



Rivierenwijk Deventer, 2008. Woningcorporatie Rentree heeft dan nog grootse plannen voor wijkverbetering

Woningcorporaties in crisis

Tucht van staat noch markt

De privatisering van de woningcorporaties in de jaren negentig heeft geleid tot grootschalige fraude, omvangrijke schulden en talloze onvoltooide bouw- en leefbaarheidsprojecten. Rijk en sector houden elkaar gevangen in een gemankeerd systeem. Het toezicht heeft gefaald.

door **Guido van Eijck, Hanneke Grutterink, Hans Hindriks, Sara Murawski & Saskia Naafs**

OVERWOEKERD door onkruid leiden verlaten straten en steegjes door de Rivierenwijk in Deventer. Delen van deze buurt lijken nog het meest op een spookdorp. Ruiten zijn ingeslagen, deuren dichtgetimmerd en achtergelaten huisraad ligt lukraak tussen het sloopafval. De gemeente Deventer en woningcorporatie Rentree, die de helft van de huizen bezit, hebben een grote opknopbeurt en nieuwbouw beloofd. Maar na tien jaar plannen maken is alleen de sloop van zeshonderd oude woningen flink gevorderd.

In de Rivierenwijk wonen ongeveer vijfduizend mensen in rijtjeshuizen en portiekflats uit de jaren dertig, zestig en zeventig. De helft van de bewoners is allochtoon en een derde leeft onder de armoedegrens. In 2008 was de Rivierenwijk de eerste krachtwijk waar minister Ella Vogelaar haar handtekening zette onder

een ambitieus vernieuwingsplan. Woningcorporaties in heel Nederland zouden veertig probleemwijken opknappen. Rentree beloofde ruim tweehonderd miljoen euro te investeren, niet alleen in sociale huurhuizen, maar ook in luxe koopwoningen en projecten tegen schooluitval. Bovendien zou de corporatie dertig miljoen meebetalen aan de verbouwing van een drukke provinciale weg die de wijk in tweeën deelt. De Rivierenwijk zou een prachtwijk worden, maar ligt vijf jaar later grotendeels in puin. De leefbaarheid is verder achteruit gegaan. De dromen van de ambitieuze corporatiedirecteur bleken onuitvoerbaar, de plannen voor de Rivierenwijk onbetaalbaar. De directeur verloor zijn baan, de corporatie tientallen miljoenen euro's.

Rentree is niet de enige corporatie waar het misging. In Rotterdam verbouwde Woonbron voor 250 miljoen euro de asbesthoudende

Het onderzoek

De masterclass onderzoeksjournalistiek van *De Groene Amsterdammer* nam alvast een voorschot op de parlementaire enquête woningcorporaties. Wat zijn de structurele factoren achter alle incidenten die de corporatiesector hebben doen ontsporen? Vijf deelnemers deden onder begeleiding van onderzoeker en publicist Marcel Metzje bijna een half jaar onderzoek naar de belangen en machtsverhoudingen in de corporatiesector. Na uitgebreid literatuuronderzoek en een financiële analyse voerden de deelnemers van de masterclass ruim honderd gesprekken met corporatiebestuurders en -werknemers, wetenschappers, accountants, toezichthouders, huurders en politici. Ze deden archiefonderzoek bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis in Amsterdam en brachten bezoeken aan Vogelaarwijken, corporatiekantoren en conferenties. Via groene.nl/corporatie is een geannoteerde versie van dit artikel te vinden. De auteurs zijn bereikbaar voor commentaar en toelichting via corporatie@groene.nl.
► [Kijk op groene.nl/masterclass](http://groene.nl/masterclass) voor meer informatie over de masterclass onderzoeksjournalistiek.

SS Rotterdam tot multifunctioneel hotel en congrescentrum. Het schip zou de corporatie en de verpauperde wijk Katendrecht meer aanzien geven, maar staat drie jaar later voor 29 miljoen te koop. Rochdale-directeur Hubert Möllenkamp scheurde, voordat hij in 2009 werd ontslagen, in een Maserati van de zaak over de trambaan door Amsterdam. In Maastricht vertilde Servatius zich voor 65 miljoen aan de bouw van een nieuwe campus voor de plaatselijke universiteit. De kleine woningstichting Geertruidenberg speelde jarenlang voor provinciaal projectontwikkelaar, totdat de tekorten 45 miljoen bedroegen. Van Hoofddorp tot Dinxperlo en van Lisse tot Zwolle werden corporatiemedewerkers veroordeeld voor miljoenenfraude. Tussen 2009 en 2012 werden door het ministerie 25 fraudezaken bij corporaties in behandeling genomen.

Het meest omvangrijke corporatiedrama voltrok zich vorig jaar bij Vestia, de grootste volkshuisvester van het land. Directeur Erik Staal – salaris een half miljoen – en zijn kasbeheerder Marcel de Vries transformeerden de corporatie tot beleggingsinstituut, waar op grote schaal in risicovolle renteverzekeringen werd gehandeld. Het ontwarren en ontbinden van alle contracten kostte de sector twee miljard. 53 corporaties kochten net als Vestia risicovolle derivaten. Door heel Nederland hebben corporaties sinds 2009

miljarden op hun investeringen verloren: 385 miljoen in 2009, 860 miljoen in 2010, oplopend tot 2,8 miljard in 2011.

Corporaties mochten zich jarenlang uitleven in een semi-publiek schemergebied. Het zijn private ondernemingen die vallen onder verantwoordelijkheid van de staat: gaat het mis, dan staat de overheid garant. Dankzij Vestia dreigt Stef Blok, vvd-minister voor Wonen, het vermogen van de sector af te romen en de corporatie-activiteiten te beperken. Een parlementaire enquête die in april van start ging moet achterhalen hoe de corporaties zo hebben kunnen ontsporen. Koepelorganisatie Aedes, die jarenlang inzette op zelfregulering, bracht onlangs een rapport uit dat stelt dat de sector zijn 'morele kompas' is kwijt geraakt. Maar onderzoek van *De Groene Amsterdammer* laat zien dat achter de misstanden een gemankeerd systeem schuilgaat waarin nooit goed is vastgelegd van wie het volkshuisvestelijk vermogen is, hoe de geschatte 260 miljard euro ingezet moet worden en wie daar toezicht op houdt.

De miljardenruil

Oktober 1993. Op het dertiende-eeuwse landgoed Chateau Marquette te Heemskerk bereiken de onderhandelingen over het loskoppelen van het rijk en de bijna duizend woningcorporaties een hoogtepunt. Door miljarden aan subsidies en leningen en tal van regelingen zijn ze nauw met elkaar verbonden. De verzelfstandiging van de woningcorporaties is de grootste financiële operatie die de overheid ooit heeft uitgevoerd. Aanwezig zijn topambtenaren van het ministerie van Volkshuisvesting en vertegenwoordigers van de gemeenten. Namens de woningcorporaties schuiven de twee koepelorganisaties aan: de Nationale Woningraad en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). De koepels onderhouden korte lijntjes met Den Haag en hebben informanten in gemeenteraden. Behalve belangenvertegenwoordigers zijn het bedrijven: de verhuur van honderden accountants, interim-bestuurders en systeembeheerders aan corporaties en gemeenten levert de Woningraad, de grootste koepel, meer dan de helft van haar zestig miljoen gulden aan jaarinkomsten op.

Initiator van de bijeenkomst in Heemskerk is de cda'er Enneüs Heerma: rasbestuurder, slim onderhandelaar en sinds 1986 staatssecretaris van Volkshuisvesting. Omdat Nederland net is toegetreden tot de Europese Monetaire Unie moet de rijksbegroting op orde worden gebracht. De Nederlandse volkshuisvesting, uniek in Europa, is uitgegroeid tot een dure hobby. Corporaties werden 150 jaar geleden opgericht als kleine verenigingen en coöperaties – private initiatieven van weldoeners om armen te huisvesten. Sinds de invoering van de Woningwet in 1901 zijn corporaties 'toegelaten instellingen' en vallen ze onder verantwoordelijkheid van de staat, die corporaties gebruikte om de woningproductie op te drijven. Dankzij forse subsidies werd het marktaandeel van corporaties steeds

groter. De sociale huursector drukt eind jaren tachtig voor bijna tien procent op de rijksbegroting. Heerma moet de botte bij hanteren. Hij wil in één klap de balans opschonen door een kleine veertig miljard gulden aan uitstaande leningen weg te strepen tegen een zelfde bedrag aan toekomstige subsidies. Aanvankelijk weifelen Woningraad en NCIV. Als ze akkoord gaan raken corporaties een belangrijke geldstroom kwijt, maar tegelijkertijd lonkt de vrijheid. Waar eerst tot op de kleur van de keukenkastjes alles voor de corporaties werd voorgekauwd, kunnen ze binnenkort zelf bepalen hoe ze hun geld besteden. Verwoerd wordt er onderhandeld over de best mogelijke deal. Een klein procentje meer of minder in verwachte huurinkomsten, inflatie en rentestanden betekent een potentieel verschil van honderden miljoenen op de afkoopsom. De man die de berekeningen maakt is Arnold Moerkamp. Hij staat bekend als de 'wandellende rekenmachine' van het ministerie.

