

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van [PM datum] tot wijziging van het Besluit toezicht accountantsorganisaties in verband met de verhoging van de grens voor de status van organisatie van openbaar belang (Besluit verhoging grens status organisatie van openbaar belang woningcorporaties) [KetenID WGK028037]

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [PM datum] , [kenmerk nr.], gedaan mede namens Onze Minister van Financiën;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties ;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. [kenmerk], uitgebracht mede namens Onze Minister van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit toezicht accountantsorganisaties wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1a, onderdeel b, wordt '5.000' vervangen door '20.000'.

B

Aan artikel 42a wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Op de wettelijke controle van een in artikel 1a, onderdeel b, aangewezen organisatie van openbaar belang, die betrekking heeft op een boekjaar dat is aangevangen vóór 1 januari 2026, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van het Besluit verhoging grens status organisatie van openbaar belang woningcorporaties.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verhoging grens status organisatie van openbaar belang woningcorporaties.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

De Minister van Financiën,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit regelt dat toegelaten instellingen met 20.000 of minder gewogen verhuureenheden (vhe) niet langer de status van organisatie van openbaar belang (OOB) in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties hebben. Deze wijziging volgt op de uitkomst van een onderzoek dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft laten uitvoeren naar de hoogte van de huidige grens van 5.000 vhe. De Minister van VRO heeft de wijziging per kamerbrief van 10 december 2024 aangekondigd.¹

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Met de wijziging van artikel 1a, onder b, van het Besluit toezicht accountantsorganisaties, is de grens voor toegelaten instellingen met de OOB-status verhoogd van 5.000 vhe naar 20.000 vhe. Sinds 1 januari 2020 worden toegelaten instellingen met meer dan 5.000 vhe aangemerkt als OOB. Voor instellingen met de OOB-status gelden aanvullende regels voor de jaarrekeningcontrole door de accountant. Zo moet de jaarrekeningcontrole worden uitgevoerd door een accountantsorganisatie met een OOB-vergunning. Voor deze accountantskantoren geldt onder meer dat zij maximaal tien jaar voor dezelfde OOB-instelling mogen werken en dat het niet is toegestaan om zowel auditdiensten als adviesdiensten te leveren aan dezelfde organisatie. Bij het afgeven van een accountantsverklaring is een aanvullende interne kwaliteitsbeoordeling verplicht. Naar aanleiding van de parlementaire enquête woningcorporaties werden vanwege het maatschappelijk belang van de corporatiesector aanvullende waarborgen voor een adequate controle op corporaties nodig geacht. Om een disproportionele impact op de kleinste corporaties en capaciteitsproblemen bij OOB-accountants te voorkomen, is destijds voor een drempel van 5.000 vhe gekozen.

Naar aanleiding van diverse signalen uit de sector heeft de Minister van VRO in 2024 een onderzoek laten uitvoeren naar de vraag of de huidige grens van 5.000 vhe passend en proportioneel is en onder welke voorwaarden deze eventueel verhoogd zou kunnen worden.² Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de grens voor woningcorporaties kan worden verhoogd van 5.000 vhe naar 20.000 vhe zonder dat dit tot grotere risico's leidt. Belangrijk aspect hierbij is dat de kwaliteit van de risicobeheersing bij woningcorporaties de afgelopen jaren flink is verbeterd door de extra waarborgen die bij de herziening van de Woningwet in 2015 zijn geïntroduceerd. Daarnaast staan ook niet-OOB accountantskantoren sinds 1 januari 2022 juridisch en feitelijk onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Gelet op deze aspecten is de verwachting dat een verhoging naar 20.000 vhe er niet toe zal leiden dat de gerealiseerde kwaliteitsverbetering bij corporaties teniet wordt gedaan. Met deze wijziging wordt de OOB-status voor de corporatiesector specifiek gericht op de grootste woningcorporaties. Op basis van de actuele gegevens zullen er 25 toegelaten instellingen overblijven met de OOB-status. Deze toegelaten instellingen vertegenwoordigen circa 35% van de totale woningvoorraad van de corporaties. De extra kwaliteitswaarborgen van een OOB-accountantscontrole worden passend geacht voor de toegelaten instellingen met deze grootte.

Deze wijziging betekent voor de 124 toegelaten instellingen (o.b.v. actuele gegevens) met 5.001 tot 20.000 vhe dat de OOB-status vervalt, met een vermindering van de regeldruk als gevolg.

