

Memorie van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt dat woningcorporaties hun vastgoed niet meer tegen de marktwaarde hoeven te waarderen ten behoeve van de jaarrekening. In plaats daarvan wordt de beleidswaarde van het vastgoed de basis voor de jaarrekening. Hiermee wordt beoogd een aantal gesignaleerde knelpunten weg te nemen en de administratieve lasten voor toegelaten instellingen te verminderen. Uit de evaluatie van het waarderingsstelsel voor corporaties en gesprekken met betrokkenen is gebleken dat de huidige wijze van waarderen en verslaglegging hierover niet goed werkbaar zijn.¹ De marktwaardering met behulp van het Handboek modelmatig waarderen marktwaarde (hierna: Handboek marktwaarde) én de verplichting om de marktwaarde in de jaarrekening te vermelden leiden tot onzekerheid rondom de jaarverslaglegging en accountantscontrole en tot hoge administratieve lasten voor woningcorporaties.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Sinds de invoering van de herziene Woningwet in 2015 zijn woningcorporaties verplicht om op een uniforme wijze hun vastgoed te waarderen. Dit draagt bij aan een transparantere verslaglegging en betere onderlinge vergelijkbaarheid van woningcorporaties.

Op grond van artikel 35, tweede lid, van de Woningwet waarderen woningcorporaties voor de jaarrekening hun vastgoed in exploitatie op basis van de marktwaarde in verhuurde staat (ook wel actuele waarde genoemd). Waardering tegen de marktwaarde werd nodig geacht in aanloop naar de scheiding van de DAEB- en niet-DAEB-werkzaamheden die woningcorporaties moesten doorvoeren. Dit om te voorkomen dat er bij de scheiding grote verborgen reserves zouden meegaan naar de niet-DAEB-tak. Daarnaast zou waardering tegen de marktwaarde woningcorporaties helpen om te sturen op redelijke rendementen en een doelmatige bedrijfsvoering.²

In artikel 31, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: Btiv) wordt de marktwaarde nader ingevuld als de modelmatige marktwaarde. De methode om de modelmatige marktwaarde te berekenen is uitgewerkt in het Handboek marktwaarde (bijlage 2 van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: Rtiv)). In dit handboek zijn twee verschillende methodes opgenomen om de marktwaarde te bepalen; een full-waardering, waarbij een taxateur de waarde bepaalt, en een basis-versie, waarbij de marktwaarde modelmatig wordt vastgesteld. De basis-versie is een gemakkelijkere en goedkopere manier voor corporaties om de marktwaarde te bepalen, maar deze is niet voor iedere corporatie te gebruiken. Dat geldt bijvoorbeeld voor corporaties met veel maatschappelijk- en zorgvastgoed of met veel bezit in aardbevingsgebieden.

In het Handboek marktwaarde is tevens een methode voorgeschreven voor het bepalen van de *beleidswaarde* van het vastgoed van woningcorporaties. De beleidswaarde sluit aan bij de feitelijke kasstromen en houdt zo, in tegenstelling tot de *marktwaarde*, rekening met de maatschappelijke keuzes die toegelaten instellingen maken ten aanzien van onder meer betaalbaarheid,

¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 453, nr. 563.

² Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr. 3.

doorexploitatie en onderhoud. Woningcorporaties rapporteren de beleidswaarde momenteel in de toelichting van de jaarrekening.

In 2022 heeft SEO in opdracht van het ministerie van BZK een evaluatie³ uitgevoerd naar het stelsel van waardering voor woningcorporaties. Aanleiding hiervoor was dat uit de evaluatie van de herziene Woningwet in 2019 naar voren kwam dat corporaties de marktwaarde maar beperkt gebruikten voor financiële- en vastgoedsturing. Op basis van het onderzoek van SEO kan worden geconstateerd dat de beoogde effecten van een eenduidig bepaalde marktwaarde en beleidswaarde grotendeels zijn bereikt. De transparantie is toegenomen en daarmee de onderlinge vergelijkbaarheid van het beleid en de financiële gezondheid van corporaties. Daarnaast is de kwaliteit van de data die corporaties hebben over hun eigen vastgoed verbeterd en hebben de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) instrumenten gekregen om objectiever zicht te krijgen op de financiële gezondheid van corporaties en op de risico's die gepaard gaan met de borging van leningen.

Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat de marktwaardering op basis van het Handboek marktwaarde en de verplichting om de marktwaarde in de jaarrekening te vermelden voor toegelaten instellingen leiden tot een aantal ongewenste effecten. Uit de evaluatie komt naar voren dat accountants de marktwaarde geen passende waarderingsgrondslag voor de jaarrekening vinden. De marktwaarde zegt weinig over de werkelijke financiële positie van woningcorporaties, omdat het in de praktijk geen realiseerbare waarde is. Vanwege hun maatschappelijke taak kunnen woningcorporaties immers maar weinig woningen verkopen. Accountants vinden het daarom minder passend om een getrouwheidsverklaring af te geven bij een jaarrekening op basis van de marktwaarde. De beleidswaarde geeft een betrouwbaarder beeld van de werkelijkheid, omdat deze rekening houdt met de maatschappelijke taak van woningcorporaties. Wat daarbij ook meespeelt is dat de twee methodes in het Handboek marktwaarde niet altijd tot eenduidige uitkomsten leiden. Dit maakt het voor accountants extra lastig om bij de controle op de jaarrekening de getrouwheid van de marktwaarde vast te stellen, wat voor woningcorporaties leidt tot veel extra werk rondom de accountantscontrole.

Uit de evaluatie blijkt ook dat het Handboek marktwaarde als complex en moeilijk uitlegbaar wordt ervaren en dat de marktwaardebepaling leidt tot hoge administratieve lasten voor corporaties. Het gaat onder meer om het bijhouden en verwerken van gegevens en lasten voor accountants en taxateurs. De modelmatige marktwaarde heeft voor woningcorporaties zelf maar een beperkte toegevoegde waarde voor financiële- of vastgoedsturing. In de praktijk komt de modelmatige marktwaarde daarmee vooral van pas voor borgings- en toezichtdoeleinden, wat de vraag oproept of de huidige waarderingsmethodiek en wettelijke voorschriften voor de jaarrekening hiervoor het meest doelmatig zijn.

2.2 Beleidswaarde als grondslag voor de jaarrekening

Naar aanleiding van de evaluatie zijn diverse gesprekken gevoerd met de corporatiesector, de Aw, het WSW en accountants om te komen tot verbetervoorstellen voor de hiervoor beschreven knelpunten rond de marktwaarde en de beleidswaarde. Dit heeft reeds geleid tot een wijziging van de methodiek voor de bepaling van de beleidswaarde die van kracht is vanaf verslagjaar 2024⁴. Daarnaast is verkend in hoeverre een centrale, modelmatige bepaling van de marktwaarde mogelijk is, zodat toegelaten

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 453, nr. 563.

⁴ Staatscourant 2024, 11434.

instellingen de marktwaarde niet meer individueel hoeven te bepalen. De uitkomst van deze verkenning is dat het mogelijk blijkt om met een centrale methodiek marktwaardes van goede kwaliteit te berekenen. Er werd echter ook geconcludeerd dat een nieuwe waarderingsmethodiek de problemen rondom de accountantscontrole op de jaarrekening niet volledig zou wegnemen. Om aan dat knelpunt tegemoet te komen zou de marktwaarde niet meer in de jaarrekening moeten staan. De marktwaarde geeft immers een minder getrouwe weergave van de werkelijkheid dan de beleidswaarde. De marktwaarde blijft van belang voor borging en toezicht, maar het is voor deze doeleinden niet noodzakelijk dat de marktwaarde wordt verantwoord in de jaarrekening.