Moerkamp, met verstandige blik achter ronde brillenglazen, werkte jarenlang op de departementen van Volkshuisvesting en Gezondheidszorg en is nu voorzitter van het College van Zorgverzekeringen. Naast zijn bureau staat een archiefkast met oude volkshuisvestingsnota's die hij van werkplek naar werkplek sjouwt. Met een indrukwekkende helderheid herinnert hij zich de moeizame onderhandelingen. Toen na een lange dag vergaderen de geuren van whisky en sigaren het vertrek al vulden, stuurde Heerma zijn secondant bij de vergaderpartners langs, 'om nog even met de jongens te gaan praten'. Zijn rekensommetje op de achterkant van een sigarendoos overtuigde uiteindelijk iedereen. *Moerkamp*: 'Midden in de nacht heb ik het convenant toen uitgeschreven. Achter de receptie van het hotel, op de enige computer in een straal van tien kilometer.'

Het was Moerkamp die destijds het idee van een financiële verzelfstandiging bedacht. 'Ik had ooit eens uitgerekend dat het eenmalig anderhalf miljard zou opleveren als je rijksleningen en subsidies tegen elkaar weg zou strepen. Ik ging ermee naar Enneüs Heerma en die vond het wel wat.' Zo kwam 'de bruterij' op de politieke agenda. Het cda zag de operatie ook om ideologische redenen wel zitten. De christen-democraten pleitten al jaren voor een sterk maatschappelijk middenveld, losgekoppeld van de overheid. Ook de pvda (van oudsher dé volkshuisvestingspartij) was voor. Sinds de partij medio jaren tachtig het 'markt-socialisme' had omarmd steunde zij de opkomst van een brede semi-publieke sector. Die eensgezindheid viel ook Moerkamp op: 'Minder bureaucratie, decentralisatie en verzelfstandiging, dat was het klimaat van die tijd. Alles moest naar de markt.' De bruteringsoperatie leverde een daling van de staatsschuld van 1,7 miljard op en halveerde de overheidsuitgaven aan de volkshuisvesting.

Een heel gewone corporatie

Rentree in Deventer is op het eerste gezicht een heel gewone woningcorporatie, met een gemid-

Actuele discussie

Minister Stef Blok wil de corporatiesector flink verkleinen. Corporaties mogen van de VVD'er alleen nog maar bouwen voor lage inkomensgroepen in de eigen regio. Leefbaarheid verdwijnt goeddeels uit hun takenpakket, commercieel vastgoed moet worden afgestoten.

Ook financieel worden de corporaties afgeslankt. Door de invoering van de verhuurdersheffing stroomt in 2013 vijftig miljoen van de corporatiekassen naar het rijk, oplopend tot 1,7 miljard in 2017. Voor het doorrekenen van de plannen schakelen zowel de sector als de overheid hun eigen bureaus in. Het resulteert in totaal uiteenlopende schattingen over het vermogen van de corporaties. Om de heffing te kunnen betalen, worden de huren per 1 juli verhoogd, maar zal ook bezuinigd moeten worden.

Uit alle hoeken klinkt intussen protest. Huurderorganisaties komen massaal op voor hun achterban, corporaties, bouwbedrijven en de vakbond waarschuwen voor een totale investeringsstop, en gemeenten zien met lede ogen aan dat hun belangrijkste partner in de wijkvernieuwing en leefbaarheid wegvalt. Corporatiebestuurders vrezen het ontstaan van nieuwe achterstandswijken.

Dat hadden regeringspartners VVD en PvdA niet aan zien komen. Eind mei uitten ze in het *NOS Journaal* hun ongenoegen over de dreigende bouwstop. Marc Calon, sinds 2009 voorzitter van koepelorganisatie Aedes, is verbaasd over de kritiek. De politiek heeft boter op haar hoofd, vindt Calon: 'Deze situatie was nota bene voorspeld door de eigen toezichthouder van het rijk, het Centraal Fonds.'

In een poging de sympathie van politiek en maatschappij te herwinnen, klinkt vanuit Aedes een luid mea culpa. Volgens een 'onafhankelijk' rapport, geschreven door oud-corporatiedirecteur en voormalig bestuurslid van de koepel Rudy de Jong, heeft een 'collectief moreel kompas' jarenlang ontbroken en was de binding met het publieke belang 'zwak'. Niettemin neemt het rapport geen afscheid van zelfregulering; het heeft vooral aan disciplineren ontbroken.

Het is duidelijk dat corporaties door willen op de ingeslagen weg van zelfregulering. Het toezicht terugbrengen bij het ministerie, zoals Blok voorstelt, vindt Calon een slecht idee: 'Beleid en toezicht onder één dak, dat wordt een grote kleffe bende.'

deld aantal huurwoningen (4200) in een middelgrote stad met 98.000 inwoners. Het hoofdkantoor is een voormalig bankgebouw en heeft okergele vloerbedekking en kleine kitchenettes met goedkope automatenkoffie.

Twee opeenvolgende directeuren, die de corporatie tussen 1989 en 2009 leidden, zien in de verzelfstandiging van de woningcorporaties een kans de middelmaat te ontstijgen. Ten tijde van de verzelfstandiging is Rentree nog onderdeel van de gemeente. Het Deventer woningbedrijf wordt geleid door Peter Waltmann, een bouwkundige met branie, een manager met grote mond en Amsterdamse tongval. Wanneer Rentree in 1994 wordt verzelfstandigd, is ze met haar slecht onderhouden woningen en een tekort van veertig miljoen gulden niet bepaald op de toekomst ingericht. Om het bedrijf weer op de rails te krijgen, worden 225 woningen verkocht, wanbetalers uitgezet en medewerkers aangespoord harder te gaan werken. Al snel na de verzelfstandiging wijst een adviesbureau Waltmann op het bestaan van derivaten, renteverzekeringen die als speculatieve beleggingsinstrumenten kunnen worden ingezet. Waltmann slaat het aanbod af, maar de gemeente zwicht voor de verleiding en verliest negenhonderdduizend gulden.

Voor Waltmann zijn de jaren na de verzelfstandiging als een jongensboek. 'Het waren spannende tijden', zegt hij ruim vijftien jaar later in de rumoerige kantine van kunstcentrum De Leeuwenkuil in Deventer. Hij is inmiddels 61, maar zijn twinkelende ogen verraden hoe fantastisch het was. 'Je moet je voorstellen, met ambtenaren en aannemers gingen we het vliegtuig in om de tuinsteden in Engeland te bekijken. Ik was geen fluit gewend en keek mijn ogen uit. Ik heb daar meteen de deal van mijn leven gesloten. Ik heb drie aannemers tweehonderd woningen laten bouwen voor een prijs waar ze later nog spijt van kregen.'

In vijf jaar tijd maakt de corporatie een ombuiging van ingedutte ambtelijke organisatie naar ondernemer op de Deventer woningmarkt. Aan de medewerkers worden hogere eisen gesteld. 'Het werd allemaal complexer', zegt Waltmann. 'In 1997 hebben we daarom een nieuwe financiële man gezocht. Zo kwam Rinie Teuben binnen, iemand uit de zakenwereld.' Het was het begin van grote problemen.

De overheid treedt terug

Woningcorporaties, decennialang simpele uitvoeringsinstanties van volkshuisvestingsbeleid, kregen de zelfstandige zorg voor ruim een derde van de woningmarkt. Adri Duivesteijn, destijds Tweede-Kamerlid voor de PvdA, was een van de weinigen die zich zorgen maakte om de enorme vrijheid voor 'de grootste huisbaas van Nederland'. Opgegroeid in de Haagse Schilderswijk is hij de pitbullterriër van de sociaal-democraten. In zijn Haagse werkkamer herhaalt hij twintig jaar na dato op docerende toon en met priemende blik zijn standpunt: 'De politiek heeft veel dramatischer dan ik destijds voorspelde elke invloed op de woningcorporaties verloren.



HERMAN ENGBERS / HH

Waar eerst sprake was van sturing door rijk en wethouders, werden we afhankelijk van de welwillendheid van private instellingen. Ik vond het gek dat je de corporaties zoveel geld meegaf, maar tegenprestaties niet in een goede juridische constructie verankerde.'

De verzelfstandiging werd snel en geruisloos doorgevoerd. De machtige koepels hadden in onderhandelingen veel ruimte gekregen om de taken van woningcorporaties zo breed mogelijk te definiëren. Maar de belangrijkste vraag, die van het externe toezicht, bleef gek genoeg onbeantwoord. Staatssecretaris Heerma legde veel vertrouwen in de zelfregulerende kracht van het maatschappelijk middenveld. Het rijk trok dan ook zijn handen van de sector af. Van de tweeduizend ambtenaren die jarenlang op meer dan vijftig verschillende bouw- en subsidieregelingen hadden toegezien, moesten achthonderd man naar een nieuwe baan op zoek. Veel van hen zijn overgestapt naar corporaties, adviesbureaus en toezichthouders. Van de tweehonderd rijksinspecteurs die jaarlijks bij alle corporaties langs gingen en jaarverslagen uitplozen, moest het merendeel op zoek naar ander werk.

Ook gemeenten deden een stap terug. Van oudsher hadden zij nauwe banden met de corporaties. Via de gemeentelijke woningbedrijven was een deel van de sector zelfs volledig in hun bezit. Tot dan verdeelden de gemeenten de subsidies over de corporaties en bepaalden zij wie waar bouwde. Zij werden buitenspel gezet.

