

Fraude en toezicht

Woningcorporaties zijn relatief kleine instellingen, maar ze beheren miljardenvermogens. Hoe groot zijn de frauderisico's? En hoe effectief is het toezicht?

LIEUWE KOOPMANS

net Financieel
management



ht bij corporaties

De woningcorporaties gaven de afgelopen twee jaar regelmatig acte de presence in de krantenkolommen. Behalve berichten over beloningsbeleid en het achterblijven van de woningproductie, trok ook een aantal fraudegevallen in onder meer Rotterdam en Den Bosch veel publiciteit. De berichtgeving hierover riep het beeld op van een sector waarin

Piet Klop (Deloitte): 'Geen goedkeurende verklaring wanneer frauderisicoanalyse ontbreekt.'

fraude bijna dagelijkse kost is.

Dit beeld is onterecht, zo vinden zowel brancheverenigingen, accountants als woningcorporaties zelf. Hoewel er sprake is van een relatief hoog risicoprofiel blijft de daadwerkelijke omvang van de fraude volgens hen beperkt tot incidenten.

Hoog risicoprofiel

Peter Boerenfijn, directeur van branchevereniging Aedes, geeft aan dat er de afgelopen drie jaar drie grote en 'enkele kleine fraudegevallen' plaatsvonden. Afgezet tegen het totaal aantal corporaties (vijfhonderd) is de sector volgens Boerenfijn niet fraudegevoeliger dan andere branches.

Het gemiddeld hoge risicoprofiel hangt samen met een combinatie van factoren. Piet Klop, accountant bij Deloitte en met collega-partner Arthur de Groot schrijver van een publicatie over governance en fraude bij woningcorporaties, vindt dat de sector 'kwetsbaar' is. "Er gaan zeer grote bedragen in om. Niet alleen hebben de 2,4 miljoen woningen die de corporaties beheren een gezamenlijke waarde van € 75 miljard, ook wordt er elk jaar € 3 tot 5 miljard geïnvesteerd."

Hiërarchisch

Daarbij komt dat corporaties relatief kleine organisaties zijn met veelal slechts één directeur-bestuurder. Verder zijn ze historisch gezien erg hiërarchisch ingericht, stelt Roger

Doomen, financieel directeur bij de Amsterdamse woningcorporatie Het Oosten. "Er lag dus veel macht bij bestuurders, die veel mochten bij relatief weinig toezicht. Omdat het om veel geld gaat, is handhaving en controle via een goed gestructureerde governance-structuur echt nodig."

Dat het hoge risicoprofiel tevens samenhangt met de omgang met fraudegevoelige bouwondernemingen vindt Boerenfijn vergezocht. "Aannemers maakten weliswaar onderling prijsafspraken, maar dit leidde niet tot benadeling van corporaties. Bij fraude in corporaties ben je doelbewust bezig je eigen tent te benadelen. De kosten voor het bouwen van een woning zijn redelijk transparant, waardoor er op dit vlak door aannemers moeilijk te sjoemelen viel."

Materiële risico's

De aandacht voor fraude binnen woningcorporaties concentreert zich vooral op gebieden waar de impact materieel kan zijn. Gijsbert Turkenburg, accountant bij PricewaterhouseCoopers, geeft als voorbeelden projectontwikkeling, onderhoud en inkoop. "Met name bij deze gebieden gaat het om grote sommen geld. Bovendien heb je hier te maken met een relatie met leveranciers. Ook in andere sectoren is dat altijd een risicogebied."

Roger Doomen (Het Oosten): 'Er lag veel macht bij bestuurders, die veel mochten bij relatief weinig toezicht.'

Ook volgens Piet de Jong, controller en manager back-office bij woningcorporatie Westland-Wonen in 's-Gravenzande, verdienen deze onderwerpen meer dan gemiddelde aandacht. Verder noemt hij de verkoop van woningen en treasury. "Binnen het management team zijn deze risicogebieden altijd onderwerp van discussie, ook in de gesprekken met de raad van commissarissen."

Klop wijst daarnaast op de frauderisico's bij woningtoewijzing en -verhuur, zoals onrechtmatige bewoning. Hoewel de financiële impact hiervan relatief beperkt is, kan het voor een corporatie aanzienlijke imagoschade veroorzaken en daardoor de bedrijfsvoering fors belemmeren.

De Jong (Westland) en Doomen (Het Oosten) erkennen dit, maar omdat beide corporaties vallen onder een regionaal woonruimteverdeelstelsel, waar de gemeente verantwoordelijk voor is, is dit risico voor hen minder relevant. ►

Prijsconcurrentie accountants

Bij directeur Peter Boerenfijn van Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, heerst zorg omtrent de kwaliteit van de accountantscontrole bij corporaties. "Er is sprake van forse prijsconcurrentie bij de controlediensten in deze sector. Als ik kijk naar de bedragen die in sommige offertes staan, dan vraag ik me af wat je daar als corporatie dan nog voor krijgt." Piet Klop (Deloitte) reageert: "Momenteel zien wij dat maatschappelijke organisaties de controle juist weer meer gaan waarderen. De controlebudgetten gaan nu weer enigszins omhoog."

Boerenfijn merkt verder op dat de meeste fraudezaken niet door spoorwerk van accountants aan het licht zijn gekomen. "De bestuurdersverklaring dat alle informatie die aan de accountant wordt geleverd volledig en juist is, speelt daarbij een rol. Accountants moeten niet te veel vertrouwen op die verklaring."

'Als ik kijk naar de bedragen die in sommige offertes staan, vraag ik me af wat je daar als corporatie nog voor krijgt.'

Kritische commissarissen

De aanwezigheid van materiële frauderisico's vraagt onder meer om een professioneel, onafhankelijk en kritisch toezicht door commissarissen. Gelukkig is daar de laatste jaren veel aandacht voor, vindt Margriet Meindersma, voorzitter van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW). "Het interne toezicht positioneert zich steeds meer in de rol van 'geweten' van de bestuurder. Het toezicht kan en moet beter en daar wordt op dit moment veel in geïnvesteerd via onder meer workshops, themabijeenkomsten en goed informatiemateriaal."

Een heikel punt is volgens haar wel dat commissarissen en bestuurders elkaar soms te goed kennen en te vertrouwd met elkaar omgaan, waardoor de kritische functie onvoldoende tot zijn recht komt. "Maar op dit punt zijn veel

Peter Boerenfijn (Aedes):
'Op het gebied van de professionalisering van de raad van commissarissen valt nog veel te verbeteren.'

Publicatie Deloitte

Accountants werken sinds enige tijd met nieuwe frauderichtlijnen. Om hierover met de raden van toezicht en bestuurders van corporaties duidelijk te communiceren heeft Deloitte de publicatie *Corporatie governance, fraude* opgesteld. Doel is het onderwerp beter op de agenda te krijgen.



Eén van de risicogebieden: projectontwikkeling.

corporaties een behoorlijke slag aan het maken. Steeds vaker wordt een commissaris benoemd op basis van een profielschets en met behulp van gespecialiseerde bureaus."

Belangenverstrengeling

In de profielschets krijgen de onafhankelijkheidskwesitie en het gevaar van belangenverstrengeling veel aandacht. Accountants Turkenburg en Klop vinden dat woningcorporaties onduidelijkheid over het benoemingsbeleid en de kwaliteit van de toezichthouders kunnen wegnemen door hierover actief te communiceren. Bijvoorbeeld door het publiceren van de profielschets en door het openbaar maken van de nevenfuncties van toezichthouders.

Hoewel er zeker verbeteringen zichtbaar zijn, is nog lang niet iedereen tevreden over de kwaliteit van het toezicht. Boerenfijn (Aedes): "Mijn indruk is dat op het gebied van de professionalisering van de raad van commissarissen nog veel te verbeteren valt. Het staat hoog op de agenda, niet alleen bij ons maar ook bij de VTW en het ministerie van VROM." Margriet Meindersma geeft aan dat de VTW het laatste jaar veel bijeenkomsten over toezichtsonderwerpen heeft georganiseerd.

Declaratiegedrag

Piet Klop (Deloitte) vindt verdere professionalisering eveneens nodig. "Hoewel mijn indruk is dat toezichthouders serieus bezig zijn met de maatschappelijke doelstelling van een corporatie, zoeken ze nog naar hoe ze het precies moeten invullen."

Toch zijn er voorbeelden van een meer zakelijke en professionele houding van commissarissen. Zo heeft de raad van commissarissen bij Het Oosten inmiddels een eigen audit committee dat toezicht houdt op het bestedingspatroon van de directie. Daarbij gaat het niet alleen om de besteding van de budgetten maar ook om het persoonlijk declaratiegedrag van de directeuren. Piet de Jong (Westland) signaleert dat de vijf belangrijkste risicogebieden standaard

Gijsbert Turkenburg (PwC):
'Toezicht en risicobeheersing moeten expliciet worden gemaakt, pas dan kun je er als accountant goed mee aan de slag.'



FOTO: MARIA BROUWER

Frauderisicogebieden bij woningcorporaties

Materiële vaste activa

Het risico dat bij verwerving van grondposities, afzet, planontwikkeling, calculatie, aanbesteding en realisatie niet wordt gekozen voor de meest gunstige aanbieder en/of dat besluiten niet rechtmatig tot stand komen.

Onderhoud materiële vaste activa

Het risico dat bij een aanbestedings- en offerteprocedure de gunning niet plaatsvindt volgens de procedure, waardoor nadeel of schijn van belangenverstremming kan ontstaan.

Huren

Het risico dat de woning niet in overeenstemming met in- of externe normen en regelgeving wordt toegewezen. Het risico dat de woning door een ander dan de rechtmatige huurder wordt bewoond.

Verkoop woningen

Het risico dat het aan- en verkopen van woningen niet onafhankelijk plaatsvindt of dat een schijn van afhankelijk ontstaat.

BRON: DELOITTE, CORPORATIE GOVERNANCE, FRAUDE.

Minister Dekker (VROM) over toezicht corporaties

Minister Sybilla Dekker van VROM vindt dat corporaties zelf primair verantwoordelijk zijn voor hun eigen functioneren. Zij moeten zorgen voor een goed bestuur en zich over hun handelen verantwoorden. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor het intern toezicht, dat nog wel verder moet professionaliseren. De minister kondigde in december 2005 verder aan dat er voor de minister een mogelijkheid komt om het intern toezichtorgaan te ontslaan als dit evident disfunctioneert. Op een later moment zal zij met voorstellen komen voor de inrichting van haar eigen volkshuisvestelijk toezicht op het functioneren van de corporaties, en de rol van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting daarin.

als agendapunt terugkomen op de vergaderingen van de commissarissen. Verder is zijn ervaring dat het toezicht zich soms te veel op de details richt. "Commissarissen gaan dan bijna op de stoel van de directie zitten, een ontwikkeling die ik niet wenselijk vind."

ICT en frauderisico's

De interne governance van woningcorporaties wordt, net als bij andere organisaties, ondersteund door automatisering en het gedrag van medewerkers. Op het vlak van ICT werken veel corporaties met een aantal standaardpakketten. "Dat gaat op zich vrij goed", vindt accountant Turkenburg (PwC). "Wel moet je je afvragen of de systemen aansluiten op de businessprocessen en op hoe procedures zijn vorm-

gegeven om de risico's te beheersen."

Als dat niet het geval is, ontstaat volgens Turkenburg onduidelijkheid over wat wel en niet mag en biedt het ICT-systeem de medewerkers meer de gelegenheid tot fraude. Doomen (Het Oosten) is van mening dat ICT niet per definitie risicoverlagend werkt. "Door de invoering van ICT is er sprake van een minder duidelijke functiescheiding. Als die niet wordt omgeven met goede beveiligings- autorisatiemaatregelen worden de risico's en mogelijkheden tot fraude zelfs groter."

Fraudebewustzijn

Belangrijker dan het implementeren van de nieuwste automatiseringssystemen is daarom het verhogen van het risico- en fraudebewustzijn bij medewerkers. Zo voerde Het Oosten in 2003 een gedragscode in, waarin ook wordt ingegaan op typische fraudeonderwerpen zoals de omgang met leveranciers. Westland-Wonen hanteert nog geen gedragscode maar controller De Jong neemt er wel een toenemende belangstelling waar voor normen, waarden en fraude. "Vooral binnen een kleine organisatie als de onze gaat daar een preventieve werking van uit." Branchevereniging Aedes besteedt aan het onderwerp 'integriteit' aandacht door onder

meer eigen publicaties en het beschikbaar stellen voor de leden van een integriteitspel. Volgens Meinderstma is het belangrijkste een cultuuromslag: "Dat betekent niet dat we uitgaan van wantrouwen, maar al te veel vertrouwen staat kritisch oordelen soms in de weg. De moderne toezichthouder hoort kritisch en onafhankelijk te zijn."

Accountants

Ook de rol van de accountant is binnen de interne beheersing relevant. Klop (Deloitte): "Wij wijzen bestuurders erop dat zij een frauderisicoanalyse moeten doen, die de accountant vervolgens moet toetsen." Hij geeft als controlerend accountant geen goedkeurende verklaring af wanneer die frauderisicoanalyse ontbreekt. Zijn PwC-collega Turkenburg wijst eveneens op het belang van de eigen analyse en discussie binnen de corporatie zelf, omtrent risico-beheersing en fraude in het bijzonder. "Als de corporatie hierover geen mening heeft en geen normenkader heeft geformuleerd, is naleving voor de accountant niet te toetsen. Toezicht en risicobeheersing moeten expliciet worden gemaakt, pas dan kun je er als accountant goed mee aan de slag." ■

De raad van commissarissen van Het Oosten heeft een eigen audit committee dat toezicht houdt op het bestedingspatroon van de directie.