

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, doorexplotatie en onderhoud. Woningcorporaties zijn al sinds 2018 verplicht om de beleidswaarde van hun bezit te bepalen, maar deze werd tot nu toe enkel in de toelichting van de jaarrekening vermeld.

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

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

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

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

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. De marktwaarde en beleidswaarde spelen een belangrijke rol in het gezamenlijk beoordelingskader van Aw en WSW.

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 minder passend vinden als waarderingsgrondslag voor de jaarrekening, gegeven dat wordt beoogd om in de jaarrekening de werkelijke vermogenspositie van een woningcorporatie weer te geven. De marktwaarde zegt weinig over de werkelijke financiële positie van woningcorporaties, omdat het in de praktijk geen realiseerbare waarde is. Op grond van hun maatschappelijke taak kunnen woningcorporaties immers geen markthuren vragen en maar in beperkte mate woningen verkopen. De beleidswaarde geeft een betrouwbaarder beeld van de realiseerbaarheid van het vermogen, omdat deze wel rekening houdt met de maatschappelijke taak van woningcorporaties. Wat daarbij ook meespeelt is dat de twee methodes in het Handboek marktwaarde – de fullversie en de basisversie – niet altijd tot eenduidige uitkomsten leiden. Dit maakt het voor accountants extra lastig om bij de controle op de jaarrekening van corporaties die de basisversie toepassen, de getrouwheid van de marktwaarde vast te stellen. Dit leidt in veel gevallen tot extra werk voor woningcorporaties rondom de marktwaardeberekening en 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 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. De marktwaarde – ook als deze met een andere methode zou worden bepaald – stelt de waarde van het corporatiebezit immers anders voor dan wat een corporatie daadwerkelijk beleidsmatig beoogt te realiseren en geeft zo een onrealistisch beeld van de financiële positie. Om aan dat knelpunt tegemoet te komen zou de marktwaarde niet meer in de jaarrekening moeten staan. 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 gewijzigd naar de

⁴ Staatscourant 2024, 11434.

beleidswaarde. In het Btiv kunnen vervolgens nadere voorschriften over deze berekeningsmethode worden gesteld. 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.

Door het corporatiebezit in de jaarrekening te waarderen tegen de beleidswaarde wordt beoogd de herkenbaarheid en uitlegbaarheid van de jaarrekening te vergroten. De beleidswaarde houdt, in tegenstelling tot de marktwaarde, rekening met de maatschappelijke keuzes die woningcorporaties maken ten aanzien van onder meer betaalbaarheid, doorexplotatie en onderhoud. Waar bij de marktwaarde gerekend wordt met marktconforme kasstromen, gaat de beleidswaarde in beginsel uit van werkelijke (geraamde) kasstromen, gebaseerd op het voorgenomen beleid van de woningcorporatie. De beleidswaarde vormt op die manier een reflectie van de maatschappelijke taak en de beleidskeuzes van woningcorporaties. Het geeft daarmee inzicht in de effecten van het beleid op de waarde die woningcorporaties genereren met de exploitatie van hun vastgoed. Naar aanleiding van de evaluatie van SEO is in 2024 de methodiek voor de bepaling van de beleidswaarde gewijzigd⁵. Dit heeft de herkenbaarheid en bruikbaarheid van de beleidswaarde vergroot.

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 het beperkte aantal kleine corporaties dat niet is 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 Schrappen 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 gebruikgemaakt 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%,⁶ 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.⁷

⁵ Staatscourant 2024, 11434.

⁶ Artikel 13, vierde lid, Btiv.

⁷ Artikel 98, tweede lid, Btiv.

De dekkingsratio is één van de vier financiële ratio's waar de Aw en het WSW sinds de invoering van hun gezamenlijk beoordelingskader⁸ 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 WSW⁹. 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 gebracht¹⁰. 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 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. Aangenomen wordt dat het verzamelen van gegevens maximaal een kwart van de totale interne tijdsbesteding betreft en dat de benodigde gegevens voor maximaal een derde overlappen met de beleidswaarde. Dit is naar schatting maximaal 10% van de interne tijdsbesteding. De overige interne tijdsbesteding die samenhangt met de marktwaardering verdwijnt naar verwachting volledig als gevolg van dit wetsvoorstel. Hieruit volgt dat naar verwachting circa 90% van de eerder genoemde totale interne tijdsbesteding verdwijnt. 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

⁸ 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>.