Pim Vermeulen was in de jaren tachtig wethouder Volkshuisvesting in Rotterdam. Gezeten aan een grote houten tafel in zijn herenhuis herinnert Vermeulen zich de ambtelijke weerstand tegen de verzelfstandiging: 'Toen de wens naar een stelselwijziging ontstond, dachten wij: waarom? Hebben we het niet goed gedaan? Corporaties waren erg afhankelijk van gemeenten, maar dat veranderde 180 graden. Het is de grote omslag van de verzelfstandiging geweest: wie betaalt, bepaalt.' Met de geminimaliseerde rol van gemeenten liepen de afdelingen volkshuisvesting leeg en verdween de nodige expertise.

Wel kregen gemeenten aanvankelijk de rol van externe toezichthouder toebedeeld. Al vanaf begin jaren tachtig liep de discussie over



HERMAN ENGBERS / HH



VINCENT JANNINK / ANP



Deventer, wijkcentrum Rivierenwijk. Van links naar rechts: 4 februari 2008, minister Vogelaar brengt een werkbezoek en ondertekent een 'chapter' met gemeente, corporatie en bewoners; 12 november 2008, Sybilla Dekker, voormalig VVD-minister van VROM; 25 januari 2009, minister Eberhard van der Laan (Wonen, Wijken & Integratie)

hoe een corporatie beoordeeld moest worden op haar prestaties. Een voorstel van staatssecretaris Heerma van bindende kwaliteitseisen te stellen, werd door de koepels weggevuurd. De sector kwam met een alternatief: een breed omschreven takenpakket dat Heerma overnam en in 1993 vastlegde in het Besluit Beheer Sociale Huursector (vbsH). Corporaties moesten sindsdien voldoen aan brede prestatievelden als huisvesten van de doelgroep en waken over de financiële continuïteit (later zouden daar nog leefbaarheid en zorg en wonen aan worden toegevoegd). Op deze weinig concrete kerntaken bleek het lastig toezicht houden. In 1994 raakten corporaties κ77 (Utrecht), Eigen Haard (Enschede) en Onze Woning (Nieuwegein) in de financiële problemen door derivaten. De Vereniging Nederlandse Gemeenten klaagde over het gebrek aan middelen om zulke ingewikkelde financiële producten te kunnen beoordelen. Daarnaast konden gemeenten corporaties niet op hun prestaties afrekenen.

Tevergeefs verzochten de gemeenten het rijk om steviger sanctiemiddelen. Ze wilden de verzelfstandigde corporaties desnoods kunnen dwingen zich aan hun taken te houden. De koepels reageerden woedend. 'Onmogelijk!' foeterde een medewerker van de Woningraad in een interne memo. Aan de nieuwe vrijheid van de corporaties viel niet te tornen. In het nieuwsblad informeerde de Woningraad haar leden tevreden dat 'aan de taakvervulling geen strikte normen worden verbonden'.

Vrijheidsvechters

Maar de macht van de koepels zou weldra afnemen. Noodgedwongen lieten zij hun grip op de verzelfstandigde corporaties varen, die los van verstikkende regels de markt op trokken.

'Elke maand verkeerde het personeel in spanning met welk wild idee ik nu weer aan kwam zetten'

Vroeger werden corporatiebestuurders die niet goed presteerden direct op het matje geroepen. In hotel De Sparrenhorst op de Veluwe, dat in bezit was van de Nationale Woningraad, werden werknemers met cursussen bijgespijkerd. De uitgebreide koepelondersteuning werd nu overbodig. Corporaties gingen zelf aan vastgoedmanagement en marketing doen en huurden commerciële adviesbureaus in. De koepels fuseerden en gingen onder de naam Aedes in afgeslankte vorm verder onder Willem van Leeuwen, voormalig directeur van het ncrv. Van de ruim duizend werknemers die op de loonlijst van de koepels stonden, bleven er bij Aedes tweehonderd over. Hotel De Sparrenhorst werd verkocht.

Zo kwamen corporaties er helemaal alleen voor te staan. Op afstand geplaatst door rijk en gemeenten, losgezongen van koepels. Opnieuw kwam de vraag op: hoe te controleren of de zelfstandige organisaties hun miljarden aan publiek geld verantwoord besteden? Omdat gemeenten ongeschikt bleken als toezichthouder, besloot Heerma's opvolger Dick Tommel (d66) het toezicht vanaf 1998 bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (cfv) te leggen. Een zelfstandig bestuursorgaan, dat de minister kon gebruiken om heffingen op te leggen. Het cfv hield zich toen al tien jaar bezig met de sanering van noodlijdende corporaties en kreeg de rol van toezichthouder erbij.

Voormalig pvda-penningmeester Jan van der Moolen, een amicale rockliefhebber uit het noorden van het land, werd in 1997 directeur van het cfv. Begin dit jaar nam hij afscheid van het fonds dat hij eigenhandig opbouwde. In zijn huis in Bussum – op tafel een groot fotoboek van The Rolling Stones – herinnert Van der Moolen zich hoe provisorisch de ombouw van het cfv tot toezichthouder verliep. 'Bij mijn aanstelling werkten er vier mensen, allemaal van de koepelorganisaties. Ik ben toen maar gaan rondbellen.'

Corporaties zaten bepaald niet te wachten op een financiële waakhond waarop ze geen invloed hadden. In briefwisselingen met het ministerie beriep de sector zich op zijn wettelijke zelfstandigheid. Bij sancties op corporaties moesten 'de normale rechtsbeschermingsregels die voor elke burger en privaat-rechtelijke organisaties

gelden' van toepassing zijn, schreef de koepel. Liever zetten ze in op eigen alternatieven: intern toezicht en zelfregulering.

Sinds de verzelfstandiging zijn de corporaties verplicht een raad van commissarissen aan te stellen, als tegenmacht voor het bestuur. Om de achterban in het gareel te houden tuigde Aedes daarnaast een voor leden verplichte gedragscode op. Als kers op de taart is er het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw), dat de kredietwaardigheid van corporaties beoordeelt zodat ze met staatsgarantie tegen lage rente geld kunnen lenen. Het wsw werd begin jaren tachtig opgericht door de toenmalige koepels als privaat fonds van en voor de sector. Die verbondenheid is altijd gebleven. De directeur van het Waarborgfonds was tot begin dit jaar de oud-Woningraad-medewerker Roland van der Post. Zijn opvolger Birgitte van Hoesel komt bij woningcorporatie Portaal vandaan. Aedes zetelt nog altijd in de raad van commissarissen en deelnemende corporaties hebben een adviserende stem.

Weeffout in het toezicht

Zo kwamen twee belangrijke financiële instituten lijnrecht tegenover elkaar te staan. Het rijk zette in op het Centraal Fonds Volkshuisvesting, de sector op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Staatssecretaris Tommel hoopte dat het wsw gedetailleerde informatie over individuele corporaties zou delen met 'zijn' cfv. Maar de private kredietverstrekker wsw wilde geen bedrijfsgevoelige informatie delen. Op het voorstel van Tommel om het cfv dan maar het recht te geven eigenhandig de benodigde informatie bij de corporaties op te vragen, schreef de koepel een afwijzende brief: zoveel macht hoorde de nieuwe toezichthouder helemaal niet te hebben. Het cfv moest genoegen nemen met een wsw-certificaat van goedkeuring. 'Meer informatie heeft het cfv niet nodig.' >

Wie zijn de volkshuisvesters?

De Groene Amsterdammer onderzocht de cv's van zestig bestuurders en commissarissen van sectorinstituten Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), koepelorganisatie Aedes en het netwerk van grootstedelijke corporaties De Vernieuwde Stad. Ook topambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de woordvoerders Wonen van de vijf grootste politieke partijen zijn in dit onderzoek betrokken.

Ongeveer een kwart van de functies die deze bestuurders en politici eerder bekleedden, viel binnen de non-profitsector (cultuur, onderwijs, zorg en sociale dienstverlening). De volkshuisvesting meegerekend klimt dit percentage tot boven de dertig. Overheden (nationaal, provinciaal of lokaal) waren in zeventien procent van de gevallen werkgever. Opvallend is het lage aantal bestuurders en commissarissen met financiële ervaring. Hoewel de sector sinds de zelfstandigheid in hoog tempo verzakelijkte en de complexiteit van de financiële vraagstukken toenam, bleef het aantal functies in de wereld van bankiers, beleggers en boekhouders onder vooraanstaande volkshuisvesters steken op 4,7 procent. Wel genoot bijna een kwart van hen een economische opleiding, net iets minder dan het aantal bestuurskundigen. De hogere echelons van de volkshuisvesting bestaan voor tachtig procent uit mannen.

Hoewel van oudsher een PvdA-bolwerk, lijkt de sector te depolitiseren. Waar politieke partijen lang de voornaamste toegang tot de bestuurlijke functies in de volkshuisvesting waren, is nu van iets minder dan een derde van de bestuurders en ambtenaren de politieke kleur bekend. Voor het overgrote deel gaat het hierbij om de drie middenpartijen.

Meest opvallend is de institutionele verwevenheid. Zo is Marc Calon (PvdA) zowel Aedes-directeur als commissaris bij het WSW. In april dit jaar werd voormalig topambtenaar van het ministerie van Financiën, Erik Jan van Kempen, aangesteld als directeur Woningmarkt van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tussen beide banen door was Van Kempen hoofd van de afdeling belangenbehartiging van Aedes.

Van der Moolen hoopte met het cfv als toezichhouder krachtig op te kunnen treden, maar kreeg daarvoor nooit de middelen. Het wsw beriep zich op haar geheimhoudingsplicht, het ministerie volgde deze lijn en vertrouwde op de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Het toezicht versnipperde: de minister controleerde het inhoudelijk functioneren van corporaties, wsw en cfv het financieel functioneren. Een 'weeffout in het systeem', concludeert Van der Moolen achteraf. 'Drie partijen kregen een rol in het toezicht: het ministerie, het wsw en het cfv. En hun onderlinge communicatie is nooit optimaal geweest.'

Eind jaren negentig werd de basis gelegd voor een fundamenteel conflict tussen staat en corporatiesector dat de volkshuisvesting tot op de dag van vandaag beheerst. Het conflict liep zelfs uit op een persoonlijke vete. Aedes-voorzitter Van Leeuwen wantrouwde cfv-topman Van der Moolen, die hij verweet buiten de corporaties om te opereren. Op zijn beurt zag die laatste zich gedwarsboemd in zijn werk als toezichhouder. cfv en wsw, bij elkaar genoeg machtsmiddelen om de sector financieel in het gareel te houden, werkten bewust niet samen.

De goeroe

Bij Rentree in Deventer regeert eind 1998 tevredenheid: de financiën zijn op orde, de Bank Nederlandse Gemeenten roemt de kwaliteit van het management, en de huurders zijn tevreden. Toch is het werk van de corporatie niet voltooid. De volksbuurten rondom de oude binnenstad blijken amper te hebben gedeeld in de voorspoed van de jaren negentig. 'Ik ken een goeroe, een heel goede', zegt de kersverse financieel manager van Rentree, Rinie Teuben, op een ochtend in de vensterbank van de directeurskamer. 'Hij weet wat we moeten doen.'

Zo komt Jan Westenbrink binnen, een 57-jarige voormalige marineofficier uit het Noord-Hollandse Bergen die zichzelf als organisatiefilosoof profileert. In de jaren negentig adviseerde hij grote bedrijven als Koninklijke Hoogovens, Achmea en pensioenfonds ABP over hun bedrijfscultuur. 'Denk in processen in plaats van structuren. Neem vrijheid en verantwoordelijkheid', krijgt het personeel te horen.

De ideeën van Westenbrink sluiten aan bij wat directeur Waltmann opvangt in De Wooncirkel, een praatgroep van elf vooruitstrevende corporatiedirecteuren. Waltmann gelooft sterk dat corporaties meer kunnen dan alleen woningen bouwen en beheren. Ze moeten ook kijken naar de bredere samenhang tussen mensen en hun woonomgeving. 'Elke maand als ik bij De Wooncirkel geweest was, verkeerde het personeel in spanning met welk wild idee ik nu weer aan kwam zetten', zegt Waltmann. Zo experimenteert Rentree als een van de eerste corporaties met het aanbieden van inboedel- en aansprakelijkheidsverzekeringen, stort ze zich op projectontwikkeling en krijgen bewoners beheergelden toegewezen om hun woonomgeving aan te passen. Het ministerie stelt na enige

aarzeling tevreden vast dat 'bij woningcorporaties de nadruk niet meer ligt op bouwen en beheren, maar op wonen in de breedste zin'.

De transformatie van Rentree van eenvoudig gemeentelijk woonbedrijf naar ambitieuze corporatie verloopt niet zonder problemen. Medewerkers krijgen van filosoof Westenbrink vage adviezen, maar weten amper aan wie ze verantwoording verschuldigd zijn. Intussen ontaarden fusiegesprekken tussen Rentree en collega-corporaties uit Apeldoorn en Zutphen in een machtsstrijd waarin de directeuren, de raden van toezicht en Westenbrink strijden om invloed en baantjes in het toekomstige miljoenenbedrijf. Verliezer is Rentree-directeur Waltmann, die in 2003 door zijn raad van toezicht aan de kant wordt gezet. De officiële reden van vertrek is 'verschil van inzicht over de toekomstige bedrijfsvoering'. Volgens Waltmann gaat het om persoonlijke vetes, geldzucht en machtswellust.

Financieel manager Rinie Teuben wordt de nieuwe directeur. De fusiegesprekken worden afgeblazen. Binnen een jaar is het hele managementteam ontslagen, omdat het niet in staat zou zijn zich aan te passen aan de cultuurverandering. Bij Rentree is geen ruimte meer voor tegenspraak.

Wispelturig beleid

Ook op het ministerie van Volkshuisvesting vond in 2003 een wisseling van de wacht plaats. De vvd'er Sybilla Dekker kreeg de leiding over het departement. Net als haar voorganger vvd-staatssecretaris Johan Remkes (1998-2002) verkondigde zij dat de corporatiesector te groot was en de sociale huren te veel door de staat werden gereguleerd. Maar waar Remkes de sector het liefst een kopje kleiner wilde maken door de verkoop van woningen aan bewoners te stimuleren, zwengelde Dekker de sociale nieuwbouw juist aan. En terwijl Remkes pleitte voor een kleinere, maar strakker aangestuurde sector, omarmde Dekker regulering door de corporaties zelf. Het beleid zwakte alle kanten op.

Vanuit het Noord-Hollands provinciehuis, waar Remkes sinds 2010 als commissaris van de koning kantoor houdt, vertelt hij over zijn relatie met de corporatiesector. Ontspannen leunt hij achterover in een Louis Quatorze-stoeltje. Zijn doorrookte Groningse stem weerkaatst tegen het achttiende-eeuwse plafond. Af en toe tikt hij met zijn wijsvinger op de notenhouten tafel om zijn woorden te onderstrepen. Als staatssecretaris in het tweede paarse kabinet wilde hij met een nieuwe Woonwet corporaties afgebakende taken geven en op hun prestaties af kunnen rekenen. Een centraal toezichtsorgaan zou hiervoor zorgen. 'De discussie met de sector hierover verliep buitengewoon moeizaam. De toon van Aedes en de corporatiedirecteuren was: het rijk dient zich hier niet mee te bemoeien.' Ongewenste verstatelijking, was hun oordeel.

Niet alleen de koepel ageerde, ook de Kamer zag niks in het voorstel van Remkes. In de tijd van 'kleine overheid' was deregulering het motto. Terugblikkend zegt hij daarover: 'Met

name in de hoek van het CDA vond men: de verzelfstandiging is helder en daar moet je je niet meer mee bemoeien. Daar heb ik dus altijd anders over gedacht.' Zijn wetsvoorstel kreeg vanuit de Raad van State 'nogal wat negatieve opmerkingen'. Remkes: 'Dat is voor mijn opvolger Sybilla Dekker aanleiding geweest het niet in te dienen. Daar heb ik met gemengde gevoelens naar gekeken. De knoop had toen doorgemaakt moeten worden.'

Sybilla Dekker nam het stokje van Remkes over als minister in een kabinet met CDA en D66. Hoewel een VVD'er in hart en nieren – ze wilde de huren liberaliseren en meer marktwerking in de sector – geloofde ze sterk in de zelfregulerende kracht van het maatschappelijk middenveld: de staat stelt de kaders, maar houdt afstand. Dekker, die onlangs nog een rapport over de toezichtsrol van gemeenten uitbracht en regelmatig Aedes adviseert, legt op landgoed Het Huis met het Blauwe Dak in Wassenaar haar toenmalige visie uit. Onberispelijk gekleed in een gemêleerd wollen mantelpakje vertelt ze: 'Johan (Remkes – red.) had heel sterk de lijn dat corporatiewoningen verkocht moesten worden. Ik vond dat maar een deel van de oplossing. Ik heb altijd gezegd, je moet met een totaalvisie komen.'



Rivierenwijk, 2008

'De discussie met de sector over een centraal toezichtsorgaan verliep buitengewoon moeizaam'

Na een economische dip zat de woningmarkt op slot. Terwijl in 1996 nog dertigduizend corporatiewoningen werden gebouwd, was dit in 2003 gedaald tot een kleine negentienduizend. 'Bouwen, bouwen, bouwen' was Dekkers devies. Ze was niet voor niets zes jaar directeur van het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid geweest. Terwijl ze aanzette tot meer investeren, probeerde ze ook de financiële risico's van de corporaties te beperken met een verplicht *treasury*-statuut dat riskante beleggingsvormen verbood. De corporaties vonden dit idee 'onwennig'. Achteraf lacht de oud-minister erom. De sector wilde niks weten van rijksbemoedigen. 'Terwijl corporaties grote investeringen doen, bedragen waar je u tegen zegt.'

Dekker maakte haar klus niet af. In 2006 kwam er door de Schipholbrand een abrupt einde aan haar ministerschap. Ze was de derde bewindspersoon op rij die het niet lukte het overheidstoezicht te verscherpen, zowel corporaties als Tweede Kamer werkten haar tegen. De sector greep de besluiteloosheid van de politiek aan om nog steviger in te zetten op zelfregulering. Koepelorganisatie Aedes scherpste de gedragscode voor haar leden aan en kwam met vierjaarlijkse visitaties, uitgevoerd door onafhankelijke visitatiebureaus. Geïnspireerd op het accreditatiesysteem in het onderwijs, maar visitaties zijn een stuk minder strikt. Rapportcijfers worden verpakt in vrijblijvende adviezen.

