

Van lef en lof naar schade en schande:

een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties



Leo Gerrichhuizen, Vincent Gruis, Rik Koolma en Jan van der Schaar

Voorwoord

De kwaliteit van het bestaan wordt voor zeer veel burgers in onze marktsamenleving mede bepaald door het functioneren en de kwaliteit van bestuur en toezicht van maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en zorginstellingen. GenP Governance wil actief bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur en het toezicht bij maatschappelijke organisaties. Daarom organiseren wij regelmatig kleinschalige dialogosessies over dit thema om te reflecteren op de praktijk van besturen en toezichthouden. Daarnaast verrichten we zelfstandig en in samenwerking met andere deskundigen ook onderzoek naar bestuur en toezicht.

Er is veel onderzoek gedaan naar leiderschap. Het corporatiebestel ligt onder de loep van een parlementaire enquêtecommissie. Leiderschap in de corporatiesector is maar weinig onderzocht. Dat is opvallend omdat bestuurders een grote betekenis hebben voor het functioneren van hun organisatie. De corporatiesector kent evenals andere sectoren in het publieke domein een aantal bestuurlijke ontsporingen die veel maatschappelijke schade tot gevolg hebben. In deze publicatie belichten we zes van deze ontsporingen en zijn we op zoek gegaan naar de factoren die bijgedragen hebben aan het bestuurlijk falen.

Met deze publicatie hopen wij een bijdrage te leveren aan het debat over leiderschap in de wereld van de corporaties. Graag willen wij diverse mensen bedanken voor hun bijdrage aan het boekje en de analyse van de casussen. Uiteraard zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de conclusies en voor eventuele onnauwkeurigheden.

Dr Leo Gerrichhauzen
Directeur GenP Governance BV
Bureau voor publieke waarde

www.gerrichhauzen.eu

Inhoud

Voorwoord	pag. 01
1. Inleiding	pag. 04
2. Analyse kader en uitwerking	pag. 05
3. Beschrijving van de casussen	pag. 10
3.1 Casus Woonbron: de SS Rotterdam	pag. 10
3.2 Casus Rentree: overspannen projectenportefeuille en wegenbouw bij wijkaanpak	pag. 13
3.3 Casus Rochdale: dubieuze vastgoedtransactie en de Maserati	pag. 16
3.4 Casus Servatius: de Campus in Maastricht	pag. 19
3.5 Casus WSG: integriteit en overspannen projectontwikkeling	pag. 22
3.6 Casus Laurentius: integriteit en overspannen projectontwikkeling	pag. 24
4. Casusoverstijgende analyse	pag. 26
5. Conclusie en discussie	pag. 30
Geciteerde werken	pag. 32
Auteurs	pag. 34
Nawoord	pag. 39
Colofon	pag. 41

1

Inleiding

Er is veel onderzoek gedaan naar leiderschap en corporaties liggen onder de loep van een parlementaire enquêtecommissie. Maar de combinatie van beide –leiderschap in de corporatiesector– is maar zelden onderzocht. Dat is opvallend omdat bestuurders een zware stempel kunnen drukken op het beleid van corporaties. Dus hebben ze ook grote invloed op de excessen die een belangrijke aanleiding waren voor de parlementaire enquête.

In literatuur over leiderschap is er lange tijd vooral aandacht geweest voor de positieve kant van leiderschap, over hoe bestuurders de prestaties kunnen verbeteren. De laatste jaren wordt meer bekend over hoe bestuurders schade kunnen berokkenen. In dit onderzoek maken wij de koppeling tussen deze recentere inzichten over de negatieve kant van leiderschap en excessen in de corporatiesector. Daartoe bespreken we zes casussen aan de hand van factoren die volgens de theorie een rol spelen bij ontspoord leiderschap. Ons doel is een actieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van bestuur en toezicht van maatschappelijke organisaties en woningcorporaties in het bijzonder.

Foto: Dick Coersen

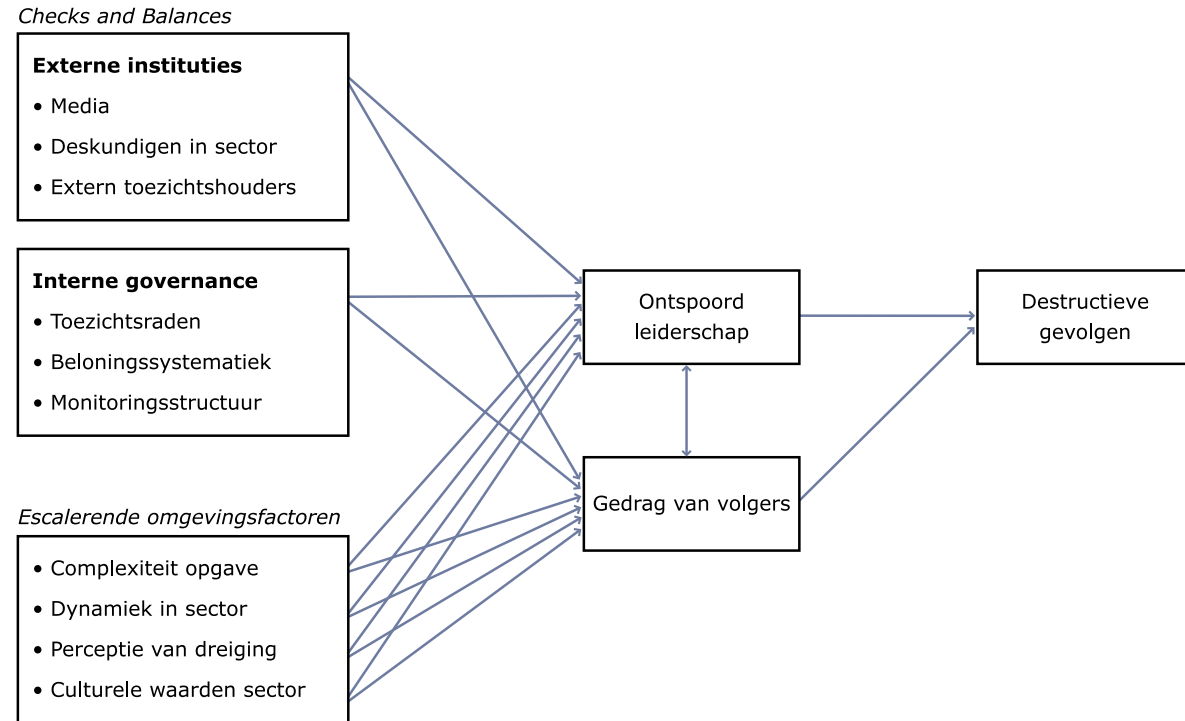
2

Analysekader en uitwerking

Hoe te leren van debacles bij woningcorporaties? Er is een publicatie 'Lessons Learned' (VROM-inspectie, 2010) uitgebracht die een verkenning geeft van wat er is misgegaan. Lezing van het rapport maakt duidelijk dat het nodig is om dieper en gestructureerder in de casussen te duiken. Om dit te doen heeft men een analysekader nodig. Zo'n kader berust op veronderstellingen. Een eerste veronderstelling is dat er iets mis is gegaan met het leiderschap binnen corporaties. De term zonnekoninggedrag valt snel. Als de bestuurders die in de fout gegaan zijn hoog scoren op de maatlat voor narcisme (Rijsenbilt, 2011), lijkt de analyse klaar. Maar hoe kan het dan, dat dezelfde bestuurders jaren hun functie vervuld hebben zonder in de fout te gaan? Is het verschijnsel eigen aan de woningcorporatiesector? Zo ja, waarom is er een golf van ontsporingen ook in andere sectoren van de (semi-)publieke dienstverlening (Halsema, Februari, Kalleveen & Terpstra, 2013)? Is Nederland een omgeving waarin de wissels voor bestuurders van semi-publieke instellingen verkeerd staan?

Met deze overweging kiezen we een benadering uit een boek over destructief leiderschap (Schyns & Hansbrough, 2010). Mulvey en Padilla (2010, p. 53) tonen in dit analysekader waarom ook de werkomstandigheden en de omgeving van falende leiders te analyseren zijn. We gebruiken in dit artikel overigens de term 'ontspoord leiderschap' (Lombardo & McCauley, 1988), omdat deze term niet op voorhand kwade opzet of persoonlijkheidsstoornissen suggereert.

Figuur 1 Ontspoord leiderschap als systeem (bron: Mulvey & Padilla)



Hieronder lichten we de begrippen uit figuur 1 nader toe.

Checks and Balances is een algemeen begrip waarmee bedoeld wordt dat de macht van leiders gecontroleerd en gelimiteerd wordt. In de externe omgeving van een bedrijf kunnen *media* hierbij een rol spelen. Echter, media kunnen leiders soms ook als helden portretteren, waardoor 'eigenstandig' gedrag van leiders gestimuleerd kan worden. De relatie tussen media en leiders is soms wederkerig van aard. Media kunnen leiders helpen reputaties te vestigen, terwijl journalisten informatie van en toegang tot de leiders nodig hebben om aan pakkende verhalen te komen. Elke sector heeft zijn *deskundigen* die bijdragen aan de meningsvorming van 'het veld'. Deskundigen kunnen een kritische distantie hebben, of juist nauw betrokken zijn bij activiteiten van de leiders. Ook het *externe toezicht* kan ineffectief zijn door bijvoorbeeld een gebrek aan autoriteit, ontoereikende bevoegdheden, onvoldoende bekwame medewerkers en gebrek aan afstemming wanneer het toezicht verdeeld is over meerdere bureaus (Koolma, 2013).

Interne toezichtsraden worden gezien als de eerste verdedigingslinie tegen schadelijk gedrag van bestuurders. Ze kunnen daarbij falen en zijn daarvoor kwetsbaarder als bestuurders zelf leden voor de raad kunnen kiezen en als raden door dominantie van de bestuurders of omwille van vriendschappelijkheid niet durven of willen ingrijpen. De raden zelf zijn ook vatbaar voor moral hazard (Ridder, 2004, p. 25, Miller & Whitford, 2007), bijvoorbeeld door een *beloningssystematiek* toe te passen waarvan het effect averechts kan zijn. De interne governance omvat ook de monitoringsstructuur (Jensen, 2000) in de vorm van planning & control, administratieve organisatie en interne controle waarin leemten en gebreken kunnen zitten.

In een eerder artikel (Padilla, Hogan, & Kaiser, 2007) wordt gesproken van een omgeving die het falen in de hand werkt. In het schema van Mulvey & Padilla is de omgeving verder uitgewerkt. De algemene omgevingsfactoren zijn voor organisaties gelijk, maar toch kunnen bepaalde leiders er anders mee omgaan. Als de *opgave* van organisaties in een sector *complex* is, bijvoorbeeld door meerduidige doelstellingen, dan zijn de prestaties van de bestuurders slecht waar te nemen en te beoordelen. Hierdoor neemt het gedragsrisico toe (Holmström, 1979). Sommige leiders zien dan ook gelegenheid om hun beslissingsruimte op te rekken, bijvoorbeeld door hun strategische keuzen te ontkoppelen van de doelen en de uitvoering van de organisatie (Koolma, 2013). En als de *dynamiek in een sector* erg hoog of juist erg laag is, is de kans op schadelijk gedrag van de leiders ook groter. De dynamiek zit bijvoorbeeld in fusies en overnames. Gebrek aan dynamiek in het feitelijke werk van de organisaties kan aanleiding voor leiders zijn om nieuwe uitdagingen te zoeken. In een dynamische sector nemen de machtsverschillen tussen de diverse leiders toe, hetgeen de kans op schadelijk gedrag verhoogt. De *perceptie van dreiging* kan ook een dubbel effect hebben. Zo kan twijfel bestaan over de toekomstige markt voor een sector waardoor leiders ongelimiteerde ruimte krijgen voor nieuwe activiteiten. Anderzijds kunnen organisaties vanwege ruime middelen in een illusie van onkwetsbaarheid raken. Beide toestanden vormen een voedingsbodem voor schadelijk gedrag. De *culturele waarden* in een sector, ten slotte, kunnen ook bijdragen aan schadelijk gedrag. Ten eerste kunnen de opvattingen in een sector over wenselijk gedrag en succes zo opschuiven dat ze niet meer te rijmen zijn met morele opvattingen bij het publiek (Halsema, Februari, Kalleveen, & Terpstra, 2013). Aan die culturele waarden ontleen bepaalde leiders vervolgens rechtvaardigingen en zelfs morele superioriteit (Price, 2010) voor hun grensoverschrijdend gedrag.

Ontspoord leiderschap heeft een voortraject (Hunter, Tate, Dziewczynski, & Cushenbery, 2010) waarin foute beslissingen nog te herstellen zouden zijn als de informatie over risico's en winstgevendheid goed ontsloten en gepresenteerd zouden worden. Bestuurders kunnen hun persoonlijke projecten echter afschermen (Shleifer & Vishny, 1989; Schrand & Zechman, 2008) en zich persoonlijk onmisbaar maken voor een goede afloop waardoor toezichhouders ze koste wat het kost in functie willen houden¹. Bestuurders kunnen dan betrokken raken in een escalatie van schadelijke beslissingen ter zelfrechtvaardiging van hun aanvankelijke beslissing om in een project te investeren (Wilson & Zhang, 1997)². Charismatische leiders kunnen daarbij eenstemmigheid creëren en tegenspraak te elimineren, desnoods ten koste van een ineenstorting van de organisatie (Tourish & Vatcha, 2005). Leiders die vol raken van hun persoonlijk succes, komen in een eigengereide staat waarin zij moeite krijgen met interpersoonlijke relaties, ongevoelig worden tegenover hun collega's en werknemers en niet langer goed in staat zijn om het team van werknemers, de volgers, aan te sturen (Van Velsor & Leslie, 1995, p. 62). Autoritaire leiders bestrijden tegenspraak met intimidatie of met behulp van bijval van volgers, en creëren zo de condities voor *group think* (Whyte, 1998). *Gedrag van volgers* ondersteunt de processen die tot ontsporing van leiders leiden. Ze schrijven aan leiders competenties toe op andere terreinen dan die ze beheersen (Thorndike, 1920)³. Volgers zorgen voor een voortijdige bevestiging van succes, en werken falen in de hand bij taken die nog niet volledig beheerst worden (Blascovich, Berry Mendes, Hunter, & Salomon, 1999). Volgers dwingen eventuele tegensprekers in de zelf beschadigende rol van klokkenluider (Greenberger, Miceli, & Cohen, 1987).

¹ De engelse term hiervoor is 'entrenchment'. Dit begrip wordt gebruikt voor alle acties waarmee *agents* ondanks de ondergeschikte verhouding tot de *principal* hun eigen belang binnen de organisatie verankeren en versterken (Walsh & Seward, 1990).

² De term is 'entrapment' gedefinieerd als 'an escalating commitment in an ineffective course of action'.

³ Dit is al geruime tijd bekend als het 'halo'-effect, dat wil zeggen uitstraling.

Destructieve gevolgen van ontspoord leiderschap kunnen betrekking hebben op medewerkers, de belangen van de organisatie, de cliënten en belangen van de maatschappelijke omgeving (Einarsen, Schanke Aasland, & Skogstad, 2007). In onze analyse van de casussen kan het gaan om (ernstige) reputatieschade en financiële schade als gevolg van wanbeleid. Naast fraude wordt dus ook een onverantwoordelijke inzet van bedrijfsmiddelen tot schending van de integriteit van de organisatie gerekend (Lasthuizen, 2008, p. 22). De gevolgen raken ook de motivatie binnen de organisaties en de publieke geloofwaardigheid van de niet in het falen betrokken organisaties binnen een sector (Gibelman&Gelman,2004).

De factoren uit figuur 1 worden in een gecondenseerde vorm gebruikt voor de beschrijving van zes casussen van verondersteld ontspoord leiderschap bij woningcorporaties Woonbron, Rentree, Rochdale, St. Servatius, WSG en Laurentius. Tabel 1 geeft een overzicht van de structuur van de casusbeschrijvingen in het volgende hoofdstuk. De casusbeschrijvingen zijn gebaseerd op openbare bronnen en kennis van de auteurs. Alle casusbeschrijvingen zijn in concept voorgelegd aan twee informanten met een algemeen overzicht van de casussen, alsook per casus aan ten minste 1 informant met specifieke kennis van de casus, maar zonder directe belangen bij de casusbeschrijving. Desalniettemin ligt de verantwoordelijkheid voor de casusbeschrijvingen bij de auteurs. Belangrijk, ten slotte, is op te merken dat waar in de casusbeschrijvingen over de bestuurder wordt gesproken, het in alle gevallen voormalige bestuurders betreft die inmiddels niet meer in functie zijn.

Tabel 1 Indeling voor de beschrijving van casussen

Kopje	Inhoud
Aanloop van ontsporing en destructieve gevolgen	Wat is er gebeurd en wat waren de gevolgen?
Ontspoord leiderschap	Wat heeft de bestuurder verkeerd gedaan?
Interne governance	Effecten van intern toezicht, beloning en monitoring.
Extern toezicht	Invloed van Centraal Fonds, Waarborgfonds Sociale Woningbouw en verantwoordelijke ministers en departementen op verloop casussen.
Escalerende elementen in de omgeving	Negatieve rol van media, adviseurs, gemeenten en stakeholders voor zover van toepassing.
Van innovatieve ambities tot ontsporing	Ambitieuze bestuurders kregen onbelemmerd de ruimte voor acquisitie en innovaties en hebben die verkeerd gebruikt (conclusie per casus).

3

Beschrijving van de casussen

3.1 Casus Woonbron: de SS Rotterdam

Aanloop en destructieve gevolgen

In juni 2005 kocht Woonbron het voormalig cruise schip SS Rotterdam voor €1,75 miljoen van gemeente Rotterdam, met de bedoeling om het schip om te bouwen tot een congrescentrum, hotel, restaurant, leerling-werkplaats en *short-stay facility* met 50 eenheden voor probleemjongeren. Woonbron raamde een investering van €24 miljoen, waarvan €6 miljoen onrendabel voor de corporatie. Er diende een asbestsanering plaats te vinden. Woonbron ging dit proces in zonder eerst een commerciële partner contractueel gebonden te hebben. De kosten van de verbouwing liepen op tot uiteindelijk €257 miljoen. Er kwam geen afdoende financieringsplan, waarna de minister een extern toezichthouder aanstelde bij Woonbron. Onder druk van de Tweede Kamer trad de RvC eind 2009 af. De voorzitter van de Raad van Bestuur, M. Kromwijk, trad niet gelijk af maar ruimde onder aanhoudende druk medio 2010 alsnog het veld. De minister droeg Woonbron op het schip te verkopen wat eind 2012 lukte voor een bedrag van iets minder dan €30 miljoen. Op last van minister Blok is bij Woonbron een onderzoek gestart naar eventueel verwijtbaar handelen van het bestuur en de RvC.

Ontspoord leiderschap

De bestuurder van Woonbron zag in tegenstelling tot andere corporatiebestuurders een kans in de SS Rotterdam voor de ontwikkeling van Rotterdam Zuid. De staat van het schip werd rooskleurig voorgesteld. Er bleek geen goede kostenraming en risicoanalyse te zijn gemaakt. Er was ook geen expertise voor de leiding van het project. Vanaf de aankoop traden er allerlei tegenvallers op waardoor de kosten explosief toenamen. Momenten om uit het project te stappen werden niet aangegrepen, integendeel het project werd opgeschaald waardoor de kosten nog verder opliepen. De bestuurder dreigde op te stappen als het project gestopt zou worden. Hoewel er drie bestuurders

waren was de SS Rotterdam een persoonlijk project van de bestuurder. Ook toen de projectleiding bij een van de andere bestuurders gelegd was, sloot de bestuurder zelf contracten af met ongunstige condities voor Woonbron. Tegenvallers werden vertraagd bekend gemaakt en het verlies werd gecamoufleerd door de waarde op de balans in gelijke mate op te hogen. De charismatische bestuurder overtuigde keer op keer met een beroep op zijn missie, en wist ook de toezichthouders te committeren aan de voortgang van het project.

Interne governance

Het intern toezicht was akkoord gegaan met de aankoopbeslissing van de bestuurder en heeft vervolgens de momenten om de schade beperkt te houden laten lopen. De verwachting van een positieve business case was voor de RvC zwaarwegend. Het intern toezicht had wel twijfels, naar aanleiding waarvan diverse onderzoeken plaatsvonden. Een forensisch onderzoek (2008) door Deloitte in opdracht van Woonbron zelf was vernietigend over het bestuur en intern toezicht. Ook naar aanleiding van dit rapport durfde de raad de confrontatie met de bestuurder niet aan.

Extern toezicht

In een vroegtijdig stadium (voorjaar 2005) kreeg de bestuurder van Woonbron toestemming van het ministerie voor een projectplan. Het project voldeed op diverse relevante punten niet aan de regeling voor nevenactiviteiten (MG 2001-26). Woonbron en de bestuurder in persoon oogstten aanhoudend lof van ministers voor het project ook toen het uit te hand bleek te lopen. Curieus is dat de minister instemde met een dag jobrotation met de bestuurder, en zich als tijdelijk Woonbron-bestuurder inliet met onderhandelingen over het schip. De bestuurder gedroeg zich in een informele sfeer als gelijke van ministers wat deze op hun beurt accepteerden. Het CFV is geen advies gevraagd over het project. Woonbron werd door het CFV als corporatie met een vermogensovermaat aangemerkt. Het visitierapport uit 2007 liet een grote negatieve afwijking in de kasstroom zien. Het WSW borgde eerst de financiering, maar trok de steun in toen duidelijk werd dat Woonbron in liquiditeitsproblemen verkeerde. De externe toezichthouders zijn er in samenwerking met Woonbron in geslaagd om de zaak financieel op te lossen zonder saneringsheffing voor de andere corporaties.

Escalerende elementen in omgeving

Het project is niet te begrijpen zonder de politieke voorgeschiedenis (schandaal Havenbedrijf). Het komt de gemeente goed uit dat Woonbron dit avontuur aan durft te gaan. De vroegtijdige

toestemming van de minister zorgde ervoor dat de bestuurder ongemoeid het project lange tijd voort kon zetten. De ruime beschikbaarheid van vermogen en financiering zorgden ervoor dat het bestuur uit de voeten kon met de reeks tegenvallers. Adviseurs, waaronder een taxateur, bevestigden, via de opdrachtverlening gestuurd, de irreële verwachtingen van de bestuurder.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid?

De bestuurder plaatste dit project in een nieuwe taakopvatting voor de sector: grote maatschappelijke problemen vergen soms grootse gebaren, was de redenering. Ook vanwege de maatschappelijke doelstelling zou het probleem van het asbest anders beoordeeld moeten worden. Het project is te zien als een innovatie, waarin men zonder voorzorg en bijsturing voor de hoofdprijs is gegaan. Er was noch voor de verbouwing noch voor de exploitatie expertise opgebouwd. In zijn optimisme heeft de bestuurder de corporatie meegeslept in een financieel fiasco.



Foto: Marc Leurs

3.2 Casus Rentree: overspannen projectenportefeuille en wegebouw bij wijkaanpak

Aanloop en destructieve gevolgen

De woningcorporatie Rentree kwam eind 2009 in problemen op het moment dat ze in het kader van de wijkaanpak een weg die de Rivierenwijk doormidden deelt verdiept wilde aanleggen. Er kwam op advies van het CFV geen toestemming van het ministerie van WWI. Het WSW werkte niet mee aan de financiering en gaat op de rem staan in reactie op liquiditeitsproblemen. Rentree was tot op dat moment één van de boegbeelden van de wijkaanpak. De afwijzing van de nevenactiviteit werd door de externe toezichthouders gecombineerd met een doorlichting van de corporatie, die een voor de corporatie te fors investeringsprogramma vol onbeheerste risico's bloot legde, en ook dubieuze grondtransacties in beeld bracht. In de Raad van Toezicht wist een nieuwe commissaris steun te krijgen voor zijn kritiek op de bestuurder. Directeur-bestuurder M. Teuben werd in oktober 2009 geschorst, vervolgens ontslagen en later aansprakelijk gesteld voor het verlies van ruim €10 miljoen op de grondtransactie, als correctie op de jaarrekening van 2008. Er kwam op verzoek van de RvT van Rentree een toezichthouder namens de minister. Twee leden van de RvT stapten uit eigen beweging op. Twee andere RvT-leden doen dat onder druk van leden van de Tweede Kamer. De opvolgers stelden dat de accountant steken heeft laten vallen, maar zagen af van een gang naar de accountantskamer.

Ontspoord leiderschap

Dat een extern toezichthouder geen toestemming geeft voor een nevenactiviteit is niet voldoende om van falend leiderschap te spreken. Anders ligt dat bij de grondtransacties. De bestuurder gebruikte zijn positie als eindverantwoordelijke om al opbiedend tegen een andere corporatie ongekend hoge bedragen (€80 per m²) te betalen voor grond waarop vervolgens bleek niet gebouwd te kunnen worden. Dit is aanleiding geweest voor forensisch onderzoek (Deloitte) in 2010. De bevindingen hebben het nieuwe bestuur en RvT doen besluiten tot het doen van aangifte. Het dossier is doorgegeven aan VROM-IOD, en Rentree is een civiele zaak gestart tegen de voormalig bestuurder. Met een herwaardering van de balans creëerde deze bestuurder fictieve ruimte voor een te ambitieus investeringsprogramma. De financiële aansturing hiervan was niet op orde. De bestuurder behandelde Rentree als ware de corporatie een groot concern, door de oprichting van een omvangrijke rechtspersonenstructuur. De constructie bleek onbestuurbaar en niet meer inzichtelijk voor het toezicht. Uitbestedingen vinden plaats onder prijsafspraken en condities die in

het nadeel bleken van de corporatie. De bestuurder leek ook overmoedig op het moment dat hij aanbood in plaats van de gemeente de weg te gaan verdiepen. De know-how daarvoor ontbrak bij Rentree en er was geen inzicht in de risico's van een infrastructuurproject. De bevlogen bestuurder omringde zich met een kring van getrouwen, en voerde vanaf een bepaald moment geen overleg meer met zijn managementteam. Het bericht van een interim financieel manager die een groot verlies op de projecten raamt, speelde de bestuurder niet door aan de RvT. Hij verdraaide de opdrachtformulering voor een onderzoek door Deloitte eind 2008 naar de risico's in de projectenportefeuille. Hoewel de corporatie na zijn vertrek noodgedwongen een ingrijpende sanering en reorganisatie onderging, bleef hij ervan overtuigd het goed gedaan te hebben. Het falen schreef hij toe aan omstandigheden (kredietcrisis) en aan de kwaliteit van de RvT.

Interne governance

Rentree behoort in de reeks casussen tot de uitzondering dat het intern toezicht op eigen initiatief een falende bestuurder wegstuurde. Het intern toezicht is er echter niet in geslaagd om de bestuurder tijdig bij te sturen en te behoeden voor ondoordachte beslissingen. Ook had de raad geen lering getrokken uit een veel eerder conflict met een nieuwe toezichthouder, die alleen kwam te staan met zijn kritiek op de bestuurder.

Extern toezicht

Het extern toezicht is tijdig op de rem gaan staan, en heeft dat tamelijk gecoördineerd en doortastend gedaan. Toch waren er eerdere signalen, zoals een integriteitsmelding (2004) en een noodmaatregel van het WSW (2006). Het CFV meldde via de oordeelsbrief over 2007 dat informatie niet tijdig aangeleverd was, maar heeft geen nader onderzoek verricht. De corporatie blies zich in die periode echter financieel op. Ook bij het WSW viel het kritische jaar 2007 van Rentree tussen wal en schip. In 2008 werd Rentree onder bijzonder beheer van het WSW gebracht. Contact met de RvT bevestigde het vermoeden van een onbeheersbare projectportefeuille. Het CFV maakte in 2009 bezwaar tegen de wegaanleg, de vermogensvoorstelling en de rechtspersonenstructuur. Bij de opeenvolgende ministers oogstte de corporatie lof voor de baanbrekende aanpak van de Rivierenwijk.