⁹ Afspraken borgstelsel, te raadplegen op: https://www.wsw.nl/over-wsw/borging/afspraken-borgstelsel#.

¹⁰ Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties, Sira Consulting, 2017.

ultimo 2023¹¹. 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 borger en de sector. De verwachting is dat de regeldrukeffecten hiervan marginaal zullen zijn.

3.2 Verwerking van de stelselwijziging

De wijziging van de waarderingsgrondslag in de jaarrekening naar de beleidsmatige waarde is een stelselwijziging welke in beginsel volledig retrospectief dient te worden verwerkt met aanpassing van de vergelijkende cijfers. Signalen vanuit de corporatiesector en de (consultatie)reacties van Aedes, de Raad voor de Jaarverslaggeving en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants geven aanleiding om hierop een gedeeltelijke uitzondering toe te staan. Het aanpassen van de vergelijkende cijfers bij de posten 'vastgoed in ontwikkeling bestemd voor de eigen exploitatie' en de voorziening 'onrendabele investeringen nieuwbouw en herstructureringen' kan leiden tot praktische problemen en (eenmalige) extra inspanningen voor woningcorporaties. Dit staat op gespannen voet met de doelstelling van deze wijziging om de administratieve lasten voor woningcorporaties te verminderen. Om die reden is voor deze posten van de jaarrekening een aangepaste retrospectieve wijze van verwerking toegestaan. Bij de twee genoemde posten mag het effect van de stelselwijziging worden verwerkt aan het begin van het boekjaar waarin de wijziging wordt doorgevoerd, zonder aanpassing van vergelijkende cijfers over het voorgaande boekjaar.

Voor de overige relevante posten dient de stelselwijziging volledig retrospectief te worden verwerkt. In de jaarrekeningen over de boekjaren voorafgaand aan de wijziging is de beleidswaarde reeds opgenomen in de toelichting. Deze beleidswaarde mag worden gehanteerd bij de aanpassing van de vergelijkende cijfers, zodat voor de overige posten de extra inspanningen voor corporaties beperkt blijven. Dit geldt ook voor niet-woningen, intramuraal zorgvastgoed en flexwoningen, waarvoor de beleidswaarde met ingang van boekjaar 2026 op andere wijze zal worden bepaald.

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 onder meer uit de reactie van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants op de consultatie van dit wetsvoorstel.

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.

¹¹ 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>.

5. Financiële gevolgen voor het Rijk

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk.

6. Caribisch Nederland

De Woningwet is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Daarom is dit wetsvoorstel daar ook niet van toepassing.

7. Advies en consultatie

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk en de Aw hebben advies uitgebracht bij dit wetsvoorstel. Daarnaast is het wetsvoorstel gedurende zes weken in internetconsultatie gegeven.

7.1 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft formeel advies uitgebracht op het voorliggende voorstel. Het college stelt vast dat het voorstel zorgt voor een regeldrukvermindering voor woningcorporaties en concludeert dat nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn onderbouwd. Wel heeft het college een viertal adviespunten geformuleerd. Hieronder wordt ingegaan op elk van deze adviespunten.

Minder belastende alternatieven

Het college adviseert duidelijk te maken of een afslag op de WOZ-waarde is overwogen als minder belastend alternatief. In de evaluatie van het waarderingsstelsel van corporaties is deze optie wel aan de orde geweest. In de voorbereiding en uitwerking van het voorliggende voorstel is in overleg met belanghebbenden geconcludeerd dat een afslag op de WOZ-waarde geen bruikbaar alternatief is, zowel voor de jaarrekening als voor borgingsdoeleinden.

