uit, waarschijnlijk omdat hij bij de algemene beheerskosten een voorziene bezuiniging van f 0,75 mln niet op voorhand inboekte. Punt 5 vormde de contante waarde van een renteloze lening van f 15 mln tegen 8% voor een termijn van tien jaar; het verschil met de door Jacobs gevraagde vijftien jaar zou neerkomen op een extra bijdrage van VROM van f 6 mln.

⁵¹ In een nota van DGVH d.d. 2 november 1990 stond: «Op dit moment kan worden geconcludeerd, dat HBL/Het Zuiden met name op het punt van het groot-onderhoud bereid is een risico te willen accepteren. Gesteld zou kunnen worden dat HBL/Het Zuiden bereid zijn om op mogelijke voordelige resultaten in de toekomst (na 1998) een voorschot te nemen door zelf f 7 mln bij te dragen.»

betrekking op andere overname-partners. In hoofdstuk 3 bleek dat dit het verschil was tussen enerzijds het positieve exploitatieresultaat van f 3,7 mln voor de bejaardenwoningen en anderzijds het verwachte tekort van f 26,4 mln voor de DKP-woningen uit het SBDI-bezit.

Deze rekensom werd door VROM nog nader bekeken. Latere, eigen VROM-berekeningen van 2 november 1990 wezen op een hogere bijdrage in de sanering van SBDI door Het Zuiden/HBL van f 24 tot f 32 mln. Overleg tussen VROM en de financiers van SBDI moest uitwijzen in hoeverre de aflossing van SBDI-leningen mogelijk was. Coopers & Lybrand had immers als één van de randvoorwaarden bij de bepaling van de benodigde saneringsbijdrage een vervroegde aflossing van bepaalde uitstaande leningen genoemd.

Gezien de negatieve conclusie van Coopers & Lybrand voor de overname van het SBDI-bezit vanuit bedrijfseconomische overwegingen was de bereidheid bij Het Zuiden/HBL gering om met een kleinere bruidsschat van VROM genoegen te nemen dan door Jacobs was voorgesteld. Toch werden door VROM de mogelijkheden bekeken om op een lagere bijdrage uit te komen. Men dacht aan maximaal f 20 mln.⁵² ⁵³

gemeenten

VROM voorzag problemen bij eventuele inschakeling van de circa 50 gemeenten bij de saneringsproblematiek van SBDI. Tot dusverre was het bij saneringen gebruikelijk geweest om gemeenten bij saneringen te laten mee betalen. VROM zag op tegen de complexiteit van gemeentelijke betrokkenheid in het geval van de WBL. Ook was overleg noodzakelijk met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën.

De nadelige precedentwerking van de WBL voor toekomstige gemeentelijke financiële betrokkenheid bij saneringen werd uiteindelijk voor lief genomen. De praktische voordelen gaven uiteindelijk de doorslag bij de opstelling: gemeenten zouden niet vooraf bij saneringen worden betrokken.

Een belangrijk doel van VROM was om de contra-garanties (herverzekering van het risico van gemeentegaranties bij het Rijk) te beëindigen. Een uitzondering hierop vormde een aantal artikel 12 gemeenten, omdat daar de instemming van de minister van Binnenlandse Zaken voor nodig was.

Verder zou VROM van Maastricht een financiële bijdrage eisen wegens het tekort schietend toezicht⁵⁴. Doetinchem en Lelystad, waarin af te stoten SBDI-bezit lag, kregen te horen dat VROM de voorgenomen overdracht van bezit in die gemeenten in het kader van het totale saneringsplan zou beoordelen.

4.4 Op weg naar een accoord

vrij baan voor overname SBDI door Het Zuiden/HBL

Op 8 november 1990 vond een gesprek plaats tussen de staatssecretaris en de besturen van SBDI, HBL en Het Zuiden. Aan de vooravond van dat overleg had DGVH de balans nog eens opgemaakt. Uit een nota van 2 november 1990 bleek dat Het Zuiden en HBL in de stellige verwachting verkeerden, dat er tijdens dat overleg «spijkers met koppen geslagen» konden worden, dat wil zeggen: de instemming van VROM met de beoogde overname van SBDI. Wanneer dat niet het geval mocht zijn, dan zou men de deelname aan sanering heroverwegen, met andere woorden: «dan was het een probleem van Heerma.»⁵⁵

De staatssecretaris gaf in deze vergadering aan dat hij de zaak rijp achtte om een deal te sluiten. Er waren echter nog open einden. De totale

⁵² De nota van DGVH d.d. 18 september 1990, beschreef de gecombineerde ABR-positie van alle instellingen (niet te verwarren met eerder berekende solvabiliteitspercentages). Zonder de overname-transactie als boven omschreven bedroeg die 26%, na verwerking van ieders bijdragen steeg die tot 49%. Die posities bewogen zich ruim boven de 12,5%-grens van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Op grond hiervan verzocht VROM later de instellingen om een hogere bijdrage. Deze opstelling was echter nauwelijks een hard gegeven, omdat de daarvoor noodzakelijke meerjarenramingen ontbraken.

⁵³ In de hier gepresenteerde financiële opstelling stonden de parkeergarages opgenomen onder de VROM-bijdragen. Tijdens de onderhandelingen werd het gemeentebestuur van Maastricht onder druk gezet om die over te nemen, hetgeen ook gebeurde.

⁵⁴ Bedoeld werd het verzuim om eerste hypotheek te vestigen op de woningen van SBDI die met behulp van gemeentegarantie/rijkscontragarantie waren gebouwd.

⁵⁵ Nota DGVH aan staatssecretaris Heerma, d.d. 2 november 1990.

saneringskosten waren nog niet exact te berekenen, omdat die afhankelijk waren van de uitkomsten van overleg met:

- a) de financiers over de aflossing/overdracht van leningen;
- b) de gemeente Maastricht over de overname van de parkeergarage;
- c) het ministerie van Financiën.

Verder vroeg de staatssecretaris of Het Zuiden en HBL bereid waren om meer bij te dragen dan de tot dusverre geboden f 7 mln. Het Zuiden gaf daarbij aan dat er extra ruimte kon ontstaan als de beoogde overname van Eygelshoven van de gemeente Kerkrade bij deze transactie zou worden betrokken (zie par. 6.5). Voor de overname van Eygelshoven had Het Zuiden in principe f 4 mln uitgetrokken. Als VROM een bijdrage aan deze transactie kon leveren, waardoor Het Zuiden minder hoefde te financieren, zou eenzelfde bijdrage voor de sanering van de SBDI worden ingezet.

De staatssecretaris benadrukte overigens dat er na de transactie geen restant van de SBDI over diende te blijven. Hierbij doelde hij op de eerder beoogde overname van het beter renderende deel van het SBDI-bezit en het achterblijven van een deel van het SBDI-personeel.⁵⁶

Op 26 november 1990 ging het algemeen bestuur van Het Zuiden akkoord met de overname van de SBDI-woningen onder het voorbehoud dat de eigen bijdrage maximaal f 3,5 mln zou bedragen en de exploitatieresultaten over de komende tien jaar op saldo 0 konden uitkomen.

Op 28 november ging het algemeen bestuur van HBL akkoord met de overname. Het bestuur vroeg zich wel af «wat deze deal nu concreet oplevert». Voorzitter Van Goethem gaf aan dat pas na tien jaar eventueel positieve resultaten zouden ontstaan.⁵⁷

In de twee besturen namen de twee voorzitters een dominante positie in. Ondanks aarzelingen over de overname/samenwerking met SBDI in de bestuurlijke achterbannen werd hen weinig in de weg gelegd.

Het negatieve bedrijfseconomische advies van Coopers & Lybrand vormde aanleiding voor de bestuursleden Perlitius en Van Montfoort van Het Zuiden om kritische vragen te stellen. Zij plaatsten kanttekeningen bij de voorgestelde transactie (exploitatie na 1999 negatief, aflossing renteloze lening van 15 mln). De transactie werd door Schepers en Jacobs vooral vanuit volkshuisvestelijke overwegingen, en de belangen van SBDI-personeel beargumenteerd. Hier werd tevens de maximale grens van de inzet van Het Zuiden van f 3,5 mln onderstreept. Eventuele aarzelingen bij HBL waren in de notulen van het algemeen bestuur d.d. 28 november 1990 zeer terughoudend geformuleerd («wat levert de deal nu concreet op?», «is er een verplichting tot overname van het SBDI-personeel?»).

Uit het omvangrijke dossier van de Het Zuiden/HBL/de WBL bleek, dat bestuursleden behoedzaam waren met kritiek op het werk van de voormannen. Dat bevorderde solistisch optreden van de voorzitters. Die konden meestal alleen ondersteund door Jacobs onderhandelen.

Het management en eventuele financiële deskundigen waren aan de hoofdtafel meestal afwezig. Onderhandelingen over de overname van Eygelshoven deed de voorzitter van het Zuiden alleen, zonder ondersteuning van het management of financieel deskundigen. Dat laatste gold ook voor de afronding van de aanbesteding van het kantoor.

⁵⁶ Zie de brief van Jacobs (par. 4.2) waarin sprake was van een gedeeltelijke overname van bezit en een garantie werd gegeven voor 85% van het SBDI-personeel.

⁵⁷ Van Goethem in de vergadering van het algemeen bestuur d.d. 28 november 1990: «Over de inhoud van het te verwerven woningbezit bestaat slechts beperkt zicht, omdat de woningen met de «fietsmethode» zijn doorgenomen.»

Voor de opstelling van Het Zuiden en HBL was overigens van belang dat Jacobs een mogelijke kentering naar een positieve exploitatie na tien jaar verwachtte. In een toelichting op de beoogde transactie op een bestuursvergadering nam dat de critici de wind uit de zeilen.

De waarschuwing van de interim-manager van Het Zuiden, Van de Weijer, afkomstig uit de NCIV-Heerlen, maakte nauwelijks indruk op de dagelijkse besturen. Zijn notitie d.d. 14 september 1990, waarin hij grote financiële problemen voorzag bij de voorgenomen SBDI-transactie, werd niet geagendeerd voor een vergadering van het algemeen bestuur.

14 De positie van de voorzitters in hun besturen van HBL en Het Zuiden tijdens de onderhandelingen. najaar 1990

nadere uitwerking financiële aspecten

Na het gesprek van 8 november 1990 bleven VROM, de SBDI en Coopers & Lybrand werken aan de onderbouwing van de saneringsbijdrage. VROM werkte intern met een maximumbedrag voor de bijdrage van f 20 mln en greep alle mogelijkheden aan om tot verlaging te komen. Voorbeelden hiervan zijn het verrekenen van het positieve effect van vervroegde aflossing van de overfinanciering, de transactie rond Eygelshoven⁵⁸ en opmerkingen over de onderhoudskosten van het SBDI-bezit:

(a) Met een saneringsbijdrage van VROM van f 20,4 mln (f 14,5 mln om de overfinanciering vervroegd af te lossen en f 5,9 mln voor afkoop van huurkortingen) zou de contante waarde van de exploitatieresultaten op + f 1,1 mln uitkomen. Dit resultaat werd overigens alleen bereikt als de financiers mee zouden werken aan vervroegde aflossing en ze geen claims zouden indienen in verband met overeengekomen boeterentes. DGVH wilde dit voordeel van f 1,1 mln verrekenen in de hoogte van saneringsbijdrage. Van Goethem gaf echter aan dat hij dat laatste volstrekt onaanvaardbaar vond.⁵⁹

(b) Eind 1990 kon de bijdrage van Het Zuiden aan de sanering van SBDI omhoog van f 3,5 mln naar f 6,5 mln⁶⁰. Dat hield direct verband met de beoogde lagere prijs (f 2 mln) voor de overname door Het Zuiden van Eygelshoven van de gemeente Kerkrade alsmede de toezegging van Schepers dat Het Zuiden f 1 mln extra zou inbrengen.

(c) VROM had voorts nog opmerkingen bij de aannames, die Coopers & Lybrand had gehanteerd bij de onderhoudskosten voor de SBDI-woningen. Bij nadere analyse was een verschil gebleken tussen het gemiddelde onderhoud van de laatste vijf jaar door SBDI en de door Coopers & Lybrand veronderstelde bedragen tijdens de saneringsperiode. Van Goethem maakte in een brief van 24 januari 1991 aan Coopers & Lybrand echter duidelijk dat er geen enkele reden bestond om af te wijken van eerdere uitgangspunten: «aan nieuwe cijfers hebben wij in dit stadium geen behoefte.»

Op 7 februari 1991 ondersteunde Coopers & Lybrand de visie van voorzitter Van Goethem dat de f 1,1 mln niet in mindering moest worden gebracht op de saneringsbijdrage van VROM. Het bureau verwees naar een aantal andere onderwerpen die buiten beschouwing werden gelaten, zoals onzekerheden in de exploitatie, integratiekosten en de stortingen in de ABR om weerstandsvermogen op te bouwen. De risico's werden

⁵⁸ Zie de uitgebreide toelichting op Eygelshoven in Hoofdstuk 6.

⁵⁹ Hierbij tekende hij aan: «nominaal blijft immers sprake van een verliessaldo, hoe aardig het contante jurkje daaromheen ook mag zijn. Bovendien is dit de resultante van een langdurige periode, terwijl de «vruchten» daarvan nu reeds in mindering zouden worden gebracht bij het overigens ontbreken van normaal te achten onderhoudsfondsen en algemene bedrijfsreserves».

⁶⁰ Zie over de problematiek van Eygelshoven par. 6.5. Een van de basisstukken waarop de passage hier doelt is bijvoorbeeld de nota van de DG Volkshuisvesting aan de staatssecretaris van 19 december 1990.

nogmaals duidelijk op tafel gelegd, waarna werd geconcludeerd dat op bedrijfseconomische gronden negatief moest worden geadviseerd over de overname van SBDI door Het Zuiden/HBL, maar dat uit volkshuisvestelijke overwegingen besloten kon worden om de overname te realiseren.

afronding onderhandelingen

Op 14 februari 1991 vond de afronding van de onderhandelingen plaats. De staatssecretaris wees de andere partijen op het vooruitzicht op toekomstige voordelen door een hogere huurtrend, dan tot dusverre was aangenomen. Hier speelde de bij de Kamer aanhangige Tussenbalans een rol, waarbij huurverhogingen van vier keer 5,5 % waren afgesproken.⁶¹ Verder leverde hij de claim in op de f 1,1 mln, de contante waarde van het exploitatieresultaat.

Ook toen was overigens al de vraag op zijn plaats of de gunstige effecten van dergelijke huurverhogingen voor het SBDI-bezit wel te realiseren waren.

De huurverhoging van 3 % naar 5,5 % leverde, in verband met de nog lopende bijdragen, voor de bejaarden-woningen (regeling 1968) pas na 1997 extra revenuen op. Tot 1997 werd de rijksbijdrage met de jaarlijkse huurverhoging afgebroken. Over een periode van tien jaar was dat in totaal ca. f 1,5 mln. Voor de – veelal slecht verhuurbare – DKP-complexen leverde de extra huurverhoging over de periode tot 2000 geen extra opbrengsten. Integendeel, zij werden daardoor nog slechter verhuurbaar. De huurverhogingen konden de financiële problematiek in de saneringsperiode van SBDI dus slechts marginaal beperken. Voor de periode na 2000 waren de huurverhogingen wel interessant, maar op dat moment moest ook rekening worden gehouden met mogelijke andere nadelige effecten van de ruimschoots aanwezige DKP-complexen in het bezit van SBDI.

De manier waarop staatssecretaris Heerma tegen het onderhandelingsresultaat aankeek werd door hem kernachtig verwoord tijdens de opening van het WBL-kantoor in september 1991.

«(...) Ja, die SBDI. Er zijn dossiers en kranten over vol geschreven. U en ik zullen zeker zeggen dat deze zaak niet de schoonheidsprijs verdient. Het zou dan ook makkelijk en verleidelijk (geweest) zijn dat men daar (weer) breedvoerig bij blijft stilstaan en om mogelijk wederom op deze affaire te «schieten».

Een oplossing brengt dat echter niet zo snel. Toen het probleem op mijn tafel kwam, heb ik me eerlijk gezegd niet zo bezig gehouden met het SBDI-verleden. Voorop voor mij stond om gezamenlijk – ieder naar zijn eigen verantwoordelijkheid – te proberen een goede volkshuisvestelijke oplossing te vinden en om te bepalen welke prijs dat waard zou zijn. Of zoals een Fries gezegde stelt: leven als vrienden, rekenen als vijanden.

Ik heb gemerkt dat ook Limburgers zo'n gezegde kennen. Vooral de besturen van Het Zuiden en HBL hebben daar blijk van gegeven en de heer Schepers heeft daarbij een centrale, initiërende rol vervuld.

Ik moet hen – die hun nek hebben uitgestoken – hiervoor mijn complimenten en mijn dank uitspreken. Zonder deze medewerking zou de oplossing van de SBDI-problematiek nog veel moeilijker en nog veel kostbaarder zijn geweest. Ook de bewoners zouden wel eens slechter af geweest kunnen zijn. (...)»

15 Staatssecretaris Heerma tijdens de opening van het WBL-kantoor d.d. 3 september 1991.

⁶¹ De staatssecretaris gaf in het mondeling overleg (22 300 XI, nr. 50) met de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op 27 november 1991 aan dat bij de onderhandelingen in dit stadium duidelijk werd dat de maatregelen in het kader van de Tussenbalans (21 998, nr. 1) onder meer zouden leiden tot een huurverhoging van 5,5 % in plaats van 3 %. «De claims die op dat moment nog op tafel lagen voor onder meer overdrachtskosten en personeelskosten zijn weggestreept tegen de effecten van die huurverhoging.»

voortzetting contra-garanties door het Rijk

Hierboven bleek dat VROM van de contra-garanties af wilde. Bij sommige saneringen van instellingen was het VROM gelukt om van die herverzekering van gemeentelijke risico's af te komen. Het opzeggen van de contra-garanties bleek aan de vooravond van de ondertekening van het convenant (29 maart 1991) echter nog een uitermate lastig punt, omdat het gemeentebestuur van Maastricht sterk hechtte aan voortzetting van deze rijksbetrokkenheid; bepaalde gemeenten niet zelf over opheffing konden beslissen⁶² en sommige financiers voortzetting eisten.

Argumenten om te breken met de contragaranties luiden:

(1) het beperkte gemeentelijke risico na sanering van SBDI via de beoogde overname en

(2) anticiperen op de toekomstige uitoefening van gemeentelijk toezicht binnen de beoogde ordening in de volkshuisvesting.⁶³

Bij het eerste argument, het beperkte risico, werd in een nota d.d. 22 maart 1991 gewezen op de gunstige positie van de gezamenlijke ABR van de instellingen na de beoogde transactie en de te verschaffen zekerheden door de instellingen. In deze nota staat de opmerkelijke passage:

«Wanneer HZ/HBL/SBDI in financiële problemen komt, zal het CFV (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting) saneringssteun geven. Slechts indien zo'n saneringssteun onvoldoende is, of überhaupt zinloos lijkt, zal effectuering van een garantie actueel worden.» De opsteller van de nota wees er overigens op dat dit argumenten waren, die ook het Rijk konden worden voorgehouden om de contra-garantie voort te zetten.

Bij het tweede argument, toezicht en ordening in de volkshuisvesting werd vooruitgelopen op de ordening in het toekomstige Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Financiële risico's leverden een extra prikkel voor adequaat gemeentelijk toezicht. Het was logisch om goed te letten op de continuïteit van de instellingen als gemeenten zelf financiële risico's zouden lopen. Daarbij werd aangetekend: «Tussen de gemeenten (Maastricht met name) en VROM moeten afspraken te maken zijn over vormen van verscherpt toezicht».

Juridisch stond VROM niet sterk met het afbreken van de rijksgaranties. Aan een «openbare» discussie over het garantiebeleid van VROM in dit soort gevallen was evenmin behoefte. Bestuurlijk was afschaffing van contra-garanties complex en behelsde de sanering van SBDI omvangrijke bedragen.

Gelet op het voorgaande was het de vraag of dit aspect voor VROM zwaarwegend genoeg was om «de afbreukrisico's bij de SBDI-oplossing te aanvaarden als de gemeenten (per saldo) weigeren garanties te verstrekken zonder contra-garanties.»⁶⁴ Uiteindelijk werden de contra-garanties door het Rijk bij de SBDI-transactie gehandhaafd, echter onder de conditie dat de leningsvoorwaarden in tact bleven.

bruidsschat

Op 29 maart 1991 werd het convenant getekend door Het Zuiden en HBL, de SBDI en de Staat der Nederlanden (zie par. 5.1). Dit leidde tot de volgende bijdragen van partijen:

⁶² Dit waren de zogenaamde artikel 12 gemeenten, die kampten met tekorten en toezicht in het kader van de gemeente financiën door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁶³ Nota DGVH aan staatssecretaris Heerma d.d. 19 maart 1990.

⁶⁴ Nota DGVH aan staatssecretaris Heerma d.d. 22 maart 1991.

Bijdrage VROM		f 21,6
* overdracht bezit in Lelystad	f 3,8	
* overdracht bezit in Doetinchem	f 3,7	
* parkeergarages Maastricht	f 3,7	
* overdracht bezit aan HZ/HBL	f 10,4	
Bijdrage Maastricht (parkeergarages)		f 4,0
Bijdrage Het Zuiden en HBL		f 10,0

16 Bijdrage van convenantpartners d.d. 29 maart 1991 (in miljoenen).

Bijdrage per woning

Vergeleken met de sanering van andere NWI's in dezelfde periode was VROM per woning een relatief laag bedrag kwijt. Dat blijkt uit een vergelijking van gegevens in de volgende tabel, die voorkwam in een bijlage van een nota aan de staatssecretaris d.d. 30 januari 1991.

	totaal (X F 1 mln)	bedrag VROM	bedrag gemeente	% VROM	% dekking rijksgarantie	VROM-kosten per woning
SSVW Lelystad	2.6	2.3	0.3	88	100	15 000
SSH-Amsterdam	18.0	12.5	5.5	70	80	2 000
De Terp, Almelo	6.8	6.3	0.5	93	100	65 000
SGW-Hoogeveen	7.5	7.4	0.1	99	92	95 000
ASVBH-Vlaardingen	5.2	2.6	2.6	50	50	5 500
Helena-Huizen/Nunspeet	1.9	1.7	0.2	90	88	80 000
SBDI	35.6	21.6	4.0	61	77	5 600

In absolute termen was de sanering van SBDI duidelijk de kostbaarste operatie voor VROM, zo blijkt uit de tabel. Zichtbaar was echter ook hoe anderen dan VROM een substantiële bijdrage leverden aan de sanering.

De tabel gaf evenwel niet het verschil aan tussen de bruidsschat voor de overname van SBDI-bezit in Lelystad en Doetinchem enerzijds en de bruidsschat van Het Zuiden en HBL anderzijds. Voor de 367 woningen naar Doetinchem/Lelystad werd in totaal door VROM een bedrag van f 7,5 mln of f 20 500 per woning meegegeven. Voor de resterende SBDI-woningen – exclusief parkeergarages – betaalde VROM f 10,4 mln. Tussen deze woningen bevonden zich natuurlijk de redelijk renderende 957 bejaardenwoningen, terwijl in totaal 2547 problematische huurwoningen uit het SBDI-bezit overgingen, die vielen onder het dynamische kostprijsregime. Als het saneringsbedrag van f 10,4 mln alleen gerelateerd zou worden aan deze laatste categorie dan was de VROM-bijdrage per woning ruim f 4000.⁶⁵

Uit het feit dat voor het SBDI-bezit dat werd overgedragen aan Doetinchem/Lelystad vijf keer zoveel saneringssteun werd uitgetrokken dan voor het overige SBDI-bezit mogen evenwel geen overhaaste conclusies worden getrokken.

Bij elke sanering moet rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden zoals de lokale en regionale woningmarkt, leegstand, de stand van het onderhoud en mutatiegraad. Dit laatste was echter door VROM noch door de overnemende instellingen voldoende onderzocht.

Voorts is in dit geval een verschil dat Het Zuiden en HBL zelf aan hebben geboden om SBDI-bezit over te nemen, terwijl dit aan Lelystad en Doetinchem werd gevraagd. Desondanks blijft het verschil opvallend groot.

4.5 Constateringen

4.1 Ondanks het herhaalde negatieve advies vanuit bedrijfseconomische overwegingen kozen Het Zuiden/HBL/de WBL toch voor een overname van het SBDI-bezit met een saneringsbijdrage van VROM. Hierbij gaven volkshuisvestelijke argumenten de doorslag. De overnemende instelling maakten duidelijk zich bewust te zijn van de grote risico's die zij namen.

4.2 Bij de bepaling van de bruidsschat accepteerden de overnemende instellingen de volgende «open einden»:

- geen rekening was gehouden met de verplichte stortingen in de ABR,
- er was geen volledig inzicht in het noodzakelijk onderhoud (hogere ramingen werden niet meegenomen) en

⁶⁵ Hier werd gerekend met de ruim 3800 woningen, zoals die in het concept-rapport van Coopers & Lybrand per 30 juli 1989 voorkwamen (= stand 30 september 1990). In Flevoland stonden 230 woningen en Gelderland 137, die niet werden overgedragen aan Het Zuiden/HBL/de WBL. Coopers & Lybrand ging uit van een exploitatie van 957 bejaardenwoningen en 2547 huurwoningen onder het regime van de dynamische kostprijs.

c) de verhuurrisico's in meerjarig perspectief van het SBDI-bezit en de te verwachten integratiekosten bleven buiten beschouwing.

Tussen het concept-rapport van Coopers & Lybrand van juli 1990 en de ondertekening van het convenant op 21 april 1991 werd geen opdracht gegeven om deze «open einden» financieel te vertalen, terwijl wel aandacht werd besteed aan argumenten van VROM om de hoogte van de saneringsbijdrage te verlagen.

Het zou voor de hand hebben gelegen om in de loop van de onderhandelingen alle «open einden» in het stuk van Coopers & Lybrand financieel te vertalen. De overnemende instellingen kozen evenwel niet voor een offensieve opstelling om tot een hoger saneringsbedrag te komen.

4.3 Formeel was er wellicht sprake van twee gescheiden trajecten tussen (a) de sanering van SBDI via Het Zuiden/HBL/de WBL en (b) de overname van Eygelshoven van de gemeente Kerkrade door het Zuiden, maar feitelijk was dat niet het geval. Er was sprake van «communicerende vaten» Doordat een lagere bijdrage werd afgesproken voor de overname van Eygelshoven was Het Zuiden bereid f 3 miljoen meer in de sanering van het SBDI-bezit te stoppen.

De gemeente Kerkrade kwam de gemaakte afspraken over de overname van Eygelshoven door Het Zuiden, niet na, waardoor de WBL per saldo f 2 miljoen direct nadeel ondervond.

4.4 VROM had voor zichzelf een plafond geformuleerd van f 20 mln. als saneringsbijdrage voor het SBDI-bezit. Het uiteindelijke bedrag op 21 maart 1991 kwam uit op f 21,4 mln. Van dat bedrag was f 7,5 mln. of ruim f 20 000,- per woning uitgetrokken voor voor de sanering van het SBDI-bezit in Lelystad/Doetinchem en f 3,7 mln. voor de parkeergarages in Maastricht. De resterende f 10,4 mln. moest voorzien in de sanering van met name de 2 547 SBDI-huurwoningen onder het regime van de dynamische kostprijs. Het Zuiden/HBL kreeg ruim f 4 000,- per woning.

Deze laatste bijdrage per woning stak voor VROM zeer gunstig af bij andere saneringen van NWI's in die periode. Daarbij moet wel worden bedacht dat iedere sanering op zich uniek is.

4.5 VROM accepteerde dat de berekeningen van Coopers & Lybrand werden uitgevoerd met behulp van gegevens, die in een eerder stadium door VROM en het NCIV. als onvoldoende waren beoordeeld.

4.6 In verband met dreigende afbreukrisico's voor een – voor VROM – zeer gunstige transactie met Het Zuiden/HBL/de WBL ging VROM accoord met voortzetting van rijkscontragaranties. Daarbij werd gewezen op de relatie met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting bij toekomstige financiële problemen, alsmede de mogelijkheid van verscherpt toezicht op de nieuwe instelling.

4.7 De onderhandelende voorzitters Schepers (Het Zuiden) en Van Goethem (HBL) – waarbij Het Zuiden werd ondersteund door adviseur en oud-HID in Limburg, Jacobs – hadden bij VROM een capabele indruk achter gelaten. In combinatie met het beeld van financieel gezonde instellingen met een goede ABR-positie poogde VROM vooral financieel het onderste uit de kan te halen. Diepgaand onderzoek naar de financiële en bestuurlijke situatie of de kwaliteiten van het werkapparaat van de Beheerstichting de WBL achtte VROM overbodig. Bovendien leverden dat volgens VROM een afbreuk-risico op.

4.8 Gemeenten, met uitzondering van Maastricht door de transactie met de parkeergarages, speelden geen rol bij het tot stand brengen van het convenant van 29 maart 1991. VROM vroeg de gemeenten nooit om

mee te praten over de sanering van SBDI door Het Zuiden/HBL, tenzij er sprake was van concrete directe belangen vanuit het SBDI-bezit. De gemeenten hadden ook geen enkele behoefte om te mogen aanschuiven aan de onderhandelingstafel. Gemeenten manifesteerden zich in deze periode op geen enkele manier als «toezichhoudende» groep. Pas na de invoering van de BBSH ging dit een rol spelen.

Bij het sluiten van het convenant was instemming van de betrokken gemeenten een opschortende voorwaarde in het convenant. Dat hield verband met de voorgenomen overdracht van bezit waarvoor gemeenten in hun formele rol toestemming moesten verlenen.

5. HET CONVENANT

5.1 Inleiding

De overeenkomst tussen de partijen werd vastgelegd in twee conventanten. De overname van de parkeergarages door de gemeente Maastricht was geregeld in een apart convenant, dat ondertekend werd door de SBDI, de gemeente Maastricht en de Staat der Nederlanden.

In het tweede convenant over de overname van het SBDI-bezit door Het Zuiden, HBL, alsmede de bijbehorende saneringsbijdrage van VROM, regelden de partijen in tien artikelen de overeenkomst.

1. De SBDI zal al het nodige verrichten om ontbinding en liquidatie uiterlijk per 1 oktober 1991 te realiseren.

2.1 HBL en Het Zuiden, althans de door deze aan te wijzen rechtsperso(n)en(en), nemen uiterlijk per 1 oktober 1991 om niet van SBDI over alle eigendommen, bezittingen, rechten en verplichtingen, alsmede alle lusten en lasten.

2.2 Onder het bepaalde sub. 2.1 vallen niet de woningcomplexen van SBDI gelegen te Doetinchem en Lelystad en de 3 parkeergarages onderdeel vormend van het complex van 284 woningen aan de Roserije in de wijk De Heeg te Maastricht, alsmede alle rechten en verplichtingen welke met deze woningcomplexen en parkeergarages verband houden.

3. Het Rijk verstrekt ten behoeve van de van de SBDI over te nemen woningcomplexen aan HBL en Het Zuiden, een eenmalige bijdrage van f 10.4 mln. Deze bijdrage zal worden voldaan in twee gelijke termijnen waarvan de eerste betaald wordt uiterlijk 1 juli 1991 en de tweede uiterlijk 1 februari 1992. De in voege als voormeld door het Rijk te betalen bedragen worden vermeerderd met de wettelijke rente vanaf 1 april 1991.

4. Het Rijk en SBDI treden in overleg met de gemeenten waarin de SBDI bezit heeft, teneinde te bereiken dat deze instemmen met de overdracht van het SBDI-bezit aan de beoogde rechtspersonen.

5. De beschikkingen, waarbij rijksbijdragen aan SBDI zijn verstrekt, worden, voor zover deze betrekking hebben op de complexen welke HBL en Het Zuiden van SBDI overnemen, door het Rijk ten name gesteld van de door HBL en het Zuiden aan te geven rechtsperso(n)en(en).

6. Het Rijk en SBDI treden in overleg met de financiers van SBDI en de gemeenten die de leningen van deze financiers gegarandeerd hebben, teneinde te bewerkstelligen dat de leningen verband houdend met de door HBL en Het Zuiden over te nemen woningcomplexen worden omgezet in leningen aan HBL en Het Zuiden, althans aan de door deze aan te geven rechtsperso(n)en(en), en dat deze leningen door de betreffende gemeenten gegarandeerd zullen (blijven) worden.

7. Het Rijk en SBDI treden in overleg met de financiers van SBDI, teneinde te bewerkstelligen dat van de leningen tenminste voor een bedrag van f 14.5 mln vervroegd kan worden afgelost. Gestreefd wordt naar een vervroegde aflossing van f 20.4 mln. De voor deze aflossing benodigde gelden zullen door HBL en Het Zuiden, althans de door deze aan te wijzen rechtsperso(o)n(en), beschikbaar worden gesteld.

8. Het onderhavige convenant wordt aangegaan onder de opschortende voorwaarden dat de gemeenten bedoeld in artikel 4 instemmen met de overdracht van het SBDI-bezit, dat de leningen bedoeld in artikel 6 onder dezelfde voorwaarden als welke voor SBDI golden en zonder extra kosten (met uitzondering van de kosten van de hypotheekakte) door HBL en Het Zuiden, althans (een) door deze aan te wijzen rechtsperso(o)n(en), kunnen worden overgenomen, dat de leningen als bedoeld in artikel 7 vervroegd afgelost kunnen worden, en onder de ontbindende voorwaarde dat de begrotingsvoorstellen terzake goedkeuring van de Staten-Generaal verkrijgen.

9. Voor zover in het kader van het onderhavige convenant vaststelling van rechten en verplichtingen, berekeningen en verrekeningen dienen plaats te vinden, wordt daarbij uitgegaan van de peildatum 1 april 1991.

10.1 Ter uitwerking en uitvoering van het bepaalde in dit convenant zullen partijen zonedig nadere afspraken maken, welke schriftelijk zullen worden vastgelegd.

10.2 In het geval dat zich bij de uitvoering van het onderhavige convenant en de onder sub 10.1 nadere bedoelde afspraken kwesties voordoen welke niet of onvoldoende voorzien zijn, zullen partijen in goed overleg naar een oplossing hiervoor zoeken, waarbij zij zich zullen laten leiden door de beginselen van de goede trouw.»

Convenant d.d. 29 maart 1991

Een convenant is geen ongebruikelijke vorm om afspraken met inspanningsverplichtingen vast te leggen. Tussen (semi-) overheden en marktpartijen worden over tal van onderwerpen convenanten afgesloten. De aard van de afspraken en vooral de juridische afdwingbaarheid daarvan verschilt van geval tot geval.

Voor VROM kwam het convenant neer op een overeenkomst tussen partijen, die juridisch kon worden afgedwongen. Toen Het Zuiden en HBL het convenant per 1 oktober 1991 opzegden, was dit voor staatssecretaris Heerma aanleiding om te dreigen met het inschakelen van de Landsadvocaat. Het geschil werd evenwel in overleg opgelost door een Annex aan het convenant toe te voegen (zie par. 6.3).⁶⁶

Begin 1992 werd de meer neutrale term «de-activeren» door Het Zuiden en HBL gebruikt, hetgeen evenmin leidde tot opzeggen van het convenant (zie par. 6.4).

5.2 Artikel 10.2

Voor zover het convenant concrete data bevatte, kon er geen sprake zijn van onduidelijkheden over de geldigheidstermijn. Een van de hoofdpunten van discussie was de interpretatie van artikel 10.2. Over dit artikel ontstond tussen de WBL-partners en VROM verschil van mening.

⁶⁶ Naar aanleiding van het opzeggen van het convenant door Het Zuiden en HBL per 1 oktober 1991, vroeg VROM advies aan de Landsadvocaat. Dat advies kwam er op neer, dat geen der partijen de bevoegdheid had om het convenant op te zeggen, omdat de opschortende voorwaarden van artikel 8 nog niet buiten werking waren gesteld, te weten: instemming van gemeenten met de overdracht, novatie van de geldleningsovereenkomsten, en vervroegde aflossing van leningen. Op grond van dit advies zou VROM een kort geding hebben aangespannen tegen Het Zuiden en HBL. De concept-brief aan de instellingen met deze aankondiging werd echter nooit verstuurd, omdat de partijen eind oktober overeenstemming bereikten over een oplossing van het gerezen conflict.

Het Zuiden en HBL zagen in het artikel het belangrijkste aanknopingspunt om op bestuurlijk niveau met VROM in overleg te treden, als er zich bijzondere, tijdens de uitvoering van het convenant niet te voorziene omstandigheden voordeden bij de sanering van SBDI. Aangezien in alle berekeningen werd uitgegaan van een termijn van tien jaar zou in de visie van de WBL-partners het artikel 10.2 voor dezelfde periode gelden. «In overleg treden» ging in de WBL-opvatting overigens snel over in onderhandelingen over nieuwe financiële bijdragen, indien de omstandigheden zich ingrijpend en objectief hadden gewijzigd.

Voor VROM behelsde het convenant geen «open einde regeling», voor de sanering van SBDI maar een eenmalige bijdrage. Van die eenmaligheid van de verschaft bijdrage kon iedere gesprekspartner die betrokken was bij het convenant voldoende op de hoogte zijn. (zie een – ongedateerde – notitie van het ministerie van VROM hierover uit het najaar van 1995, en de daarin aangehaalde citaten uit verslagen van bestuurlijk overleg van 8 november 1990, 14 februari 1991, 28 oktober 1991 en 30 oktober 1991). De aangehaalde citaten die deze opvatting moesten ondersteunen, bleken overigens het duidelijkst in oktober 1991, ná de ondertekening van het convenant. In die periode wilden Het Zuiden en HBL het convenant opzeggen en werden aanvullende afspraken gemaakt, inclusief over de betekenis van artikel 10.2.

«Als u daar in ons huis naar vraagt, zal blijken dat iedereen, ook de portier en de secretaresse, u kan zeggen om welke uitspraak het hier gaat. De geestelijke vader ervan is minister Alders. Hij zei: als de hemel naar beneden komt, hebben wij allemaal een blauwe hoed. (...) Deze uitspraak is gaan behoren tot de VROM-cultuur (...) In meer formeel Nederlands en meer juridische zin is dit weergegeven in het gestelde van artikel 10, lid 2. Dergelijke passages komt u in veel contracten van VROM tegen. Met het gestelde wordt bedoeld: voor zover wij het nu kunnen overzien, menen wij over alles van gedachten gewisseld te hebben; wij maken een deal en dit is het finale punt. Je kunt echter elkaar aanspreken op de letter en de geest van het gestelde. Er kan namelijk iets gebeuren waardoor je later zegt: als we dat geweten hadden, zouden we tot een andere deal zijn gekomen. (...)

Voor topambtenaren gold de lijn: als jullie het niet weten, dan heb ik niets gezegd. Het was ook niet mijn stijl. Als ik dingen had toegezegd en garanties had gegeven, zouden die altijd op papier hebben gestaan. Ik vind dat het ook niet anders kan uit oogpunt van zorgvuldigheid in het openbaar bestuur. Dat is dus uitgesloten. Het lijkt mij sterk dat u enige vingerwijzing in die richting hebt gekregen in de gesprekken die u hebt gevoerd. Ik acht dat uitgesloten. (...)

Maar het is zeker niet een open-eindformule. (...) Er werd maar één keer gesaneerd. Dat vindt u ook in meerdere dingen. Dat was de cultuur, dat was de benadering. Er wordt één keer gesaneerd en dat is het.»

17 Voormalig staatssecretaris Heerma over artikel 10.2 tijdens het gesprek met de commissie d.d. 21 maart 1996.

VROM stelde in een notitie eind 1995, dat de afspraken in het convenant een in de tijd beperkte strekking hadden; dit betrof:

- (a) de overname;
- (b) de eenmalige Rijksbijdrage;
- (c) de vervroegde aflossing van leningen;
- (d) de opschortende voorwaarden.

VROM was deze afspraken naar eigen zeggen nagekomen, zodat het convenant – zeker na de fusie van de instellingen in september 1992 – als uitgevoerd kon worden beschouwd; daarmee was ook artikel 10.2 geëxpireerd.

Deze visie stond echter op gespannen voet met een passage uit een brief van staatssecretaris Tommel van 9 oktober 1995.

«Het geheel overziende kom ik tot de volgende eindconclusie: Bij het onomstreden uitgangspunt dat een sanering bestaat uit een pakket van maatregelen, waarvan een rijksbijdrage een onderdeel kan zijn, maar waar actief, alert en doelmatig beleid van bestuur en management onderdeel van moet zijn was de saneringsbijdrage in dit geval adequaat.

Thans, halverwege de 10-jaarperiode moet ik het volgende constateren:

- * Er zijn tot op dit moment door het bestuur nog geen maatregelen genomen gericht op structurele gezondmaking van de WBL.
- * Er zijn door het gevoerde beleid van de desbetreffende besturen tegenvallers opgetreden, zoals de overname van het voormalig gemeentelijk woningbedrijf Eygelshoven, met name voor wat betreft de onderhoudstoestand van de woningen, en de interne financiering van het te dure en – naar later bleek – te grote kantoorgebouw.
- * Er heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan, waarmee bij de sanering geen rekening kon worden gehouden, te weten:
 - het verschil tussen het disconteringspercentage en de werkelijke renteontwikkeling.
 - de invoering van het BBSH, waardoor het mogelijk werd de zogenoemde huursombenadering toe te passen.
 - de invoering van de Wet Balansverkorting, waardoor het financiële probleem van de WBL zowel in als na de saneringsperiode ineens manifest wordt.

Artikel 10 lid 2 van het convenant van 29 maart 1991, gesloten tussen het Rijk en de stichtingen Het Zuiden, HBL, SBDI en WBL, voorziet in de mogelijkheid om in goed overleg naar oplossingen te zoeken in het geval zich kwesties voordoen welke niet of onvoldoende voorzien waren. Op grond daarvan kunnen voornoemde ontwikkelingen, waarmee bij de sanering geen rekening is gehouden onderwerp zijn van gesprek tussen de Stichting Woningbeheer Limburg, het Rijk en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.»

18 Interpretatie artikel 10.2 van staatssecretaris Tommel in een brief aan de Kamer d.d. 9 oktober 1995.

5.3 Inhoud afspraken

Bij andere saneringen in de periode 1988–1990 koos VROM voor een brede saneringsoptiek. Niet alleen het financiële perspectief in een daartoe opgesteld saneringsplan, ook uitvoeringsaspecten als bestuurlijke daadkracht en adequaat management werden door VROM beoordeeld. Voor een kwalitatieve toets van instellingen bood zowel het instrument van reguliere als gerichte inspectie aanknopingspunten.

Rijksbijdragen werden soms onder voorwaarden verstrekt en vastgelegd in zgn. saneringsbrieven. Die voorwaarden hadden betrekking op het huurbeleid⁶⁷, de verkoopstrategie⁶⁸, de uitvoering van overeengekomen verbouwingsplannen⁶⁹, verscherpt toezicht van gemeenten⁷⁰, gemeentelijke invloed op de benoeming bestuursleden met een vetorecht op bepaalde financiële beslissingen⁷¹ en rapportage aan het Rijk.

⁶⁷ Voor het totale woningbezit bij mutaties zou de huur van de vrijkomende woningen ineens op het minimaal redelijke niveau worden gebracht conform de Huurprijzenwet (Helmond, Volksbelang, d.d. 10 februari 1988; Breda, Gemeentelijk Woningbedrijf, d.d. 24 maart 1988; Lelystad, Stichting Sociaal Verantwoord Wonen, d.d. 17 juni 1988).

⁶⁸ Verkoop aan bewoners van 228 woningen (Capelle a/d IJssel, d.d. 13 februari 1987), actief verkoopbeleid van woningen waarop een verkoopwinst was te realiseren (Helmond, Volksbelang, idem; Gemeentelijk Woningbedrijf Breda: 300 bepaalde woningen, idem).

⁷⁰ Verscherpt toezicht werd uitgevoerd door gemeenten en had betrekking op jaarlijks opmaken van jaarstukken/beleidsplannen binnen 2 maanden, kwartaalrapportages aan gemeenten over bepaalde onderwerpen, opzetten bestuurlijk informatiesysteem, toezending bevindingen aan VROM.

⁷¹ «Hiertoe dienen voorlopig voor een periode van vijf jaar 2 bestuursleden, op voordracht van Uw college, door de bevoegde organen van de woningbouwvereniging te worden benoemd, welke bestuursleden verregaande bevoegdheden zullen moeten worden toegekend, in het bijzonder t.a.v. bestuursbesluiten welke financiële consequenties voor de woningbouwvereniging zullen hebben. Het e.e.a. dient tussen de gemeente Helmond en de woningbouwvereniging nader te worden uitgewerkt, in een overeenkomst te worden vastgelegd en ter goedkeuring aan mij te worden voorgelegd» (Helmond, Volksbelang, idem).

In Capelle a/d IJssel (Prins Alexander en Woonstad Capelle, idem) werd een algemene invloed van de gemeente op de saneringsoperatie omschreven, alsmede de eis tot fusie van de twee instellingen binnen twee maanden.

In het convenant voor de sanering van SBDI had VROM aan de saneringsbijdrage geen specifieke voorwaarden verbonden, zoals bijvoorbeeld:

- het te volgen huurbeleid;
- het verkoopbeleid van woningen in algemene of specifieke zin;
- het onderhoudsbeleid.

Ook werden er geen voorwaarden gesteld aan de personele invulling van bestuur of management, en stelde VROM geen verscherpt toezicht in het vooruitzicht.

Bij de SBDI-sanering anticipeerde VROM al op de voorziene wijziging in de ordening in de volkshuisvesting. In alle gesprekken werd door DGVH benadrukt dat een bestuur van «oude rotten in de volkshuisvesting» door VROM niet voor de voeten mocht worden gelopen.

Ook speelde een rol dat SBDI – een NWI die VROM al enige jaren poogde te saneren – nu via Het Zuiden en HBL werd gesaneerd. De sanering van een NWI, SBDI, door het Rijk in samenwerking met toegelaten instellingen in de volkshuisvesting was uitzonderlijk. Door deze betrokkenheid van twee toegelaten instellingen werden alle toezichtsregelingen en vangnetten van toegelaten instellingen óók voor het SBDI-bezit van kracht. Dat laatste was overigens niet van financieel belang ontbloot. Bij problemen met het SBDI-bezit zou de toegelaten instelling voor financiële steun in eerste instantie niet meer op VROM, maar op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting moeten terugvallen.

Bovendien was het volgens VROM voldoende duidelijk wat er gedaan moest worden. Coopers & Lybrand had in haar concept-rapport van juli 1990 duidelijk aangegeven onder welke voorwaarden de overname van SBDI door de andere instellingen vanuit volkshuisvestelijke overwegingen mogelijk was. Meer expliciet maken van de te nemen maatregelen zou de marktpositie van het SBDI-bezit kunnen schaden.

Binnen VROM was er ook een afwijkend geluid. Vanuit een langdurige ervaring met gerichte inspectie en sanering van volkshuisvesting was inspecteur Blonk de mening toegedaan, dat veel gerichter een vinger aan de pols moest worden gehouden.⁷² Een gerichte inspectie van de overnemende instellingen, expliciet geformuleerde voorwaarden of een periode van specifiek toezicht zouden volgens hem deel hebben moeten uitmaken van de saneringsovereenkomst.

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Het gaat erom of er op het moment van het convenant niet een paar slimmere dingen hadden kunnen gebeuren. Er had tevens gezegd kunnen worden: wij blijven jullie goed in de gaten houden en gewoon ieder kwartaal checken, zoals in talloze andere situaties. Bovendien hadden bij het convenant een aantal voorwaarden kunnen worden gesteld.

De heer **Blonk**: Ja, dat is niet gebeurd.

(...)

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Zegt u nu dat in die tijd die twee soorten maatregelen genomen hadden moeten worden bij het afsluiten van het convenant?

De heer **Blonk**: Ja, dat vind ik wel.

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Zou u dat op dat moment ook gevonden hebben?

De heer **Blonk**: Ja, ik zou het in het convenant hebben opgenomen.

19 Inspecteur Blonk tijdens gesprek met de commissie d.d. 20 februari 1996.

⁷² Blonk liet dit de commissie weten tijdens zijn gesprek met de commissie d.d. 20 februari 1996.

5.4 Constateringen

5.1 Sanering van instellingen in de volkshuisvesting die in de problemen waren gekomen, was altijd maatwerk. Temidden van deze saneringen was die van SBDI op het moment van het afsluiten van het convenant toch een uniek geval: de sanering zou worden uitgevoerd door twee samenwerkende zelfstandige rechtspersonen, Het Zuiden en HBL, die voor een succesvolle overname en saneringsoperatie van VROM een bijdrage ontvingen. SBDI zou worden ontbonden en geliquideerd, en met alle «lusten en lasten» worden overgedragen aan Het Zuiden/HBL.

5.2 Het convenant behelsde geen uitgewerkte saneringsmaatregelen. Impliciet speelden afspraken, toezeggingen en intenties een rol, zonder dat die in het convenant werden opgenomen. VROM liet na om tegenprestaties (saneringsmaatregelen) in het convenant op te nemen, die in ruil voor de bruidsschat zouden worden geleverd. Het convenant is feitelijk een juridisch afdwingbare overeenkomst. De overnemende partijen, Het Zuiden, HBL en de SBDI, beschouwden het stuk meer als een intentieverklaring.

5.3 Indien het opnemen van dergelijke tegenprestaties een afbreukrisico betekenden, hadden de overnemende partijen HBL en Het Zuiden – mede gelet op conclusie 2.6 – grondiger onderzocht moeten worden op hun bestuurlijke en financiële positie, bijvoorbeeld door middel van een gerichte inspectie. Indien het weglaten van dergelijke tegenprestaties dienden om eventuele twijfelaars over de streep te trekken, deed dit afbreuk aan de kwaliteit van het convenant en verhoogde dit het terugkomrisico.

5.4 Het ministerie van VROM onderhandelde zeer scherp. Gezien de voorgestelde bezuinigingen in ondermeer de Tussenbalans, was dat noodzakelijk. De oorspronkelijke bijdrage van VROM kon dalen doordat VROM erin slaagde de gemeente Maastricht en Het Zuiden en HBL een groter deel van de geraamde kosten voor hun rekening te laten nemen.

5.5 Het convenant had, net zoals saneringsbrieven bij verschillende andere saneringen, in ieder geval duidelijkheid moeten bieden over het te voeren huur- en onderhoudsbeleid en de verkoop van woningen, vooral het verspreide bezit.

Indien dergelijke afspraken – bijvoorbeeld uit strategische overwegingen – niet haalbaar waren, lag een strakker en gericht toezicht door het Rijk of door gemeenten voor de hand.

5.6 Voor artikel 10.2 ontbrak een door alle partijen gedragen toelichting bij het convenant. Voor de WBL-partners was dit artikel de reddingsboei ten behoeve van de zware klus die hen te wachten stond.

Voor VROM varieerde de interpretatie. In zijn brief van 9 oktober 1995 constateert staatssecretaris Tommel dat artikel 10.2 van het convenant in de mogelijkheid voorziet om in goed overleg oplossingen te zoeken in geval zich kwesties voordoen welke niet, of onvoldoende voorzien waren. Anderzijds stelde VROM zich op het standpunt dat artikel 10.2 expireerde op het moment dat de afspraken uit het convenant waren uitgevoerd.

6. ALARMSIGNALLEN VOOR DE FUSIE

6.1 Inleiding

De periode tussen het afsluiten van het convenant op 29 maart 1991 en de juridische fusie tussen de instellingen op 9 september 1992 was een tussenfase, waarin nog veel onduidelijkheden bestonden. Een aantal hieronder beschreven ontwikkelingen stelden de bereidheid van Het Zuiden/HBL/de WBL om het convenant uit te voeren zwaar op de proef.

In de zomer van 1991 deed zich bij SBDI nog een liquiditeitscrisis voor in verband met te betalen aflossingen aan het ABP, die tot een oplossing moest worden gebracht.⁷³

De discussie over de uitvoering van het convenant viel in twee delen uiteen. Enerzijds was er de moeizame verlopende integratie van de werkapparaten die vooral werd besproken op het niveau van de besturen en directie van de instellingen (par. 6.2). Anderzijds speelde een financiële problematiek een rol die werd besproken tussen Het Zuiden/HBL/de WBL en VROM (par. 6.3).

De moeizame integratie van de werkapparaten en de stroef verlopende uitvoering van het convenant door VROM zouden op 11 november 1991 leiden tot nadere afspraken door middel van een Annex (par. 6.3).

Begin 1992 werd nog een poging ondernomen tot «de-activeren» van het convenant (par. 6.4).

Verder speelde de financiële strop die Het Zuiden door de overname van Eygelshoven inbracht bij de WBL een rol (par. 6.5).

Eén en ander zou leiden tot een nuancering van conclusies over de financiële situatie van de fuserende instellingen (par. 6.6).

6.2 Integratie werkapparaten

algemeen

De bestuurlijke situatie was complex. Besluiten die het individuele belang van een instelling overstegen, behoorden in principe in de besturen van vier instellingen aan de orde te komen. De werkapparaten van SBDI en de WBL, alsmede de kleine staf van Het Zuiden en HBL, zochten naar de juiste formule om de besluitvorming ordelijk te laten verlopen.

De instellingen waren nog niet toe aan de eigenlijke sanering, omdat de werkapparaten daar nog niet op waren ingesteld. Zo waren de uitkomsten van de overeenkomst onduidelijk voor de «geconsolideerde» situatie van alle instellingen samen, en van iedere instelling afzonderlijk. Dat kwam onder andere door de drie verschillende administratie-/automatiseringssystemen van de instellingen.

Kort nadat de Beheerstichting de WBL in mei 1990 was opgericht, kreeg Van Veldhoven, als tijdelijk projectleider aangetrokken, het verzoek om een organisatieplan voor de nieuwe beheersstichting te schrijven. De opdracht was op 1 januari 1991 af. Vijf maanden later werd Van Veldhoven via een open sollicitatieprocedure aangesteld als directeur van de WBL.

De heer **Van Veldhoven**: «Het was een open procedure. Ik was reeds eerder ingeschakeld geweest bij de kwestie, op verzoek van de heer Van Luxemburg, de personeelschef bij de gemeente Geleen. (...) De heer Van Luxemburg noemde ook de namen van de heren Van Goethem en Schepers. De naam Van Goethem kende ik. Dat was een goed bestuurder uit Beek, die regelmatig de pers haalde, in positieve en negatieve zin.

⁷³ In juli 1991 kon de SBDI enkele verplichtingen niet nakomen. Volgens de geldende regels heeft onder andere de gemeente Veldhoven betaling aan een financier overgenomen. In september/oktober 1991 werd dat weer met de gemeente verrekend.

De heer Schepers werd in Geleen de onderkoning genoemd. Hij was daar wethouder, maar ik had nog nooit met hem gewerkt. (...) Ik ben één keer naar hem toe geweest om hem te zeggen dat ik een grote hekel aan hem had. Wat was het geval geweest? Het sportbedrijf Glanerbroek was een miskleun van de eerste orde in Geleen geweest, een groot financieel debâcle. Daar werd een directeur gevraagd. De burgemeester sprak mij aan. Hij vond dat iets voor mij. Voor alle helderheid: ik was toen ook volleybaltrainer op eredivisie-niveau en een redelijk goed bekend staand manager en organisator. Glanerbroek was echter geen gemeentelijk sportbedrijf, maar een stichting. Later bleek dat ook de heer Schepers daar lid van was. Hij zette daar een vriendje van hem neer. Ik heb hem toen verteld dat hij op die plek geen vriendje van hem had moeten neerzetten, maar iemand die capabel was. (...)

Ik zat al bij de gemeente Geleen. De heer Schepers heeft dat opgepakt als getuigende van enig lef van mijn kant. Ik ben daarna niet meer uit zijn gedachten geweest. Toen anderhalf jaar later die zaak van de HBL en Het Zuiden speelde, werd mijn naam genoemd door Van Luxemburg. Daar is positief op gereageerd door de heren Van Goethem en Schepers. (...)

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: De heer Van Luxemburg was personeelschef bij de gemeente Geleen?