3. Inwerkingtreding en overgangsrecht

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1236.

² Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1236, bijlage Eindrapport onderzoek OOB-status woningcorporaties.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst. De nieuwe grens van 20.000 gewogen vhe zal van toepassing zijn op wettelijke controles van jaarrekeningen die betrekking hebben op boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2026. De wijziging is dus van toepassing op de wettelijke controle van de jaarrekening die over boekjaar 2026 zal worden opgemaakt.

De bepaling dat het OOB-regime voor woningcorporaties van toepassing is wanneer op twee opeenvolgende balansdata aan het omvangscriterium wordt voldaan, blijft gelden. Indien er nadien op twee opeenvolgende balansdata niet meer aan het omvangscriterium wordt voldaan, dan vervallen de verplichtingen die samenhangen met het OOB-regime. Voor het boekjaar 2026 betekent dit concreet dat de controle conform het OOB-regime moet worden ingericht indien op 31 december 2025 en 31 december 2026 is voldaan aan het omvangscriterium van meer dan 20.000 vhe. Voor corporaties die op 31 december 2025 en 31 december 2026 tussen de 5.001 en 20.000 vhe bezitten vervalt het OOB-regime vanaf de controle van de jaarrekening over boekjaar 2026.

Op de wettelijke controle van de jaarrekening die betrekking heeft op een boekjaar dat aanvangt vóór 1 januari 2026 blijft artikel 1a, onder b, van het Besluit toezicht accountantsorganisaties, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit, van toepassing (eerbiedigende werking). Dat wil zeggen dat die wettelijke controle conform het OOB-regime moet worden ingericht wanneer een woningcorporatie op twee opeenvolgende balansdata meer dan 5.000 gewogen vhe bezit.

4. Toezicht en handhaving

De AFM houdt toezicht op de naleving van de voorschriften uit het Besluit toezicht accountantsorganisaties, primair voor zover deze gericht zijn tot accountantsorganisaties. De wijziging van de OOB-grens voor woningcorporaties heeft geen directe impact op de capaciteit van de AFM voor het accountancytoezicht, omdat de toezichtstaak van de AFM zich zoals gezegd bovenal richt op accountantsorganisaties en niet zozeer op controlecliënten, in dit geval de woningcorporaties. Gelet hierop acht het kabinet het, in overleg met de AFM, niet nodig de AFM te verzoeken een formele uitvoerings- handhavingstoets met betrekking tot dit besluit uit te voeren.

De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) is op grond van onder meer artikel 61 van de Woningwet belast met het toezicht en handhaving op woningcorporaties. Om die reden is de Aw verzocht om een handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren. De uitkomst van deze toets wordt toegelicht onder paragraaf 6.2.

5. Regeldrukparagraaf

Met de wijziging zal naar verwachting voor 124 toegelaten instellingen de OOB-status komen te vervallen (o.b.v. aantal vhe ultimo 2023). De naleving van de OOB-status brengt extra kosten met zich mee, zoals hogere accountantskosten, omdat de keuze beperkt is tot accountantskantoren met een OOB-vergunning. De OOB-status stelt extra eisen aan de accountantscontrole, zoals onder meer het uitvoeren van een opdrachtgerichte kwaliteitscontrole (OKB), een beperkte duur van maximaal vijf jaar voor controle opdrachten en een strikte scheiding tussen controle en advies.

Het vervallen van de OOB-status brengt voor woningcorporaties in principe een vermindering van administratieve lasten met zich mee, omdat deze extra eisen komen te vervallen. Hoe groot die vermindering is, laat zich echter niet eenvoudig vaststellen, omdat met de wijziging van de Woningwet in 2015 er tegelijkertijd verschillende extra eisen en waarborgen ingevoerd zijn voor toegelaten instellingen. Het isoleren van de kosten die gemoeid zijn met de OOB-status is

daardoor nagenoeg onmogelijk. Tevens is de kostenvermindering ook afhankelijk van de portefeuillegrootte van de toegelaten instelling.

De extra kosten bij de naleving van de OOB-status voor corporaties zitten voornamelijk in het laten uitvoeren van een OKB. In het onderzoek dat de Minister van VRO heeft laten uitvoeren, is de schatting gemaakt dat de OKB-werkzaamheden zorgen voor tien tot twintig uur extra werk. Indien wordt uitgegaan van twintig uur en er wordt gerekend met een gemiddeld uurtarief van € 500,- dan zal dit zorgen voor een kostenvermindering van ongeveer € 10.000,- per corporatie. Dit is sectorbreed een kostenverlaging van € 1.440.000. Met deze wijziging is de verwachting dat de corporaties voor wie de OOB-status komt te vervallen, meer tijd en financiële ruimte hebben om te voldoen aan hun opgave.