Ten aanzien van de waardering in de jaarrekening is uit de evaluatie gebleken dat de marktwaarde geen inzicht geeft in de werkelijke financiële positie van corporaties. Dit is de voornaamste aanleiding voor voorliggende wijziging. De WOZ-waarde met een afslag is een variant van de marktwaarde en geeft daarmee eveneens geen goed beeld van het vermogen van een corporatie. Doordat de peildatum van de WOZ-waarde een jaar achterloopt op de balansdatum is deze ook minder actueel dan de marktwaarde op basis van het Handboek. Een dergelijke methode biedt daarom geen oplossing voor de genoemde knelpunten rondom de accountantscontrole. Het besluit om de beleidswaarde voor te schrijven voor de jaarrekening is juist genomen met het oog op een vermindering van administratieve lasten. Corporaties berekenen de beleidswaarde reeds jaarlijks ten behoeve van het toezicht op de financiële continuïteit door Aw en voor de toelichting bij de jaarrekening.

Voor borging is inzicht nodig in de waarde van het onderpand in verhuurde staat. Besluiten over het toekennen van geborgde leningen aan individuele corporaties worden genomen op basis van de waarde van het onderpand. De WOZ-waarde is een leegwaardebegrip en representeert daarmee niet de waarde van de woning in verhuurde staat. Met een generieke afslag op de WOZ-waarde kan onvoldoende nauwkeurig de marktwaarde in verhuurde staat worden bepaald. Dit komt onder meer doordat eigenschappen van en rond het huurcontract, belangrijke factoren in de marktwaarde in verhuurde staat, onvoldoende tot uiting komen in de WOZ-waarde. Ook is er sprake van regionale verschillen in de bepaling van de WOZ-waarde.

Werkbaarheid nieuwe centrale marktwaardemethodiek

Het college adviseert om woningcorporaties tijdig duidelijkheid te bieden over de gegevenslevering voor de nieuwe centrale marktwaardemethodiek en hierover in overleg te treden met corporaties en het WSW. Het WSW is momenteel bezig met de nadere uitwerking van de nieuwe methodiek waar ook de gegevenslevering door corporaties onderdeel van is. Uitgangspunt is dat het voor corporaties zo efficiënt mogelijk wordt vormgegeven. Aedes is als vertegenwoordiging van corporaties nauw betrokken bij deze uitwerking. Daarnaast heeft WSW middels een enquête input opgehaald bij haar deelnemers en worden deelnemers ook bij de verdere uitwerking betrokken. Zowel via Aedes als via WSW zullen corporaties op de hoogte worden gehouden.

Regeldruk nieuwe centrale marktwaardemethodiek

Het ATR adviseert om de toelichting aan te vullen met een kwantitatieve inschatting van de (ervaren) regeldruk die bij corporaties kan optreden door de nieuwe centrale marktwaardemethodiek. Het college erkent dat extra regeldruk die mogelijk ontstaat door de centrale marktwaardering niet volgt uit een wettelijke verplichting, maar vindt het desondanks van belang dat hiervan een indicatie wordt gegeven in de toelichting. Zoals in de paragraaf hierboven aangegeven wordt de methodiek door het WSW uitgewerkt en is er in dit stadium van het wetsproces nog geen goed zicht op hoe de gegevenslevering wordt vormgegeven. De verwachting dat de regeldrukeffecten een fractie zijn van de oorspronkelijke regeldrukkosten is gebaseerd op het door alle sectorpartijen gedeelde uitgangspunt om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij informatie die reeds wordt uitgevraagd. In een latere fase van het wetsproces kan een meer gerichte indicatie worden gegeven.

Regeldruk door registreren gegevens voor beleidswaardeberekening

Het college adviseert te verduidelijken welk deel van de regeldruk blijft bestaan bij woningcorporaties door het blijvend registreren van gegevens voor de berekening van de beleidswaarde. In paragraaf 3.1 van deze toelichting is aangegeven dat de interne tijdsbesteding voor het verzamelen van gegevens naar verwachting niet geheel verdwijnt. De gegevens voor de berekening van de marktwaarde zullen gedeeltelijk ook gebruikt worden voor de beleidswaarde. Naar aanleiding van het advies van het college is in paragraaf 3.1 van deze toelichting een nadere inschatting gemaakt van het deel van de interne tijdsbesteding dat blijft bestaan.