De heer **Van Veldhoven**: Ja, maar ook bestuurslid van de HBL en bestuurslid van het WBL. (...) Het ging erom, al die mensen op de rit te krijgen. Ik ben er mee akkoord gegaan om dat te doen, mits ik toestemming kreeg van de gemeente Geleen. Die kreeg ik. Dat werd geregeld. (...) Ik heb mijn werk afgerond op 1 januari 1991. Ik ben uitgenodigd voor de nieuwjaarsborrel en de officiële intrek in het gebouw. Op dat moment zei de heer Van Goethem tegen mij dat ik goed werk had geleverd, maar dat hij nog een probleem had. (...) Van Goethem vroeg mij vervolgens om een oogje in het zeil te houden, om regelmatig binnen te lopen. Ik heb dat toegezegd. (...)

De heer Schepers zei dezelfde dag tegen mij dat de onderhandelingen met de SBDI uit Sittard een heel eind waren gevorderd en dat ik erop moest rekenen dat ik een vervolgoopdracht zou krijgen, omdat die club er ook bij zou komen. (...)

Mijn werkzaamheden waren toen opnieuw nagenoeg afgerond. Er kwam een plaatje uit. Het werkapparaat wilde toen helderheid over wie hoofd en wie directeur zou worden. Het bestuur bepaalde toen dat de directeur van buiten moest komen (...) Voor de directeur werd een advertentie geplaatst in, naar ik meen, de Volkskrant, het Corporatiemagazine en de Limburgse kranten. Ik heb op die functie gesolliciteerd. (...) ik ben voor een gesprek met het bestuur uitgenodigd. (...) Met een delegatie uit het bestuur. (...) De heer Van Goethem leidde het gesprek. Verder waren aanwezig de heren Billekens, Van Luxemburg en Zopfi en mevrouw Guinnée. (...) Schepers niet, want hij wilde niet bij de selectie aanwezig zijn (...) Er waren een aantal kandidaten tussen wie hij moest kiezen: Van de Weijer, Van Velzen, Van Veldhoven en Gehlen. Gehlen is hoofd verhuur geworden in de nieuwe organisatie. Van de Weijer is via de zijdeur afgegaan. De heer Van Velzen is nu ambtenaar bij het ministerie van VROM, die ook wel eens in de stukken voorkomt.

De **voorzitter**: Zo bent u directeur geworden.

De heer **Van Veldhoven**: Ja, dat was op 1 juni 1991. (...)

20 Beschrijving sollicitatieprocedure door de WBL-directeur Van Veldhoven tijdens het gesprek op 16 februari 1996.

positie SBDI-personeel

SBDI zou per 1 oktober 1991 door Het Zuiden en HBL worden overgenomen. Alle eigendommen, bezittingen, rechten en verplichtingen, alsmede alle lusten en lasten, inclusief het personeel.⁷⁴

De Beheersstichting de WBL was met ingang van 1 januari 1991 operationeel geworden. Het werkapparaat dat de woningen van Het Zuiden en HBL beheerde kende op die datum 23 formatieplaatsen (door deeltijd 25 personen), verdeeld over drie afdelingen: bewonerszaken, financieel-economische zaken en technische zaken.

Het werkapparaat van SBDI telde per 7 januari 1991 24 personen, waarvan 9 personeelsleden afkomstig waren van de overname van KAS B.V. De helft van de formatie bestond uit administratief medewerkers, typisten en secretariaat. Voorts waren er 4 onderhoudsopzichters/medewerker technische dienst. Op het niveau van directie/hoofden/adviseur waren 4 personen werkzaam. Tenslotte waren er 3 overige medewerkers en 1 schoonmaakster.

21 Overzicht personeelsbestand van de Beheersstichting de WBL en de SBDI in 1991.

Een voorschot op de toekomstige integratie van werkapparaten konden HBL en Het Zuiden niet nemen. Het personeel van SBDI hield tot aan 1 oktober 1991 vast aan de eigen positie onder het eigen bestuur. Pogingen van de kant van de WBL in de zomer om alvast tot een personele, financiële en technische afstemming te komen, werden door het SBDI-personeel met de nodige reserves benaderd.

Het SBDI-bestuur koos in de vergadering van 29 juli 1991 de kant van het personeel. In een gesprek met de directeur van de WBL maakte de voorzitter van SBDI duidelijk, dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van alle activiteiten tot het einde van de rit «direct» wilde waarmaken en behouden. De overgang naar de WBL was weliswaar zeker, maar de vorm waarin niet. Bij bepaling van dat laatste hechtte SBDI aan eigen verantwoordelijkheden. De directeur van de WBL zou een plan moeten maken over de automatisering, opleidingen, gelijkschakeling van administraties en wijziging van boekjaar «waarin naast inhoudelijke, juridische (statuten) en financiële aspecten aandacht zal worden geschonken aan een realistisch tijdspad rekening houdend met de ervaringen opgedaan door Het Zuiden en HBL.»

In het najaar van 1991 ontstonden er soortgelijke irritaties. In de Annex bij het convenant werden heldere afspraken gemaakt. Het werkapparaat van SBDI zou binnen acht dagen onder de bevoegdheid van de directie van de WBL komen. Dit gaf in ieder geval formeel duidelijkheid voor het personeel van SBDI.

bestuurlijke integratie

Het integratieproces verliep dus niet gemakkelijk. De meeste besluiten moesten aan drie dagelijkse of algemene besturen worden voorgelegd.

Een voorbeeld was een – overigens nooit verstuurd – brief van SBDI d.d. 9 juli 1992 aan de staatssecretaris, waarin twijfels werden geuit over de levensvatbaarheid van de nieuwe rechtspersoon. Het Zuiden/HBL beschikten over een – niet ondertekende – kopie van die brief. Ondanks het feit dat de principebesluiten over een fusie binnen de besturen van alle vier instellingen al waren gevallen, wilde het SBDI-bestuur blijkens deze brief geen verantwoordelijkheid dragen voor het resultaat na de fusie.

⁷⁴ Overigens waren begin 1991 nog negen van de dertien oorspronkelijke personeelsleden in dienst, die door de overname van KAS B.V. in de gelederen van SBDI waren gekomen.

6.3 Opzegging convenant

aanleiding

In september 1991 werd door de besturen van Het Zuiden en HBL geconstateerd dat er weinig schot zat in de uitvoering van het convenant:

- (a) een circulaire van VROM (MG91-21) zorgde voor de nodige commotie, omdat er aanzienlijke financiële gevolgen aan verbonden waren voor de instellingen, terwijl het ministerie in eerste instantie niet geneigd was om deze «onvoorziene ontwikkeling» bij te passen;
- (b) het overleg met de financiers over vervroegde aflossing leverde weinig concreets op;
- (c) de datum van de overname zou niet worden gehaald.

Daarop besloten de besturen van Het Zuiden/HBL/de WBL om het convenant met VROM per 1 oktober 1991 op te zeggen, omdat er volgens hen geen perspectief meer was op de afgesproken sluitende exploitatie voor het SBDI-bezit voor de periode van tien jaar.

In het dynamische kostprijs- en huursysteem werd een deel van de huidige lasten pas gedekt door huuropbrengsten en subsidies van VROM in de toekomst. In het begin van de exploitatie liep het bedrag van de lening per woning daarom op. Belangrijk voor de systematiek was de vaststelling van de huur- en lastenontwikkeling voor tijdvakken van telkens tien jaar.

Staatssecretaris Heerma wilde een eind maken aan deze dynamische calculatie van kosten, opbrengsten en subsidies. Onder andere door de lage inflatie werd het immers niet langer meer gewenst geacht om lasten naar de toekomst te verschuiven.

Voor nieuw te bouwen woningen had hij dat al per november 1987 gerealiseerd in de circulaire MG87-36. Voor bestaande woningwetten die gefinancierd waren met rijksleningen gold vanaf 1 januari 1988 de circulaire MG89-19. Dit betrof alleen toegelaten instellingen. De MG91-21 van 11 juli 1991 poogde te voorzien in de herziening van het systeem voor woningen die gefinancierd waren via de kapitaalmarkt en de zogenaamde beleggerswoningen.

Belangrijk voor de herziening van het stelsel was het op nul stellen van de huur- en lastenontwikkeling. De besluitvorming over de Tussenbalans, waarin een huurontwikkeling van jaarlijks 5,5% voorkwam tot en met de huurverhoging van 1 juli 1995 maakte het budgettair niet wenselijk om de beoogde herziening te bereiken: voor de berekening van de jaarlijkse objectsubsidies zou – zonder aanvullende maatregelen – de huurparameter geen 0% gaan bedragen maar 5,5%. Om dit te voorkomen werd een overgangsmaatregel ontworpen, waarbij de huurparameter voor de berekening van objectsubsidies per 1 juli 1991 werd gehandhaafd op 3%.

Deze aanpassing had geen invloed op de feitelijke huurprijzen en de leningsvoorwaarden. Aan de leningsvoorwaarden waren aflossingschema's verbonden, waardoor vanaf 1993 bij exploitanten eerst liquiditeitsoverschotten zouden optreden door het in de tijd naar voren halen van door het Rijk reeds verplichte subsidies. Met die voordelen zouden latere liquiditeitstekorten moeten worden gedekt. Het rendement op de liquiditeitsoverschotten was onvoldoende om samen met deze overschotten de additionele klim op de lening af te lossen, na af te lossen, na afloop van het contract in het twintigste jaar. Daarom is de MG 91-21 later ingetrokken.

22 Herziening van het dynamische kostprijsstelsel via de MG 91-21 van juli 1991.

De kern van MG-91-21 was dat de rijksbijdragen (uitgaande van 3 % huurverhoging) niet synchroon liepen met de schuldaflossing (uitgaande van 5,5 % huurverhoging). Het Zuiden en HBL berekenden dat daardoor na de saneringsperiode van tien jaar een niet gepland tekort van f 2,2 mln zou optreden.

VROM erkende dat dit een nieuw feit was dat pas na het sluiten van het convenant bekend was geworden. De analyse van VROM was dat op basis van jurisprudentie Het Zuiden en HBL juridisch sterk stonden om bijstelling van het convenant te verlangen.⁷⁵

aflossingen

De 22 financiers hadden in eerste instantie negatief gereageerd op het verzoek tot vervroegde aflossing. Een opening werd door VROM gevonden door te kijken naar de status van de leningcontracten. Te onderscheiden waren:

- «kan»-contracten: bij verlening van surséance van betaling aan SBDI kan de lening opgeëist worden;
- «zal»-contracten: bij verlening van surséance van betaling aan SBDI zal de lening opgeëist worden.

In het «zal»-geval kenden de betrokken financiers herbeleggingsverliezen. De «kan»-financiers kenden dit probleem niet. Daarom was verder overleg met deze financiers niet zinvol.⁷⁶ Op 23 oktober 1991 waren de «zal»-financiers (ABP, SVB, Waterschapsbank en Pensioenfonds Heineken) accoord gegaan met een vervroegde aflossing van f 12,6 mln. Voor deze aflossing moest een boeterente worden betaald: 3 % van het leningbedrag. Dit gaf het volgende beeld voor de aflossing van leningen eind 1991:

- het convenant ging uit van een maximale aflossing van f 20,4 mln (overfinanciering + huurkorting) en een minimale aflossing van f 14,5 mln (overfinanciering);
- de f 12,6 mln was f 1,9 mln minder dan de inspanningsverplichting van (minimaal) f 14,5 mln uit het convenant. De contante waarde van het nadeel van de f 1,9 mln voor Het Zuiden en HBL bedroeg f 0,3 mln;
- indien VROM het verschil in contante waarde van f 0,3 mln zou betalen en de «zal»-financiers voor Het Zuiden en HBL f 12,6 mln zou aflossen dan was aan de oorspronkelijk afgesproken minimum-aflossing van f 14,5 mln voldaan.

annex

VROM wilde proberen om de partijen binnen de boot te houden en de opzegging van het convenant ongedaan maken. Hoewel VROM op basis van advies van de Landsadvocaat de overige partijen had laten weten dat éézijdige opzegging op dat moment niet mogelijk was, erkende VROM wel dat de overige partijen recht van spreken hadden met betrekking tot: de gevolgen van de MG91-21; de beoogde aflossingen van leningen en de (moeizame) integratie van het bestuur en werkapparaat van de SBDI in de Beheersstichting de WBL (zie par. 6.2).

Hierover vond dan ook overleg plaats op 7 en 28 oktober 1991. Naast vertegenwoordigers uit het bestuur van de instellingen en de directeur van de WBL, was ook adviseur Jacobs bij deze gesprekken aanwezig. Ondanks de financiële tegemoetkomingen van de kant van VROM spraken de instellingen uit geen vertrouwen meer te hebben in het (toekomstige) volkshuisvestingsbeleid.

⁷⁵ Nota DGVH aan de staatssecretaris d.d. 25 oktober 1991.

⁷⁶ Het overleg met de overige financiers verliep volgens een nota van DGVH d.d. 30 augustus 1990 stroef: «de belangen van de financiers lopen niet geheel parallel (verschillende looptijden, rentes en condities). Men vraagt voortdurend aanvullende informatie.»

Na een schorsing verwoordt de heer Van Goethem de reactie van Het Zuiden en HBL, en stelt dat het voorstel een heel stuk in de richting komt. Zo is zeker inzake de voorgestelde verhoging van de VROM-bijdrage tot overeenstemming te komen. Daar ligt niet het knelpunt. Echter de MG 91-21 en mogelk nieuwe verrassingen op het volkshuisvestingsfront maken het voor hen onmogelijk een positief advies richting de respectievelijke besturen te geven. Kortom Het Zuiden en HBL hebben geen vertrouwen meer in het (toekomstige) volkshuisvestingsbeleid en haken af.

De staatssecretaris vindt de uitkomst verrassend. VROM heeft zich conform het convenant gedragen.

De heer Jacobs is nog wel bereid in de besturen een nadere toelichting te geven. Financieel is e.e.a. volgens hem voldoende afgedekt. De staatssecretaris stelt vast dat er geen sprake meer is van een financieel probleem. Vertrouwen in de volkshuisvesting kan niet worden aangepraat, dat probleem kan hij niet wegnemen.

De heer Schepers kan *nu* niet positief zijn en zou na 24 uur nog eens willen reageren.

De heer Jacobs stelt dat het betrekken van het Brabantse bezit mogelijk een oplossing kan bieden (bedoeld werd de overname met een saneringsbijdrage door Het Zuiden/HBL/de WBL van het woningbezit in Noord-Brabant van de Stichting Bijzondere Woonvormen (SBW) uit Amerfoort).

De staatssecretaris blijft er echter bij dat het SBW-bezit er buiten blijft, en wil eerst nagaan wat de status van het convenant is. Nu er van VROM-zijde een redelijk bod ligt, zal hij zich moeten gaan beraden op de juridische status van het convenant. Hij overweegt dit convenant dan juridisch af te dwingen.

23 Passages uit verslag overleg tussen staatssecretaris Heerma met Het Zuiden, HBL en SBDI d.d. 28 oktober 1991.

Op 28 oktober 1991 stelden Het Zuiden en HBL in eerste instantie de vertrouwenskwestie. Nadat men in grote lijnen tot overeenstemming was gekomen, wees de staatssecretaris nogmaals op de juridische status van het convenant, en dreigde het convenant desnoods juridisch af te dwingen. Verder achtte hij het op tafel gelegde alternatief van Het Zuiden en HBL «een onbewandelbare weg». Het alternatief hield in:

- (1) uitvoering van het convenant in vijf jaar,
- (2) SBDI blijft zolang zelfstandig en vraagt toelating aan,
- (3) werkapparaat SBDI gaat over naar de WBL,
- (4) risico's afwentelen op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting,
- (5) toevoegen Brabantse bezit van SBW-Amersfoort: 730 woningen in Limburg en 800 in Brabant.

Tot een juridische zaak kwam het echter niet. De staatssecretaris trad op 30 oktober 1991 wederom in gesprek met de besturen van de instellingen.

«De staatssecretaris dankt het bestuur voor de uitnodiging alsook voor het welkom. Duidelijk wordt door hem gesteld dat hij hier aanwezig is op basis van artikel 10 lid 2 van het convenant welk op 29 maart 1991 ondertekend is. Aanleiding van zijn komst is het schrijven van Het Zuiden/HBL waarin het convenant per 1 oktober 1991 wordt opgezegd. (...) Voorts geeft hij aan dat als een van de partners afhaakt het convenant uit te voeren, het ministerie van VROM juridische stappen zal ondernemen. Verder gaat hij in op de aangedragen alternatieven.

Indien SBDI een toegelaten instelling wordt zal de continuïteit getoetst moeten worden door VROM. Daar bekend is dat SBDI niet aan de normen voldoet, is het onmogelijk die toelating af te geven.

De overwegingen die de staatssecretaris hierbij heeft zijn gebaseerd op: er wordt maar eenmaal gesaneerd, er komt geen tweede keer. Het zelfstandig voortbestaan van SBDI voor bepaalde tijd als NWI-corporatie leidt niet tot toelating. In deze situatie is het beter dat SBDI totaal wordt overgenomen. Een overname is niet mogelijk in het geval van zelfstandigheid. Vorenstaande houdt tevens in dat het hele pad met de financiers opnieuw moet worden gedaan waarvan de uitkomst niet bekend is. Moet er een beroep op het Centraal Fonds worden gedaan dan wil hij niet door de politiek en zijn dienst hierop aangesproken worden. Tevens wil hij af van NWI-corporaties, aangezien dit het nieuw ingezette rijksbeleid is. (...)

Ik moet verantwoording kunnen afleggen aan de Kamer. Op basis van art. 10 lid 2 van het convenant heb ik gedaan wat ik kon doen (een maximale inspanning). Om eruit te komen ben ik bereid tot 2 miljoen te gaan. Bij dit alles komt nog de rentevergoeding vanaf 1 april 1991. (...)

De staatssecretaris dankt de aanwezigen voor de aan hem geboden gelegenheid om als mede-contractpartner vragen te kunnen beantwoorden. Hij wenst de besturen sterkte en wijsheid in de te nemen beslissing. Hij wacht tot uiterlijk maandag 4 november 1991 om de beslissing te vernemen en hoopt dat het schrijven van 1 oktober 1991 hiermee teniet gedaan wordt.»

24 Verslag bijeenkomst staatssecretaris Heerma met de besturen van Het Zuiden en HBL d.d. 30 oktober 1991

Uiteindelijk gingen de besturen unaniem om, waardoor alle partijen op 11 november 1991 hun handtekeningen onder de Annex konden plaatsen.

Op 4 november schrijven beide voorzitters, naar aanleiding van de aanvullende afspraken, aan de staatssecretaris dat men zich bewust was van de noodzakelijke inzet en stuurmanskunst die sanering van SBDI zou vergen: «Wij vinden deze risico's thans echter in het licht van de aanvullende en met u ook besproken voorwaarden acceptabel en beheersbaar. Hierbij realiseren we ons ook dat er voor de SBDI in feite geen andere vergelijkbare oplossing mogelijk is. Een aspect waardoor onze verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting een extra dimensie krijgt.»

Naast de integratie van SBDI in het WBL-apparaat ging het bij de Annex van 11 november 1991 om een vijftal punten.

1) Er komt zo spoedig mogelijk, uiterlijk 1 december 1991 een overlegorgaan, bestaande uit een vertegenwoordiger van de SBDI, Het Zuiden en HBL. Met behoud van eigen zelfstandigheid van de diverse besturen zal de status van het overlegorgaan in nader overleg worden vastgesteld, waarbij in ieder geval dit overlegorgaan bindende opdrachten in het kader van de integratie en sanering van SBDI aan de besturen kan geven. Het werkapparaat van de SBDI komt binnen 8 dagen onder de bevoegdheid van de directie van de WBL. Dit alles is gericht op integratie binnen de WBL en liquidatie SBDI, zo mogelijk per 1 januari 1992.

2) De door het Rijk te verstrekken saneringsbijdrage zal worden verhoogd met f 2,5 mln, zijnde f 2,2 mln als compensatie voor de nadelige gevolgen van MG 91-21 en f 0,3 mln als compensatie voor het verschil tussen de met de financiers overeengekomen vervroegde aflossing en de in het convenant genoemde f 14,5 mln.

3) De in het voorgenoemde punt vermelde vervroegde aflossing ad f 12,6 mln, zal per valutadatum 1 april 1991 plaatsvinden.

De afspraken met de financiers zullen door VROM op korte termijn aan de convenant-partijen ter hand worden gesteld.

4) VROM zal bevorderen dat de overdracht van de complexen in Doetinchem, Lelystad en de parkeergarage in Maastricht indien mogelijk voor 1 januari 1992 zal plaatsvinden. De exploitatieverliezen van dit onderhavige bezit komen per 1 april 1991 niet ten laste van Het Zuiden / HBL.

5) Nadere afspraken zullen binnen 8 dagen worden gemaakt over de bevoorschotting van de saneringsbijdrage, onder verwijzing naar art. 3 van het convenant.

6) VROM zal ervoor zorgdragen dat de voor de overname van de SBDI-woningen noodzakelijke statutenwijzigingen op korte termijn worden goedgekeurd, uitgaande van de wettelijke eisen terzake.

25 Annex bij convenant d.d. 11 november 1991

Wanneer rekening werd gehouden met de rentevergoeding als gevolg van het verstrijken van de tijd na de afgesproken peildatum 1 april 1991 kwam de totale bijdrage van VROM bij de sanering uit op f 26 mln (inclusief effecten van het overgedragen bezit in Lelystad, Doetinchem en Maastricht). Dat laatste lag net onder het maximumbedrag van f 27 mln dat het ministerie van Financiën had geaccordeerd.

6.4 Ontbinding van het convenant begin 1992

bestuurlijk overleg

Hoewel alle partijen verklaarden de beoogde saneringsaanpak te willen volbrengen dreigde er tijdens een bestuurlijk overleg op 30 januari 1992 opnieuw een crisis. Voorzitter Schepers van Het Zuiden – in afwezigheid van Van Goethem – wilde het convenant eigenlijk terzijde schuiven («de-activeren») of eigenlijk «met een schone lei heronderhandelen» met VROM.⁷⁷ Hij verweet VROM dat het geen goede uitvoering gaf aan het convenant. Voorts vond Schepers het convenant en de Annex niet meer sporen met de beleving en de uitkomsten van het gevoerde overleg.

Ontbinden van het convenant en de Annex was voor VROM volstrekt onbespreekbaar. VROM, vertegenwoordigd in de persoon van de net aangetreden directeur-generaal Volkshuisvesting Kokhuis wees de overlegpartners op de juridische status van de stukken en de daarmee samenhangende binding aan de gemaakte afspraken. Ook vond VROM dat de gesignaleerde problemen niet werden opgelost door heronderhandelen, maar gewoon bleven bestaan.

Conclusies bleken tijdens dit bestuurlijk overleg niet te trekken. Afgesproken werd dat in ambtelijk overleg eerst de knelpunten op een rij zouden worden gezet.

⁷⁷ Aanleiding voor dit overleg was een brief van WBL aan staatssecretaris Heerma d.d. 16 januari 1992. De directeur van de WBL, Van Veldhoven, begeleidde hem. De voorzitter van HBL, Van Goethem, was wegens omstandigheden verhinderd.

ambtelijk overleg

VROM nam in dit overleg op 3 februari 1992 als uitgangspunt dat er in het convenant een vast bedrag was afgesproken. Dit impliceerde dat alle nadelige financiële gevolgen niet voor rekening van VROM zouden komen, maar voor de overnemende partijen waren. Van Veldhoven, de directeur van de WBL, bestreed dat namens de instellingen.

«HBL/HZ daarentegen stellen dat uitgangspunt voor hun bestuurders is geweest, zoals ook in de besprekingsverslagen vermeld, en daarom deel uitmakend van de overeenkomst, dat hun bijdrage 10 miljoen bedraagt. Deze bijdrage is in de onderhandeling reeds verre overschreden. Nu blijkt dat de tekorten niet gedekt kunnen worden uit de bijdrage van VROM en dat tevens de 10 miljoen van HBL/HZ wordt overschreden, wil VROM dat HBL/HZ deze extra tekorten voor hun rekening nemen. HBL/HZ deelt deze mening niet, tevens gezien de vrees dat hierdoor HBL/HZ in een financieel moeilijke positie kan komen. Het kan toch niet zo zijn dat HBL/HZ een financieel probleem samen met VROM wil oplossen, maar door VROM zelf in een financieel labiele positie gedrongen dient te worden.»

26 Standpunt directeur van de WBL in overleg tussen de WBL en VROM d.d. 3 februari 1992

In deze vergadering van februari 1992 werd onder andere afgesproken af te koersen op een snelle fusie om kosten te besparen van hypotheekakten (f 0,6 mln) en de overdrachtsbelasting (f 2 mln), en om discussie met VROM te vermijden over de kosten van het kadaster en de overdrachtsakten (f 1,3 mln). Een fusie kostte maar f 5 000,-. De betrokken VROM-ambtenaren deden de toezegging zich sterk te maken bij de staatssecretaris voor een fusie. De leden van het managementteam van de betrokken instellingen zegden toe bij hun besturen hetzelfde te doen.

Van de kant van VROM werd nog een poging ondernomen om nieuw bestuurlijk overleg in te perken. Het zou moeten gaan om zakelijke, nieuwe majeure feiten: «Een voorbeeld daarvan is wanneer Het Zuiden/HBL/SBDI door de saneringscondities naar het Centraal Fonds moeten». En voorts: «indien de financiële positie van de WBL zodanig wordt dat daaruit problemen verwacht kunnen worden, dan is voor VROM een situatie bereikt welke voor VROM de enige acceptabele reden voor ontbinding van de convenanten kan betekenen.»⁷⁸

conclusies VROM

VROM reageerde op de door de WBL aangedragen punten op 21 april 1992. Naast de financiële hangpunten werd ook ingegaan op de fusie.

Omdat ook andere instellingen in de volkshuisvesting moeite hadden met de MG91-21 werd de circulaire ingetrokken. De eerder aan de WBL betaalde f 2,2 mln die daarin voorzag, werd teruggevorderd. Een discussie over de samenstelling van de aflossingen aan de financiers leverde de WBL-partners een bedrag van f 970 000,- op.

Het belangrijkste was echter dat VROM instemde met de volledige fusie tussen de betrokken instellingen «teneinde de sanering van SBDI slagvaardiger en efficiënter uit te kunnen voeren.»

Op 3 februari 1992 had VROM overigens al geconcludeerd niet te willen bijspringen bij het tekort dat ontstaan was door de transactie met de gemeente Kerkrade over Eyselshoven. VROM was van mening dat dit te wijten was aan mismanagement van de WBL, en er dus geen aanleiding

⁷⁸ Zie verslag ambtelijke bijeenkomst van 3 februari 1992.

was voor hulp van VROM. In de brief van april 1992 bleef dit probleem van de WBL dan ook onbesproken (zie par. 6.5).

6.5 Eyselshoven

inleiding

De ontwikkelingen rond Eyselshoven hadden voor VROM als graadmeter kunnen dienen voor de bestuurlijke situatie die begin 1992 bij de WBL bestond. De gang van zaken illustreerde hoe de WBL, gemeente en VROM met elkaar omgingen.

De gemeente Kerkrade nam het complex Eyselshoven van de gelijknamige gemeente over als gevolg van een gemeentelijke herindeling. Een belangrijk deel van de ruim 800 woningen werd al vanaf 1971 in beheer gegeven bij Het Zuiden. Als gevolg van de zeer problematische exploitatie wilde de gemeente zo snel mogelijk van dit bezit af. Vanaf het midden van de jaren tachtig waren er contacten tussen de gemeente en VROM over mogelijke afstoting. Dit hield verband met de slechte positie van het gemeentelijk woningbedrijf, waarbij de gemeente vreesde zonder (extra) steun van het Rijk de artikel 12- status aan te moeten vragen.⁷⁹

Na een aantal oriënterende besprekingen verzocht de gemeente Kerkrade Het Zuiden op 8 april 1990 van gedachten te wisselen over de overname van Eyselshoven. Overigens was Het Zuiden niet de enige gegadigde, maar de instelling bood de gemeente wel de voordeligste oplossing. Tegen een advies van Jacobs uit 1987 in, bood Het Zuiden de gemeente Kerkrade een bijdrage van – in eerste instantie – f 4 mln.⁸⁰ Dit bod wilde Het Zuiden later niet gestand doen als gevolg van de parallelle onderhandelingen over de sanering van SBDI.

Eyselshoven/Kerkrade en de WBL-partners

VROM stelde zich op het formele standpunt dat het Rijk geen partij was in de onderhandelingen tussen de gemeente Kerkrade en Het Zuiden. In formele zin was dat het geval, maar feitelijk was er wel degelijk een inhoudelijke betrokkenheid.

«Wij betrekken de lopende onderhandelingen over de afkoop van renteloze leningen met de gemeente Kerkrade in het totaalplaatje van de sanering van de SBDI. Dat is mogelijk, omdat een van de instellingen die het bezit van de SBDI gaan overnemen (en die in de sanering willen bijdragen) – Wbv. «Het Zuiden» – ook een deel van het bezit van de gemeenten Kerkrade zal gaan overnemen. De prijs (= deels ook de sanering) die voor de overdracht moet worden betaald wordt beïnvloed door de afkoopsom van de renteloze leningen.

In eerdere onderhandelingsronden met Kerkrade is een afkoopvoorstel gedaan dat veel lager ligt dan volgens de later vastgestelde richtlijnen van de afkoopcirculaire gebruikelijk is. Zonder aanpassing van de normale beleidslijn lijkt het dus mogelijk de overdracht van de woningen van Kerkrade aan «Het Zuiden» zodanig te beïnvloeden, dat «Het Zuiden» in hun optiek geld overhoudt dat aangewend kan worden voor de SBDI-sanering.

Na overleg met de Stas heb ik hierover oriënterend gesproken met dhr. Schepers, voorzitter van «Het Zuiden». Hij was bereid aan e.e.a. mee te werken».

27 Nota plv. directeur Van Rijn aan directeur-generaal Koopman, d.d. 2 januari 1990

⁷⁹ In een brief van 28 april 1988 vraagt de gemeente Kerkrade ondermeer om kwijt schelding van f 31,5 mln aan rijksleningen.

⁸⁰ Recentere waarschuwingen kwamen van het NCIV, dat een tekort op de exploitatie van f 26,2 mln had berekend voor de periode 1990–2001. Dat bedrag was inclusief de rentekosten om de tekorten te financieren. Interim-manager Van de Weijer van Het Zuiden gaf een meer optimistisch scenario.

Tevens werd op 8 november 1990 een link gelegd tussen Eygelshoven en de sanering van de SBDI. De staatssecretaris verkende hierbij de mogelijkheden van een grotere inbreng van de aanwezige partijen.

«Op de vraag van de staatssecretaris of de overnemende partijen bereid zijn hun bijdrage op een hoger bedrag in te steken, reageert Het Zuiden dat wellicht het betrekken van de overname van Eygelshoven (gemeente Kerkrade) wat extra ruimte zou kunnen bieden, indien mogelijk via VROM-subsidies aan het GWB-Kerkrade de overname voor Het Zuiden beperkt kunnen worden.

Het Zuiden spreekt de bereidheid uit om naast haar bijdrage van f 3,5 mln. een mogelijke verlaging van haar bijdrage van f 4 mln. inzake de overname Eygelshoven eveneens beschikbaar te stellen.»

28 Verslag overleg bestuursvertegenwoordiging de WBL-partners en Staatssecretaris d.d. 8 november 1990

Op 14 februari 1991 kwam hetzelfde gezelschap bijeen. De zaak tussen de gemeente Kerkrade en Het Zuiden was nog steeds niet rond, maar in het verslag van die bijeenkomst werd gesteld: «In beginsel zijn de partijen (binnenskamers) eruit. Volgende week zou het overleg met Kerkrade kunnen zijn afgerond. VROM kan geen initiatief nemen. De heer Schepers maakt afspraak met Kerkrade en van Rijn⁸¹ gaat namens VROM als waarnemer mee.»

In verschillende nota's van VROM werd gesproken over «communicerende vaten» voor wat betreft de sanering van SBDI enerzijds, en de transactie van Het Zuiden met Eygelshoven anderzijds.

In plaats van het oorspronkelijke bod van f 4 mln kwam het bod van Het Zuiden aan de gemeente Kerkrade op 7 maart 1991 uit op f 2 mln. Het Zuiden stopte vervolgens hetzelfde bedrag in de overname van de SBDI. Daardoor ontstond een «gat» in de voorgenomen deal met Kerkrade van f 2 mln. De bedoeling was dat VROM dit gat gedeeltelijk zou dichten met een vervroegde storting in verband met de afkoop van een renteloze lening door VROM (f 1,4 mln), en een extra gemeentelijke bijdrage van van Kerkrade van f 0,6 mln boven de afgesproken f 4,7 mln voor verwachte exploitatieverliezen.

Bij de gemeente Kerkrade ontstond door deze afspraak f 2 mln ruimte, die Kerkrade aan Het Zuiden zou afdragen, zodat de totale bijdrage van de gemeente Kerkrade aan Het Zuiden f 6,7 mln zou bedragen.⁸²

positie Kerkrade

In het licht van de alternatieve oplossing, overname door St. Pietersrade, was de overname van Eygelshoven door Het Zuiden voor de gemeente Kerkrade een gunstige deal:

- St. Pietersrade zou niets inbrengen, terwijl Het Zuiden uit haar reserves in ieder geval f 2 mln ter beschikking stelde;
- St. Pietersrade zou een bruidsschat van bijna f 15 mln moeten krijgen, terwijl – in de oorspronkelijke afspraak – aan Het Zuiden nog geen f 5 mln zou worden meegegeven.

positie VROM

Kerkrade rekende bij de totale transactie op een bijdrage van VROM van f 18,2 mln voor de afkoop van renteloze leningen.⁸³ Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over een bedrag van f 11,5 mln.

Uit een nota van DGVH aan de staatssecretaris d.d. 19 maart 1991 blijkt dat de gemeente Kerkrade – op basis van toen geldende uitgangspunten –

⁸¹ Van Rijn was op dat moment plv. directeur directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit.

⁸² Zie verslag overleg tussen Kerkrade, VROM, Het Zuiden d.d. 20 februari 1992.

⁸³ De transactie omvatte tevens de overdracht Wilma-flats, de bijdrage in de sloop van de Kennedy-flat en het in bezit houden van twee complexen.

recht kan doen gelden op een hoger bedrag voor de afkoop van de renteloze leningen, te weten f 15,5 mln. Hiervan was Kerkrade echter niet op de hoogte. Dus zelfs bij de genoemde vervroegde betaling zou volgens deze notitie de balans positief uitvallen, zeker als het verschil ten goede zou komen aan de oplossing van het SBDI-probleem.⁸⁴ De nota concludeerde dat VROM zich hierdoor 6,5 mln bespaarde.

De staatssecretaris stemde op 27 maart 1991 in met de afkoop en de vervroegde storting van 11,5 mln. Hij stelde daarbij wel de voorwaarde, de problematiek van het gemeentelijk woningbedrijf op te lossen met behulp van Het Zuiden in plaats van de Woningbouwvereniging St. Pietersrade, aangezien dat het voordeligst was. In deze brief verzuumde VROM aan te geven dat het oorspronkelijke bedrag van bijna f 5 mln was gewijzigd, en dat de partijen – met medeweten van VROM – op een hoger bedrag waren uitgekomen. Het voordeel werd door Kerkrade geboekt op de gemeentelijke kapitaaldienst.

afwikkeling overname door Het Zuiden/de WBL

Bij de afwikkeling van de afspraken maakte Het Zuiden fouten. Het Zuiden deelde aan Kerkrade een foutieve bijdrage mee (excl. de extra f 2 mln), reageerde niet direct op het concept-raadsbesluit, en, evenmin op het te weinig door Kerkrade uitbetaalde bedrag.

Uit bestuursnotulen van de WBL valt op te maken dat de instelling vooral op aandrang van VROM scherp positie moest kiezen. Het Zuiden voerde verweer op de dagvaarding door Kerkrade in kort geding, waarin Kerkrade eiste dat het bezit op de afgesproken datum tegen een – ten opzichte van de onderhandelingen – te laag bedrag zou worden overgenomen. VROM stimuleerde voorts dat de WBL een bodemprocedure zou starten. De getuigenverhoren hiervoor zouden begin 1993 plaatsvinden. Ambtenaren van VROM ondersteunden de visie van Het Zuiden met schriftelijke verklaringen. Kerkrade stelde daar andere schriftelijke verklaringen van gemeentelijke onderhandelaars tegenover.⁸⁵

In zijn gesprek met de commissie op 11 april 1996 zei voormalig wethouder van de gemeente Kerkrade Coumans de brief van 7 maart 1991 niet te hebben gezien:

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Nu heb ik een brief van 7 maart van Het Zuiden aan u. (...) Dit is dus aan u gestuurd. U hebt dat ook ontvangen.

(...)

De heer **Coumans**: Dat is die beruchte fax die ik niet gekregen heb. (...)

Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Ik kan u wel even een exemplaar geven.

De heer **Coumans**: Ik heb die brief niet gezien; later wel, in de processtukken. Dus niet op dat ogenblik. Die is bij ons feitelijk voor kennisgeving aangenomen, omdat de afspraak inmiddels veranderd was.

In de het getuigenverhoor op 1 maart 1993 verklaart Coumans, onder ede, over dezelfde brief van 7 maart 1991 echter:

«U toont mij een schrijven gedateerd 7 maart 1991 van Het Zuiden aan het college B en W. Die brief ken ik. Ik heb hen destijds gezien en ter kennisgeving aangenomen. Ik zag geen reden om op die brief te reageren.»

29 Verklaringen (voormalig) wethouder Coumans van Kerkrade tijdens het gesprek met de commissie d.d. 11 april 1996, en tijdens het getuigenverhoor d.d. 1 maart 1993

⁸⁴ «Dit betekent uitgaande van een uitbetaling per 30 juni a.s. in feite een verhoging van het aanbod van f 11,5 mln (per valutadatum 31-12-1992) met rond f 1,25 mln, doch blijft nog ruimschoots binnen de f 15,5 mln waarop de gemeente Kerkrade normaliter recht had. Bovendien is daarmee bewerkstelligd dat Het Zuiden de geplande extra f 4 mln ten behoeve van de SBDI daadwerkelijk inbrengt (Nota DGVH aan staatssecretaris Heerma, d.d. 19 maart 1991).»

⁸⁵ Verklaring Van Rijn d.d. 12 februari 1992, en verklaring Coumans c.s. d.d. 17 februari 1992.

Het Zuiden viste achter het net. Het was gehouden tot de overname per 1 januari 1992 van Eygelshoven van Kerkrade en moest uit eigen middelen f 4 mln in plaats van f 2 mln bijpassen.

het vervolg

Naast de hierboven genoemde gebeurtenissen leidde de voorgenomen verkoop door de WBL van 39 woningen uit het voormalige bezit Eygelshoven (via Ruijters Makelaardij BV) eind 1993 tot nieuwe problemen tussen de gemeente Kerkrade en de WBL.⁸⁶ Er was voorts een verschil van mening over de vestiging van het recht op eerste hypotheek op het in Kerkrade gelegen de WBL-bezit.

De irritaties tussen de WBL en gemeente Kerkrade werden door de WBL steeds meer als probleem ervaren. Daarom stuurde WBL bij het aantreden van een nieuw college aan op normalisering van de betrekkingen met Kerkrade.

Eind 1994 kreeg Kerkrade het gevraagde recht van eerste hypotheek. Ook ontving de gemeente f 0,5 mln in verband met het achterwege kunnen blijven van groot onderhoud aan de verkochte woningen. De WBL zag verder af van de vordering van f 2 mln, en trok de lopende bodemprocedure in.

Later bleek dat Het Zuiden zich had verkeken op de feitelijke exploitatiekosten van Eygelshoven. Eind 1991 was een extra dotatie van ruim f 8 mln aan onderhoudsvoorzieningen nodig.

afloop

Het Zuiden, en uiteindelijk de WBL, draaide op voor (tenminste) f 2 mln méér voor de overname van Eygelshoven, omdat normalisering van de betrekkingen met Kerkrade zwaarder woog. Daarnaast gaf Het Zuiden ook extra geld uit aan de sanering van SBDI. Kerkrade kreeg – via het rentevoordeel als gevolg van de vervroegde afstorting van renteloze leningen door VROM – ca. f 1,4 mln meer voor de verkoop van Eygelshoven. Voorts hoefde Kerkrade voor f 0,6 mln geen aanvullende eigen middelen in de overname van Eygelshoven door Het Zuiden te stoppen.

6.6 Financiële positie instellingen eind 1991

inleiding

Met de nodige slagen om de arm trok DGVH in maart 1991 uit de cijfers van Het Zuiden, HBL, de WBL en SBDI de conclusie dat de situatie bij de instellingen na consolidatie (ABR van f 18,7 mln) neerkwam op een «matige middenpositie». Materieel was er in ieder geval een verbetering van de risicopositie van het SBDI-bezit opgetreden. In een nota van DGVH d.d. 30 augustus 1991 werd daar nog aan toegevoegd: «Financieel zal zo'n instelling op zijn tellen moeten passen. Maar met een goed beleid is het geheel financieel levensvatbaar.»

De bijlage bij dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontwikkeling van de bijdrage van VROM en Het Zuiden/HBL aan de SBDI-sanering van het najaar 1990 tot en met het afsluiten van de Annex in het najaar 1991. Zichtbaar is hoe de bijdragen van de instellingen stijgen. Daar bovenop komt nog de misser met Eygelshoven, die weliswaar voor rekening van Het Zuiden was, maar in de geconsolideerde balans feitelijk ten laste kwam van de WBL.

⁸⁶ Ondermeer over aanmerkelijk belang-besluiten en de vestiging eerste hypotheek op het totale de WBL-bezit in Kerkrade.

meerjarenramingen 1992–1996

Aan de vooravond van de fusie bespraken de besturen op 17 juni 1992 van de drie instellingen de financiële positie. De basis hiervoor waren de meerjarenramingen van het NCIV voor de periode 1992-1996. De resultaten voor Het Zuiden (inclusief Eyselshoven), HBL en SBDI werden geconsolideerd.

Eind 1996 zou de vermogenspositie met een ABR van minus f 3,8 mln en een onderhoudsvoorziening van + f 33 mln nog steeds positief zijn. Maar er was nog geen rekening gehouden met de kosten van de verbetering van het SBDI-bezit. Samen met het uit te voeren onderhoudsprogramma voor het hele bezit, waren de financiële consequenties van de verbetering van de prijs/kwaliteitsverhouding van dat SBDI-bezit volgens het NCIV van grote invloed op de resultaten na 1996. Afdekking na tien jaar van de negatieve exploitatiesaldi van het SBDI-bezit was onmogelijk, omdat de betrokken voorziening zou zijn uitgeput. De effecten van structurele maatregelen waren dan doorslaggevend voor het realiseren van positieve resultaten. In dat perspectief was een deugdelijke inventarisatie van het onderhoud op een termijn van minstens vijftien jaar noodzakelijk.⁸⁷

De WBL had in totaal f 22 mln ontvangen voor de sanering. VROM had f 11,3 mln bijgedragen en f 10,7 mln was afkomstig van Het Zuiden en HBL.

Van dit geld was f 12,6 mln aangewend voor vervroegde aflossing van de overfinanciering. Het restant werd aangehouden als liquide middelen om in een latere fase de saneringsmaatregelen te kunnen financieren.

het oordeel van VB Accountants

De gemeenten met SBDI-bezit moesten formeel toestemming verlenen voor de overdracht van het SBDI-bezit aan de te vormen de WBL. Nadat was besloten de overdracht middels een fusie te laten plaatsvinden (zie par. 6.4), werd de gemeenten om instemming gevraagd. Voor de gemeente Geleen was de voorgenomen fusie reden om op 14 juli 1992 VB Accountants te verzoeken, de financiële positie en de hoogte van de onderhoudsvoorziening van de nieuw te vormen instelling te beoordelen. Die beoordeling moest rekening houden met de onderhoudsbegroting, de verhuurbaarheid en de te verwachten prijs- en huurontwikkelingen. Bij deze evaluatie baseerde VB Accountants zich weliswaar op de cijfers uit de net beschreven meerjarenramingen van het NCIV, maar in verband met ontbrekende cijfers konden geen uitspraken worden gedaan over de toekomstige verhuurbaarheid van het woningbestand en het noodzakelijke extra onderhoud ter verbetering van de verhuurbaarheid van het SBDI-bezit.

Een belangrijke conclusie was dat de stand van de algemene bedrijfsreserve (ABR) door VB Accountants als «slecht» werd beoordeeld.⁸⁸ In 1996 werd zelfs een omslag naar een tekort verwacht. Een duurzame exploitatie achtte VB Accountants «niet onmogelijk», maar dan was het wel noodzakelijk om structurele maatregelen te treffen. Met behulp van een – nog ontbrekend – meerjarenperspectief voor tenminste tien jaar dienden de effecten van deze structurele maatregelen inzichtelijk te worden gemaakt. De structurele maatregelen behelsden: maatregelen ter verbetering van verhuurbaarheid, verkoop van slecht verhuurbare woningen, vermindering van hoge algemene beheerskosten en beheersing van de te verwachten integratiekosten van de instellingen, terugdringing van de relatief omvangrijke huurderiving, huurvermindering en leegstand.

⁸⁷ Onderhoudsuitgaven in de meerjarenbegroting gingen uit van technische instandhouding van woningen. Verdergaande maatregelen voor een positief exploitatie resultaat waren echter onontkoombaar.

⁸⁸ Rapport VB accountants aan de gemeente Geleen d.d. 31 juli 1992.

terugblik op de cijfers

Een analyse die de commissie heeft laten uitvoeren, toonde aan hoe zeer de overnames roet in het eten gooiden van de te vormen de WBL.

Uit de ABR, die in 1990 voor de fusierende partners HBL en Het Zuiden tezamen circa f 35 mln bedroeg, werd in 1991 voor circa f 23 mln aan de overnames bijgedragen. Het resultaat was een uitholling van de vermogenspositie en de financiële weerstand.

Hier kwam nog het effect bij van de negatieve ABR van de SBDI en Eygelshoven, dat slechts voor een deel werd gecompenseerd door de bijdragen van VROM en de gemeente Kerkrade. Ultimo 1991 resteerde een eigen vermogen van f 7,2 mln.⁸⁹

	HBL	Het Zuiden	Eygelshoven	SBDI	totaal
ABR 31-12-1990	13,6	21,8	- 2,3	- 16,9	16,3
nieuwe waarderingsgrondslag	- 3,9	- 6,3	- 14,0		- 24,1
ABR 1-1-1991	9,7	15,5	- 16,3	- 16,9	- 7,9
jaarresultaat '91	- 1,0	3,4	- 1,5	- 3,7	- 2,8
bijdrage SBDI en Eygelshoven	- 3,7	- 19,4	17,8	23,3	18,0
ABR 31-12-1991	5,0	- 0,5	0	2,7	7,2

30 Vermogensposities HBL, Het Zuiden, SBDI en de WBL (in miljoenen) ultimo 1990 en ultimo 1991

De bovenstaande cijfers nuanceren de constatering van Deloitte & Touche d.d. 6 oktober 1995, dat medio 1992 uit de jaarverslagen 1991 blijkt dat de vermogenspositie van beide corporaties, mede door wijziging van de waarderingsgrondslagen, dusdanig was verzwakt dat de fusiepartners niet de draagkracht zouden hebben om een zware sanering te doen slagen. Het waren met name de bijdragen, die HBL en Het Zuiden leverden aan de sanering, die een zware wissel trokken op de vermogensposities van deze overnemende instellingen.

⁸⁹ Toelichting op de tabel: de toepassing van de nieuwe waarderingsgrondslagen in 1991 had met name betrekking op het op peil brengen van de onderhoudsvoorziening en het afboeken van onrendabel groot onderhoud. In de regel dotaties SBDI en Eygelshoven zijn de bijdragen van VROM en Kerkrade verwerkt.

⁹⁰ In 1990 werd een toelatingsinspectie bij HBL uitgevoerd. Op basis van de systematiek die toen werd gebruikt, scoorde HBL op 23 van de 36 punten negatief. De totaalscore was -11 op een schaal van +36 tot -36. Gemiddeld scoorden instellingen -0,7 (zie ook de brief van Van Velzen van de inspectie Volkshuisvesting Limburg over de gehanteerde systematiek aan de commissie d.d. 4 april 1996. HBL verkreeg op 18 december 1990 de status van toegelaten instelling.

In september 1990 voerde VROM bij Het Zuiden een reguliere inspectie uit. De rapportage van 5 februari 1991 maakte melding van het ontbreken van: (a) een integraal beleidsplan; (b) een actieplan voor de korte danwel middellange termijn; (c) een tijdig indienen en accorderen van begrotingen.

In 1992 kwam het negatieve jaarresultaat van f 21,2 mln ten laste van de resterende f 7,2 mln. Daarnaast werd door de WBL nog eens f 26 mln extra ten laste van het eigen vermogen gebracht in verband met afwaardering van het SBDI-woningbezit als gevolg van de in het vervolg nog te behandelen verdere wijzigingen in de waarderingsgrondslagen. Ultimo 1992 resteerde een negatief eigen vermogen van f 40 mln.

6.7 De fusie

Op 9 september 1992 gingen de vier instellingen door een juridische fusie over in de Stichting Woningbeheer Limburg. De afzonderlijke instellingen hielden daarmee op te bestaan.

Doordat Het Zuiden optrad als fusiedrager werd de nieuwe de WBL een toegelaten instelling, die lid werd van het NCIV. Opvallend was dat door deze overname het SBDI-bezit op eenvoudige wijze de status van toegelaten instelling verkreeg. Daardoor werd er geen toelatingsinspectie naar de nieuwe corporatie Stichting de WBL uitgevoerd, en kwam het SBDI-bezit onder het TI-regime met bijbehorende toezichtsregels en vangnetten.⁹⁰

De ontwikkeling van de financiële bijdragen van de onderhandelende partners in de loop der tijd is samengevat in het onderstaande overzicht.

I inschatting VROM najaar 1990 bijdrage VROM

Lelystad	f 3,9 mln
Doetinchem	f 4,2 mln
parkeergarages	f 5,0 mln
overname woningbezit door HBL/Het Zuiden	f 3,7 mln
equivalent renteloze lening ad f 15 mln	f 12,0 mln
totaal	f 28,8 mln
bijdrage HBL/Het Zuiden	f 7,0 mln
totale kosten sanering	f 35,8 mln

II stand bij het afsluiten van de twee convenanten voorjaar 1991 bijdrage VROM

Lelystad	f 3,7 mln
Doetinchem	f 3,8 mln
parkeergarages	f 3,7 mln
overname woningbezit door HBL/Het Zuiden	f 10,4 mln
totaal	f 21,6 mln
bijdrage HBL/Het Zuiden	f 10,0 mln
totale kosten sanering	f 31,6 mln

III stand na het afsluiten van de annex najaar 1991 bijdrage VROM (inclusief vergoeding gederfde rente)

Lelystad	f 4,1 mln
Doetinchem	f 4,0 mln
parkeergarages	f 4,0 mln
overname woningbezit door HBL/Het Zuiden	f 11,2 mln
annex:	
- MG-91-21(later retour)	f 2,2 mln
- vergoeding voor minder aflossing	f 0,3 mln
totaal	f 25,8 mln
bijdrage HBL/Het Zuiden	f 10,0 mln
totale kosten sanering	f 35,8 mln

31 Financiële gevolgen convenanten Annex

6.8 Constateringen

6.1 VROM bleek niet in staat om de eigen actiepunten in het convenant van 21 maart 1991 vóór 1 oktober 1991 rond te krijgen. Vooral de aflossing van leningen ging uiterst moeizaam. Ook de circulaire MG91-21 leverde schade op voor de overnemende instellingen. Daarbij kwam nog dat de integratie van werkapparaten en besturen van de instellingen problematisch verliep.

6.2 Het Zuiden en HBL grepen de punten uit 6.1 aan om het convenant per 1 oktober 1991 op te zeggen. Er was sprake van een vertrouwenscrisis, zowel intern als extern, bij de uitvoering van het convenant dat door VROM met de instellingen zeven maanden eerder was gesloten.

6.3 Door de combinatie van (a) de dreiging met juridische stappen om uitvoering van het convenant van maart 1991 af te dwingen en (b) de Annex met f 2,5 mln. extra wist de staatssecretaris het afhaken van Het Zuiden en HBL in oktober 1991 te voorkomen. (In verband met gewijzigde omstandigheden werd overigens van de extra bijdrage later f 2,2 mln

teruggevorderd). Het de-activeren van het convenant/de annex begin 1992 leverde beide instellingen nog een bedrag van bijna f 1 mln. op.

6.4 De overname van circa 800 woningen van het bezit Eygelshoven van de gemeente Kerkrade door Het Zuiden leverde WBL een directe strop op van f 2 mln. De gemeente Kerkrade kwam afspraken niet na om rentevoordelen door vervroegde betaling door VROM, alsmede een extra bedrag van de gemeente, ten goede te laten komen aan de WBL.

De commissie stelt vast dat er een strijdigheid zit tussen de antwoorden die voormalig wethouder Coumans van Kerkrade heeft gegeven in het gesprek met de commissie op 11 april 1996, en de verklaring die hij in 1993 in een getuigenverhoor heeft afgelegd.

6.5 VROM ging accoord met een fusie van Het Zuiden, HBL, de WBL en SBDI tot de Stichting Woningbeheer Limburg, waarbij – met uitzondering van de nieuwe de WBL – alle afzonderlijke rechtspersonen ophielden te bestaan. Doordat Het Zuiden optrad als fusiedrager en VROM nauw betrokken was geweest bij het saneringsproces werd moeiteloos de status van toegelaten instelling verworven. De nieuwe instelling werd, net als Het Zuiden, lid van de koepel NCIV.

6.6 VROM wist dat de nieuwe instelling goed op zijn tellen moest passen. Dat werd voor de fusie in september 1992 nog bevestigd door een rapport van het NCIV van juni 1992 en van VB Accountants van juli 1992. Maar met een goed beleid en structurele saneringsmaatregelen zou het geheel financieel levensvatbaar zijn. Daarmee werd duidelijk aangegeven dat de kwaliteit van, en samenspel tussen bestuur en management doorslaggevend zouden zijn voor een succesvolle sanering van het SBDI-bezit c.q. de continuïteit van de WBL.

6.7 VROM verzuumde om nader te onderzoeken of personele invulling van het bestuur en werkapparaat van de nieuwe de WBL wel was opgewassen tegen de complexe klus die moest worden geklaard. Een sterkte-zwakke analyse had aan het licht kunnen brengen, dat de door VROM vermoede kwaliteiten binnen de verschillende instellingen onvoldoende aanwezig was.

In ieder geval hadden de signalen voor VROM een aanleiding moeten zijn om nauwkeuriger, periodiek, de vinger aan de pols te houden bij de WBL om de vorderingen met de saneringsoperatie te kunnen volgen.

6.8 De toelating van de nieuwe de WBL leidde niet tot een toelatingsinspectie door VROM. Met dit instrument had de financiële en bestuurlijke situatie, alsmede de kwaliteit van het werkapparaat in kaart kunnen zijn gebracht.

6.9 Midden 1992 ontbraken nog steeds:

(1) een helder inzicht in de toekomstige verhuurbaarheid van het WBL-bezit, en

(2) het noodzakelijke onderhoud in meerjarig perspectief (met name het extra onderhoud voor de verbetering van de verhuurbaarheid van problematisch verhuurbare complexen). Er waren nog geen meerjarenramingen gemaakt voor een termijn van tien jaar of langer, waarin de effecten van te nemen structurele saneringsmaatregelen waren verkend, die door Coopers & Lybrand sedert juli 1990 waren aanbevolen.

6.10 Achteraf beoordeeld bleek de geconsolideerde financiële situatie van de instellingen ernstig verzwakt. Dat was niet alleen het gevolg van gewijzigde waarderingsgrondslagen, maar kwam ook door de feitelijk geleverde bijdragen van Het Zuiden en HBL aan de sanering van SBDI en

Eygelshoven. Eind 1992 was er feitelijk al sprake van een negatief eigen vermogen van f 40 mln.