Achteraf betreurt Dekker dat ze haar strengere regels niet heeft kunnen doorvoeren: 'Ik denk dat wanneer de corporaties mijn beleidslijn hadden gevolgd, ze nu een betere positie hadden gehad. Maar ja, zo gaan die dingen.' De politiek heeft met de verzelfstandiging haar zeggenschap uit handen gegeven. De minister kon onderhandelen, maar niet meer dicteren. Voorstellen voor strenger toezicht werden weggeveegd, wetswijzigingen sneuvelden in de kraamkamer.

Door politieke besluiteloosheid kon een ondoordacht systeem blijven bestaan. De afgelopen twintig jaar zaten twaalf verschillende bewindspersonen op de post volkshuisvesting, die elk andere eisen aan de corporaties stelden. De sector laveerde handig door dit zwalkend beleid.

Rentree neemt regie

Een van de weinige plannen die de politieke wisselingen wel overleeft, is de wijkaanpak. Dekker zet in het kader van stedelijke vernieuwing een investeringsplan op voor 56 aandachtswijken. In Deventer kan dit initiatief rekenen op een warm onthaal. Het sterkt de nieuwe directeur Rinie Teuben in zijn overtuiging dat het taakgebied van corporaties verder reikt dan het stapelen van stenen. Teuben maakt plannen voor de grootschalige herontwikkeling van de verpauperde Rivierenwijk, een van de 56 aandachtswijken. Het ministerie van Volkshuisvesting verstrekt in 2003 een subsidie van 277.000 euro voor een participatieproject waarin bewoners, welzijnsorganisaties en ambtenaren enthousiast discussiëren over de ideale wijk.

De gemeente Deventer is dolblij. 'We doorbraken een stroperig proces waarin we met de corporatie onderhandelden over wie wat zou betalen,' zegt voormalig wethouder Ina Adema (VVD), nu burgemeester van Veghel. 'De bewoners zeiden: doe het gewoon. De adviseur die we inhuurden zei hetzelfde. Toen heeft Rentree de regie over de wijkvernieuwing gekregen.'

In 2005 zetten minister Dekker, wethouder Adema en Rentree-directeur Teuben hun handtekening onder een ambitieus uitvoeringsplan waarin sociale cohesie, leefbaarheid en buurtbetrokkenheid top prioriteit worden verklaard. Ook de onafhankelijke visitatiecommissie, een verplicht nummer voor Aedes-leden, moedigt aan. In het verslag dat Rentree in 2005 ontvangt, vraagt de commissie zich af of de corporatie wel ambitieus genoeg is en adviseert ze 'een nieuw onderzoek naar schaalvergroting'.

Rijke corporaties

Corporaties als Rentree konden steeds meer investeren omdat ze het economisch tij groten-deels mee hadden. De jaarlijkse huurinkomsten stegen van bijna zeven miljard in 1994 naar elf miljard in 2006. Over dezelfde periode daalden de jaarlijkse rentelasten van bijna zes miljard naar iets meer dan drie miljard. Dankzij hoge huizenprijzen bracht de woningverkoop een record op van twee miljard euro. De omzet van de sector steeg van elf miljard in 1994 naar veertien miljard in 2006.

Onder het mom van professionalisering fuseerden veel corporaties. In 2006 was hun aantal gehalveerd tot 474, maar ze waren in twaalf jaar tijd een stuk minder efficiënt gaan werken. Op dezelfde hoeveelheid corporatiewoningen steeg het aantal werknemers van achttienduizend naar 25.000. Veel corporatiedirecteuren trakteerden zichzelf en hun medewerkers intussen op een vorstelijk salaris. Het gemiddelde brutosalaris van een corporatiemedewerker was in 2006 bijna verdubbeld (van 35.000 naar 60.000 euro). Bovenop de van oudsher royale CAO's waren marktconforme beloningen gekomen.

De topsalarissen in de semi-publieke sector wekten politieke wrevel. Enkele grote corporatie-ego's lieten zich in steeds duurdere auto's vervoeren. Minister Dekker riep Erik Staal, de alfaman van Vestia, op het matje toen er Kamervragen over zijn salaris kwamen. Met stip voerde Staal in 2006 het ranglijstje van dik betaalde bestuurders aan. Dekker, in terugblik: 'Ik vroeg aan Staal: wat vind je er zelf van? Ik begreep al snel dat daar geen beweging in kwam, dus toen heb ik de raad van commissarissen bij me geroepen, die niet wilde komen. Het hoeft niet, zei ik, maar dan ligt er morgen een brief over jullie in de Kamer.' De minister drong bij de commissarissen aan op ingrijpen, maar kreeg de onbevredigende toezegging dat het salaris van Vestia's volgende directeur wél aan de Balkenendennorm zou voldoen. Bestaande arbeidscontracten konden nu eenmaal niet worden aangepast, zelfs niet op last van de minister. >

De overheid staat garant

Sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector heeft de staat de meeste subsidiekranen dichtgedraaid. Omdat het merendeel van de activiteiten van corporaties niet of onvoldoende winstgevend is, komen ze wel in aanmerking voor staatssteun. De term 'staatssteun' wekt de indruk dat er subsidies worden verstrekt, maar feitelijk houdt staatssteun een bepaald voordeel ten opzichte van andere partijen op de woningmarkt in. Brussel bewaakt het principe van eerlijke concurrentie streng: corporaties krijgen alleen staatssteun voor hun publieke taken.

De belangrijkste vormen van staatssteun zijn de geborgde leningen van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de sanerings- en projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en de lagere grondprijzen die corporaties aan gemeenten betalen. De CFV-pot wordt gevuld door de corporaties zelf, en de (beperkte) grondkorting is niet vreemd gezien sociale woningbouw als grondbestemming onrendabel is. De WSW-borging is voor corporaties van groot belang: doordat de staat borg staat is het makkelijk om bankleningen te krijgen voor investeringen. Bovendien besparen corporaties jaarlijks honderden miljoenen aan rentelasten, omdat ze goedkoper kunnen lenen – in 2012 was dit een kleine negenhonderd miljoen.

Mocht het onverhoopt misgaan bij een corporatie, wordt in eerste instantie het CFV ingeschakeld. Blijkt dat onvoldoende, dan wordt WSW aangesproken, dat garant staat voor ongeveer 3,7 miljard. In het ergste geval zijn de gemeenten en het rijk verplicht renteloze leningen aan het WSW te verstrekken.

In 2012 stond de teller voor geborgde leningen op 87,4 miljard – ongeveer een zevende van het bruto binnenlands product. Vooralsnog heeft de staat nooit bij hoeven springen, maar afgelopen jaar loste De Nederlandsche Bank een waarschuwingsschot: de garanties aan de woningmarkt zouden een aanzienlijk budgettair risico vormen voor de staat. Hoogleraar overheidsfinanciën Bas Jacobs noemt het 'absoluut onduidelijk wat het maatschappelijk voordeel is van het verlagen van de kosten voor corporaties, terwijl de belastingbetaler opdraait voor de risico's'.

Zonnekoninggedrag is niet aan grote corporaties voorbehouden. De baas van het middelgrote Eindhovense Trudo, Thom Aussems, stond in 2011 voor 356.000 euro op de loonlijst en kostte de corporatie daarmee de totale jaarlijkse huur-opbrengst van 75 woningen. In hetzelfde jaar verdeelden 683 corporatiedirecteuren samen ruim 64 miljoen euro, 112 van hen verdienden meer dan de Balkenende-norm.

Ondoorzichtige boekhouding

Terwijl het vermogen groeit, is het steeds onduidelijker waar de corporaties hun geld aan uitgeven. Ze bouwen niet alleen huurhuizen maar ook koopwoningen, zorgcentra en scholen, en investeren onder het mom van leefbaarheid in de gekste dingen, zoals glasvezelnet. Hun commerciële activiteiten brengen zij onder in dochterondernemingen. Hierdoor is er nog minder zicht op hoeveel geld de corporaties hebben en hoe ze het besteden. In 2006 stelde het CFV alarmerend vast dat bij 54 procent van de corporaties met dochterondernemingen onduidelijk is om welke activiteiten het gaat en dat bij 68 procent van de corporaties 'geen risicobeheersingsbeleid valt waar te nemen'.

Een grote uitgavenpost zijn daarnaast de 'onrendabele investeringen': de kosten voor een woning die een corporatie niet terugverdient uit huur. Vroeger financierde het rijk dit onrendabele deel, maar sinds de verzelfstandiging doet de corporatie het zelf. Onrendabele investeringen zijn de laatste jaren enorm gegroeid vanwege hogere grondprijzen en hogere kwaliteitseisen aan woningen. Het CFV houdt de 'onrendabele investeringen en overige verliezen' van corporaties jaarlijks bij, maar geeft in zijn jaarverslagen aan niet precies te weten welke verliezen corporaties onder de troebele vergaarbak afboeken.

Miljoenenstrijd

Na een trits liberale bestuurders zit vanaf 2007 Ella Vogelaar op de post Volkshuisvesting. Een nieuwe minister en weer een nieuwe visie op volkshuisvesting. Ze draait direct een deel van Dekkers dereguleringsbeleid en huurverhogingen terug. Als PVDA'er in het kabinet-Balkenende IV staat ze voor meer sturing vanuit het rijk. Wat Vogelaar wel overneemt is de wijkaanpak, die inmiddels is teruggebracht van 56 aandachtswijken naar veertig prachtwijken. *Vogelaar*: 'Het plan lag al voor me klaar, ik hoefde het alleen uit te voeren.' Waar de minister echter niet op rekt, is dat ze zelf geld bij de corporaties moet ophalen voor haar 'Vogelaarwijken', 2,5 miljard euro in een periode van tien jaar. Als programaminister Wonen, Wijken en Integratie krijgt ze geen budget voor wat het paradepaardje van de PVDA moet worden. Een bijkomend obstakel is dat haar partijleider en minister van Financiën, Wouter Bos, ook op het corporatiegeld aast om zijn begroting volgens Brussel-normen sluitend te maken. De strijd om het corporatievermogen woedt op dat moment op drie fronten. De minister onderhandelt een jaar lang met

de sector, en probeert Bos op afstand te houden. Koepelvoorzitter Willem van Leeuwen heeft ondertussen de grootst mogelijke moeite om zijn verdeelde achterban in het Vogelaar-plan mee te krijgen.

Dik vijf jaar later ziet de oud-minister de humor van haar penibele situatie wel in. In een rumoerige brasserie in haar woonplaats Utrecht vertelt ze met aanstekelijke lach over de confrontatie met Bos en koepelvoorzitter Van Leeuwen. 'Het was een bizarre situatie. Ik had eindeloos met Financiën gesproken, toen ik zei: laten we ze er zelf ook eens bijhalen. Tekenend voor de situatie was dat Aedes en ik aan één kant van de tafel zaten, en aan de andere kant zat Financiën. Terwijl qua eenheid van kabinetsbeleid ik natuurlijk naast Wouter Bos had moeten zitten.' In de media heerste het beeld dat Vogelaar en Van Leeuwen bekechtend over straat gingen, terwijl de minister feitelijk vocht tegen haar partijleider. Bos wilde dat de 2,5 miljard via de schatkist zou lopen, Vogelaar wilde dat het direct naar de sector terug zou vloeien.

Ook Van Leeuwen trapt namens Aedes op de rem als hij lucht krijgt van het plan. Hij is niet tegen een verplichte investering, maar wil niet dat corporatiegeld gebruikt wordt voor andere doeleinden. Van Leeuwen heeft moeite de fikse heffing aan zijn achterban te verkopen. 750 miljoen van de 2,5 miljard moet opgebracht worden door de corporaties buiten de veertig aandachtswijken, en die vinden dat een grote aanslag op hun solidariteitsgevoel. De grootstedelijke corporaties wijzen met een beschuldigende vinger naar 'de dikke dwergen uit de provincie' die niet mee willen betalen en wakkeren het vuurtje aan met een voorstel tot herverdeling. Ondertussen staat Van Leeuwen in een onmogelijke spreidstand omdat hij met Vogelaar en de grootstedelijke corporaties al tot een akkoord is gekomen. Na een jaar soebatten is Vogelaars geduld op. Ze zet een van haar weinige machtsmiddelen in en gebruikt het CFV om het laatste deel van haar heffing op te leggen.

Vogelaar: 'Natuurlijk zijn de corporaties daar dan boos over. Dat begrijp ik ook wel. Maar ja, van tweeën één: of je regelt het zelf, of ik maak gebruik van mijn bevoegdheid om te heffen.' De koppigheid van de minister loont. Het geld voor de wijkaanpak schuift naar haar begroting, waar het veilig is voor de grijpgrage klauwen van het ministerie van Financiën. Wouter Bos schrijft intussen een half miljard bij door de vennootschapsbelasting voor corporaties te verruimen. Van Leeuwen voelt zich belazerd door deze snelle manoeuvre, maar kan er niks tegen inbrengen, en Vogelaar stelt wijselijk geen vragen: 'Ik weet niet hoe Bos dat precies gedaan heeft, dat zijn de geheimen van het ministerie van Financiën. Achteraf bleek ook dat het die vijfhonderd miljoen in de eerste paar jaar helemaal niet ging opbrengen. Dat zijn illustraties van hoe je kunt goochelen met cijfers.'

Toch trekt Bos aan het langste eind. Vogelaar verliest dankzij haar vastberadenheid en wis-selende mediaoptredens het vertrouwen van

haar partij en moet in november 2008 na slechts twintig maanden ministerschap aftreden. Daarmee vervallen ook haar plannen om één toezicht houder met tanden aan te stellen en een mogelijkheid voor de minister om bij falend toezicht in te grijpen. Ook Van Leeuwen, die de Vogelaar-heffing tegen zijn achterban verdedigde, voelt de gevolgen. De interne verdeeldheid in de sector kost hem de kop; hij moet enkele maanden later het Aedes-voorzitterschap gedwongen naast zich neerleggen. Voordat de koepelvoorzitter het strijdtoneel verlaat, mag hij nog even de degens kruisen met Vogelaars opvolger, de jurist Eberhard van der Laan.

Intussen is duidelijk geworden dat corporaties zich ook kunnen verslikken in leefbaarheidsprojecten: Woonbron betaalt 250 miljoen voor het opknappen van de SS Rotterdam, in plaats van de begrote zes miljoen. Eberhard van der Laan moet de losgeslagen corporaties weer in het gareel krijgen. In een bestuurlijk overleg met Willem van Leeuwen staat verbetering van de zelfregulering op de agenda. Of Van der Laan maar even wil tekenen bij het kruisje. Direct zet de nieuwe minister de vertrekkende Aedes-voorzitter op zijn plaats. 'Hoezo zelfregulering? Wij gaan het weer reguleren!' Corporaties zijn er voor mensen met een smalle beurs, niet voor allerlei commerciële avonturen, vindt Van der Laan. De boodschap is duidelijk, het rijk moet vijftien jaar na de verzelfstandiging weer de baas van de volkshuisvesting worden. Maar de vijftien maanden die Van der Laan op Volkshuisvesting zit blijken te kort om beleid te veranderen. Ook van de plannen van deze minister komt weinig terecht.

Minister Van der Laan heeft wel tijd gemaakt om in de Rivierenwijk in Deventer langs te gaan. Op 26 januari 2009 schaaft hij zich in het rijtje bewindslieden dat Rentree als voorbeeld voor de sector stelt. 'Het gaat hartstikke goed, jullie lopen voorop', zegt hij. Een jaar eerder heeft minister Vogelaar in Deventer haar eerste krachtwijkencharter getekend: een overeenkomst met de gemeente over concrete afspraken en doelen in de Rivierenwijk. Tijdens haar bezoek merkte ook Vogelaar op 'hoe voorbeeldig de wijze is waarop Rentree het voortouw neemt'. Terwijl ze door de wijk slenterde, passeerde ze een metershoog mozaïekportret van voorganger Dekker, door de Rivierenwijkers op een gevel aangebracht. In Deventer is het gezag een graag geziene gast.

'Door te pronken met externe steun suste directeur Teuben van corporatie Rentree de raad van toezicht in slaap'



HERMAN ENGBERS / HH

September 2007. Portret van voormalig minister Sybilla Dekker op een dichtgemaakt huis in de Rivierenwijk

Rentree heeft intussen toegezegd tweehonderd miljoen in de Rivierenwijk te investeren. Er komen woningen die op het water drijven, een multifunctioneel wijkcentrum over de provinciale weg en ruim vijfhonderd nieuwe sociale huurwoningen. De corporatie investeert bovendien 27 miljoen in leefbaarheidsprojecten tegen schooluitval, werkloosheid en ongezonde leefgewoonten. Dat is tien keer zoveel als de gemeente.

De investeringen in de Rivierenwijk bedragen tien keer de jaarlijkse huuromzet en bijna het gehele eigen vermogen van de corporatie. Maar voor directeur Teuben zijn de plannen pas het begin. 'Over ons eigen vermogen heb ik een duidelijke mening', zegt hij tijdens een zelfbelegd symposium in september 2007. In vier grafieken toont de directeur triomfantelijk hoe Rentree wel zevenhonderd miljoen kan investeren, door niet te rekenen met de historische kostprijs maar 'met de marktwaarde van ons bezit'. Om alle projecten mogelijk te maken, koopt Rentree voor zestien miljoen aan landbouwgrond terwijl het onduidelijk is of er ooit op gebouwd kan worden. De daadkracht gaat gepaard met toenemende risico's. De juridische structuur van Rentree lijkt anno 2008 nog het meest op een kerstboom en bestaat uit negen bv's, een nv en een vof. Het aantal dochterondernemingen is ruim twee keer zo groot als dat van een gemiddelde corporatie. Door uitbesteding van werk exploderen de loonkosten tot drie keer het landelijk gemiddelde. Achter de prestigieuze plannen schuilt een tijdbom.

Risicoloos lenen

Rentree is niet de enige corporatie die op grote schaal grond aankoopt. In 2009 bezitten alle corporaties samen 4800 hectare bouwgrond. De geschatte waarde van hun grondposities is twee

miljard euro, een verdubbeling ten opzichte van 2006. Ter vergelijking: gemeenten bezitten dertien miljard aan grond en ontwikkelaars slechts één miljard. Vanaf 2009 daalde de waarde van deze grond. Corporaties moesten er een kleine zeshonderd miljoen euro op afboeken.