6. Advies en consultatie

6.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.2 Advies van de Autoriteit woningcorporaties

Zoals eerder aangegeven is de Aw belast met het toezicht en de handhaving met betrekking tot woningcorporaties. Daarom heeft de Aw op verzoek van de regering een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Het voornemen om de OOB-grens voor woningcorporaties te verhogen en de uitwerking daarvan worden door de Aw ondersteund. De Aw verwacht dat zij haar taken na de voorliggende wijziging zonder problemen kan blijven uitvoeren.

De Aw houdt risicogericht toezicht op de woningcorporaties en maakt hiervoor gebruik van informatie die van accountants afkomstig is. De Aw geeft aan de Minister van VRO mee dat zij met de sector in gesprek blijft om de kwaliteit van de interne risicobeheersing te monitoren en zo nodig bij te sturen om ervoor te zorgen dat de informatie van goede kwaliteit blijft. Het kabinet vindt het ook belangrijk dat de informatie van goede kwaliteit blijft. Bij de aankondiging heeft de minister ook aangegeven in gesprek te blijven met de sector om het kwaliteitsniveau van de accountantscontrole bij de woningcorporaties te monitoren en bij te sturen indien nodig.

Ten slotte constateert de Aw dat de inwerkingtreding van het besluit op 1 januari 2026 niet overeenkomt met de gewenste inwerkingtreding van dit besluit voor de controle op de jaarrekeningen vanaf verslagjaar 2025. De Aw geeft hierbij mee dat er hierdoor een risico bestaat dat het besluit niet uitvoerbaar is voor accountants.

Deze constatering wordt, gelet op de internetconsultatiereacties, breder gedeeld binnen de sector. Mede om die reden is ervoor gekozen om het besluit niet meer met terugwerkende kracht in werking te laten treden. Het besluit treedt daarom in werking met ingang van de dag na publicatie in het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. De wijziging is van toepassing op de controle op de jaarrekening vanaf boekjaar 2026.

6.3 Openbare internetconsultatie

Dit besluit is van 14 juli tot en met 11 augustus 2025 via de website www.internetconsultatie.nl openbaar geconsulteerd. In die periode zijn er reacties ontvangen van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), JPA Van Noort Gassler & Co B.V. (JPA), de vereniging van woningcorporaties Aedes (Aedes), Forvis Mazars N.V. (Forvis Mazars), EY

Accountants BV (EY), de Vereniging Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en PricewaterhouseCoopers Accountants (PwC). Ook is er één anonieme reactie ontvangen. In deze paragraaf worden de reacties op de internetconsultatie beschreven en wordt ingegaan op hoe deze zijn verwerkt. De reactie op de opmerkingen uit de internetconsultatie is telkens cursief gedrukt.

Het algemene beeld uit de reacties is dat de beoogde verhoging van de grens voor de OOB-status van 5.000 vhe naar 20.000 vhe als positief wordt ervaren. Het overgrote deel van de partijen kan zich vinden in de wijziging. Wel worden enkele aandachtspunten meegegeven, welke hieronder nader worden toegelicht.

In meerdere reacties wordt aandacht gevraagd voor het moment van inwerkingtreding zoals geformuleerd in artikel II van de consultatieversie van dit besluit. De NBA, Forvis Mazars, Aedes en EY uiten zorgen over de voorgenomen inwerkingtreding op 1 januari 2026. Ondanks de in artikel II opgenomen bepaling dat de wijziging van toepassing is vanaf boekjaar 2025, heeft de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 mogelijk tot gevolg dat woningcorporaties met tussen de 5.000 en 20.000 vhe op balansdatum 31 december 2025 formeel toch nog als OOB kwalificeren. Om deze zorg te ondersteunen wordt verwezen naar een boetebesluit van de AFM³ en jurisprudentie⁴. Dit zorgt voor onzekerheid bij woningcorporaties en accountants over de vraag of bij de controle over boekjaar 2025 wel daadwerkelijk van de nieuwe regels uit kan worden gegaan.

JPA Van Noort Gassler & Co, de accountantsorganisatie die in hierboven genoemde zaak bezwaar heeft aangetekend tegen het boetebesluit van de AFM, heeft ook op de internetconsultatie gereageerd. Dit naar aanleiding van de openbare reactie van EY waarin wordt verwezen naar de uitspraak van de rechter. JPA merkt voor de volledigheid op dat tegen de uitspraak van de rechtbank door JPA zelf hoger beroep is ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en dat het derhalve prematuur lijkt om de voorliggende Bta-wijziging aan te passen op grond van genoemde uitspraak. Echter, los van de uitspraak van de rechter geven diverse consultatiereacties op andere gronden aanleiding om het voorstel aan te passen ten aanzien van de inwerkingtreding.

Zo wordt de onzekerheid bij corporaties en accountants met name veroorzaakt door het feit dat voor inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2026 waarschijnlijk terugwerkende kracht moet worden toegekend. PwC en de NBA geven aan in algemene zin geen voorstander te zijn van het invoeren van wetgeving met terugwerkende kracht, aangezien dit voor onduidelijkheid zorgt in de periode waarin de wetswijziging is aangekondigd, maar nog niet definitief is aangenomen. Zij geven aan dat instellingen niet zonder meer kunnen vooruitlopen op een voorgenomen besluit. In de praktijk zullen volgens hen de controles voor het boekjaar 2025 al gestart zijn of starten met inachtneming van de grens van 5.000 vhe. Als er al wordt vooruitgelopen op het voorgenomen besluit en het definitieve besluit loopt onverhoopt toch meer vertraging op, zal dit leiden tot praktische problemen. PwC adviseert om implementatie te vereenvoudigen zonder terugwerkende kracht.

Reden om initieel te kiezen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht was de wens om de vermindering van regeldruk zo snel als mogelijk te realiseren. Uit de diverse reacties blijkt echter dat dit tot dusdanig veel onzekerheid en onduidelijkheid leidt dat de snelheid ten koste lijkt te gaan van zorgvuldigheid. Daarom is mede naar aanleiding van de genoemde reacties het besluit aangepast en treedt deze in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst. De wijziging is van toepassing vanaf boekjaar 2026.

³ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/mei/jpa-rechtszaak>

⁴ Rb. Rotterdam 30 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855

Uit dezelfde reacties van de NBA en PwC komt ook naar voren dat zij de inwerkingtreding zo eenvoudig mogelijk willen hebben. Hierbij pleiten zij voor een overgangsregeling waarbij wordt afgezien van de tweejaarseis, inhoudende dat als een corporatie op 31 december 2026 20.000 vhe of minder heeft deze per direct niet meer kwalificeert als OOB.

Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 3 van deze nota van toelichting geëxpliciteerd dat de OOB-status vanaf de controle over boekjaar 2026 vervalt indien een corporatie op 31 december 2025 en 31 december 2026 20.000 vhe of minder bezit. Het is in het jaarrekeningenrecht gebruikelijk om die tweejaarseis aan te houden bij wijzigingen in de grensbedragen die bepalen of de onderneming een micro-, kleine, middelgrote of grote onderneming is. De reden voor deze tweejaarseis is om te voorkomen dat ondernemingen die zich net rond de grensbedragen bevinden, het ene jaar een uitgebreidere jaarrekening moeten opstellen dan het vorige of volgende jaar. Dit argument geldt ook voor de woningcorporaties en het criterium dat bepaalt op zij een OOB-status hebben. Een corporatie die in 2025 voor het eerst een OOB-status kreeg, kan er voor boekjaar 2026 dan weer uitvallen en er in 2027 weer onder komen te vallen. Dat is een onwenselijke situatie. Er worden geen dringende redenen gezien om met deze wijziging van dit uitgangspunt af te wijken.

Ten slotte wordt in de reactie van de VTW aangegeven dat zij deze wijziging zien als een tussenstap naar afschaffing van de OOB-status voor de woningcorporaties. Zij geven daarbij aan dat zij het accountantsregime, dat hoort bij de OOB-status, niet proportioneel vinden voor woningcorporaties omdat deze oorspronkelijk bedoeld is voor beursgenoteerde bedrijven.

Het handhaven van de OOB-status voor woningcorporaties met 20.000 vhe of meer is een bewuste keuze. Er zijn na deze wijziging nog ongeveer 25 corporaties over met de OOB-status. Voor deze grote corporaties worden de extra kwaliteitswaarborgen van een accountantscontrole door een OOB-accountantsorganisatie passend geacht.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer