

Volkshuisvesting

Transacties in control

Beheersing en verantwoording van vastgoedactiviteiten door woningcorporaties

Rik Koolma Zelfstandig adviseur op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling

Volkshuisvesting

Voor de activiteiten van woningcorporaties bestaat op het ogenblik veel publieke belangstelling. Na een aantal opzienbarende voorbeelden van mislukte projecten en fraude is het beeld gezet dat corporaties hun zaken niet op orde hebben. De voorbeelden lijken te suggereren dat het bij alle corporaties misloopt. Dat is niet zo, maar er schuilen wel lacunes in de beheersing van de aankopen en verkopen van stukken grond, gebouwen en woningen. Voor de transacties is geen sluitend geheel van beslissing en verantwoording, terwijl dit corporaties zou kunnen behoeden voor slechte *deals* en integriteitsperikelen. Een toets op basis van transactiegegevens van het kadaster helpt corporaties daarbij.

Met goede bedoelingen een opportunistische handel in

Corporaties worden geacht zelfstandig woningen te bouwen en te investeren in de vernieuwing van bestaande woongebieden. Aankopen van grond, van zogeheten maatschappelijk vastgoed, aan- en verkoop van bestaande woningen, het zijn allemaal activiteiten die behoren tot de uitoefening van de publieke taak. Corporaties zijn gedreven door goede bedoelingen en zijn bereid voor de verwerkelijking daarvan verliezen te nemen. Dit maakt ze kwetsbaar in de vastgoedhandel waar opportunisme en winstbejag regel zijn. Het opportunisme van de vastgoedhandel heeft een bron in de aard van de handel. Prijzen staan niet in relatie tot de productiekosten en ouderdom, maar hangen af van verwachtingen en vaak verborgen informatie. Daardoor vertonen ze een grillig verloop. Sommige woningcorporaties handelen te goed van vertrouwen, betalen dan te veel of ontvangen te weinig en raken onbewust verwickeld in dubieuze transacties.

Van een beschermde naar een kwetsbare marktpositie

Een andere kwetsbaarheid zit in de manier waarop corporaties tegen marktrisico's aankijken. Onderzoek naar gedrag van corporaties in 2002 laat zien dat corporaties hun investeringsbeslissingen niet of nauwelijks laten leiden door verwachte marktontwikkelingen.¹ In de planning van de vervangende nieuwbouw is weinig rekening gehouden met de verwachte afzetmogelijkheden. De koopmarkt is sinds de financiële crisis van 2008 over de hele linie problematisch. De mogelijkheden om projecten te realiseren op de aangekochte percelen grond zijn afgenomen. De afwaardering op grondposities roept her en der twijfels op over de hoogte van de betaalde aankooprijzen.

Het risico van overcommitment

Afgelopen jaren is veel druk gezet op woningcorporaties om meer van hun vermogen in te zetten voor maatschappelijk gewenste investeringen. Corporaties die ruimhartig nieuwe activiteiten buiten hun kerntaak ontplooiden, konden op bijval rekenen van de rijksoverheid, de gemeenten en andere partijen in het veld. De bijval is intussen omgeslagen in ophef over verliezen op mislukte projecten. De druk vanuit de politieke omgeving en de

drang tot ondernemen hebben enkele corporaties in een positie van overcommitment gebracht.

Overcommitment houdt in dat een besluit al is genomen, voordat de beschikbare informatie (zoals prijsreferenties) zijn verwerkt en voordat men rekenschap heeft gegeven van alle gevolgen. Te graag willen, leidt ertoe dat de corporatie te hoge prijzen bij aankoop accepteert. In onderhandelingen bij gezamenlijke projecten krijgt de overgecommitteerde partij de ongunstigste verdeling van winst en verlies en van risico in de voorwaarden. De voorbeelden in dit artikel zijn een gevolg van dergelijk overcommitment. Overcommitment leidt ertoe dat er aanzienlijke marges ontstaan tussen de gerealiseerde transactieprijs en de bodem- en plafondprijzen in een markt. Overcommitment gaat gepaard met weinig interesse voor de resultaten van de beslissingen. Evaluatie van genomen beslissingen en terugkoppeling van de bevindingen naar nieuwe beslissingen blijven dan achterwege.

Lacunes in de governance

Woningcorporaties zijn betrokken in onderzoek naar ABC-constructies (zie kader). Lang niet alle ABC-constructies zijn echter dubieus en voor zover de informatie strekt zijn woningcorporaties de benadeelde partij. De minister van WWI heeft met een brief de gebrekkige beheersing van de vastgoed- en grondtransacties aangekaart.² Notarissen en accountants zijn aangesproken om dubieuze transacties te voorkomen en meer werk te maken van het controlewerk. Woningcorporaties zijn opgeroepen om beter te letten op integriteit.

In de brief van 12 juni 2009 is aan de governancekwestie een vervolg gegeven.³ De financiële beheersing van risico's en de besluitvormingsprocedures rond de transacties schieten te kort. Van de RvC van corporaties zullen verklaringen verlangd worden waaruit blijkt dat de corporaties afdoende maatregelen genomen hebben om het weglekken van het maatschappelijk bestemde vermogen te voorkomen. Een betere beheersing en verantwoording van risicovolle processen, zoals die van de vastgoed- en grondtransacties, zal niet alleen vanuit het oogpunt van governance nodig zijn. De buitenwereld verwacht dat

corporaties gewoon hun zaken op orde hebben, juist als die zaken vastgoed betreffen.

In control zijn

Zaken op orde hebben, heet tegenwoordig *in control* zijn. Onder deze titel is bij Woningstichting PWS Rotterdam in 2010 door middel van een pilotproject een instrument ontwikkeld. Het instrument Transacties in Control (TIC) is ontwikkeld in samenwerking met de afdeling Ruimte en Advies van de directie Rechtszekerheid van het kadaster. De vastgoed- en grondtransacties bij woningcorporaties zijn opgevat als een vraagstuk van beheersing en verantwoording.

Voor de ontwikkeling van dit instrument gold een aantal uitgangspunten:

Aangezien informatietekorten en opportunisme van leveranciers en afnemers het probleem zijn in deze markt, zal de oplossing hierop gericht moeten zijn. Informatie, zoals de registratie van voorgaande en volgende transacties, staat daarvoor ter beschikking. Transparantie is een middel tegen informatietekorten.

Door evaluatie van beslissingen is het mogelijk te leren van eventueel minder geslaagde beslissingen. Dit leerproces ondersteunt ook de opbouw van vertrouwen binnen de organisatie. De buitenwereld verwacht dat corporaties hun vastgoed- en grondtransacties controleren en beheersen. Inlossen van deze verwachting draagt bij aan het externe vertrouwen in corporaties.

Een derde uitgangspunt is dat een verbetering van de praktijk moeilijk van bovenaf voor te schrijven is door een wetgevende overheid. Gewenst gedrag laat zich lastig bevorderen door voorschriften en regels. De heersende opvatting in de sector is dat het het meest effectief is als corporaties zelf zorgen dat ze 'in control' komen van hun vastgoed- en grondtransacties.

Transacties in Control: wat doet het?

Transacties in Control (TIC) werkt als volgt. Over een door de corporatie te bepalen periode worden alle verkrijgingen en vervreemdingen uit de database van het kadaster gehaald. Een eerste keer dat een corporatie gebruikmaakt van TIC, worden transacties van enkele voorgaande jaren ook opgevraagd. Het gaat daarbij om transacties van de corporatie zelf, de

Volkshuisvesting

eventuele rechtsvoorgangers en de aan de corporatie verbonden rechtspersonen. Van de gevonden objecten (grond, woningen en overige bouwwerken) worden ook de voorgaande transacties opgevraagd. Dat maakt het prijsverloop, de frequentie van de transacties en de verhandelende partijen zichtbaar. Behalve de historie zijn ook de vervolgttransacties na een verkoop interessant voor een corporatie.

Het instrument gaat ervan uit dat de corporatie criteria heeft om de transacties te toetsen. Welke marges gebruikt men om transactieprijsen te toetsen, welke soorten gebruik zijn gangbaar voor de corporatie en binnen welk werkgebied vinden de

transacties plaats? Het instrument vraagt corporaties ook om criteria te formuleren voor de toetsing van de patronen in de transactiehistorie. Het expliciet formuleren van de criteria is een belangrijke stap naar meer beheersing van de vastgoed- en grondtransacties.

Alle transacties worden getoetst op deze criteria. Transacties die niet aan de criteria voldoen, worden gemarkeerd. Dat betekent niet meteen dat deze transacties dubieus zijn, maar dat deze extra aandacht in de verantwoording behoeven. Als de corporatie de met het instrument gegenereerde rapportage heeft aangevuld met verklaringen, kan dit document de onder-

legger zijn voor een in control statement van de bestuurder aan de interne en externe toezichthouders. Een voordeel is dat alle transacties door de 'zeef' gaan, en niet alleen de al opgemerkte transacties.

Voorlopige ervaringen

PWS Rotterdam heeft besloten om het verslagjaar 2010 met TIC te verantwoorden. De corporatie heeft ideeën ingebracht, waardoor het instrument na enkele aanpassingen goed aansluit bij de behoefte. De corporatie benadrukt het belang om de transacties periodiek te onderzoeken en te verantwoorden. Er is veel meer inzicht en de verantwoording biedt vooral de gelegenheid om te leren en scherper te worden op bepaalde transacties, bijvoorbeeld de verkopen.

Op Transacties in Control komen wisselende reacties van andere corporaties. Enkele wat kleinere corporaties zijn er wel van gecharmeerd, maar vinden het een te zwaar instrument gezien het aantal transacties dat jaarlijks passeert. Een van deze corporaties zei behoefte te hebben aan een toets vooraf bij de grotere transacties. Deze suggestie wordt met dank overgenomen en uitgewerkt.

Enkele grotere corporaties tonen serieuze belangstelling, omdat het volgens hen past in hun risicomanagement, IC- en governancestructuur. Het geeft ook vorm aan de door de corporaties gewenste externe verantwoording. Sommige corporaties hebben afgelopen jaar veel energie gestoken in het uitzoeken van de transacties en het verbeteren van de procedures. Het instrument heeft voor deze corporaties te weinig toegevoegde waarde.

Sommige reacties zijn negatief. Deze gelden eigenlijk vooral de gekozen werkwijze: 'te veel controle, en te weinig vertrouwen'. Het blijkt dat de praktijk in die situaties anders is dan de drie genoemde uitgangspunten voor het instrument. Of alles wordt door de directeur/bestuurder ter goedkeuring voorgelegd aan de intern toezichthouder(s) en van geval tot geval beoordeeld, of de bestuurder wil de raad niet met zoveel informatie belasten.

Toetsing en toezicht

Het instrument TIC past binnen een ontwikkeling naar een stelsel van *in control statements* zoals gepropageerd vanuit de

Figuur Voorbeeld van toetsing transactie

transactie x	Transactie_ID
24-11-2009	Datum transport
particulier Yyy	Wederpartij
303413	Transactie koopsom
4	Afwijkingen op transactie
	Verkregen buiten werkgebied
	Vervreemd buiten werkgebied
	Verkregen niet regulier gebruik
	Vervreemd niet regulier gebruik
	Dagen tussen verkrijgingen
	Dagen tussen vervreemdingen
	Verkrijgingen in jaarberek
	Vervreemdingen in jaarberek
	Verkrijgingen eerder verkregen
	Transactiesom NNP leverend
	Transactiesom NNP afnemend
	Transactiefrequentie NP
	Transactiesom NP leverend
	Transactiesom NP afnemend
	Verkregen voorgaand
	Verkregen volgend
	Vervreemd voorgaand
	Vervreemd volgend
	Pakket verkrijging
	Pakket vervreemding
	Verkrijgingen vs WOZ
	Vervreemdingen vs WOZ
	Grondprijzen verkrijgingen
	Grondprijzen vervreemdingen



Het bestaan van marges in de prijsstelling wordt in de literatuur gezien als een economische gelegenheid voor corruptie en fraude.¹ In de praktijk van de vastgoedhandel spreekt men over ABC-constructies, waarin partijen profijt trekken van informatietekorten en prijsmarges in de transacties. Tegenover dit profijt van handelaren, dubieuze tussenpersonen en niet-integere functionarissen staat een omvangrijk verlies aan maatschappelijk bestemde middelen. Met de marges en de grilligheid van prijzen biedt de vastgoedhandel gelegenheid voor witwassen en is als gevolg daarvan verstrengeld geraakt met criminele activiteiten.² Deze besmetting van het imago van de sector is overigens zeer tot ongenoegen van institutionele vastgoedpartijen.

De Nederlandse overheid wil deze praktijk terugdringen, en heeft in het kader van het project 'Nokvorst' onderzoek gedaan naar ABC-constructies. Deze aanpak is bij het grote publiek bekend geworden als gevolg van arrestaties van personen betrokken bij fraude bij de ontwikkeling van kantoren op de Zuidas in Amsterdam. De persoonlijke achtergronden, de opsporing en strafrechtelijke vervolging spreken tot de verbeelding.³ Voor dit artikel is echter interessant welke maatregelen tot preventie genomen zijn.

Noten

- 1 Rose-Ackerman, S., The economics of corruption, in: Journal of Public Economics, Vol. 4 (2), pp. 187-203, 1975.
- 2 Unger, B., J. Ferwerda, J. Trouw, H. Nelen & L. Ritzen, Detecting Criminal Investments in the Dutch Real Estate Sector – Study prepared for the Dutch Ministry of Finance, Justice and Interior Affairs, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2010.
- 3 En levert een bestseller op: Boon, V. van der, G. van der Marel, De Vastgoedfraude – Miljoenezwendel aan de top van het Nederlandse bedrijfsleven, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam, 2009.

wereld van accountancy en controlling. Een veel genoemde governanceverbetering is een toetskader voor het intern toezicht. Werken met TIC geeft invulling aan het toetskader voor de transacties. Op de beschreven manier omgaan met de verantwoording van de transacties past bovendien goed in de nieuwe filosofie van horizontaal toezicht van de Belastingdienst. Ook voor andere publieke instellingen met vastgoedactiviteiten en institutionele vastgoedorganisaties biedt deze manier van werken uitzicht op een betere beheersing.

Noten

- 1 Koolma, H.M., Verhalen en Prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties (proefschrift), Rik Koolma adviseur VH&RO, Rotterdam, 2008.
- 2 Minister van WWI, Corporaties en integriteit, Rochdale en SGBB – brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 april (ABC 2009026794), Ministerie van WWI en VROM, Den Haag, 2009.
- 3 Minister van WWI, Voorstellen woningcorporatiestelsel – brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 juni (ABC2009008155), Ministerie van WWI en VROM, Den Haag, 2009. Deze brief is de basis voor het bij de Raad van State voorliggende wetsvoorstel Herziening Woningwet.