

# Controller en corporatie

Woningcorporaties komen steeds meer in het nieuws. De laatste tijd vooral door excessen waarbij maatschappelijk vermogen wegloopt uit de corporatie en door de rol die door de politiek toebedacht wordt aan corporaties bij het bestrijden van symptomen van de financiële crisis. Waarom is er zo veel aandacht voor corporaties? Wat doen corporaties eigenlijk en wat is de rol van de controller daarbij?

Auteur **Klaas Franken** is vennoot van Fineut, netwerk van gespecialiseerde dienstverleners in finance & control bij woningcorporaties.

Corporaties ontstonden eind negentiende eeuw en hadden tot doel de arbeider te verheffen. Het succes van deze particuliere initiatieven is begin twintigste eeuw geïnstitutionaliseerd in onder meer de Woningwet. Vooral na de Tweede Wereldoorlog hebben corporaties in nauwe samenwerking met de overheid veel woningen gerealiseerd. Hier waren omvangrijke subsidiestromen op exploitatie en rijksleningen op investeringen mee gemoeid. Aan het einde van de twintigste eeuw zijn de wederzijdse verplichtingen op contante basis afgerekend (de bruterings, zie kader op pag. 24). De financiële bemoeienis van de (rijks)overheid is hierbij veel minder geworden. Corporaties zijn zelfstandig verantwoordelijk voor hun financiële prestaties en hebben sinds de bruterings meer vrijheid gekregen en genomen om met andere dan de historische kerntaken hun voortbestaan te verzekeren. Dit heeft echter ook geleid tot het verlies van vermogen bij niet-kerntaken en hier wringt op dit moment de schoen. Als vermogen verloren wordt, valt politiek Nederland over de corporatie(s) heen; zolang vermogen gegeneerd wordt, klagen institutionele beleggers en de Europese Commissie over mogelijke staatssteun en verstoring van marktwerking. Corporaties zijn bijvoorbeeld steeds meer koopwoningen gaan realiseren om verlieslatende huurwoningen te kunnen blijven realiseren. Andere partijen vonden het oneerlijk dat corporaties dit konden doen met goedkopere financiering en zonder over de winst vennootschapsbelasting te betalen. De overheid stond dit toe vanuit beleidsmatig en financieel perspectief.

Corporaties zijn, mede op aandringen van de rijksoverheid, steeds meer huurwoningen gaan verkopen en realiseerden grote boekwinsten. Samen met de verschuiving van waardering op boekwaarde naar waardering op bedrijfswaarde (zie kader) gaf dit een steeds grotere zichtbare vermogenspositie. Deze

vermogensgroei werd politiek steeds onwenselijker. De laatste jaren heeft dit geresulteerd in een door de overheid opgelegd inflatievolgend huurbeleid, de invoering van eerst een partiële en recent een integrale vennootschapsbelastingplicht, de Vogelaaarheffing en de toebedeling van meer formele taken, zoals 'wonen en zorg' en 'leefbaarheid'. Door de beperking in huurstijging, het opleggen van meer taken en het 'afromen' van vermogen door belastingheffing, is de financiële speelruimte van woningcorporaties kleiner geworden. Hierdoor is het verkopen van woningen een absolute voorwaarde geworden voor het kunnen realiseren van de kerntaken.

## Rol controller is veranderd

Tot midden jaren negentig was er zodanig strikte regelgeving en waren overheid en corporaties zo financieel verbonden, dat de (eventuele) controller vooral toezag op het voldoen aan subsidieregels en het beheersen en toerekenen van kosten. Sinds de bruterings heeft de taak van de controller bij woningcorporaties zich veelal ontwikkeld richting sturen op waarde, risicomangement en integriteitbewaking. Door het toenemende ondernemerschap en de toegenomen taken zijn corporaties steeds meer gaan werken aan waardedenken en -optimalisatie, vooral in de ontwikkeling van nieuw vastgoed. Waar voorheen alleen huurwoningen in de sociale sfeer werden gerealiseerd, met een huurprijs onder de € 648 per maand, verrijzen tegenwoordig hele clusters van bestemmingen op een locatie. Corporaties realiseren nu ook, onder meer, huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen, scholen, verzorgingshuizen, kantoren, gevangnissen en (studentenkamers op) boten. De mogelijke rendementen op deze investeringen zijn hoger, maar ook de risico's zijn toegenomen. De voorspelbaarheid van rendement en risico bij sociale huurwoningen is veel groter dan bij de andere types.

### Bewaken van normen

Veel corporaties hebben gedifferentieerde interne normen gesteld waaraan investeringen in diverse vastgoedtypen moeten voldoen. De belangrijkste normen zijn een maximale onrendabele top (zie kader), een minimaal indirect rendement en een minimaal direct rendement (IRR). Nadeel van alle normen is dat ze beïnvloedbaar zijn door degene die een berekening opstelt. Hier ligt een taak voor de controller; de berekeningen per project dienen op dezelfde manier en dezelfde grondslagen plaats te vinden als de berekeningen bij de normstelling. Gezien het projectmatig werken bij vastgoedontwikkeling is dit een constant punt van aandacht. Bij een negatieve afwijking ten opzichte van de norm speelt mee dat bestuurders en commissarissen, mede door de fors toegenomen vermogenspositie, een negatieve afwijking erg snel accepteren als het een 'bijzonder' project betreft dat 'maatschappelijk zeer gewenst' is. De controller moet hierbij duidelijk proberen te krijgen wat de effecten zijn van afwijkingen van de norm. Tot voor kort was dit zeer moeilijk, omdat het recente verleden 'aantoonde' dat er eigenlijk geen problemen waren. Bij uiteindelijke oplevering van het project was de marktwaarde zodanig gestegen dat altijd nog gekozen kon worden voor afstoten van (delen van) het project.

### Kasstroomontwikkeling

In 2007-2008 is de manier waarop het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) zijn toezichthoudende rol uitoefent en de manier waarop het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zijn kredietwaardigheidsbeoordeling vormgeeft, sterk gewijzigd. Waar voorheen van historische en bedrijfswaarden werd uitgegaan, wordt nu gekeken naar de ontwikkeling van de kasstroom in de eerstvolgende vijf prognosejaren. Daarbij kijkt het CFV niet alleen naar de financiële continuïteit van elke corporatie, maar geeft zij ook een oordeel over de verhouding tussen het vermogen en de inzet van dat vermogen voor maatschappelijke taken. Was het voorheen belangrijk om de minimale solvabiliteit aan te tonen, nu is de liquiditeit in belang toegenomen. Enkele corporaties hebben hier in 2008 al mee geworsteld. De meeste worstelingen hebben echter pas eind 2008 en begin 2009 plaatsgevonden. De gevolgen van de kredietcrisis werden toen zichtbaar in de verkoopsnelheid en verkoopprijzontwikkeling van bestaande huurwoningen en nieuwbouw. Omdat de kasstroom benodigd voor investeringen in principe gefinancierd moet worden met de exploitatiekasstroom tezamen met de kasstroom uit desinvesteringen, zijn problemen ontstaan. Enerzijds door een tegenvallende desinvesteringkasstroom en anderzijds door een toename in investeringskasstroom. Deze toename is veroorzaakt door de

omzetting van koopwoningen in huurwoningen. Het belang van de positie van de controller in de organisatie is door deze ontwikkelingen toegenomen.

### Integriteitskwesitie

Naast de ontwikkelingen op het gebied van waarde- en kasstroommanagement, speelt bij corporaties ook de integriteitskwesitie. Omdat er zoveel geld omgaat in een corporatie én dit niet seriematig gebeurt, is bewaking van de integriteit een hoofdzaak. De voorbeelden van corporaties waar het niet goed is gegaan, zijn legio, maar op het totaal aantal corporaties (455 ultimo 2007) valt het mee. De imagoschade voor de sector als geheel is echter bovenmatig. Controllers bij woningcorporaties hebben moeite met integriteitmanagement, omdat het iets heel anders is dan waarde- en risicomangement, waar ze meestal goed in zijn. Integriteitmanagement is meer dan het opstellen van een integriteitcode en klokkenluidersregeling. Ook, of misschien wel juist, bij de gevallen waar het mis is gegaan, was één of waren beide regelingen vastgesteld. In het gedrag van mensen werkten de regelingen niet door. Vooral de 'tone-at-the-top' is hierbij sterk bepalend. Bij enkele corporaties is dit onderkend en heeft de controller een positie los van de bestuurder(s) gekregen. Meestal is de houding en het gedrag van een bestuurder voor een controller echter moeilijk aan te kaarten. Het apart opnemen van de positie van de controller direct onder de raad van commissarissen in wet- en regelgeving kan hierin ondersteunend werken.

### 'Verklaringen afgeven'

Op 12 juni 2009 heeft de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) een brief aan de Tweede Kamer gezonden inzake 'voorstellen woningcorporatiebestel'. Hierin komt de term controller niet voor. De uitwerking van deze brief heeft echter wel grote gevolgen voor de controller. Was er de laatste jaren vooral belangstelling voor sturing op waarde, risico en integriteitmanagement, in de nieuwe voorstellen van de minister staat letterlijk dat de raad van commissarissen verklaringen zal moeten afgeven 'over de inzet van het vermogen, de financiële continuïteit, weglek van het maatschappelijk bestemde vermogen en de doelmatigheid, de rechtmatigheid, de integriteit en de governance'. Dit kan de raad >>



niet zonder goed werkend systeem van interne beheersing. Waarschijnlijk zal de controller dit systeem moeten opzetten en beheren. Een positie rechtstreeks onder de raad van commissarissen is hierbij sterker dan een positie waarbij de bestuurder(s) nog als poortwachter fungeert.

### Roep om transparantie

De ontwikkelingen bij woningcorporaties staan niet los van de algemene ontwikkeling in controlling. Er vindt een verschuiving plaats van vertrouwen naar een grote roep om transparantie. Was er vijftien jaar geleden nog een grote mate van vertrouwen in woningcorporaties en de mate van beheersing van de organisatie, tegenwoordig heeft dit steeds meer plaatsgemaakt voor de roep om transparantie. Dit vertaalt zich in uitgebreide (incidentele) interne en externe rapportages. Denk hierbij aan (dikke) vragenlijsten over uitstaande beleggingen nadat enkele overheidslichamen het schip in zijn gegaan met deposito's bij een IJslandse bank, of een vragenlijst over de beloning van bestuurders na de publicatie van een lijst in een landelijk dagblad. De voorstellen van de minister voor het nieuwe corporatiebestel kunnen ook in deze trend worden geplaatst. Woningcorporaties moeten steeds meer bewijzen dat ze hun organisatie op orde hebben. De vraag is of bijvoorbeeld het afgeven van verklaringen door de raad van toezicht iets bijdraagt. Zouden incidenten zoals in het recente verleden zijn voorko-

**Brutering:** In 1995 zijn alle toekomstige rijkssubsidies op woningen die op dat moment van woningcorporaties waren, in één keer uitgekeerd tegen contante waarde (fl 36,8 miljard). Tegelijkertijd zijn de verstrekte rijksleningen (fl 26,6 miljard) aan corporaties opgeëist. Hierdoor is de rechtstreeks financiële bemoeienis van het Rijk bij corporaties sterk verminderd.

**Bedrijfswaarde:** Als uitwerking van de actuele waarde waarden veel corporaties tegenwoordig op bedrijfs-waarde. Dit is de contante waarde van alle toekomstige kasstromen tot een vooraf bepaalde einde levensduur op basis van het eigen beleid. Over het algemeen wordt erg voorzichtig rekening gehouden met restwaarden. De gemiddelde bedrijfswaarde per eenheid was ultimo 2007 circa € 41.000 (verslag financieel toezicht 2008 van CFV). Deze waarde wordt niet beïnvloed door de vrije verkoopwaarde.

**Onrendabele top:** Bij investering wordt berekend wat de bedrijfswaarde is op basis van de ingeschatte levensduur. Deze is voor een sociale huurwoning in de regel 50 jaar. Het verschil tussen de investering en de bedrijfswaarde is de onrendabele top. Hierbij wordt nagenoeg geen rekening gehouden met toekomstige waardestijging van het vastgoed. Een onrendabele top van de helft (!) van de investering is niet ongebruikelijk.

## Woningcorporaties voeren een opgelegde verplichting wel uit, maar vaak zo dat het doel niet wordt bereikt

men met meer regels, voorschriften en rapportages? Niet zolang er een kloof zit tussen wat de regelgever wil bereiken met het opleggen van verplichtingen en wat de woningcorporatie hiermee doet. Zo leert de praktijk dat woningcorporaties een opgelegde verplichting wel uitvoeren, maar vaak op een zodanige wijze dat het doel niet wordt bereikt. Bijna alle corporaties hebben een (financieel) risicomanagementsysteem, een treasurystatuut, een integriteitscode en een klokkenluidersregeling. Deze worden veelal gemaakt en gebruikt door de controller, terwijl ze in de organisatie niet echt leven. Ook als al deze regelingen wel bekend zijn en leven bij alle medewerkers, vallen niet alle incidenten te voorkomen. Dit terwijl juist het voorkomen van incidenten vaak een reden is om extra regels en verplichtingen op te leggen.

### Rol van de controller

De rol van de controller is in beweging bij woningcorporaties. De verwachtingen van toezichthouders en bestuurders zijn vaak anders dan die van overheid

en stakeholders. De historische ontwikkeling is hiervoor geschetst. Welke rol de controller bij een woningcorporatie moet vervullen, is nog niet duidelijk. De komende veranderingen in wet- en regelgeving en het steeds veranderende speelveld roepen om een duidelijke positiebepaling, zodat verwachtingen beter op elkaar worden afgestemd. Toezichthouders, bestuurders en de politiek zouden kunnen verwachten dat de controller zich steeds meer zal richten op naleving van wet- en regelgeving. Dat lijkt echter niet wenselijk. De controller moet zich bezighouden met het brede controlvraagstuk, waarbij doelrealisatie voorop staat. De controller die de rolwijziging naar compliance ziet aankomen, dient nu in actie te komen. Maak duidelijk aan bestuurders, toezichthouders en de politiek dat naleving van wetten en regels en beïnvloeding van gedrag ondersteunend zijn aan de effectiviteit van de organisatie en niet leidend moeten worden. De huidige trend naar meer regels en stringenter toezicht creëert minder effectieve doelrealisatie in de hele sector. De regelgever moet ervan doordrongen raken dat doelrealisatie niet zonder onzekerheid, risico's en incidenten kan. De controller kan zich dan richten op zijn ondersteunde rol bij doelstellingen, sturing en realisatie, waarbij de impact van risico's en incidenten op de doelstelling zo veel mogelijk beperkt wordt. <<