6.11 Ook de liquiditeit van de WBL ontwikkelde zich negatief door de toenemende exploitatieverliezen, alsmede door de interne financiering van de bouw van het kantoor.

7. ALARMSIGNALLEN NA DE FUSIE

7.1 Inleiding

Het Zuiden, HBL, de WBL en SBDI fuseerden op 9 september 1992. De verkrijgende rechtspersoon, Het Zuiden, wijzigde na de fusie haar statutaire naam in Stichting Woningbeheer Limburg. Het samenspel tussen het nieuwe werkapparaat en het nieuwe bestuur verliep stroef. Zo stroef zelfs, dat de directeur van de WBL signalen in de richting van de Inspectie Volkshuisvesting in Limburg en VROM-centraal gaf.

Niet alleen vanuit het werkapparaat van de WBL zelf, maar ook van andere kanten raakte VROM op de hoogte van de verslechterende situatie binnen de WBL, ondermeer door het instellen van een gerichte inspectie. De invloed van de koepelorganisatie NCIV op de WBL was in deze periode beperkt.

7.2 Interne signalen eind 1992/begin 1993 binnen de WBL

ondernemingsplan

Gesteund door de eigen conclusies uit meerjarenramingen van juni 1992, die samen met het NCIV waren opgesteld, ging de directie meteen aan de slag met een uitwerking van de saneringsmaatregelen. Dit mondde korte tijd na de fusie, op 12 november 1992, uit in het Dynamisch Ondernemingsplan (DOP). Het stuk bevatte een inventarisatie van mogelijke maatregelen voor specifieke probleemcomplexen en scenario's voor het te voeren onderhoudsbeleid. In het kader van het DOP werd voorgesteld om niet centraal maar regionaal te gaan werken.⁹¹

In het licht van de te nemen ingrijpende saneringsmaatregelen was er sprake van een stagnatie in de besluitvorming in het bestuur. Wellicht speelde een rol, dat de problematiek nog in algemene termen en als «open discussie» werd benaderd. De harde kern van de boodschap zat vooral in de bijlagen van het DOP.

Het bestuur was zich ook nog niet van de volle ernst van de situatie bewust. Voorzitter Schepers stelde in een vergadering van het algemeen bestuur van 21 oktober 1992 immers nog «dat (ondanks de slechte financiële positie) men zich niet ongerust behoeft te maken over toelating bij het Waarborgfonds.»⁹² De ongerustheid in het algemeen bestuur nam midden april 1993 toe tijdens de behandeling van twee stukken: de onderbouwing van de noodzaak tot steunaanvraag bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de meerjarenramingen 1992–2001/ jaarcijfers 1992.

meerjarenramingen 1992–2001

Het laatste stuk, de meerjarenramingen 1992–2001, was voorbereid door het NCIV. De cijfers van de jaarrekening 1992 toonden volgens de directeur van de WBL aan hoe precair de situatie van de WBL was. Zelfs vergaande maatregelen zouden waarschijnlijk niet voldoende zijn om de financiële problemen op te lossen.

De informatie werd door het bestuur op prijs gesteld, maar duidelijke consequenties werden aan de alarmerende situatie nog niet verbonden.

⁹¹ Deze koerswending leidde tot financiële problemen. de WBL had net in september 1991

de bouw van een kantoor van f 8 mln voltooid van waaruit gewerkt zou worden. Regionalisatie van het apparaat leidde in dat kantoor tot leegstand, terwijl de huisvesting van de regionale organisatie tot extra kosten zou leiden.

⁹² Geciteerd uit concept-inspectierapport VROM d.d. 18 februari 1994.

Met name de reactie op de meerjarencijfers en jaarrekening van de accountant was tekenend voor de opstelling van het algemeen bestuur:

«De adviseur (Van Goethem) geeft aan dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen realiteit en aannames. Desalniettemin dienen de voorliggende cijfers positief gebruikt te worden. Als slotopmerking geeft hij aan dat de houding van de directeur zwartgallig te noemen is en het beter ware deze attitude om te buigen naar optimisme.

De directeur antwoordt hierop dat zijn attitude wordt ingegeven door realisme. De nota is toegeschreven naar het verkrijgen van aansluiting bij het Waarborgfonds c.q. Centraal Fonds. (...) Verder geeft de directeur aan dat de accountant reeds bij de jaarrekening 1991 heeft gewaarschuwd en bij de jaarrekening 1992 zal geen goedkeurende verklaring door de accountant gegeven worden.

Voorzitter Schepers is er echter van overtuigd dat de WBL hier uit kan komen en op termijn de situatie in positieve zin kan ombuigen.»

31 Verslag vergadering algemeen bestuur d.d. 21 april 1993

steunaanvragen CFV

Naast de genoemde meerjarenramingen lag er een beleidsnotitie van 15 april 1993 van Van Veldhoven, directeur van de WBL. Ondersteund door bevindingen van zijn financiële specialist, en na extern onderzoek van de cijfers door het NCIV-Heerlen stelde de directeur voor, dat het bestuur hem opdracht zou geven om een saneringsplan in te dienen bij het CFV. Dit was opmerkelijk: nog geen jaar na de fusie en twee jaar na het afsluiten van een saneringsconvenant, waarbij het Rijk tientallen miljoenen had gestoken in een sanering van SBDI en Eygelshoven, werd de conclusie getrokken dat de WBL het niet zou halen zonder externe steun van het CFV.

De notitie bevatte voorts veertien maatregelen, waaronder afstoting van bezit, overleg met financiers, opdeling woningbezit en invoering van een woondiensten-organisatie, onderzoek naar de kosten van algemeen beheer en maatregelen voor verbetering van de prijs/kwaliteitsverhouding. Een aantal maatregelen zou meteen moeten worden uitgevoerd.

Het voorstel om een steunaanvraag bij het CFV op te stellen, en de verder te nemen maatregelen waren vergaand. De notitie was volgens de directeur een eerste vingeroefening en beoogde niet een volledige oplossing aan te reiken. Het waren in zijn ogen slechts bouwstenen voor een nog op te stellen saneringsplan. Het bestuur besloot voor dat doel een werkgroep in te stellen. Uiteindelijk is die werkgroep slechts een enkele keer bijeen gekomen.

accountantsverklaring 1992

Het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 1992 zou voor de WBL vervelende externe consequenties kunnen hebben. Het liep echter anders.

«De toelichting op de jaarrekening 1992 is op last van de «adviseur» van het bestuur de heer Van Goethem op onderdelen herschreven, omdat er een «onnodig negatief en pessimistisch beeld» naar voren werd gebracht. De opmerking van de directeur dat het wel een realistisch beeld was, deed niet ter zake. Vanuit meerdere kanten hebben de opstellers van dit rapport vernomen dat de accountant in eerste instantie geen verklaring wenste af te geven. Door druk van het bestuur is er uiteindelijk toch een verklaring gekomen, zij het dat ten aanzien van het onderhoudsplan en de daarbij benodigde voorzieningen, de crux in de financiële problematiek bij de WBL, door de accountant een voorbehoud is gemaakt.»

32 Passage uit inspectierapport VROM, d.d. 13 april 1994, blz. 5

Daarna spande de directie zich vooral in om een ontvankelijke saneringsaanvragen te ontwikkelen. Hierna zal duidelijk worden dat de WBL daar tot in 1995 niet in slaagde.

bestuur en Raad van Toezicht

De WBL kende na de fusie een bestuur van zes leden en een Raad van Toezicht (RvT) van veertien leden.⁹³

«De heer **Van Veldhoven**: Ik had daarmee best veel contact. De heer Van Montfoort was voorzitter van de raad van toezicht, zoals die toen heette. Die bestond uit 14 personen. De heer Van Montfoort had de min of meer stilzwijgende opdracht om het aantal leden terug te brengen naar vijf. Dat is bijna vanzelf gegaan. De eerste 14 leden van de raad van toezicht bestonden uit ex-bestuursleden van Het Zuiden en HBL. Die raad stelde niet veel voor. De leden kwam één à twee keer per jaar bij elkaar. Zij kregen in feite de stukken als de zaken al definitief beslist en onomkeerbaar waren. Ik heb de vorige keer gezegd, dat het wel een Raad van Elf leek.»

33 Directeur van Veldhoven over de Raad van Toezicht in het gesprek met de commissie d.d. 12 april 1996.

Medio 1994 werden nieuwe statuten voorbereid waarbij de Raad van Toezicht (RvT) zou overgaan in een Raad van Commissarissen (RvC). De verhouding tussen bestuur en RvT werd in die periode ernstig verstoord toen de RvT besloot om een bestuursbesluit over de statutenwijziging te schorsen. In dit besluit zou de toezichtsfunctie van de toekomstige RvC onvoldoende gewaarborgd zijn. Het bestuur liet de RvT weten dit besluit, door een nieuw, eensluitend bestuursbesluit, te handhaven. De partijen bereikten uiteindelijk, na advies van een notaris, een compromis.

34 Relatie tussen bestuur en Raad van Toezicht medio 1994.

Voorzitter Schepers werd per 1 juli 1994 vervangen door Aarts. Het aantal leden in de RvT daalde naar zes. Eind 1994 werden de statuten gewijzigd. Daarmee werd het aantal bestuursleden teruggebracht tot vijf.⁹⁴

⁹³ Het bestuur bestond na de fusie op 10 september 1992 uit de leden: J.W. Schepers (voorzitter); G.J.W. Billekens (penningmeester); Fr.A. Corten; P.A.J.M. Deuss (secretaris); mw. H.R. Guinée-Nienhuis en J. Zopfi.

De Raad van Toezicht bestond op dezelfde datum uit de leden: C. van Montfoort (voorzitter); P.J.T. Beterams; F.H. Coolegem; J.A. Driessen; N.M. Goossens; J.J.H. Hannen; H.J. Kraft; G.H.J.M. van Luxemburg; F.M. Perlitius (secretaris); M.L.M. Vossen; J.J.M. Weijers; N.J.J. Steins; P. Nordhassen; P.J.L. van Lier.

Mw. Guinée-Nienhuis en J. Zopfi zaten tevens in de geschillenadviescommissie.

⁹⁴ De Raad van Toezicht bestond bij het aantreden van Aarts op 1 juli 1994 uit de leden: C. van Montfoort (voorzitter); J.J.H. Hannen; H.J. Kraft; F.M. Perlitius (secretaris); M.L.M. Vossen; J.J.M. Weijers;

Het bestuur bestond na de statutenwijziging vanaf 15 december 1994 uit de leden: J.J.G. Aarts (voorzitter); G.J.W. Billekens (penningmeester); Fr.A. Corten; P.A.J.M. Deuss (secretaris); en J. Zopfi. Per 1 juli 1995 zegde Billekens zijn lidmaatschap op; Deuss, Corten en Zopfi per 18 augustus 1995 en werden opgevolgd door P.G.G. Hilhorst en C.J. Holtslag.

Interim-manager Kempen besloot eind 1995 de organisatiestructuur van de WBL te wijzigen, waarbij het bestuur wordt gevormd door een directeur-bestuurder die wordt benoemd en ontslagen door een Raad van Commissarissen van maximaal vijf personen. Op 27 februari 1996 hadden vijf leden zitting genomen in de RvC, die besloot directeur Van V

Voorafgaande aan de agenda verzoekt de voorzitter (Schepers) aandacht voor het navolgende. Destijds is afgesproken dat in het kader van de datum 1 juni 1994 de voorzitter kandidaten zou aandragen ten behoeve van het voorzitterschap na 1 juni 1994. Inmiddels heeft hij in zijn ogen een geschikte kandidaat gevonden in de persoon van de heer J. Aarts welke onder andere voorzitter is van NCIV, district Limburg en van de woningvereniging Born (...).

35 Introductie van de heer Aarts in de algemeen bestuursvergadering d.d. 5 januari 1994 als beoogd voorzitter de WBL

De duidelijke voorkeur van Schepers voor Aarts als zijn opvolger was omstreden. In gesprekken met de commissie bleek directeur Van Veldhoven het daar niet mee eens te zijn. Ook de voorzitter van de Raad van Toezicht, van Montfoort, had zijn twijfels. Interim-manager Kempen liet de commissie weten dat hij de heer Aarts niet de juiste man vond om de sanering te klaren.

De heer **Van Veldhoven**: «Toen er gesproken werd over statutenwijziging en bestuurswisseling, is met name de raad van toezicht in het geweer gekomen. Met name de heer Van Montfoort heeft daarover met mij veel gesproken. Hij zei, dat er een organisatie gekozen moest worden die paste bij het probleem. De heer Schepers vond echter dat de heer Aarts hem moest opvolgen en de rest moest blijven zoals het was. Ik weet nog dat de heer Van Montfoort bij mij binnenkwam en zei, dat hij even bij de heer Schepers geroepen was. De heer Schepers zei hem: «Ik ga dadelijk de vergadering in en stel dan voor de heer Aarts te benoemen. Verder heb ik daarover met Van Veldhoven gesproken in motel Urmond. Die is het wel niet met mij eens, maar het gaat toch door.» Dat is het verhaal.»

De heer **Kempen**: «Ja. De heer Aarts trof natuurlijk ook een bepaalde erfenis aan. De heer Aarts is naar mijn mening ook een bestuurder van de oude, laat ik maar zeggen de verkeerde stempel als het gaat over het in deze tijd aanpakken van problemen. Ik heb het een paar vergaderingen aangekeken om te zien hoe dat hier werkte. Je houdt het niet voor mogelijk. Er zijn van die conferences over, van een goeie Limburger, van Toon Hermans: mijnheer de voorzitter, en hoe dat dan verder gaat. Maar zo werkt het natuurlijk niet bij een onderneming. Dat bestuur was absoluut niet berekend voor zijn taak. Dat wil niet zeggen dat het slechte mensen zijn, want mijnheer Aarts is naar mijn mening een prima man. Daar gaat het helemaal niet om. Hij kon en wilde echter niet functioneren als een president-commissaris op afstand die de directeur het werk liet doen.»

36 Directeur Van Veldhoven en interim-manager Kempen over Aarts, per 1 juli 1994 opvolger van voorzitter Schepers.

Na de fusie kende het WBL-bestuur een adviseur in de persoon van Van Goethem.

De voorzitter van de Beheersstichting de WBL was Van Goethem. Toen in aanloop naar de fusie bleek dat de nieuwe regelgeving een combinatie van burgemeesterschap en bestuurslidmaatschap van een corporatie verbod (BBSH, artikel 7), nam Schepers het voorzitterschap op 10 september 1992 voor twee jaar over.

Van Goethem bleef op verzoek van het WBL-bestuur nog twee jaar aan als betaald adviseur. Net als zijn bestuursvergoedingen, declareerde hij met instemming van het bestuur, zijn advieskosten via zijn B.V. (GB Consultancy B.V.). Voor dit advieswerk behield hij de vergoeding van f 25 000 die hij had ontvangen als voorzitter van de WBL.

Van Goethem gaf aan het einde van de overeengekomen periode te kennen dat hij zijn adviseursschap – tegen een lagere vergoeding – wilde verlengen. Het bestuur ging hier niet mee accoord waarna de zakelijke contacten eindigden.

37 Positie Van Goethem in de periode '90-'94

bestuursvergoedingen

Kort na de fusie stelde het algemeen bestuur de bestuurvergoedingen vast op f 25 000 per jaar voor voorzitter en secretaris, en f 15 000 voor de vier overige leden.⁹⁵ Daarna werd door het dagelijks bestuur (DB) bij de RvT geijverd om ook de vergoeding van de penningmeester op f 25 000 vast te stellen. Later werd de f 65 000 die beschikbaar was voor het DB (voorzitter, secretaris en penningmeester) onderling verdeeld, en die kregen de drie leden van het DB ieder ruim f 21 000.

De voorzitter en secretaris van de RvT kregen f 7 500.⁹⁶

Vanaf de oprichting van de Beheersstichting de WBL in mei 1990 tot aan de fusie in september 1992, streek een aantal personen vergoedingen op voor een combinatie van twee of drie bestuursposten bij HBL, Het Zuiden, SBDI en de WBL. Deze vergoedingen liepen voor Schepers, Van Goethem en Billekens in sommige gevallen in 1991 en 1992 op van f 35 000 tot f 45 000, met een maximum van f 57 000 voor Van Goethem in 1992. Naar aanleiding van het recherche-onderzoek bekritiseerde directeur-generaal Volkshuisvesting Kokhuis de hoogte van de bestuursvergoedingen bij de WBL, evenals de betaling van adviseur Van Goethem via diens B.V.⁹⁷

7.3 signalen van de WBL naar VROM en vice versa

signaal naar inspecteur Limburg

Op 10 mei 1993 vond een kennismakingsgesprek plaats tussen de directeur de WBL, Van Veldhoven, en de nieuwe inspecteur voor de Volkshuisvesting in Limburg, Klaren.⁹⁸ Door de directeur werd een scherpe analyse gegeven van de ernstige situatie waarin de WBL zich bevond. De directeur beklaagde zich erover dat de problemen nog niet tot ingrijpende maatregelen hadden geleid.

⁹⁵ Vergadering van het algemeen bestuur d.d. 18 november 1992.

⁹⁶ Alle bedragen waren exclusief reiskosten.

⁹⁷ Brief Kokhuis aan het WBL-bestuur d.d. 16 november 1995.

⁹⁸ Oorspronkelijk was het de bedoeling dat ook voorzitter Schepers van de WBL bij dit gesprek aanwezig was. Voor zijn afwezigheid tijdens dit gesprek gaven Van Veldhoven en Schepers tegenstrijdige verklaringen aan de commissie.

- een aantal vervroegde aflossingen welke waren geadviseerd door Coopers & Lybrand werden in het overleg met de staatssecretaris door de WBL ingeleverd en dus ten onrechte niet vervroegd afgelost. Dat kostte de WBL veel geld.
- er werd tot dan toe nog geen enkele – door Coopers & Lybrand geadviseerde – saneringsmaatregel daadwerkelijk uitgevoerd. Het kostte grote moeite de juiste informatie uit het bedrijf te krijgen.
- men koos voor fusie i.p.v. het verdelen van het SBDI-bezit over Het Zuiden en de HBL omdat dat goedkoper was. De bestuurskosten gingen overigens niet omlaag.
- de in het ondernemingsplan opgenomen kosten voor groot onderhoud ad f 20 000 per woning werden te laag ingeschat.
- in 1999 zou men kunnen herfinancieren via het waarborgfonds. de WBL was daar medio 1993 niet goed genoeg voor, maar zou dat ook in 1999 niet zijn. De de WBL zou dan moeten beschikken over een ABR tussen de f 50 en 60 mln. de WBL rekende nu zelf met -/ f 2 mln.
- er was veel achterstallig onderhoud.
- de noodzakelijke huurverlagingen waren veel groter dan voorzien.
- er waren nog steeds veel complexen met te hoge huren, uiteraard ook na de noodzakelijke verbeteringen.
- door de eigen financiering van het kantoorgebouw en door de voorziene vervroegde aflossingen in juni 1994 zou er een liquiditeitstekort optreden.
- het bestuur had net een besluit genomen om een saneringscommissie in te stellen. Het had steeds veel moeite gekost om de bestuursleden van de ernst van de situatie te overtuigen.

38 Punten uit gespreksnotitie van de inspecteur voor de Volkshuisvesting Klaren n.a.v. zijn gesprek met directeur Van Veldhoven d.d. 17 mei 1993

gerichte inspectie

Het alarm van de directeur stond in de eerste helft van 1993 niet op zichzelf. De toezichthoudende gemeenten gaven alarmsignalen, en er lag een steunaanvraag bij het CFV. Voorts waren de kamervragen van Van Rey een aanleiding voor een gerichte inspectie bij de WBL.

De indiening van een steunaanvraag bij het CFV had moeten leiden tot bestuurlijk overleg in het kader van artikel 10.2 van het convenant. Dit was namelijk de overeengekomen uitleg van het artikel tijdens de poging tot de-activeren, begin 1992 (zie par. 6.4). Bestuurlijk overleg vond echter niet plaats.

Deze signalen waren voor VROM in de zomer 1993 aanleiding om te besluiten tot een gerichte inspectie. Gedurende de inspectieperiode van september 1993 tot de afronding van het rapport in april 1994 was er veelvuldig contact tussen de inspecteurs en de WBL.

In feite zette VROM zichzelf door de lange duur van gerichte inspectie bijna een jaar «buiten spel». Gedurende dergelijke onderzoeken is het ongebruikelijk om vanuit VROM maatregelen te nemen. Het onderzoek, het schrijven van het rapport, de bespreking van de resultaten met de instelling en het versturen van de inspectiebrief besloeg bijna een jaar (september 1993 t/m juli 1994).⁹⁹

De lange duur van de inspectie had verschillende oorzaken. In de eerste plaats had VROM gekozen voor een model, waarbij niet eerder bij de WBL betrokken inspecteurs werden ingezet op het omvangrijke, complexe en gevoelige dossier. In de tweede plaats waren die personen niet voor deze

⁹⁹ Staatssecretaris Heerma vroeg in december 1993 naar de vorderingen met de gerichte inspectie bij de WBL. Inmiddels is bekend dat VROM nadrukkelijk koos voor inspecteurs die daarvoor slechts zijdelings betrokken waren geweest bij het WBL-dossier. De begeleiding was in handen van de Inspecteur Limburg, Klaren, en voorts directeur directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit, Van Rijn. De laatste was vanaf het begin de ambtelijk meest betrokkene geweest bij het de WBL-dossier.

inspectietaak vrijgesteld, maar konden ze ongeveer de helft van hun tijd aan het onderzoek naar de WBL besteden. In de derde plaats was de Inspectie Volkshuisvesting in Limburg en VROM-centraal betrokken bij een grootscheepse reorganisatie, waarbij ook de geselecteerde inspecteurs betrokken waren. Naast de ingewikkelde inspectie moesten zij aandacht besteden aan discussies over hun toekomstige werkplek.

juni '93	besluit tot gerichte inspectie door VROM
23 september '93	begin veldwerk inspecteurs
december '93	afsluiting veldwerk; staatssecretaris vraagt naar vorderingen met inspectie
18 februari '94	concept-rapport inspecteurs; dit concept bevat vier bijlagen over: SBDI (I); Het Zuiden (II); HBL (III) en gespreksverslagen (IV)
februari-april '94	bespreking resultaten met Inspecteur Limburg (Klaren) en Van Rijn
19 maart '94	overleg Heerma met inspecteurs
16 maart 1994	Mededeling VROM-ambtenaar Derksen aan het CFV over voorlopige resultaten inspectie-onderzoek
13 april '94	vaststelling eindrapport door inspecteurs
22 april '94	bespreking rapport met o.a. staatssecretaris Heerma
9 mei '94	bespreking inspectieresultaten met de WBL-bestuur met o.a. directeur-generaal Kokhuis
5 juli '94	ondertekening inspectiebrief door staatssecretaris Heerma met eis tot reactie binnen een maand
12 juli 1994	WBL stuurt afschrift «Saneringsplan op hoofdlijnen» naar VROM
15 december '94	reactie de WBL-bestuur op inspectiebrief VROM

39 Chronologisch verloop inspectie in hoofdlijnen tussen juni 1993 en december 1994

De concept-rapportage van 18 februari 1994 werd in een aantal bijeenkomsten besproken met Inspecteur Klaren en Van Rijn. In dit concept-rapport waren vier bijlagen opgenomen (zie schema hierboven). Uit het gesprek met oud-staatssecretaris Heerma bleek, dat de resultaten eerst met hem werden besproken op 19 maart en daarna nog eens in april 1994. Van dit gesprek in maart zijn geen notulen bekend.

In het rapport van april 1994 werd als eerste de volgende conclusie getrokken: «Vanaf het begin van het samensmeltingsproces in 1989, tot het sluitstuk bestaande uit de aanvraag voor steun bij het Centraal Fonds door het bestuur van de door fusie tot stand gebrachte corporatie de WBL, zijn er signalen en waarschuwingen afgegeven, die naar het lijkt, consequent zijn genegeerd door de verantwoordelijke bestuurders.» Bij deze conclusie hoorde de volgende voetnoot: «Zie voor een nadere onderbouwing de deelonderzoeken SBDI, Het Zuiden en de HBL, en voorts de besprekingsverslagen van de gesprekken met de leden van het bestuur en management.» Die deelonderzoeken kwamen voor als afzonderlijke bijlagen in het rapport van februari – de gespreksverslagen vormden de vierde bijlage. De vier bijlagen waren niet als afzonderlijke bijlagen gevoegd bij het uiteindelijke inspectierapport van 13 april 1994.

40 Relatie tussen concept van februari '94 en het inspectierapport van april '94

inspectierapport over de bestuurders van Het Zuiden en HBL

Staatssecretaris Heerma dacht te maken te hebben met goede, in de volkshuisvesting zeer ervaren bestuurders bij de twee instellingen, die de sanering van SBDI tot een goed einde zouden brengen. Het onderzoek van de inspecteurs leidde tot hele andere conclusies. In het bijzonder namen de inspecteurs in de concept-rapportage van februari 1994 de manier op de korrel waarop oud-HBL-voorzitter, Van Goethem, binnen de nieuwe de WBL een plaats had verworven.

Niet alleen de besturen werden in het inspectierapport van april 1994 ernstig bekritiseerd. De Raad van Toezicht, die in principe corrigerend had

kunnen optreden, speelde slechts een marginale rol, zo blijkt uit het inspectierapport.

inspectierapport over de rol van VROM

Over de rol van VROM liet het definitieve inspectierapport van april 1994 zich slechts impliciet uit. De inspecteurs constateerden dat er geen betrouwbaar beeld was te geven van de ontwikkeling van de financiële positie op termijn en de inzet om tot een actief gezondmakingsbeleid te komen.

T.a.v. bestuurders van Het Zuiden en HBL:

«Het financiële verval zoals dat bij de WBL zich voor dreigt te doen, is voor een zeer belangrijk deel veroorzaakt door het handelen van de besturen van HBL & Het Zuiden, zonder enig inzicht in de werkelijke financiële draagvlak en de toekomstperspectieven van hun instellingen. De besturen van HBL & Het Zuiden rekenden zich rijk. Dit verklaart waarom men een kostbaar centraal kantoorgebouw van 8 miljoen met eigen middelen liet bouwen, met een jaarlijkse last van 0,8 miljoen terwijl men een decentraal bezit zou moeten beheren en voorts besloot om in de overname en sanering van Eygelshoven en de SBDI, twee technisch failliete instellingen, eigen geld te steken zonder zich rekenschap te geven van de consequenties daarvan. (...)»

«Zonder dat de financiële consequenties van de ondernomen expansies en acties zakelijk en bedrijfsmatig werden overzien en geanalyseerd, zijn de verantwoordelijke besturen van HBL & Het Zuiden overgegaan tot overname van bezit en fusie. Ook uit het overige beleid/beheer van de afzonderlijke instellingen kan in vele gevallen als absoluut niet zakelijk en, gelet op de daarmee gemoeide en niet onderbouwde bedragen, als onverantwoordelijk (in de feitelijke financiële positie waarin men verkeerde) worden genoemd.»

T.a.v. de RvT:

«Hoewel de WBL over een Raad van Toezicht beschikt, is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de rol van dit orgaan absoluut ondermaats is geweest. De feitelijke functie van de RvT blijkt niet anders te zijn geweest om overbodige bestuursleden van de fuserende instellingen kwijt te raken, (...) De RvT is nooit door het bestuur van de WBL serieus genomen, de informatie voorziening door het bestuur aan de RvT was op zijn minst gebrekkig te noemen. Zelf heeft de RvT geen serieuze pogingen ondernomen om enige inhoud aan haar functioneren te geven door tegenwicht aan het bestuur te bieden.» aldus de voorzitter van de RvT, Van Montfoort.

T.a.v. het gebrek aan inzicht van de onderhandelaars

«Basis hiervoor kan alleen een gedegen detailstudie op complex-niveau zijn (er zijn er 300 in 50 gemeenten). Dit is niet alleen noodzakelijk om de realiteitswaarde van de huidige aannames die de WBL thans hanteert in de meerjarenprognoses te kunnen toetsen, maar vooral ook om een gezondmakingsplan met toekomstperspectief te kunnen samenstellen. «Een dergelijk, hechte basis ontbrak ook op het moment dat aan de onderhandelingstafel een saneringsbijdrage werd afgesproken.»

41 Bevindingen inspectierapport, april 1994

Expliciete opmerkingen over de rol van VROM kwamen dus in het definitieve rapport nauwelijks voor in de paragraaf over de sanering van

de SBDI. Des te scherper waren de opmerkingen in het eerdere concept van het inspectierapport van februari 1994.

T.a.v. de rol van Van Goethem:

«De heer Van Goethem, tot de fusie voorzitter HBL, is als burgemeester vanwege de statutaire bepalingen van corporaties, niet in het bestuur teruggekomen. Hij wordt derhalve tot adviseur benoemd. De vergoeding (f 25 000) die hij ontvangt dient, evenals toen hij voorzitter van de HBL was, met BTW te worden verhoogd, dit omdat de heer Van Goethem optreedt als adviseur namens GB Consultancy B.V., waarvan hij directeur is en tevens enig aandeelhouder.» (hoofdstekst, concept, blz. 10)

«In het DB van 22-04-92 komt de fusie optie aan de orde (in plaats van het kostbare alternatief van overdracht van SBDI-bezit). VROM opteert ook voor fusie. Bestuurlijke consequenties: Van Goethem mag als burgemeester niet in het bestuur van de nieuwe corporatie (bij de HBL was reeds sprake van een afbouwtermijn). De oplossing werd gevonden door Van Goethem als adviseur van het bestuur de WBL te laten optreden (dus formeel niet, maar materieel wel meebeslissend). De heer Schepers wordt dan voorzitter van de WBL. (...) Het AB van 18-05-92 gaat na enkele aanpassingen akkoord met het fusievoorstel. De notulen geven de discussie weer omtrent het invullen van de bestuurlijke functies. Een levendige discussie, zoals niet eerder met een ander onderwerp is gehouden!» (bijlage III, concept, blz. 60)

T.a.v. haalbaarheid saneringsopgave:

«De vraag die beantwoord moet worden is of de sanering van de SBDI, overeenkomstig de uitgangspunten van het saneringsplan geslaagd is. Anders geformuleerd: is het mogelijk het aan HBL & Het Zuiden overgedragen bezit tot en met 1999, met inzet van de financiële steun van het Rijk en de toegezegde financiële steun van HBL & Het Zuiden, ervan uitgaand dat de in het saneringsplan genoemde maatregelen ook daadwerkelijk zijn/worden uitgevoerd, te exploiteren met een uiteindelijk 0 resultaat in 1999, dan kan het antwoord bevestigend luiden (bijlage I, concept, blz. 17-18).»

T.a.v. de eigen rol van VROM:

«De conclusie kan worden getrokken dat de bij de sanering en fusie betrokken partijen op de hoogte gebracht zijn van een weinig hoopgevende financiële toekomst van de na de fusie ontstane nieuwe instelling» (hoofdstekst, concept, blz. 7).

«De vraag waarom twee, niet al te grote en tot dan toe weinig actieve, instellingen bereid zijn miljoenen in sanering van een instelling te steken die in principe voor rekening van het Rijk zou moeten komen, werd door VROM niet gesteld. Het sanerings- en overnameproces van de SBDI kreeg steeds meer het karakter van handjeklap t.a.v. de hoogte van de door de bij de sanering betrokken partijen te leveren bijdragen. In vergelijking met de overdracht van het SBDI-bezit in Lelystad en Doetinchem, waar door VROM bruidsschatten zijn betaald waarin

opgenomen waren bedragen ter dekking van huurkorting, huurderiving, groot onderhoud, verhuurbevorderende maatregelen benevens een storting in het onderhoudsfonds en de ABR, terwijl de overnemende instellingen ter plaatse geen bijdrage in de overname en sanering hebben gestoken, zijn de uitgangspunten van de overname/fusie onderhandelingen tussen VROM en HBL & Het Zuiden hemelsbreed verschillend! (...) (bijlage I, concept, blz. 17)

«Er wordt door VROM flink onderhandeld om de bijdrage die zij uiteindelijk moet leveren zo laag mogelijk te houden. Uitgangspunt blijkt steeds de ABR-positie van HBL & Het Zuiden te zijn en niet zo zeer een analyse met wat voor instellingen VROM te doen heeft qua kwaliteit, in relatie tot de te verrichten inspanningen m.b.t. de reorganisatie en het organisatievraagstuk. Een financiële analyse van de effecten van overname/fusie naar de toekomst toe gerekend, ontbreekt eveneens.» (bijlage I, concept, blz. 30).

42 Bevindingen concept-inspectierapport, februari 1994

Aan de andere kant constateerde het concept-rapport dat «de sanering van de SBDI overeenkomstig de uitgangspunten is geslaagd.»

De inspectie-resultaten hadden een externe en interne functie. Aan de externe functie werd gevolg gegeven door de conclusies neer te leggen in een gesprek met het verantwoordelijke bestuur en de afronding van de inspectie met een inspectiebrief.

De interne functie beoogde om de eigen organisatie een spiegel voor te houden, en lering te trekken uit de onderhavige casus. Mede om die reden worden inspectierapporten niet openbaar gemaakt. De beoordeling van de financiële positie van de WBL kon volgens de inspecteurs niet los worden gezien van een beoordeling van de instellingen waaruit de WBL was voortgekomen. Dat gold met name voor de gang van zaken bij de sanering van de SBDI, waarin VROM een groot aandeel had gehad.

Tijdens het gesprek op 17 april 1996 met de commissie, verklaarde oud-staatssecretaris Heerma «geen actieve herinnering» te hebben aan de inhoud van deze passages uit het concept-rapport van de inspecteurs. Hoewel in formele zin via een voetnoot werd verwezen naar de achtergrondgegevens kon hierdoor nauwelijks worden verwacht dat de staatssecretaris hier kennis van zou nemen. Bovendien zette de voetnoot de lezer op het verkeerde spoor. De voetnoot sloeg niet op de mogelijke rol van VROM bij de financiële problematiek van de WBL, maar op het functioneren van de verantwoordelijke besturen van de volkshuisvestingsinstellingen.

Desgevraagd beaamde inspecteur Hordijk in zijn gesprek met de commissie dat de staatssecretaris pijnlijk getroffen was door de (voorlopige) conclusies. De staatssecretaris was verontwaardigd, toen hij geconfronteerd werd met een rapport waarin stond dat het bestuur van de WBL incompetent was.

Inspecteur Hordijk gaf een verklaring waarom bepaalde passages uit het concept-rapport niet meer voorkwamen in het eindrapport: «Het concept-rapport was een beschrijving van de historie en dat hebben wij vervolgens toegeschreven naar de feitelijke opdracht. Die ging niet over de historie van het saneringsproces en de procedures die daarbij gevolgd zijn. De vraag was hoe het ging met de financiële positie van de WBL en hoe het met beleid en beheer was gesteld. (...) Gemeenschappelijk zijn wij daarop gekomen. De staatssecretaris zelf wist best hoe het proces verlopen was en wij gingen terug naar de opdracht. Daarom hoefde dat er niet in.»

43 Verklaring Hordijk over relatie tussen concept-rapport van februari '94 en het inspectierapport van april '94

recherche-onderzoeken

Naar aanleiding van het inspectierapport stelde recherche-onderzoeken in naar eventuele steekpenningen bij de bouw van het nieuwe de WBL-kantoor, en naar de door de WBL betaalde vergoedingen aan adviseur Van Goethem. Het ministerie van VROM beschikt over eigen rechercheurs. Het rechercheonderzoek bij de WBL begon met een zgn. bestuurlijk feitenonderzoek. De betrokken rechercheurs wilden evenwel overgaan tot een strafrechtelijk onderzoek – met de daarbij behorende ruimere opsporingsbevoegdheden – en trad daartoe in overleg met het Openbaar Ministerie (OM). Het OM oordeelde evenwel tijdens het bestuurlijk onderzoek dat onvoldoende grond was om over te gaan tot enig strafrechtelijk onderzoek.

Voorts waren de uitkomsten van deze recherche-onderzoeken dusdanig, dat het Openbaar Ministerie geen aanleiding zag, tot een strafrechtelijk onderzoek over te gaan.¹⁰⁰ De feiten waren voor staatssecretaris Tommel van dien aard dat hij zich in een brief van 10 april 1995 persoonlijk tot de minister van Justitie wendde om alsnog te komen tot een strafrechtelijk onderzoek. Op 17 oktober 1995 berichtte de minister van Justitie dat zij zich aansloot bij het oordeel van het OM: «de sterkte van de verdenkingen wordt door hem (de OvJ) te gering geacht op grond waarvan hij concludeert dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een zodanig onderzoek tegen een van de betrokkenen tot een vervolgbare zaak zal leiden».

Staatssecretaris Tommel conformeerde zich in een brief aan Van Goethem d.d. 10 november 1995 aan dit standpunt. De staatssecretaris voegde er wel aan toe dat hij het niet passend vond, gelet op het BBSH – dat een burgemeester als adviseur optrad van een woningcorporatie.¹⁰¹ Ook plaatste hij kritische kanttekeningen bij het feit dat Van Goethem zich door de WBL liet betalen via zijn eigen B.V. (G.B. Consultancy B.V. te Beek).

In april 1995 had het Limburgs Dagblad, met een beroep op de Wet Openbaarheid van bestuur, abusievelijk een exemplaar van het recherche-rapport toegezonden gekregen van de directie Recherchezaken van VROM. Naar aanleiding van dit incident zijn de interne richtlijnen hierover op het ministerie aangescherpt.

gesprek met de WBL-bestuur en inspectiebrief

Het inspectierapport van april 1994 was op 9 mei 1994 onderwerp van overleg met:

- (a) de toezichhoudende gemeenten;
- (b) het bestuur van de WBL.

De gesprekken vonden plaats in Limburg, en werden namens VROM gevoerd door de directeur-generaal Volkshuisvesting, Kokhuis.¹⁰² Zoals te

¹⁰⁰ De geruchten over steekpenningen zouden via de lijn Van Veldhoven (directeur de WBL) – Bloemen (accountant NCIV) – Gehlen (stafmedewerker de WBL) bij Nicoll vandaan komen, voormalig korpschef te Sittard en voorzitter van de Woningbouwvereniging Sittard. Nicoll heeft tegenover de rechercheurs ontkent dat hij dergelijke mededelingen heeft gedaan aan Gehlen.

¹⁰¹ Artikel 7 van het BBSH verbood namelijk een bestuurslidmaatschap van een burgemeester. Via een adviseursschap kon deze bepaling worden omzeild.

¹⁰² Op verzoek van het WBL-bestuur was de beoogde opvolger van voorzitter Schepers, Aarts, bij dit gesprek aanwezig.

doen gebruikelijk bij saneringen, had het directoraat-generaal na de fusie het dossier van staatssecretaris Heerma overgenomen. De gemeenten stelden in het gesprek bij voortduring: «Wij hebben VROM steeds gewaarschuwd. Wij zijn niet van plan iets aan de vervolgsanering bij te dragen.» VROM wees de gemeenten op de nieuwe rol van de gemeenten: «Het schort nog aan de verhoudingen en de invulling van de prestatievelden.» Het gesprek met het WBL-bestuur mondde uit in een stevige discussie over de schuldvraag en hoe het verder zou moeten met de WBL. De bevindingen van de inspectie en de bovenstaande overleggen werden neergelegd in een inspectiebrief die op 5 juli 1994 naar de WBL en de gemeenten werd gestuurd.

- drastische ombuiging van beleid was noodzakelijk o.a. door goed gebruik van potenties van het bezit;
- inadequaat beleid en bestuur, structurele problemen in de organisatie en beleidsontwikkeling;
- geen zakelijke bedrijfseconomische afwegingen;
- geen inzicht in de financiële besluitvorming en de oplossing van financiële en liquiditeitsproblemen;
- slechte publiciteit en slechte samenwerking met toezichthoudende gemeenten bij de ingediende stukken bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting;
- nauwe samenwerking met toezichthoudende gemeenten dwingende voorwaarde;
- als er binnen een maand geen reactie is op de inspectiebrief zou een aanwijzing volgen conform de geldende toezichtsregels.

44 Korte samenvatting van conclusies uit de inspectiebrief van 5 juli 1994

Binnen een maand moest de WBL op de inspectiebrief reageren om een aanwijzing van VROM te ontlopen. Die termijn verliep echter zonder dat er vanuit het ministerie actie werd ondernomen. In plaats van een inhoudelijke reactie, stuurde de WBL slechts een kopie van het aan het CFV gerichte «Saneringsplan op hoofdlijnen» naar de staatssecretaris. In dit saneringsplan werd gesproken over een positieve vermogenspositie van ca. f 30 mln. In een eerste reactie op 22 augustus 1994 meldde het CFV aan de WBL dat het plan «onvolledig en onvoldoende onderbouwd is» (zie par. 7.4).¹⁰³

Het de WBL-bestuur reageerde pas inhoudelijk op de inspectiebrief op 15 december 1994, d.w.z. zes maanden later. Zonder de feiten te ontkennen probeerde het WBL-bestuur daarin vooral plausibel te maken, hoe de geschetste situatie in een overgangssituatie was ontstaan. Het op te stellen saneringsplan zou kunnen voorzien in de door VROM gesignaleerde leemten.

In reactie hierop schreef staatssecretaris Tommel op 19 januari 1995, dat hij geen aanleiding zag om de conclusies op hoofdlijnen uit de inspectiebrief van 5 juli 1994 te herzien.

Uit een verslag van een bespreking tussen DGVH en de WBL op 14 oktober 1994 bleek dat ook na de kritische inspectiebrief, de directeur de WBL nog steeds sprak over het tekort aan kwaliteit van het zittende bestuur. De wisseling van voorzitter in juli 1994, waarbij Schepers werd vervangen door Aarts, had volgens directeur Van Veldhoven te weinig nieuwe impulsen aan het zittende WBL-bestuur gegeven.

¹⁰³ Telefoonnotitie tussen Flaman (CFV) en de directeur van de WBL, Van Veldhoven.

Hij vond dat het bestuur zich nadrukkelijk met de details op uitvoerend niveau bemoeide en minder met het besturen als zodanig. Visie en initiatief miste hij bij het bestuur. In de apparaatskosten werd fors gesneden, terwijl bijvoorbeeld de bestuurskosten buiten schot bleven en een beslissing over de verkoop van het te dure kantoor uitbleef.

Het saneringsplan op hoofdlijnen, dat in juli 1994 bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting was ingediend was onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, omdat het bestuur in ieder geval tijdig wilde reageren op dit onderdeel uit de inspectiebrief, hetgeen de kwaliteit van dit plan niet ten goede kwam.

45 Opmerkingen van de directeur de WBL aan DGVH over de kwaliteit van het bestuur op 14 oktober 1994

Kort daarna deed zich een belangwekkend moment voor. In een overleg op 31 oktober 1994 zaten delegaties van de WBL (voorzitter van bestuur Aarts, voorzitter Raad van Toezicht Van Montfoort) en VROM (Inspecteur Limburg Klaren en de inspecteurs Derksen en Hordijk) om de tafel. In dat gesprek maakte voorzitter Aarts duidelijk dat alle overige bestuursleden kenbaar hadden gemaakt of spoedig zouden maken, dat ze wilden opstappen. Klaren had eerder al de conclusie getrokken dat VROM op grond van de verhoudingen in het BBSH geen initiatieven kon nemen om dat te bevorderen.

VROM wachtte op een formele bevestiging van dit bericht. Kennelijk zag VROM onvoldoende aanknopingspunten om op andere wijze deze wisseling van de wacht te stimuleren, bijvoorbeeld door druk van de staatssecretaris.

Bij de beschrijving van dit proces bij VROM moet rekening gehouden worden met de wisseling van politieke leiding bij VROM na de verkiezingen van 1994. Tommel zou op 22 augustus 1994 Heerma opvolgen als staatssecretaris.

Opmerkelijk is dat de situatie bij de WBL niet voorkwam als één van de aandachtspunten voor de nieuwe bewindspersoon in het overdrachtsdossier. Voormalig staatssecretaris Heerma gaf in een gesprek met de commissie op 17 april 1996 te kennen dat hij dit achteraf betreunde.

De heer **Tommel**: Ik moet uit mijn herinnering putten, voorzitter! Terug rekenend moet dit ongeveer half september 1994 zijn geweest. Ter gelegenheid van een programma waarbij wij de begroting van VROM uitvoerig hebben «doorgespit», ook qua systematiek, heb ik de vraag gesteld of er nog lijken in de kast lagen. Zijn anderen wel eens geconfronteerd met onaangename verrassingen die achter waren gelaten door voorgangers? Ik heb dat expliciet gevraagd aan de heer Kokhuis, de directeur-generaal. Het antwoord was duidelijk «neen». Hij voegde eraan toe dat er wel een paar lastige dossiers waren en dat de WBL daar een van was. Als woordvoerder in een vorige periode kende ik het begrip de WBL genoeg. Dat was voor mij een herkenningsteken.

46 Staatssecretaris Tommel over de WBL in het overdrachtsdossier

overige informatie

VROM kon verder nog putten uit informatie uit de verschillende steunaanvragen van de WBL bij de eigen vertegenwoordigers in het CFV. In oktober van 1994 nam VROM het initiatief om samen met gemeenten en vertegenwoordigers vanuit het CFV tot een stappenplan te komen. Het

einddoel van dat stappenplan was een ontvankelijke steunaanvraag bij het CFV. Het stappenplan mislukte omdat de gemeenten als voorwaarde hadden gesteld dat VROM en het CFV elke stap uit het plan dienden te accorderen. VROM en het CFV waren het daar niet mee eens (zie ook par. 7.5).

Gezien het voorgaande was het opmerkelijk dat de directeur-generaal in een brief d.d. 24 november 1994 aan de toezichthoudende gemeenten stelde: «Als een van de eerste onderdelen en ijkmomenten in het stappenplan is een onderzoek opgenomen naar de kwaliteit van de organisatie (m.n. bestuur en management). Ik interpreteer deze kwaliteitsmeting ook in die zin dat bezien wordt in hoeverre het huidige werkapparaat en management in staat is om na ommekomst van het definitieve saneringsplan hieraan uitvoering te geven en na de saneringsoperatie de continuïteit van de WBL, in welke vorm dan ook, te waarborgen. Voor zover hiertoe aanleiding is zullen voorstellen tot verbetering dienen te worden ontwikkeld.»

Na de mislukte poging om met alle betrokken partijen te komen tot een gezamenlijk stappenplan, stimuleerde de staatssecretaris in een brief van 19 januari 1995 aan de WBL om op de gekozen door weg door te gaan. Daarop ging de WBL met Shelter Consult B.V. in zee. Ook de inschakeling van Shelter moest leiden tot een adequaat saneringsplan. Echter, de opdrachtformulering en de uitvoering daarvan was niet direct gericht op een ontvankelijke steunaanvraag bij het CFV.¹⁰⁴ Het rapport nam langer in beslag dan de drie maanden die waren voorzien. De inspecteur Volkshuisvesting Limburg deelde een tussentijdse analyse van Shelter dat er een patstelling tussen de betrokken actoren was ontstaan.

«Shelter Consult constateert terecht, dat op dit moment ieder uitzicht op een oplossing wordt geblokkeerd door de onbeweeglijkheid van de actoren. De gemeenten ontkennen iedere verantwoordelijkheid en sturen aan op liquidatie, omdat dat de rekening bij het rijk lijkt te leggen; het rijk pakt met verwijzing naar de ordening geen enkele directe verantwoordelijkheid; het Centraal Fonds wacht op een saneringsaanvraag en als die niet komt is het ook goed, voorts doet men geen uitspraken over de spelregels van een saneringsaanvraag (vermogensbasis of liquiditeitsbasis) en de financiers (m.n. het ABP) zitten comfortabel achterover: zij maken prachtig rendement op honderden miljoenen beleggingen, die behalve bij liquidatie niet kunnen worden afgelost».

47 Inspecteur Volkshuisvesting in Limburg Klaren over analyse Shelter Consultants in nota aan staatssecretaris d.d. 31 maart 1995

¹⁰⁴ Op 22 januari 1995 werd door Shelter Consult b.v. te Groot-Ammers aan het WBL-bestuur een voorstel uitgebracht voor een onderzoek naar «de continuïteit van de woondiensten Stichting Woningbeheer Limburg».

Binnen het onderzoekvoorstel werd het onderzoeksdoel als volgt geformuleerd: Het scheppen van maximale duidelijkheid over de mogelijkheden voor continuïteit van de WBL-volkshuisvestingsfunctie; De voor deze continuïteit gewenste inhoudelijke en organisatorische maatregelen en de daarbij te hanteren beleidsinhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden.

¹⁰⁵ Het oordeel van VROM over dit rapport werd weergegeven in een nota van 21 augustus 1995 van de directeur-generaal voor de Volkshuisvesting, die ten behoeve van een overleg van de staatssecretaris met de toezichthoudende gemeenten en WBL op 31 augustus 1995 werd geschreven.

Het verscheen op 5 juli 1995. Ook dit rapport bleek geen voldoende basis voor de oplossing van de WBL-problemen.¹⁰⁵

De opstelling van VROM hield rekening met eventuele claims van de kant van het CFV, wanneer een steunaanvraag van de WBL zou worden gehonoreerd. Dat stond expliciet in een brief d.d. 28 april 1995 van de Limburgse inspecteur Klaren aan directeur Van Rijn.

«(...) de WBL heeft een huurbeleidsplan opgesteld en dat aan ons doen toekomen. Daar is het formele verzoek aan gekoppeld om ontheffing van de huursomstijging voor '95 en '96. In '95 zou de stijging ca. 1,2% bedragen en in '96 ca. 3,2%. Daarna tot 2000 enkele tiende procentpunten boven de 3,5%. Na 2000 weer wat naar beneden, maar dat komt door de aanname dat de huursom dan slechts met 3% zou hoeven te stijgen. Is dat niet het geval dan valt dat te redresseren.

Op woensdag 26 april hebben twee heren van de WBL het hele geval aan ons uitgelegd.(...) Mijns inziens maakt zo'n ontheffing deel uit van een evt. saneringsplan. De heren waren dat met me eens, maar ze zitten in een tijds-klem i.v.m. tijdige huuraanzegging. Dat brengt ons in een vervelend parket, want zelfs als je de maatregel als een zinnige zou beschouwen in het kader van de sanering (en m.i. is dat zo) dan nog zou de ontheffing voor het CFV een stuk verantwoordelijkheid voor de inkomstenderving naar VROM kunnen impliceren.

Mijn voorstel zou zijn om het verzoek af te wijzen met een toelichting. Die toelichting zou behelzen dat het verstandig zou zijn af te zien in dit stadium van huurverlagingen en evt. de bevrozingen (afhankelijk van het sommetje) en de rest van het plan conform uit te voeren. Dan kunnen in een later stadium – geplaatst in het kader van de sanering – de huurverlagingen worden doorgevoerd. Formeel kunnen betrokkenen dan bezwaar maken, maar bij huurverlaging zal dat niet gebeuren. Technisch is dat allemaal binnen de regelgeving met enige – legale – creativiteit wel uit te voeren op een manier die hetzelfde resultaat oplevert.

Mag ik je mening vernemen?»

48 Inspecteur Klaren aan de directeur van Rijn, over huurbeleid van de WBL d.d. 28 april 1995

In een brief van staatssecretaris Tommel van 22 mei 1995 wordt inderdaad gewezen op de bredere samenhang van het huurbeleid van de instelling met het saneringsplan dat in ontwikkeling was. Vooruitlopen daarop werd niet wenselijk geacht. Tot aan het moment van daadwerkelijke sanering zou het beleid gericht moeten zijn op maximalisering van de huuropbrengsten, daarna ontstaat er een nieuwe uitgangspositie via het CFV. De door de WBL gevraagde verlaging voor 1995 en 1996 werd daarop afgewezen.

Eind augustus 1995 bereikten het WBL-bestuur en staatssecretaris Tommel overeenstemming over het aanstellen van voormalig algemeen directeur van de NWR, Kempen, als interim-manager. Aan hem werden bij volmacht vrijwel alle bevoegdheden op het vlak van management en bestuur gedelegeerd. De aanstelling en delegatie van bevoegdheden kreeg de benodigde instemming van het WBL-bestuur.

instrumentarium

De mogelijkheden van VROM om in BBSH-kader in te grijpen werden pas bij de aanstelling van interim-manager Kempen uitgezocht. In een nota van de directie Juridische Zaken van 31 augustus 1995 aan de staatssecretaris van VROM kwamen de volgende mogelijkheden naar voren:

1. Een aanwijzing op grond van artikel 41 BBSH, waarbij worden voorgeschreven:
 - a. het uit te voeren saneringsprogramma, in hoofdlijnen, alsmede het aangeven van het te volgen traject ten einde het te beogen resultaat te bereiken;
 - b. de inschakeling van een externe (interim-)manager ter uitvoering van het onder a bedoelde beleid. De juridische houdbaarheid hiervan is niet waterdicht, maar in uitzonderlijke situaties verdedigbaar op grond van de tekst en de memorie van toelichting daarop. Procedureel is het wenselijk om stappen te nemen richting Adviescommissie Toelating Woningcorporaties en de WBL.
2. Op grond van artikel 40 BBSH kan de verplichting worden opgelegd periodiek informatie te verschaffen over de uitvoering van het saneringsprogramma.
3. Op grond van artikel 43 BBSH kunnen nader aan te geven uitvoeringshandelingen worden onderworpen aan externe goedkeuring (derhalve passief toezicht). Voorafgaand advies van ATW en de betrokken gemeenten is voorgeschreven. Artikel 43 is geen grondslag voor de aanstelling van een (actieve) interim-manager of -bestuurder.

49 Passage uit nota directie Juridische Zaken aan staatssecretaris Tommel d.d. 31 augustus 1995.

Los van formele instrumenten had ook op een meer informele manier gebruik gemaakt kunnen worden van de bestuurlijke positie van het ministerie c.q. de staatssecretaris van VROM. Bij de NWI SBDI slaagde staatssecretaris Heerma er in om de besturen tot het stellen van de vertrouwensvraag te krijgen, terwijl er geen geschikt instrumentarium in de volkshuisvesting was om in te grijpen.

7.4 Signalen via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is in 1988 ingesteld op grond van de Woningwet. De doelstelling is het bevorderen van de sanering van in financiële moeilijkheden verkerende woningcorporaties en het bevorderen van investeringen ter instandhouding en verbetering van het woningbezit (zie bijlage 9). De inkomsten bestaan uit heffingen bij de woningcorporaties met uitzondering van die corporaties die een te gering vermogen kennen.

De regels voor het functioneren van het CFV zijn gegeven in het Besluit Centraal Fonds van 17 oktober 1988. Volgens dit besluit moeten woningcorporaties die een beroep willen doen op het CFV een steunaanvraag indienen vergezeld van een saneringsplan. Dit saneringsplan wordt door het CFV getoetst aan criteria, die in een jaarlijks te herzien beleidsplan worden uitgewerkt. Alvorens de vaststelling van dit beleidsplan plaatsvindt, worden het Rijk, de VNG, de landelijke centrales van woningcorporaties, de Woonbond en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw gehoord.

50 Doelstelling Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

algemeen

Nog geen jaar na de fusie, in april 1993, kwam de directeur van de WBL tot de conclusie dat een steunaanvraag van de WBL bij CFV onontkoombaar was. Vóór augustus 1995 kwam er echter geen ontvankelijke steunaanvraag tot stand.

VROM was ambtelijk vertegenwoordigd in het bestuur van CFV. Als zodanig was het ministerie op de hoogte van de laatste ontwikkelingen van de WBL met betrekking tot het CFV.¹⁰⁶

De voorzitter van de WBL, Schepers, had overigens tot de eerste saneringsaanvraag van de WBL ook zitting in het CFV. Die functie hield overigens verband met zijn langdurig functioneren als lid van het algemeen bestuur van het NCIV (secretaris). De WBL was derhalve in principe goed geïnformeerd over de inhoudelijke onderbouwing en de gebruikelijke gang van zaken bij het CFV.

kwaliteit aanvragen

De stukken die de WBL bij het CFV indiende, wisselden zowel naar inhoud als uitkomst sterk. De aanvraag in juli 1993 voor een lening van f 25 mln werd in september 1993 gevolgd door een aanvraag om vermogenssteun van f 112 mln. Het saneringsplan op hoofdlijnen van juli 1994 gaf vervolgens aan dat van een positieve vermogenspositie sprake was van circa f 30 mln. Het Shelter rapport maakte weer gebruik van de jaarrekening 1994, en kwam in juli 1995 uit op een negatief eigen vermogen van f 175 mln.

1993

- een aanvraag voor een lening cq garantie voor een lening (juli)
- een concept-steunaanvraag (september)

1994

- een saneringsplan op hoofdlijnen (juli)
- een stappenplan voor het opstellen van een saneringsplan (oktober 1994)

1995

- het Shelter rapport (juli 1995) met verslaggeving 1994.

51 Relevante stukken ingediend bij CFV

Geen van de bovengenoemde stukken voldeed aan de eisen in het geldende beleidsplan van het CFV. Veelal was sprake van onvoldoende onderbouwing, dan wel onvoldoende aansluiting op de criteria uit het CFV-beleidsplan. Een consistente en bestendige lijn bij het opstellen van de diverse stukken, gedragen door een heldere lange termijn visie, heeft de commissie niet ontdekt.

Uit de stukken bleek dat de opstelling van het CFV ten opzichte van de WBL hierbij overwegend positief stimulerend en coöperatief was. Er vonden diverse gesprekken en briefwisselingen op verschillend niveau plaats om te komen tot een ontvankelijke steunaanvraag. Ook de gebruikelijke aanstelling van een door het CFV betaalde coördinator maakte hier onderdeel van uit. Op voordracht van NCIV-directeur Aquina wees het WBL-bestuur Cools aan als coördinator. De accountant uit de gelederen van het NCIV-Limburg, had jarenlang diensten verleend aan de WBL en de voorgangers (zie par. 7.6).

complicerende factoren

Bij de opstelling van een ontvankelijke steunaanvraag waren er enkele complicerende factoren.

In de eerste plaats bestonden er onduidelijkheden over het beleidsplan van CFV, dat voor de WBL van toepassing was. Deze onduidelijkheden hingen samen met de uitvoering van de bruteringsaanvraag. Ook was er nog geen sprake van de toegezegde «naadloze» aansluiting tussen Waarborgfonds Sociale Woningbouw en CFV-steunaanvraag.¹⁰⁷ Voor het opstellen van

¹⁰⁶ De naadloze aansluiting is totstandgekomen naar aanleiding van de bruteringsvoorstellen. Er moest aansluiting komen tussen de criteria van het CFV en die van het WSW.

Bij het WSW kan een toegelaten instelling borgstelling krijgen als die solvabel is, of uit een bedrijfswaardeberekening blijkt dat de continuïteit van de instelling verzekerd is. De uitgangspunten worden vastgesteld door de rijksoverheid en door de VNG, met de instemming van de financiers van de Raad voor Onroerende Zaken.

¹⁰⁷ Op 27 januari 1993 stemmen alle gemeenten ambtelijk in met een concept-convenant. In maart 1993 wordt het convenant door alle partijen getekend.

aanvragen om bedrijfsgerichte steun was het in ieder geval formeel niet altijd tijdig duidelijk welke richtlijnen van toepassing waren. Of dit noodzakelijk tot gevolg had, dat daardoor de steunaanvraag in ernstige mate werd vertraagd, valt te betwijfelen. Het schiep wel onzekerheid.

In de tweede plaats was het CFV al op 16 maart 1994 inhoudelijk op de hoogte van de situatie, die de inspecteurs van VROM aantreffen bij de WBL. De telefonisch uitgesproken oordelen logen er niet om. Naast de financiële problematiek werd ook gewezen op het meest dominerende probleem bij de WBL: het bestuur en het management. Of dat mee heeft gespeeld bij beoordeling van de aanvragen kon de commissie niet vaststellen.

Bij de WBL is een inspectie door VROM uitgevoerd. Deze inspectie is eind 1993 afgerond. Met (...) van VROM, die de inspectie heeft uitgevoerd, is telefonisch contact opgenomen over de stand van zaken van de inspectie. (...)

De inspectie is vooral gericht geweest op het bestuurlijk en beleidsmatig functioneren van de WBL en niet op specifieke financiële aspecten. In het kader van dit laatste is ervan uitgegaan dat dit door het CFV gebeurt. Hij kent het concept-saneringsplan en onze brief met bevindingen over de beoordelingen daarvan. Hij is het met ons eens dat de WBL eerst een serieus saneringsplan zal moeten maken. (...)

Inzake de sanering van de SBDI is (...) van mening dat die sanering met als uitgangspunt gezondmaking binnen tien jaar, gelukt is. Kanttekeningen worden gemaakt bij het achterblijven van een slagvaardig beleid van het bestuur.

Samenvattende conclusies VROM:

- * bestuurlijk onvermogen
- * in onderhoudsplan teveel naar voren gehaald en te ambitieus
- * onduidelijk cijfermateriaal
- * de WBL zal tering naar de nering moeten zetten
- * «verborgen reserves» zullen te gelde moeten worden gemaakt
- * het gaat bij de WBL vooral om een bestuurlijk/managementprobleem

52 Passages uit voortgangsinformatie ten behoeve van het Presidium CFV d.d. 16 maart 1994

In de derde plaats werd duidelijk, dat noch VROM noch de gemeenten in het geval van de sanering van de WBL (verder) financieel betrokken wilden raken. Discussies daarover verliepen uiterst formeel. Bij de instelling was de indruk ontstaan, dat men het zonder een zekere betrokkenheid van zowel VROM als de gemeenten bij CFV niet zou redden.

Overigens had de WBL dergelijke onderhandelingen aan de «professionals van het CFV» kunnen overlaten. Men bleek daarvan niet (voldoende) op de hoogte.

7.5 Signalen van gemeenten

inleiding

Vooraf na de fusie was het gemeentelijk toezicht actueel. Van belang hierbij was het BBSH, dat met ingang van 1 januari 1993 in de plaats kwam van het Besluit toegelaten instellingen in de volkshuisvesting uit 1987. In de nieuwe verhoudingen zou de gemeente een rol moeten spelen als «eerste lijns-toezichthouder», het Rijk stond daarbij op afstand.

Daartoe uitgedaagd door de staatssecretaris bij de opening van het WBL-kantoor op 3 september 1991 hadden de circa vijftig gemeenten het toezicht op de WBL opgepakt. Begin 1993 sloten zij een toezichtsconvenant, waarbij de feitelijke uitoefening van het toezicht werd gedelegeerd aan Geleen (statutaire zetel en voorzitter van het toezichthoudersoverleg), Kerkrade, Heerlen, Maastricht en Sittard. Zij vormden namens alle anderen de «toezichthoudende gemeenten».¹⁰⁸

De «vijf» hadden als «toezichthouder in de eerste lijn» formeel vooral een signalerende functie in de richting van VROM. De toezichthoudende gemeenten werden hierbij juridisch bijgestaan door advocaat Mentink. Deze adviseerde op 26 januari 1994 de gemeenten om de WBL ertoe te bewegen om surséance van betaling aan te vragen. Aangezien de WBL geen liquiditeitstekort had, was dit ook voor de gemeenten geen reële optie, nog afgezien van de mogelijke uitwerking van een surséance op de hele volkshuisvestingssector, in het bijzonder de effecten op de kosten van financiering.

De toezichthoudende gemeenten zaten steeds op een lijn wat betreft het vermijden van financiële risico's. Toch waren er wel nuances te signaleren, die ook al zichtbaar waren bij de gemeentelijke reacties op het convenant en de voorgenomen fusie waar VROM om had gevraagd. In het algemeen bestonden er vooral bij Geleen, Maastricht en Sittard steeds de grootste aarzelingen, Kerkrade en Heerlen waren vaak wat minder kritisch. De nadruk lag wel op vermijden van financiële risico's, zoals ondermeer bleek uit een brief van de vijf toezichthoudende gemeenten d.d. 23 maart 1995 aan hun juridisch adviseur Mentink. In die brief vroegen zij Mentink advies over de positie die de gemeenten zouden moeten innemen in een gepland overleg met staatssecretaris Tommel naar aanleiding van de bevindingen van Shelter Consult. Het uitgangspunt moest volgens deze brief zijn dat «de gemeenten financieel buiten schot moeten blijven».

Er is sprake van een profilering van gemeenten als «eerstelij» toezichthouder op toegelaten instellingen. Preventieve goedkeuringsbevoegdheden vooraf maken plaats voor een meer algemene verantwoordingsplicht achteraf aan de hand van gerapporteerde prestaties.

Centraal in de rapportage van de prestaties door instellingen staan de financiële jaarstukken en het volkshuisvestingsverslag. De gedetailleerde voorschriften omtrent de inrichting van administratie en verslaglegging van voorheen zijn vervangen door de «gewone» voorschriften vanuit het BW en de eis van een accountantsverklaring.

De gemeente toetst de stukken van de instelling en stuurt de kerngegevens daarvan door naar het Rijk.

Gemeenten hebben geen zelfstandige sanctiebevoegdheid, maar moeten bij negatieve evaluatie een met redenen omkleed verzoekschrift bij de Minister voor eventuele sancties indienen (BBSH: art. 32 en 39, bezwaar tegen aanmerkelijk belang besluit 36, lid 2). De Minister toetst het gemeentelijk oordeel eerst op redelijkheid alvorens sancties te treffen (BBSH: art. 40–43, voor aanmerkelijk belang besluiten art. 36, lid 3 en 37). Gemeenten kunnen de uitvoering van besluiten van aanmerkelijk belang van corporaties tegenhouden door aan de Minister het verzoek te doen ze te verbieden.

De Nota van Toelichting op het BBSH wijst erop dat een gemeente afspraken uit hoofde van een afgesloten convenant met een of meer corporaties ook nog op een andere manier kan afdwingen, in het uiterste geval met behulp van een civiele procedure.

53 Gemeentelijk toezicht per 1 januari 1993 in BBSH

¹⁰⁸ Op 27 januari 1993 stemmen alle gemeenten ambtelijk in met een conceptconvenant. In maart 1993 wordt het convenant door alle partijen getekend.

invulling toezichtstaak

In de periode 1993–1995 werd door de gemeente Geleen namens de toezichhoudende gemeenten een groot aantal signalen gegeven, dat het mis ging bij de WBL. In chronologische volgorde hadden de brieven aan het ministerie van VROM de volgende strekking:

8 juli 1993	Toezichhoudende gemeenten sturen berede- neerd jaarverslag naar VROM.
20 april 1993	Gelet op de voorgeschiedenis en de rol van VROM in de totstandkoming van de WBL is klemmend beroep voor een bijdrage op zijn plaats. Conclusie is gerechtvaardigd dat de doorgevoerde sanering van de SBDI niet afdoende is geweest. Dringend beroep om mee te werken aan een structurele oplossing middels een bijdrage à fonds perdu.
4 oktober 1993	Afschriften van 2 brieven (over sanerings- aanvraag van de WBL bij CFV) van Geleen aan de WBL. Mocht de WBL zich niet aan afspraken houden, dan zal Geleen een verzoek aan VROM richten om op grond van artikel 41 van het Besluit Beheer Sociale Huursector op te treden.
9 december 1993	Uit mondelinge contacten blijkt dat de penibele situatie van de WBL haar rechtstreeks in haar functioneren als toegelaten instelling belem- mert. De bewindsman wordt nogmaals verzocht om indringende aandacht voor de problematiek bij de WBL. Tevens wordt verzocht om zijn voorlopige conclusies uit een onderzoek van VROM naar de financiële positie.
16 december 1993	Afschriften van correspondentie tussen het WSW en Geleen inzake de garantstelling bij herfinanciering van aan de WBL verstrekte rijksleningen. Het WSW is pas bereid een tijde- lijke gemeentegarantie over te nemen als de WBL deelnemer is aan het WSW en zij boven- dien op het moment dat om borgstelling wordt gevraagd, solvabel is.
9 februari 1994	De gemeenten vinden het onverantwoord hun positie in de risicosfeer verder uit te breiden door het verstrekken van gemeentegaranties of -leningen. Er wordt een ultimatum beroep op de bewindsman gedaan tot het treffen van geëi- gende maatregelen.
7 april 1994	Herinnering aan de brieven van 9 december 1993 en 9 februari 1994 en nogmaals verzoek om een spoedige afdoening.

26 september 1994	De jaarrekening 1993 de WBL voldoet volgens de gemeenten niet aan de eisen van het BBSH. De in het saneringsplan gegeven en daaraan toegevoegde informatie zijn wel een stap in de goede richting. De financiële ontwikkelingen waren in 1993 nog steeds zorgwekkend.
14 oktober 1994	Ambtelijk overleg DGVH met de gemeenten waarin de gemeenten hun kritiek toelichten. Er zal een stappenplan opgesteld worden.
15 november 1994	Het laatst gepresenteerde saneringsplan moet door de WBL ingetrokken worden. De gemeenten verbinden aan een nieuw stappenplan 7 voorwaarden, waarover met Aarts overeenstemming is. Van het DGVH en het CFV verwachten zij een actieve rol in de totstandkoming en bewaking van het stappenplan en in de aanwijzing van het in te schakelen externe bureau. Verder stellen zij geen financiële betrokkenheid te accepteren. Bijlagen: brieven aan het CFV en de WBL inzake saneringsplan.
29 november 1994	De gemeenten vinden de bijdrage van de DGVH aan het saneringsplan onvoldoende, zij verzoeken om meer betrokkenheid.
16 december 1994	De gemeenten constateren nog eens dat zowel VROM als het CFV volhardt in de formele positie. Zij hebben dan ook besloten niet langer te participeren in het stappenplan. Zij zullen zich beperken tot het uitvoeren van het toezicht in enge zin zoals verwoord in het BBSH.
26 januari 1995	De mening van de bewindsman inzake de verantwoordelijkheden van toezichthoudende overheden strookt niet met het BBSH. De discussie over verdeling van verantwoordelijkheden doet geen recht aan eerdere afspraken. De gemeenten Geleen, Maastricht en Sittard zeggen het overleg met de ambtenaren op 27 januari af.
30 juni 1995	Tijdens het overleg op 5 april 1995 met de staatssecretaris is afgesproken kort na het verschijnen van het rapport van Shelter Consult (rond 1 mei) opnieuw overleg te plegen. De WBL is er echter nog niet in geslaagd bedoeld rapport te presenteren. Het ontbreekt de WBL nog steeds aan bestuurlijke daadkracht. De bewindsman wordt door de gemeenten Maastricht, Geleen en Sittard dringend verzocht geëigende maatregelen te nemen (bijv. benoemen bewindvoerder).

14 juli 1995

Heerlen en Kerkrade stemmen niet in met de brief van 30 juni 1995 omdat daarin stellingen staan welke zijn afgeleid van het feit dat het rapport van Shelter Consult later dan afgesproken is verschenen. Zij zien niets in het aanstellen van een bewindvoerder.

54 Brieven van de gemeente Geleen (namens het Toezichhoudersoverleg) aan VROM in de periode 1993–1995

invulling volkshuisvestingstaak

Het lokale volkshuisvestingsbeleid omvatte natuurlijk meer dan het afgeven van signalen omtrent tekortschieten van de WBL in de richting van VROM. Essentieel voor een doorbreking van de verhuurproblematiek van probleemcomplexen van de WBL waren afspraken over het te voeren toewijzingsbeleid, «upgrading» van woonomgeving, bestrijding leegstand door het voortouw te nemen bij afstemming van beleid op andere corporaties, aanpakken van probleemcomplexen in het kader van integrale veiligheid van woonbuurten.

Het was met het oog op de eventueel te lopen financiële risico's nog voorstelbaar, dat gemeenten op de achtergrond wilden blijven bij de sanering van de WBL. Door de lokale consequenties van probleemcomplexen en de uitstraling daarvan was terughoudendheid niet plausibel.

Voorbeelden waarbij probleemcomplexen van de WBL in goede samenwerking met gemeenten personeel, financieel en volkshuisvestelijk werden aangepakt, zijn echter nauwelijks aangetroffen.

7.6 Rol van het NCIV

rol koepels in de nieuwe ordening

Sedert begin 1993 was er sprake van een nieuwe ordening in de volkshuisvesting. Verzelfstandiging, zelfregulerend vermogen en overheidstoezicht op afstand waren daarvan belangrijke peilers. De rol van het CFV met contributies van corporaties voor collega's in moeilijkheden en garantieverstrekking door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw completeerden dit beeld. Vooral de bijdragen door de sector aan het CFV onderstreepten het belang van de koepels van toegelaten instellingen, de Nationale Woningraad (NWR) en het NCIV om in die nieuwe ordening een stabiliserende rol te spelen.

Structuur NCIV

Vanaf 1 januari 1995 werd de gehonoreerde advisering en dienstverlening van het NCIV aan leden-woningcorporaties verzelfstandigd, en ondergebracht in de holding NAH waaronder vier vennootschappen ressorteren. De verzelfstandiging kwam voort uit de ontwikkelingen dat:

- (a) corporaties de offertes voor dienstverlening steeds meer beoordeelden tegen de achtergrond van de contributie die zij als lid betaalden;
- (b) opdrachtgevers, niet zijnde NCIV-leden, steeds meer moeite hadden met het feit dat de advisering gelieerd was aan belangenbehartiging van woningcorporaties.

Als gevolg hiervan nam de Vereniging NCIV sinds 1 januari 1995 eigen personeel in dienst voor de uitvoering van een aantal kerntaken: beleidsontwikkeling, belangenbehartiging en informatievoorziening.

relaties NCIV met de WBL

Het Zuiden was lid van het NCIV. Vóór de opening van het eigen de WBL-kantoor was Het Zuiden gehuisvest bij het NCIV-Limburg.

SBDI opteerde voor toelating tot het NCIV aan het eind van de jaren tachtig. Daarvoor wilde staatssecretaris Heerma zelfs bemiddelen. Door de eerder beschreven intrekking van de aanvraag voor de status als toegelaten instelling kwam dat er echter nooit van.

Bij de verwerving van de status van toegelaten instelling sloot HBL zich aan bij het NCIV.

Los van de lidmaatschappen was er tussen de instellingen, die later de WBL gingen vormen, en het NCIV-Limburg, een relatie van opdrachtgever en dienstverlener (adviezen, accountantscontroles, architect de WBL-kantoor, bouwmanagement). In de periode 1988–1995 werden er in het dossier meer dan zeventig betaalde adviezen/rapportages aan de WBL-partners aangetroffen.

Accountant Cools van het NCIV controleerde de rekening van Het Zuiden, gaf adviezen bij financiële kwesties en werd in 1994 aangesteld als coördinator, die – betaald door het CFV – een steunaanvraag bij het CFV moest helpen voorbereiden. Die laatste benoeming had plaatsgevonden tegen de wens in van de directeur van de WBL, Van Veldhoven, en van de toezichthoudende gemeenten. De benoeming vond plaats op voordracht van de landelijke directeur van het NCIV, Aquina. De rol van Cools was ervoor te waken, dat het op te stellen saneringsplan zou voldoen aan de criteria van het CFV, zoals vermeld in het beleidsplan.¹⁰⁹

Cools achtte het «Saneringsplan op hoofdlijnen» niet geschikt voor indiening bij het CFV.¹¹⁰ Toch werd het plan in juli 1994 als reactie op de saneringsbrief van VROM – naar het CFV gestuurd. Het positief vermogen waar het «Saneringsplan op hoofdlijnen» op uitkwam aan het einde van de looptijd stond in schril contrast met het negatieve vermogen van f 112 mln uit de concept-steunaanvraag van juli 1993. Dit was voor de voorzitter van het CFV, Koopman, reden om te vragen naar de visie van de WBL op een aantal zaken zoals spreiding van bezit, verkoop van woningen en het huurniveau.¹¹¹

Met directeur Wolfs van het NCIV-Limburg onderhielden de WBL-bestuurders in het algemeen, en Schepers in het bijzonder, intensieve contacten.

Schepers speelde binnen het bestuur van de vereniging NCIV een prominente rol als secretaris. Dat gold later ook voor zijn opvolger bij de WBL, Aarts. Vanuit deze functie nam Schepers zitting in het bestuur van het CFV.

De WBL gaf duidelijke signalen aan de vereniging van het NCIV, dat de instelling grote problemen had met het gesloten bruteringsaccord.

resultaten NCIV-inspanningen

Bij de voorbereiding van het convenant en de fusie was het NCIV betrokken als accountant, adviseur.

Zeer kort na het convenant/de annex uit 1991 c.q. de fusie in september 1992 werd duidelijk, dat de WBL in financiële problemen zou komen. Het NCIV had berekeningen uitgevoerd en/of gecontroleerd, die die conclusie onderbouwden.

Dit leidde uiteindelijk tot verschillende pogingen om ontvankelijke saneringsaanvragen bij het CFV in te dienen. In dat kader voerde WBL gesprekken met zowel de directie van het CFV als voorzitter Koopman en

¹⁰⁹ In een brief van 29 april 1996 liet Aquina de commissie weten, Cools te hebben voorgedragen omdat «hij als accountant van de WBL op de hoogte was van alle «ins en outs», hetgeen door betrokkenen eerder als een voordeel dan als een nadeel werd gezien».

¹¹⁰ Zie verslag gesprek tussen Flaman en Cools d.d. 23 augustus 1994.

¹¹¹ Verslag overleg tussen CFV en de WBL d.d. 26 september 1994.

vice-voorzitter Aquina van het bestuur van CFV. Ondanks de nauwe betrokkenheid van adviseur Cools van NCIV-Limburg lukte het WBL niet om een ontvankelijke saneringsaanvraag in te dienen. Cools kon evenmin voorkomen dat in juli 1994 een ontoereikend saneringsplan aan het CFV werd voorgelegd die bij het CFV «vragen oproepen» over de visie van de WBL op de noodzakelijke saneringsmaatregelen.

De WBL wees het principe van het bruteringsaccord af, dat de koepels hadden gesloten met VROM. Het NCIV ondernam geen actie om de specifieke problematiek van het WBL-bezit over het voetlicht te brengen. Het NCIV was van oordeel dat deze micro-gevolgen van het macro-accord bij het CFV hoorden te liggen.

7.7 Constateringen

7.1 Meteen na de fusie op 9 september 1992 ging het werkapparaat aan de slag met de saneringsmaatregelen, die door de verschillende adviseurs waren aanbevolen. Het dynamisch ondernemingsplan uit november 1992 en de alarmerende financiële situatie in april 1993 kregen in eerste instantie geen direct vervolg. In de zomer van 1993, nog in het allereerst begin van de saneringsperiode van tien jaar, besloot het bestuur van de WBL om naar het CFV te gaan met een saneringsaanvraag.

De fusie tot de nieuwe de WBL had aangegrepen moeten worden voor een bestuurlijke vernieuwing. Aanblijven van te veel oudgedienden (als bestuurder, lid van de Raad van Toezicht of adviseur) uit besturen van voorgangers van de nieuwe de WBL legden een hypotheek op de slagkracht van de nieuwe instelling, die voor een moeilijke saneringsklus stond. Los van de precaire financiële situatie van de instelling werden er forse vergoedingen aan bestuurders en leden van de Raad van Toezicht betaald.

Het bestuur van de nieuwe de WBL zag geen kans om de «oude lijnen» uit de voorgangers van de WBL op te heffen. Lijnen tussen bestuursleden en personeel in het werkapparaat vormden een ernstige complicatie bij de uitwerking van saneringsmaatregelen.

7.2 Tot en met 1995 had het CFV nog geen ontvankelijke saneringsaanvraag van de WBL ontvangen. Uit de gewisselde stukken en de gevoerde gesprekken bleek dat de opstelling van het CFV overwegend positief stimulerend en coöperatief was. Ook de gebruikelijke aanstelling van een door het CFV betaalde coördinator getuigde hiervan. Tegen de wens van de directeur de WBL en de gemeenten in, werd Cools als coördinator aangesteld.

Complicerende maar op zichzelf niet blokkerende factoren waren:

- de herziening in de loop van 1994 van het relevante beleidsplan van het CFV met de criteria waaraan een steunaanvraag aan moest voldoen;
- voorinformatie uit een nog niet afgeronde, zeer kritische inspectie;
- de expliciete weigering van de gemeenten om financieel betrokken te raken bij de saneringssteun.

De noodzaak van een «naadloze» aansluiting tussen CFV en WSW was in 1993 en 1994 nog onvoldoende verzekerd. Dat was pas geregeld in het beleidsplan 1995 van het CFV. Het ontbreken ervan droeg bij aan een impasse.

7.3 Gemeenten hadden in het kader van het BBSH het toezicht op de nieuwe de WBL organisatorisch opgepakt. De bij de WBL betrokken vijftig gemeenten sloten begin 1993 een toezichtsconvenant, waarbij de feitelijke uitoefening van het toezicht was gedelegeerd aan Geleen, Heerlen, Kerkrade, Maastricht en Sittard (de vijf toezichthoudende gemeenten). Vanaf het begin gaven zij onophoudelijk alarmsignalen over de situatie bij de WBL. In de bestuurlijke verhouding in het kader van BBSH was het aan

VROM om die signalen te interpreteren, daaruit conclusies te trekken en – zo nodig – maatregelen te treffen.

Gemeenten wilden vooral niet financieel betrokken raken bij de sanering van de WBL. Angst om financieel te worden aangesproken was de belangrijkste drijfveer voor de gekozen opstelling; slechte ervaringen van bijvoorbeeld de gemeente Heerlen waren daar een verklaring voor. Dat kwam onder andere tot uitdrukking in hun opstelling bij het stappenplan, een poging om samen met alle betrokkenen stap voor stap een saneringsplan te ontwikkelen voor de WBL. Omdat anderen zich niet stap voor stap wilden committeren trokken zij zich terug op hun formele toezichtsrol.

De zorg om financiële risico's te lopen, overschaduwde in het gemeentelijk beleid de aandacht voor volkshuisvestelijk toezicht en lokale volkshuisvestingsbelangen.

7.4 Ondanks de intensieve relaties tussen de WBL en het NCIV, zowel binnen de vereniging als bij dienstverlening, bleef de opstelling afstandelijk en volgend. Dit geldt in het bijzonder de specifieke problematiek bij de WBL inzake de bruterings/huursombenadering.

7.5 De steunaanvraag bij het CFV, alsmede signalen van de directie van de WBL en de toezichthoudende gemeenten leidden in de zomer van 1993 tot het besluit van VROM om bij de instelling een gerichte inspectie uit te voeren.

VROM koos voor de inspectie die een jaar later werd afgerond. Als gevolg van de spelregel om terughoudendheid te betrachten ten aanzien van instellingen, die betrokken waren bij gerichte inspecties, stond VROM bijna een jaar lang «buiten spel».

VROM zag de WBL gezien als een test-case voor de robuustheid van de nieuwe ordening in de volkshuisvesting.

Opmerkelijk was voorts dat in de eindversie van het inspectierapport geen expliciete kritische kanttekeningen meer waren opgenomen over het aandeel van het ministerie bij het ontstaan van de problemen bij de WBL. Dat was te meer opmerkelijk omdat inspectierapporten niet openbaar worden gemaakt.

Het niet expliciet opnemen van de opmerkingen over de betrokkenheid van VROM deed afbreuk aan het historisch perspectief en het leereffect voor het ministerie.

7.6 De inspectie bracht aan het licht dat VROM zich had vergist in de bestuurskracht en de slagkracht van het management van de WBL. Er werd om een adequate reactie van WBL gevraagd binnen 30 dagen na dagtekening van de inspectiebrief van staatssecretaris Heerma, waarbij gedreigd werd met een aanwijzing indien men daarin tekort schoot. Het WBL-bestuur reageerde inhoudelijk pas in december 1994. Het ministerie van VROM nam genoegen met het «Saneringsplan op hoofdlijnen» dat kort daarna een onvoldoende beoordeling kreeg van het CFV.

7.7 De WBL-problematiek maakte geen deel uit van het overdrachtsdossier voor de nieuwe staatssecretaris van VROM bij de kabinetswisseling op 22 augustus 1994. Geconstateerd kon worden dat de nieuwe staatssecretaris de na de fusie door Heerma gekozen afstandelijke benadering – geen persoonlijke betrokkenheid bewindspersoon maar ambtelijke afhandeling – voortzette.

7.8 VROM wist inmiddels dat de kwaliteit van het bestuur van de WBL een groot probleem was bij de sanering. De bereidheid van het WBL-bestuur, behalve voorzitter Aarts, in oktober 1994, om op te stappen werd niet aangegrepen om de druk vanuit VROM en de gemeenten op te voeren om de gewenste personele wisseling te bereiken. Daarmee

ontstond geen ruimte voor een interim-manager met vergaande bevoegdheden om een saneringsplan op te stellen, en een ontvankelijke steunaanvraag bij het CFV in te dienen.

7.9 De nieuwe ordening leidde er kennelijk toe dat geen van de partijen zich geroepen voelde om bij de WBL-problematiek tot een doorbraak te komen. Dat gold voor het CFV, de toezichhoudende gemeenten, het NCIV en heel in het bijzonder het ministerie van VROM. Het ministerie beschikte over aanknopingspunten om een doorbraak te forceren. De mogelijkheden daartoe zijn gebleken bij de aanstelling van een interim-manager, eind augustus 1995. Voor zover kon worden overzien waren alle betrokkenen ook informeel terughoudend met hun inspanningen.

De gesprekken over het stappenplan in het najaar van 1994 leidden tot een impasse. Het ministerie van VROM en het CFV wilden en konden de door de gemeente gevraagde stapsgewijze instemming uiteraard niet geven.

7.10 Na het mislukken van het stappenplan gaf VROM de WBL opnieuw een aantal maanden de ruimte om met behulp van Shelter Consult B.V. in zee te gaan. VROM had – bijvoorbeeld uit eigen ervaring met de inspectie – kunnen weten dat met de inschakeling van een nieuw adviesbureau de nodige tijd gemoeid zou zijn. Het rapport verscheen pas na zes in plaats van de afgesproken drie maanden. Pas nadat gebleken was dat ook deze poging van de WBL geen ontvankelijke saneringsaanvraag opleverde, was de maat voor VROM definitief vol.

7.11 Forse bestuurlijke druk in combinatie met het formele kader van de BBSH, leidde eind augustus 1995 tot het aanstellen van een interim-manager.

7.12 De herhaalde verzoeken van de VROM-rechercheurs aan het Openbaar Ministerie (OM), het bestuurlijk onderzoek om te zetten in een strafrechtelijk onderzoek, zijn niet gehonoreerd.

Naarmate de tijd verstreek, was het onwaarschijnlijk dat strafrechtelijk onderzoek sluitende bewijsvoering zou opleveren.

8. ROL VAN DE TWEEDE KAMER

8.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de activiteiten van de Kamer met betrekking tot het saneringsbeleid van staatssecretaris Heerma bij de WBL, en in hoeverre dit beleid is gesteund door de Kamer.

Daarnaast wordt een overzicht gegeven van relevante wet- en regelgeving die gedurende de onderzoeksperiode van toepassing is op de WBL.

8.2. Activiteiten van de Kamer

Voorjaarsnota 1991

Na het sluiten van het convenant werden naar aanleiding van de Voorjaarsnota 1991 de gelden voor de sanering van woningbeheerders verhoogd met f 1005 mln.¹¹² In de toelichting werd de verhoging ondermeer toegeschreven aan de sanering SBDI.

In het verslag over deze supplettoire begroting stelde de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening twee vragen over artikel 03.10.04:¹¹³

- 1) waardoor wordt de toename van het aantal en de hoogte van de saneringsbijdragen verklaard? Om hoeveel gevallen gaat het?
- 2) Hoe komt het dat deze (verhoudingsgewijs) zeer forse stijging bij het opstellen van de begroting 1991 niet was voorzien?

De staatssecretaris antwoordde in de nota naar aanleiding van het verslag ondermeer dat «om grotere financiële schade bij de betrokken instellingen en het Rijk (uit hoofde van rijkscontragarantie) te voorkomen, blijkt het sneller tot betaling laten komen van de saneringsbijdragen vaak onvermijdelijk. In 1991 doet zich deze noodzaak ondermeer in verband met de SBDI, in sterkere mate voor.»¹¹⁴ Zeker achteraf is het opmerkelijk dat de Kamer met dit antwoord genoegen nam.

In het plenaire debat over de Voorjaarsnota 1991 werd aan dit artikel geen aandacht meer besteed. Hierdoor was – voor wat betreft de Tweede Kamer – aan de ontbindende voorwaarde uit het convenant voldaan.¹¹⁵

Dit geschiedde dus vóórdat de Kamer inhoudelijk met de staatssecretaris van VROM over de zaak had gesproken.

Op dat moment had de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de staatssecretaris van VROM wel aanvullende informatie over de sanering gevraagd, en was het convenant reeds in haar bezit.

1991

- 1 maart 1991: schriftelijke kamervragen door Van Rey (inzake de gevolgen van het convenant)
- 17 april 1991: de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vraagt nadere informatie over de brief van staatssecretaris van VROM d.d. 5 april 1991 inzake de SBDI-sanering;
- Staatssecretaris VROM stuurt convenanten naar de commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- 31 mei 1991: met de Voorjaarsnota 1991 wordt op de begroting van VROM extra geld gereserveerd t.b.v. sanering woningbeheerders (ondermeer de SBDI);

¹¹² Wijziging van de begroting van de uitgaven van Hoofdstuk XI (Ministerie van VROM) voor het jaar 1991 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota 1991; eerste wijziging; 22 129, nr. 2; Artikel 03.10.04). Het voorstel werd aangenomen op 27 juni 1991.

¹¹³ Vraag 13 en 14 (22 129, nr.3).

¹¹⁴ Kamerstuk 22 129, nr. 6.

¹¹⁵ De ontbindende voorwaarde luidde: goedkeuring van de begrotingsvoorstellen terzake door de Staten-Generaal.

- 26 juni 1991: plenair debat over de suppletoire begroting van VROM samenhangende met de Voorjaarsnota 1991;
- 30 oktober 1991: staatssecretaris van VROM antwoord op 26 nadere vragen van de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over het convenant;
- 19 november 1991: brief staatssecretaris aan de Kamer inzake annex;
- 27 november 1991: mondeling overleg tussen vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en staatssecretaris over het convenant;
- 27 november 1991: verzoek Van Rey aan de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om de Algemene Rekenkamer (AR) te verzoeken een doelmatigheidsonderzoek in te stellen naar het convenant;
- 19 december 1991: de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening besluit het verzoek van Van Rey niet te honoreren.

1992

- 5 februari 1992: Van Rey doet eenzelfde verzoek aan de algemene commissie voor de Rijksuitgaven;
- 20 februari 1992: de commissie Rijksuitgaven sluit zich aan bij het besluit van de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en besluit het onderwerp bij de Algemene Rekenkamer aan te melden als een nagekomen suggestie van een fractie voor de operationele planning van de Algemene Rekenkamer;
- 20 maart 1992: schriftelijke kamervragen door Van Rey (inzake de reactie van VROM op het de-activeren van het convenant);
- 27 augustus 1992: Van Rey stuurt notitie inzake de SBDI naar de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met het verzoek een mondeling overleg over deze zaak te convoceren. Het mondeling overleg vindt niet plaats.
- 31 augustus 1992: schriftelijke kamervragen door Van Rey (inzake rapport VB-accountants).

1993

- 24 mei 1993: schriftelijke kamervragen door Van Rey (inzake brandbrief gemeenten Geleen);
- 31 augustus 1993: Algemene Rekenkamer constateert in haar Rechtmatigheidsonderzoek 1992 dat de in 1991 en 1992 aangegane verplichtingen rechtmatig zijn geweest.

1995

- 25 juli 1995: schriftelijke kamervragen door Van Rey (inzake rapport Shelter);
- 30 augustus 1995: vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en algemene commissie voor de Rijksuitgaven stellen werkgroep in om de opportuniteit van een parlementair onderzoek vast te stellen;
- 26 oktober 1995: rapport van de werkgroep;
- 9 november 1995: overleg tussen vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en algemene commissie voor de Rijksuitgaven, en de staatssecretaris over de financiële situatie van de WBL;
- 21 november 1995: de Kamer stelt op advies van de vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven de Tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg in.

55 Chronologie activiteiten van Tweede Kamer m.b.t. de WBL in de periode 1991–1995

Schriftelijke vragen over de sanering SBDI

Voorafgaand aan het mondeling overleg op 27 november 1991, werd namens de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een aantal vragen gesteld over de sanering van de SBDI. De vragen werden op 30 oktober 1991 door de staatssecretaris beantwoord¹¹⁶.

Naar aanleiding van een vergelijking van die antwoorden met de onderliggende stukken uit het VROM-archief kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

In antwoord op de vraag «Is het waar dat naast de financiële bijdrage van HBL en Het Zuiden door VROM een aparte financiële regeling is getroffen voor de overname van woningen van de gemeente Kerkrade?», stelt de staatssecretaris: «De onderhavige afkoop betreft geen aparte financiële regeling voor de overname van de woningen in Kerkrade.»

Echter, door VROM was door vervroegde storting van de afgekochte renteloze leningen de hoogte van de afkoop op een gegeven moment feitelijk verhoogd. Het doel hiervan was om Kerkrade ertoe te brengen om een hogere bruidsschat aan Het Zuiden mee te geven. Het Zuiden zou die hogere bruidsschat op haar beurt weer inbrengen in de sanering van de SBDI. Het is waar dat het geen aparte financiële regeling betrof. Er bestond evenwel een duidelijke relatie tussen de hoogte van de afkoop enerzijds en de overname van de woningen in Kerkrade anderzijds. Over de verdere perikelen tussen Het Zuiden en Kerkrade wordt niets gemeld (zie par. 6.5). In die zin is er sprake van beperkte informatieverstrekking van de staatssecretaris van VROM aan de Kamer.

In een nota d.d. 30 augustus 1991, die was opgesteld mede met het oog op de beantwoording van schriftelijke kamervragen, stelt DGVH over de geconsolideerde balans van Het Zuiden, HBL en de SBDI dat «deze een gematigd beeld geeft. Financieel zal zo'n instelling op zijn tellen moeten passen. Maar met een goed beleid is het geheel financieel levensvatbaar».

In het antwoord aan de Kamer werd dit later vertaald als «het draagvlak van een geconsolideerde Het Zuiden, HBL en de SBDI is als zodanig getoetst (...) dat beroep op het Centraal Fonds niet nodig is. Met een ABR-positie van 26% in 2000 (...) ligt dat niet in de rede».

mondeling overleg over het convenant¹¹⁷

Later dat jaar voerde de vaste commissie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op verzoek van de VVD-fractie mondeling overleg met de staatssecretaris over het convenant.

In dit overleg werd door Van Rey namens de VVD-fractie zware kritiek geuit op het voorliggende convenant. Volgens hem zou een zelfstandige sanering van de SBDI de voorkeur verdienen, en zou de sanering voor een bedrag van 15,6 mln mogelijk moeten zijn. Hij verschilde verder van mening met de staatssecretaris over de financiële positie van HBL.¹¹⁸

Versnel-Schmitz vroeg namens de D66-fractie of het wijd verspreide bezit geen risico op zou leveren voor de exploitatie, en of de ongelijksoortige apparaten van de nieuwe de WBL in staat zouden zijn om dit verspreide bezit te beheren. Evenals de overige partijen sloot de D66-fractie zich verder aan bij de voorstellen van de staatssecretaris.

Behalve de VVD, stemden alle fracties in met het voorliggende convenant. Van Rey zag ervan af om het verslag van het mondeling overleg op de kameragenda te zetten. In een gesprek met de onderzoekscommissie op 5 maart 1995 liet hij weten dat hij daar vanaf had gezien omdat: «het geen zin heeft om te trekken aan een dood paard».

¹¹⁶ 22 300 XI, nr. 28.

¹¹⁷ Dit overleg vond plaats op 27 november 1991. De woordvoerders waren: Van Rey (VVD), Versnel (D66), Ruigrok-Verreijdt (PvdA), Koetje (CDA) en Lankhorst (Groen Links) (22 300 XI, nr. 50).

¹¹⁸ Het technische bureau waar Van Rey op doelt is Coman Raadgevende Adviseurs BV, dat in maart 1991 in opdracht van de HBL een inventarisatie en meerjarenplanning met betrekking tot het HBL-bezit leverde. Hieruit bleek over een periode van elf jaar een achterstallig onderhoud van bijna f 700 000.

Van Rey lichtte in dit gesprek toe dat het er de VVD-fractie om ging, de sanering zo goedkoop mogelijk te laten verlopen. Een zelfstandige sanering van de SBDI was door de VVD-fractie evenwel niet grondig doorgerekend, zoals het problematische (DKP-) bezit van de SBDI. Dat de sanering voor minder geld had gekund is niet gestaafd door onderzoek. Er is eerder sprake van het tegendeel: de overeengekomen bruidsschat bleek niet hoog genoeg (zie hoofdstuk 4).

Over de bestuurskracht van de WBL is in de Kamer overigens geen discussie gevoerd. Volgens Van Rey was dat geen zaak waar de Kamer zich mee zou moeten bemoeien.

wet- en regelgeving

In de periode 1988–1995 is in de Kamer de volgende wet- en regelgeving aan de orde geweest die op de WBL van toepassing is.

- Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, Stb. 483, 17 oktober 1988; inwerkingtreding 18 december 1988;
- Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting (20 039, nr. 2), ingediend 15 juli 1987; behandeld 26 november 1987 (mondeling overleg) ;
- Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (20 691, nr. 3) ingediend 27 april 1989; behandeld 25 juni 1990 (Uitgebreide commissievergadering (UCV)) en 21 oktober 1991 (UCV);
- Brief inzake Tussenbalans 1991 (21 988, nr. 1) ingediend 30 januari 1991; stemmingen 1 maart 1991;
- Besluit beheer sociale-huursector, Stb 555, 9 oktober 1992; inwerkingtreding 1 januari 1993;
- Bruteringswet (23 817) ingediend 18 augustus 1994; Stb. 313, 31 mei 1995; inwerkingtreding 1 juni 1995.

56 Relevante nota's, wet- en regelgeving m.b.t. de WBL in de periode 88–96

Bij geen van deze onderwerpen zijn de gevolgen voor de WBL of haar voorgangers expliciet aan de orde geweest. Er bestond over het algemeen een (kamer-) brede steun voor de nieuwe koers in de volkshuisvesting waarvan de grote lijnen eind jaren tachtig al waren uitgezet in de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig».

Een aantal kanttekeningen kunnen hier nog bij worden geplaatst. Het voordeel voor de WBL van de vastgestelde huurverhoging van 5,5% i.p.v. 3% uit de Tussenbalans werd door de staatssecretaris in het overleg over de Annex gebruikt om de overdrachtskosten en personeelskosten mee weg te strepen.

In de voorbereidingsfase van de Bruteringswet heeft de WBL een negatief advies over de bruteringsvoorstellen gegeven aan haar koepelorganisatie NCIV (zie par. 7.6). Het overgrote deel van de NCIV-leden adviseerde evenwel positief. In tegenstelling tot andere toegelaten instellingen heeft de WBL – evenmin als haar koepelorganisatie – haar bezwaren nooit kenbaar gemaakt aan VROM en/of de Tweede Kamer.

8.3. Constateringen

8.1 De Tweede Kamer heeft ruime aandacht besteed aan de WBL en haar voorlopers, in het bijzonder op initiatief van de VVD-fractie. De Kamer heeft in grote meerderheid het saneringsbeleid van staatssecretaris Heerma op dit punt gesteund. Het was uitzonderlijk dat de Kamer zoveel aandacht aan een individuele sanering (van een NWI) besteedde. De ruime aandacht voor de WBL is te verklaren door het feit dat één van

de voorlopers van de WBL, de SBDI, tijdens de parlementaire enquête bouwsubsidies uitgebreid onderwerp van onderzoek was geweest.

Opmerkelijk is overigens dat de Tweede Kamer in de periode medio '93 tot medio '95 geen aandacht besteed aan de WBL, gelet op de negatieve ontwikkelingen bij de WBL in die periode.

8.2 Voor het ministerie van VROM was de WBL na het uitvoeren van het convenant, en na de juridische fusie, een gewone corporatie waarvoor in de nieuwe ordening geen uitzonderingspositie werd gecreëerd. De Kamer heeft zich expliciet (tijdens het mondeling overleg van 27 november 1991) danwel impliciet (bij de behandeling van wet- en regelgeving die ook op de WBL van toepassing waren) achter dit beleid geschaard.

8.3 De Tweede Kamer keurde in juni 1991 de supplettoire begroting voor het ministerie van VROM goed, waardoor f 10,05 mln vrijkwam voor de SBDI-sanering. In de schriftelijke voorbereiding kreeg deze begrotingswijziging nauwelijks aandacht; in de plenaire behandeling in het geheel niet. De goedkeuring geschiedde dus ruim voordat de Kamer in november 1991 inhoudelijk sprak met staatssecretaris Heerma over de sanering van de SBDI.

8.4 Tegenstanders van het voorgestelde saneringsvoornemen, waaronder de leden van de VVD-fractie, hebben ingestemd met de in 8.3 genoemde begrotingswijziging. Zij hebben zich verder neergelegd bij de uitkomsten van het mondeling overleg op 27 november 1991, en er niet voor gekozen de Tweede Kamer door middel van een motie om een uitspraak over de zaak te vragen.

9 FINANCIËLE POSITIE

9.1 Inleiding

Een belangrijke hoofdvraag in dit onderzoek was het in kaart brengen van de actuele financiële positie van de WBL. Daarbij ging het om de aard, omvang en oorzaak van de slechte financiële situatie, zoals die inmiddels bij de WBL was ontstaan.

Financiële analyses wijzen uit dat de WBL medio 1995 een negatief vermogen had van ruim f 100 mln en een sterk verliesgevende exploitatie. Veranderde waarderingsgrondslagen hebben echter een belangrijk effect op de presentatie van balans en exploitatierekening.

Een belangrijke oorzaak ná de fusie, die hiervoor al een aantal keren aan de orde is gekomen, was de brutering. De invloed hiervan op de actuele financiële positie was uiteen te rafelen in een gunstig effect op korte termijn op liquide middelen en een ongunstig effect op de vermogenspositie op lange termijn.

Tenslotte is de balans opgemaakt van de verschillende oorzaken. Onder andere met behulp van het Saneringsplan van interim-manager Kempen en analyses tijdens de eindgesprekken heeft de commissie geprobeerd de verschillende oorzaken uiteen te rafelen.

9.2 Veranderde waarderingsgrondslagen

Algemeen

Voor waardering en resultaatbepaling in de volkshuisvesting geldt:

- het in werking treden van MG 91–04 met ingang van 1 januari 1991, waarbij het omvormen van de bestaande onderhoudsfondsen tot een voorziening voor onderhoud werd toegestaan en in verband daarmee de mogelijkheid van het opnemen van voorzieningen naast de algemene bedrijfsreserve;
- het van kracht worden van het BBSH met ingang van 1 januari 1993. Op grond hiervan waren toegelaten instellingen vanaf die datum gehouden jaarlijks een verslaglegging op te stellen conform titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor ontstond de verplichting verliezen in één keer en op voorhand te nemen indien deze voor balansdatum bekend waren;
- het toepassen van het beginsel van waardering van de materiële vaste activa op bedrijfswaarde voor het gehele bezit, als vorm van waardering tegen actuele waarde.

De eerste twee punten lagen wettelijk verankerd in wet- en regelgeving. Het derde punt is vanaf het begin sterk in discussie geweest. De toepassing van de actuele waarderingsgrondslag werd mogelijk door de Richtlijn voor de jaarverslaggeving die met ingang van 1 januari 1996 van kracht werd.¹¹⁹

De verschillende stelselwijzigingen compliceerden de mogelijkheden om een helder inzicht te krijgen in de financiële positie. In het relatief korte tijdsbestek van de periode 1992 tot en met 1994 was er sprake van toepassing van een drietal verschillende grondslagen van waardering van de vaste materiële activa.

¹¹⁹ Over de vraag in hoeverre waardering op bedrijfswaarde in alle omstandigheden toelaatbaar is, lopen de meningen uiteen. Blijkens de richtlijn voor toegelaten instellingen volkshuisvesting, is de Raad voor de Jaarverslaggeving geen voorstander van waardering op bedrijfswaarde indien deze waarde *hoger* ligt dan de waardering tegen historische kostprijs. Naar is vernomen, vindt deze manier van waarden voor het gehele bezit al wel op enige schaal toepassing bij toegelaten instellingen. De argumentatie voor deze wijze van waarden is gelegen in het specifieke karakter van toegelaten instellingen op volkshuisvestingsgebied.

In 1992 vond waardering nog steeds plaats tegen historische kostprijs of lagere bedrijfswaarde (te weten de afwaardering van een deel van het voormalige SBDI-bezit gebaseerd op de exploitatieperiode 1993 – 2001).

In 1993 vond deze waardering tegen historische kostprijs of lagere bedrijfswaarde plaats conform de nieuwe voorschriften. Daarbij ging het om waardering op bedrijfswaarde van complexen die naar verwachting duurzaam een lagere bedrijfswaarde hebben dan de verkrijgingsprijs.

Voor het jaar 1994 werden de roerende en onroerende zaken in exploitatie geheel gewaardeerd op bedrijfswaarde.

Ten slotte werd in de «gewijzigde» jaarrekening 1994 gewaardeerd tegen de directe opbrengstwaarde, die werd afgeleid uit de in de jaarrekening reeds gepresenteerde bedrijfswaarden en de door WSW en CFV gehanteerde methoden ter bepaling van de bedrijfswaarden.

De aanleiding voor een verandering in de waardering c.q. in de waarderingsgrondslag was telkens gelegen in gewijzigd inzicht in de mate van exploitatie van de complexen van de WBL. Bij de laatste wijziging van de jaarrekening 1994 was aan de orde, dat een zodanig inzicht werd verworven vanuit het perspectief van verkoop van het woningbezit.

57 Veranderingen in waarderingsgrondslagen van de WBL in de jaren '92 t/m '94.

Financiële effecten stelselwijziging bij de WBL

1. de presentatie ABR en voorzieningen

In de opstelling van de samengevoegde jaarrekeningen van de fusiepartners over 1991 (rapport NCIV 15-6-92) vond toepassing van de regels in MG91-04 plaats. Daardoor ontstond een verschuiving van de ABR naar de voorzieningen. Het gevolg was een andere presentatie van de vermogenspositie, waarbij de minder gunstige financiële positie duidelijk tot uitdrukking kwam.

Doordat er alleen sprake was van een verschuiving bleef per saldo het totale beeld echter ongewijzigd. In directe zin werd de financiële positie van de WBL daardoor dus niet beïnvloed.

2. historische kostprijs of lagere bedrijfswaarde

In de jaarrekening 1992 vond een afboeking plaats van f 26 mln vanwege een gewijzigd inzicht in de sanering van het voormalig SBDI-bezit tot het jaar 2001.¹²⁰ Op zich stond deze afboeking los van het vigerende waarderingsstelsel. Ten opzichte van de in 1993 van kracht geworden waarderingsproblematiek zou kunnen worden gesteld, dat daarop werd geanticipeerd: verliezen werden direct genomen bij het bekend worden ervan.

Alle complexen met een naar verwachting duurzaam lagere bedrijfswaarde dan de verkrijgingsprijs werden in 1993 gewaardeerd op bedrijfswaarde. Dat leidde tot een afboeking op de ABR van f 34,5 mln. Deze manier van waarden zou direct kunnen worden toegeschreven aan de inwerkingtreding van de nieuwe grondslagen van waardering en resultaatbepaling.¹²¹

Toegenomen inzicht in de rentabiliteit van de exploitatie van de woningcomplexen ging gepaard met een presentatie van de minder florissante situatie, waarbij eventuele verliezen direct werden genomen. Een dergelijke handelwijze was in deze situatie vanaf 1 januari 1993 ook voorgeschreven.

¹²⁰ De opmerking in het rapport van Deloitte & Touche, dat dit bedrag betrekking had op de periode ná 2000 was niet correct.

¹²¹ Zoals de toepassing in de jaarrekening 1992 al liet zien, werd los van de in 1993 voorgeschreven waarderingsrichtlijnen toen al het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Voorstelbaar was, dat in 1993 sprake was van voortzetting van de in 1992 reeds ingezette trend.

3. Bedrijfswaarde

Het door de WBL steeds somberder inschatten van de financiële ontwikkelingen leidde tot een steeds negatiever vermogenspositie. In 1994 waren alle mogelijke risico's in de jaarrekening verwerkt, mede met het oog op de aanvraag bij het CFV. Het volledige bezit werd tegen bedrijfswaarde gewaardeerd.

Dit laatste week af van de daarvoor gehanteerde systematiek waarbij werd uitgegaan van verkrijgingsprijs, of lagere bedrijfswaarde. Het gevolg was een aanvullende afwaardering van f 144 mln evenals een opwaardering voor ander deel van het bezit voor f 52 mln.

Nadat saneringssteun van het CFV uitbleef werd een herziene jaarrekening 1994 uitgebracht met een waardering op basis van directe opbrengstwaarde. Dit leidde op zijn beurt weer tot een opwaardering van het eigen vermogen van f 67 mln, als gevolg van onder meer een opwaardering van de activa van f 64 mln.

voorzienbaarheid

Een belangrijke vraag in het onderzoek is geweest of door de wijzigingen in de waarderingsvoorschriften de verliezen eerder werden bloot gelegd of dat er sprake was van een essentiële wijziging in de financiële positie van de instelling. Volgens BDO, het bureau dat deze vraag heeft onderzocht, is hier geen eenduidig antwoord op te geven.

De afboeking op de ABR in 1992 als gevolg van de verbeterde inzichten in de saneringsproblematiek van de SBDI kon – voor zover geen sprake is van verbeteringsof onderhoudsinvesteringen – min of meer los worden gezien van de wijziging in de waarderingsgrondslagen in 1993. Wellicht kon hierbij gesproken worden van de voortzetting van een door de WBL in 1992 reeds ingezette trend bestaande uit het hanteren van het voorzichtigheidsprincipe. Mogelijk was ook al de naderende komst merkbaar van de toepassing van de waarderingsregels van BW, boek 2, titel 9.

De vraag is echter of ook zonder de inwerkingtreding van het gewijzigde waarderingsstelsel verliezen op dezelfde manier zouden zijn genomen. Gelet op de handelwijze van de WBL 1992 waren volgens BDO daarvoor gronden aan te voeren.

In ieder geval lijkt het voor BDO duidelijk, dat de wijzigingen in het waarderingsstelsel de financiële situatie voor de WBL niet wezenlijk hebben gewijzigd. Door de toepassing van de in aanmerking komende waarderingsregels was de feitelijke situatie op het gebied van met name de solvabiliteit van de WBL wel evident inzichtelijk gemaakt. De gewijzigde waarderingsregels hadden verder wel enige invloed op de weergave van de rentabiliteit van de WBL, doch niet of nauwelijks op weergave van de liquiditeit.

9.3 Gewijzigde jaarrekening 1994

De financiële positie van de WBL eind 1994 werd later vanuit verschillende invalshoeken gewaardeerd. Op 21 juni 1995 was de jaarrekening 1994 door het bestuur van de WBL vastgesteld en gepubliceerd. In deze jaarrekening was een stelselwijziging doorgevoerd, waarbij de materiële vaste activa waren gewaardeerd tegen actuele waarde op basis van bedrijfswaarde in plaats van op basis van historische waarde. De rechtvaardiging voor de toepassing van deze grondslagen van waardering en resultaatbepaling was dat derden de WBL financieel zouden ondersteunen.

Op 7 november 1995 bracht interim-manager Kempen een bestuursmededeling ex artikel 362, zesde lid, boek 2 Burgerlijk Wetboek, uit. Reden daarvoor was dat naar de op dat moment levende inzichten de jaarrekening tekortschoot in het geven van inzicht in de financiële positie. Uitzicht op financiële ondersteuning lag op dat moment niet in het verschiet. In deze situatie was het WBL-bestuur van mening, dat de grondslagen van waardering en resultaatbepaling dienden te voldoen aan de normen uit de beleidsplannen van WSW en CFV. Voorts dienden de te hanteren parameters zoveel mogelijk te sporen met die in het zogenaamde bruteringsakkoord.

De gewijzigde financiële positie voor 1994 ging gepaard met wijzigingen in de volgende balansposten:

- (1) onroerende en roerende zaken in exploitatie;
- (2) eigen vermogen (herwaarderingsreserve en ABR);
- (3) voorzieningen.

ad 1. Onroerende en roerende zaken in exploitatie

De post onroerende en roerende zaken in exploitatie wijzigde met een bedrag van f 31 mln in positieve zin. Dit bedrag werd veroorzaakt door een drietal punten, te weten:

- (a) ruimte in het onderhoudsplan leidde tot een verlenging van de exploitatie-periode van woningen van 50 op 55 jaar. Het positieve effect hiervan bedroeg f 64 mln;
- (b) een voorziening voor renteverlies in verband met overfinanciering kwam in mindering op activa in plaats van onder de «voorzieningen». Dit ging gepaard met een negatief effect van f 28 mln;
- (c) een gewijzigde rentevoet in calculaties met betrekking tot activa, onder andere door een aanpassing aan de uitgangspunten van het WSW en CFV. Hierdoor ontstond een negatief effect van f 5 mln.

ad 2. Eigen vermogen

De post eigen vermogen wijzigde per saldo met een positief bedrag van f 67 mln. De samenstelling hiervan was als volgt:

– een surplus onderhoud met als gevolg een 5 jaar langere exploitatieperiode ;	plus 64 miljoen
– verfijning berekening rente-effecten op langlopende leningen en terugdraaien verwachte, reeds als bate genomen financiële steun CFV;	minus 5 miljoen
– integratie van de voorziening voor renteverlies overfinanciering in de bedrijfswaarde;	geen effect
– het vervallen van de voorziening voor herfinancieringsrisico;	plus 7,6 miljoen
– overige en afrondingen	plus 0,4 miljoen
Totaal effect op eigen vermogen (afgerond)	plus 67 miljoen

ad 3. Overige voorzieningen

De post overige voorzieningen wijzigde met een totaalbedrag van in totaal f 35,6 mln negatief. Dat was het gevolg van het vervallen van de voorziening voor renteverlies overfinanciering ad f 28 mln (in mindering gebracht op de post onroerende en roerende zaken in exploitatie) en de voorziening herfinancieringsrisico's van f 7,6 miljoen (viel eind 1994 in de gewijzigde jaarrekening vrij).

prognose 1995

Inmiddels is een prognose beschikbaar van de financiële positie aan het einde van 1995. De waarderingsgrondslagen voor de bepaling van het

resultaat en het vermogen veranderden ten opzichte van de gewijzigde opstelling van 1994 niet. Samengevat is het beeld als volgt:

1. Het vermogen per 31 december 1995 is f 115 mln negatief (in 1994 f 108 mln negatief).
2. Het resultaat over 1995 is f 7 mln negatief.
3. De liquiditeitspositie is \pm f 70 mln aan het eind van 1995, voornamelijk als gevolg van de op 22 november 1995 ontvangen bruteringsuitkering.

58 Prognose financieel resultaat 1995 uit het Concept-Saneringsplan van interim-manager Kempen van 24 januari 1996.

beoordeling financiële positie

In de gewijzigde opstelling van de jaarrekening 1994 en de prognoses voor 1995 heeft KPMG zo goed mogelijk aansluiting gezocht op de parameters en voorschriften zoals die door het CFV en het WSW bij steunaanvragen en borging van leningen worden gehanteerd. Bij contra-expertise door BDO in opdracht van de commissie is gebleken, dat zij zich in de gewijzigde opstelling voor 1994 en de achterliggende systematiek kunnen vinden. Ook bij de inmiddels toegekende steun aan de WBL door het CFV is van deze uitkomsten uitgegaan.

Op grond van het voorgaande trekt de commissie de conclusie dat de WBL aan het einde van 1994 een negatief vermogen heeft van f 108 mln. Rekening moet voorts worden gehouden met een negatief vermogen aan het einde van 1995 van f 115 mln.

In Bijlage 7 is voor een reeks van jaren een overzicht van financiële kengetallen voor de WBL opgenomen. Op grond hiervan is de verslechtering in de financiële positie in de loop der tijd, die hiervoor globaal werd aangegeven, goed te volgen.

9.4 Effecten bruterings

algemeen

De bruterings had over het algemeen voor de WBL geen andere effecten dan voor andere woningbouw-corporaties: grotere beleidsvrijheid naast financiële risico's, te verwachten overliquiditeit door renteconversie van klimleningen, feitelijke tijdelijke overliquiditeit door het uitkeren van de bruteringsbijdragen en mogelijke herfinancieringsverliezen, die overigens door VROM zullen worden gecompenseerd.

Specifiek was voor de WBL dat zowel in het saneringsconvenant als bij de bruterings verondersteld werd dat exploitatie-overschotten op bijdragevrije woningen de tekorten op de exploitatie van DKP-woningen zouden compenseren. Door deze doublure was de WBL een uniek geval, waar tijdens de besluitvorming over de bruterings in de Tweede Kamer geen aandacht aan is besteed (zie par. 8.2).¹²² Op zichzelf was het overigens wel bekend dat individuele corporaties als gevolg van het gesloten bruterings-accorde tussen de koepels en VROM in de problemen zouden kunnen komen. Daarover waren afspraken gemaakt, waarbij het CFV de rol als vangnet moest vervullen.

percentage huurstijging

In de bruterings werd gemiddeld 3,8 % huurstijging gehanteerd. De

¹²² Een correctie op deze dubbele inzet zou kunnen plaatsvinden door berekening van hetzij de saneringsbijdrage van VROM t.b.v. de SBDI hetzij door een hogere toeslag aan de WBL in het kader van het flankerend beleid bij de bruterings.

meerjarenprognoses van de WBL gingen echter uit van een lager percentage. Daardoor ontstond een financieel gat.

Op zich was dit verschil in percentage niet een gevolg van de brutering. Ook zonder de brutering liep de werkelijke huurstijging bij de WBL uit de pas met het percentage dat werd gehanteerd voor de berekening van de subsidies.

invloed op liquiditeit

Als gevolg van de bruteringsoperatie ontving de WBL in 1995 per saldo ca. f 89 mln.¹²³ Deze moesten vrij snel na ontvangst worden aangewend om de verwachte exploitatieverliezen in de komende jaren te financieren.

De brutering had voor de WBL het effect dat – zonder gewijzigd beleid of sanering – de datum van onoverkomelijke liquiditeitsproblemen ongeveer drie á vier jaar opschoof.

De WBL had in de loop van 1995 al vervroegd (hoogrentende) rijksleningen afgelost voor een bedrag van f 68 mln. De periode tot de financiële transactiedatum van de brutering werd overbrugd met een laagrentende financiering op korte termijn. Het hieruit resulterende rentevoordeel was met grote zekerheid een direct gevolg van de brutering.

In 1996 zou de WBL mogelijk nog in aanmerking komen voor een vergoeding van (per saldo) herfinancieringsverliezen op grond van de bruteringswet. Dat zou ook een rechtstreeks gevolg zijn van het opeisen van de rijksleningen.

9.5 Concept-saneringsplan interim-manager Kempen

inleiding

Kort na de fusie van Het Zuiden, HBL en de SBDI¹²⁴, wendde de WBL zich tot het CFV voor liquiditeitsteun, omdat de instelling op korte termijn betalingsproblemen verwachtte. Omdat de WBL er niet in slaagde om een goede steunaanvraag voor het CFV op te stellen bleef de noodzakelijke financiële steun uit. Pas nadat op 31 augustus interim-manager Kempen is aangetreden slaagde WBL er op 11 maart 1996, geactualiseerd bij brief van 9 april daarna, in een ontvankelijke steunaanvraag in te dienen bij het CFV. Onlangs heeft het CFV op 22 april 1996 besloten in totaal aan geldelijke steun f 103 mln toe te kennen.¹²⁵

constateringen commissie bij vergelijking met de concept-steunaanvraag uit 1993

Het saneringsplan van interim-manager Kempen komt in hoge mate tegemoet aan de opmerkingen, die het CFV 20 december 1993 maakte naar aanleiding van de concept-steunaanvraag van de WBL. Geconstateerd kan worden dat het stuk niet alleen risico's van de WBL voor de toekomst zichtbaar maakt, maar ook een genuanceerd beeld geeft van de aanknopingspunten voor sanering van de WBL in het verleden (zie ook bijlage 8). Dit blijkt met name uit de volgende punten:

1. Tot op de dag van vandaag bestaat er bij de WBL geen integraal voorraadbeheersplan, waarin per complex het noodzakelijke inzicht met daarop afgestemd beleid is gecombineerd. Wel is er inmiddels een gedegen analyse van 23 probleemcomplexen met in totaal 1 082 woningen beschikbaar (aantal woningen in 1994: ruim 7 500).
2. Optimalisering van huur- en verkoopbeleid en rentemanagement door vervroegde aflossing van leningen kent de nodige haken en ogen. De huurtrend van de WBL zal achterblijven bij het landelijk

¹²³ de WBL kon op grond van bruteringsbeschikkingen per 1 januari 1995 in totaal beschikken over circa f 174 mln. Na aftrek van de geïnde schuldrestanten van f 85 mln werd per 1 januari 1995 circa f 89 mln uitbetaald.

¹²⁴ Het betreft een juridische fusie, waarbij Het Zuiden optreedt als fusiedrager en de naamsverandering ondergaat tot Stichting Woningbeheer Limburg (de WBL).

¹²⁵ Hiervan is een bedrag van f 83 mln à fonds perdu en f 20 mln als renteloze lening per valutadatum 1 januari 1996. Als geldelijke steun in de betaling van de structurele bijdrage 1993 wordt een renteloze lening verstrekt per 1 maart 1994 voor een bedrag van f 166 500,-. Zie besluit CFV d.d. 22 april 1996.

gemiddelde, de verkoop van versnipperd bezit en te dure woningen vereist de nodige omzichtigheid en vergt meer dan 3 tot 5 jaar, en tenslotte, het rentemanagement kan het – naast de inzet van bruteringsgelden en middelen uit verkoop van woningen – niet zonder de externe steun van derden, bijvoorbeeld het WSW, gemeenten of VROM.

3. Over de historische betrokkenheid van derden bij de sanering blijken met CFV en VROM praktische afspraken te maken, waarbij de te sanering instelling zich blijkbaar niet behoeft te mengen in de «schuldvraag van derden». Volstaan kan worden met informatieverstrekking aan het CFV over deze kwestie. De beantwoording van de vraag naar de historische betrokkenheid zelf en eventueel in het verlengde daarvan te ondernemen acties is over te dragen aan «de professionals van het CFV».
4. Bij een voor de WBL nadelige ontwikkeling in de huur- en rentetrend ontstaan aanzienlijke risico's. De orde van grootte van procentuele afwijkingen is een veelvoud van hetgeen met zelfstandige beleidsingrepen is opgebracht. In dat geval is terugkom-risico een terugkom-zekerheid.

9.6 Oorzaken

kern van het WBL-probleem

De oorspronkelijke opzet voor de sanering van SBDI via Het Zuiden en HBL, later de WBL, is mislukt. De kern van de financiële problemen bij de WBL bestaat uit een specifiek deel van de huurwoningen van de voormalige SBDI. Het betreft de ruim 1000 woningen die begin jaren '80 met gebruik van de «Omzetting Koop naar Huur-regeling» te duur zijn verworven en geëxploiteerd worden onder het zogenaamde «dynamische kostprijs regime». De slechte positie van deze woningen op de huurmarkt gaat nog steeds gepaard met relatief omvangrijke leegstand, een hoge mutatiegraad, grote huurderoving, hoge exploitatiekosten en – in veel gevallen – een cumulatie van sociale en volkshuisvestelijke problemen. De woningmarkt- en verhuurbaarheidsproblematiek nopen tot specifieke, extra investeringen in verbeteringsprogramma's.

Positieve resultaten van de exploitatie van andere delen van het WBL-bezit kunnen de negatieve resultaten van het aangegeven SBDI-bezit niet voldoende opvangen. Het unieke van de WBL hierbij is overigens dat zowel bij de bepaling van de bruidsschat van VROM in 1991 als bij de bruteringsoperatie gebruik gemaakt is van de positieve exploitatieresultaten van (bijdragevrije) woningen¹²⁶. Over een saneringsperiode van tien jaar belast dit de exploitatie met f 4 tot f 5 mln.¹²⁷

De schattingen voor de totale exploitatie periode van het effect van de bruteringsoperatie was alleen in termen van een orde van grootte aan te geven. Interim-manager Kempen sprak in dit kader over een bedrag van circa f 76 mln¹²⁸. Voorzitter Koopman van het CFV schatte het gecombineerde effect van de huursom-benadering en de bruteringsoperatie op een bedrag van f 60 tot f 70 mln.¹²⁹

WBL-bestuur

VROM had voor de sanering van de SBDI een bruidsschat meegegeven van ruim f 11,5 mln. De instellingen zelf zouden f 10 mln eigen middelen in de sanering. Het overzicht aan het eind van hoofdstuk 6 toonde echter aan dat de overnames van SBDI en Eggelshoven en de daarmee gepaard gaande afboekingen met aanzienlijk meer verliezen gepaard gingen. Eind

¹²⁶ De bruteringsoperatie veronderstelt dat de winstcapaciteit van het bijdragevrije bezit ook weer wordt ingezet om bij een bepaald subsidie-afbraakpercentage tot een gemiddeld aanvaardbare huurverhoging te komen.

¹²⁷ Zie spreektekst Staatssecretaris Tommel t.b.v. algemeen overleg met de vaste commissie VROM en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven d.d. 9 november 1995.

¹²⁸ Bedrag afkomstig uit het voorbereidend gesprek van de commissie met Kempen op 16 februari 1996.

¹²⁹ Eindgesprek met de heer Koopman op 11 april 1996.

1991 zou de instelling ruim 8 mln extra doteren aan de onderhoudsvoorziening voor dit doel.

Niet alleen zou Het Zuiden uiteindelijk f 4 mln, twee keer zoveel als beoogd, stoppen in de overname van Eyselshoven. Ook had Het Zuiden zich bij deze laatste transactie verkeken op de exploitatie van dit bezit, dat de instelling al vele jaren in beheer had.

De bouw van het centrale kantoor van de WBL kostte meer dan f 8 mln. Door het sterk gespreide bezit was regionalisering van het beheer onontkoombaar. Het gevolg was leegstand in het centrale kantoor en huurkosten van regionale kantoren.

Hoewel pogingen werden ondernomen bleek verkoop van het centrale kantoor tot nu toe niet mogelijk. Verhuur bleek niet structureel mogelijk. Een verlies van miljoenen bij verkoop zou in het verschiet liggen.

Saneringsmaatregelen uit het plan van interim-manager Kempen bleken goed voor een eigen bijdrage in de sanering van de WBL van f 19,4 mln. Hierbij zou het gaan om een combinatie van personeels- en kostenreductie, alsmede de verkoop van bezit. Optimalisering van huurinkomsten hadden minder resultaat. Ook werden pogingen ondernomen om leningen vervroegd af te lossen met bruteringsgelden en opbrengsten uit verkopen.

Deze maatregelen strookten met de aanbevelingen van Coopers & Lybrand van juli 1990. Waren deze maatregelen genomen, dan zou dat positieve invloed hebben gehad op de negatieve exploitatieresultaten in de periode 1993 t/m 1995.¹³⁰

9.7 Constateringen

9.1 Zowel het gesloten saneringconvenant als de bruteringsconvenant trokken een wissel op de exploitatieoverschotten van de bijdragevrije woningen in het SBDI-bezit.

9.2 Op korte termijn verbeterden de uitkeringen op grond van het flankerend beleid bij de bruteringsconvenant de liquiditeit van de WBL. Daardoor was de instelling in staat om hoogrentende leningen af te lossen, waardoor rentevoordelen werden behaald.

9.3 Toepassing van een drietal wijzigingen in de waarderingsgrondslagen compliceerden de mogelijkheden om een helder financieel inzicht te krijgen. Samen met verbeterd inzicht in de rentabiliteit van woningcomplexen resulteerde dat in afboekingen ter hoogte van f 204,5 mln en opwaarderingen van in totaal f 116 mln.

De opeenvolgende waarderingsstelsels wijzigden de financiële situatie echter niet wezenlijk, maar maakten wel de slechte solvabiliteit van de instelling duidelijk zichtbaar. Het had enige invloed op de weergave van de rentabiliteit, maar niet of nauwelijks op de gepresenteerde liquiditeit.

9.4 Er is sprake van een zeer ongunstige solvabiliteit bij de WBL, die tot uitdrukking komt in een negatief vermogen van f 108 mln volgens de laatste gewijzigde jaarrekening uit 1994. De liquiditeit was eind 1994 niet verontrustend, hoewel niet werd voldaan aan de norm van het WSW. In vergelijking tot overeenkomstige NCIV-corporaties is er sprake van een ongunstig exploitatieresultaat per woning.

¹³⁰ Zie voor de uitkomsten bijlage 7. De negatieve exploitatieresultaten in de periode 1993–1994 hielden ook verband met omvangrijke afboekingen in het kader van veranderingen in de gehanteerde waarderingsstelsels. In duizenden guldens ging het achtereenvolgens om – f 30 215 (Moret Ernst & Young, 1993), – f 58 927 (Moret Ernst & Young, 1994) resp. – f 23 131 (KPMG, gewijzigd 1994), – f 7 000 (KPMG, prognose 1995).

10. SAMENVATTING EN BEOORDELING

10.1 Inleiding

In maart 1991 sluit VROM overeenkomsten met de Algemene Woningstichting Het Zuiden (Het Zuiden), Huisvesting Bejaarden Limburg (HBL) en de Stichting tot Bevordering van Bijzondere en Algemene Woonvormen en Dienstverlenende Instellingen (SBDI). Afgesproken wordt om de noodzakelijke sanering van de SBDI door HBL en Het Zuiden te laten uitvoeren met een financiële bijdrage, een bruidsschat, van het Rijk. Na uitvoerige onderhandelingen tussen partijen zet het Rijk voor de sanering van de SBDI ruim f 23 mln in, waarvan Het Zuiden en HBL circa f 11,5 mln ontvangen. Afgesproken is dat de instellingen ook f 10 mln uit eigen middelen aan deze sanering bijdragen.

De fusie tussen Het Zuiden, HBL, SBDI en de WBL vindt op 9 september 1992 plaats. Het betreft een zogenaamde juridische fusie, waarbij Het Zuiden optreedt als fusiedrager en de naamsverandering tot Stichting Woningbeheer Limburg ondergaat.

Al in 1993, binnen een jaar na de fusie, wendt de Stichting Woningbeheer Limburg (de WBL) zich tot het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) voor liquiditeitsteun, omdat de instelling op korte termijn betalingsproblemen verwacht. Omdat men nul op het rekest krijgt, vervoegt de WBL zich daarna opnieuw bij het CFV om de toekomstige financiële problemen het hoofd te kunnen bieden. Pas nadat op 31 augustus 1995 interim-manager Kempen is aangetreden, slaagt de WBL er op 11 maart 1996 in een ontvankelijke steunaanvraag in te dienen bij het CFV.¹³¹ Het CFV heeft onlangs op 22 april 1996 besloten f 103 mln geldelijke steun toe te kennen.¹³²

Opmerkelijk is dat de instelling zo kort na de sanering met geld van het Rijk voor meer dan f 100 mln moet aankloppen bij het CFV, de instantie voor saneringssteun voor corporaties in financiële problemen. Verbazingwekkend is voorts dat de WBL er vanaf medio 1993 tot en met augustus 1995 niet in slaagt om een ontvankelijke steunaanvraag bij het Centraal fonds in te dienen.

10.2 Oorzaken financiële problematiek

mislukte sanering

De oorspronkelijke opzet voor de sanering van SBDI via Het Zuiden en HBL, later de WBL, is mislukt. De commissie trekt de conclusie dat de WBL aan het einde van 1994 een negatief vermogen heeft van f 108 mln. Prognoses voor eind 1995 wijzen er op dat rekening moet worden gehouden met een negatief vermogen van f 115 mln.

De kern van de financiële problemen bij de WBL wordt enerzijds veroorzaakt door een specifiek deel van de huurwoningen van de voormalige SBDI. Het betreft de ruim 1000 woningen die begin jaren tachtig met gebruik van de «Omzetting Koop naar Huur-regeling» te duur zijn verworven, en geëxploiteerd worden onder het zogenaamde «dynamische kostprijs regime». De slechte positie van deze woningen op de huurmarkt gaat nog steeds gepaard met relatief omvangrijke leegstand, een hoge mutatiegraad, grote huurderfing, hoge exploitatiekosten en – in veel gevallen – een cumulatie van sociale en volkshuisvestelijke problemen. De woningmarkt- en verhuurbaarheidsproblematiek nopen tot specifieke, extra investeringen in verbeteringsprogramma's.

Anderzijds is de brutering door de «dubbeltelling» van de huurbrengsten van de bijdragevrije woningen een extra complicerende factor.

¹³¹ Deze steunaanvraag werd geactualiseerd bij brief van 9 april 1996.

¹³² Hiervan is een bedrag van f 83 mln à fonds perdu en f 20 mln als renteloze lening per valutadatum 1 januari 1996. Als geldelijke steun in de betaling van de structurele bijdrage 1993 wordt een renteloze lening verstrekt per 1 maart 1994 voor een bedrag van f 166 500,-. Zie besluit CFV d.d. 22 april 1996.

Aan het einde van hoofdstuk 6 is zichtbaar hoe de oorspronkelijke algemene bedrijfsreserve van de instellingen samen verzwakt is door de bedragen, die Het Zuiden en HBL hebben gestoken in de overname van het SBDI-bezit, en het Eygelshoven-bezit van de gemeente Kerkrade. Van de oorspronkelijke f 16,3 mln aan het einde van 1990 resteerde er eind 1991 nog maar f 7,2 mln.

In 1992 boekt de WBL een negatief jaarresultaat van f 21,2 mln. Voorts wordt in dat jaar nog eens f 26 mln ten laste van het eigen vermogen gebracht in verband met afwaardering van het SBDI-woningbezit als gevolg van wijzigingen in de waarderingsgrondslagen, die in hoofdstuk 9 zijn toegelicht.

Aan het eind van 1992 is er dus in feite al sprake van een negatief vermogen in de orde van grootte van f 40 mln. Door wijziging in de waarderingsgrondslagen, afboekingen en door exploitatietekorten groeit dit vermogenstekort tot f 115 mln, eind 1995.

De commissie legt een relatie met de te lage bruidsschat, die de instellingen voor de sanering van de SBDI hebben meegekregen. Niet financieel vertaalde «open einden» en discutabele uitgangspunten voor de berekening van de bruidsschat krijgen deels hun vervolg in afwaardering van bezit.

De instellingen zelf hebben te veel geld in de overnames willen steken. Onbegrijpelijk is dat Het Zuiden zich vergist in de exploitatie van Eygelshoven, terwijl dat bezit vrijwel vanaf de start bij Het Zuiden in beheer is geweest.

Bij de bepaling van de bruidsschat voor de sanering van de SBDI werd rekening gehouden met de positieve resultaten van de exploitatie van het zogenaamde bijdragevrije bezit van de SBDI. Uniek voor de problematiek van de WBL was, dat de combinatie van brutering en huursombenadering opnieuw een wissel zou trekken op deze positieve exploitatiesaldi. De schattingen van het effect hiervan voor de totale exploitatieperiode varieerden tussen de f 60 en f 75 mln.

relatie met falend bestuur

Alles wijst er op dat het voor de besturen van Het Zuiden en HBL en de latere de WBL duidelijk is geweest, dat er een omvangrijke en ingrijpende saneringsoperatie had moeten worden uitgevoerd. Maatregelen, bijvoorbeeld in het verlengde van de aanbevelingen van Coopers & Lybrand, waren onontkoombaar en urgent.

De noodzakelijke optimalisering van huurinkomsten, verkoopbeleid, vervroegde aflossing van leningen/rentemanagement en ingrepen in de hoge algemene beheerskosten komen echter nauwelijks van de grond. Dat is volgens de commissie het bestuur ernstig aan te rekenen.

Het bestuur maakt bovendien fouten. Bij de overname van Eygelshoven van Kerkrade ontstaat door toedoen van Het Zuiden voor de latere de WBL een strop van f 2 mln. Tevens is voor dit bezit een extra – niet voorziene – dotatie van ruim 8 mln voor onderhoudsvoorzieningen nodig.

Door de bouw van een groot centraal kantoor van ruim f 8 mln, terwijl het verspreide bezit eerder vraagt om een regionaal georiënteerd beheer, zit de instelling opgescheept met de combinatie van een groot, deels leegstaand kantoor, en huisvestingskosten van regio-kantoren.

Uit de financiële vertaling van maatregelen die door interim-manager Kempen zijn voorgesteld in zijn saneringsplan blijkt dat de bijdrage van de instelling aan de sanering geraamd wordt op f 19,4 mln. Indien deze maatregelen eerder zouden zijn genomen, dan zou dat tot uitdrukking zijn gekomen in minder negatieve exploitatieresultaten in de periode 1993–1995.

10.3 Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden

verantwoordelijkheden volkshuisvesting

De uitkomsten van de parlementaire enquête bouwsubsidies in 1988 wijzen uit dat de volkshuisvestingssector vooral behoefte heeft aan een heldere afbakening van verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Dat leidt tot de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (in april 1989) waar een nieuwe ordening in het vooruitzicht wordt gesteld. Kernbegrippen daarvan zijn verzelfstandiging, zelfregulering, decentralisatie en overheid(stoezicht) op afstand en vermindering van regelgeving vanwege de overheid. Dit wordt uitgewerkt in de instelling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (1988); de Huisvestingswet (1992); het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH, 1992); en de Bruteringswet (1995).

Beoogd wordt om de sanering van de toegelaten instellingen via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting te laten lopen, terwijl een eventueel noodzakelijke sanering van «niet winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting», de NWI's een rijksverantwoordelijkheid wordt geacht.

Eigen (bestuurlijke) verantwoordelijkheid van de instellingen, d.w.z. het niet langer accepteren van «aanleunedrag» in de richting van VROM, komt bij staatssecretaris Heerma centraal te staan, in het bijzonder bij saneringen.

Dat laat onverlet dat het Rijk zijn verantwoordelijkheden neemt bij instellingen die in problemen komen. Soms is een eenmalige bijdrage van het Rijk onontkoombaar om dergelijke instellingen van een voldoende financiële basis te voorzien. Over de hoogte van die rijksbijdrage, en de voorwaarden waaronder die wordt verstrekt, wordt door staatssecretaris Heerma in meerdere gevallen stevig onderhandeld.

Elke sanering is maatwerk, of de benodigde bijdrage nu van het Rijk, of van het CFV komt. Per sanering bekijkt VROM welke saneringsmaatregelen noodzakelijk zijn en onder welke condities er sprake kan zijn van het verstrekken van een saneringsbijdrage door het Rijk. De condities hebben niet alleen betrekking op de eigen inspanningen van de instelling op het gebied van financieel en volkshuisvestelijk beleid, bestuur en management, maar ook op de prestaties van betrokken gemeenten.

Voor zover de commissie kan nagaan is het eind jaren tachtig bij het Rijk gebruikelijk om de sanering van een instelling te bezegelen met een zogenaamde saneringsbrief. Daarin stelt VROM – vaak expliciet – vast onder welke voorwaarden (te leveren prestaties en het geldende toezicht) de bijdrage van het Rijk gegeven wordt.

Dit streven naar een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en het scherp formuleren van afspraken wordt door staatssecretaris Heerma met straffe hand geleid. Los van latere discussies over de nieuwe ordening in de volkshuisvesting hangt het logisch samen met een goed beheer van overheidsmiddelen.

Een taxatie van bestuurskracht en het samenspel tussen bestuur en management is onlosmakelijk verbonden met een sanering. Dat trof de commissie bij andere saneringsgevallen aan.

Er moest veel energie worden gestoken in de onderhandelingen over de hoogte van de bijdrage van het Rijk aan de sanering van de SBDI. Er werd geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van bestuur en management. Heerma stelt echter als voormalig staatssecretaris in zijn gesprek met de commissie op 17 april 1996: «Bestuurskracht is van essentiële betekenis, zeker in saneringsgevallen». De beoordeling van bestuur en management maken deel uit van het inspectie-instrument van VROM-inspecteurs.

sanering NWI's en de SBDI

De commissie is van oordeel dat staatssecretaris Heerma bij zijn aantreden terecht de sanering van ongezonde bestuurlijke en financiële situaties bij de NWI's als een hoofdlijn van beleid kiest. Gezien de uitstaande financiële risico's voor het Rijk moeten deze «rotte appels in de mand van de volkshuisvesting» verdwijnen. Zonodig na een grondige financiële en bestuurlijke sanering met steun van het Rijk, ziet de staatssecretaris de NWI's het liefst omgezet tot toegelaten instellingen, die onderworpen zijn aan de gebruikelijke toezichtsregels en vangnetten in de volkshuisvesting.

Dit geldt in alles voor de SBDI, die prominent negatief heeft gefigureerd tijdens de parlementaire enquête bouwsubsidies. De SBDI, en later de WBL, blijft hierdoor een politiek gevoelig dossier, dat vrij snel na zijn aantreden alle aandacht krijgt van staatssecretaris Heerma.

Naast de Stichting de WBL en haar voorgangers zijn het ministerie van VROM en de (toezichthoudende) gemeenten de belangrijkste actoren geweest. Zij zijn direct of indirect bestuurlijk verantwoordelijk voor de gang van zaken bij deze regionale volkshuisvestingscorporatie.

De commissie onderscheidt bij de beoordeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de WBL drie perioden, te weten:

- van 1 januari 1988 tot de juridische fusie op 9 september 1992;
- van 10 september 1992 tot en met de inspectiebrief op 5 juli 1994;
- van 6 juli 1994 tot en met het besluit om een interim-manager aan te stellen op 31 augustus 1995.¹³³

VAN 1988 TOT JURIDISCHE FUSIE

slechte start

De zelfstandige sanering van de SBDI is in 1988/1989 tot mislukken gedoemd. Vanuit dat perspectief vindt de commissie het op zich begrijpelijk, dat de toenmalige staatssecretaris Heerma gaat koersen op de tweede mogelijkheid waarbij de sanering van de SBDI via Het Zuiden en HBL verloopt. Ook scherp onderhandelen door VROM over de te leveren bruidsschat ligt volgens de commissie voor de hand vanuit een verantwoord beheer van overheidsmiddelen. Daar horen dan wel procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden bij, die bij saneringen gebruikelijk zijn.

Feitelijk moet de sanering van de SBDI plaatsvinden binnen een nieuwe instelling, de WBL. Die instelling is met medeweten en instemming van VROM in 1992 door fusie tot stand gekomen.

Deze «sanering in fusieverpakking» doet volgens de commissie niets af aan het feit, dat het hier een sanering van een bijzondere NWI betreft, waar het Rijk uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor draagt.

In 1991, het jaar waarin het convenant is gesloten en de Annex wordt geformuleerd, tekent de nieuwe ordening in de volkshuisvesting zich al duidelijk af. Bij de fusie in september 1992 is deze ordening nog verder uitgewerkt.

Staatssecretaris Heerma is zich dus, net als ambtelijk VROM, goed bewust van de toekomstige toezichtsregels en het vangnet van het CFV, mocht de nieuwe instelling in de problemen komen. Dat legt volgens de commissie een extra verantwoordelijkheid op zijn schouders bij het afsluiten en uitvoeren van de overeenkomst met HBL, Het Zuiden en de SBDI.

¹³³ Alle citaten die worden gebruikt in de tekstkaders bij de conclusies zijn – tenzij anders vermeld – afkomstig uit de openbare eindgesprekken van de commissie op 10, 11, 12 en 17 april 1996 (zie bijlage 2).

De heer **Van Rijn**: (...) Ik geef onmiddellijk toe dat ik dan heel zwaar vanuit de rijksrol redeneer. Er is een NWI, een probleem. Dan creëer je een situatie waarin dat geen NWI meer is, maar een toegelaten instelling. (...) Van een situatie met weinig toezicht en een financieel probleem naar een normale corporatie met normaal toezicht en normale vangnetten; (...) Het volkshuisvestelijk belang was natuurlijk ook: kunnen wij een situatie creëren die in volkshuisvestingsland normaal is, namelijk een toegelaten instelling met alle mogelijkheden van toezicht erbij, met opvangmogelijkheden van WSW-financiering en Centraal Fonds erbij, (...) Dat vonden wij een heel belangrijk volkshuisvestingsbelang. (...)

59 Citaten uit gesprek van de commissie met plv. directeur-generaal Volkshuisvesting Van Rijn d.d. 16 februari 1996

Gezien de historie is de sanering van de SBDI een aangelegenheid voor het Rijk, waarbij uiteindelijk de kosten ten laste komen van de rijksbegroting.¹³⁴ De hulp van Het Zuiden en HBL hierbij, die ook nog eens f 10 mln aan eigen middelen willen inzetten bij deze sanering, komt neer op een bijdrage uit de sector.

Bij problemen van de WBL na de sanering zal VROM – volgens de vigerende regelgeving – de instelling doorverwijzen naar het CFV. In geval van een bijdrage uit de «stroppenpot» van het CFV komt dit feitelijk neer op financiering van de sanering door de sociale huursector. Indien nodig, zou de vervolgsanering van de WBL, ook voor zover te herleiden tot de NWI SBDI, dus door de sector worden opgebracht in plaats van de gebruikelijke financiering van saneringen van NWI's uit de algemene middelen.¹³⁵

De heer **Kempens**: Ik had heel wat meer bruidsschat gevraagd en geen zeer vage risico-afdekking voor een zeer beperkte periode. Ik had gezegd: wie de strop heeft, mag hem houden. Die strop lag bij het Rijk. Als het Rijk ervan af wil, zal hij een reële prijs moeten betalen. Ik had het dus nooit gedaan. Maar op het moment dat men het, op eigen overwegingen, gedaan heeft – men is kennelijk veel betere volkshuisvesters dan ik toen kennelijk was; men heeft veel nobeler motieven gehad en wilde het wel doen – had men het nog wel kunnen redden als men adequaat had gereageerd. Maar men heeft gewoon geld vanuit de corporatiesector laten weglekken, want VROM had het moeten betalen. De sanering van de SBDI, van deze niet-winstbeogende instelling, had door VROM betaald moeten worden. Men had eerst maar eens een normale toelatingsprocedure moeten volgen. Alle financiële narigheid was dan op tafel gekomen en dan was de SBDI met geld uit de schatkist gesaneerd. Het Centraal Fonds had dan nooit hoeven te betalen.(...)

60 Citaat uit gesprek van de commissie met interim-manager Kempens d.d. 16 februari 1996

Het had volgens de commissie voor de hand gelegen dat VROM een verdere afwenteling van risico's bij de sanering van de SBDI op de sector volkshuisvesting zou minimaliseren. Dat geldt in het bijzonder voor HBL en Het Zuiden. Vooral de specifieke verantwoordelijkheid van Het Zuiden kan worden benadrukt door de vooraanstaande positie van haar voorzitter Schepers binnen het NCIV.

bestuurders Het Zuiden/HBL

Het Zuiden en HBL vinden elkaar eind jaren tachtig. Beide instellingen

¹³⁴ Dit geldt voor NWI's in het algemeen, maar de SBDI in het bijzonder. Deze instelling exploiteert in 1988 meer dan 1000 woningen uit de «Omzetting Koop in Huur»-regeling, waarbij te dure koopwoningen zijn omgezet in huurwoningen en geëxploiteerd worden onder het dynamische kostprijsregime.

¹³⁵ Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting wordt gevuld door bijdragen van de instellingen in de volkshuisvesting.

werken samen met betrekking tot hun nieuwe huisvesting en werk-apparaat. Zij zijn uit op continuïteit door groei, eventueel door een overname van woningbezit van andere instellingen.

De besturen van deze twee relatief kleine instellingen nemen grote financiële risico's door de complexe sanering van het veel omvangrijker het SBDI-bezit en -werkapparaat op zich te nemen. Het Zuiden besluit bovendien om het bezit Eygelshoven van de gemeente Kerkrade over te nemen. Bij deze laatste transactie maakt Het Zuiden – voorzitter Schepers in het bijzonder – cruciale fouten. De bouw van het grote centrale kantoor past niet bij het beheer van het sterk verspreide bezit van de instellingen.

Wat voor de besturen van deze instellingen in het algemeen geldt, geldt in het bijzonder voor de twee dominerende voorzitters, Schepers en Van Goethem. Ondanks waarschuwingen en kritische kanttekeningen brengen zij hun instellingen in een zeer lastig parket. Zij hebben de toekomstige marktpositie, organisatie en toekomst van de instellingen niet helder voor ogen. De risico's van de transacties hebben de voorzitters onvoldoende in kaart gebracht en gekwantificeerd. De commissie is van oordeel dat de besturen van de twee instellingen, en dan met name hun voorzitters, onverantwoord hebben gehandeld. De gevolgen hiervan zullen snel zichtbaar worden.

De heer **Schepers**: «Wij leven op het platteland, iedereen kent iedereen. (...) Wij zijn gewoon met elkaar omgegaan zoals wij elkaar kenden. Ik kende de voorzitter van de SBDI. Ik had toentertijd al contacten met Volkshuisvesting. Ik zat als bestuurslid in het Centraal fonds voor de Volkshuisvesting. Met andere woorden, ik kende iedereen op de markt. Ik dacht: hoe kan het nou dat wij zo zwerfende zijn? Trouwens, de SBDI moest ook uit haar gebouw. Wat lag er meer voor de hand dan er één club van te maken? Daar kwam bij dat vooral mijnheer Heerma zeer vriendelijk en voorkomend was voor het tekenen van het convenant.»

De heer **Van Monfoort**: «Naar mijn inschatting – ik zeg niet dat die inschatting juist was – was dat een onmogelijke fusie en was het onmogelijk om die financieel overeind te houden. De SBDI was een niet onbekende club die op dat moment – als ik het heel voorzichtig stel – technisch al failliet was. Het ministerie had weliswaar een bijdrage geleverd, maar ik was van mening dat die onvoldoende was om de toekomstige risico's op te vangen.»

61 Bestuurders Schepers en Van Montfoort over de sanering van SBDI door hun instellingen d.d. 10 april 1996

VROM

Staatssecretaris Heerma kiest in 1991 bij de sanering van de SBDI door Het Zuiden en HBL voor de goedkoopste variant.

Een faillissement was ondenkbaar. Niet alleen omdat VROM dan een schadepost voor het Rijk van f 150 mln tot f 200 mln ziet opdoemen, maar ook door de grote schade voor de sector als gevolg van te verwachten reacties van financiers. Ook het «uitponden» van bezit aan eigenaren of andere instellingen wordt in 1991 begroot op een bedrag van meer dan f 100 mln. Bij sanering op eigen kracht van de SBDI zou de bijdrage van Het Zuiden en HBL vervallen. Bovendien was deze laatste optie al jarenlang vruchteloos gebleven.

De commissie vindt dat er bij de keuze voor de goedkoopste optie teveel is gekeken naar de korte termijn. De adviezen wijzen op grote risico's voor de overnemende instellingen op langere termijn. Coopers & Lybrand gaf tot twee keer toe onomwonden een negatief advies vanuit

bedrijfseconomische overwegingen, maar acht dit wel – onder randvoorwaarden en met de nodige slagen om de arm – vanuit volkshuisvestelijk oogpunt te overwegen.

Bij de transactie namen partijen welbewust grote risico's, omdat er sprake is van:

- negatieve adviezen over de overname, waarbij op de eventuele overname uiterst behoedzaam, met grote onzekerheden omkleed en onder stringente randvoorwaarden wordt ingegaan;
- onvolledige en onvoldoende betrouwbare gegevens voor de berekening van de saneringsbijdrage;
- niet financieel vertaalde «open einden»;
- forse saneringsmaatregelen, die op korte termijn moeten worden opgepakt. Sanering van de SBDI via deze fusie is door VROM actief gestimuleerd zonder dat men zich voldoende had vergewist van het werkelijke financiële draagvlak van deze gefuseerde instelling.

De heer **Van Rijn**: «Vanuit onze optiek – wij zitten er toch ook een beetje voor de belastingcenten – vind ik het niet zo gek dat wij zeggen: mogen wij even kijken of het ook zo zuinig mogelijk kan? Ik ben ambtenaar en dan vind ik het toch mijn taak om een beetje op die belastingcenten te letten.»

«Er zit ook het punt bij: hoe saneer je? Als dit is het contant maken van de verliezen die je in de toekomst ziet, om die vervolgens op het bordje van de overheid te leggen en te zeggen: «Dat moet je dus betalen», dan is dat geen saneren: dat is verliesfinanciering. Saneren is, als je zegt: laten wij eens kijken naar een toekomst die redelijkerwijze te overzien is en laten wij eens kijken welk bedrag je dan moet meegeven om dat proces gaande te houden, waarbij je natuurlijk ook moet rekenen op het beleid dat de club zelf moet doen. Want anders maak je de verliezen in de toekomst slechts contant en geef je daar even geld bij, maar vervolgens ga je vrolijk verder. Dat zou toch een merkwaardige situatie zijn.»

De heer **Heerma**: «Als u vraagt: lag er een concreet, integraal rapport waarin al die varianten op een rij zijn gezet met diepgaande doorberekeningen – die vraag heb ik mij tussen het vorige, informele gesprek en dit gesprek ook gesteld – dan geloof ik dat dit niet het geval is. U moet het wel zien in een reeks ervaringen die er was met andere saneringen. En die leidt tot hetgeen ik zojuist heb aangegeven. Dit is een algemeen ervaringsfeit en gaat over de verschillende varianten.»

62 Plaatsvervangend directeur-generaal Van Rijn en staatssecretaris Heerma over het verloop van de onderhandelingen d.d. 17 april 1996

Volgens de commissie is sanering van de SBDI door overname of fusie met Het Zuiden/HBL in die situatie op zich acceptabel, mits VROM verzekerd is van een consequente en voortvarende sanering door de instelling(en). Alleen dan is er immers sprake van een duurzame oplossing zonder dat de risico's op de sector worden afgewenteld.

In het in 1991 gesloten convenant en bijbehorende Annex zijn geen heldere afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder de bijdrage van VROM wordt verstrekt. Hierbij gaat het om de volgende vragen:

- welke saneringsmaatregelen, door wie, binnen welke termijn moeten zijn genomen;
- op welke manier door VROM en de gemeenten de voortgang van het saneringsproces wordt getoetst.

Naar het oordeel van de commissie behoort dit in ieder geval te leiden tot verscherpt toezicht door de betrokken gemeente(n) of door de regionale inspectie van VROM.

De inbreng in 1991 van de ruim 3800 deels moeilijk te exploiteren SBDI-woningen in het veel kleinere bezit van Het Zuiden (1 400 woningen) en HBL (bijna 1 800 woningen) had volgens de commissie moeten leiden tot een inspectie als nieuwe toegelaten instelling.

De commissie heeft in een aantal gesprekken gevraagd waarom verscherpt toezicht of specifieke toezichtsmaatregelen achterwege zijn gebleven. Tegen een dergelijk toezicht zijn de volgende bezwaren ingebracht.

In de eerste plaats zou specifiek toezicht alleen worden ingesteld als de vermogenspositie van de instellingen samen te laag was.

In de tweede plaats liep VROM bewust vooruit op de nieuwe ordening in de sector. Het ging om zelfstandige instellingen met volwassen besturen en bestuurders, die wisten waar ze aan zouden beginnen.

De commissie kan zich in deze bezwaren tegen verscherpt toezicht niet vinden. De risico's van de sanering van SBDI via overname door Het Zuiden en HBL waren dermate groot dat met een terugkom-*risico* serieus rekening moest worden gehouden. Hiervoor is al gewezen op de onwenselijkheid van verdere afwenteling van de sanering van de SBDI op de sector. In wezen is het gesloten convenant een overeenkomst, waarin het partijen vrij staat om afspraken te maken over de te nemen saneringsmaatregelen en de uitvoering daarvan. VROM had moeten regelen dat toezicht daarop verzekerd was. Mede gelet op de globaliteit van het convenant had VROM tenminste moeten regelen, dat periodiek de vinger aan de pols kon worden gehouden.

Het verbaast de commissie dat VROM in de brief van 16 december 1991 aan de gemeente Heerlen geen opsomming heeft gegeven van de precieze inhoudelijke en procedurele condities, waaronder een bijdrage van het rijk voor de sanering van SBDI aan de overnemende instellingen zou worden verstrekt.¹³⁶ De inhoudelijke en procedurele condities hadden ook in het convenant zelf van 29 maart 1991 of als aangehechte bijlage moeten worden opgenomen.

Uit de ontstaansgeschiedenis van het convenant blijkt, dat een oorspronkelijke «letter of intent» omgedoopt is tot «convenant». De commissie is van mening dat er sprake is van een overeenkomst.

Het is de commissie gebleken dat niet iedereen bij Het Zuiden, HBL, de WBL en de SBDI zich dat bewust is geweest. De meeste verwarring is ontstaan over de betekenis van artikel 10.2.

De heer **Jacobs**: «Ik kan artikel 10.2 niet anders uitleggen dan dat er sprake is van een periode van een jaar of tien.»

De heer **Van Goethem**: «Dat is volstrekt duidelijk: de eerstkomende tien jaar. Voor die periode hebben wij dat convenant afgesloten.»

De heer **Schepers**: «Ik heb begrepen dat men deze juridische truc de laatste dagen heeft uitgevonden. Mijn oordeel is dat deze alinea geldig is zolang wij nog naar buiten moeten voor steun of wat nog in de lucht hangt. Dat is nog altijd zo. (...)

Dat ben ik helemaal met u eens. De vorige keer heb ik mij zelf gecorrigeerd. Het antwoord is: tien jaar.»

¹³⁶ Dergelijke saneringsbrieven werden aan de statutaire vestigingsgemeente gericht, in het geval van het Zuiden was de statutaire vestigingsgemeente Heerlen.

De heer **Heerma**: «Op 30 oktober 1991 was ik daar in het kader van artikel 10, lid 2, en ik verwijs naar het heel heldere verslag van die bijeenkomst, dat niet door het departement werd geschreven, maar door de WBL zelf. In dat verslag is te lezen wat ik daar heb gezegd over de interpretatie en over een eenmalige sanering. Als u mij vraagt of er daarnaast wellicht informele gesprekken zijn geweest waarin ik heb gesuggereerd: ach, het valt wel mee, want als de nood aan de man is, hebben wij dat artikel nog, dan moet ik het volgende zeggen. Ik had een bestuursstijl waarbij ik geen verschil maakte tussen de formele en de informele werkelijkheid.»

63 Interpretaties van artikel 10.2 tijdens de gesprekken van de commissie d.d. 10 en 17 april 1996

Artikel 10.2 wil bij onvoorziene kwesties tijdens de uitvoering van het convenant «in goed overleg naar een oplossing hiervoor zoeken» en verwijst verder naar «de beginselen van de goede trouw». Op geen enkele manier loopt dit vooruit op nadere financiële tegemoetkomingen. De vraag is zelfs of met weglating van de desbetreffende passage uit artikel 10.2 de instellingen – in juridisch opzicht – een veer zouden hebben gelaten: dergelijke beginselen inzake de uitvoering van overeenkomsten vinden hun grond in het Burgerlijk Wetboek.

Het Zuiden en HBL geven in het najaar van 1991 en begin 1992 duidelijke signalen, dat zij onder de overeenkomst uit willen. Daar geeft VROM terecht geen enkele ruimte voor. Daarentegen had het voor de hand gelegen dat VROM naging of er bij nader inzien wel sprake zou zijn van een duurzame oplossing voor de sanering van de SBDI. Dat geldt niet alleen in financieel opzicht maar vooral in termen van bestuurskracht en de relatie tussen bestuur en management.

De heer **Heerma**: «Waren zij bekwame corporatiebestuurders? Dat blijkt uit de staat van dienst van Schepers zonder meer. Het is in de gesprekken ook bevestigd. Voor Van Goethem als bestuurder geldt dat stellig ook. Ik heb in die tijd op geen enkele manier een contra-indicatie van formele of informele aard gekregen.»

«(...) ik vond het zeer vaardige onderhandelaars. (...) U vraagt of het vertrouwen afnam. Ik had wel zorgen. Het vertrouwen over de partners is niet geschaad, het is toegenomen (...) in de loop van de onderhandelingen. (...)»

De heer **Van Rijn**: «Als je dan naar de personen van Schepers en Van Goethem kijkt; in de onderhandelingen hebben wij met name heel sterk te maken gehad met de heer Schepers. Ja, een figuur die gepokt en gemazeld was in de volkshuisvesting, met onderhandelingsvaardigheden die er niet om logen.»

De heer **Van Goethem**: «Als men de WBL de kans had gegeven, dan was dat bestuur er prima toe in staat geweest, maar het bestuur heeft de kans niet gekregen. Dat heeft niets te maken met verschil in bloedgroepen. De SBDI was sowieso niet in ons bestuur vertegenwoordigd, afgezien van de korte periode waarin een van de bestuursleden van Het Zuiden ook als secretaris bij de SBDI fungeerde.»

64 Staatssecretaris Heerma, plaatsvervangend directeur-generaal Van Rijn en bestuurder/adviseur Van Goethem over bestuur en management d.d. 17 en 10 april 1996

Alles overziende is de commissie van oordeel dat VROM in deze fase tekort is geschoten bij voorbereiden, vastleggen en uitvoeren van de sanering. Het ontbrak VROM aan:

- relevant inzicht per complex voor exploitatie- en saneringsdoelen;
- inzicht in de kwaliteit van het samenspel tussen bestuur en management;
- toezicht op de uitvoering van de saneringsoperatie, terwijl er al voldoende signalen voor tekortkomingen gegeven waren;
- en er had ondanks de «sanering in fusieverpakking» een toelatingsinspectie moeten worden uitgevoerd.

gemeenten

Behoudens de overname van parkeergarages van de SBDI door de gemeente Maastricht, waren gemeenten niet betrokken bij de onderhandelingen over de sanering van de SBDI via Het Zuiden en HBL. VROM noch de besturen van de instellingen hadden daar behoefte aan. De gemeente Maastricht heeft zich daarnaast sterk gemaakt voor de continuering van contragaranties van het Rijk op leningen van SBDI, waarvoor ook gemeentelijke garanties waren verstrekt.

De betrokken gemeenten waren dus volgens de commissie nadrukkelijk geen partij bij de transactie. Zij ondernamen ook niets om partij te worden. Het verzoek om in te stemmen met de overdracht van SBDI-bezit was voor hen een formaliteit.

De commissie is van oordeel dat VROM de gemeenten in een te laat stadium bij de transactie rond de sanering van SBDI heeft betrokken. Het moment van instemming hebben gemeenten ten onrechte niet aangegrepen om een integraal inhoudelijk oordeel te vellen, mede gelet op de op til zijnde nieuwe ordening. In plaats daarvan geven de gemeenten een beperkt oordeel dat louter beoogt enig (gemeentelijk) financieel risico te vermijden.

VAN FUSIE TOT INSPECTIE

bestuur en werkapparaat de WBL

Na de juridische fusie op 10 september 1992 is er bij de WBL een verantwoordelijk bestuur en een Raad van Toezicht. Het tot stand brengen van een nieuwe instelling is niet aangegrepen om het bestuur te vernieuwen. Integendeel. De instelling denkt het beste af te zijn door zoveel mogelijk oudgedienden een plaats te geven in bestuur of Raad van Toezicht.

Gezien de complexe en omvangrijke saneringsoperatie is de keuze van het bestuur om in juni 1991 een directeur aan te trekken, wiens ervaringen niet op het terrein van de volkshuisvesting noch op het terrein van bedrijfsmatige saneringen lagen, niet logisch.

– De heer **Kempen**: «(...) Als men toen heeft gezegd: «wij zien kwaliteiten in die man», dan heeft men een goede keuze gemaakt. Maar als je kijkt naar wat er toen direct nodig was, dan had men beter ergens een corporatiedirecteur kunnen weggopen en moeten zeggen: joh, ga jij hier die kar even trekken, want wij hebben toch een verrekt ingewikkelde klus; het kan een heel mooi bedrijf worden met de 7500 woningen en het groeiperspectief. Dat had ik gedaan.»

65 Interim-manager Kempen over de benoeming van Van Veldhoven als directeur d.d. 12 april 1996

Het werkapparaat wil snel aan de slag met de noodzakelijke saneringsmaatregelen, maar krijgt geen steun vanuit het bestuur. Hoewel de voorzitter van de Raad van Toezicht, Van Montfoort, daarvan op de hoogte is, is de positie van de Raad van Toezicht niet sterk genoeg om het bestuur van gedachten te doen veranderen. Dat is mede te verklaren uit de omvang en het functioneren van dit orgaan.

De heer **Van Montfoort**: «De raad van toezicht bestond na de fusie uit, naar ik meen, veertien leden. Dat was een veel te groot college. (...) Je kunt als raad van toezicht niet werken met veertien mensen. (...)

De relatie met het bestuur was redelijk goed. Wij waren het niet altijd met elkaar eens, integendeel. Het botste ook wel eens. Je kunt echter zakelijk van mening verschillen en tocht goed samen door een deur gaan.(...)

Ik heb zoëven al gezegd dat met name van de zijde van de directie grote bezwaren waren tegen de financiële mensen binnen de raad van toezicht. Dat heeft de directeur – ik moet dat eerlijk zeggen – nooit onder stoelen of banken gestoken. (...) U moet zich goed realiseren dat voor andere mensen de factor meespeelde dat zij een baan hadden. Ik was toen net in de VUT. Ik had geen baan meer. Zij konden mij verder niets maken. Maar andere mensen hadden een baan. Zij kunnen beschadigd raken in een dergelijke situatie. Dat zij eieren voor hun geld kiezen, vind ik een goede zaak.»

66 Van Montfoort, voorzitter van de Raad van Toezicht d.d. 10 april 1996

Ondanks het executieve bestuursmodel wordt er onvoldoende bestuurd. Discussies over competenties (met de directeur en Raad van Toezicht), vergoedingen van bestuursleden/adviseurs e.d. overschaduwden te vaak een slagvaardige besluitvorming over de noodzakelijke saneringsmaatregelen.

De heer **Van Montfoort**: «Een groot aantal mensen van HBL en Het Zuiden werd geconfronteerd met een bezit van de SBDI waarvan ze niet eens wisten waar het lag. Er ging dus een geruime tijd overheen voordat het apparaat daarop ingeschoten was. Financieel gezien, laat ik mij daar maar toe beperken, was er toen sprake van een «jojo-effect». In het ene kwartaal kreeg je cijfers, waaruit bleek dat wij ongeveer de hemel in gingen, maar het volgende kwartaal waren de cijfers zo slecht dat wij beter meteen het faillissement aan konden vragen. Het zat er natuurlijk altijd ergens tussen in.»

«Ik zeg niet dat het apparaat ongeschikt was, maar op dat moment was het apparaat niet voldoende uitgerust om het werk te doen.»

67 Van Montfoort, voorzitter van de Raad van Toezicht, over het bestuur en de sanering d.d. 10 april 1996

De noodzakelijke informatie komt niet op tafel. Als er van buiten wel relevante informatie op tafel komt, bijvoorbeeld de brief van het CFV over de opzet van een saneringsplan, doet het bestuur daar onvoldoende haar voordeel mee.

Op het hoofdpunt van de sanering is er op de directie onvoldoende controle. De directie wordt ook niet aangesteld en/of afgerekend op het slagen van de saneringsoperatie. Het bestuur luistert niet naar goede adviezen, en geeft adviseurs niet de goede opdrachten.

Het bestuur vertoont op de keper beschouwd hetzelfde gedrag dat eerder zo typerend was geweest voor het SBDI-bestuur. Bij gebrek aan een gewillig oor bij VROM herhaalde zich dit bij de uitwisseling van stukken met het CFV.

VROM

Hiervoor is al geschetst dat VROM zichzelf niet voldoende in een positie brengt om periodiek een vinger aan de pols van de sanering te houden. De vraag is echter of, en in hoeverre, signalen indertijd zouden hebben geleid tot meer betrokkenheid. Immers, nadat het werkapparaat en anderen VROM informeren dat het met de WBL mis dreigt te gaan, grijpt VROM niet in.

Ten onrechte verschuilt VROM zich achter de formele positie, die in de nieuwe ordening die in de volkshuisvesting per 1 januari 1993 op grond van het BBSH is geregeld. Gelet op de voorgeschiedenis ziet men ten onrechte in de WBL een test-case voor de nieuwe verhoudingen. VROM verzuimt een zodanige situatie te creëren waarin een snelle doorvoering van de noodzakelijke saneringsmaatregelen wordt bevorderd. Hierdoor loopt de sociale huursector grotere financiële risico's.

In de zomer van 1993 cumuleren de signalen: alarmsignaal van toezichthoudende gemeenten (april '93) en de directeur van WBL (mei '93), contacten met het CFV over financiële steun (juli en september '93) en schriftelijke kamervragen van Van Rey (mei '93).

De nieuwe inspecteur in Limburg, Klaren, ziet in zijn gesprek met directeur Van Veldhoven geen aanleiding om zich tot het bestuur te wenden voor een nadere toelichting. Naast de gespreksnotitie met Van Veldhoven zou deze aanvullende informatie uit het bestuur belangrijk zijn geweest voor een nadere standpuntbepaling op ambtelijk of bestuurlijk niveau bij VROM.

Begin 1992 was overigens afgesproken dat in het geval de WBL zich zou moeten wenden tot het CFV, bestuurlijk overleg nodig zou zijn in het kader van artikel 10.2 van het convenant. Op het moment dat deze situatie zich voordoet, in juli 1993, wordt noch door de staatssecretaris noch door de WBL iets ondernomen om tot een dergelijk gesprek te komen.

De alarmsignalen resulteren in een gerichte inspectie van de situatie binnen de instelling. Ook het besluit tot inspectie, in juni 1993, gaat niet gepaard met een initiatief van VROM om het WBL-bestuur van de ernst van de situatie te doordringen.

De commissie heeft geen stukken gevonden waaruit blijkt dat VROM aan het besluit tot inspectie een analyse vooraf laat gaan van mogelijk te ondernemen acties en de te voeren strategie. Zo is de vraag niet gesteld of het ministerie van VROM in dit soort situaties ook zonder inspectie maatregelen kan nemen op grond van het BBSH. Kennelijk was een gerichte inspectie in een dergelijke situatie een vanzelfsprekend antwoord op de ontstane situatie.

VROM zorgt niet voor een efficiënte en effectieve organisatie van die inspectie. Tussen het besluit tot inspectie en de inspectiebrief zit meer dan een jaar. De inspectie resulteert in een stevig gesprek tussen directeur-generaal Kokhuis en het WBL-bestuur op 9 mei 1994. Daarna volgt een dito inspectiebrief van staatssecretaris Heerma d.d. 5 juli 1994, waarmee de inspectie wordt afgesloten.

De commissie is van mening dat de gerichte inspectie korter had kunnen, en moeten duren. Gezien de kennis van het dossier bij VROM had een veel snellere afronding mogelijk moeten zijn. Een korte, gerichte inspectie had aan het licht kunnen brengen, dat de WBL geen van de saneringsmaatregelen uit het rapport van Coopers & Lybrand heeft genomen. VROM heeft betoogd dat die weliswaar impliciet voorwaarden zijn geweest bij de verstrekte bijdrage van het Rijk in het kader van het convenant. Op grond van een korte, gerichte inspectie hadden deze voorwaarden alsnog expliciet aan de instelling opgelegd moeten worden, eventueel via een aanwijzing.

Het is de commissie niet duidelijk welk doel of scenario staatssecretaris Heerma met de langdurige inspectie voor ogen heeft gehad. De gerichte inspectie als onderdeel van een doordachte strategie beschouwt de commissie als een belangrijk instrument. Naast een inhoudelijk doel (inzicht) is gerichte inspectie ook een strategisch instrument in het kader van het toezicht door VROM.

Het bevreemdt de commissie dat VROM voor de situatie bij de WBL geen strategie heeft voorbereid of verkend die kon leiden tot een ingreep in een eerder stadium dan eind augustus 1995.

Opvallend is dat voormalig staatssecretaris Heerma aan het dreigen met een aanwijzing in de brief van 5 juli 1994 een ander gewicht toekent dan zijn opvolger Tommel of directeur-generaal van de volkshuisvesting Kokhuis.

De heer **Heerma**: «Uit het feit dat ik na een maand, dus op 5 augustus – er was een stok achter de deur – geen brief heb gestuurd waarin ik een aanwijzing gaf, kunt u niet de definitieve keuze afleiden – dat bedoel ik met «relatieve positie» van augustus 1994 – dat die dreiging niet meer in de lucht zou zitten zijdens het departement en de staatssecretaris. Er waren geen redenen, gezien de nieuwe voorzitter, gezien de saneringsaanvraag op 12 juli en de zorgvuldigheidsvereiste voor zo'n stap om het bestuur aan de kant te zetten, om dat op 5 augustus te doen. Dat wil niet zeggen dat die stok achter de deur, dat dreigement van tafel was.»

De heer **Tommel**: Aan het eind van de brief staat: als u niet binnen de termijn levert, krijgt u een aanwijzing. Mijn oordeel was dat dit niets toevoegde aan de duidelijk boze toonzetting van de brief. Die toevoeging was feitelijk van niet veel betekenis.

De heer **Esselink**: Een lege huls?

De heer **Tommel**: Een lege huls, ja.

De heer **Kokhuis**: «Het bestuur van een zelfstandige rechtspersoon kun je alleen via de burgerlijke rechter weg krijgen. Wij hebben op dat moment overwogen – dat hangt samen met de al dan niet tijdigheid en adequaatheid – wat onze kans van slagen zou zijn geweest als wij via een gerechtelijke procedure het bestuur weg zouden willen hebben. Gelet op het feit dat er een nieuwe voorzitter was, hebben wij die kansen als miniem ingeschat. Wij achtten de kans gering om bij de rechter aan te tonen dat wij een nieuwe voorzitter geen enkele kans zouden geven om orde op zaken te stellen (...).»

68 Voormalig staatssecretaris Heerma, zijn opvolger Tommel en directeur-generaal Kokhuis over het instrument aanwijzing d.d. 17 en 12 april 1996

Het inspectierapport concentreert de aandacht op het functioneren van de WBL als instelling. Toch werpen de resultaten ook een licht op de rol van VROM.

In de eerste plaats tonen de resultaten van de inspectie volgens de commissie aan dat VROM ten tijde van de onderhandelingen over het convenant ten onrechte de bestuurskracht van de nieuwe WBL (en de voorgangers daarvan) niet heeft onderzocht.

In de tweede plaats wijzen de resultaten van de inspectie uit, dat het van groot belang is om de voorwaarden en prestaties voor de sanering alsnog vast te leggen. Gezien de slechte financiële positie van de instelling had ook periodiek toezicht op de uitvoering ervan voor de hand gelegen. Dit vereist instemming van de toezichthoudende gemeenten, maar van die kant was nauwelijks tegenstand te verwachten. Gemeenten hebben in 1993 en 1994 verschillende keren bij VROM aangedrongen op ingrijpen.

In de derde plaats heeft het de commissie verbaasd dat VROM in het inspectierapport de saneringsoperatie nog steeds positief beoordeelt: op basis van de uitgangspunten was de sanering mogelijk geweest, en is het volgens het rapport nog steeds. Omdat inspectierapporten niet openbaar gemaakt worden maar alleen intern functioneren, mist VROM een aanknopingspunt om lessen te trekken uit hetgeen van de kant van het ministerie mis is gegaan. Dit is zichtbaar in de manier waarop de kritiek op de eigen rol inzake de WBL in het inspectierapport van april 1994 is opgenomen. Dat gebeurt alleen indirect, door met een voetnoot te verwijzen naar niet bij het inspectierapport zelf gevoegde deelrapportages. Mede daardoor antwoordt staatssecretaris Heerma de commissie in zijn gesprek op 17 april 1996 «geen actieve herinnering te dragen» aan die passages.

Gemeenten

De commissie stelt vast dat de vijftig de WBL-gemeenten het financiële toezicht in het kader van de nieuwe verhoudingen onder het regime van het BBSH organisatorisch goed hebben opgepakt. Hiertoe ondertekenen de gemeenten en de WBL begin 1993 een toezichtsconvenant. Geheel volgens hun rol in het BBSH geven de gemeenten signalen aan VROM over de verslechterende situatie bij de WBL. Leidraad bij deze opstelling is evenwel het vermijden van enig financieel risico bij het oplossen van de problemen van de WBL.

De opstelling van de gemeenten vindt de commissie eenzijdig. Financieel toezicht op een toegelaten instelling moet niet verengd worden tot beperking van het financiële risico van de gemeente, wanneer het onverhoopt fout gaat.

Door de gekozen invalshoek raakt het volkshuisvestelijke toezicht ondergesneeuwd. Hetzelfde geldt voor een bredere volkshuisvestelijke invalshoek dan het uitoefenen van toezicht.

Een integraal veiligheidsbeleid, de beïnvloeding kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, en een gericht toewijzingsbeleid ten aanzien van bepaalde complexen kunnen een cumulatie van volkshuisvestelijke en sociale problemen tegengaan. Hierdoor kunnen bij de WBL de leegstand en mutatie verminderen, waardoor bij de instelling minder huurderfing optreedt.

De heer **Van Veldhoven**: Wij hebben op dat punt overal onze investeringen gedaan. U hebt ze gezien. Tot op heden hebben wij in concreto van één gemeente, Maastricht, een toezegging gekregen van f.1000 per woning, totaal f.284 000. Of wij het bedrag onder-tussen ontvangen hebben, weet ik niet. Wij zijn met ons werk klaar. De gemeente zou ook een hoop doen; dat is nog niet klaar. Wat niet is, kan echter nog komen. In alle andere probleemgebieden is veel belangstelling voor onze plannen. Als wij zeggen dat dat extra geld kost, zegt men dat wij zeker moeten doorgaan. Wat de gemeenten zelf doen, is hoofdzakelijk toekijken.

De heer **Arets**: (...) Het nastreven van het volkshuisvestelijke doel is geconditioneerd door de financiële middelen en mogelijkheden. Het een hangt onverbrekkelijk met het ander samen. De insteek dat men zich alleen maar druk heeft gemaakt over de centen en zich verder nergens om bekommerd heeft, is een toch wat gechargeerde benaderingswijze. Het is een al te zeer gekunsteld onderscheid.

De **voorzitter**: Uit welke acties of besluiten blijkt dat dan? U hebt zelf naar voren gebracht dat op het moment dat het Centraal fonds aan de orde kwam, dreigend de financiële betrokkenheid van de gemeenten naar voren werd gebracht. Kunt een paar voorbeelden noemen in het kader van de vraag van de heer Esselink?

De heer **Arets**: Tja... het is eigenlijk wat overvraagd.

De **voorzitter**: Misschien moeten wij dan vaststellen, dat er geen voorbeelden van te geven zijn.

De heer **Esselink**: Dat zou een goed antwoord zijn. Daar kunnen wij wat mee.

De heer **Arets**: Ik ga geen antwoorden verzinnen als er geen zijn.

De **voorzitter**: Dat moet u ook beslist niet doen.

De heer **Kempen**: Als er iemand is die WBL heeft laten zwemmen, dan zijn het wel de lokale bestuurders. Ik hoop dat zij die fout de komende tijd gaan herstellen. Ik hoop dat als het Centraal fonds de WBL weer goed op poten zet – dat gaat gebeuren – men dan de komende tijd aan die plannen gaat werken. Men moet ervoor zorgen dat de wijken op een zodanige manier worden aangepakt, dat de sociale problematiek daar zo wordt aangepakt, dat die club daar daadwerkelijk kan functioneren. Men moet ook het beleid van de

andere corporaties coördineren, opdat de WBL door de acties van een andere corporatie niet verder in de problemen wordt gebracht. Ook daarvoor is afstemming van beleid op lokaal niveau van buitengewoon veel belang, zodat er niet nodeloos volkshuisvestingsgeld verloren gaat. In die zin moet ik zeggen dat ik geen waardering heb voor het gedrag van de meeste bestuurders van gemeenten waar de WBL met woningcomplexen in de problemen zit.

70 Directeur Van Veldhoven, wethouder Arets van Sittard en interim-manager Kempen over de rol van gemeenten d.d. 11 en 12 april 1996

transactie Eygelshoven tussen de gemeente Kerkrade en Het Zuiden

Volgens de commissie leidt het geen twijfel, dat de transactie van het Zuiden met Kerkrade en de bijdrage van het Zuiden aan de sanering van de SBDI communicerende vaten zijn geweest. Slechts in formele zin is er sprake van een scheiding. Op basis van gemaakte mondelinge afspraken is die scheiding volgens de commissie niet houdbaar.

In strijd met de goede trouw komt de gemeente Kerkrade de afspraak met Het Zuiden over de overname van Eygelshoven niet na. VROM stelt zich formeel op en weigert de gemeente Kerkrade tot de orde te roepen, en Kerkrade ertoe te bewegen het financiële voordeel van de vervroegde aflossing van de renteloze lening volgens afspraak over te maken aan Het Zuiden. Het voordeel is door de gemeente Kerkrade verantwoord in de kapitaaldienst.

De commissie vindt de handelwijze van de gemeente Kerkrade laakbaar. Verder is de commissie van oordeel dat het in de rede had gelegen dat staatssecretaris Heerma had gezorgd voor sluitende afspraken in verband met de gelijk oplopende onderhandelingen over de sanering van de SBDI en de overname van Eygelshoven. Er is eerder sprake van het omgekeerde. De brief van 27 maart 1991 heeft bijgedragen aan de verwarring.

De heer **Heerma**: Dan noemt u Eygelshoven. Het is tot op de huidige dag voor mij onbegrijpelijk wat daar is gebeurd. Er was overeenstemming, zo moet ik constateren. Waarom dat niet adequaat is uitgevoerd, blijf ik een raadsel vinden.

71 Voormalig staatssecretaris Heerma over de transactie Eygelshoven d.d. 17 april 1996

VAN INSPECTIE TOT BENOEMING INTERIM-MANAGER

bestuur de WBL

Ondanks de ernstige financiële problemen slaagt het WBL-bestuur er niet in om de informatie op tafel te krijgen voor adequate besluitvorming over noodzakelijke saneringsmaatregelen. Het bestuur en ook het werkkapparaat wisselen op een onzorgvuldige wijze stukken uit met het CFV: de presentatie van wisselende vermogensposities en op basis daarvan benodigde steun wijken vele tientallen miljoenen gulden van elkaar af.

– De heer **Van Veldhoven**: Wat mij irriteerde, was dat er problemen ontstonden over kleine dingen. Over grote zaken verschilden wij nooit met elkaar van mening. Wij waren «straight on». De wijze van doen leidde nog wel eens tot meningsverschillen. Ik denk aan het naar buiten brengen van zaken.

De **voorzitter**: U zegt dat de grote dingen goed gingen, maar over de steunaanvraag van 112 mln. en over de saneringsmaatregelen was toch helemaal geen consensus?

De heer **Van Veldhoven**: Dat was wel zo. Laat ik het zo zeggen. Als je de zaken met de heren Schepers en Van Goethem op een rij zette, dan viel die kritiek na verloop van tijd weg. Ik kon ze overtuigen. Met andere woorden, wij hadden best een goede zakelijke verstandhouding. Ik durf erbij te zeggen dat de verhoudingen ook persoonlijk goed waren. Waar ik mij aan ergerde, was de wijze waarop een en ander soms naar buiten werd gebracht, hoe dingen vertaald werden voor anderen (...).»

72 Directeur Van Veldhoven over de verhoudingen tussen bestuur en werkkapparaat d.d. 12 april 1996.

VROM

In de inspectiebrief van 5 juli 1994 staat dat er een aanwijzing in het kader van het BBSH zal volgen indien de WBL niet binnen 30 dagen met een adequate reactie op de inspectieresultaten komt. De commissie begrijpt niet waarom VROM 5 augustus 1994 zonder meer laat passeren. Hierdoor ondergraaft VROM haar eigen positie.

Het bestuurlijk moment van 5 augustus 1994 had door staatssecretaris Heerma in de richting van de WBL moeten worden vastgehouden. Een verdergaande reactie was op dat moment niet op zijn plaats, aangezien het ging om de laatste dagen van staatssecretaris Heerma in een demissionair kabinet. In ieder geval had directeur-generaal Kokhuis, aan wie het dossier daarvoor was overgedragen, de staatssecretaris op het verstrijken van de termijn moeten wijzen.

Op 22 augustus treedt de nieuwe staatssecretaris Tommel aan. Hoe het ministerie op dat moment aankijkt tegen de situatie blijkt uit het volgende tekstkader.

Door VROM wordt in oktober 1994 het idee van het stappenplan gelanceerd. Dat komt er op neer dat alle betrokkenen (VROM, gemeenten, CFV, de WBL) gaan samenwerken zodat de WBL uiteindelijk een breed gedragen saneringsplan kan neerleggen.

De **voorzitter**: (...) Wat had nu meer voor de hand gelegen dan dat u als nieuwe staatssecretaris – wellicht daartoe aangespoord door het ambtelijk apparaat – die bezem ter hand zou nemen en zeggen: aanwijzing?

De heer **Tommel**: Ik heb daar een aantal opmerkingen over. Er was in de brief om een saneringsplan gevraagd. Dat was de teneur. Binnen een week was er zelfs een saneringsplan ingediend, zij het een plan op hoofdlijnen. In formele zin was daaraan voldaan (...) de WBL had toen net een nieuwe voorzitter, over nieuwe bezems gesproken! Die voorzitter heeft twee acties ondernomen. In de eerste plaats heeft hij gemeld dat ook de WBL vond dat er snel een sanering moest komen (...) In de tweede plaats herstelde hij de relatie met de gemeenten door er op bezoek te gaan (...)

De heer **Van Rijn**: Ik wijs op twee dingen; dit betreft ook die twee interventies. Eén interventie is: zorg ervoor dat er een saneringsplan komt. Daarvan moet je constateren dat dit blijkbaar werkt, want men is bezig. Men heeft een saneringsplan op hoofdlijnen. Het voldoet niet, maar men is aan het werk om die sanering voor elkaar te krijgen. Later wordt gezegd: het werkapparaat begint een vorm van perfectie te naderen. Ik verwijs naar het Shelter-rapport. Dan denk ik: nu, dat komt blijkbaar op orde.

Het tweede is de boodschap die u noemt. Daar zegt het bestuur niet: geef een kogel en ik ben weg. Daar zegt het bestuur, onder leiding van de nieuwe voorzitter: wij zijn bezig om die bestuurlijke vernieuwing vorm te geven; een aantal mensen wil terugtreden en wij zijn bezig met de vernieuwing van de raad van commissarissen. Dat zijn toch signalen dat het de goede kant op gaat? Dan kunt u zeggen: dat moet je niet geloven, maar ik denk dat het overheids-optreden ook een beetje zorgvuldigheid vereist.

73 Staatssecretaris Tommel en plaatsvervangend directeur-generaal Van Rijn over uitblijvende reactie de WBL-bestuur op inspectiebrief d.d. 17 april 1996

Aan het eigenlijke stappenplan komen betrokkenen niet toe. Er ontstaat in het najaar van 1994 een discussie over de procedure en mandatering. De gemeenten willen aan het einde van elke stap een commitment van alle partijen alvorens een volgende stap te bespreken. Als VROM en het CFV hierin niet bewilligen, beëindigen de gemeenten op 16 december 1994 hun medewerking aan het stappenplan. Zij trekken zich terug op hun formele rol als toezichthouder in enge zin.

De commissie heeft in de gegeven situatie geen begrip voor het lanceren van een gezamenlijk op te stellen stappenplan.

Naar de mening van de commissie wordt hierdoor de dreiging van een aanwijzing uit de inspectiebrief gehaald. De bevindingen in het inspectierapport worden niet aangegrepen als nieuw feit om bij de WBL orde op zaken te stellen. Impliciet neemt VROM er genoeg mee dat de WBL niet reageert op de inspectiebrief. Het argument dat de WBL een nieuw saneringsplan had ingediend, snijdt volgens de commissie geen hout. VROM had immers de WBL inhoudelijk om een reactie op de inspectiebrief gevraagd en niet om een saneringsplan aan het CFV. Dat saneringsplan wordt door het CFV overigens al op 22 augustus 1994 als onvoldoende onderbouwd bestempeld. VROM gaat verder voorbij aan het negatieve oordeel van de gemeenten over de kwaliteit van bestuur en management van de WBL, waarop de eigen inspectie in niet mis te verstane woorden heeft gewezen.

Op 31 oktober 1994 ontstaat een belangrijk bestuurlijk moment. Voorzitter Aarts van de WBL deelt de Limburgse VROM-inspecteur Klaren mee dat – met uitzondering van de net aangetreden voorzitter – naar verwachting alle bestuursleden hun zetels ter beschikking zullen stellen. Van Montfoort, voorzitter van de Raad van Toezicht, meldt ook een grote uitstroom in de Raad van Toezicht, die in de nieuwe statuten van veertien leden is teruggebracht tot drie tot vijf leden. Voorts wordt er in die periode gesproken over een extern projectmanager ten behoeve van de sanering van de WBL onder verantwoordelijkheid van de directeur. De WBL lijkt eind oktober 1994 dus zelf de handdoek in de ring te werpen.

De commissie vindt het onbegrijpelijk dat deze signalen niet positief zijn opgepakt. Staatssecretaris Tommel had zware druk kunnen uitoefenen om deze ontwikkelingen te bevorderen door een interim-manager met verreikende bevoegdheden voor te stellen. Die had als opdracht moeten krijgen het ontwikkelen van een ontvankelijk saneringsplan en het indienen van een ontvankelijk saneringsplan bij het CFV.

Echter, na het mislukken van het gezamenlijke stappenplan bevordert VROM dat de WBL nu zelf een extern bureau in de arm neemt om tot een ontvankelijk saneringsplan te komen. VROM vergewist zich echter niet van de opdracht aan Shelter.

VROM wacht de resultaten wederom af. Door eigen ervaring met de inspectie was inmiddels genoeg bekend over de complexiteit van het WBL-dossier om te kunnen inschatten dat het opnieuw inschakelen van een adviesbureau – met het zittende bestuur – weinig zoden aan de dijk zou zetten. Bovendien was de opdracht van de WBL aan Shelter zodanig, dat het niet direct zou resulteren in een ontvankelijke saneringsaanvraag bij het CFV. Het rapport van Shelter levert dat dan ook niet op.

Eerst in augustus 1995 grijpt VROM gericht in.

Betrokkenheid van de staatssecretaris blijkt daarbij overigens nog nodig om een door hem gewenste interim-manager voor de WBL te doen benoemen, waarbij – tijdelijk – alle bevoegdheden van bestuur en management aan de interim-manager worden overgedragen.

De commissie vindt het verwijtbaar dat niet consequent de harde lijn uit de inspectiebrief is doorgezet, die op grond van de inspectieresultaten noodzakelijk was. De dreiging met sancties kan, op grond van een consequente bestuurlijke lijn, niet zonder gevolgen blijven wanneer een adequate reactie uitblijft. Dat geldt zowel voor de opeenvolgende staatssecretarissen als het ondersteunende ambtelijk apparaat.

Voormalig staatssecretaris Heerma schaadt de positie van VROM ten opzichte van de WBL, door het belangrijke moment van 5 augustus 1994, de uiterste reactie-termijn voor de WBL, niet met een passende actie bestuurlijk vast te houden. Het ambtelijk apparaat reageert niet alert door te verzuimen de staatssecretaris hier op te wijzen.

Zijn opvolger Tommel kiest ten onrechte voor een andere, zachtere lijn. Hiervoor is al gebleken dat hij de inspectiebrief typeert als een «duidelijk boze toonzetting» zonder dat een dreiging met een aanwijzing daar iets aan toevoegde («een lege huls»). Pas later, eind augustus 1995, liet hij echter door de juristen van VROM uitzoeken wat er op grond van zijn aanwijzingsbevoegdheid mogelijk zou zijn. Het desbetreffende advies ondersteunt niet de visie, dat een aanwijzing op grond van BBSH in de gegeven situatie «een lege huls» is.

Het ambtelijk apparaat had de bewindsman eerder op de hoogte moeten stellen van zijn juridische positie, en te ondernemen stappen, om op zo kort mogelijke termijn bij de WBL in te grijpen.

Andere momenten in 1994 om na 31 oktober van dat jaar hoge druk te zetten op de noodzakelijke vernieuwing in het bestuur, Raad van Toezicht en het management van de instelling laat staatssecretaris Tommel

passeren. Ten onrechte heeft de staatssecretaris de WBL de ruimte gelaten voor een onderzoeksopdracht, die inhoudelijk niet direct aanstuurde op het ontwikkelen van een saneringsplan.

Het heeft de commissie verbaasd dat deze situatie bij de WBL niet voorkomt in het overdrachtdossier van staatssecretaris Heerma aan staatssecretaris Tommel. De commissie heeft kunnen vaststellen dat staatssecretaris Tommel medio september 1994 feitelijk op de hoogte was.

De heer **Kokhuis**: De reden was dat in de overdrachtdossiers van de bewindslieden vooral de hoofdzaken en zo min mogelijk casuïstiek worden verwerkt.

De heer **Heerma**: Het heeft mij verbaasd dat het er niet in stond en ik reken mij dat zelf aan. Ik ga mij hier niet verschuilen achter ambtenaren. Ik heb die kans ook gehad. Ik heb als enige verklaring waarom het er niet in stond de opbouw van het type overdrachtdossier. Dat kan op 1001 manieren ingericht worden en hierin paste het niet. Dat maakt het aannemelijk. Is het bewust verzwegen? Neen, daar was geen enkele aanleiding toe.

74 Directeur-generaal Kokhuis en voormalig staatssecretaris Heerma over het ontbreken van de WBL in het overdrachtdossier d.d. 12 en 17 april 1996

Overigens moet de nieuwe staatssecretaris zich van de politieke lading van het WBL-dossier en de voorganger SBDI voldoende bewust zijn geweest. Als kamerlid is Tommel plaatsvervangend lid geweest van de parlementaire enquêtecommissie Bouwsubsidies.

gemeenten

De gemeentelijke opstelling om op geen enkele manier financieel betrokken te raken bij de sanering van de WBL werkt verkrampend in de contacten met de WBL. De nadruk van de gemeenten om financiële risico's te vermijden, brengt hun bijdrage in gevaar die ze hadden moeten leveren vanuit volkshuisvestelijk toezicht en hun bredere lokale volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid.

Ook al proberen gemeenten hun positie tijdens de discussies over het stappenplan zo helder mogelijk te markeren, hun medewerking onder voorwaarden geeft aan de WBL en VROM een onduidelijk signaal. Het leidt tot een aantal maanden procedurele discussie. Tenslotte resulteert dit in het afblazen van het stappenplan.

10.4 Andere oorzaken

bruterings/huursombenadering

Interim-manager Kempen en voorzitter van het CFV, Koopman, hebben een raming gegeven van het gecombineerde effect van bruterings- en huursombenadering. Dit zijn twee belangrijke factoren die invloed hebben op de vermogenspositie van de WBL, waarbij een duidelijke relatie ligt met de kern van de WBL-problematiek: de Ruijters/Muyres woningen, die begin uit de jaren tachtig werden verworven.

Het unieke van de WBL daarbij is dat zowel bij de bepaling van de bruidsschat van VROM voor de sanering van de SBDI als bij de bruteringsoperatie gebruik is gemaakt van de positieve exploitatiesaldi van (bijdragevrije) woningen.¹³⁶ Tijdens het afsluiten van het convenant in 1991 en bij de fusie in 1992 konden partijen dit onmogelijk voorzien. Bij besluitvorming over de bruteringsoperatie heeft dit specifieke probleem

¹³⁶ De bruterings- en huursombenadering veronderstelt dat de winstcapaciteit van het bijdragevrije bezit ook weer wordt ingezet om bij een bepaald subsidie-afbraakpercentage tot een gemiddeld aanvaardbare huurverhoging te komen.

van de WBL geen rol gespeeld. Noch bij de ambtelijke voorbereiding, noch bij de bespreking van de operatie met de koepels, noch tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is het punt aan de orde gesteld.

Het gecombineerde effect van deze ontwikkelingen over de totale exploitatieperiode wordt geschat op vermogensverlies van f 60 mln tot f 75 mln.¹³⁷

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

De commissie stelt vast dat er bij de WBL op termijn sprake is van een ernstige financiële situatie, die uiteindelijk toch op het bord van het Centraal Fonds terecht zal komen. Het CFV heeft de WBL lange tijd geen duidelijkheid kunnen bieden over welke criteria zij zou hanteren in haar nieuwe Beleidsplan. Ook is de zgn. naadloze aansluiting met de WSW bij de belangrijke financiële borging voor de WBL niet mogelijk geweest. Dit heeft volgens de commissie bijgedragen aan de impasse bij het opstellen van een ontvankelijke steunaanvraag.

De commissie voegt daaraan toe dat deze instantie coöperatief en ondersteunend richting de WBL heeft gewerkt. Men faciliteert een coördinator, die tot juli 1994 een procesbegeleidende rol vervult bij de opstelling van een ontvankelijke steunaanvraag voor de WBL bij het CFV. Daarnaast is hij betrokken bij het ontwikkelen van het stappenplan.

NCIV

Het NCIV is als organisatie nauw betrokken geweest bij de WBL-problematiek. De Limburgse organisatie van het NCIV geeft de als lid aangesloten corporatie Het Zuiden onderdak, personeel, advies, accountantsdiensten. Na de fusie van september 1992 doet ook de WBL een beroep op adviseurs en de accountantsdienst. De instelling is in Limburg een van de grootste leden en contribuant.

Het voorgaande veronderstelt een sleutelrol voor de landelijke koepel en regionale organen (vereniging, dienstverleners) bij het voorkómen van problemen voor de corporatie. De ernstige situatie waarin de WBL uiteindelijk terecht is gekomen, is niet alleen de WBL, VROM en de gemeenten, maar ook het NCIV aan te rekenen. Als betaalde adviseur en belangenbehartiger van de WBL is volgens de commissie het NCIV tekort geschoten.

In het zelfregulerende vermogen van de sector, één van de kernpunten van de nieuwe ordening in de volkshuisvesting, spelen de landelijke koepels een belangrijke rol. Zij kunnen niet alleen vanuit hun perspectief problemen in het bestuurlijk overleg met de staatssecretaris aankaarten, maar ook actie ondernemen in de richting van het verantwoordelijke corporatiebestuur.

Daarvoor zijn voldoende aanknopingspunten: de verslechterde financiële positie van de WBL, consequenties van de inspectie van VROM voor de instelling, niet ontvankelijke steunaanvragen bij het Centraal Fonds, de mislukking van het stappenplan, de gevolgen van de brutering voor de WBL, etc. Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, hebben activiteiten op dit punt sporadisch vanuit algemeen NCIV- of sector-belang plaatsgevonden. Het NCIV kiest een volgende en afstandelijke positie ten opzichte van de WBL.

De commissie begrijpt niet waarom NCIV-directeur Aquina tegen de wens van de directeur van de WBL en de toezichhoudende gemeenten in, accountant Cools als coördinator van de steunaanvraag voor het CFV voordroeg.

¹³⁷ VROM houdt voor de saneringsperiode van tien jaar rekening met een belasting van f 4 tot f 5 mln.

De heer **Wolfs**: «In dat hele verhaal was op dat moment verder niet te onderkennen dat het een riskant pad was, zeker niet omdat er een bepaling bij stond in de zin van: «Daar waar zich in de toekomst gewijzigde situaties voordoen, ben je welkom en praten wij dat fatsoenlijk met elkaar door».

De **voorzitter**: Dus u zegt eigenlijk: toen deze discussie liep, wist ik helemaal niet van het convenant af en toen ik het later had gezien, was het voor mij geen reden om alarmsignalen te laten overgaan.

De heer **Wolfs**: Dat klopt en dat geldt ook voor de koepel, want wij hebben dit duidelijk in De Bilt besproken.»

De heer **Van Heemst**: «Als u zelf terugblijkt op uw formele en materiële bemoeienis met de WBL – wij hebben al gehoord dat er 70 schriftelijke adviezen, notities en rapportages liggen – welk van die adviezen, notities en rapportages had dan een beslissende rol kunnen spelen om de WBL te behoeden voor de situatie waar de WBL nu in terechtgekomen lijkt te zijn. Met andere woorden: als u terugblijkt en de balans in dit soort termen nog eens opmaakt, hebt u dan ooit iets gedaan, ondernomen, ingebracht of geadviseerd waarvan u zegt: als zij dat gedaan hadden, dan hadden u – de commissie-WBL van de Kamer – en ik hier vandaag niet gezeten?

De heer **Wolfs**: Ik denk dat ik dat moment nooit gehad heb, want dan zou ik op voorhand alle wijsheid van Nederland in pacht hebben gehad. Wat ik wel een cruciaal moment gevonden heb, is het moment waarop de vijf gemeenten zich wendden tot de staatssecretaris – dat was begin 1993 – en hem bonden aan het convenant. In juni 1993 heeft de staatssecretaris daarop geantwoord dat zij zich maar tot het Centraal fonds moesten wenden. Hij zette daarmee – althans in mijn beleving, want dat vraagt u – het hele gebeuren eigenlijk van zich af. Wellicht had hij daar in formele zin gelijk in, omdat de organisaties inmiddels op een andere wijze via het Centraal fonds en via de eigen bedrijfsfondsen waren georganiseerd, maar in morele zin heb ik dat in ieder geval ervaren als het met voeten treden van artikel 10, lid 2. Ik denk dat het goed was geweest als op dat moment massaal de oorlog was verklaard aan het departement.

De heer **Van Heemst**: Als wat?

De heer **Wolfs**: Als bij wijze van spreken massaal de oorlog was verklaard aan het departement.

De heer **Van Heemst**: Wat moeten wij verstaan onder «massaal de oorlog verklaren aan het departement»?

De heer **Wolfs**: Enerzijds in formele zin wellicht de weg op gaan van het Centraal fonds – want dat was de geëigende weg – maar anderzijds toch harder daarover onderhandelen met het departement.«

75 Directeur Wolfs van de regionale NCIV-dienstverlenende organisatie over contacten met de WBL d.d. 12 april 1996

Adviseurs

Het is de commissie opgevallen hoe verschillende adviseurs met beperkte opdrachten en gebrekkig basismateriaal op korte termijn adviezen uitbrengen, die zeer verstrekkend zijn geweest voor de toekomst van de WBL.

Het heeft de commissie verbaasd dat geen aanwijzingen zijn gevonden van expliciet en schriftelijk vastgelegde bezwaren van de betrokken professionele externe adviseurs, bijvoorbeeld bezwaren tegen ontoelaatbare druk vanuit het WBL-bestuur of verzet tegen de te beperkte

speelruimte, die de deskundigen voor het opstellen van adviezen werd geboden.

Het is opmerkelijk dat een schriftelijke bevestiging van de opdracht aan Coopers & Lybrand niet kon worden overlegd aan de commissie.

Tweede Kamer

Over het algemeen besteedt de Tweede Kamer geen aandacht aan individuele saneringstrajecten van instellingen of corporaties, tenzij er zich bijzondere feiten met een meer algemene strekking voordoen.

Op verschillende momenten heeft de Tweede Kamer aandacht besteed aan de sanering van SBDI, met name op initiatief van het lid van de VVD-fractie, Van Rey.

De commissie constateert dat de VVD-fractie in 1991 terecht aandacht heeft gevraagd voor het voornemen van staatssecretaris Heerma om de sanering van de SBDI via HBL en Het Zuiden te laten verlopen.

Het is de commissie op basis van haar onderzoek evenwel niet gebleken dat het voorgestelde alternatief van de VVD-fractie – te weten een zelfstandige sanering van de SBDI – meer kans van slagen zou hebben gehad. De commissie is van oordeel dat de sanering van de SBDI voor minder geld in ieder geval niet mogelijk zou zijn geweest.

De Tweede Kamer keurde in juni 1991 de suppletoire begroting voor het ministerie van VROM goed, waardoor f 10.05 mln vrijkwam voor de SBDI-sanering. Deze goedkeuring geschiedde voordat de Kamer in november 1991 inhoudelijk sprak met staatssecretaris Heerma over de sanering van de SBDI. Indien er bij kamerleden of fracties zwaarwegende argumenten bestonden tegen het voorgenomen saneringstraject, had het voor de hand gelegen dat zij het budgetrecht van de Kamer hadden gebruikt om te pogen het besluit over dit begrotingsartikel aan te houden tot na een inhoudelijk debat met staatssecretaris Heerma.

Alhoewel ook andere leden kritische kanttekeningen bij de voorgenomen transactie hebben gemaakt, kreeg het door staatssecretaris Heerma gekozen saneringstraject brede instemming van de Kamer.

De commissie meent achteraf dat een grondiger onderzoek naar het voornemen van staatssecretaris Heerma had moeten plaatsvinden, gezien de historie van de SBDI, en de kritische vragen die vanuit de Kamer over het voornemen waren gesteld. De Kamer had in ieder geval het voorstel van de VVD-fractie om de Algemene Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen, moeten honoreren. De commissie is van oordeel dat de Kamer haar controlerende functie op dit punt onvoldoende heeft uitgeoefend.

10.5 Bestuurscultuur

inleiding

De vierde en laatste hoofdvraag die de Kamer aan de commissie meegaf luidt: wat is de invloed geweest van de bestuurscultuur op het ontstaan en functioneren van de WBL?

Als werkdefinitie van bestuurscultuur is gehanteerd: een gemeenschappelijke set normen, waarden en spelregels, die de leidraad vormt voor de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt, en die richtinggevend is voor het gedrag van personen in hun kwaliteit van besluitvormers.

De commissie onderscheidt in het vervolg drie bestuursculturen:

(a) in de volkshuisvestingssector als geheel;

- (b) in de Limburgse volkshuisvestingssector;
- (c) bij de WBL.

Net zoals in veel andere sectoren van het maatschappelijk leven bestond en bestaat er in de volkshuisvesting een eigen bestuurscultuur. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in kenmerken, codes, handelwijzen, taal of vakjargon.¹³⁸ De commissie heeft zich vooral de vraag gesteld of er naast de cultuur in de volkshuisvesting ook aanwijzingen zijn voor een specifieke regionale, Limburgse cultuur. En in hoeverre deze cultuur dan een deelverklaring kan bieden van de mislukte sanering van de SBDI via Het Zuiden en HBL. Of dat er in plaats van een regionale bestuurscultuur eerder aanwijzingen zijn voor een specifieke cultuur binnen de instelling de WBL en haar voorgangers.

Bestuurscultuur in de sector

Bij zijn aantreden is het voor staatssecretaris Heerma een doorn in het oog, dat instellingen in de volkshuisvesting bij financiële problemen gemakkelijk bij VROM aankloppen voor steun. «Aanleunedrag» is eerder regel dan uitzondering, en was het logische gevolg van de gegroeide verhoudingen. Het SBDI-bestuur aan het einde van de jaren tachtig is daar een goed voorbeeld van.

De nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig», het opruimen van NWI's, het zelf ter hand nemen van saneringsonderhandelingen en het ontwikkelen van de nieuwe ordening in de sector getuigen van een trendbreuk met de verhoudingen zoals die zich na de oorlog in de volkshuisvesting hebben ontwikkeld.

Financieel, organisatorisch en psychologisch moet de sector afstand nemen van subsidie-afhankelijkheid, en van sterke centrale invloed op de gang van zaken in de sector. Zelfregulering in de sector, «bestuur bestuurt», overheidstoezicht op afstand, sectorale vangnetten scheppen nieuwe (financiële) verhoudingen tussen de actoren. «Aanleunedrag» mag volgens voormalig staatssecretaris Heerma geen kans meer krijgen.

de WBL en de voorgangers daarvan

De oplossing van de sanering van SBDI via Het Zuiden en HBL sluit aan op deze omslag. Niet VROM, maar de sector zelf zorgt voor de oplossing van een moeilijk probleem. Op papier is er sprake van stevige bestuurders, die uitdragen dat zij de klus wel zullen klaren.

Al bij de eerste tegenvallers vallen de voorzitters Schepers en Van Goethem eind 1991/begin 1992 terug op het aloude «aanleunedrag». Het bestuur valt volgens hen niets te verwijten; specifieke onvoorziene omstandigheden zijn de oorzaak van financiële problemen, daarom moet het ministerie met extra geld komen om de problemen op te lossen. Met een beroep op artikel 10.2 van het convenant zien zij een aanknopingspunt voor nader overleg en onderhandelingen over extra geld voor de sanering.

In wezen verschilt het gedrag van de nieuwe de WBL-bestuurders nauwelijks van dat van het bestuur van de SBDI. Als VROM niet thuis geeft, herhaalt dit zich bij het CFV. De bestuurders moeten goed op de hoogte zijn geweest van het feit dat steunaanvragen met een fileermes worden ontleed, en dat een eigen bijdrage aan de sanering wordt verwacht. Desalniettemin onderschat de WBL – primair het bestuur – de te leveren prestatie voor saneringssteun.

De WBL heeft als instelling de omschakeling naar de nieuwe ordening niet weten te maken.

¹³⁸ Het lijkt weinig twijfel dat de landelijke koepels binnen de volkshuisvesting een eigen bestuurscultuur kennen, maar die blijft bij de beantwoording van de vraag buiten beschouwing.

«ons kent ons»

Tijdens het onderzoek blijkt telkens dat het aantal spelers bij VROM, de koepelorganisaties en sector-instituten (CFV/WSW) relatief klein is. De hoofdrolspelers van de WBL komen elkaar niet alleen tegen aan de onderhandelingstafel of tijdens de uitvoering van de sanering van de SBDI. Ze ontmoeten elkaar ook bij overleg met de koepels of in het kader van het CFV.

Daardoor lijkt snelle informatie-uitwisseling verzekerd. Het is een wereld van «ons kent ons», waarbij functiewisselingen en stapeling van functies (koepelorganisatie, CFV/WSW, corporatiebestuur) veelvuldig voorkomen.

Het heeft de commissie verbaasd, dat gesprekspartners in «het hart van deze kleine wereld» bij specifieke vragen over het debâcle van de WBL niet over informatie zeiden te beschikken. Aan de ene kant wordt steeds gesproken over een kleine wereld, de snelle communicatie, frequent informeel overleg en gesprekken, terwijl aan de andere kant informatie om in actie te komen niet, of pas heel laat via formele kanalen zou zijn vernomen.

Limburgse bestuurscultuur

Tijdens de 46 gesprekken die de commissie heeft gevoerd, heeft de commissie herhaaldelijk geprobeerd om inzicht te krijgen in het specifieke van de Limburgse bestuurscultuur in de volkshuisvesting. Voor zover er signalen werden verkregen dat die bestond, is gepoogd te achterhalen wat de bijdrage daarvan aan de problematiek van de WBL was.

Beantwoording van deze vragen heeft geen eenduidig beeld opgeleverd. Daardoor kan en wil de commissie op dit punt geen conclusies trekken.

WBL-bestuurders/toezichthouders en vergoedingen

Er is volgens de commissie binnen de WBL te veel aandacht geweest voor de verdeling van bestuurszetels over de zittende leden en de hoogte van de bestuursvergoedingen.

Begin 1993 werd de WBL bestuurd door zes bestuurders en werd het toezicht uitgeoefend door veertien leden van de Raad van Toezicht. Voorts is er een geschillen-adviescommissie, die bestaat uit vier leden, waaronder twee bestuurders.

Hiervoor is al uit de opvatting van de voorzitter van de Raad van Toezicht, Van Montfoort, duidelijk geworden, dat het aantal te verdelen zetels vooral is gekozen vanuit het perspectief om zoveel mogelijk oud-bestuursleden van Het Zuiden en de HBL een nieuwe plek te geven binnen bestuursorganen van de WBL. In het licht van de circa 50 personeelsleden¹³⁹ van de WBL is daardoor in 1993/1994 sprake van een te omvangrijk bestuur / Raad van Toezicht.

Voor een corporatie als de WBL vindt de commissie de verstrekte bestuursvergoedingen – f 15 000 tot 25 000 – te hoog. Het is een veelvoud van wat in de sector gebruikelijk is. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of een bij de hoogte van de bestuursvergoedingen passende prestatie is geleverd.

De commissie heeft geconstateerd dat de koepelorganisaties NCIV en NWR geen concrete richtlijnen voor haar leden ter beschikking hebben.

¹³⁹ Afgegaan is op de personeelsbezetting in 1994 en 1995. Een uitdraai voor 1993 bevat 98 namen, maar daar onder zitten ook huismeesters.

De heer **Jacobs**: « (...) Ik heb wel gehoord over vergoedingen in de orde van grootte van f.10 000 à f.20 000. Of het juist is dat men dit soort vergoedingen krijgt, moeten anderen maar bepalen, maar het heeft wel consequenties. Voor iemand met een normaal salaris zijn dit substantiële bijdragen. Dit betekent dat bestuursleden de neiging kunnen hebben, wat langer te blijven zitten. Zij zullen immers die vergoedingen missen als zij met dit werk stoppen. Als dat zo is, denk ik dat wij op het verkeerde spoor zitten en dat men geneigd is, zijnbestuurlijke verantwoordelijkheid inhoud te geven op grond van het feit dat men die vergoedingen niet kan missen. Dat maakt het besturen verschrikkelijk moeilijk en vaak ondoorzichtig. Tegen hetgeven van vergoedingen heb ik niets, maar het mag je onafhankelijke positie ten aanzien van waarvoor je bent gevraagd niet in gevaar brengen. Je ziet – en dat is niet alleen bij Het Zuiden zo; ik kan meer corporaties in Limburg noemen – dat bestuursleden in het algemeen wel erg lang op hun stoel blijven zitten. Als niet statutair is geregeld dat men na twee of drie bestuursperioden van vier jaar weg moet, kan het gebeuren dat mensen 25, 30, 40 en zelfs 50 jaar in een bestuur zitten en daar nog een medaille voor krijgen ook. Ik zeg dan: dat levert wel eens problemen op. Zeker als het gaat om groot-schalige vraagstukken van maatschappelijk vrij behoorlijke importantie denk ik dat op dit punt wat meer regelgeving zou moeten worden gecreëerd.»

76 Oud-HID Jacobs over bestuursvergoedingen d.d. 10 april 1996

verhoudingen binnen het WBL-bestuur

De fusie tot de nieuwe de WBL had aangegrepen moeten worden voor een bestuurlijke vernieuwing. Aanblijven van te veel oudgedienden (als bestuurder, lid van de Raad van Toezicht of adviseur) uit besturen van voorgangers van de nieuwe de WBL legden een hypotheek op de slagkracht van de nieuwe instelling, die voor een moeilijke saneringsklus stond. Los van de precaire financiële situatie van de instelling werden er forse vergoedingen aan bestuurders en leden van de Raad van Toezicht betaald.

Het bestuur van de nieuwe de WBL zag geen kans om de «oude lijnen» uit de voorgangers van de WBL op te heffen. Lijnen tussen bestuursleden en personeel in het werkapparaat vormden een ernstige complicatie bij de uitwerking van saneringsmaatregelen.

De voorzitters Schepers van Het Zuiden en Van Goethem van HBL domineerden hun bestuur. Zij konden hun gang gaan. Zij wisten zich ruimschoots van steun in de besturen verzekerd. Met aarzelingen van de overige bestuursleden hielden ze nauwelijks rekening. Zij selecteerden adviseurs, aannemer van het kantoor, bepaalden de agenda, onderhandelden met de staatssecretaris en ambtenaren van VROM over de overnames van problematisch woningbezit, sloten het convenant, zeiden het weer op, en probeerden er weer onderuit te komen. Dit, met alle ruimte die ze werd geboden.

Ondanks de noodzakelijke en ingrijpende saneringsoperatie door de geplande overnames van de SBDI en Eygelshoven, die de WBL stond te wachten, kozen Schepers en Van Goethem voor een directeur die geen ervaring had met sanering in de sfeer van de volkshuisvesting. Van Veldhoven, de latere directeur, was hoofd van de sociale dienst van Geleen.

Kritisch vermogen binnen bestuur of bij de adviseurs was onvoldoende aanwezig.

De Raad van Toezicht liet soms kritische geluiden horen, maar had geen sterke positie. Op een bepaald moment legde het bestuur een schorsingsbesluit van de Raad van Toezicht naast zich neer, zonder de Raad van Toezicht hierover vooraf te hebben ingelicht.

Het werkapparaat verliet zich op het bestuur. De directeur – als schakel tussen bestuur en werkapparaat – vond dat hij niet in de positie zat om te dreigen met opstappen indien het beleid niet zou worden gewijzigd. Wanneer visies botsen met feiten of inzichten, stelt het bestuur de koers niet of nauwelijks bij.

Hoe Schepers daarbij zijn zin kon doordrijven blijkt onder andere uit de volgende passage.

De heer **Kempen**: Het past in ieder geval in de benadering die de heer Schepers nogal eens kiest, maar hij was daar niet de enige in. Er was toen een probleem met de gemeente Heerlen.(...) Ik heb in die periode zelfs een keer moeten besluiten om een vergadering van het Centraal fonds af te zeggen – ik moest toen door trieste omstandigheden als voorzitter van het Centraal fonds optreden – omdat ik eerst de staatssecretaris en de vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse gemeenten wilde informeren over de wijze waarop getracht werd om de bestuurlijke besluitvorming van het Centraal fonds te beïnvloeden. Dat was ook heel persoonlijk naar mij toe: kijk eens, jullie hebben hier toch ook belangen als NWR; Kempen, jij hebt toch ook belang bij het NCCW – daar ben je ook directeur van – doe nou eens wat soepeler; pak het wat anders aan en doe niet zo moeilijk. (...) Ik heb toen gezegd dat ik daar in het kader van het presidium van het Centraal fonds eerst met de overheden over wilde praten en dat ik volstrekte duidelijkheid wilde hebben. Verder heb ik gezegd: wanneer dit soort zaken niet onmiddellijk stopt, zal ik bepaalde bestuursleden bij de staatssecretaris voordragen voor ontslag. (...) Ik constateer wel dat het voor het bestuur van de WBL gebruikelijk was om, ook aan adviseurs en anderen, gewoon te zeggen wat men wilde horen en druk uit te oefenen om de zaken en rapporten op tafel te krijgen op de manier die men wilde.(...) Wat ik zelf heb ervaren met een paar mensen die bij de geschiedenis van de WBL betrokken waren, en wat ik ben tegengekomen in de stukken, is iets wat ik niet gezond vind.

Het heeft niet meegespeeld in het tempo, maar toen de heer Schepers met een bepaald verhaal bij het Centraal fonds aankwam, zei een aantal mensen meteen al dat dit wel niet zou kloppen. Volgens mij moet je het dan ook incalculeren dat dit bij bepaalde mensen op een gegeven moment in het achterhoofd meespeelt. Je wordt extra alert en vraagt je af of het wel allemaal klopt wat je voorgeschoteld krijgt.

77 Kempen als voorzitter van het CFV over het optreden Schepers in CFV-verband op 12 april 1996

De inschakeling van Jacobs, oud-HID en burgemeester in Limburg, als betaald adviseur vormde in de ogen van Het Zuiden een sleutel tot het VROM-netwerk. Feitelijk vervulde Jacobs zowel voor VROM als voor de instellingen een doorslaggevende rol bij het totstandkomen van het convenant en de Annex. Omdat twee adviseurs volgens collega-burgemeester Van Goethem teveel is van het goede en Van Goethem een steviger positie had binnen de WBL, werd Jacobs begin 1992 terzijde geschoven.

Van Goethem was als burgemeester eerst voorzitter van de HBL, later van de Beheersstichting de WBL. Toen duidelijk werd dat het BBSH per 2 januari 1993 een einde zou maken aan een dergelijke combinatie van functies, werd Van Goethem adviseur van de WBL. Het WBL-bestuur gaat

accord met de betaling via zijn besloten vennootschap. Dat geldt zowel voor de vergoeding die hij als bestuurslid ontving als later voor zijn adviseursvergoeding. Van Goethem functioneert formeel niet, maar feitelijk wel als bestuurder.

De commissie acht het laakbaar dat de WBL meewerkt aan een schijnconstructie voor Van Goethem als «adviseur» toen deze als gevolg van veranderde regelgeving niet meer als bestuurder (voorzitter) bij de WBL kon functioneren. Die laakbaarheid geldt ook voor Van Goethem zelf. De commissie ondersteunt de opvatting van staatssecretaris Tommel dat Van Goethem het gebruik van zijn B.V. voor de betalingen uit het oogpunt van integriteit achterwege had moeten laten.¹⁴⁰ Daar komt nog bij dat de kosten van de WBL hoger werden door de gedeclareerde BTW over de bestuurs- en adviseursvergoedingen.

De SBDI-affaire waarbij het bedrijf van Ruijters in een negatieve hoofdrol speelde, was door de parlementaire enquête bouwsubsidies sterk in de aandacht naar voren gekomen. Dat was voor Schepers en de WBL geen beletsel om met dat bedrijf zaken te doen.

recherche-onderzoeken

Van Goethem en Schepers werden verdacht van het aannemen van steekpenningen bij de bouw van het WBL-kantoor. De commissie vindt het opmerkelijk dat Van Goethem niet is gehoord in dit kader, maar pas in een vervolgonderzoek naar vergoedingen voor zijn bestuurlijke en advieswerkzaamheden bij de WBL.

Deze verdenkingen zijn volgens het OM niets anders gebleken dan geruchten. De commissie neemt daar kennis van.

De commissie is van mening dat het ministerie van VROM onzorgvuldig is omgesprongen met de belangen van betrokkenen door afschriften van het recherche-onderzoek in april 1995 naar derden te sturen. Weliswaar geschiedde dit onder verwijzing naar de Wet Openbaarheid van Bestuur, maar de commissie meent dat een grotere zorgvuldigheid op zijn plaats was geweest.

De bestuurlijke integriteit binnen de (semi-)openbare sector is dermate belangrijk dat het opmerkelijk is dat er geen specifieke richtlijn van de minister van Justitie aan het OM bestaat, wanneer er in elk geval tot een strafrechtelijk onderzoek wordt overgegaan.

10.6 Samenvattende beoordeling

De Tweede Kamer heeft de onderzoekscommissie vier vragen meegegeven. Deze betreffen de aard en omvang van de financiële problemen, de oorzaken van de problemen voor en na de fusie, de verantwoordelijken, en de bestuurscultuur. Deze vragen zijn in het voorafgaande zo goed mogelijk beantwoord. De commissie vat haar oordeel als volgt samen.

omvang en aard van de financiële problematiek

De prognose van de jaarcijfers van 1995 geven aan dat de WBL een negatief vermogen heeft van f 115 mln.

Vooral door de extra middelen als gevolg van de bruteringsoperatie verkeert de instelling thans niet in een acute betalingscrisis. De inmiddels toegekende steun van f 103 mln van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting toont aan, dat de oorspronkelijke bijdrage van VROM van circa f 11,5 mln in 1991 in het niet valt bij het financiële probleem van dit moment.

¹⁴⁰ Daarbij kan worden verwezen naar de circulaire van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over nevenfuncties van ondermeer burgemeesters, d.d. 18 februari 1994, par. 3.1.

kern van de financiële problemen

De kern van de financiële problemen van de huidige de WBL is te herleiden tot de overname van problematisch woningbezit door Het Zuiden en HBL.

De belangrijkste overname die financiële problemen veroorzaakte, hangt samen met een bepaald deel van het SBDI-bezit. Het betreft de ruim 1000 woningen die in het begin van de jaren tachtig door de SBDI te duur zijn verworven (Omzetting Koop naar Huur-regeling) en door SBDI werden geëxploiteerd onder het «dynamische kostprijsregime». Met het saneringsconvenant in 1991 c.q. door de juridische fusie in 1992 kwam dit bezit en de problematische exploitatie daarvan bij de WBL terecht. De slechte positie van deze woningen op de woningmarkt gaat nog steeds gepaard met omvangrijke leegstand, een hoge mutatiegraad, grote huurderiving, hoge exploitatiekosten en – in veel gevallen – een cumulatie van sociale en volkshuisvestelijke problemen.

Door een tweede overname, Eygelshoven van de gemeente Kerkrade, veroorzaakte Het Zuiden voor de WBL een directe strop van f 2 mln. Doordat de overnemende instelling zich ook had verkeken op de onderhoudssituatie was een extra bijdrage aan de onderhoudsvoorziening van f 8 mln nodig.