7.2 Advies van de Aw

De Aw heeft op verzoek van de regering een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het voorliggende wetsvoorstel. Het voornemen om in de jaarrekening de marktwaarde te vervangen door de beleidswaarde wordt door de Aw ondersteund. De Aw concludeert dat zij haar taken na voorliggende wijziging even goed kan blijven uitvoeren, terwijl de administratieve lasten van corporaties dalen en de jaarrekening meer inzicht geeft.

Ten aanzien van de nieuwe centrale marktwaardemethodiek, waarmee een marktwaarde wordt berekend van corporaties die deelnemer zijn van WSW, geeft de Aw aan dat deze marktwaarde ook kan worden gebruikt voor het toezicht. Voor de enkele kleine corporaties die geen deelnemer van WSW zijn zal de Aw praktische oplossingen inrichten.

7.3 Reacties internetconsultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is ruim zes weken in internetconsultatie gegeven. Er zijn acht reacties binnengekomen, waarvan zes openbaar zijn. In deze paragraaf worden de reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel beschreven en wordt ingegaan op hoe deze zijn verwerkt. De reacties zijn per onderwerp gebundeld.

Overgang van marktwaarde naar beleidswaarde

In algemene zin wordt het voornemen om de marktwaarde in de jaarrekening te vervangen door de beleidswaarde positief ontvangen.

In een aantal reacties, waaronder die van Stichting Ymere, wordt aandacht gevraagd voor de eenduidigheid en toetsbaarheid van de beleidswaarde als waardebegrip. De huidige methode voor de berekening van de beleidswaarde laat met name bij de onderhoudsbegroting ruimte voor eigen invulling door de woningcorporatie, waardoor de waardes sectorbreed uiteen kunnen lopen. Stichting Ymere adviseert de methode te evalueren en met verbeterpunten te komen. De regering wijst erop dat met de beleidswaarde juist wordt beoogd om eigen beleidskeuzes van corporaties in de waardering tot uitdrukking te brengen. Aspecten als verschil in onderhoudsbeleid en verschil in kwaliteit van bezit kunnen (gedeeltelijke) verklaringen zijn voor het feit dat de beleidswaardes sectorbreed uiteenlopen. Waar de richtlijnen voor de totstandkoming van de beleidswaarde onduidelijk of onoverzichtelijk zijn is het van belang te bezien hoe die onduidelijkheid kan worden weggenomen. Daar zal de Aw aandacht aan besteden in de nadere uitwerking van de richtlijnen voor de beleidswaarde. Tegelijk met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ook het Handboek beleidswaarde worden gepubliceerd, als bijlage bij de Rtiv. De richtlijnen voor de berekening van de beleidswaarde zullen met het oog op consistentie zoveel als mogelijk aansluiten bij de methodiek die geldt sinds het verslagjaar 2024. Wel wordt in overleg getreden met woningcorporaties en accountants om aandachtspunten met betrekking tot het Handboek beleidswaarde op te halen.

NVM, Vastgoed Nederland en TEGoVA Netherlands adviseren in een gezamenlijke reactie om het begrip marktwaarde te blijven hanteren. Deze partijen pleiten ervoor om geen eigen waardebegrip in de Woningwet te introduceren en voor de waardering aan te sluiten bij internationale standaarden. In de reactie wordt gesuggereerd dat met de voorliggende wijziging iets verandert in het financiële toezicht op de corporatiesector. Ook lijkt onder de reactie de aanname te liggen dat de vereisten voor het aantrekken van financiering door corporaties veranderen wanneer de beleidswaarde de waarderingsgrondslag wordt voor de jaarrekening. De regering hecht eraan te benadrukken dat het voorliggende voorstel enkel ziet op de voorschriften voor de jaarrekening. Er wijzigt niets in het financiële toezicht door de Aw en in de voorwaarden voor borging van het WSW. In de toelichting op dit wetsvoorstel is beschreven dat de marktwaarde van belang blijft voor toezichts- en borgingsdoeleinden. Zo blijft er getoetst worden op de maximale dekkingsratio en onderpandsratio die beiden op basis van marktwaarde worden berekend. Om hiervoor te blijven voorzien in een marktwaarde van voldoende kwaliteit wordt in opdracht van het WSW een centrale marktwaarderingsmethode ontwikkeld als vervanging voor de modelmatige marktwaarde op basis van het handboek. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de modelmatige marktwaarde ook al een eigen waardebegrip in de Woningwet was, specifiek toegespitst op woningcorporaties.

Brede delegatiegrondslag artikel 35

In het wetsvoorstel zoals dat is geconsulteerd, was gekozen om de delegatiegrondslag ten aanzien van de waarderingsvoorschriften breed te formuleren, zodat deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader kan worden ingevuld. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepleit in haar reactie om op het niveau van de wet expliciet te maken dat waardering in de jaarrekening tegen de beleidswaarde plaatsvindt. Mede naar aanleiding van dit advies, en het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, is de delegatiegrondslag beperkt zodat op het niveau van de wet is geregeld dat de waardering tegen de beleidswaarde plaatsvindt.

Verwerking stelselwijziging

Een wijziging van de waarderingsgrondslag voor de jaarrekening, zoals in voorliggend wetsvoorstel, geldt als een stelselwijziging. Een dergelijke wijziging moet op grond van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk

Wetboek en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving in beginsel retrospectief worden verwerkt. Dit vraagt aanpassing van de vergelijkende cijfers in de jaarrekening. De Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), de NBA en Aedes vragen in hun reacties om in de regelgeving expliciet aandacht te besteden aan hoe de stelselwijziging dient te worden verwerkt. Op een tweetal posten in de jaarrekening zou het aanpassen van de vergelijkende cijfers voor woningcorporaties in de uitvoering tot praktische problemen kunnen leiden met potentieel extra regeldruk tot gevolg.

De regering vindt het van belang dat het doorvoeren van voorliggende wijziging gebeurt op een wijze die past binnen de algemeen geldende regels voor de verslaggeving, maar wil tegelijk voorkomen dat dit voor corporaties tot onredelijk hoge regeldruk leidt. Om die reden neemt de regering het voorstel van de RJ over om in het wetsvoorstel een uitzondering te formuleren specifiek voor de twee genoemde posten in de jaarrekening. In paragraaf 3.2 van deze toelichting is dit nader toegelicht.

In het wetsvoorstel zoals dat is geconsulteerd was gekozen om de delegatiegrondslag ten aanzien van de waarderingsgrondslag breed te formuleren, en deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader in te vullen als de beleidswaarde. De uitzondering ten aanzien van de verwerking van de stelselwijziging zou daarom initieel worden opgenomen in de wijziging van het Btiv. In de openbare consultatie van het voorstel tot wijziging van het Btiv zijn enkele reacties gegeven op de formulering van de uitzondering voor de verwerking van de stelselwijziging. Nu naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is gekozen om de waarderingsgrondslag in de wet te beperken tot de beleidswaarde, verplaatsen de bepalingen voor de verwerking van de stelselwijziging ook naar dit wetsvoorstel. Daarom worden de consultatiereacties die op dit punt zijn gegeven bij de wijziging van het Btiv betrokken bij deze toelichting.

In enkele reacties wordt gevraagd of op meer jaarrekeningposten een uitzondering mogelijk is dan de twee voorgestelde posten. Concreet vraagt Stadgenoot of de uitzondering ook kan gelden voor het resultaat van de verkopen bestaand bezit en interne verkopen binnen de toegelaten instelling. Deze posten zouden in het verlengde liggen van de uitgezonderde posten. Aedes vraagt om een uitzondering voor verkooptransacties in het kader van verkopen onder voorwaarden (VOV). Voor de genoemde posten geldt dat op 1 januari voorafgaand aan het jaar van de wijziging wel een beleidswaarde bekend is, omdat de woningen reeds onderdeel zijn van het bestaande bezit. Dit in tegenstelling tot het vastgoed dat nog in ontwikkeling is. De regering is daarom van mening dat het niet nodig is om generiek een bredere uitzondering voor te schrijven. Indien retrospectieve verwerking in specifieke gevallen praktisch niet mogelijk is dan bieden de voorschriften voor stelselwijzigingen in de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ 140) ruimte om hier vanaf te wijken.

Voor de praktische uitvoering van de verwerking van de stelselwijziging wordt verduidelijking gevraagd bij de aanpassing van vergelijkende cijfers in het geval van niet-woningen, ZOG en flexwoningen. In paragraaf 3.2 van deze toelichting staat dat voor de posten die wel volledig retrospectief moeten worden verwerkt gebruik kan worden gemaakt van de beleidswaarde die in eerdere jaarrekeningen in de toelichting is opgenomen. Aedes merkt op dat de wijze waarop de beleidswaarde van niet-woningen, ZOG en flexwoningen met dit wetsvoorstel wijzigt, in tegenstelling tot de beleidswaardering van woningen. Ter verduidelijking is in de toelichting aangevuld dat voor alle typen vastgoed gebruik mag worden gemaakt van de beleidswaarde zoals die in de toelichting van voorgaande jaarrekeningen stond.

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) schrijft in haar reactie dat de posten waarvoor een vrijstelling op de retrospectieve verwerking wordt voorgesteld verband houden met andere posten in de winst- en verliesrekening. De NBA stelt dat de gedeeltelijke vrijstelling voor het aanpassen van vergelijkende cijfers hierdoor praktisch moeilijk uitvoerbaar is en geeft in overweging om toch verwerking op volledig retrospectieve wijze voor te schrijven. Er is in de consultatieversie van dit besluit juist gekozen voor vrijstelling op deze twee specifieke posten, omdat door corporaties werd gewezen op de complexiteit van het aanpassen van vergelijkende cijfers. Naar aanleiding van de reactie van de NBA heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordiging van de NBA om de geschetste zorg beter te kunnen wegen. Ook

heeft overleg plaatsgevonden met de RJ. Dit heeft geleid tot de conclusie dat het risico van de gedeeltelijke vrijstelling voor de uitvoerbaarheid te overzien is. Gelet op de doelstelling van de voorliggende wijziging om regeldruk bij corporaties te verminderen weegt de regering het voorkomen van onnodige complexiteit zwaar. Het voorstel is op dit punt daarom niet aangepast. In de communicatie in aanloop naar invoering van dit wetsvoorstel zal extra aandacht worden besteed aan hoe de stelselwijziging dient te worden verwerkt in de jaarrekening.

Centrale marktwaardering

In diverse reacties wordt ingegaan op de nadere uitwerking van de centrale waarderingsmethodiek en wordt opgeroepen om tijdig duidelijk te maken wat er van woningcorporaties verwacht wordt. Zo vraagt Stichting Ymere om een inschatting te maken van de administratieve lasten die bij de centrale marktwaardering komen kijken. De NBA vraagt in dit kader ook aandacht voor de rol van accountants. Aedes roept op om de organisatie van het centrale waarderingsstelsel zo eenvoudig mogelijk vorm te geven. Het WSW is op dit moment bezig met de nadere uitwerking van de nieuwe waarderingsmethodiek. Zaken als de rol van accountants en de werkzaamheden voor woningcorporaties zijn onderdeel van deze uitwerking. Het WSW betreft woningcorporaties in verschillende stadia van de uitwerking. Doel hiervan is om de toekomstige werkwijze zo goed als mogelijk te laten aansluiten bij de wensen en de praktijk in de sector.

Stichting Ymere benoemt ook het risico dat de centrale waarderingsmethodiek niet tijdig gereed is. Hoewel de nieuwe marktwaardemethodiek geen wettelijke taak is, onderkent de regering het belang van de marktwaarde voor het borgingsstelsel. Voor een succesvolle overgang naar een nieuw waarderingsstelsel is het noodzakelijk dat de nieuwe methodiek gereed is op het moment dat het voorliggende wetsvoorstel inwerking treedt. De regering onderhoudt gedurende het gehele wetsproces nauw contact met het WSW om de voortgang te bespreken en vraagt in dit kader ook aandacht voor de communicatie richting de corporatiesector. Er is op dit moment geen aanleiding om de planning aan te passen.

Waardering BOG, MOG en ZOG

In een aantal reacties wordt aandacht gevraagd voor de waardering van bijzondere typen vastgoed waaronder bedrijfsmatig onroerend goed (BOG), maatschappelijk onroerend goed (MOG) en zorg onroerend goed (ZOG). Zo vraagt Stichting Ymere om tijdig duidelijkheid te verschaffen over de waarderingsgrondslag en rekenmethodiek voor dit type bezit. In de situatie voorafgaand aan deze wijziging wordt de beleidswaarde van dit type vastgoed gelijkgesteld aan de marktwaarde, berekend op basis van het Handboek marktwaardering. Door het afschaffen van het handboek moet de beleidswaarde van bijzonder vastgoed op een andere manier worden bepaald. Als onderdeel van de nadere uitwerking van het Handboek beleidswaarde onderzoekt de Aw op welke manier er een beleidswaarde kan worden bepaald van het BOG, MOG en ZOG vastgoed. De uitkomst hiervan is in deze fase nog niet duidelijk, maar het streven is om dit mogelijk te maken zonder jaarlijkse taxaties om de administratieve lasten beperkt te houden.

Uitwerking externe verslaggeving

De wijziging van de waarderingsgrondslag in de jaarrekening vraagt op een aantal punten om nadere voorschriften voor de externe verslaggeving. Zo wordt door de RJ benoemd dat nadere duiding nodig is over de wijze waarop jaarlijkse mutaties in de beleidswaarde in de jaarrekening moeten worden verwerkt. De RJ spreekt de voorkeur uit voor verwerking in de winst- en verliesrekening. Ander vraagstuk dat in reacties aan de orde komt is de consolidatie van de jaarrekening van woningcorporaties met een juridisch

gescheiden dochteronderneming. De gevolgen van voorliggende wijziging voor de externe verslaggeving moeten nog nader worden uitgewerkt. In overleg met Aw en WSW, als voorname gebruikers van de verantwoordingsinformatie, zal worden gekeken op welke onderdelen nadere voorschriften in de Rtv nodig zijn.

Inwerkingtreding

Door Aedes, de RJ en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants wordt geadviseerd om in de toelichting de passage over de beoogde inwerkingtreding te verduidelijken. In paragraaf 8 van de toelichting is aangevuld dat beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2027 inhoudt dat de nieuwe verslaggevingsregels voor het eerst van toepassing zijn op de jaarrekening over boekjaar 2026.

Enkele tekstuele suggesties

De NBA doet in haar reactie enkele tekstsuggesties voor paragraaf 2.1 en 2.2 van de toelichting. Deze suggesties zien op de beschrijving van de aanleiding voor het voornemen om de marktwaarde in de jaarrekening te vervangen door de beleidswaarde. Knelpunten rondom de accountantscontrole worden genoemd als onderdeel van die aanleiding. De NBA wijst erop dat door de formulering in de toelichting de indruk kan ontstaan dat accountants een normstellende rol hebben, terwijl zij juist aan de gestelde norm dienen te toetsen. Hierop zijn enkele nuances aangebracht in paragraaf 2.1 en 2.2.

8. 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, zodat de voorgestelde wijziging voor het eerst van toepassing is op de jaarrekening over boekjaar 2026.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdelen A en D

In onderdeel A komt de restrictie op het aantrekken van externe financiering te vervallen. In onderdeel D 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 de regering 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 te vervallen.

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

Onderdeel C

Onderdeel C bevat een wijziging van artikel 35, tweede lid, van de Woningwet. Het begrip “actuele waarde” wordt vervangen door “beleidswaarde”. De onroerende zaken en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden van woningcorporaties dienen als gevolg hiervan te worden gewaardeerd tegen de beleidswaarde. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften hieromtrent vastgesteld.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 122 in de Woningwet geïntroduceerd. In dit artikel is opgenomen dat de wijziging van de waarderingsgrondslag in de eerste jaarrekening waarop de wijzigingen uit onderhavige wetsvoorstel van toepassing is voor een tweetal posten op aangepaste retrospectieve wijze mag worden verwerkt. Voor de overige relevante posten dient de stelselwijziging volledig retrospectief te worden verwerkt.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer