



Huizerstraatweg 117-A
Postbus 5075
1410 AB Naarden
Telefoon 035 - 69 54 070
Telefax 035 - 69 54 080
Internet <http://www.cfv.nl>
e-mail info@cfv.nl

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
t.a.v. de minister voor Wonen, Wijken en Integratie
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Ons kenmerk
JM/MV/08.0173

Onderwerp
Woonbron en de 'SS Rotterdam'

Naarden, 28 maart 2008

Geachte mevrouw Vogelaar,

24

VR 1087

20

908034225

Toewijzing in jour: 1° 15/09 2° 3/13 3° 8L

3° 11/11

4° 11/11

Na behandeling retour archief

Deponeren dd.

In het laatst gehouden bestuurlijk overleg van 10 maart jl. is kort stilgestaan bij de ontwikkelingen bij woningcorporatie Woonbron en de door haar aangeschafte boot, de SS Rotterdam. Ter informatie wil ik in deze brief een beeld schetsen van de stand van zaken, zoals die op dit moment bij het Fonds bekend is. Dit beeld is gebaseerd op gesprekken met een lid van de Raad van Bestuur van Woonbron en op een onderzoeksrapport van Deloitte dat ons op 20 maart is verstrekt door Woonbron.

Op 1 februari van dit jaar heeft een lid van de Raad van Bestuur van Woonbron het Centraal Fonds geïnformeerd over de toen bekende stand van zaken bij de ombouw van de SS Rotterdam. Er was duidelijk sprake van crisismanagement en een aanpak waarvan in een eerder overleg van begin november 2007 nog geen sprake was. Op dat moment was wel sprake van forse stijgingen van kosten, maar werd ook nog steeds gesproken door en binnen Woonbron van een 'acceptabele businesscase'. In het gesprek van 1 februari is de afspraak gemaakt dat de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen eerst zelf het opgedragen onderzoek aan Deloitte Forensic and Dispute Services zouden afronden, maar dat het Fonds geïnformeerd zou blijven worden. Inmiddels beschikt het Fonds over het rapport van Deloitte dat op 27 maart besproken is tussen de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. Uit aan het Fonds verstrekte informatie blijkt dat de aanvankelijke investering van € 6 miljoen, die met een partiële deelname in dit bijzondere project een in eerste instantie beperkt risico voor Woonbron zou betekenen, thans is uit gekomen op een mogelijke totale investering van € 157 miljoen waarbij Woonbron, als 100% eigenaar en 100% financier, het volledige risico draagt. Met een (volgens het forensisch rapport) totaal opgerekte exploitatie-uitkomst van € 118 miljoen zou dit op een verlies van € 39 miljoen kunnen uitkomen.

Omdat het rapport vanwege het financiële verlies in een verbinding van een corporatie evenals door de inhoudelijke betrokkenheid van het departement, politieke consequenties kan hebben, doe ik u bijgaand een eerste reactie vanuit het Fonds toekomen. Bij de beoordeling vanuit het Fonds is uitgegaan van de hierboven genoemde eerste verantwoordelijkheid van de organen binnen de corporatie. Vervolgens is door het Fonds als financieel toezichthouder vanuit een vijftal invalshoeken gekeken naar de nu voorliggende rapportage waarbij citaten uit dit rapport zijn gebruikt ter illustratie:

- Kwaliteit van het traject van besluitvorming;
- Kwaliteit risicobeheersing vanuit zowel de aansturing als de governance;
- Voldoen aan eisen Bbsh op het terrein van verbindingen;
- Onderzoek naar snelle prijswijzigingen en voorzienbaarheid daarvan;
- Kwaliteit verantwoording Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen in hele structuur van Woonbron.

- a. *Kwaliteit traject besluitvorming:* Het Fonds heeft hierover een negatief oordeel. Belangrijkste redenen daarvoor zijn dat Woonbron voorafgaand aan de aankoop geen diepgaand onderzoek heeft laten uitvoeren naar "de stand van de technische installatie dan wel naar de mogelijkheden voor asbestsanering". Op het moment van aankoop was, op basis van de toen beschikbare informatie, al een worst case scenario te schetsen van circa € 50 miljoen. Ook in het latere traject heeft "geen adequate toetsing van beslisdocumenten met onderleggers (bijvoorbeeld calculaties) plaatsgevonden". Investeringsoverschrijdingen zijn meerdere malen gerechtvaardigd door het opwaarderen van de businesscase. "Besturing en besluitvorming vonden voornamelijk plaats op basis van (in het verleden) opgewekt vertrouwen, waar een compliancebenadering beter op zijn plaats was geweest." Opvallend is ook dat bij een beoordeling van de benodigde investeringen door de vorige eigenaar door het bestuur gesteld wordt "dat het plan van Woonbron anders in elkaar zit omdat een alternatief is gevonden in de sfeer van het maatschappelijk ondernemen". Op basis daarvan wordt vervolgens weer een beperkte investering gerechtvaardigd, terwijl validiteit en haalbaarheid van het eigen alternatief nog vastgesteld moeten worden.
- b. *Kwaliteit risicobeheersing vanuit zowel aansturing als governance:* Opnieuw is sprake van een negatief oordeel. "Er is geen sprake van een systeem van risicoanalyse; er is slechts op ad hoc-basis sprake geweest van het meten van risico's". In de overigens bij het Centraal Fonds niet bekende accountantsverslagen en managementletters over 2005 en 2006 is Woonbron gewezen op de noodzaak om de risico's van het project te beheersen. Hierin is concreet aangegeven dat "de administratieve organisatie, de administratieve procedures en de systemen voor risicobeheersing ontoereikend zijn en verbetering behoeven". Deze adviezen hebben "geen dan wel beperkte opvolging gekregen". Verder zijn "Externe waarschuwingssignalen van adviseurs in onvoldoende mate opgepakt". "De bemensing van kritische functies binnen het project is procedureel en materieel gezien ondeugdelijk gebleken, met als gevolg dat niet altijd de juiste competenties zijn ingezet". Er was geen risicomanager aangesteld.
- c. *Voldoen aan de eisen van het Bbsh op terrein van verbindingen:* Het Fonds kan op dit onderdeel niet tot een oordeel komen. Uit artikel 11a van het Bbsh volgt dat een corporatie zich slechts kan verbinden voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van haar hoofdactiviteiten. Dit is verder uitgewerkt in de MG-circulaires MG99-23 en MG2001-26. Bij de besluitvorming om in het project door te gaan, heeft veel nadruk gelegen op de maatschappelijke functies van de SS Rotterdam. Uit het rapport van Deloitte blijkt niet duidelijk hoe de afstemming tussen Woonbron en het ministerie is verlopen en of het ministerie goedkeuring heeft verleend aan de activiteit in deze verbinding. In het rapport wordt een beslisdocument van de Raad van Bestuur aangehaald waarin is opgenomen: "Overeenkomstig de wensen van VROM zal proportioneel worden deelgenomen, dat wil zeggen alleen voor het woongedeelte". Letterlijk staat in een recente verantwoording van de Raad van Bestuur aan de Raad van Commissarissen het volgende citaat te lezen: "Met het Ministerie van VROM heb ik (Kromwijk) op DG-niveau besproken dat dit een begaanbare weg is". Het proportioneel deelnemen en de woonbestemming zijn later echter al snel verlaten. De belangrijkste vraag is in hoeverre het ministerie hiervan (en van de financiële consequenties) op de hoogte is gesteld.
- d. *Onderzoek naar snelle prijswijzigingen en voorzienbaarheid daarvan:* Opnieuw een negatief oordeel van het Fonds. In het rapport van Deloitte wordt geconcludeerd: "Ten aanzien van de kwaliteit van de financiële informatie is komen vast te staan dat gedurende het gehele traject de onderbouwing van de stichtingskosten niet adequaat is geweest. Stelselmatig is uitgegaan van de meest gunstige scenario's, terwijl onvoldoende rekening is gehouden met worst case scenario's. Dit heeft deels te maken met het ontbreken van een gedegen financieel systeem, evenals betrouwbare gegevensverwerking en informatievoorziening. Een belangrijke oorzaak is verder gelegen in het ontbreken van een frozen design".
- e. *Kwaliteit van verantwoording Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen in hele structuur van Woonbron:* Het oordeel op dit onderdeel is matig. Met betrekking tot de tijdigheid van de rapportage is geconstateerd dat overwegend sprake is van een tijdige rapportage vanuit projectleiding, via de Rederij, naar Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. Ten aanzien van de laatste grote kostenoverschrijding (gemeld vanuit de Rederij op 8 november 2007) is in het rapport expliciet geconcludeerd dat deze al eerder bekend moet zijn geweest bij de Rederij en dat hierover niet tijdig is gerapporteerd richting Raad van Bestuur van Woonbron ("De kostenoverschrijding van circa € 40 miljoen is niet pas in het najaar 2007 ontstaan"). Aparte aandacht vraagt de verwevenheid van functies (leden van de Raad van Bestuur worden aangesteld als lid van de directie of als commissaris bij een verbinding) wat vanuit de governance gedachten als ongewenst moet worden beschouwd.

Naast de bovengenoemde vijf invalshoeken vanuit het financieel toezicht heb ik echter ook meer algemene opmerkingen bij de gang van zaken de rapportage van Deloitte hieromtrent. Het gaat daarbij om de navolgende zaken:

- Het forensisch onderzoek is uitgevoerd door Deloitte. Gezien het feit dat Deloitte tevens controlerend accountant is en ook een adviesrol heeft gehad bij dit project (Deloitte Real Estate Corporate Finance), kunnen vragen met betrekking tot de onafhankelijkheid worden gesteld. De beeldvorming wordt onnodig negatief versterkt.
- Het onderzoek naar de rol van adviseurs is op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgever beperkt tot hetgeen hierover in de ter beschikking staande dossiers is terug te vinden. Er is terzake geen eigen onderzoek uitgevoerd en er zijn ook geen interviews met de verschillende adviseurs afgenomen. Opmerkelijk is dat Woonbron geen toestemming verleent om adviseurs te interviewen. Dit lijkt echter zeer relevant voor het onderzoek aangezien dan duidelijk zou kunnen worden in hoeverre adviezen van specialisten zijn opgevolgd dan wel genegeerd.
- Rechtmatigheid van gefactureerde prestaties: met betrekking tot 43% van de gefactureerde prestaties is de rechtmatigheid op formele en materiële gronden onzeker gebleken. Dit gegeven op zich is al voldoende reden voor nader onderzoek omdat het fraudeaspect niet op voorhand uitgesloten moet worden.
- Het afhaken van Eurobalance, de commerciële andere partij uit de beginfase van het project, kreeg nadere financiering niet rond bij ABN AMRO. In het rapport wordt niet nader ingegaan op de reden waarom deze marktpartij (en haar financier) afhaakt. Dit zou voor het bestuur en dan zeker de Raad van Commissarissen van Woonbron toch ook een belangrijk signaal geweest moeten zijn om de risico's nog eens nader te beschouwen.
- Het realiteitsgehalte van de 'business case' is niet hoog te noemen. Elke keer dat de kostenramingen waren gestegen, bleek het mogelijk om de ramingen van de exploitatie-opbrengsten naar boven bij te stellen waardoor er steeds een positieve uitkomst werd gepresenteerd. Deze continu hoger geraamde exploitatieopbrengsten bij geconstateerde kostenstijgingen zijn geen expliciet onderdeel van dit onderzoek. Ook dit zou op zich al reden voor nader onderzoek kunnen vormen. Bij dit mogelijk nadere onderzoek kunnen ook de mogelijkheden voor een exitstrategie betrokken worden resp. getracht worden een antwoord te geven waarom niet expliciet een exitstrategie overwogen en/of geformuleerd is, zeker vanuit de commissarissenrol. Op diverse momenten lijken de commissarissen last te hebben van rolverving. Of zoals de rapportage stelt: "De verwachting van een positieve business case was voor de Raad van Commissarissen zwaarwegend".

Van belang is ten slotte nog een drietal aandachtspunten. Allereerst de verantwoording. In de jaarverslagen van Woonbron over 2005 en 2006 staan passages over de aangekochte boot. Deze passages heb ik bijgevoegd samen met een weergave van de bepalingen uit het Bbsh. Gegeven de classificatie van Woonbron als financieel gezond en de beperkte tekst in 2005 en 2006, was er toen geen aanleiding om nadere vragen te stellen. Opvallend is echter nu wel dat in de prognose-informatie over 2008 en volgende jaren Woonbron niets opgenomen heeft. De ingezonden prognose-informatie geeft geen inzicht in de ook voor 2008 nog te plegen investeringen en wordt niets helder over de financiering. Dat is opvallend omdat in 2007 al voor ca. € 100 miljoen is geïnvesteerd en naar de verwachting van Woonbron zelf, nog een verdere investering van tientallen miljoenen euro's noodzakelijk is. Daarnaast is van belang dat de inzending van de dPi waarin bovenstaande leemten zijn geconstateerd, wel voorzien is van een bestuursverklaring.

In de tweede plaats heeft de Raad van Bestuur van Woonbron aangegeven het Centraal Fonds te willen informeren over het vervolg. In de recente informatieverschaffing van de Raad van Bestuur aan de Raad van Commissarissen van 10 maart jl. staat onder meer het volgende ten aanzien van een resterend tekort voor Woonbron: "Daarnaast is er de aannemelijkheid om er dekking tegenover te plaatsen van 1/3 van de netto opbrengst van de solidariteitsheffing die Vogelaar organiseert, en daarmee circa 5 miljoen euro. Immers, Woonbron bedient drie Vogelaarwijken: Wielwijk, Delfshaven en Katendrecht/Pact op Zuid". Onnodig op te merken dat deze passage niet zal bijdragen aan een groter draagvlak voor de heffing als gekeken wordt naar de bestemming in deze casus.

In de derde plaats kan gekeken worden vanuit de rol van het Centraal Fonds als extern financieel toezichthouder. Dan kan het volgende worden opgemerkt. In 2006 maakt het jaarverslag van de corporatie over 2005 melding van de verbinding "Rederij De Rotterdam BV". De financiële inbreng van de corporatie per 31 december 2005 was, volgens het jaarverslag, ruim € 3 miljoen in de vorm van een voorfinanciering, bij een totale vermogensinbreng (aandeelhouder) van € 6 miljoen. Uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal van de corporatie is dat respectievelijk 0,1% en 0,3%. In het verslagjaar 2006 was de financiële inbreng inclusief kosten € 25,3 miljoen, uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal 1,5%.

Vanuit het gegeven dat voor deze nevenactiviteit de toestemming van VROM was verkregen omdat er in de exploitatie ook was voorzien in een substantiële woonvoorziening en gegeven de, in verhouding tot het balanstotaal, relatief geringe financiële betrokkenheid, was er geen legitieme reden tot een onderzoek. Opgemerkt wordt dat de corporatie heeft gekozen voor een, binnen de wet- en regelgeving passende, minimale variant voor wat betreft de verantwoording over haar verbindingen. Gegeven de in de bijlage geschetste relatieve vrijheid die corporaties hebben ter zake van die verantwoording, was, en is, er voor het Fonds feitelijk geen legitieme basis om de corporatie in die zin aan te spreken.

Het leek me goed om bovenstaande opvattingen aan u kenbaar te maken. Graag verneem ik van u op welke wijze eventueel verder onderzoek of analyse noodzakelijk wordt geacht resp. op welke wijze u eventuele verder ondersteuning wilt vanuit het Fonds.

Met vriendelijke groet
Centraal Fonds Volkshuisvesting



Drs. J. van der Moolen
Algemeen directeur

Bijlage

De verantwoording over verbindingen door corporaties

In relatie tot de casus "SS Rotterdam" is het reëel de casus te plaatsen in de context van het ter beschikking staande toezichtinstrumentarium. In artikel 26, lid 2, sub j en k Bbsh is ten aanzien van de verantwoording over de verbindingen het volgende bepaald:

De corporatie geeft volgens genoemd artikel:

j. een overzicht van en een uiteenzetting over de verbindingen met andere rechtspersonen en vennootschappen waartoe zij in het verslagjaar heeft besloten, in welke uiteenzetting zij aannemelijk maakt dat is voldaan aan artikel 11a, tweede lid;

k. een overzicht van haar overige activiteiten in het verslagjaar op het gebied van verbindingen met andere rechtspersonen of vennootschappen, welk overzicht een juist en volledig inzicht geeft in de werkzaamheden en de financiële situatie van die rechtspersonen.

In de MG 1999-23 en de MG 2001-26 zijn nadere richtlijnen gegeven over de werkzaamheden van c.q. in een verbinding. Zo dienen corporaties hun leefbaarheidsactiviteiten te beperken tot buurten en wijken waar de corporatie (overwegend) bezit heeft en dienen de activiteiten een duidelijke relatie te hebben met het wonen. De beoordeling van nevenactiviteiten die buiten het Bbsh vallen, moeten vooraf aan de minister worden voorgelegd en dienen overigens een volkshuisvestelijk karakter te dragen en samenhang vertonen met de kernactiviteit. Een van de beoordelingscriteria is dat bij de uitvoering van de nevenactiviteit er sprake dient te zijn van een aanvaardbaar en dus beperkt financieel risico.

Naast de bepalingen uit het Bbsh en de nadere voorschriften in de genoemde MG's is met betrekking tot de verantwoording over de verbindingen door corporaties Titel 9 Boek 2BW, de afdelingen 2 tot en met 8, 11 en 13 van kracht.

De bepalingen uit het Bbsh en BW zijn algemeen van aard en laten in beginsel veel ruimte voor een eigen interpretatie van de corporatie over de intensiteit/diepgang van de verantwoording over de verbindingen. Om een nadere invulling te geven aan de informatieplicht van corporaties en de functionele informatiebehoefte van de externe toezichthouder is door het Centraal Fonds in samenwerking met het NIVRA en een viertal grote accountantskantoren een bijlage bij het volkshuisvestingsverslag ontwikkeld. De in die bijlage te verstrekken informatie heeft betrekking op de financiële gegevens van de verbinding, de zeggenschapsverhouding, eventuele andere partners, de geldstromen naar en van de verbinding, afgegeven zekerheden of garantstellingen en het risicobeheersingsinstrumentarium, zoals verkregen zekerheden, juridische structuur, maximale omvang projectafspraken en dergelijke. Het gebruik van de bijlage is echter (nog) niet verplicht.

Op basis van de wet en regelgeving (Bbsh/BW en MG's) ten aanzien van de verantwoording over verbindingen moet de conclusie worden getrokken dat het juridisch kader wel enige normering bevat, maar dermate algemeen en ruim is dat dit onvoldoende is om in een concreet geval aan te geven of de financiële risico's van een verbinding verantwoord zijn. Verantwoord in de zin van of het risico mogelijk bedreigend is voor de financiële continuïteit van de corporatie, of is sprake van een mogelijke "weglek" van vermogen en of er in het verkeer tussen het bestuur van de corporatie en de interne toezichthouder, met het oog op die continuïteit, voldoende check en balances zijn ingebouwd. De juridische normering richt zich echter hoofdzakelijk op het inhoudelijk inkaderen van toegestane nevenactiviteiten en niet, althans niet voldoende, op de financiële risico's van de verbindingenconstructie als zodanig.

In 2003 heeft het Centraal Fonds een onderzoek gepubliceerd ("Verbindingen woningcorporaties 2001") aangaande de kwaliteit van de verantwoording over de verbindingen. De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek was dat het inschatten van de financiële risico's van de verbindingen bij corporaties niet adequaat kan op basis van de verslaggeving van de corporaties en dat via regelgeving een meer toereikende verantwoording zou moeten worden bewerkstelligd. In een latere publicatie van het Fonds, "Vertrouwen in Vermogen" (2007), wordt bezorgdheid uitgesproken over de kwaliteit van de verantwoording over de verbindingen en de mate waarin de interne toezichthouder betrokkenheid ervaart bij de verbindingen. Uit het "Sectorbeeld woningcorporaties verslagjaar 2006", blijkt dat sectorbreed de resultaten uit verbindingen structureel negatief zijn (€ 8, - per woning) bij een toenemend volume, namelijk € 828 miljoen.

Verbindingen in jaarverslag van Woonbron in 2005 en 2006

Jaarverslag 2005

Rederij De Rotterdam BV

In 2005 is tbv de aanschaf en exploitatie van "De Rotterdam" de "Rederij De Rotterdam BV" opgericht met als missie bijzondere huisvestingsvormen voor bijvoorbeeld mensen met een tijdelijke huisvestingsbehoefte, of huisvesting van jonge mensen die ondertussen (op het schip) hun vak leren, en voor wie een stabiele woonsituatie een aanmoediging is om het wél te redden. Het stoomschip De Rotterdam heeft meer dan genoeg hutten om naast een eventuele commercieel hoteldek (dat Woonbron niet gaat runnen) deze bijzondere huisvesting te organiseren.

Woonbron draagt naast deze eervolle maatschappelijke functies er ook nog eens aan bij dat een schip van allure naar Rotterdam terugkeert. De financiële inbreng per 1-12-2005 behelst een voorfinanciering van € 3.325.804,- (onder overige vorderingen verantwoord). De totale vermogensinbreng van Woonbron bedraagt € 6 miljoen. Ten behoeve van de exploitatie heeft de rederij De Rotterdam een exploitatie BV opgericht.

Jaarverslag 2006

(Rederij) De Rotterdam BV

In 2005 is in het kader van de aanschaf en exploitatie van stoomschip De Rotterdam BV en Rederij De Rotterdam BV opgericht. Missie van de Rederij is het creëren van bijzonder huisvestingsvormen voor mensen met een tijdelijke huisvestingsbehoefte, of huisvesting van jongeren die ondertussen (op het schip) hun vak leren. Stoomschip De Rotterdam heeft meer dan genoeg hutten om deze bijzondere vormen van huisvesting naast een commercieel hoteldek (dat Woonbron niet gaat runnen) te organiseren. Los van onze maatschappelijke bijdrage aan de exploitatie van het schip zijn wij er trots op dat we eraan meewerken om De Rotterdam straks weer naar haar thuishaven in Rotterdam te halen. Het aandeel van Woonbron in De Rotterdam BV en Rederij De Rotterdam BV zijn beide 100%. Eind 2006 behelste onze financiële inbreng € 24,5 miljoen aan activa en € 0,8 miljoen aan kosten.