Dat corporaties zoveel kunnen investeren komt mede doordat ze met overheidsgarantie tegen lage rente kunnen lenen. De garantstelling rust op het goedkeurend stempel van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Het wsw huist in drie identieke grijze torens op bedrijventerrein Arenapark in Hilversum, waar tot een jaar geleden ook Aedes was gevestigd. In een grijs verleden deelde het wsw nog een pand in Huizen met de latere toezichthouder Centraal Fonds Volkshuisvesting, maar de wsw-directie wilde met de tijd mee en introduceerde het nieuwe werken, waarvoor in Huizen geen plek was. De omheinde moloch in Hilversum doet nog het meest denken aan Fort Knox. Met het verschil dat daar voor miljarden aan tastbaar goud ligt, terwijl het wsw slechts garanties biedt aan banken en andere kredietverstrekkers die aan corporaties lenen. In 2007 stapte het wsw over op een nieuwe, simpeler manier van krediet beoordelen. Waar voorheen naar concrete projectplannen werd gekeken, vormt vanaf 2007 de algehele financiële conditie van de corporatie de basis voor het verlenen van een kredietgarantie. Corporaties maken dankbaar gebruik van deze versoepeling. Tussen 2006 en 2012 stijgt het bedrag waarvoor de overheid garant staat van 59,7 miljard naar 87,4 miljard euro, een zevende van het bruto binnenlands product. Ter vergelijking: in 1994, aan de vooravond van de verzelfstandiging, stond de teller van het wsw op 2,6 miljard euro. De omvangrijke corporatiesector

De idealistische en de nuchtere corporatie

Hoewel excessen de media domineren, betreft het slechts een minderheid van corporaties. Lang niet overal hebben overijverige directeuren te grote risico's genomen. Bij de Tilburgse Woningstichting (Tiwos), die zeventienduizend woningen beheert, gaat het bijvoorbeeld goed. Medewerkers, huurders, de gemeente en een onafhankelijke visitatiecommissie zijn alle tevreden. Zelfs de aangekondigde corporatieheffing van minister Blok, die de Tilburgse woningstichting meer dan zes miljoen euro per jaar gaat kosten, kan Tiwos betalen. 'Die heffing is het probleem niet, maar ik maak me nogal zorgen over de toekomst', stelt directeur René Scherpenisse. 'Ik wil niet dat een aantal incidenten bij corporaties het hele stelsel ter discussie stelt, inclusief de rol die corporaties spelen in leefbaarheid.' Tiwos gaf in 2011 met 1,9 miljoen euro ruim twaalf keer meer aan leefbaarheid uit dan vergelijkbare corporaties. Bij koepelorganisatie Aedes zit Scherpenisse sinds vorig jaar in het bestuur als vertolker van een 'onversneden volksverheffingsverhaal'. Corporaties hadden nooit van de markt moeten zijn, vindt hij. Scherpenisse is oprichter van een netwerk voor geëngageerde corporaties, MOOI. Dat staat voor Maatschappelijk Ondernemen Onze Inspiratie. Hij reist door het hele land, als zending voor de betrokken corporatie.

Ook corporatie De Vooruitgang (elfhonderd woningen) in Volendam heeft zich nooit laten meeslepen door groothedswaanzin. Directeur Fred de Boer schuifelt op sokken door zijn kantoor; een blessure opgedaan op het voetbalveld. Wat de financiën betreft hanteert De Boer een simpele stelregel: als het bestuur en de raad van toezicht het niet begrijpen, dan doen we het niet. 'Die derivaten kwamen er hier dus niet door', zegt hij. 'Je moet beseffen dat je met maatschappelijk kapitaal werkt. Ik zeg altijd: wat doe je thuis? Als je het aan de keukentafel niet kunt uitleggen, dan moet je het niet doen.' Aan megalomane projecten en dikke Maserati's waagt hij zich niet, 'dan trekken ze me hier zo over de balie'. Maar net als elke corporatie moet ook De Vooruitgang inbinden en een fors bedrag aan verhuurdersheffing betalen. 'Het is oneerlijk, pure diefstal', zegt De Boer. 'Anderen maken er een potje van en wij worden ervoor gestraft.'

kost de Nederlandse staat na de verzelfstandiging nauwelijks geld, maar het bedrag waarvoor rijk en gemeenten garant staan is in korte tijd schrikbarend gegroeid.

Vertroebeling en riskant gedrag

Terwijl het wsw de kredietbeoordeling versoeperde, de corporaties tientallen miljarden extra leningen aangingen en het risico van de staat dramatisch toenam, werd het zicht op de financiële conditie van de sector slechter.

Die vervaging wordt bewust in stand gehouden. Zolang niemand weet hoeveel geld er in de sector omgaat, blijft ruimte voor onderhandelingen op heffingen en belastingen bestaan. Corporaties hebben drie methoden om hun vastgoed te waarderen. Vóór de verzelfstandiging was de waarde van een huis de prijs waar de corporatie het voor gebouwd of gekocht had: de *historische kostprijs*. Maar na de verzelfstandiging deed de *bedrijfswaarde* haar intrede: het bedrag dat het huis in een periode van dertig tot vijftig jaar aan verwachte huurinkomsten zal opbrengen. Dezelfde woning kon ineens anderhalf keer zoveel waard zijn. Omdat de bedrijfswaarde veel ruimte biedt aan eigen invulling, wordt ook gewerkt met *marktwaarde*, de actuele waarde van een huis in verhuurde staat. De waardering van het vastgoed in 2011 liep door al die verschillende waarderingen nogal uiteen: van 108 miljard berekend op bedrijfswaarde tot 260 miljard op basis van marktwaarde.

Banken en financieel adviseurs sponnen garen bij de corporatierijkdom. Ze verkochten corporaties steeds ingewikkelder financiële producten. 161 corporaties gebruikten derivaten. Op zich niet kwalijk, maar 53 corporaties kozen net als Vestia voor een risicovolle variant. Halverwege 2012 moesten ze vijfhonderd miljoen aan voorlopige verliezen nemen. Ondanks het troebele financiële beeld en de hoge risico's bleven betrokkenen de gevaren onderschatten. Het crv waarschuwde herhaaldelijk dat de accountantscontrole onder de maat was voor een sector waar zoveel geld in omgaat. In 2011 waren 26 accountants verantwoordelijk voor 314 corporaties. De top-drie accountants vertegenwoordigde samen zelfs zeshonderdduizend sociale huurwoningen. Accountants bleven ervan uitgaan dat een corporatie niet failliet kon gaan. 'Zodra een accountant hoorde dat het wsw garant stond, wist hij genoeg', zegt Gerben Everts, bestuurder van de Autoriteit Financiële Markten. De echt goede rekenmeesters van bijvoorbeeld KPMG en Deloitte werden niet op de 'veilige' corporaties gezet. Maar ook het interne toezicht schoot tekort. Volgens het crv ontbrak het de raden van toezicht nogal eens aan (zelf) kritiek en kennis van volkshuisvesting.

Woondroom blijkt waanidee

De weinige critici die er zijn, voeren soms jarenlang een eenzame strijd. Dat gebeurt ook bij Rentree. 'Door te pronken met externe steun suste Teuben de raad van toezicht in slaap', blikt Aldert Dreimüller terug. Hij trad in 2006 toe

tot Rentree's raad van toezicht, maar hield het na negen frustrerende maanden voor gezien. 'Het amateurisme regeerde in alle geledingen: begrotingen werden met twintig procent overschreden, notulen van vergaderingen kwamen soms pas maanden later. Niemand keek er raar van op.'

In 2009, als Rentree al voor honderden miljoenen aan plannen in voorbereiding of uitvoering heeft, heropent een nieuwe commissaris de discussie. De ambitieuze projectadviseur Eric Kemperman vindt dat de jaarrekening over het voorgaande jaar een veel te rooskleurig beeld schetst. Directeur Teuben probeert de raad te overtuigen met sheets vol cijfers die op feiten lijken. De accountant zwijgt wanneer de bedrijfsvoering ter sprake komt, ook al zijn de bedrijfslasten in drie jaar tijd verdrievoudigd. Het bespreken van de jaarrekening duurt tot diep in de nacht en eindigt pas als de betrokkenen met ruzie uit elkaar gaan.

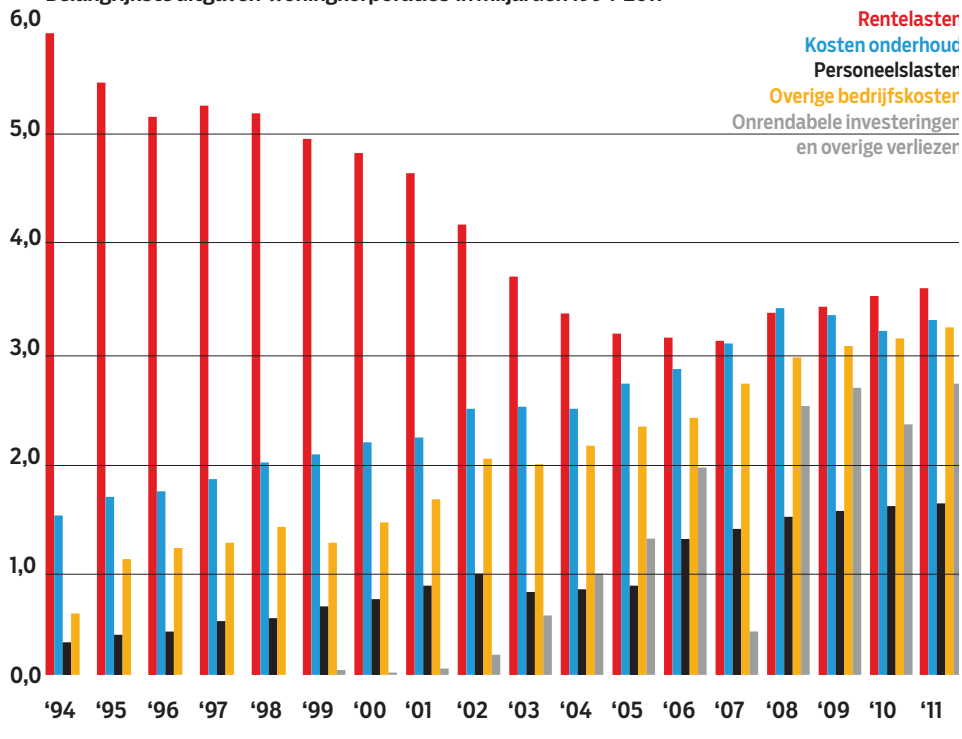
Enkele maanden later krijgen de critici alsnog de overhand. In vertrouwelijke gesprekken klagen steeds meer medewerkers over de dominantie van de directeur. Ook bij de gemeente slaat tevredenheid om in twijfel. Zelfs het wsw vindt de financiële situatie van Rentree te slecht om nieuwe leningen te borgen. In september 2009 graaft Teuben zijn eigen graf. Hij huurt de Deventer schouwburg af om een pamflet te presenteren over de successen van zijn corporatie, met prominente gastsprekers als Sybilla Dekker en cda-Kamerlid Bas Jan van Bochove. Daarmee verspeelt hij zijn laatste steun in de raad van toezicht. 'Veel ambitie, geen realiteitszin', concludeert voorzitter Kemperman. Een maand later wordt Teuben op non-actief gesteld. Het eigen vermogen van Rentree moet met 65 miljoen euro – ruim een vijfde – naar beneden worden bijgesteld. Alle plannen, inclusief die voor de Rivierenwijk, kunnen in de prullenbak.

Toezicht faalt

Corporaties in het hele land lopen door de economische recessie tegen de grenzen van hun investeringsdrift aan. In de zomer van 2011 barst de zeepeel van Vestia, met 89.000 woningen de grootste huisvester van het land. Kasbeheerder Marcel de Vries beheert in één Excel-bestand voor 23 miljard aan derivatencontracten, meer dan alle andere corporaties samen. Als de rente scherp daalt, dreigt Vestia failliet te gaan. Doordat de sector bijspringt kan Vestia voor twee miljard euro haar derivatenportefeuille afkopen. Het is de grootste financiële stroop ooit: ruim driemaal de jaaromzet van Vestia.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting was al sinds 2008 op de hoogte van de derivatenportefeuille van Vestia. Maar oud-directeur Van der Moolen kan sinds zijn vertrek niet vaak genoeg benadrukken dat het crv, de toezichthouder namens de minister, geen macht heeft. 'Het crv heeft niet de formele bevoegdheden die een toezichthouder zou moeten hebben. Het kan niet besluiten de financiering van een corporatie stop te zetten.' Het Waarborgfonds Sociale Woning-

Belangrijkste uitgaven woningcorporaties in miljarden 1994-2011



bouw kan dat wel, maar roept dat het geen toezichthouder is. *Van der Moolen*: 'Ik loop niet weg voor mijn verantwoordelijkheid, maar het is een ongelooflijk rare wirwar van partijen geweest. Voor niemand was duidelijk wie nu wat deed.'

In het ufo-achtige gebouw van Vestia in Rotterdam zit Gerard Erents, een voormalig accountant die altijd het hoofd koel houdt. Erents werkte voor de Woningraad, het wsw, en werd ingehuurd door het cfv. Als het crisis is wordt hij ingevlogen om puin te ruimen, zoals bij Rochdale en nu ook bij Vestia. 'Een kind had dit kunnen zien aankomen. Tegenover vier miljard aan leningen stond een portefeuille van 23 miljard aan derivaten. Of het nou intern toezicht is, wsw, cfv, of het ministerie, iedereen heeft zitten slapen. De accountant had scherper moeten kijken en het hoofd financieel had het kunnen verbieden.'

Terwijl achteraf iedereen naar elkaar wijst, legt Erents de vinger op de zere plek: 'Dat het cfv op het wsw vertrouwd, moeten ze zelf weten, maar zij zijn de financieel toezichthouder. En als het wsw aangeeft naar derivaten te kijken, moet het dat ook doen. Beide hebben boter op hun hoofd. Je kunt je niet achter elkaar verschuilen. Er hadden allerlei rode lampen kunnen gaan branden, maar iedereen vond dat

Vestia goed werk deed. Niemand wilde slecht nieuws horen.' Dat geldt ook voor het ministerie, dat eindverantwoordelijke is. Het departement werd meermalen gewaarschuwd, maar na alle reorganisaties is nog maar tien fte gereserveerd voor het rijkstoezicht op de corporatiesector.

Gemankeerd systeem

Het zou gemakkelijk zijn misstanden te bagateliseren met de geruststellende gedachte dat het grootste deel van de corporaties weinig tot geen problemen heeft. Maar de incidenten zijn uitwassen van een gemankeerd systeem. Na de verzelfstandiging gingen corporaties steeds minder efficiënt met hun geld om en vertroebelde het zicht op hun financiële toestand. Hun wettelijke takenpakket laat ruimte voor allerlei risicovolle nevenactiviteiten en het toezicht hierop is in handen van organisaties die elkaar diep wantrouwen en avontuurlijk gedrag van corporaties eerder hebben aangemoedigd dan afgeremd. Het meest verontrustend is misschien nog wel dat excessen zich konden voordoen onder het oog van drie toezichthoudende instanties, tweeduizend commissarissen, vijf visitatiebureaus en een scala aan codes en commissies.

Al twintig jaar woedt een verhitte machtsstrijd over het aanzienlijke corporatievermogen dat de overheid haastig uit handen gaf. Het rijk wilde in 1994 van veertig miljard gulden schuld af, maar kreeg daarvoor 87,4 miljard euro risico terug. Een bedrag waar voornamelijk geen limiet op zit. De Nederlandsche Bank loste hierover in 2011 al een waarschuwingsschot. De garantstelling voor de woningmarkt vormt 'een aanzienlijk budgettair risico'. Echt zelfstandig werden de corporaties nooit. Het subsidie-infuus maakte

plaats voor een onbeheersbare schuldenlast waar de belastingbetaler voor opdraait wanneer het fout gaat.

Over de fundamenteën onder het corporatiebestel – besteding van vermogen en toezicht – viel altijd te onderhandelen. Bewindspersonen kozen consequent voor minder regels en kortetermijndoelstellingen, de corporaties voor het verdedigen van hun verworven vrijheden. Het beleid van twaalf bewindslieden, die het geld van corporaties nodig hadden om de overheids-schuld terug te dringen, de woningproductie aan te jagen of om wijken te verbeteren, zwalkte alle kanten op. PvdA-senator Adri Duivesteijn, die destijds als een van de weinigen waarschuwde voor een losgeslagen sector, heeft gelijk gekregen maar beleeft daar nauwelijks plezier aan. 'We zijn al jaren bezig te repareren wat in het begin niet goed geregeld is. Het eigenaarschap is er niet meer, de corporaties zijn *footloose*.' Met de verzelfstandiging werden corporaties bedrijven, gemeenten stakeholders en huurders consumenten, maar had niemand nog inspraak.

Epiloog

In 2012 komt Sybilla Dekker, de voormalige heldin van de Rivierenwijk, nog één keer terug naar Deventer. In een bulldozer. Eigenhandig sloopt ze de woning waarop haar metershoge beeltenis al vijf jaar prijkt. Na bemiddeling van Dekker hebben de gemeente en Rentree hun plannen voor de Rivierenwijk herschreven: geen groot winkelcentrum, geen waterwoningen, geen plein over de weg. Het leefbaarheidsbudget is tien keer kleiner, op buurtbeheerders wordt fors bezuinigd. Aan het eind van het jaar moet het aantal medewerkers van Rentree zijn teruggebracht van 46 naar 36. De ontslaggolf vormt het slotstuk van een koerswijziging en saneringsoperatie die drie jaar hebben geduurd.

De nieuwe directeur van Rentree, Liesbeth van Asten, is in alles de tegenpool van haar voorganger. Geen dromer uit de zakenwereld, maar een pragmatische planoloog met een onderwijsachtergrond. Van Asten praat over excelleren in eenvoud, duidelijkheid en degeelijkheid. 'We beperken ons tot de dingen waar we goed in zijn', zegt ze in haar bescheiden directeurskamer.

In hun nieuwe realiteitszin hebben de gemeente en Rentree elkaar opnieuw gevonden. Samen trekken zij ten strijde tegen de Haagse heffingen en regeldruk. Op 22 mei 2013 staan Van Asten en wethouder Jos Pierey (PvDA) te midden van veertig belangstellenden trevreden naast elkaar op een braakliggend terrein midden in de Rivierenwijk. Elf jaar na de eerste plannen, zeven jaar na de eerste sloop, vier jaar na het barsten van de bubbel, gaat de bouw in het hart van de Rivierenwijk eindelijk van start.

Een goud geverfd kanon staat in de modder. De kanonnier drukt op een rode knop en met een luide knal schieten salvo's confetti de lucht in. De toekomstige huurders kijken weifelend toe, terwijl hun kinderen uitgelaten achter de gekleurde snippers papier aanrennen. ♦

'Het is een ongelooflijk rare wirwar van partijen geweest. Voor niemand was duidelijk wie nu wat deed'