Met dit wetsvoorstel, en enkele hiermee samenhangende toekomstige wijzigingen van het Btiv en de Rtiv, wordt de marktwaarde als grondslag voor de jaarrekening vervangen door de beleidswaarde. Hiertoe wordt in artikel 35, tweede lid, van de Woningwet de reeds bestaande grondslag verbreed om zo in het Btiv de beleidswaarde voor te kunnen schrijven als waarderingsgrondslag voor de jaarrekening. Hiermee verdwijnt de verplichting voor woningcorporaties om de marktwaarde van hun vastgoed in exploitatie te berekenen en hierover te rapporteren in hun jaarrekening. Met deze wijziging wordt beoogd om de genoemde knelpunten rondom de accountantscontrole weg te nemen en de administratieve lasten voor woningcorporaties te verminderen. De wettelijke voorschriften voor de bepaling van de marktwaarde, het Handboek marktwaarde, zullen op een later moment door middel van een wijziging van de Rtiv worden geschrapt.

Om ten behoeve van borging en toezicht te voorzien in betrouwbare marktwaardes van het corporatiebezit zal in opdracht van het WSW een nieuwe centrale waarderingsmethodiek worden ontwikkeld waarmee de marktwaarde van het corporatiebezit kan worden bepaald. Deze methodiek zal niet wettelijk worden verankerd. De centraal berekende marktwaarde kan ook door de Aw worden gehanteerd ten behoeve van het toezicht op de financiële continuïteit en overcompensatie, waar zij in de huidige situatie de marktwaarde uit de jaarrekening hanteren. Voor corporaties die niet zijn aangesloten bij het WSW, kan de Aw zelf een berekening maken van de marktwaarde.

In de situatie voorafgaand aan deze wijziging zijn woningcorporaties al verplicht om de beleidswaarde van hun vastgoed in exploitatie te bepalen en deze te vermelden in de toelichting van de jaarrekening. De wijze waarop de beleidswaarde wordt bepaald is reeds onderdeel van het Handboek marktwaarde. Zoals hierboven toegelicht zal het Handboek marktwaarde worden geschrapt door middel van een wijziging van de Rtiv. De methodiek voor de beleidswaarde zal als separate bijlage bij de Rtiv worden vastgelegd.

2.3 Schrapen wettelijke begrenzing dekkingsratio

Op twee plaatsen in de Woningwet wordt verwezen naar de actuele waarde zoals vast te stellen op grond van artikel 35. Het betreft artikel 21c, tweede lid en artikel 53, vierde lid, onderdeel d, waarin de begrenzing van de zogenoemde “dekkingsratio” vastligt. Door de hiervoor beschreven wijziging van artikel 35 is ook wijziging van artikel 21c en 53 noodzakelijk. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de bepalingen inhoudelijk tegen het licht te houden. Dit heeft geleid tot het voornemen om beide bepalingen te schrappen.

In het huidige artikel 21c, tweede lid, is bepaald dat woningcorporaties geen nieuwe externe financiering mogen aantrekken als daardoor de dekkingsratio (totale schuld gedeeld door de marktwaarde) komt te liggen boven een bepaald percentage. In het Btiv is dit percentage vastgesteld

op 70%,⁵ waarmee is aangesloten bij de bovengrens die WSW hanteert ten behoeve van de borging van leningen. In het huidige artikel 53, vierde lid, onderdeel d, Woningwet is bepaald dat een fusie niet wordt goedgekeurd als de dekkingsratio als gevolg van die fusie hoger dan 70% komt te liggen.⁶

De dekkingsratio is één van de vier financiële ratio's waar de Aw en het WSW sinds de invoering van hun gezamenlijk beoordelingskader⁷ in 2019 op toetsen ten behoeve van de beoordeling van de financiële continuïteit.

De dekkingsratio is de enige financiële ratio waarop ook een begrenzing geldt vanuit de Woningwet, geïntroduceerd bij de herziening van de Woningwet in 2015 (vóór invoering van het gezamenlijk beoordelingskader). De wettelijke bepaling was bedoeld als extra waarborg om te voorkomen dat woningcorporaties onevenredig veel (ongeborgde) financiering kunnen aantrekken.

De Aw en het WSW stellen samen de ratio's en de daarbij te hanteren grenswaarden vast als onderdeel van het gezamenlijk beoordelingskader. Dit doen zij vanuit de verantwoordelijkheid die beide partijen hebben voor het borgen van de financiële continuïteit van woningcorporaties. In het licht van die gedelegeerde verantwoordelijkheid wordt het door de regering niet passend geacht om tegelijkertijd als wetgever (gedeeltelijk) voor te schrijven hoe die financiële continuïteit moet worden geborgd. Het is aan de Aw en het WSW om te bepalen welke ratio's zij daarvoor van belang achten.

Daarnaast liggen de financiële ratio's vast in de beleidsregels van het WSW⁸. Het Rijk kan in dit verband zo nodig het gesprek aangaan over de robuustheid van de ratio's en de te hanteren grenswaarden. Bovendien kunnen eventuele wijzigingen van de ratio's en grenswaarden in de beleidsregels van het WSW, op grond van artikel 59c, vierde lid, van de Woningwet, alleen worden doorgevoerd met toestemming van de minister. Dit biedt, samen met het toezicht op basis van het gezamenlijk beoordelingskader, voldoende instrumenten om de financiële continuïteit te waarborgen. Daarnaast ontbreekt door de wettelijke begrenzing van de dekkingsratio juist de flexibiliteit die in extreme gevallen nodig kan zijn om voor toezicht-, borging- of saneringsdoeleinden een verbetering van de financiële positie van een woningcorporatie te realiseren.

3. Gevolgen

3.1 Administratieve lasten

Het schrappen van de verplichting om de marktwaarde te berekenen leidt naar verwachting tot een flinke vermindering van de administratieve lasten voor woningcorporaties. In 2017 heeft Sira Consulting, in opdracht van Aedes, de effecten van de invoering van de Woningwet 2015 op de administratieve lasten in kaart gebracht⁹. De invoering van de verplichte marktwaardering was hier onderdeel van. De uitkomst van deze regeldrukmeting was dat het waarderen tegen marktwaarde een corporatie structureel gemiddeld 5 minuten interne tijdsbesteding en € 7,54 aan externe kosten per huurwoning kost.

De interne tijdsbesteding bestaat voor het grootste deel uit het verzamelen van de benodigde gegevens, het berekenen van de modelmatige marktwaarde en afstemming met taxateurs en

⁵ Artikel 13, vierde lid, Btiv.

⁶ Artikel 98, tweede lid, Btiv.

⁷ Actualisatie gezamenlijk beoordelingskader Aw en WSW, te raadplegen op:

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/actuele-informatie-autoriteit-woningcorporaties/nieuwsberichten-aw/actualisatie-gezamenlijk-beoordelingskader-aw-en-wsw>.

⁸ Afspraken borgstelsel, te raadplegen op: <https://www.wsw.nl/over-wsw/borging/afspraken-borgstelsel#/>.

⁹ Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties, Sira Consulting, 2017.

accountants. Het feit dat er jaarlijks aanpassingen worden gedaan aan het Handboek marktwaarde kost corporaties ook veel tijd. Het zou kunnen dat een deel van de tijdsbesteding voor het verzamelen van gegevens niet verdwijnt, omdat corporaties deze gegevens ook gebruiken voor het berekenen van de beleidswaarde. Dit is naar schatting maar een klein deel van de interne tijdsbesteding. De overige interne tijdsbesteding die samenhangt met de marktwaardering verdwijnt naar verwachting volledig als gevolg van dit wetsvoorstel. Om de verminderde lastendruk in kosten uit te drukken is gebruik gemaakt van de standaard uurtarieven uit het Handboek Meting Regeldrukkosten 2023 en is uitgegaan van het totaal aantal corporatiehuurwoningen ultimo 2023¹⁰. Dit leidt tot een geschatte vermindering van de interne regeldruk van maximaal € 11 miljoen per jaar voor de hele corporatiesector.

De externe kosten bestaan onder andere uit kosten voor taxateurs (74%), accountants (18%) en inhuur van externe begeleiding vanwege de complexiteit (4%). De taxateurskosten en kosten voor externe begeleiding zullen vervallen wanneer woningcorporaties de marktwaarde niet meer hoeven te bepalen. Het is de verwachting dat de accountantskosten blijven bestaan, aangezien er op de beleidswaarde in de balans ook accountantscontrole nodig is. De geschatte vermindering van externe regeldruk komt hiermee uit op circa € 18 miljoen per jaar, waarbij is gecorrigeerd voor inflatie.

Een eventuele aanvullende gegevensvraag ten behoeve van de nieuwe, centrale marktwaardeberekening volgt niet uit wet- en regelgeving, maar is gebaseerd op afspraken tussen de burger en de sector. De verwachting is dat de regeldrukeffecten hiervan marginaal zullen zijn.

4. Toezicht en handhaving

De voorliggende wijziging heeft gevolgen voor de jaarrekeningcontrole door accountants. Accountants staan positief tegenover het vervangen van de marktwaarde door de beleidswaarde als waarderingsgrondslag voor de balans. Dat blijkt uit de input van onder meer de Raad voor de Jaarverslaggeving en de sectorcommissie van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants bij de evaluatie van het waarderingsstelsel¹¹.

Op grond van het Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT, is de Aw belast met het toezicht op de naleving van de Woningwet en onderliggende regelgeving. Naar aanleiding hiervan heeft de Aw een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van het voorliggende voorstel.

PM uitkomst HUF-toets

5. Financiële gevolgen voor het Rijk

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk.

6. Advies en Consultatie

Dit wetsvoorstel is gedurende zes weken in internetconsultatie gegeven.

¹⁰ Definitief gegevensmodel dVi 2023 en overzicht wijzigingen dVi2023, te raadplegen op: <https://servicedesk.sbr-wonen.nl/support/solutions/articles/75000117989-definitief-gegevensmodel-dvi-2023-en-overzicht-wijzigingen-dvi2023>.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 453, nr. 563.

7. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierbij zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijnen. De regering streeft naar inwerkingtreding op 1 januari 2027.

CONCEPT VOOR CONSULTATIE

II Artikelsgewijs deel

Onderdelen A en D

In onderdeel A komt de restrictie op het aantrekken van externe financiering te vervallen. In onderdeel C vervalt de weigeringsgrond voor het aangaan van een fusie. Beide elementen zijn momenteel nader uitgewerkt in de twee zogeheten dekkingsratio's in het Btiv.¹² In het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht waarom deze dekkingsratio's kunnen komen te vervallen. Omdat met dit onderdeel de hier beschreven restrictie en weigeringsgrond voor een fusie komen te vervallen, zal het kabinet in een toekomstige wijziging van het Btiv de dekkingsratio's ook laten vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een wetstechnische wijziging zonder beleidsmatige effecten. Omdat in onderdeel A het tweede lid van artikel 21c komt te vervallen waarmee de aanduiding "1" in het eerste lid (oud) ook vervalt, dienen de verwijzingen naar 21c, eerste lid, in artikel 21d ook komen te vervallen.

Onderdeel C

Onderdeel B bevat een wijziging van artikel 35, tweede lid, van de Woningwet. Het begrip "actuele waarde" komt te vervallen. De onroerende zaken en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden van woningcorporaties dienen als gevolg hiervan te worden gewaardeerd overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen voorschriften. Deze bredere delegatiegrondslag dan in het huidige artikel 35, tweede lid, is opgenomen, geeft de regering meer flexibiliteit om de waarderingsmethoden in het Btiv vast te stellen zonder daarbij beperkt te worden door het begrip 'actuele waarde'. Parlementaire betrokkenheid bij wijzigingen van het Btiv op dit punt is geborgd omdat hiervoor op grond van artikel 61s van de Woningwet een voorhangprocedure geldt.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

¹² Respectievelijk artikel 13, vierde lid, en artikel 98, tweede lid, Btiv.