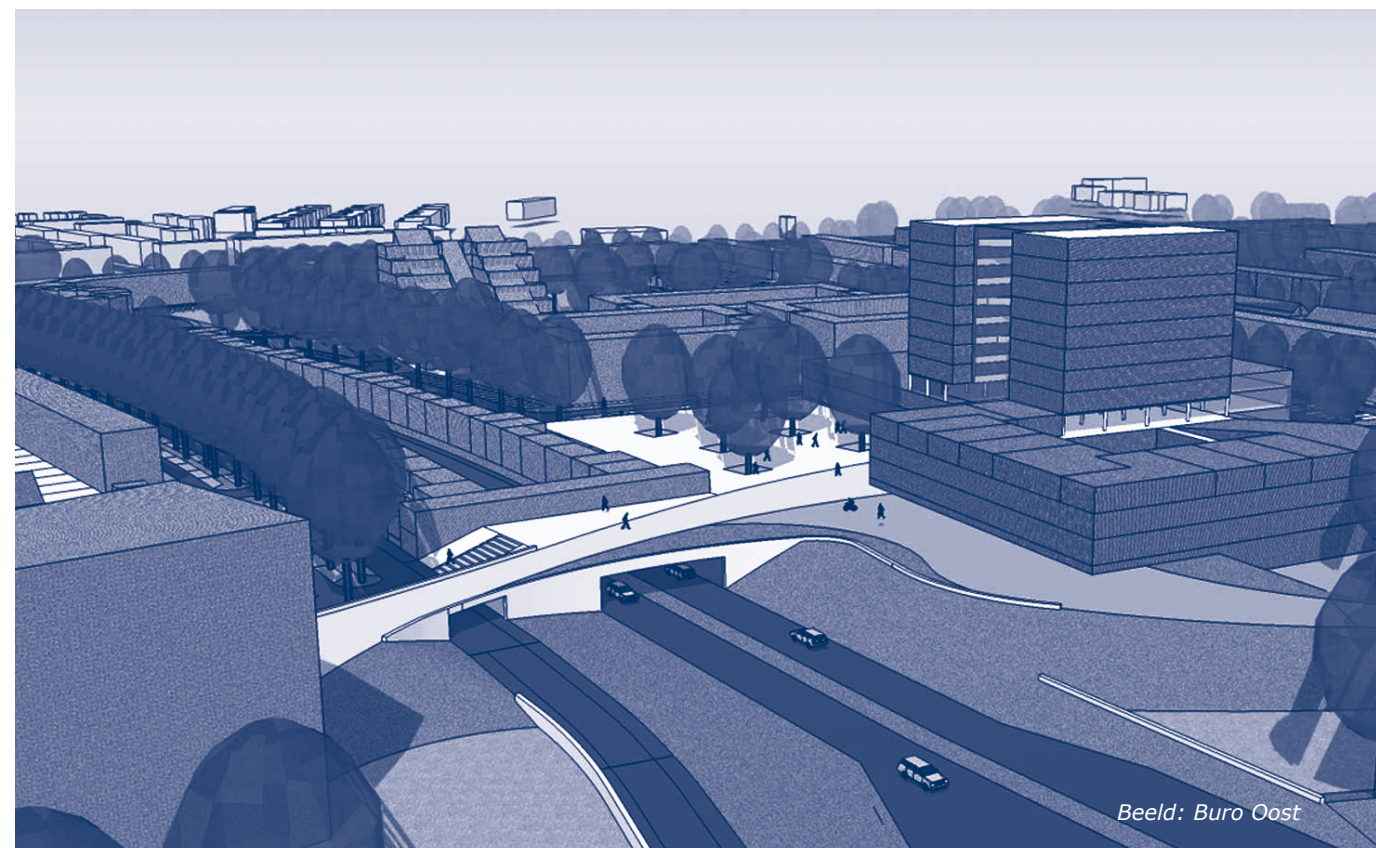
Escalerende elementen in omgeving

De verdiepte aanleg van de weg, een herwaardering van de balans die de investeringsruimte enorm zou doen toenemen, het uitbesteden van de kerntaak en het opdelen van het bedrijf in zogenaamde kamers zijn ideeën uit de koker van deskundigen. De opeenvolgende

ministers en de gemeente zijn blij met de dadendrang. De gemeente beklagde zich in 2009 bij de minister over de RvT die hem dwarsboomt. De bestuurder bracht deze ideeën allemaal in de praktijk en daarmee de corporatie in een onbeheersbare toestand. Het nieuwe bestuur heeft de organisatieonderdelen weer geïntegreerd en het overambitieuze investeringsprogramma ingeperkt.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid?

De gedrevenheid om de Rivierenwijk te verbeteren ging gepaard met een overschatting van de competenties. De bestuurder lijkt op alle fronten voorop te willen lopen en ging daarmee voorbij aan de financiële draagkracht en de bestuurbaarheid van de organisatie. Er was tot medio 2009 niemand die deze gang naar de afgrond keerde.



Beeld: Buro Oost

3.3 Casus Rochdale: dubieuze vastgoedtransactie en de Maserati

Aanloop en destructieve gevolgen

Rochdale is een grote woningcorporatie in Amsterdam met ongeveer 40.000 woningen. In september 2008 kwam naar buiten dat er sprake zou zijn van fraude bij kostbare transacties met panden in de Bijlmer, ontwikkeling van een seniorencomplex in Spanje, de deelname in Capelle makelaars, en ook van bevoordeling van de directeur door hoger salaris en extra pensioentoezeggingen. Op 24 oktober 2008 werd de directeur geschorst, op 30 januari 2009 ontslagen. De RvC trad op 4 februari 2009 af en werd door een interim-raad opgevolgd en een jaar later door een definitieve raad vervangen. Intussen waren door de minister twee externe toezichthouders benoemd die eind 2009 hun taak als geëindigd beschouwden. De totale materiële schade is niet gekwantificeerd, maar in 2008 en 2009 werden forse afboekingen gedaan op de ontwikkelingportefeuille, en projecten buiten het kernwerkgebied werden afgestoten. In diezelfde periode moest vanwege dreigende financiële problemen fors bezuinigd en moesten de huren verhoogd worden, en werd een reorganisatie doorgevoerd om de corporatie meer in control te brengen. De reputatieschade was groot, en de carrière van bestuurder H. Möllenkamp geknakt, zeker na de nog niet afgeronde strafrechtelijke vervolging van het OM voor zelfverrijking en fraude, waarbij ook een aantal dubieuze transacties nader wordt onderzocht.

Ontspoord leiderschap

De bestuurder (vanaf 1983 bij Patrimonium werkzaam) werd in 1990 directeur. Hij was duidelijk de enige kapitein op het schip, overtuigd voorstander van de verzelfstandiging van corporaties tot sociale ondernemingen, en voerde een expansief beleid. Zijn leiderschap stond in het geheel niet ter discussie, maar om dat ter discussie te stellen moest je ook sterk in de schoenen staan (Beekers en Van der Woude, 2008). Omstreeks de eeuwwisseling veranderde zijn gedrag. De Maserati was een signaal. De bestuurder was een geslaagd man en dat liet hij ook zien. Hij zocht bovendien de grenzen op. Het betrof niet alleen dure vastgoedtransacties, overschrijden van de wettelijke grenzen, maar ook van de organisatie losgezongen gedrag. Interne controle bood onvoldoende tegenwicht. De projectontwikkeling (Delta Forte) stond vrijwel los van de staande organisatie en hij was daar alleenheerser. Beslissingen werden ondanks de statutaire verplichting niet altijd aan de plenaire Raad voorgelegd, soms informeel afgedaan met de voorzitter ervan die binnen de raad een dominante positie had. Beslissingen van dezelfde raad werden vaak niet ten uitvoer gebracht.

Interne governance

Er was, blijkens het onderzoek van Vlug en Huntjes (2009) sprake van ongezond vertrouwen tussen de Raad van Commissarissen en het bestuur. Een goed gestructureerd toezicht was er niet, een duidelijk toezichtkader ontbrak mede door een niet afdoende investeringsplanning en risicobeheersing. De Raad had binnen Rochdale een geïsoleerde positie. De weinig kritische opstelling van de Raad en het onvermogen om op het handelen van de directeur-bestuurder vat te krijgen hing samen met de zeer lange zittingsduur van de meeste leden en de uitzonderlijk ruime mandatering van de bestuurder.

Extern toezicht

In opdracht van minister Van der Laan is in 2009 een onderzoek verricht naar het functioneren van het externe toezicht. Er was al in 2004 een klokkenluiderbericht. VROM-IOD concludeerde na onderzoek dat er onvoldoende aanleiding was voor strafrechtelijke actie; op aandringen van het DG wonen is de lening aan NAWON in 2006 afgelost. De goedkeuring die het DGVH gegeven had op het Spaanse project, was gebaseerd op naar later bleek onjuiste informatie van de zijde van de corporatie. Kritiek was er wel op het te weinig doortastende optreden ten aanzien van de participatie in Capelle makelaars vanaf 2001: er werd wel gewaarschuwd maar pas 6 jaar later ingegrepen. Het DGVH heeft, zo stelt het rapport, adequaat gereageerd op de situatie die ontstond toen de problemen aan de oppervlakte kwamen. Het financiële toezicht was adequaat, het klokkenluiderbericht was aanleiding tot nader onderzoek en advies aan DG Wonen. De affaires hadden vanwege de relatief geringe omvang geen effect op de solvabiliteitsverklaring.

Escalerende elementen in omgeving

Rochdale –en de rechtsvoorganger ervan Patrimonium– stond hoog aangeschreven vanwege de prestaties in de Bijlmermeer en de bijdrage aan de stedelijke vernieuwing in Amsterdam West. Veel woningcorporaties in het Amsterdamse of in de regio legden net als Rochdale de nadruk op zelfstandig ondernemerschap. Er was geen vroegtijdige correctie op het handelen van de bestuurder, van de Raad van Toezicht, gemeente of andere corporaties, of externe toezichthouders. De hoofdoorzaak is een gebrek aan checks and balances binnen de organisatie. De beleidsomgeving waar het streven naar zelfstandige en ondernemende corporaties van de bestuurder in sterke mate door anderen werden gedeeld, leidde daar evenmin toe.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid?

De taak- en rolopvatting van de bestuurder leidden op zich niet tot destructief gedrag, zijn gedragsverandering na de eeuwwisseling wel. Het lijkt erop dat onvoldoende corrigerende factoren binnen het bedrijf en een cultuurverandering in de corporatiesector hierbij medebepalende factoren zijn geweest, maar deze kunnen onvoldoende verklaren dat de bestuurder ook onrechtmatig gedrag is gaan vertonen. Hierbij spelen mogelijk persoonlijke factoren een rol.



3.4 Casus Servatius: de Campus in Maastricht

Aanloop en destructieve gevolgen

Woningstichting St Servatius in Maastricht (ca 11.500 verhuureenheden) kwam meermalen in het nieuws. Het gaat om de volgende zaken:

- a) de commerciële projectontwikkeling in Luik: in 2004 werd dit door minister Dekker verboden, waarop een langdurige rechtszaak volgde tegen de staat, die later overigens gewonnen werd;
- b) de Campus in Maastricht naar een ontwerp van de Spaanse architect Calatrava die op verzoek van de universiteit vanaf 1999 werd voorbereid. Eind 2008 werd met de bouw gestart, na een aanvankelijk verbod en later toestemming onder strikte condities van DG Wonen, ondanks het feit dat aan de gestelde eisen niet was voldaan;
- c) het in mei 2007 laten 'doorzakken' van 4.700 (!) sociale huurwoningen in een commerciële dochter, om financieringsruimte voor de Campus te verkrijgen, met instemming van het WSW, dit ondanks strijdigheid met bestaande regelgeving, en ondanks expliciet verbod van deze constructie eind 2007 en medio 2008. St Servatius ontving in december 2008 een voornemen tot aanwijzing om dit doorzakken ongedaan te maken; na langdurig overleg, is dit uiteindelijk begin 2011 ongedaan gemaakt.

Het Campusproject werd eind 2009 gestaakt met een verlies van €77 miljoen. De directeur-bestuurder L. Verzijlbergh was daarvoor in maart 2009 geschorst en in oktober 2009 ontslagen, de Raad van Toezicht stapte behoudens de voorzitter in september 2009 op. Daarop werd een interim bestuurder en een extern toezichthouder (oktober 2009) benoemd. Blijkens het saneringsplan 'Fit en gezond' van eind 2009 resteert na afboekingen een verliesfinanciering van €107 miljoen, te betalen door onder meer verkoop van 1800 woningen en afstoten van strategische posities, en door forse bezuinigingen op organisatie, onderhoud en projectenportefeuille. Fraude of zelfverrijking door de directeur-bestuurder is niet gebleken. Zowel de bestuurder L. Verzijlbergh als de leden van de toenmalige RvT zijn hoofdelijk aansprakelijk gesteld; de juridische procedure loopt nog.

De financiële schade was dus erg groot, de schade aan de volkshuisvesting lokaal ook doordat middelen voor de nodige herstructurering van het bezit ontbreken en door de voorgenomen verkoop van een groot aantal sociale huurwoningen terwijl het gemeentelijk streven juist behoud van de kernvoorraad is.

Ontspoord leiderschap

De bestuurder heeft een persoonlijk stempel op St Servatius gedrukt (Bottner, 2010). Hij vond dat een woningcorporatie als een maatschappelijk ondernemer een grote mate van zelfstandigheid zo niet eigenwijsheid en stoutmoedigheid moest hebben om, indien nodig, tegen VROM-beleidsregels in de taak van 'samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer' te vervullen. Hij zocht systematisch de grenzen van wat is toegestaan op. Daarbij wilde hij op grote schaal in vooral het Maastrichtse investeren. Met een splitsing tussen het kernbedrijf en het commerciële bedrijf werd armslag verkregen, door overheveling van het non-profit vermogen naar het commerciële bedrijf en door vrijheid van ondernemen in het commerciële deel. Deze hoge ambities stonden in geen verhouding tot de kwaliteit van de organisatie. Er waren, blijkt het onderzoek dat in opdracht van de bestuurder/extern toezichthouder door Ten Wolde is uitgevoerd (Ten Wolde, 2010) ernstige tekortkomingen in de interne beheersingssystemen, de aanbestedingstrajecten waren fraudegevoelig, beslissingen werden door enkele personen genomen. De bestuurder werd gaandeweg bovendien eigenmachtiger: grote beslissingen werden na 2007 niet in het MT besproken, er was geen goedkeuring vooraf door de Raad van Toezicht, omdat hij meende door de vastgestelde beleidsplannen gemandateerd te zijn. Het beheersingskader voor projecten werd niet nageleefd. Bij het Campusproject werden onverantwoorde risico's genomen door te starten zonder duidelijke afspraken vooraf over risicoverdeling met gemeente en de universiteit.

Interne governance

Het interne toezicht was niet effectief (Ten Wolde, 2010) en faalde: een toetsingskader ontbrak, er was onvoldoende reflectie op eigen functioneren en kritiek op de bestuurder werd niet in daden omgezet. De Raad was onduidelijk in de mandatering en bood zo te veel ruimte. De Raad heeft ook onvoldoende toegezien op een goede borging van het besluitvormingsproces binnen de corporatie. Er was geen investeringsstatuut en de taak van de investeringscommissie was onduidelijk.

Extern toezicht

Met onwillige honden is het slecht hazen vangen. De casus hier is die van een directeur-bestuurder die de toezichthouder bruskeert en trotseert. Het CFV heeft zich tegen de acties van de bestuurder verzet. VROM heeft veel overleg gevoerd, aanwijzingen in het vooruitzicht gesteld en uiteindelijk daadwerkelijk ingegrepen. WSW had een faciliterende rol (akkoord met doorzakken, buiten-statutaire financiering om problemen maar op te lossen)

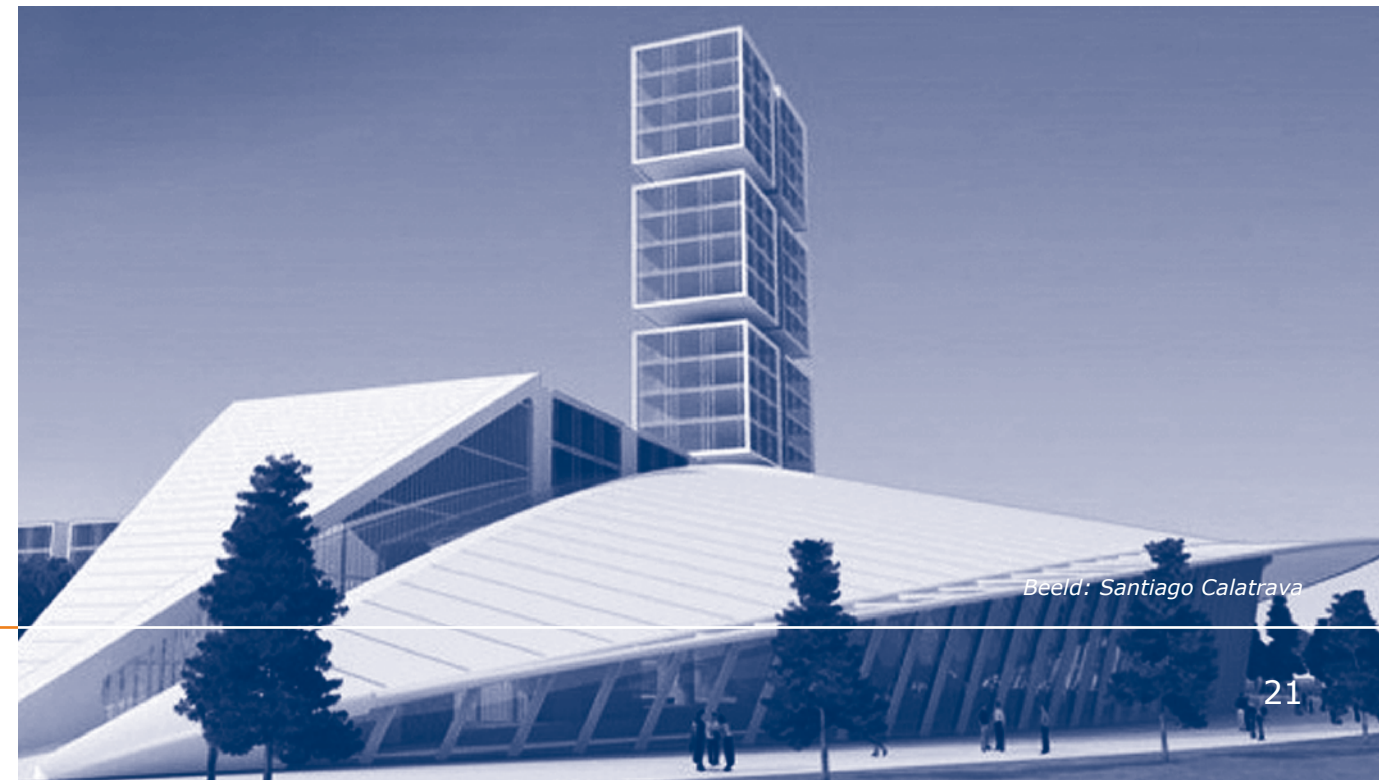
zonder aan wettelijke kaders te toetsen. Het extern toezicht faalde niet ten principale, een probleem was wel dat uitvoering en handhaving van (aangekondigde) verboden lang op zich lieten wachten.

Escalerende elementen in de omgeving

De universiteit en de gemeenten waren sterk voorstander van een risicodragende ontwikkelende corporatie, zeker ten aanzien van de Campus. De gemeente was ook sterk voorstander van forse investeringen in (luxe) nieuwbouw om Maastricht een sterkere (internationale) concurrentiepositie te verschaffen. Er was geen sprake van correcties van de zijde van de gemeente, eerder het tegendeel. Andere corporaties hadden op St Servatius geen invloed, maar kregen wel te maken met het feit dat de kernvoorraad in de stad sterk afnam en dus hun beleidsruimte ook.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid

De belangrijkste oorzaak lijkt in deze casus de combinatie van eigengereidheid en ambitie van de bestuurder, en het gebrek aan tegenweer vanuit de organisatie zelf of vanuit de Raad van Toezicht.



Beeld: Santiago Calatrava

3.5 Casus WSG: integriteit en overspannen projectontwikkeling

Aanloop en destructieve gevolgen

WSG is op eigen kracht sterk gegroeid. Het bezit is vanaf de eeuwwisseling verdubbeld tot circa 4300 woningen. Groter, beter en goedkoper zorgvastgoed was één van de groeiambities. WSG beheert nu zo'n 1900 zorgseenheden. Daarnaast is er meer dan 200 ha. bouwgrond verworven waarop nog zeker 3500 woningen gebouwd kunnen worden. In 2011 kwam de groei tot stilstand toen de externe toezichthouders ingrepen. In 2005 was de leningenportefeuille €248 miljoen, in 2013 was die portefeuille €743 miljoen. De rente-uitgaven waren bijna net zo hoog als de huurinkomsten. Een saneringsbijdrage van bijna €118 miljoen is nodig voor de continuïteit. Een omvangrijke saneringsbijdrage die door de andere corporaties wordt opgebracht, hogere huren, verstoorde relaties en projecten die worden stilgelegd dan wel verkocht.

Ontspoord leiderschap

In 1993 werd P. Span directeur, in 1998 werd hij ook bestuurder. Hij benaderde gemeenten en zorginstellingen actief om bij te dragen aan ontwikkelingen. Hij koos voor een groei van de onderneming waarin hij alleen kansen ziet en de risico's negeert. Dit werd een zichzelf versterkend proces. Hij werkte hierbij intensief samen met een netwerk van ontwikkelende aannemers en andere toeleveranciers. Van zakelijke objectivering met deze partners was niet altijd sprake. De bestuurder opereerde op de grondmarkt solistisch en onprofessioneel. Grondexploitaties werden niet opgesteld. Het Planbureau voor de leefomgeving (2009) stelt dat WSG de meeste ruwe bouwgrond van alle corporaties bezit. Deze grondtransacties worden volgens een onderzoeksrapport van PWC rommelig en ongedocumenteerd gesloten. De Raad van Commissarissen werd volgens het zelfde onderzoek slecht of niet geïnformeerd. (Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant 09102013) In de typologie van Lasthuizen (2008) van integriteitsschendingen worden tien vormen onderscheiden. Bij WSG is er sprake van minstens vier integriteitsschendingen.

“Deze grondtransacties worden volgens een onderzoeksrapport van PWC rommelig en ongedocumenteerd gesloten.”

Interne governance

De voormalige voorzitter van de Raad van Commissarissen was tevens bestuurder van een zorgonderneming waarmee WSG tal van transacties heeft gesloten. De vicevoorzitter was ook lid van de Raad van Toezicht van deze zorgonderneming. Ook van een andere zorgonderneming waarmee regelmatig transacties tot stand komen was een manager lid van de Raad van Toezicht. Zowel bij de onafhankelijkheid alsmede de deskundigheid van het toezicht kan een groot vraagteken worden gezet. De interne control functie en het risicobeheer is ook matig ontwikkeld. De ontwikkelingsportefeuille is het domein van de bestuurder die hier heel eigenstandig in kan opereren. De toenmalige accountant bleek passief en signaleerde de risico's onvoldoende.

Extern toezicht

WSG werd voor het WSW een maatwerkcorporatie. Desalniettemin werd ze ruimhartig geborgd. De norm dat de leningen niet meer mogen bedragen dan de helft van de zogeheten WOZ-waarde van het bezit werd overtreden. WSG benut de ruimhartige financieringsmogelijkheden ook voor commerciële activiteiten zonder dat dit vragen oproept. Beoordelingen door het CFV vonden plaats op basis van bedrijfsroutines waarbij vooral op de vermogenspositie wordt getoetst. Andere signalen werden genegeerd. Het A2-oordeel bleek te optimistisch.

Escalerende elementen in de omgeving

Vanaf 2003 werd in ons land de bouw van woningen door de overheden heel actief aangemoedigd. Daar komt bij dat de modernisering van zorgarrangementen hoog op de agenda kwam. In dit klimaat kon WSG op zoek naar kansen om te groeien. In haar vestigingsplaats had WSG een bijna symbiotische relatie met het gemeentebestuur (zie Rapport raadsonderzoek, 2013). De mogelijkheden werden in een onderling samenspel maximaal benut. Ook in andere gemeenten werd WSG vaak met open armen ontvangen. Als andere woningcorporaties afzagen van investeringen was WSG vaak bereid een plan toch uit te voeren tegen voor de desbetreffende gemeente vaak gunstige condities.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid?

Zelfoverschatting van de kant van de bestuurder, in combinatie met onvoldoende toezicht en tegenspel in de organisatie hebben tot de ontsporing geleid. Door de waardestijging van vastgoed werden de risico's van het verdienmodel onvoldoende duidelijk. Gemeenten en andere overheden zagen kans om door middel van investeringen van WSG eigen ambities te realiseren.

3.6 Casus Laurentius: integriteit en overspannen projectontwikkeling

Aanloop en destructieve gevolgen

Rond de eeuwwisseling kreeg het matchen van taken en middelen veel aandacht. De nieuwe bestuurder (W. Vermeulen-de Bie) van het destijds financieel sterke Laurentius zag dit als een kans. Er werd begonnen met de ontwikkeling van 300 studentenwoningen in Delft. In ruil voor deze matching ontstond een groot geografisch werkgebied. Vervolgens zijn er plannen in voorbereiding genomen voor de bouw van circa 3600 woningen. In 2011 werd ook nog een gemeentelijk woningbedrijf overgenomen. In 2012 werd de bestuurder gearresteerd. Een aantal (ABC) transacties bleek financieel zeer nadelig (met verdenking van fraude) te zijn. De organisatie kwam onder verscherpt toezicht; een herstelplan bleek nodig om een liquiditeitscrisis te voorkomen. Projecten werden afgestoten, het verworven woningbedrijf weer verkocht. Investeringsplannen zijn stilgelegd.

Ontspoord leiderschap

Het matchen van taken en middelen werd een frame waarmee een grote investeringsambitie werd nagestreefd. Volkshuisvestelijk was slechts bij enkele projecten het matchingsmotief legitiem. Moreel was een groot aantal transacties niet deugdelijk, ze waren op zelfverrijking of op voordelen van andere partijen gericht. Er werd gekozen voor verhoging van de leningenportefeuille op een moment dat al een aantal financiële indicatoren op oranje stonden (Maatschappelijke Visitatie, 2010).

Interne governance

Vanuit de RvC was er een beperkt tegenspel; de voorzitter van de RvC speelde zelf mee. Na een integriteitsmelding (door het later geschorste lid van de ledenraad) leidde dat tot haar aftreden. De RvC had het beeld dat de organisatie in control was. Laurentius had als een van de weinige corporaties geen ondernemingsraad. De ontwikkeling van projecten kwam in een netwerk met andere ontwikkelende ondernemingen tot stand en stond relatief los van de kernorganisatie. Het management had in verhouding met andere corporaties een hoog salaris en daardoor mogelijk minder belang bij tegenspel. Kritische leden in de ledenraad werden geschorst. De accountant was weinig kritisch.

Extern toezicht

Het CFV heeft de corporatie lange tijd als zeer goed beoordeeld. Het operationele risico werd als laag gezien. Het visitatierapport uit 2010 is lovend over de prestaties. Het WSW

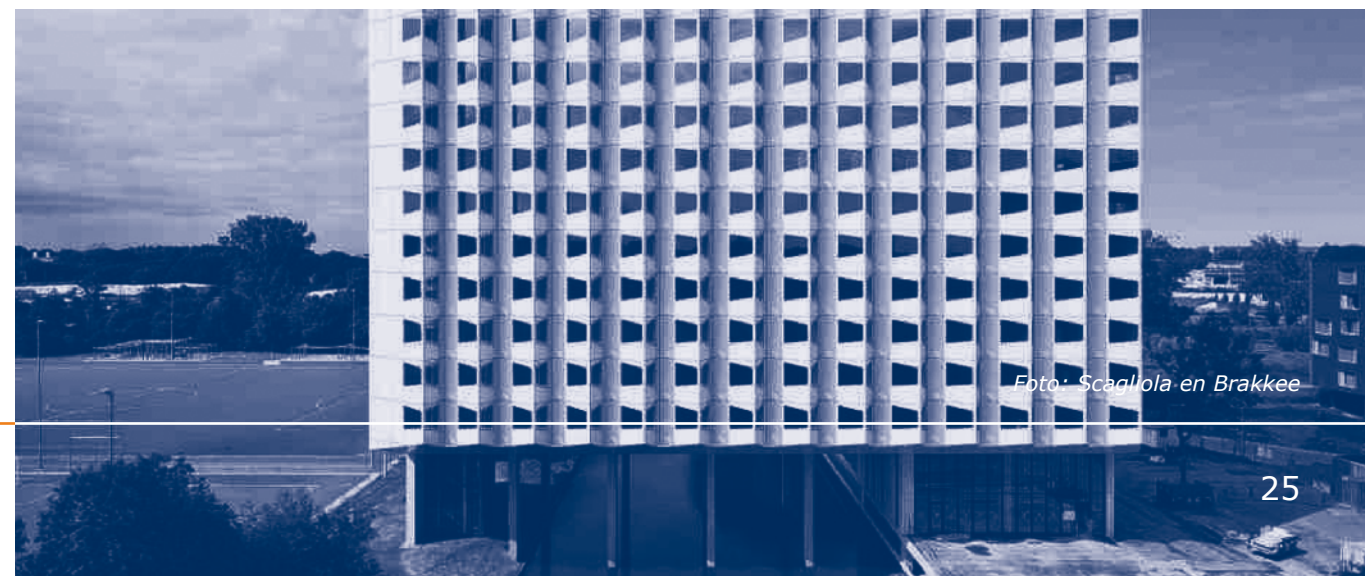
zag vanaf 2009 een aantal financiële indicatoren op oranje staan. De omvang van de leningenportefeuille ten opzichte van de bedrijfswaarde van de woningen was te hoog. Daarnaast slaagde de corporatie er niet in om te voldoen aan de operationele kasgeldnorm. Desalniettemin kreeg Laurentius de beschikking over €250 miljoen aan nieuwe financieringsmiddelen. Het ministerie heeft Laurentius gestimuleerd het matchingspooor te volgen en haar werkveld uit te breiden. Ook was er lof voor de omvang van de bouwproductie. Na een integriteitsklacht in 2009 kwam er een onderzoek dat tot de val van de bestuurder leidde.

Escalerende elementen in de omgeving

Tot 2009 zijn overheden vooral actief in het bevorderen van de bouwproductie. De bedrijfsfinanciering is ruimhartig. De enige actoren die tegenspel uitoefenden waren huurdersorganisaties en leden van de ledenraad. Gemeenten zijn gedreven door hun eigen stedelijke ambities en hebben nauwelijks oog voor ontsporend gedrag. Corporaties die investeringsmiddelen nodig hebben waren blij dat er een partij beschikbaar was die ging investeren. Ontwikkelaars konden hun financieringsrisico's verleggen en gunstige deals sluiten.

Waarom hebben innovatieve ambities tot zelfdestructie geleid?

Matching van taken en middelen en het stimuleren van de bouwproductie stonden hoog op de agenda. Voor Laurentius was dit een kans om te kiezen voor een offensieve ontwikkelingsstrategie. Lokale overheden maakten er gretig gebruik van. Het CFV onderschatte de risico's. Het WSW borgde te ruimhartig. Huurdersorganisaties en kritische leden van de ledenraad werden niet gehoord.



4

Casusoverstijgende analyse

Tabel 2 bevat een overzicht van de casussen en een samenvatting van de destructieve gevolgen die plaatsvonden. Alle onderzochte casussen tonen flinke verliezen door grondaankopen, vastgoedtransacties en bijzondere projecten (zoals de Campus van Servatius en de SS Rotterdam van Woonbron). Het type schadelijk gedrag was dan ook in alle gevallen het nemen van onverantwoorde risico's. In enkele gevallen is er ook sprake van (het vermoeden van) fraude (Rentree, Rochdale, Laurentius) of onrechtmatig gedrag. In het laatste geval zijn interne en externe verantwoordingsprocedures geschonden. Alle casussen hebben geleid tot aanzienlijke reputatieschade voor zowel de corporatie als voor de sector.

Interne governance

Een grote gemene deler van alle gevallen is dat de bestuurders de projecten naar zich toe hadden getrokken. Zij isoleerden zich als het ware van de organisatie en haalden zowel de eindverantwoordelijkheid als meer operationele verantwoordelijkheden naar zich toe. Dit heeft tot gevolg gehad dat ze moeilijk controleerbaar werden voor interne toezichthouders en controllers, maar ook dat ze zelf niet meer in een positie waren waarin ze corrigerend op konden treden. Verder zien we in vijf van de zes casussen een onvoldoende kritische houding van de interne toezichtsraad. Alleen in het geval van Rentree greep de raad wel in, maar pas nadat de verliezen zichtbaar werden. De interne controle op de projecten was in alle casussen zwak ontwikkeld. Daarnaast was in zeker twee casussen (Woonbron en Rentree) sprake van projecten waarvan de corporatie totaal geen expertise had (de herontwikkeling van de boot en de voorgenomen verdiepte aanleg van een weg).

Externe governance

Het externe toezicht heeft in vijf gevallen wel signalen opgepikt, maar reageerde vaak pas laat. Het WSW signaleerde soms wel financiële risico's, maar gaf dan toch fiat voor het borgen van de leningen ('faciliteren'). De casus Woonbron is een uitzondering in die zin dat het Ministerie in een vroegtijdig stadium persoonlijk toestemming gaf voor aankoop van de SS Rotterdam zonder toetsing en zonder toestemming van RvC. De casus Servatius is een uitzondering omdat zowel het Ministerie als het CFV zich verzetten tegen de campusontwikkeling, maar de bestuurder dit negeerde.

Omgeving

Analyse van de casussen maakt duidelijk dat de externe omgeving een belangrijke rol speelde bij het ontsporen van het leiderschap. Tijdens het in gang zetten van de diverse projecten was in de corporatiesector een cultuur van maatschappelijk ondernemerschap die de nadruk legde op innovatie en het nemen van risico's voor het bereiken van maatschappelijke doelen, waarbij die laatste heel breed en diffuus werden opgevat. Hier zien we duidelijk een relatie met de in de literatuur genoemde factoren van dynamische, complexe omgeving en taakopvatting in combinatie met een risicozoekende sectorcultuur. Ook de lokale omgeving, met name de gemeentelijke overheid, speelde bij alle casussen een aanjagende rol.



Foto: ikfotograag.nl

Tabel 2 overzicht casussen

WOONBRON	RENTREE	ROCHDALE
Aard		
Aankoop en herontwikkelen SS Rotterdam met aanzienlijke financiële verliezen. Onrechtmatig handelen.	Flinke verliezen op grondaankoop en projecten. Voornemen tot wegenbouw. Onrechtmatig handelen.	Onrechtmatig handelen, mogelijk frauduleus. Verliezen op vastgoedtransacties.
Schadelijk gedrag		
Onverantwoorde risico's, escalatie van verliezen. Meeslepend charismatisch leiderschap.	Onverantwoorde risico's, vermoeden van fraude. Dominant, eigengereid leiderschap.	Verdenking van fraude en zelfverrijking. Dominant leiderschap.
Interne governance		
Niet ingrijpen RvC. Initiatief direct gekoppeld aan bestuur(der). Geen planning en control op project.	RvT greep in nadat de verliezen zichtbaar werden. Onvoldoende monitoring.	Onvoldoende kritische en doortastende RvC. Bestuurder in hoge mate autonoom bij projectontwikkeling. Onvoldoende interne controle.
Extern toezicht		
Vroegtijdige toestemming Ministerie, in strijd met regels. Bescherming van falende bestuurder. WSW faciliteerde tot zaak uit de hand liep.	Start onderzoek na aanvraag voor nevenactiviteit (aanleggen weg). Daarvoor was er onvoldoende inzicht in financiële risico's.	Ministerie liet zaken ruim 4 jaar op beloop tot er media-aandacht ontstond. Weinig doortastende handhaving.
Omgeving		
Politiek beroep op bestuurder om fiasco Havenbedrijf op te lossen. Woonbron oogst lof voor lef.	De actieve rol van Rentree werd door gemeente en rijk toegejuicht. Tegen elkaar opbieden bij transacties.	Bewondering voor prestaties, lokale cultuur van ondernemende bestuurders. Tegen elkaar opbieden.

St SERVATIUS	WSG	LAURENTIUS
Aard		
Omvangrijke verliezen op ontwikkeling Campus. Onrechtmatig handelen.	Financiële continuïteit in gevaar door te snelle expansie en grondaankopen. Onrechtmatig handelen.	Financiële continuïteit in gevaar door te omvangrijke projectontwikkeling en 'matching'. Onrechtmatig handelen.
Schadelijk gedrag		
Onverantwoorde risico's, negeren taakbegrenzing, negeren signalen omgeving. Dominant, eigengereid leiderschap.	Onverantwoorde risico's. Financiële meerjareneffecten buiten beeld gehouden. Eigengereid leiderschap.	Onverantwoorde risico's, verdenking van fraude. Eigengereid leiderschap.
Interne governance		
RvC had/gaf geen duidelijke kaders. Bestuurder in hoge mate autonoom bij projectontwikkeling.	Vraagtekens bij onafhankelijkheid en functioneren RvC. Bestuurder in hoge mate zelf verantwoordelijk voor projectontwikkeling.	Geen tegenspel vanuit RvC. Bestuurder in hoge mate zelf verantwoordelijk voor projectontwikkeling.
Extern toezicht		
CFV signaleerde vroegtijdig, Ministerie grijpt na enige tijd in, WSW faciliteerde.	CFV signaleerde niet of laat. WSW signaleerde wel maar bleef faciliteren.	CFV signaleerde laat. WSW signaleerde eerder maar bleef faciliteren.
Omgeving		
Gemeente en Universiteit ondersteunden initiatief. Zware lobby ook van provincie.	(Te) innige relatie met gemeente. Lof en onderscheiding voor daadkracht bestuurder.	Verstrengeling met vastgoedbedrijven. Lof voor bouwproductie en matching.

5

Conclusie en discussie

De bestuurder bleek in alle casussen veel ruimte te hebben gekregen. Vanuit de organisatie kwam geen afdoende correctie, de toezichtsraad boog in de meeste gevallen mee. De omgeving van de corporatie (gemeente, belanghouders) koppelde vaak mee vanwege het belang dat deze had bij de ongewone of te omvangrijke investeringen van de corporaties.

De taakopvatting en managementstijl van de bestuurder lijkt van grote invloed op het risico van falen. Opvallend is toch de vrij autoritaire bestuursstijl van veel van de bestuurders, of dit nu komt door charisma, eigengereidheid en machtsbelust gedrag of het ontbreken van tegenkracht.

In de casussen lijkt de retoriek van verzelfstandiging en maatschappelijk ondernemerschap die na de brutering opgeld deed een vrijbrief voor het opzoeken en verleggen van door de overheid gestelde grenzen, op ondernemende wijze de taak te verbreden naar onbekend terrein, zonder zorg voor een goede interne governance. Projectontwikkeling blijkt in dit kader een bijzondere risicofactor: dit werd als ware het een speeltje van de bestuurder buiten de staande organisatie geplaatst. Door herwaardering van het bezit werd in enkele gevallen de illusie van rijkdom gewekt en ontstond ruimte voor het extra aantrekken van vreemd vermogen. Verkoop van woningen maskeerde bij drie casussen het falen. Financiële disciplinerende was er onvoldoende.

Opvallend is de ook lange aanloop in veel casussen: de opbouw van de autonome positie van de directeur-bestuurder kreeg langzaam maar zeker vorm, waarbij het track record van gedurfde prestaties tot veel steun binnen en buiten de organisatie leidde en tegelijk het gevoel versterkte 'onaantastbaar' te wezen. Overmoed werd niet getemperd; voor falen was er geen detectie meer. Zo konden de bestuurders een traject van lef en lof naar schade en schande doormaken.

De rol van de externe toezichthouders is niet eenduidig. Vanaf het moment dat de problemen manifest werden grepen ze in, maar het voorafgaande traject is lastig te reconstrueren. Het WSW lijkt in bijna alle gevallen de rol van oliemannetje gespeeld te hebben: een faciliterende rol zonder risico-anticipatie. Het CFV was vaak wel alert maar van ingrijpen door de minister afhankelijk. De standaard beoordelingsmethodiek en de sterke nadruk op procesmatig juist handelen belemmerde het zicht. Enkele corporaties kregen de status 'vermogensovermaat' in aanloop van het falen. Meermalen is het beleidsbelang van het departement en de reputatie van de betreffende bestuurder reden geweest om niet hard in te grijpen of om de regelgeving niet correct toe te passen. Deze meegaandheid moet ook worden gezien tegen de achtergrond van 'high trust' benadering, die destijds in het toezicht de boventoon voerde.

De factoren uit de literatuur over ontspoord leiderschap zien we dus terug in de casussen in de corporatiesector. Ook zien we dat veel van dezelfde factoren een rol speelden bij alle casussen, hoewel de uiting van de ontsporing verschilde. Dit doet vermoeden dat het juist de combinatie van factoren is die de kans op ontsporing vergroot. Het is dus niet zo dat de ketting zo zwak is als de zwakste schakel, maar wellicht kan één sterke schakel wel voldoende zijn om ontsporing te voorkomen. Deze sterke schakel kan in verschillende hoeken gevonden worden: het karakter van de bestuurder, de kwaliteit van de toezichtsraad, de interne controls, alerte stakeholders, rechtvaardige doch strenge externe toezichthouders en een meer behoudende sectorcultuur. De kwetsbaarheid van het stelsel kan ook worden beperkt door een duidelijkere taakomschrijving van woningcorporaties en een betere afbakening van het werkgebied.

“De factoren uit de literatuur over ontspoord leiderschap zien we dus terug in de casussen in de corporatiesector”

Geciteerde werken

Blascovich, J., Berry Mendes, W., Hunter, S. B., & Salomon, K. (1999). Social "Facilitation" as Challenge and Threat. *Journal of Personality and Social Psychology* Vol. 77(1), 68-77.

Einarsen, S., Schanke Aasland, M., & Skogstad, A. (2007). Destructive leadership behaviour: A definition and conceptual model. *The Leadership Quarterly* 18, 207-216.

Gibelman, M., & Gelman, S. R. (2004). A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing Among Nongovernmental Organizations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 15(4), 355-381.

Greenberger, D. B., Miceli, M. P., & Cohen, D. J. (1987). Oppositionists and Group Norms: The Reciprocal Influence of Whistle-blowers and Co-workers. *Journal of Business Ethics* Vol. 6, 527-542.

Halsema, F., Februari, M., Kalleveen, M. v., & Terpstra, D. (2013, September 11). Een Lastig Gesprek. Opgeroepen op September 12, 2013, van www.rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur.html>

Holmström, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics* Vol. 10(1), 74-91.

Hunter, S. T., Tate, B. W., Dzieweczynski, J. L., & Cushenbery, L. (2010). Understanding the Antecedents of Unintentional Leader Errors: a Multilevel Perspective. In B. Schyns, & T. Hansbrough, *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures* (pp. 405-443). Charlotte NC: Information Age Publishing Inc.

Jensen, M. C. (2000). *A Theory of the Firm - Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Koolma, H. M. (2013). A Complex Adaptive System Approach to the Assessment of Failure of Public Governance Networks. *International Review for Public Administration* Vol. 18(2), 66-84.

Lasthuizen, K. M. (2008). *Leading to integrity: Empirical Research into the the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: VU University.

Lombardo, M. M., & McCauley, C. D. (1988). *The dynamics of management derailment*. Greensboro NC: Center for Creative Leadership.

Miller, G. J., & Whitford, A. B. (2007). The principal's Moral Hazard: Constraint on the Use of Incentives in Hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 213-233.

Mulvey, P. W., & Padilla, A. (2010). The Environment of Destructive Leadership. In B. Schyns, & T. Hansbrough, *When Leadership Goes Wrong - Destructive Leadership, Mistakes and Ethical Failures* (pp. 49-72). Charlotte NC: Information Age Publishing Inc.

Padilla, A., Hogan, R., & Kaiser, R. B. (2007). The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and condusive environments. *The Leadership Quarterly* Vol. 18, 176-194.

Planbureau voor de leefomgeving, *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*, 2009

Price, T. L. (2010). The Paradoxical Role of Moral Reasoning in Ethical Failures in Leadership. In B. Schyns, & T. Hansbrough, *When Leadership Goes Wrong: Destructive Leadership, Mistakes, and Ethical Failures* (pp. 383-403). Charlotte NC: Information Age Publishing Inc.

Rechtbank Zeeland West-Brabant, zaaknummer 02/257827/HA ZA 13-5, uitspraak 09-10-2013

Ridder, J. d. (2004). *Een goede raad voor toezicht (oratie)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Rijsenbilt, J. A. (2011). *CEO Narcissism - Measurement and Impact (dissertation)*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.

Schrand, C. M., & Zechman, S. L. (2008). *Executive Overconfidence and the Slippery Slope to Fraud*. Financial Accounting and Reporting Section. Chicago: Chicago Booth School of Business Research.

Schyns, B., & Hansbrough, T. (2010). *When leadership goes wrong: destructive leadership, mistakes, and ethical failures*. Charlotte NC: Information Age Publishing Inc.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1989). Management entrenchment: The case of manager-specific investments. *Journal of Financial Economics* Vol. 25(1), 123-139.

Thorndike, E. L. (1920). A Constant Error on Psychological Rating. *Journal of Applied Psychology* Vol. 4, 25-29.

Tourish, D., & Vatcha, N. (2005). Charismatic Leadership and Corporate Cultims at Enron: The Elimination of Dissent, the Promotion of Conformity and Organizational Collapse. *Leadership* Vol 1(4), 455-480.

Van Velsor, E., & Leslie, J. B. (1995). Why executives derail: perspectives across time and cultures. *The Academy of Management Executive*, 9(4), 62-72.

VROM-inspectie. (2010). *Lessons Learned - Lessen over integriteit van corporaties, voor corporaties*. Den Haag: Ministerie van VROM/WWI.

Walsh, J. P., & Seward, J. K. (1990). On the Efficiency of Internal and External Corporate Control Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 15(3), 421-458.

Whyte, G. R. (1998). Recasting Janis' groupthink model - The key role of collective efficacy in decision fiascos. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* Vol. 54, 185 - 209.

Wilson, R. M., & Zhang, Q. (1997). Entrapment and Escalating Commitment in Investment Decision Making: a Review. *British Accounting Review* Vol. 29, 277-305.

Auteurs



Dr. L.G. Gerrichhauzen

Leo Gerrichhauzen is een zeer ervaren bestuurskundige. Hij is vertrouwd met de spanningsbronnen in bestuurlijke en politieke arena's en weet hoe hij die spanningen kan benutten om een gedragen koers uit te zetten. Daarnaast heeft hij zicht op de trends en ontwikkelingen die voor maatschappelijke en publieke organisaties als gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen van betekenis zijn. Hij vertaalt die trends en ontwikkelingen naar werkbare oplossingen.

Hij is gefascineerd door de vraag hoe maatschappelijke ondernemingen zich in een snel veranderende samenleving kunnen aanpassen aan overheidseisen en marktkrachten. Deze missie gedreven organisaties wil hij graag helpen om maatschappelijk gewaardeerde prestaties (publieke waarde) te leveren. De rol van bestuurders en toezichthouders bij het op koers houden van deze ondernemingen heeft zijn bijzondere belangstelling.

Hij publiceert regelmatig in vaktijdschriften. Hij heeft een aantal boeken en tal van artikelen en columns geschreven. Hij is in 1990 gepromoveerd op het woningcorporatiebestel in beweging.



Prof. dr. ir. V.H. Gruis

Vincent Gruis is afgestudeerd aan de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft in de richtingen Bouwmanagement & Vastgoedbeheer en Volkshuisvesting. Ook is hij gepromoveerd op het onderwerp "Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties". Hij is hoogleraar Housing Management aan de afdeling Real Estate & Housing, waar hij sinds 1996 werkt. Ook is hij lector Vernieuwend Vastgoedbeheer aan de Hogeschool Utrecht, lid van de Raad van Commissarissen van een woningcorporatie en bestuurslid van de Vereniging Onroerend Goed Onderzoekers Nederland (VOGON).

Daarnaast doet hij onderzoek naar en geeft hij advies op het gebied van volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing. Hij is gespecialiseerd in corporate governance, organisatie en voorraadbeleid van woningcorporaties.



dr. ir. H.M. Koolma

Rik Koolma is werkzaam als strategisch adviseur, wetenschappelijk onderzoeker en parttime docent aan de VU en op Nyenrode. Zijn belangstelling gaat uit naar de vraag hoe gedrag van mensen in maatschappelijke organisaties leidt tot het al dan niet realiseren van de doelen van deze organisaties. Als bouwkundig ingenieur heeft hij kennis van en praktische ervaring met processen bij woningcorporaties. Als bestuurskundige verdiept hij zich fundamenteel in het gedrag van mensen in en tussen organisaties.

Hij is januari 2009 gepromoveerd met een proefschrift over het gedrag van woningcorporaties. Het vervolg van het onderzoek verloopt via twee lijnen. Ten eerste loopt er kwantitatief onderzoek naar de doelmatigheid en fusies van woningcorporaties, dit in samenwerking met prof. Maarten Allers en Jacob Veenstra van het COELO. Ten tweede leidt hij aan de VU een onderzoeksprogramma naar ontspoord leiderschap bij maatschappelijke organisaties, waaronder woningcorporaties.

Rik Koolma werkt ook aan oplossingen. Zo heeft hij op verzoek van de Vereniging Toezichthouders in Woningcorporaties een model opgezet voor de beoordeling van bestuurders door de interne toezichtsraden. In samenwerking met het Kadaster heeft hij een instrument ontwikkeld waarmee bestuurders op een transparante wijze de vastgoed- en grondtransacties kunnen verantwoorden. Met Leo Gerrichhauzen werkt hij aan een artikel over de vraag hoe het publiek vertrouwen in woningcorporaties herwonnen kan worden.



Prof dr. ir. J. van der Schaar

Jan van der Schaar is in 1973 afgestudeerd als bouwkundig ingenieur, specialisatie volkshuisvesting, aan de Faculteit der Bouwkunde TU Delft. In 1987 is hij bij prof. dr. ir. H. Priemus gepromoveerd op het proefschrift Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Van 1974 tot 1989 was hij verbonden aan de TU Delft, Afdeling der Bouwkunde. Van 1985-1990 was hij werkzaam bij het ministerie van VROM/DGVH, met als belangrijkste taak projectleider en auteur van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig van staatssecretaris Heerma. Van 1988 tot 2009 was hij deeltijd hoogleraar Volkshuisvesting aan de Universiteit van Amsterdam (thans nog gasthoogleraar). Van 1990-heden (geassocieerd) partner van RIGO Research en Advies BV. Van 1994-2005 was hij lid van de VROM Raad, in 1999 lid van de MDW commissie woningcorporaties, lid van de door de minister van BIZA ingestelde cie Taakstelling en Toezicht (cie Hoekstra), met als taak te adviseren over de leerpunten van de Vestia-affaire. Heeft vele publicaties op zijn naam staan over wonen en woonbeleid, in het bijzonder sociale verhuur en is op zijn vakterrein erkend specialist met groot gezag.

Nawoord

In deze publicatie maken wij de koppeling tussen deze recentere inzichten over de negatieve kant van leiderschap en ontsporingen in de corporatiesector. Daartoe bespreken we zes casussen aan de hand van factoren die volgens de theorie een rol spelen bij ontspoord leiderschap. De factoren uit de literatuur over ontspoord leiderschap zien we terug in de casussen in de corporatiesector. Ook zien we dat veel van dezelfde factoren een rol speelden bij alle casussen, hoewel de uiting van de ontsporing verschilde. Dit doet vermoeden dat het juist de combinatie van factoren is die de kans op ontsporing vergroot. Het is dus niet zo dat de ketting zo zwak is als de zwakste schakel, maar wellicht kan een sterke schakel wel voldoende zijn om ontsporingen te voorkomen. Deze sterke schakel kan in verschillende hoeken worden gevonden: de stijl van de bestuurder, de kwaliteit van het interne toezicht dan wel beter extern toezicht. Een duidelijkere taakomschrijving en een betere afbakening van het werkgebied zijn sleutels voor een beter functionerend corporatiebestel.

Colofon



Teksten

Leo Gerrichhauzen
Vincent Gruis
Rik Koolma
Jan van der Schaar

Grafisch ontwerp, dtp en prepress

MLVF - Marc Leurs Vormgeving & Fotografie

Fotografie

Cover front - Holland Amerika Lijn
Cover back - Nationaal Archief

ISBN/EAN nummer

978-90-822649-0-6

Uitgever

GenP Governance BV - Bureau voor publieke waarde

gerrichhauzen@genp.nl
www.gerrichhauzen.eu