De besturen van Het Zuiden en HBL, maar ook VROM, bleken zich te hebben verkeken op de financiële draagkracht van de overnemende instellingen. Zij rekenden zich rijk, terwijl – achteraf – de financiële situatie veel minder rooskleurig was.

De kern van de financiële problemen ligt dus in besluiten vóór de fusie.

oorzaken, die weggenomen hadden moeten zijn door de fusie

Het saneringsconvenant tussen de Staat der Nederlanden en de instellingen Het Zuiden, HBL en SBDI van 29 maart 1991 (inclusief een Annex van 5 november 1991) moest voorzien in de sanering van het SBDI-bezit.

Bekend was dat de sanering van de SBDI grote risico's inhield voor de overnemende instellingen. De berekening van de bruidsschat was gebaseerd op cijfermateriaal dat van verschillende kanten (VROM, NCIV) sterk was bekritiseerd. Door scherp onderhandelen en het buiten beschouwing laten van belangrijke factoren met financiële risico's werd de bruidsschat van VROM voor de sanering van winkeldochter SBDI te laag vastgesteld.

Tijdens en na de fusie kwam er bij de WBL geen adequaat saneringsbeleid van de grond. Dit niets doen verergerde de financiële problemen. Ook werden fouten gemaakt, zoals de bouw van een duur centraal kantoor, terwijl vlak daarna besloten werd tot een regionaal beheer van het sterk gespreide bezit van de WBL.

oorzaken na de fusie

Zowel het saneringsconvenant uit 1991 voor het SBDI-bezit, alsmede de combinatie bruterings/huurbeleid deed een beroep op de positieve exploitatieresultaten van de zogenaamde bijdragevrije woningen.

Ondanks een positief effect op de liquiditeit op korte termijn slaat deze unieke combinatie een «gat» in het vermogen van de WBL van naar schatting f 60 tot f 75 mln. Dit negatieve effect is direct te relateren aan het overgenomen SBDI-bezit.

bestuurlijke verantwoordelijkheid instelling(en)

De bestuurders van Het Zuiden/HBL en de WBL, alsmede de leden van de Raad van Toezicht zijn in hoge mate en in de eerste plaats verantwoordelijk voor het WBL-debâcle. Zij namen veel te grote financiële risico's bij de overname, brachten niet de noodzakelijke saneringsoperatie op gang en namen verkeerde beslissingen. De betrokken bestuursleden en leden van de Raad van Toezicht schoten volgens de commissie ernstig tekort. Dat geldt, gelet op hun dominante positie, in het bijzonder voor de voorzitter van Het Zuiden en later van de WBL en voor de voorzitter van de WBL, later bestuurslid en adviseur van de WBL. Hen valt veel te verwijten.

Los van de precaire financiële situatie van de instelling keurt de commissie de aangetroffen forse vergoedingen van bestuurders, alsmede de dubbelbetalingen bij het functioneren in verschillende besturen van de WBL en haar voorgangers af. Medewerking aan het opzetten van een schijnconstructie voor een «adviseur», tevens burgemeester, om daarmee de regels van het BBSH te ontwijken, acht de commissie laakbaar.

politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid VROM

Volgens de commissie draagt VROM een zware verantwoordelijkheid voor de mislukte sanering van de SBDI. Dat geldt zowel voor de rol van VROM als eindverantwoordelijke voor de sanering van de «Niet-winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting» SBDI als in de functie van toezichthouder.

Ook bij «een sanering in fusieverpakking» had VROM inhoudelijk en procedureel afspraken moeten maken over de voorwaarden die verbonden waren aan de verschafte rijksbijdrage. Het achterwege laten van onder andere een financiële vertaling «open einden» en een exacte omschrijving van de te leveren saneringsprestatie acht de commissie onjuist. Gezien de grote risico's, die de twee kleine overnemende instellingen bij de sanering van het grote, complexe SBDI liepen, was het volgens de commissie noodzakelijk om de vinger aan de pols te houden. Door de beoogde sanering nauwlettend te volgen had VROM zich maximaal kunnen inspannen om te voorkomen dat de instelling een beroep zou moeten doen op het CFV.

De commissie vindt het verwijtbaar dat VROM onvoldoende toezicht op het saneringsproces heeft uitgeoefend.

Toen er signalen kwamen dat VROM zich ernstig vergist had in de kwaliteit van bestuur en management van de WBL, had het ministerie in de rol van toezichthouder effectief moeten optreden. Aan een op de WBL toegespitste strategie omtrent het toepassen van een toezicht- en sanctie-instrumentarium heeft het ontbroken. Voorbeelden hiervan zijn: de veel te lang durende inspectie, het laten passeren van het moment 5 augustus 1994 als de WBL in gebreke blijft met een reactie op de inspectiebrief, onvoldoende inspelen op aanknopingspunten voor doorstroming in het WBL-bestuur, en het in zee laten gaan van de WBL met Shelter-Consult BV met een opdracht die niet direct kon leiden tot een saneringsplan.

VROM schoot verwijtbaar tekort in het uitoefenen van toezicht op de problematische situatie binnen de WBL en het effectief inzetten van een combinatie van bestuurlijke druk en sanctie-instrumentarium.

overige verantwoordelijkheden

Gemeenten hebben hun rol als toezichthouder te beperkt opgevat. Hun optreden stond permanent in het teken van het vermijden van financiële risico's. Deze te enge, eenzijdige invalshoek overschaduwde het volks-

huisvestelijk toezicht en lokale volkshuisvestingsbelangen. De commissie betreurt deze eenzijdige opstelling van de betrokken gemeenten.

De commissie vindt dat de gemeente Kerkrade laakbaar handelde rond de transactie Eygelshoven met Het Zuiden.

Het NCIV heeft de WBL-problematiek als belangenbehartiger en adviseur te volgend en te afstandelijk benaderd. Daardoor ontstaat een – ten opzichte van de instelling, VROM en gemeenten weliswaar beperkte – medeverantwoordelijkheid voor het WBL-debâcle, en het daarmee samenhangende beroep op het CFV.

De commissie vindt dat noch het CFV noch het WSW hebben bijgedragen aan de verslechtering van de financiële positie van de WBL. Wel wil de commissie aandacht vragen voor drempelvrees voor de indiening van ontvankelijke saneringsaanvragen, stroomlijning van de procedurele afwikkeling van ontvankelijke aanvragen, de manier waarop de historische betrokkenheid van derden (gemeenten, VROM) moet worden omschreven en de afstemming CFV-WSW bij belangrijke vervroegde aflossing van leningen.

bestuurscultuur

Aan de ene kant bleek dat vooral de volkshuisvesting in Limburg een wereld is van «ons kent ons». Aan de andere kant verklaarden betrokkenen op essentiële momenten juist geen signalen te hebben ontvangen dat er bij de WBL het nodige mis was.

Binnen de sector bestond «aanleuningdrag» op VROM: het bij (financiële) problemen aankloppen bij VROM in plaats van ze zelf op te lossen. Daaraan wilde de staatssecretaris een einde maken. Een combinatie van maatregelen en instrumenten zou leiden tot nieuwe verhoudingen in de sociale huursector. Tot deze cultuuromslag bleek de WBL echter alleen op papier, maar feitelijk niet in staat.

De bestuurscultuur binnen de WBL droeg er in belangrijke mate toe bij, dat er binnen de instelling geen saneringsbeleid van de grond kwam, geen ontvankelijke saneringsaanvraag bij het Centraal Fonds werd ingediend en overleg met belangrijke actoren werd gefrustreerd. Ook droeg deze bestuurscultuur bij aan te weinig nieuw bloed in de bestuursorganen van de WBL, veel te hoge onkostenvergoedingen, een schijnconstructie, «tegenleiding» vanuit het bestuur in de richting van het werkapparaat en onvoldoende oog voor de benodigde kwaliteit bij benoemingen.

Invloeden van buiten konden die bestuurscultuur binnen de instelling niet doorbreken. Dat gold tot augustus 1995 voor alle betrokken adviseurs, het Centraal Fonds, het NCIV, gemeenten en VROM. Alleen gericht en effectief ingrijpen op politiek bestuurlijk niveau kon de ontstane bestuurlijke impasse uiteindelijk doorbreken. Dat gebeurde in een veel te laat stadium; augustus 1995.

tot slot

De talrijke gesprekken van de commissie met sleutelpersonen uit de sector bleven niet beperkt tot de WBL als case. Gaandeweg is de commissie ervan doordrongen geraakt dat de situatie bij de WBL geplaatst moet worden in een bredere context. Enige jaren na de invoering van de nieuwe ordening in het algemeen en het BBSH in het bijzonder is het noodzakelijk om na te denken over het zelfregulerende vermogen van de sector, alsmede over bijstellingen van het instrumentarium betreffende het toezicht en de sanctiemogelijkheden binnen de

sociale huursector. Het rapport van de commissie bevat hiervoor tal van handvatten.

Bijlage 1**Lijst van afkortingen**

ABR	algemene bedrijfsreserve
ATW	Adviescommissie Toelating Woningcorporaties
BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector
BLG	Bouwfonds Limburgse Gemeenten
BTIV	Besluit Toegelaten Instellingen in de Volkshuisvesting
CFV	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
DB	Dagelijks bestuur
DGVH	Directoraat-Generaal Volkshuisvesting
DKP	Dynamische kostprijs
HBL	Huisvesting Bejaarden Limburg
HEW	Huurwoningen en Eigen Woningbezit (directie)
HID	Hoofdingenieur-Directeur
HZ	Algemene Woningstichting Het Zuiden
MG	Circulaire van de «Minister aan Gemeenten»
MJB	Meerjarenbegroting
NCIV	Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting
NWI	Niet-winstbeogende instelling
NWR	Nationale Woningraad
OKH	Omzetting Koop in Huur
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
SBDI	Stichting tot Bevordering van Bijzondere en algemene woonvormen en Dienstverlenende Instellingen
SHA	Stichting Huisvesting Alleenstaanden
TI	Toegelaten instelling
TK	Tweede Kamer
VH	Volkshuisvesting
VRO	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WBL	Stichting Woningbeheer Limburg
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Oriënterende gesprekken

15 januari 1996

drs. B.G.A. Kempen
ir. J.M. Koopman
J.W. Schepers

Vorbereidende gesprekken

8 februari 1996

drs. G.L. Aquina
G.J.A. Billekens
D.J. Blonk en drs. E. Biesmeijer
J.M.G. van de Weijer

13 februari 1996

ir. A.J. Bedaux
drs. E.M.C. Arets, ir. A.G. Coumans, J.H.W. Köhlen, H.L.M. Savelsbergh
en J. Wevers

15 februari 1996

C.J.N. Cools, RA
A.G.J. van Goethem
C. van Montfoort
T.J.F. Raven

16 februari 1996

drs. A.A.M. Jacobs
drs. B.G.A. Kempen
drs. H.H. Klaren
ir. J.M. Koopman
drs. M.J. van Rijn
P.A.H.C. van Veldhoven

20 februari 1996

D.J. Blonk

22 februari 1996

mr. L.H. Kokhuis

5 maart 1996

J.F.B. van Rey
J.W. Schepers
dr. D.K.J. Tommel

Donderdag 7 maart 1996

mr. H.M. Derksen en R.J. Hordijk
mr. J. Mentink
B.A. Spelbos, RA

Woensdag 20 maart 1996

F.A. van Velzen
Ph.J.H. Wolfs
A.F.G. Bovenschen en P.H.M. van Hout

Donderdag 21 maart 1996

drs. E. Heerma

¹⁴¹ De commissie heeft bij de genoemde personen, niet werkzaam bij het ministerie van VROM, onderstaande data toegestuurd met het verzoek mogelijke onvolkomenheden te corrigeren.

Eindgesprekken

Woensdag 10 april 1996

drs. A.A.M. Jacobs
C. van Montfoort
J.W. Schepers
A.G.J. van Goethem

Donderdag 11 april 1996

R.J. Hordijk
drs. E.M.C. Arets
ir. A.G. Coumans
ir. J.M. Koopman

Vrijdag 12 april 1996

P.A.H.C. van Veldhoven
mr. L.H. Kokhuis
drs. B.G.A. Kempen
Ph.J.H. Wolfs

Woensdag 17 april 1996

drs. M.J. van Rijn
drs. E. Heerma
dr. D.K.J. Tommel

Alfabetische namenlijst met de voor het onderzoek meest relevante functies van deze personen

drs. G.L. Aquina

Algemeen directeur NCIV	1984 – heden
Secretaris WSW	1984 – heden
2e vice-voorzitter CFV	1987 – heden

drs. E.M.C. Arets

Wethouder (CDA) Sittard van: Ruimtelijke Ordening, Sociale Zaken, Personeel en Organisatie	1986 – 1990
Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Grondzaken Kapitaalswerken, Vervoersbeleid en Cultuur	1990 – heden
Loco-burgemeester Sittard	1990 – heden

ir. A.J. Bedaux HID-Limburg, VROM	december 1986 – januari 1993
drs. E. Biesmeijer Plv. hoofd Hoofdafdeling Instellingen Volks- huisvesting, VROM Hoofd Afdeling Toezicht (W&H/HIV/T), VROM Hoofd Afdeling Toezicht (HEW/T), VROM	1988 – 1992 1987 – 1990 juli 1990 – maart 1992
G.J.A. Billekens Bestuurslid WBL Penningmeester WBL Wvd. voorzitter WBL Bestuurslid Onze Woning Venlo Voorzitter Onze Woning Venlo Bestuurslid Het Zuiden Bestuurslid SBDI Commissaris NCIV-advies Holding Bestuur Ons Limburg Provinciale Staten (CDA) Limburg Wethouder (CDA) Venlo (o.a. VH) Bestuur NCIV-Limburg	1990 – 1993 1993 – 1995 1992 – 1995 1967 – 1980 1980 – 1989 1974 – 1992 1989 – 1992 1973 – 1985 1983 – 1966 – 1987 1966 – 1982 1982 – 1990
D.J. Blonk Senior Inspecteur Onderafdeling Gericht Onderzoek (HIV), VROM Senior Inspecteur Gericht Toezicht Onderafde- ling Gericht Toezicht (HEW), VROM	1988 – 1990
A.F.G. Bovenschen Rechercheur grote Delicten en Beleids- onderzoek, Afdeling recherche-zaken, VROM Rechercheur B, Dienst recherche-zaken, VROM	1980 – 1991 1991
C.J.N. Cools, RA Hoofd accountantsdienst NCIV-Limburg, later Linos Advies BV Openbaar accountant in de maatschap NAH/ Moret Ernst & Young, Accountants Voor volkshuisvesting Coördinator WBL aanvragen CFV	1987 – 1991 1992 – 1994 –
ir. A.G. Coumans Gemeenteraadslid (PvdA) Kerkrade Provinciale Statenlid (PvdA) Limburg Wethouder (PvdA) Kerkrade van: Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Milieu, Verkeer en Vervoer, Personeel en Organisatie Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Milieu, Verkeer en Vervoer, Openbare Werken	1978 – 1986, 1994 – heden 1978 – 1980 1986 – 1990 1990 – 1994
mr. H.M. Derksen Senior Inspecteur Onderafdeling Gericht Onderzoek, VROM Senior Inspecteur Gericht Toezicht, Onderaf- deling Gericht Toezicht (HEW), VROM	1989 – 1990 1990 –

A.G.J. van Goethem	
Burgemeester Beek	1982 –
Voorzitter HBL	1979 – 1992
Voorzitter WBL (werkmaatschappij)	1990 – 1992
Voorzitter Bouwfonds Limburgse Gemeenten	1979 – 1993
Adviseur GB Consultancy BV voor de WBL	oktober 1992 – juni 1994
drs. E. Heerma	
Wethouder (CDA) Amsterdam	1982 – 1986
Loco-burgemeester Amsterdam	1982 – 1986
Staatssecretaris Economische Zaken	juli – oktober 1986
Staatssecretaris VROM	27 oktober 1986 – 22 augustus 1994
Lid Tweede Kamer (CDA)	1994 – heden
R.J. Hordijk	
Senior Inspecteur Regulier Toezicht DVH-Utrecht	
Senior adviseur IVH-Utrecht	september 1993 –
P.H.M. van Hout	
Rechercheur C, Dienst recherchezaken, VROM	oktober 1992 –
drs. A.A.M. Jacobs	
Beleidsambtenaar VROM	september 1973 – 1981
HID-Limburg, VROM	januari 1981 – 1986
Burgemeester Nederweert	1986 – 1994
Burgemeester Brunssum	december 1994 –
Adviseur Het Zuiden	1987 – 1991
drs. B.G.A. Kempen	
NWR	1969 – april 1995
Algemeen directeur NWR	juni 1976 – april 1995
Vice-voorzitter CFV	januari 1989 – april 1995
Voorzitter Overleg Landelijke Centrale van Woningcorporaties	juni 1976 – april 1995
Voorzitter WSW	september 1985 –
Interim-manager de WBL	september 1995 –
drs. H.H. Klaren	
Hoofd afdeling Planning en Programmering, directie W&S, VROM	mei 1980 – juli 1986
Hoofd hoofdafdeling bouwlocaties, woonwagengzaken en stadsvernieuwing, directie W&V, VROM	juli 1986 – maart 1990
Plv. directeur Dir. Financieel Economische Aangelegenheden, VROM	maart 1990 – mei 1992
Wnd. HID van de Volkshuisvesting in Overijssel, VROM	mei 1992 – januari 1993
Wnd. HID van de Volkshuisvesting in Limburg, VROM	januari 1993 – september 1993
Inspecteur Inspectie van de Volkshuisvesting Limburg, dir. Marktdiensten, VROM	september 1993 –
J.H.W. Köhlen	
Gemeenteraadslid (CDA) Geleen	1990 – 1994
Wethouder (CDA) Geleen	1994

Coördinator toezichthoudende gemeenten de WBL	april 1994 – heden
mr. L.H. Kokhuis Gemeentesecretaris 's-Hertogenbosch	1 mei 1982 – 1 december 1989
Plv. DGVH, VROM, tevens directeur Woningbouw en Stadsvernieuwing DGVH, VROM	1 december 1989 – 1 januari 1992 1 januari 1992 – heden
ir. J.M. Koopman DGVH, VROM	1 mei 1980 – 31 december 1991
Voorzitter CFV	1 september 1992 – heden
mr. J. Mentink Advocaat te Rotterdam Juridisch adviseur SBDI Juridisch adviseur gemeente Maastricht	1988 november 1993 – heden
C. van Montfoort Voorzitter RvC WBL Bestuurslid Het Zuiden Directeur woningvereniging Meerssen Penningmeester woningstichting Maasvallei te Maastricht Voorzitter stichting woningbeheer Maastricht en omstreken te Maastricht	1992 – 1996 1985 – september 1992 1982 – 1992 1992 – heden 1995 – heden
T.J.F. Raven Hoofd administratie HBL Wvd. directeur HBL Hoofd FEZ WBL	1 jan. 1984 – 31 december 1990 september 1988 – mei 1991 1 januari 1991 – heden
J.F.B. van Rey Gemeenteraadslid (VVD) Roermond Wethouder (VVD) Roermond Stadsgewestraadslid Roermond Provinciale Statenlid (VVD) Limburg Lid Tweede Kamer (VVD)	1974 – 1986, 1990 – heden 1979 – 1982 1979 – 1982 1982, 1995 – heden 1982 – 1989, 1991 – heden
drs. M.J. van Rijn Stafmedewerker dir. Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken, VROM Hoofd stafbureau, dir. RVH, VROM Hoofd afdeling Inspectie Woningcorporaties, VROM Hoofd hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting, VROM Plv. directeur dir. Woningbeheer en Huurbeleid, VROM Plv. directeur dir. Huurwoningen en Eigen Woningbezit, VROM	1 december 1980 – 1 januari 1983 1 januari 1983 – 1 september 1984 1 september 1984 – 1 januari 1987 1 januari 1987 – 1 januari 1990 januari 1990 – juli 1990 juli 1990 – 1 december 1991

Directeur dir. HEW, VROM	1 december 1991 – 1 nov. 1993
Directeur dir. Financiën, Strategie en Control, VROM	1 november 1993 – 1 dec. 1995
Plv. DGVH, VROM	1 december 1995 – heden
Namens VROM bestuurslid WSW	1995
Namens VROM bestuurslid CFV	1995
Namens VROM bestuurslid Stichting Waar- borgfonds Eigen Woningen	1995
H.L.M. Savelsbergh	
Wethouder (CDA) Heerlen van: Openbare Werken en Bedrijven	1974 – 1978
Ruimtelijke Ordening	1978 – 1982
Ruimtelijke Ordening (incl VH)	1982 – 1986
Stadsontwikkeling (incl VH)	1986 – 1994
Financiën	1994 – heden
J.W. Schepers	
Voorzitter Het Zuiden	1984 – 1992
Eerst secretaris/penningmeester WBL, later Voorzitter WBL	1991 – 1 januari 1994
Voorzitter woningbouwvereniging Geleen	1948 – 1992
Voorzitter RvT woningbouwvereniging Geleen	1995
Voorzitter, secretaris/lid dagelijks bestuur NCIV	1990
Voorzitter vereniging NCIV, Limburg	1990
Commissaris NCIV advies holding B.V. (LINOS)	1974 – 1985
Secretaris Vereniging Ons Limburg	1983
Voorzitter Bouwfonds Limburgse Gemeenten	1979
Bestuurslid CFV	1992 – september 1993
Gemeenteraadslid (partij Actie en Vernieu- wing) Geleen	1966 – 1969, 1980 – 1982
Wethouder Volkshuisvesting Geleen	1969 – 1980
Voorzitter CAI Geleen	1975 – 1995
B.A. Spelbos, RA	
Accountant Coopers & Lybrand	in ieder geval vanaf 1990 – heden
dr. D.K.J. Tommel	
Lid Tweede Kamer (D66)	1981 – 1994
Staatssecretaris VROM	22 augustus 1994 – heden
P.A.H.C. van Veldhoven	
Projectleider bij opzetten Beheersstichting WBL	1990
Directeur WBL	1 juni 1991 – heden
F.A. van Velzen	
Medewerker afdeling Beheerders en Bewoners, VROM (Senior) inspecteur Regulier Toezicht Hoofdafdeling Planning Stedebouw en Grondzaken, VROM	januari 1987 – januari 1993
Adviseur Inspectie van de Volkshuisvesting Limburg, dir. Marktdiensten, VROM	1 september 1993 – heden

Gemeenteraadslid (PvdA) Geleen Secretaris CAI	1986 – 1994
J.M.G. van de Weijer Manager Het Zuiden	april 1980 – 31 december 1990
Manager ad interim Het Zuiden	1 januari 1991 – 31 juli 1991
J. Wevers Wethouder (PvdA) Volkshuisvesting, Stads- vernieuwing en Ruimtelijke Ordening Maas- tricht	1974 – 1994
Ph.J.H. Wolfs Tijdelijk manager NCIV directoraat Heerlen	1 januari 1982 – 1 januari 1984
Regiodirecteur NCIV Limburg	1 januari 1984 – 1 januari 1995
Directeur Linos Advies BV	1 januari 1995 – heden

Chronologisch overzicht van correspondentie/gebeurtenissen

Datum:	Betreft:
1980–1982	Aankoop premiekoopwoningen van makelaar Ruijters door SBDI op grond van de OKH-regeling
1983	
juli 1983	Rechercherapport VROM concludeert: SBDI heeft ontoelaatbare binding met makelaarskantoor Ruijters
21 oktober 1982	MG 82–44 over onafhankelijkheid van NWI's
1985	
23 januari 1985	Installatie nieuw bestuur SBDI door staatssecretaris Brokx; voorzitter: Kissels
1986	
23 oktober 1986	Aftreden staatssecretaris Brokx i.v.m. de in te stellen parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies
27 oktober 1986	Aantreden Heerma als opvolger van Brokx
26 november 1986	Instelling Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies
1987	
12 september 1987	Notitie Jacobs aan bestuur Het Zuiden inzake toekomstperspectief van Het Zuiden
6 oktober 1987	Brief staatssecretaris (VROM) aan SBDI: bouwstop voor SBDI zolang de instelling financieel en organisatorisch geen orde op zaken heeft gesteld
1988	
8 maart 1988	Enquêtecommissie Bouwsubsidies rapporteert aan de Kamer
4 oktober 1988	Brief Heerma aan SBDI-bestuur met dringend verzoek om orde op zaken te stellen
18 december 1988	Inwerkingtreding besluit CFV
1989	
27 april 1989	Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig aangeboden aan de Kamer
5 januari 1989	Directeur en voorzitter SBDI melden het DB van SBDI dat zij op 11 januari overleg zullen hebben met Het Zuiden inzake mogelijke samenwerking
13 januari 1989	Notitie Blonk aan Van Rijn inzake mogelijke vormen van samenwerking tussen een aantal Limburgse instellingen
23 januari 1989	Terugkoppeling directeur en voorzitter SBDI in het DB van het gesprek met Het Zuiden van 5 januari. Ook HBL komt in beeld
27 januari 1989	Besprekingen Het Zuiden/HBL over mogelijke gezamenlijke huisvesting
3 maart 1989	Brief NCIV aan SBDI houdende een financieel-bedrijfseconomische analyse t.b.v. het saneringsplan dat SBDI aan VROM diende te overleggen
13 maart 1989	Saneringsplan SBDI gereed

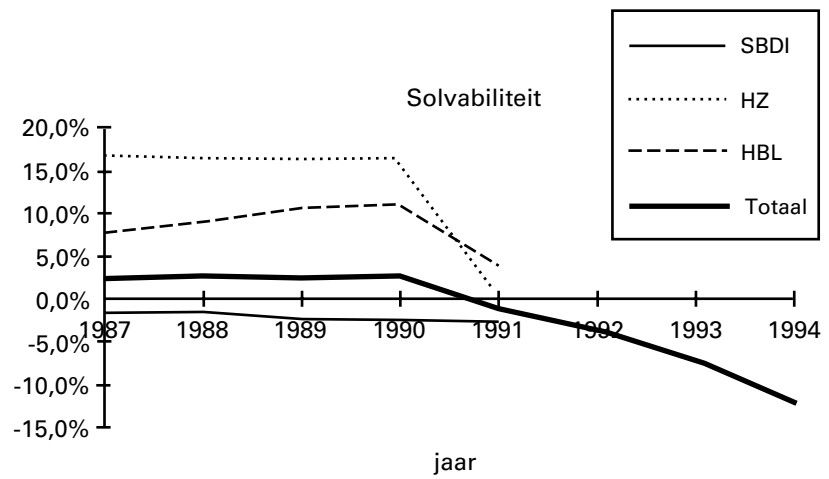
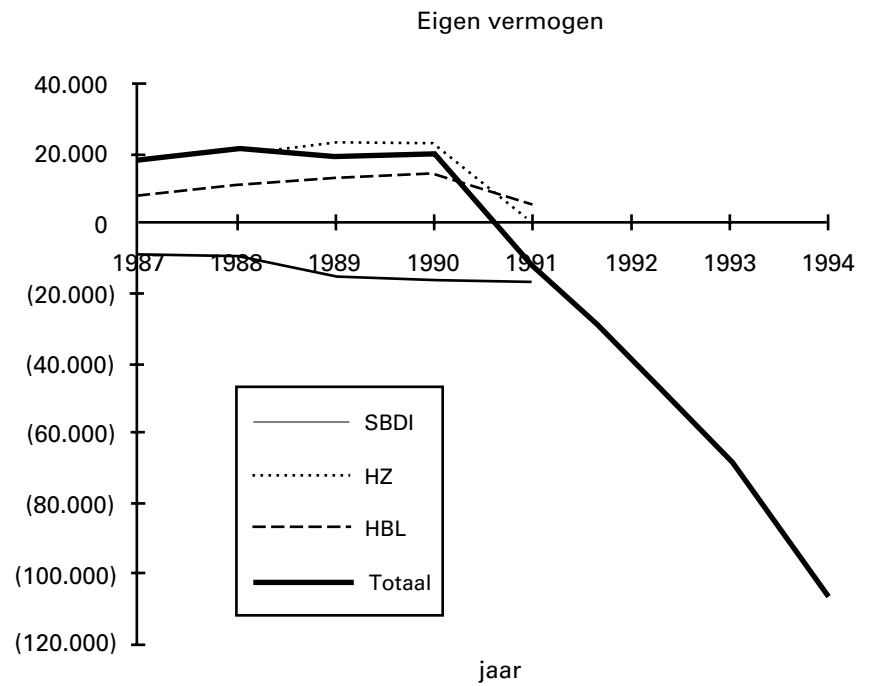
Datum:	Betreft:
13 maart 1989	In het overleg tussen staatssecretaris en SBDI wordt geconcludeerd dat de fusiemogelijkheid grondig moet worden onderzocht
10 mei 1989	SBDI verzoekt VROM om toelating
1990	
23 januari 1990	NCIV stuurt SBDI een kritische beoordeling van het herziene «Saneringsplan SBDI»
3 mei 1990	Oprichtingsvergadering de WBL
22 mei 1990	Notariële akte passeert ter oprichting van Beheersstichting de WBL
14 juni 1990	SBDI verkoopt 230 woningen aan Woningbeheer Lelystad
3 juli 1990	Concept-rapport «Analyse financiële positie en toekomstperspectieven SBDI» van Coopers & Lybrand aan de Beheersstichting de WBL
26 juni 1990	Bestuur SBDI besluit verzoek om toelating in te trekken
3 september 1990	SBDI verkoopt 137 woningen aan SGBB te Doetinchem
18 december 1990	HBL krijgt status toegelaten instelling
1991	
1 januari 1991	Stichting Woningbeheer Limburg van start. HBL/ Het Zuiden blijven aparte instellingen
1 januari 1991	Invoering nieuwe waarderingsgrondslagen (MG 91-04)
7 februari 1991	Coopers & Lybrand levert aanvullende informatie aan de WBL inzake overname SBDI
14 februari 1991	In een overleg tussen VROM, Het Zuiden, HBL en SBDI wordt een link gelegd tussen de bijdrage van het Zuiden aan de SBDI-sanering, de overname van Eygelshoven en de hoogte van de vervroegde afkoop van renteloze leningen
29 maart 1991	Ondertekening convenant sanering SBDI door SBDI, HBL, Het Zuiden en de Staat de Nederlanden. Het Zuiden en HBL dragen resp. f 6,5 mln en f 3,5 mln bij; VROM draagt f 10 mln bij. Daarnaast tekenen de Staat der Nederlanden, SBDI en de gemeenten Maastricht een apart convenant inzake de overname van 284 woningen in De Heeg
5 april 1991	Brief staatssecretaris VROM aan de Kamer inzake convenanten
1 juni 1991	De waarnemende directie Het Zuiden/HBL treedt terug: nieuwe directeur (Van Veldhoven)
26 juni 1991	Schriftelijk overleg staatssecretaris VROM en vaste commissie VRO over de saneringsoperatie bij de SBDI
3 juli 1991	Brief Coopers & Lybrand aan de WBL met aanvullende informatie t.b.v. de financiers i.v.m. vervroegde aflossingen
3 september 1991	Opening eerste gedeelte nieuwe de WBL-hoofdkantoor door staatssecretaris
1 oktober 1991	Het Zuiden en HBL zeggen convenant van 29 maart 1991 op

Datum:	Betreft:
7 oktober 1991	Overleg tussen staatssecretaris en SBDI, HBL en Het Zuiden over opzeggen convenant. Brief met opzegging wordt opgeschort tot volgend bestuurlijk overleg
28/30 oktober 1991	Bestuurlijk overleg tussen staatssecretaris en SBDI, HBL en Het Zuiden
4 november 1991	Brief de WBL aan staatssecretaris waarin de opzegging van het convenant wordt ingetrokken i.v.m. het toevoegen van een Annex aan het convenant
5 november 1991	Annex toegevoegd aan convenant
19 november 1991	Brief staatssecretaris aan de Kamer inzake Annex
27 november 1991	Mondeling overleg tussen staatssecretaris en vaste commissie VRO
16 december 1991	Brief staatssecretaris aan alle gemeenten met SBDI-bezit om in te stemmen met de inhoud van het convenant inclusief de Annex
1992	
16 januari 1992	de WBL vraagt bestuurlijk overleg aan met VROM over een aantal knelpunten bij de uitvoering van het convenant
27 februari 1992	Bestuurlijk overleg tussen HBL, Het Zuiden en VROM
2 maart 1992	Vervolg van het bestuurlijk overleg tussen HBL, Het Zuiden en VROM over knelpunten bij de uitvoering van het convenant
21 april 1992	Effectuering resultaten van het bestuurlijk overleg VROM: VROM stemt in met fusie. VROM vraagt standpunt aan de toezichthoudende gemeenten over fusie (Geleen (HBL), Sittard (SBDI) en Heerlen (Het Zuiden))
11 mei 1992	Verkoop door gemeente Kerkrade van 1100 woningen van voormalig gemeentelijk woningbedrijf Eygelshoven aan Het Zuiden
15 juni 1992	Vervroegde financiering vindt plaats
31 juli 1992	Negatief (financieel) advies inzake fusie aan de gemeente Geleen door VB accountants
1 oktober 1992	Van Goethem treedt terug als voorzitter de WBL op grond van BBSH en wordt adviseur (tot 1 juni 1994)
9 september 1992	Juridische fusie de WBL een feit; voorzitter bestuur: Schepers; voorzitter Raad v. Toezicht: Van Montfoort
12 november 1992	«Dynamisch Ondernemingsplan de WBL»
1993	
1 januari 1993	Toezichtsconvenant tussen de WBL en gemeenten Geleen/Heerlen/Kerkrade/Maastricht/Sittard conform BBSH-richtlijnen
maart 1993	Gemeenten met de WBL-bezit ondertekenen toezichtsconvenant
21 april 1993	Van Veldhoven presenteert pessimistische meerjarenbegroting in algemeen bestuur dat besluit een saneringsplan voor CFV voor te bereiden

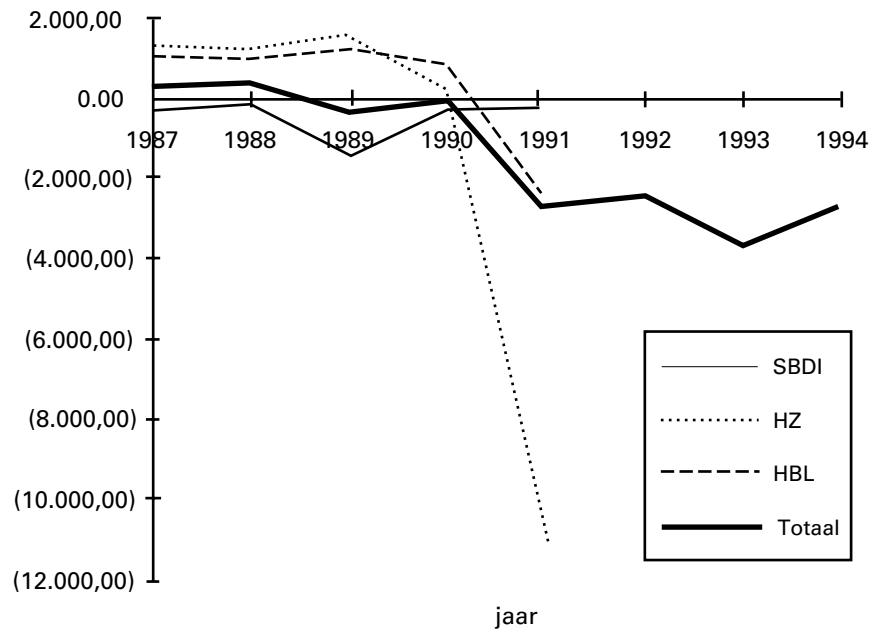
Datum:	Betreft:
14 mei 1993	N.a.v. financiële noodkreten uit Geleen, Maastricht en de WBL adviseert DGVH de staatssecretaris een gerichte inspectie bij de WBL in te stellen; deze inspectie start in de zomer van 1993.
17 mei 1993	Eerste schriftelijk contact tussen de WBL en CFV inzake financiële positie en toekomstverwachtingen de WBL
24 mei 1993	Schriftelijke kamervragen Van Rey over de WBL
16 juli 1993	de WBL verzoekt CFV om voorschot van ruim f 25 mln vooruitlopend op een nog in te dienen verzoek om saneringsbijdrage
13 augustus 1993	CFV wijst verzoek de WBL om voorschot af wegens onvoldoende onderbouwing conform beleidsplan CFV
24 september 1993	Concept-saneringsaanvraag de WBL bij CFV (f 112 mln)
20 december 1993	Reactie CFV op saneringsaanvraag: de aanvraag is niet in behandeling genomen wegens onvoldoende onderbouwing conform Beleidsplan 1993
 1994	
31 januari 1994	Aanvraag de WBL om registratie als deelnemer van het WSW
13 april 1994	Inspectierapport n.a.v. gerichte inspectie VROM bij de WBL
19 april 1994	CFV stelt op voordracht van NCIV Cools aan als coördinator bij de WBL ter ondersteuning van het opstellen van een steunaanvraag
9 mei 1994	Overleg tussen DGVH en vijf toezichthoudende gemeenten inzake de WBL over de resultaten van de gerichte inspectie
9 mei 1994	Overleg tussen DGVH en de WBL over de resultaten van de gerichte inspectie
24 mei 1994	de WBL verzoekt CFV om een voorschot om liquiditeitstekorten vanaf eerste kwartaal 1995 te voorkomen
5 juli 1994	Inspectiebrief staatssecretaris aan het WBL-bestuur met dreiging van een aanwijzing
12 juli 1994	Nieuw saneringsplan de WBL «Saneringsplan op hoofdlijnen»
22 augustus 1994	Aantreden nieuw kabinet
12 september 1994	WSW wijst verzoek de WBL tot registratie als deelnemer af: financiële positie is onvoldoende
28 oktober 1994	VROM stelt de WBL en toezichthoudende gemeenten voor, te komen tot een stappenplan
15 december 1994	Statuten de WBL conform BBSH goedgekeurd
15 december 1994	Brief de WBL aan de staatssecretaris over resultaten gericht onderzoek
16 december 1994	Gemeenten zeggen hun participatie in het stappenplan op, en beperken zich tot hun formele BBSH-rol
 1995	
2 januari 1995	Overleg tussen de WBL en VROM over de ontstane impasse als gevolg van de opstelling van de gemeenten om niet langer te participeren in het stappenplan

Datum:	Betreft:
19 januari 1995	Brief staatssecretaris aan de WBL in reactie op de brief van de WBL d.d. 15 december 1994
25 januari 1995	Bestuur de WBL verstrekt Shelter Consult B.V. opdracht tot een onderzoek naar de continuïteit van de WBL
5 april 1995	Bestuurlijk overleg tussen VROM en vijf toezichthoudende gemeenten inzake financiële situatie de WBL
10 april 1995	Vaststelling beleidsplan CFV 1995
12 mei 1995	Rapport Dienst Recherchezaken VROM m.b.t. mogelijke malversaties bij de bouw van het nieuwe de WBL-kantoor
28 juni 1995	Rapport Dienst Recherchezaken VROM m.b.t. onkostenvergoedingen van Van Goethem voor diens advieswerkzaamheden bij de WBL
30 juni 1995	Een aantal toezichthoudende gemeenten dringen er bij de staatssecretaris op aan een bewindvoerder bij de WBL aan te stellen
5 juli 1995	Rapport Shelter Consult B.V. «Doe wel en zie niet om», door de WBL aangeboden staatssecretaris bij brief van 10 juli 1995
25 augustus 1995	Rapport Deloitte & Touche over de WBL (contra-expertise op rapport Shelter)
31 augustus 1995	Staatssecretaris en de WBL-bestuur bereiken overeenstemming om Kempen aan te stellen als interim-manager bij de WBL

Grafische weergave van eigen vermogen; solvabiliteit en jaarresultaat per woning



Jaarresultaat per woning



Bijlage 5
Kengetallen SBDI, HBL. Het Zuiden en de WBL 1987-1994
KENGETALLEN 1987-1989

	SBDI-1987	HZ-1987	HBL-1987	SBDI-1988	HZ-1988	HBL-1988	SBDI-1989	HZ-1989	HBL-1989
Aantal woningen	3 812	1 167	1 618	3 875	1 231	1 665	3 812	1 271	1 701
Vermogenspositie									
Eigen vermogen (excl. voorz)* 1 000	(8 852)	18 389	8 171	(9 658)	19 900	10 592	(15 488)	21 692	12 392
Solvabiliteit	- 1,6%	16,6%	7,6%	- 1,7%	16,4%	9,0%	- 2,6%	15,9 %	10,4%
Liquiditeit (current ratio)	1,03	3,11	1,09	1,02	2,40	1,50	0,92	1,50	0,82
Rentabiliteit Totaal vermogen	9,4%	7,5%	8,6%	9,6%	7,2%	7,9%	8,9%	7,1%	8,3%
Rente Vreemd vermogen	9,5%	7,3%	7,7%	9,6%	7,1%	7,3%	9,6%	6,8%	7,5%
Dotatie voorziening onderhoud *1 000	2 101	950	1 364	1 989	1 005	1 411	3 598	1 095	1 553
Jaarresultaat *1 000	1 272	1 497	1 586	(806)	1 511	1 536	(5 829)	1 792	1 826
Jaarresultaat/woning * 1 000	0,333	1,283	0,981	- 0,208	1,227	0,922	- 1,529	1,410	1,073
Verhuur									
Huuropbrengst *1 000	24 777	6 073	8 434	26 487	6 653	8 896	27 420	7 242	9 595
Huurachterstand in % jaarhuur	0,0%	0,8%	0,3%	1,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%
Huurderving in % jaarhuur	15,6%	0,3%	0,4%	11,7%	0,5%	0,8%	10,4%	2,1%	0,7%

SBDI had een gebroken boekjaar, periode sept jaar n t/m sept jaar n+1 is opgenomen als jaar n+1

KENGETALLEN 1990-1994

	SBDI-1990	HZ-1990	HBL-1990	SBDI-1991	HZ-1991	HBL-1991	de WBL 1992	de WBL 1993	de WBL 1994
Aantal woningen	3 879	1 327	1 774	3 872	1 401	1 774	7 678	7 508	7 508
Vermogenspositie									
Eigen vermogen (excl. voorz) * 1 000	(16 876)	21 799	13 631	(17 510)	(496)	4 983	(39 951)	(69 745)	(107 793)
Solvabiliteit	- 2,7%	16,0%	10,5%	- 3,1%	- 0,3%	3,6%	- 4,5%	- 8,0%	- 13,1%
Liquiditeit (current ratio)	0,88	1,65	1,25	1,07	3,14	1,57	1,03	0,90	0,68
Rentabiliteit Totaal vermogen	9,6%	6,2%	7,5%	10,3%	- 3,9%	3,5%	6,5%	5,8%	6,9%
Rente Vreemd vermogen	9,5%	7,3%	7,3%	10,1%	6,1%	7,2%	6,8%	8,5%	8,6%
Dotatie voorziening onderhoud *1 000	3 704	1 172	1 655	3 643	1 051	4 297	34 377		
Jaarresultaat *1 000	(1 388)	107	1 239	(635)	(16 042)	(4 745)	(21 162)	(30 215)	(23 131)
Jaarresultaat/woning * 1 000	- 0,358	0,080	0,698	- 0,163	- 1,145	- 2,675	- 2,756	- 4,024	- 3,081
Verhuur									
Huuropbrengst *1 000	28 098	7 776	10 335	28 435	9 140	10 978	55 114	57 153	59 463
Huurachterstand in % jaarhuur	0,5%	1,1%	0,5%	0,5%	1,0%	0,5%	0,8%	0,9%	0,9%
Huurderving in % jaarhuur	10,1%	1,8%	0,7%	6,5%	1,5%	0,7%	1,5%	2,2%	2,1%

inleiding

De financiële positie van de WBL werd door BDO weergegeven in absolute gegevens en kengetallen die betrekking hebben op enerzijds de vermogenspositie en anderzijds de woningen. Binnen de vermogenspositie werd een onderverdeling gemaakt naar de hoofdelementen solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit.

Deze gegevens werden berekend voor een vijftal situaties, te weten:

- eind 1993, ofwel nog in de ongewijzigde situatie;
- begin 1994 volgens de oorspronkelijke jaarrekening 1994;
- begin 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening 1994;
- eind 1994 volgens de oorspronkelijke jaarrekening 1994;
- eind 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening 1994.

toelichting op gehanteerde begrippen

Alvorens de uitkomsten van de berekeningen te presenteren is een korte toelichting op de gehanteerde begrippen en berekeningswijzen noodzakelijk.

Solvabiliteit

Ter verkrijging van inzicht in de financieringsopbouw van een organisatie dienen kengetallen voor de solvabiliteit te worden gebruikt. Zij geven informatie omtrent de wijze waarop het vermogen is samengesteld en met name in hoeverre de organisatie door de eigenaars dan wel door de schuldeisers is gefinancierd.

Het WSW geeft als norm dat de som van het kapitaal en de overige reserves tenminste 0 % van het balanstotaal dient te zijn, zowel ultimo boekjaar als de vijf volgende jaren.

Liquiditeit

Liquiditeitsratio's geven aan in hoeverre een organisatie in staat is om op korte termijn aan haar verplichtingen te voldoen. Een goede liquiditeit is van groot belang voor een organisatie, daar onvoldoende liquiditeit ertoe zal leiden dat bijvoorbeeld niet voldaan kan worden aan aflossingsverplichtingen of inkoop van grondstoffen niet kan plaatsvinden. (current ratio, quick ratio)

De current ratio is de verhouding vlottende activa versus kortlopende schulden ultimo boekjaar. Het WSW stelt als norm, dat deze tenminste 1 moet zijn. Indien deze lager ligt moet worden aangegeven of er op termijn liquiditeitsproblemen ontstaan.

Rentabiliteit

Deze soort kengetallen leggen de relatie tussen het behaalde resultaat en de financiële middelen die gebruikt zijn om dat resultaat te behalen. (bv. rentabiliteit van het totale vermogen, rentabiliteit van het eigen vermogen).

De rentabiliteit van het eigen vermogen wordt berekend door het jaarresultaat uit te drukken in een percentage van het kapitaal en overige reserves (exclusief herwaarderingsreserve en immateriële activa). Het WSW stelt dat deze rentabiliteit tenminste 7% moet bedragen.

Hierna is voor elk kengetal aangegeven welke componenten hierin worden gehanteerd en welke berekeningswijze wordt gevolgd.¹⁴²

¹⁴² Voor de goede orde zij vermeld, dat een aantal van de onderstaand vermelde kengetallen voor wat betreft de berekenings-systematiek op een aantal punten afwijkt van de in de (oorspronkelijke) jaarrekening 1994 weergegeven overeenkomstige kengetallen.

Vermogenspositie

Eigen vermogen/woning	Eigen vermogen/Aantal woningen
ABR/woning	ABR/Aantal woningen
Solvabiliteit	(Eigen vermogen excl. voorz.)/ Balanstotaal * 100
Liquiditeit (current ratio)	Vlottende activa/Vlottende passiva
Rentabiliteit Eigen vermogen	(Jaarresultaat/Eigen vermogen) * 100
Rentabiliteit totaal vermogen	(Totale rente + Jaarresultaat/Balanstotaal) * 100
Rente vreemd vermogen	(Totale rente/Vreemd vermogen (incl. voorz.)) * 100
Jaarresultaat/woning	Jaarresultaat/Aantal woningen

Verhuur

Huurachterst. in % (huurhuurderving)	(Huurachterstand zittende huurders/ (Huuropbrengst Huurderving)) * 100
Huurderving in % jaarhuur	(Huurderving/Huuropbrengst) * 100

uitkomsten

De volgende tabel bevat de uitkomsten van berekeningen van BDO. Waar mogelijk en relevant zijn de kengetallen vergeleken met die uit een onderzoek uit 1994 van het NCIV die betrekking hebben op de NCIV-corporaties uit grootte-klasse 4 (met 4000 woningen of meer).

Met behulp van het overzicht kunnen voorts vergelijkingen worden gemaakt van de uitkomsten van de kengetallen op basis van de jaarrekening ultimo 1993 (MEY= Moret Ernst & Young), de jaarrekening 1994 en de gewijzigde jaarrekening 1994.

Alhoewel de beschrijving van de financiële positie zich concentreert op het jaar 1994, is ter verhoging van de inzichtelijkheid in bijlage 4 van dit hoofdstuk een grafische weergave opgenomen van een viertal kerngegevens over de jaren 1988 tot en met 1994.¹⁴³

	MEY ult. 93	MEY prim. 94	KPMG prim. 94	MEY ult. 94	KPMG ult. 94	NCIV kl 4 ult 94
Aantal woningen	7 508	7 508	7 508	7 508	7 508	6314
Vermogenspositie						
Eigen vermogen (excl. voorz) * 1 000	(69 745)	(119 054)	(94 258)	(174 821)	(107 793)	
Eigen vermogen/woning	(9 289)	(15 808)	(12 516)	(23 285)	(14 357)	
ABR	(69 745)	(171 378)	(195 419)	(230 305)	(218 550)	
ABR/woning	(9 289)	(22 756)	(25 949)	(30 675)	(29 109)	7 061
Solvabiliteit	- 8,0%	- 15,2%	- 11,6%	- 22,0%	- 13,1%	8,9%
Liquiditeit (current ratio)	0,90	0,90	0,90	0,68	0,68	1,1
Jaarresultaat * 1 000	(30 215)	(30 215)	(13 791)	(58 927)	(23 131)	
Jaarresultaat/woning	(4 024)	(4 012)	(1 831)	(7 848)	(3 081)	592
Rentabiliteit Totaal vermogen	5,8%	6,4%	8,2%	2,7%	6,9%	7,0%
Rente Vreemd vermogen	8,5%	8,9%	8,9%	8,3%	8,6%	8,5%
Verhuur						
Huurachterstand in % (jaarhuurhuurderving)	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	
Huurderving in % jaarhuur	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%	2,1%	1%

¹⁴³ Gepresenteerd worden de volgende gegevens: eigen vermogen, jaarresultaat per woning, solvabiliteit, exploitatieresultaat per woning. Wat betreft de gegevens over het jaar 1994 is uitgegaan van de «gewijzigde» jaarrekening 1994. De getallen tussen haakjes zijn negatieve cijfers.

solvabiliteit

Eigen vermogen

De waarde van het eigen vermogen in absolute zin daalt vanaf ultimo 1993 van zo'n – f 70 mln tot – f 175 mln volgens de jaarrekening ultimo 1994 en – f 108 mln ultimo 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening. De waarde van het eigen vermogen per woning gaat analoog hieraan naar beneden.

Algemene bedrijfsreserve

De waarde van de ABR in absolute zin daalt vanaf ultimo 1993 van zo'n – f 70 mln tot – f 230 mln volgens de jaarrekening ultimo 1994 en – f 218 mln ultimo 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening. De waarde van de ABR per woning gaat analoog hieraan naar beneden van – f 9 289 ultimo 1993 naar – f 30 675 volgens de jaarrekening ultimo 1994 en – f 29 109 ultimo 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening. De gemiddelde waarde van de ABR per woning voor grootteklasse 4 van de NCIV corporaties bedraagt f 7 061. Het zal duidelijk zijn, dat sprake is van een zeer ongunstige negatieve waarde van de WBL ten opzichte van het overeenkomstige klassegemiddelde.

Solvabiliteitsratio

Dit kental wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal.

De solvabiliteitsratio is ultimo 1993 – 8 % en – 22 % volgens de jaarrekening ultimo 1994 en – 13,1 % ultimo 1994 volgens de gewijzigde jaarrekening. De gemiddelde waarde van solvabiliteitsratio per woning voor grootteklasse 4 van de NCIV corporaties bedraagt 8,9 %. Het is duidelijk, dat ook hierbij sprake is van een zeer ongunstige negatieve waarde van de WBL ten opzichte van het overeenkomstige klassegemiddelde.

De negatieve waarde van het eigen vermogen ultimo 1994, waarin begrepen de in relatieve zin nog sterkere negatieve positie van de ABR heeft tot gevolg, dat de uitkomsten van de kengetallen op het gebied van de solvabiliteit sterk negatief uitvallen. Aan de normstelling van het WSW wordt niet voldaan.

Liquiditeit

De liquiditeit van de WBL is uitgedrukt in de current ratio, zijnde de verhouding van vlottende activa en de vlottende passiva. Van een waarde van dit kengetal van 0,9 in 1993 treedt een lichte daling op tot 0,68 aan het eind van het jaar 1994. De gemiddelde waarde van dit kengetal voor de corporaties in grootteklasse 4 van de NCIV corporaties bedraagt 1,1. Alhoewel gesproken moet worden van een iets verslechterende liquiditeit, is nog geen sprake van een verontrustende situatie. Wel moet worden aangetekend, dat met de uitkomst van deze waarde niet wordt voldaan aan de door het WSW gestelde norm.

Rentabiliteit

Rentabiliteit eigen vermogen

Aangezien het eigen vermogen in 1994 negatief is, is er vanaf gezien het kengetal rentabiliteit van het eigen vermogen (het quotiënt van exploitatieresultaat en eigen vermogen) te berekenen. De uitkomst van

een dergelijke waarde heeft in deze situatie geen betekenis. Een consequentie is uiteraard, dat aan de normstelling van het WSW niet wordt voldaan.

Jaarresultaat/woning

Het jaarresultaat is aan het begin van 1994 – f 30,2 mln en bedraagt aan het eind van 1994 respectievelijk f 58,9 mln en – f 23,1 mln volgens de oorspronkelijke en de gewijzigde jaarrekening. Analoog hieraan bedraagt het jaarresultaat per woning aan het eind van 1994 respectievelijk – f 7 848 en – f 3 081 volgens de oorspronkelijke en de gewijzigde jaarrekening. De gemiddelde waarde van dit kengetal voor de corporaties in grootteklasse 4 van de NCIV corporaties bedraagt f 592,-.

Evident is dat sprake is van een aanmerkelijk ongunstiger jaarresultaat per woning in vergelijking tot de gemiddelde waarde hiervoor bij de corporaties in grootteklasse 4 van het NCIV.

Rentabiliteit totale vermogen

De rentabiliteit van het totale vermogen is ultimo 1993 5,8%; ultimo 1994 bedraagt deze respectievelijk 2,7% en 6,9% volgens de oorspronkelijke en de gewijzigde jaarrekening.

Ook in dit kengetal speelt het gegeven van een negatieve eigen vermogen een rol van betekenis. De vraag is ook hier of de uitkomsten bij de WBL daardoor zonder meer kunnen worden vergeleken met de gemiddelde waarde hiervoor bij de corporaties in grootteklasse 4 van het NCIV. Evident is wel dat de uitkomst van dit kengetal in de gewijzigde jaarrekening aanmerkelijk gunstiger is.

Kengetal huurderwing/mutaties

Het aantal problematische complexen is bij de WBL relatief hoog. In veertien complexen kennen in totaal een kleine zevenhonderd woningen (van de ca. 7500 woningen) een structurele leegstand van boven de 10%. De mutatiegraad en huurderwing lagen bij de WBL in 1993 en 1994 hoger dan bij andere corporaties van vergelijkbare grootte.

1993

Mutatiegraad de WBL:	14,15%
Mutatiegraad overige corporaties: ¹⁴⁴	10,1%

Huurderwing totaal de WBL:	2,1%
Huurderwing totaal overige corporaties:	1,2%

1994

Mutatiegraad de WBL:	17,05%
Mutatiegraad overige corporaties:	11,2%

Huurderwing totaal de WBL:	1,9%
Huurderwing totaal overige corporaties:	1,0%

1995

Mutatiegraad de WBL:	15,47%
Mutatiegraad overige corporaties:	nog niet bekend

Huurderwing totaal de WBL:	2,6%
Huurderwing totaal overige corporaties:	nog niet bekend

¹⁴⁴ De cijfers van «overige corporaties» zijn afkomstig uit het Kengetallenrapport van de jaren 1992 t/m 1994. Dit rapport wordt jaarlijks opgesteld door het NCIV ten behoeve van haar leden. De cijfers van de bedoelde corporaties hadden in 1994 een gemiddelde omvang van ruim 6 600 woningen.

1. INLEIDING

Voor de instellingen in de volkshuisvesting is er een onderscheid tussen intern en extern toezicht.

Intern toezicht slaat op de relatie tussen bestuur en/of speciale toezichthoudende organen aan de ene kant en het management van de instelling aan de andere kant. Formele spelregels, procedures en posities zijn geregeld in statuten en reglementen.

Extern toezicht wordt uitgeoefend door de accountant van de instelling, gemeenten waarin bezit is gelegen en het Rijk. Naast de meer algemene bepalingen in het Burgelijk Wetboek geldt voor instellingen op het terrein van de volkshuisvesting een sector-specifiek toezichtsregime, dat vastligt in besluiten en circulaire's op grond van artikelen uit de Woningwet.

De vraag naar de formele rollen van toezichthouders op SBDI, Het Zuiden, HBL en de WBL is niet simpelweg te beantwoorden. Het antwoord varieert niet alleen per instelling, maar ook in de tijd.

Veranderingen in het toezicht **per instelling** hangen samen met de status. Het Zuiden, HBL vanaf 1991 en de WBL zijn toegelaten instellingen (TI's), waarvoor het toezicht tot 1993 is geregeld in het «Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting» (BTIV, Staatsblad 1976, 469) en daarna in het «Besluit Beheer Sociale Huursector» (BBSH, Staatsblad 1992, 555), beiden gebaseerd op art. 70 Woningwet. SBDI, en HBL (vóór 1991) vallen onder de categorie «Andere niet-winstbeogende instellingen in de volkshuizing» (NWI's) met – in de beschouwde periode – weinig formele aanknopingspunten voor extern toezicht vanwege Rijk of gemeente. **In de tijd** is sprake van een ontwikkeling in het formele kader voor het toezicht. Geheel in het verlengde van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) ontstaan in de sector nieuwe formele verhoudingen, die in het geval van de TI's neerkomen op verzelfstandiging, decentralisatie toezicht en deregulering:

«overheidstoezicht verschuift van handelingsvoorschriften en preventieve goedkeuringsbevoegdheden naar sturing op resultaat en een meer algemene verantwoordingsplicht achteraf» (Nota van Toelichting op het Besluit Beheer Sociale Huursector, BBSH, p. 30).

Slechte ervaringen droegen in het geval van de NWI's tot een aanscherping van toezicht in de richting van het regime voor TI's.

Het doel van deze notitie is om de positie van de relevante toezichthoudende actoren per instelling en in de tijd kort aan te geven.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de toezichthoudende rol van de gemeente, het Rijk en het interne toezicht.

Als een soort samenvatting vatten we de belangrijkste conclusies uit de notitie op de volgende pagina in een schema samen.

2. GEMEENTELIJK TOEZICHT

2.1 Toegelaten instellingen

2.1.1 Vóór-BBSH (tot 1993)

formeel

De gemeente is in de meeste regelgeving een belangrijke schakel in de omvangrijke subsidiestromen in de volkshuisvesting. De gemeente beslist over het al dan niet toekennen van geldelijke steun en vervult een

«bankiersfunctie» bij de verstrekking van subsidies en leningen (contractpartners: gemeente- instelling). Bij dit laatste speelt afdekking van risico's richting Rijk in de regel een rol (contractpartners: Rijk-gemeente).

Om de financiële risico's te beheersen beschikt de gemeente over het volgende instrumentarium voor toezicht op toegelaten instellingen:

- voorafgaande toestemming B&W is nodig voor verwerving/bouwen van onroerend goed, vervreemden/bezwaren onroerend goed, treffen van voorzieningen/financiering en exploitatie daarvan, aanwending bedrijfsreserves indien die beneden een bepaald niveau is gedaald, aanwijzing van een deskundige die jaarrekening controleert (art. 10).
- jaarlijks overleggen aan B&W van beredeneerd verslag van de werkzaamheden en een jaarrekening.
- aanwijzing vereffenaars bij ontbinding, alsmede goedkeuring van gehele of gedeeltelijke overdracht van het vermogen in dat kader.

In het algemeen geldt dat gemeentelijk toezicht intensiever wordt naarmate de financiële positie van de instelling zwakker is.

materiële invulling

Wordt het formeel beschikbare instrumentarium in de praktijk ook gebruikt?

Belangrijk voor het onderzoek is dat de Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting in 1987 constateert, dat dat niet het geval is. Het gaat om een combinatie van onbekendheid en onvoldoende prioriteit, die in veel gevallen leidt tot een onbenut instrumentarium:

- financiële risico's spelen bij gemeenten nauwelijks een rol bij besluitvorming over geldelijke steun voor nieuwbouw/verbetering. Dat geldt zowel voor een toets op het draagvlak van de instelling, als voor de beheersbaarheid van financiële risico's voor de instelling en de gemeente in kwestie.
- weinig kennis bij gemeenten over lokaal opererende instellingen in de volkshuisvesting. Informatie uit jaarrekeningen, beredeneerd verslag, onderhoudsbegrotingen e.d. krijgt nauwelijks aandacht.
- goedkeuring van uitgaven ten laste van de algemene bedrijfsreserve van een (financieel zwakke) woningcorporatie wordt in veel gevallen altijd verstrekt.
- intensievere bemoeienis met financieel zwakke instellingen komt zelden van de grond.
- geen heldere scheiding tussen bestuurlijke invloed van het gemeente-bestuur en lokaal werkzame instellingen. De nota concludeert «Deze rolvermenging doet afbreuk aan een adequate en onafhankelijke invulling van het gemeentelijk toezicht.»
- in 1985 blijkt dat 20% van de woningcorporaties een jaar na het verstrijken van het boekjaar nog niet klaar was met het opstellen en verzenden van de jaarrekening (40% bij gemeentelijk woningbedrijven). In de praktijk blijkt 40% van de instellingen een verslaglegging (beredeneerd verslag en jaarrekening) er op na te houden, die niet voldoet aan de eisen voor uniforme verslaglegging vanuit het BITV.
- meer dan de helft van de instellingen heeft geen – overigens niet verplicht gestelde – integrale meerjarenplanning en begroting op financieel, administratief en technisch gebied t.b.v. het investeringsbeleid.

De Nota hoopt verbeterd toezicht door gemeenten te bereiken via een voorlichtingscampagne, het betrekken van gemeenten bij toezicht door het rijk (inspecties), overleg, het betrekken van de VNG bij de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties, gemeentelijke advisering bij

statutenwijzigingen van instellingen, gemeentelijke rapportage aan VROM omtrent toezicht.

2.1.2 ná-BBSH (1993 en verder)

formeel

Er is sprake van een profilering van gemeenten als «eerstelijns» toezichthouder op toegelaten instellingen. Preventieve goedkeuringsbevoegdheden vooraf maken plaats voor een meer algemene verantwoordingsplicht achteraf aan de hand van gerapporteerde prestaties.

Centraal in de rapportage van de prestaties door instellingen staan de financiële jaarstukken en het volkshuisvestingsverslag. De gedetailleerde voorschriften omtrent de inrichting van administratie en verslaglegging van voorheen zijn vervangen door de «gewone» voorschriften vanuit het BW en de eis van een accountantsverklaring.

De gemeente toetst de stukken van de instelling en stuurt een samenvatting daarvan door naar het Rijk.

Gemeenten hebben geen zelfstandige sanctiebevoegdheid, maar moeten bij negatieve evaluatie een met redenen omkleed verzoekschrift bij de Minister voor eventuele sancties indienen (BBSH: art. 32 en 39, bezwaar tegen aanmerkelijk belang besluit 36, lid 2). De laatste toetst het gemeentelijk oordeel eerst op redelijkheid alvorens sancties te treffen (BBSH: art. 40–43, voor aanmerkelijk belang besluiten art. 36, lid 3 en 37). Gemeenten kunnen de uitvoering van besluiten van corporaties tegenhouden door aan de Minister het verzoek te doen ze te verbieden.

De Nota van Toelichting wijst er op dat een gemeente afspraken uit hoofde van een afgesloten convenant met een of meer corporaties ook nog op een andere manier kan afdwingen, in het uiterste geval met behulp van een civiele procedure.

materiële invulling

In de Memorie van Toelichting op de begroting 1996 wordt voor eind 1995 onder andere een rapportage aangekondigd over het toezicht op toegelaten instellingen in het kader van het BBSH. Dit zou een referentiekader kunnen vormen voor het gemeentelijk toezicht, dat door de betrokken gemeenten op de WBL is uitgeoefend.

Dit overzicht blijkt op dit moment nog niet beschikbaar.

2.2 Andere niet-winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting (nwi's)

2.2.1 Algemeen

Deze instellingen kunnen vanaf 1976 tot 1988 in aanmerking komen voor geldelijke steun voor de realisatie van woningen, in de regel voor een categoriale doelgroep. Naast woningen voor bejaarden gaat het vooral om huisvesting voor studenten, alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.¹⁴⁵ Zie beantwoording gecombineerd met die van vraag 10

Vanaf 1976 kan het Rijk voor 100% deelnemen in de financiële risico's die de gemeenten lopen bij het garanderen van rente en aflossing van door nwi's aangetrokken kapitaalmarktleningen. In reactie op de aankondiging in de MG 88–32 dat in het vervolg alleen toegelaten instellingen sociale huurwoningen mogen bouwen, melden zich veel nwi's aan voor toelating.

De verhouding tussen Rijk, gemeente en nwi verschilt ten opzichte van TI's, doordat:

¹⁴⁵ De Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting vermeldt voorts dat het ook kan gaan om het verwerven van groepen nieuwe woningen.

- subsidies rechtstreeks van het Rijk worden ontvangen, met andere woorden: zonder de bankiersfunctie van de gemeente;
- nwi's komen – niet als TI's/gemeentelijk woningbedrijven – in aanmerking voor rijksleningen. Daarom zullen ze (klim)leningen aantrekken op de kapitaalmarkt.

Bij de combinatie van garantiestelling door de gemeente met 100%-deelname van het rijk in een eventueel verlies als de nwi de verplichtingen niet nakomt, zullen gemeente en rijk in voorkomende gevallen veelal gelijktijdig door financiers worden aangesproken.

De Nota Toezicht Instellingen Volkshuisvesting uit 1987 constateert: «Vooralsnog ontbreekt voor deze categorie instellingen een stelsel van spelregels, zoals geldt voor andere categorieën verhuurders.» Met dat laatste doelt men op TI's en gemeentelijk woningbedrijven. Daarom ontbreekt een goed inzicht in de financiële risico's die het rijk loopt als gevolg van afgegeven contra-garanties.

De circulaire MG 82-44 is een eerste poging om daarin verandering te brengen, verdere aanscherping volgt in 1988.

2.2.2 Circulaires

MG 82-44

Het bewerkstelligen van terughoudendheid met de inschakeling van nwi's is een belangrijke aanleiding voor deze circulaire. Dat blijkt onder andere uit de eis, dat bij het verzoek om geldelijke steun door de gemeente moet worden aangegeven om welke reden een plaatselijk toegelaten instelling niet optreedt of kan optreden.

Voorts regelt de circulaire financiële voorwaarden en bevoegdheden voor de gemeente als toezichthouder.

De financiële voorwaarden hebben betrekking op het volgende:

- bouwen met toepassing Beschikking geldelijke steun huurwoningen (1975),
- lening aan nwi te verstrekken onder eerste hypotheek,
- voldoende solvabele instelling,
- gemeente dient jaarlijks een jaarrekening met bijbehorende accountantsverklaring te ontvangen om die – na beoordeling – naar het rijk te sturen, waarbij – indien nodig – vermeld wordt welke stappen zijn ondernomen.

De gemeente beoordeelt dus de jaarrekening en kan stappen ondernemen. Voorts geeft de gemeente toestemming voor vervreemden, bezwaren of slopen van onroerend goed van de instelling. Tenslotte behoeft wijziging van de statuten de goedkeuring van de gemeente.

Aan het slot van de circulaire staat nog: «Ten aanzien van niet-winstbeogende rechtspersonen aan welke reeds eerder een gemeentelijke garantie werd verleend en welke rechtspersonen niet voornemens zijn een nieuwe aanvraag om geldelijke steun bij het Rijk in te dienen, acht ik het noodzakelijk, dat deze rechtspersonen in ieder geval voldoen aan hetgeen in deze circulaire vermeld staat ten aanzien van de Financiën (...).» Met dat laatste bedoelt men de toezending van de jaarstukken voorzien van een verklaring van een registeraccountant.

MG 88-32

Deze circulaire uit 1988 kondigt de stopzetting van erkenningen van nieuwe nwi's aan. Voorts wordt van nwi's verwacht dat zij vanaf 1 januari

1990 erkend zijn als toegelaten instelling, indien zij in aanmerking willen komen voor geldelijke steun van het Rijk voor nieuwbouwplannen.

Het toezicht voor bouwende erkende nwi's tot 1990 wordt verder aangescherpt: naast de gemeente, moet de jaarrekening voorzien van accountantsverklaring ook direct naar VROM worden gestuurd. Ook is er sprake van een inzagerecht in de administratie ten behoeve van verslaglegging van en controle op het beheer.

materiële invulling

De Rekenkamer constateert in haar verslag 1991 ten opzichte van 1984 niet alleen veel verbeteringen in de opzet en uitvoering van het toezicht op corporaties en nwi's in het algemeen, maar ook het volgende:

1. Voor maar 52% van de erkende nwi's die onder het regime 82-44 hebben gebouwd, heeft VROM binnen 12 maanden de jaarrekening over 1990 via de gemeenten in kwestie ontvangen. Voor het ontbrekende deel was nog niet gerappelleerd. De Rekenkamer tekent aan, dat dit rappel minder frequent plaatsvond dan bij toegelaten instellingen als gevolg van een ontbrekend geautomatiseerd systeem hiervoor.
2. Erkende en niet-erkende nwi's dienden volgens de laatste circulaires hun jaarrekening ook rechtstreeks naar VROM te sturen. Zij blijken dat na te laten en worden daar ook niet toe aangespoord.

De twee kritiekpunten van de Rekenkamer geven aan dat de betrokken nwi's de verplichtingen uit circulaires – zowel naar rijk als gemeente toe niet al te royaal nakomen. Vaak laten gemeenten het liggen, net zoals het Rijk zelf.

2.3 Gemeentelijk woningbedrijven

Enige aandacht hiervoor is nodig in verband met de kwestie Eygelshoven.

Het kader voor de exploitatie van deze woningen vormt het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting. Noodzakelijk is een afzonderlijke tak van dienst op de begroting, waardoor eventuele voordelige saldi herkenbaar blijven en binnen de volkshuisvesting worden aangewend.

De eerder genoemde Nota Toezicht instellingen volkshuisvesting behandelt de materiële invulling van gemeenten van hun toezicht onder dezelfde noemer als toegelaten instellingen. Korthedshalve kan voor de materiële invulling van gemeentelijk toezicht dus verwezen worden naar 2.1.

Voor de regeling van het toezicht in het kader van BBSH op gemeentelijke woningcorporaties was een wijziging van de Woningwet nodig, waardoor de nieuwe toezichtsverhoudingen op een latere datum dan 1 januari 1993 van kracht is geworden.

3. RIJKSTOEZICHT DOOR MINISTERIE VROM

3.1 Toegelaten instellingen en gemeentelijk woningbedrijven

3.1.1 Vóór-BBSH (tot 1993)

formeel

Het BITV en de regelingen daar omheen geven voorschriften aan instellingen, die betrekking hebben op de toelating, de bestuursstructuur, bestemming van batige saldi, vermogensbeheer, exploitatie van woningen en woongebouwen, inrichting van administratie en verslaglegging. Het Rijk oefent in dit kader toezicht uit door toetsing van jaarverslagen en inspecties. Indien de inspectie daartoe aanleiding geeft kan de Minister van VROM – na een bepaalde procedure met betrokken instanties – aanwijzingen te geven. Worden die niet opgevolgd, dan zijn sancties mogelijk: publikatie van de aanwijzing in de Staatscourant, geldelijke steun t.b.v. nieuwbouw onthouden, de instelling onder curatele van B & W brengen voor het doen van uitgaven of de toelating intrekken.

materiële invulling

In 1984 concludeerde de Rekenkamer een groot aantal tekortkomingen in het rijkstoezicht. Kritiek ontmoet onder andere het achterwege laten van inspectie bij gemeentelijke woningbedrijven, een te lage frequentie inspecties, de achterstand bij insturing jaarstukken en het achterwege blijven van statistische verwerking tot beleidsrelevante informatie, te weinig gebruik sanctieinstrumentarium, geen controle op naleving noodzakelijke maatregelen door instellingen.

De staatssecretaris zegt in reactie op de Rekenkamer toe de formatie/organisatie van het toezicht te verbeteren, gemeentelijk woningbedrijven te inspecteren en een geautomatiseerd beleidsinformatiesysteem te ontwikkelen. In 1991 concludeert de Rekenkamer dat inmiddels maatregelen zijn genomen waarmee voor een groot deel aan de kritiek tegemoet is gekomen.

In de toelichting op de begrotingen van VROM 1988–89 resp. 1989–90 wordt apart verslag gedaan van het aantal uitgevoerde inspecties. Van belang is het onderscheid in «reguliere» en «gerichte» inspecties.

De reguliere inspecties moeten in principe om de 3 tot 4 jaar bij elke instelling plaatsvinden. Gerichte inspecties worden ingesteld naar aanleiding van specifieke problemen.

Het aantal inspecties blijkt uit de volgende tabel (afgeleid uit de genoemde toelichtingen op de begroting resp. verslag Rekenkamer 1991):

jaar	reguliere inspectie	gerichte inspectie
1986	122	
1987	174	32
1988	270	22
1991	330	± 50
mensdagen/inspectie ¹⁴⁶	± 8	± 19 ¹⁴⁵

In 1991 blijkt volgens de Rekenkamer de doelstelling te worden gehaald om eens in de 3/4 jaar een reguliere inspectie bij de 870 corporaties en 240 gemeentelijk woningbedrijven uit te kunnen voeren. Bij de gerichte inspecties constateert de Rekenkamer een werkvoorraad van nog 50 inspecties, die door de onderafdeling Gericht Toezicht in de periode tot 1

¹⁴⁶ Dit gegeven is opgenomen ten behoeve van de beoordeling van de termijnen die de inspectierapporten in het kader van de WBL in beslag hebben genomen.

juli 1993 zou moeten worden weggewerkt. Het gerichte toezicht heeft in de loop der tijd steeds meer betrekking op de problemen die men bij de nwi's tegenkomt.

Nadrukkelijk legt de Rekenkamer de vinger op de voorgenomen veranderingen van de toezichts-, en in het verlengde daarvan, de inspectierollen: «Wel was vanaf 1991 sprake van een toenemend personeelsverloop, zowel bij de centrale afdeling als bij de DVH's, als gevolg van het plan de DVH's en de centrale afdeling elk met 12 begrotingsplaatsen in de komende jaren af te slanken vanwege voorgenomen wijzigingen in de toezichtstaak.» De initiële reorganisatie en daarmee verbonden sterke uitbreiding van het aantal inspecteurs bij VROM om tegemoet te komen aan de kritiek van de Rekenkamer, staat tijdens de grootscheepse reorganisatie bij VROM dus opnieuw ter discussie.¹⁴⁷ Vanaf de begroting 1991-92 doet de Toelichting geen verslag meer van het aantal en type inspecties in de sociale huursector. Dit laatste getuigt van verschoven prioriteiten.

Inhoudelijk is van belang dat de eerste bevindingen in 1988 uitwijzen dat meer aandacht nodig is bij toegelaten instellingen voor beleids-, beheeren onderhoudsplanung, financiële meerjarenramingen en een goede administratieve organisatie. Ook het interne toezicht blijkt niet altijd eenduidig georganiseerd (Begroting 1988-89).

Bepalend voor latere regelgeving in het kader van BBSH zijn opmerkingen in Nota Toezicht instellingen volkshuisvesting over het karakter van het instrumentarium. De mogelijkheden liggen teveel in de uitersten: óf lichte sturing en sancties (overleg, overreding, goedkeuring uitgaven) óf zeer zware sturing en sancties (aanwijzing plus verdergaande sancties). De conclusie is: «Dit sluit niet altijd geheel aan bij de gevarieerdheid van praktijksituaties die in beginsel voor bijsturing of sanctionering in aanmerking komen.»

3.1.2 ná-BBSH (1993 en verder)

formeel

Ook in het BBSH blijft de Minister eindverantwoordelijk voor het toezicht op toegelaten instellingen. De Nota van Toelichting vermeldt: «Het feit dat gemeenten een taak krijgen bij het beoordelen van de prestaties van corporaties laat onverlet, dat de minister ook zelfstandig kan overgaan tot een nader onderzoek bij corporaties en eventueel sancties kan treffen.» Sancties zijn dus niet alleen mogelijk, indien uit nader onderzoek van de minister blijkt dat de gemeente terechte signalen van de noodzaak daartoe heeft gegeven. Ook als informatie van derden (klachten huurders of hun organisaties) of als resultaten van analyse van de kerncijfers van het jaarverslag daartoe aanleiding geven kan actie vanuit VROM volgen.

Net als het BTIV regelt het BBSH inzage in de administratie, de mogelijkheid om – na ingewonnen adviezen – aanwijzingen te geven of de instelling onder curatele te stellen van B & W van de desbetreffende gemeente of intrekking van de toelating.

Statutenwijzigingen behoeven – na advisering van onder andere de gemeente in kwestie – goedkeuring van de minister.

materiële invulling

Net zoals het gemeentelijke toezicht in het kader van BBSH is er ook

¹⁴⁷ Over het effect van de nieuwe ordening in de volkshuisvesting (en de ingrijpende reorganisatie bij VROM in het verlengde daarvan) op de afhandeling van de problematiek is al een werkhypothese geformuleerd.

voor het functioneren van VROM als toezichthouder «in de tweede lijn» geen nadere informatie beschikbaar over de praktijk.

3.2 Andere niet-winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting (nwi's)

formeel

Wat voor gemeenten geldt, geldt ook voor het Rijk. Er ontbreken spelregels voor nwi's die hun bezit uitsluitend voor 1982 hebben gerealiseerd. Het beschikbare sanctie-instrumentarium beperkt zich tot een volledige bouwstop en/of maatregelen die betrekking hebben op restanten in de afwikkeling van geldelijke steun (achterhouden, vertragen). De bouwstop is bij SBDI als middel gebruikt.

Rest in dit soort situaties de mogelijkheid dat VROM als belanghebbende aan de rechter het verzoek doet om het bestuur van de stichting te ontslaan in verband met «wanbeheer» of «handelen in strijd met de statuten» op grond van art. 298 BW. Een bewindvoerder en/of het nieuwe bestuur zou vervolgens over kunnen gaan tot persoonlijke, hoofdelijke aansprakelijkheidsstelling van betrokkenen.¹⁴⁸ De notitie van Blonk van 21 maart 1988¹⁴⁹ resp. de nota Blonk/Biesmeijer van 5 oktober 1988 spreekt de wenselijkheid uit hiermee te dreigen in de richting van het SBDI-bestuur.

Instellingen die na 1982 hebben gebouwd vallen onder het regime van de MG 82-44. De toezichthoudende bepalingen betreffen vooral gemeenten. Het Rijk ontvangt een van commentaar voorzien exemplaar van de jaarrekening, alsmede de verklaring van een registeraccountant.

Op basis van de MG 88-32 moeten nwi's, die bouwen in 1988/89 de jaarrekening ook direct aan het Rijk sturen. In het geval van deze instellingen zijn inspecties mogelijk, alsmede aanwijzingen van de Minister van VROM.

materiële invulling

De circulaire verplichten weliswaar tot toezending van jaarstukken, maar nwi's blijken daar niet royaal gevolg aan te geven. Korthedshalve verwijzen wij naar de conclusies in 2.2.2.

Naast landelijke nwi's verwacht VROM vanaf 1989 erkende, lokale nwi's met dezelfde frequentie te kunnen inspecteren als toegelaten instellingen. Overigens blijken zich in 1990 door toedoen van de MG 88-32 (zonder toelating geen steun van het rijk) zo'n 100 van de 300 nwi's voor toelating te hebben aangemeld.

In 1991 zijn op macro-niveau uitkomsten van een financieel onderzoek onder lokale nwi's bekend. De conclusie daaruit is: «Rekening houdend met de stroom aan verzoeken om toelatingen (die het aantal van de uiteindelijke niet-toegelaten instellingen aanzienlijk doet afnemen), worden geen wettelijke maatregelen op het gebied van toezicht voor deze niet-toegelaten instellingen overwogen.»

De Rekenkamer is in 1991 nogal kritisch over de manier waarop de inspectie bij nwi's die geen toelating aanvragen, is uitgevoerd door VROM. De toezeggingen van de staatssecretaris op dit punt blijken niet in de praktijk gebracht.

¹⁴⁸ In het geval van een toezichthoudend orgaan zou dat ook zonder ontslag al plaats kunnen vinden door de toezichthouders.

¹⁴⁹ Gezien het formele karakter van het stuk hebben wij dit als Bijlage bij deze notitie toegevoegd.

4. INTERN TOEZICHT

4.1 Formele regelingen Toegelaten instellingen (TI's)

Het interne toezicht is in de laatste jaren aangescherpt. Het BTIV wordt in augustus 1991 gewijzigd met een aantal bepalingen, waarvan de meeste ook in het BBSH terugkeren. Hierbij gaat het om onafhankelijkheid van gemeentelijk toezicht (bekleding bestuursfuncties B & W), tegengaan van ongewenste commerciële bindingen, participatie en democratisering.

Het BTIV regelde weinig voor de statuten van een toegelaten instelling op het punt van het bestuur (art. 6 regelt uitsluiting uitzonderlijke honorering of bijzondere voordelen boven vacatiegelden; vermenging toezichthouderschap/bestuur niet verenigbaar met werknemerschap).

In augustus 1991 wordt art. 6 gewijzigd, waarbij onder andere

- B & W van de gemeente in kwestie uitgesloten worden als bestuurders;

- invloed van huurders op samenstelling van bestuur moet ontstaan;
- overleg met huurders minimaal een keer per jaar plaats moet vinden;
- een klachtenprocedure en -commissie moet worden geregeld
- verplichtingen worden omschreven ten opzichte van bewoners-commissies.

In het BBSH is een toezichthoudend orgaan verplicht gesteld, die zorg moet dragen voor «een zekere mate van onafhankelijke interne controle. Die waarborg is een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling naar een overheidstoezicht dat vooral achteraf en op basis van het leggen van verantwoording plaatsvindt.» Het verbod om met bestuursleden arbeidsovereenkomsten komt niet meer voor (mogelijkheid om professionele bestuurders aan te trekken). Als Bijlage III is artikel 7 toegevoegd van het BBSH.

4.2 Formele regelingen Andere niet-winstbeogende instellingen in de volkshuisvesting (nwi's)

Door de circulaire MG 82-44 schuiven de interne verhoudingen bij bouwende nwi's op in de richting van TI's. De statutaire voorwaarden voor rijksbetrokkenheid (erkende nwi's) tenderen naar de eisen voor TI's in het BTIV: ideële doelstelling, vertegenwoordiging verschillende maatschappelijke groeperingen, huurders in bestuur, democratisch beheer en beleid en verhuur aan bepaalde groep. Op dat laatste principe zijn uitzonderingen mogelijk.

In diverse inspecties en contacten van VROM met nwi's komen deze eisen ook terug als randvoorwaarde voor het continueren van rijksbetrokkenheid bij nieuwbouw.

4.3 Materiële invulling

Vrijwel alle instellingen kennen tot halverwege jaren 80 een structuur waarin het bestuur «de baas» is. Er zijn overwegend «uitvoerende besturen» en de directeuren fungeren als paternalistische bedrijfsleiders.

Van goed functionerend intern toezicht is in deze periode eigenlijk geen sprake. Het bestuur voert directie en oefent geen toezicht uit.

Als verzelfstandiging, decentralisatie en deregulering zich tastbaar gaan aftekenen voor de ordening in de volkshuisvesting komen de discussies in sommige instellingen in een stroomversnelling. Sindsdien ontwikkelen instellingen binnen de sector zich in zeer verschillende tempo's.

Wat het interne toezicht in (vooral toegelaten) instellingen betreft is er eind jaren 80/begin 90 enerzijds sprake van enorme professionalisering,

anderzijds van koestering van het – vooral aan de verenigingsstructuur verbonden – amateurisme. Begin jaren '90 wordt in vrijwel elke instelling de discussie gevoerd over:

- de juridische structuur;
- de organisatie van het bestuur/toezicht («modellen»-discussie);
- de verantwoordelijkheden van de «organen»;
- de juridische positie en/of verantwoordelijkheden van de directeur;
- de kwaliteitseisen aan directeuren enerzijds en bestuurders/ commissarissen/toezichthouders anderzijds.

In sommige instellingen gaat dat geruisloos. In andere leidt dat tot complete oorlog. Het is primair een vorm-debat.

Het aantal instellingen dat begin jaren '90 werkt met een goed functionerende professionele interne toezichthoudende structuur is naar onze waarneming zeer gering.

Kortom, in veel instellingen ontbreekt op dit moment een adequaat intern toezicht. Door het BBSH is de regeling hiervan wel in een stroomversnelling gekomen.

		GEMEENTEN	VROM	INTERN
TOEGELATEN INSTELLINGEN (ti)				
< 93 BTIV	formeel	* preventieve toets bep. handelingen * beoordeling verslag/ jaarrekening * goedkeuring wijz. statuten, benoeming vereffenaars	* formeel eindverantwoordelijk * inzage in stukken * reguliere inspecties * gerichte inspecties * aanwijzingen en sancties	aanscherping statuten in 1991 * bestuursfuncties * ongewenste commerciële banden * participatie bewoners * democratisering
	materiële invulling	onbekend, onvoldoende prioriteit, onbenut instrumentarium	* kritiek rekenkamer 84 * verbetering daarna door intensivering reguliere en gerichte inspecties * onduidelijk aantal sancties	sector kent eind 80/begin 90 twee tempo's: * formele professionalisering toezicht/-bestuur vs status quo handhaven * vooral vorm-discussie
> 93 BBSH	formeel	* «eerstelijns» toezichthouder * beoordeling prestaties en jaarstukken * beoordeling aanmerkelijk belang besluiten * geen sancties, maar verzoeken aan minister (schorpende werking) * convenanten	* eindverantwoordelijk * onderzoeken gem. signalen en signalen van derden * inspecties * aanwijzingen/sancties * ontvangst kerncijfers tbv beleidsevaluatie	impuls onafhankelijk intern toezicht via statutaire voorschriften
	materiële invulling	zie toelichting bijlage 7	zie toelichting bijlage 7	zie toelichting bijlage 7
ANDERE, NIET-WINSTBEOGENDE INSTELLINGEN IN DE VOLKSHUISVESTING (nwi)				
bouw < 82	formeel	* geen * alleen obv BW aan te spreken voor huidig beheer * geen geldelijke steun bij nieuwbouw	* geen * alleen obv BW aan te spreken voor huidig beheer * geen geldelijke steun nieuwbouw	* geen voorschriften
bouw 82–88 MG 82–44	formeel	* oordeel solvabiliteit * oordeel jaarrekening en acc. verkl., doorsturen rijk * stappen ondernemen, geen sancties	* beoordeling commentaar gemeenten * inspecties	* ideële doelstelling * maatschappelijke groeperingen * huurders in bestuur * democratisch beheer/ beleid * verhuur aan bepaalde groep
	materiële invulling	onbekend, onvoldoende prioriteit	toenemende frekwentie inspecties	

		GEMEENTEN	VROM	INTERN
bouw >88 MG 88-32	formeel	<ul style="list-style-type: none"> * erkenningen ijk nieuwbouw * beoordeling jaarrekening * inzagerecht administratie 	<ul style="list-style-type: none"> * stoppen nieuwbouw via nwi * directe beoordeling jaarrekening * inzagerecht * aanwijzingen minister * inspecties en overleg 	* eis omzetting in toegelaten instelling als men door wil bouwen, met alle statutaire consequenties
	materieel	onduidelijk	macro-oordeel fin situatie inspecties onduidelijk	substantiële omzetting in ti

Vergelijking saneringsplan interim-manager Kempen met concept-steunaanvraag van de WBL uit 1993

1. Inleiding

De adjunct-directeur van het CFV, Flaman, plaatste in zijn brief van 20 december 1993 een groot aantal kanttekeningen bij de concept-steunaanvraag van 23 september 1993. Daarbij ging het om de volgende punten:

1. een beleids- en activiteitenplan;
2. financiële meerjarenprognose over 10 jaar en liquiditeitsprognose;
3. huurbeleidsplan;
4. perspectieven afstoten woningbezit;
5. perspectieven sloop woningen;
6. perspectieven fusie en samenwerking ter verlichting van de financiële problematiek;
7. bedrijfsbegroting c.q. inzicht in de algemene bedrijfskosten boven de norm met bijzondere aandacht voor de algemene kosten boven de norm en de hoge huisvestingskosten als gevolg van de combinatie van groot centraal kantoor en regiokantoren. Inzicht in de kosten-baten afweging van de decentralisatie van het werkapparaat was nodig.
8. effecten beheer van het Brabantse bezit door NSAW;
9. invloed bruteringsoperatie per 1-1-1995 op de financiële positie van de instelling, waarbij de steunaanvraag aan moest sluiten op de geldende parameters en eventuele afwijkingen nader moesten worden onderbouwd (bijvoorbeeld de invloed op de onrendabele huurkortingen bij de WBL).
10. inzicht in medeverantwoordelijkheid derden, zoals Rijk en gemeenten, moest uitvoerig en zo volledig mogelijk gedocumenteerd aangegeven zijn. Onder begeleiding van alle relevante stukken moest de financiële meerjarenprognose opgesplitst zijn in (a) het SBDI-bezit, (b) Eygelshoven en (c) het overige bezit. Nader inzicht was nodig in de consequenties van de lagere vervroegde aflossing van het Rijk ten opzichte van (maximale) inspanningsverplichting van f 21 mln. De WBL moest aangegeven wat er met de aanbevolen maatregelen van Coopers & Lybrand was gedaan. Aangegeven moest worden waarom de periode na 2001 niet was meegenomen bij de sanering.
11. gemeenten mochten geen belemmeringen zouden opwerpen bij de uitwerking van het saneringsplan.
12. verklaring van een deskundige.

Als rode draad door deze punten liep het ontbreken van een complex-gewijze onderbouwing van de afwijkende opbrengstcapaciteit van het WBL-bezit op punten als:

- huurbeleid en marktpositie: huurniveau en woningwaardering per complex, huurkortingen, lagere huurverhogingen uit het verleden, structurele leegstand, inzicht in probleemcomplexen;
- onderhoudsbeleid, waaronder extra maatregelen voor de verhuurbaarheid, eventueel daarmee verbonden huuraanpassingen en haalbaarheid daarvan.

78 Kanttekeningen van CFV bij de concept-steunaanvraag de WBL d.d. 20-12-1993

2. Steunaanvraag interim-manager Kempen

nog steeds geen complex-gewijze onderbouwing

Kempen constateert in zijn Plan van aanpak van 8 november 1995 en het saneringsplan van 24 januari 1995, dat de WBL nog steeds niet over een integraal voorraadbeheersplan beschikt. De opstelling daarvan acht hij dringend gewenst voor een goede besluitvorming over afstoten van bezit, investeringen in woningen en de mogelijkheden tot activeren.

Het door hem aangetroffen meerjarig onderhoudsplan schoot daar volgens hem in tekort. In hoofdzaak betrof het plan «een externe inventarisatie van te nemen maatregelen, niet gecorrigeerd voor het beleid dat men ten aanzien van de woningvoorraad wenst te voeren.»

Zo is geen rekening gehouden met het afstoten van bezit, mogelijkheden tot activeren, levensduurverlenging (lagere afschrijving) of restwaarde. Ook de hoogte van de investeringen zelf is niet kritisch, per complex, bekeken.

Beleid van een woningcorporatie dient ten minste te bestaan uit de volgende, samenhangende beleidsonderdelen:

- huur- en doelgroepenbeleid;
- onderhoudsbeleid en bepaling van de marktpositie van het bezit met maatregelen voor de toekomst;
- financieel beleid ter bepaling van de mogelijkheden voor continuïteit;
- beleid ten aanzien van omvang en kwaliteit van de organisatie, gezien huidige en toekomstige taken.

Ten aanzien van elk van bovenstaande onderwerpen is door de organisatie van de WBL werk verzet. Geen van de beleidsonderdelen is echter ontwikkeld tot het niveau dat nodig was om de WBL de juiste richting te geven. Tot een samenhangend beleid over de beleidsonderdelen heen is het niet gekomen.

79 Typering meerjarig onderhoudsplan in het Plan van Aanpak van Kempen d.d. 8 november 1995

inzicht in probleem-complexen

Vooruitlopend op een integraal beheersplan wordt in het saneringsplan een grondige analyse gemaakt van 23 complexen met in totaal 1082 woningen die bijzondere problemen opleveren bij de exploitatie. Volgens het plan moeten de huren van deze complexen worden bevroren ten einde de verhuurbaarheid niet verder te schaden. Vooral hierdoor acht het saneringsplan de landelijke huurtrend niet haalbaar voor de WBL. Bij een lagere huurtrend dan waarmee het Plan rekening houdt, acht het plan additionele steunverlening onvermijdelijk (zie ook vervolg).

karakter saneringsplan

In het saneringsplan wordt een samenhangend beleid gepresenteerd voor optimalisering van huurbeleid in een huurbeleidsplan 1996, de verkoop van woningen in een verkoopplan 1996–2000, beheer- en bestuurskosten en de beheersing van de interne kosten in een bedrijfsbegroting 1996. Deze eigen bijdragen aan de sanering (door personeels- en kostenreductie, alsmede verkoop van bezit) leveren in totaal naar verwachting f 19,4 mln. op. De berekeningen sluiten aan op het Beleidsplan 1995 van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en maken – tenzij anders gemotiveerd wordt aangegeven – gebruik van de daarin aangegeven parameters.

Verder wordt er uitvoerig aandacht besteed aan het rentemanagement van de uitstaande leningen.

Eén en ander is in de bedrijfsbegroting vertaald in een financiële meerjarenprognose tot en met 2005. De bedrijfsbegroting bevat ook een kasstroomprognose 1996–2005. Door de ontbrekende informatie per complex bevat de bedrijfsbegroting noodzakelijkerwijs een globale onderhoudsprognose voor 1996–2005. Stilgestaan wordt bij de mogelijkheden van overdracht naar andere regionale of lokale woningcorporaties of een grote landelijke corporatie.

Als bijlage is een rapportage van KPMG opgenomen met bevindingen. De NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) adviseert tenslotte nog in een bijlage over de renterisico's en het rentemanagement.

In het navolgende wordt ingegaan op een aantal opmerkingen uit het saneringsplan van Kempen, dat niet alleen wijst op risico's in de toekomst, maar ook een genuanceerd beeld geeft van de saneringsmogelijkheden die de WBL in het verleden heeft gehad.

huurbeleidsplan

Hierboven is al aangegeven dat optimalisering van de huuropbrengsten van de WBL niet resulteren in een huurtrend op het landelijke gemiddelde. Dat komt vooral door de probleemcomplexen en de veelal slechte prijs-kwaliteit verhouding van dit en ander de WBL-bezit: «Het huurbeleid stelt reeds zware eisen aan de WBL, zodat langs deze weg geen mogelijkheden openstaan.» Deze notie is bij de WBL eerder aanwezig geweest, maar dit werd onvoldoende onderbouwd met inzichten per (probleem)-complex.

verkoopbeleid

Verkoop van een groot deel van de (zeer) dure huurwoningen, die nauwelijks nog in prijs zijn te verhogen of waarbij huurverlaging onvermijdelijk is, zal op termijn een positieve invloed hebben op de te realiseren gemiddelde huurstijging voor het totale bezit. Verkoop van vooral het «versnipperde» bezit met een huurprijs boven de f 750 per maand draagt over het algemeen ook bij aan een verbeterde exploitatie.¹⁵⁰ Een doorlooptijd van drie tot vijf jaar wordt door deskundigen echter als (te) optimistisch beschouwd voor de uitvoering van het voorgenomen verkoopbeleid. Wanneer een te groot aantal woningen in een te krap tijdsbestek op bepaalde lokaties te koop staan, ontstaat immers een prijsdrukkend effect. Ook moeten soms investeringen voorafgaan aan de verkoop, die de nodige voorbereidings- en uitvoeringstijd vergen.

Pogingen om het hoofdkantoor van de WBL af te stoten blijken tot nu toe niets te hebben opgeleverd.

rentemanagement

In het saneringsplan en een bijlage van de BNG wordt uitvoerig aandacht besteed aan de beheersing van renterisico's en het belang van rentemanagement.

Voor zover mogelijk is al vervroegd afgelost.

In de jaren 2001–2003 dient de WBL voor een totaal van ruim f 600 mln niet-vervroegd aflosbare leningen te herfinancieren. De bijbehorende rente-risico-momenten vormen volgens de adviseurs van de BNG een bedreiging voor de continuïteit van de instelling. Zij stellen gerichte maatregelen voor om het risicoprofiel van de uitstaande leningen van de

¹⁵⁰ De de WBL concentreert de aandacht op complexen waarbij de geschatte verkoop waarde ligt boven de indirecte opbrengst waarde. Eventuele toepassing van de rentabiliteitswaardecorrectie voor de aan de woningen gekoppelde leningen vormt een probleem.

WBL sterk te verbeteren. Behoudens inzet van bruteringsubsidies en eventuele verkoopopbrengsten kunnen deze adviezen alleen geëffectueerd worden nadat CFV de gevraagde steun heeft toegezegd en toelating tot het WSW is verkregen. Het CFV stelt echter in zijn besluit van 22 april 1996:

«25. dat de voorstellen die in het saneringsplan worden gedaan voor zogenaamde secundaire steun ten behoeve van het rentemanagement niet passen binnen het kader dat het beleidsplan CFV aangeeft voor steunverlening – zoals ook in het saneringsplan wordt onderkend – en door de WBL dan ook mogelijkheden worden onderzocht om zonder een dergelijke vorm van secundaire steun het renterisico te beperken; dat derhalve dit onderdeel van de aanvraag thans nog niet rijp is voor besluitvorming;

26. dat over de data van uitbetaling van de thans toe te kennen geldelijke steun nadere afspraken met de WBL dienen te worden gemaakt in relatie tot de maatregelen die in verband met het rentemanagement zullen worden genomen;»

Elders constateert Kempen in zijn saneringsplan over de vervroegde aflossing van klimleningen in de periode 2001–2003: «Uitgangspunt van de financiers blijft – onverkort – de rentabiliteitswaarde van de leningen. (...) De sterke rentedaling in de laatste maanden heeft de financiële problematiek van de WBL er merkwaardigerwijs niet eenvoudiger op gemaakt.»

bijdragen en medewerking derden

Op 17 november 1995 zijn in een vergadering tussen delegaties van VROM, CFV en de WBL afspraken gemaakt over de manier waarop de WBL inzicht zou geven in eventuele historische betrokkenheid van derden bij de noodzakelijke sanering. Tijdens dat overleg is overeengekomen dat de WBL kan volstaan met het ter beschikking stellen van gegevens aan het CFV.

Verder doet het saneringsplan verslag van overleg met andere partijen, zoals gemeenten, bewonersvertegenwoordigers, andere corporaties, de vakbonden, de ondernemingsraad en de financiers. Gezien de algemene belangen van de sector acht Kempen het laten meebetalen van financiers «weinig functioneel». Voorts wijst hij de mening af, dat aan gemeenten een financiële bijdrage moet worden gevraagd.

tenslotte

De toekomstige risico's van de WBL blijven aanzienlijk. Het saneringsplan maakt hiervoor enkele exercities, die beogen de orde van grootte van de effecten aan te geven:

- 1% minder huurstijging dan voorzien betekent een negatief effect op het vermogen van f 127 mln;
- 1% meer rente dan in het saneringsplan is aangenomen levert een negatief vermogenseffect van f 81 mln;
- combinaties van dergelijke negatieve trends leveren een nadelig effect van meer dan f 200 mln.

3. Constateringen commissie

1. Tussen 1 september 1995 en 25 januari 1996 slaagt interim-manager Kempen er in om een concept-steunaanvraag voor het CFV te ontwikkelen, die – na marginale wijziging – in maart 1996 ook wordt ingediend. Het saneringsplan komt in hoge mate tegemoet aan de opmerkingen, die het CFV eind 1993 heeft gemaakt. Op 22 april

besluit het CFV om ruim f 100 mln. saneringssteun aan de WBL toe te kennen.

2. Tot op de dag van vandaag bestaat er bij de WBL geen integraal voorraadbeheersplan, waarin per complex het noodzakelijke inzicht met daarop afgestemd beleid is gecombineerd. Wel is er inmiddels een gedegen analyse van 23 probleemcomplexen met in totaal 1 082 woningen beschikbaar (aantal woningen in 1994: ruim 7 500).
3. Optimalisering van huur- en verkoopbeleid en rentemanagement door vervroegde aflossing van leningen kent de nodige haken en ogen. De huurtrend van de WBL zal achterblijven bij het landelijk gemiddelde, de verkoop van versnipperd bezit en te dure woningen vereist de nodige omzichtigheid en vergt meer dan drie tot vijf jaar, en tenslotte, het rentemanagement kan het – naast de inzet van bruteringsgelden en middelen uit verkoop van woningen – niet zonder de externe steun van derden, bijvoorbeeld het WSW, gemeenten of VROM.
4. Over de historische betrokkenheid van derden bij de sanering blijken met CFV en VROM praktische afspraken te maken, waarbij de te sanering instelling zich blijkbaar niet hoeft te mengen in de «schuldvraag van derden». Volstaan kan worden met informatieverstrekking aan het CFV over deze kwestie. De beantwoording van de vraag naar de historische betrokkenheid zelf en eventueel in het verlengde daarvan te ondernemen acties is over te dragen aan «de professionals van het CFV».
5. Bij een voor de WBL nadelige ontwikkeling in de huur- en rentetrend ontstaan aanzienlijke risico's. De orde van grootte van percentuele afwijkingen is een veelvoud van hetgeen met zelfstandige beleidsingrepen is opgebracht. In dat geval is terugkom-risico een terugkom-zekerheid.



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Postbus 30941, 2500 GX 's-Gravenhage
Rijnstraat 8
Telefoon 070-339 39 39
Telefax 070-339 12 41

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Bureau Directeur-Generaal

Aan de Voorzitter van de tijdelijke commissie
onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

BDG 08596001

- 9 MEI 1996

Onderwerp

Reactie op concept-eindrapport

Geachte voorzitter,


Ik heb kennis genomen van uw verzoek om van mij commentaar te ontvangen met betrekking tot de feitelijke juistheid van de tekst van het concept-eindrapport, voorzover het betreft het feitendeel van het concept-rapport.

Hoewel ik uiteraard bereid ben om hieraan mijn medewerking te verlenen acht ik het uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk, dat ook de andere betrokken partijen gelegenheid krijgen om op de feitelijke juistheid van de tekst van het rapport te kunnen reageren.

Ik acht het dan ook wenselijk, dat u mij doet weten dat u ook de andere betrokken partijen gelegenheid geeft op de feitelijke juistheid van de tekst van het concept-eindrapport te reageren. Zodra ik hierop een positief antwoord van u heb ontvangen zal ik mijn commentaar aan u doen toekomen.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
voor deze:
de Secretaris-Generaal,



R. den Dunnen

Bijlagen

Verzoeken bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.

Bijlage 9

**Brief Centraal Fonds van de Volkshuisvesting d.d. 6 mei 1996
inzake toegekende saneringssteun in de periode 1990–1996**

Toegekende renteloze leningen en bijdragen ineens

Gemeente	Corporatie	Soort Toegekend steun	No.	Steunbedrag	Renteloze lening	Bijdrage ineens
Amsterdam	Wcp. Nieuw A'dam (eerste fase) (vervolgsanering) Totaal	B 14-06-93	16	132 100 000	15 370 000	116 730 000
		V 04-09-95	22	270 000 000	44 000 000	226 000 000
				402 100 000	59 370 000	342 730 000
Appingedam	SAW	B 13-12-93	17	6 121 000	6 121 000	
Breda	Wbv. VHV.	B 16-03-92	6	12 534 000	12 534 000	
Delft	Wbv. Delfland (gefuseerd met SDSH, Delft)	P 31-12-91	2	549 600		549 600
Geleen	Stichting Woningbeheer Limburg	V 22-04-96	26	103 000 000	20 000 000	83 000 000
		S 22-04-96	26	166 500	166 500	
's-Gravenhage	Ver. voor Volkshuisvesting Nuts- woningen (gefuseerd met Wbv. 's-Gravenhage)	B 14-06-93	15	15 993 541		15 993 541
Heerlen	Bv. Heerlen	B 05-04-93	12	15 900 000	15 900 000	
		S 18-01-93	8	26 054	26 054	
Helmond	Wbv. De Hoop	P 15-03-93	10	2 634 000	2 634 000	
		S 05-04-93	13	139 466	139 466	
Lelystad	Wstg. De Opdracht aanvulling Totaal definitief	P 31-12-90	1	1 976 685	1 976 685	
		P 10-10-94	19	239 172	239 172	
		B 05-04-93	11	23 441 000	23 441 000	
		S 05-04-93	14	213 047	213 047	
Waterland	Wbv. Meerveld (gefuseerd met ROAC-Huisvesting, Purmerend)	B 12-12-94	20	192 000		192 000
Sas van Gent	Wbv. Sas van Gent Vooruit (gefuseerd met Alg. Zeeuwsch- Vlaanderen, Breskens)	B 18-01-93	9	3 950 000		3 950 000
Zwijndrecht	Stg. VHV Zwijndrecht-Dordrecht	P 18-12-95	23	14 433 000	14 433 000	
Totaal				603 609 065	157 193 924	446 415 1416

B = bedrijfsgerichte steun
P = projectgerichte steun
S = structurele bijdrage
V = vermogenssteun (bedrijfswaarde)



Aan de staatssecretaris van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

's-Gravenhage, 9 mei 1996

Namens de Tijdelijke commissie onderzoek Stichting
Woningbeheer Limburg wil ik graag het volgende onder uw
aandacht brengen.

De commissie heeft heden kennisgenomen van uw schrijven
d.d. 9 mei 1996 inzake uw reactie op het concept-
eindrapport. Dit schrijven is voor de commissie geen
reden ook de andere betrokken partijen de gelegenheid te
geven om op het concept-eindrapport te kunnen reageren.
Het spijt de commissie dat u daarom niet van de geboden
gelegenheid gebruik wil maken om te reageren op de
feitelijke juistheid van de tekst van het concept-
eindrapport. De commissie had de verwachting, dat het in
het belang van zowel de Kamer als de regering zou zijn,
indien het eindrapport geen feitelijke onjuistheden zou
bevatten. Zij leefde tot op heden in de veronderstelling
dat hierover overeenstemming bestond en met uw
medewerkers duidelijke praktische afspraken waren
gemaakt.

Een en ander brengt de commissie ertoe u met klem te
verzoeken het door u ontvangen exemplaar van het
concept-eindrapport en mogelijke kopieën van
(delen van) dit concept per omgaande aan ondergetekende
ter hand te stellen.

Tijdelijke commissie
onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg
Postbus 20018 2500 EA 's-Gravenhage
tel. (070)3183010 fax (070)3183454



De commissie gaat er vanuit, dat u, gezien het voorlopige en vertrouwelijke karakter van de teksten, er persoonlijk op toe zal zien dat alle aanwezige exemplaren worden geretourneerd.

Hoogachtend,

ba.
drs. R.H. van Luyk
griffier van de commissie

Tijdelijke commissie
onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg
Postbus 20018 2500 EA 's-Gravenhage
tel. (070)3183010 fax (070)3183454



Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Postbus 30941, 2500 GX 's-Gravenhage
Rijnstraat 8
Telefoon 070-339 39 39
Telefax 070-339 12 41

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Bureau Directeur-Generaal

Aan de Voorzitter van de tijdelijke commissie
onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw kenmerk

Uw brief

Kennmerk

Datum

BDG 14596001

14 MEI 1996

Onderwerp

Reactie op concept-eindrapport

Geachte voorzitter,

Bij brief dd. 6 mei 1996, CWBL-uit-189, heeft u mij verzocht om een commentaar op de feitelijke juistheid van het concept-eindrapport van uw commissie.

Bij brief dd. 8 mei 1996 heb ik u verzocht ook andere partijen in de gelegenheid te stellen commentaar te geven op de feitelijke juistheden van het concept-eindrapport zonder conclusies.

Het vragen van commentaar beperken tot VROM zou de suggestie kunnen wekken, dat het ministerie in een bevoorrechte positie c.q. uitzonderingspositie zou zijn gebracht ten opzichte van andere in het geding zijnde partijen. Ik hecht eraan iedere schijn in die zin te voorkomen.

U heeft in mijn verzoek, om u moverende redenen, geen aanleiding gezien uw voornemen te herzien om alleen VROM te vragen om commentaar en heeft mij bij brief dd. 9 mei 1996, CWBL-uit-192, doen weten niet aan mijn verzoek te zullen voldoen.

Bij monde van de voorzitter van uw commissie is de Minister en ondergetekende nogmaals uitdrukkelijk verzocht om commentaar te leveren. Vanwege dit feit en omdat ik het ook belangrijk vind, dat er geen onnodige discussie over de feiten behoeft plaats te vinden, doe ik u in de loop van morgen, woensdag 15 mei 1996, ambtelijk commentaar op de feitelijke juistheid van het concept-eindrapport -voor zover het betreft het feitendeel- toekomen.

Ik merk hierbij op dat - gegeven de korte beschikbare tijd - is gestreefd naar zo groot mogelijke zorgvuldigheid en feitelijkheid zonder interpretatie van de weergegeven feiten.

Bijlagen

Verzocht bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het rogningsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te brengen wordt het niet openbaar gesteld dat u bij bezoek aan een VROM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.



Kenmerk
BDG

Datum

Biednummer
2

Ik ga ervan uit dat hiermee uw verzoek dd. 9 mei 1996 om alle beschikbare exemplaren van het concept-eindrapport aan uw commissie te retourneren komt te vervallen.

Ik ga ervan uit dat u in uw eindrapport op enigerlei wijze zult verwijzen naar de correspondentie tussen uw commissie en VROM over deze materie.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

D.K.J. Tommel



**Aan de staatssecretaris van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer**

's-Gravenhage, 14 mei 1996

Geachte heer Tommel,


Namens de Tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg het volgende. De commissie heeft met waardering kennis genomen van uw brief van heden, 14 mei 1996.

Door uw opstelling van de afgelopen week, is het werkschema van de commissie ontregeld. De deadline voor de commissie is morgen, 15 mei. Om technische redenen vraagt de commissie u dan ook dringend, reeds vandaag, uiterlijk 18.00 uur, uw commentaar aan de commissie te doen toekomen. Zonodig in concept, zoals ook te doen gebruikelijk is in het verkeer van de Tweede Kamer richting ministeries bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen. De commissie zegt toe, alleen uw definitieve commentaar te gebruiken ten behoeve van haar eindrapport.

Hoogachtend,

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie
Van Luyk





Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Postbus 30941, 2500 GX 's-Gravenhage
Rijnstraat 8
Telefoon 070-339 39 39
Telefax 070-339 12 41

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Bureau Directeur-Generaal

Aan de Voorzitter van de tijdelijke commissie
onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
		BDG 14596002	14 MEI 1996
Onderwerp	Commentaar op concept-eindrapport		

Geachte voorzitter,

In reactie op uw brief d.d. 14 mei 1996, CWBL-uit-94, en conform de toezegging van de Staatssecretaris in zijn brief van 14 mei 1996, BDG 14596001, zend ik bijgaand toe het toegezegde commentaar.

Het betreft voornamelijk het definitieve commentaar; mocht ik onverhoopt nog onjuistheden/onvolledigheden constateren dan zal ik u daarvan woensdag 15 mei 1996 schriftelijk in kennis stellen.

Hoogachtend,
de Secretaris-Generaal,

Bijlagen

Verzoek bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te brengen wordt het zeer op prijs gesteld dat u bij bezoek aan een VROM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.