

Nota van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met dit besluit wordt de wijziging van de waarderingsgrondslag voor de jaarrekening van woningcorporaties nader ingevuld. In het voorstel tot wijziging van de Woningwet is de waarderingsgrondslag voor de jaarrekening gewijzigd met de intentie om in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv) te bepalen dat waardering plaatsvindt tegen de beleidswaarde. In de situatie voorafgaand aan deze wijziging waren woningcorporaties verplicht hun vastgoed in de jaarrekening te waarderen tegen de (modelmatige) marktwaarde.

2. Aanleiding

In 2022 heeft SEO in opdracht van het ministerie van BZK een evaluatie uitgevoerd naar het waarderingsstelsel van woningcorporaties. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de huidige waardering en verantwoording op basis van de marktwaarde leidt tot onnodig hoge administratieve lasten voor woningcorporaties. Een belangrijke observatie uit de evaluatie is dat de marktwaarde geen goed beeld geeft van de werkelijke financiële positie van woningcorporaties, omdat de marktwaarde in de praktijk geen realiseerbare waarde is. Dit leidt voor woningcorporaties tot moeizame communicatie met stakeholders en het veroorzaakt onduidelijkheid bij accountants over het afgeven van een goedkeurende verklaring op de jaarrekening. Daarbij speelt ook dat de huidige waarderingsmethode op basis van het Handboek marktwaarde (met zowel de basisversie van het handboek als de de full-versie van het handboek) niet altijd tot eenduidige uitkomsten leidt.

Op basis van overleggen met de corporatiesector, de Autoriteit woningcorporaties (Aw), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en accountants is besloten om de marktwaarde als waarderingsgrondslag voor de jaarrekening te vervangen door de beleidswaarde. Hiervoor is voorgesteld de grondslag in de Woningwet te wijzigen.¹ In de toelichting bij dit wetsvoorstel is uitgebreider ingegaan op de conclusies van de SEO-evaluatie en hoe tot de voorgenomen wijziging is gekomen.

De voorgenomen wijziging volgt na een lang beleidstraject waarin samen met stakeholders diverse verbetermaatregelen zijn uitgewerkt. Eerder is een andere wijziging van de waarderingsvoorschriften voorbereid en overwogen die uiteindelijk niet verder in procedure is gebracht.² In dat voorstel zou de beleidswaarde ook de grondslag voor de jaarrekening worden en zou de marktwaarde in de toelichting bij de jaarrekening worden opgenomen. In feite zouden de marktwaarde en de beleidswaarde hiermee van plaats wisselen in de jaarrekening. Dit voorstel is in 2024 als onderdeel van een bredere wijziging van het Btiv geconsulteerd en in een voorhangprocedure aan het parlement voorgelegd. In de internetconsultatie kwam naar voren dat de plaatswissel van de marktwaarde en beleidswaarde de knelpunten rondom de accountantscontrole en de hoge administratieve lasten voor woningcorporaties niet volledig zou wegnemen. Mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is de plaatswissel van de marktwaarde en beleidswaarde heroverwogen en is uiteindelijk, in nauw overleg met de belanghebbenden, gekozen voor de wijziging die nu voorligt.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Beleidswaarde als grondslag voor de jaarrekening

Met de wijziging van artikel 31 wordt de modelmatige marktwaarde als grondslag voor de jaarrekening vervangen door de beleidswaarde. Woningcorporaties zijn al sinds 2018 verplicht om

¹ Het bij koninklijke boodschap van PM ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde (Kamerstukken PM).

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 32 847, nr. 1200

de beleidswaarde van hun bezit te bepalen, maar deze werd tot nu toe enkel in de toelichting van de jaarrekening vermeld. Daarnaast speelt de beleidswaarde (net als de marktwaarde) een rol in het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW.

Met dit voorstel vervalt de wettelijke verplichting voor corporaties om hun vastgoed tegen de marktwaarde te waarderen. Door het corporatiebezit in de jaarrekening te waarderen tegen de beleidswaarde wordt beoogd de herkenbaarheid en uitlegbaarheid van de jaarrekening te vergroten. De huidige waardering tegen marktwaarde, met behulp van het Handboek modelmatig waarderen marktwaarde, stelt de waarde van het corporatiebezit anders voor dan wat woningcorporaties daadwerkelijk beleidsmatig beogen te realiseren en geeft zo een onrealistisch beeld van de financiële positie van corporaties. Om die reden is het voornemen om het Handboek marktwaarde te schrappen.

De beleidswaarde houdt, in tegenstelling tot de marktwaarde, rekening met de maatschappelijke keuzes die woningcorporaties maken ten aanzien van onder meer betaalbaarheid, doorexploitatie 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 gewijzigd³. Dit heeft de herkenbaarheid en bruikbaarheid van de beleidswaarde vergroot.

3.1.1 Verwerking van de stelselwijziging

De wijziging van de waarderingsgrondslag in de jaarrekening 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 op het voorstel tot wijziging van de Woningwet geven aanleiding om hierop een gedeeltelijke uitzondering toe te staan. Het aanpassen van de vergelijkende cijfers bij de posten 'vastgoed in ontwikkeling' en de voorziening 'onrendabele investeringen' 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 het vastgoed in ontwikkeling en de voorziening onrendabele investeringen 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.

3.1.2 Herwaarderingsreserve

Sinds de invoering van de marktwaardering in boekjaar 2016 dienen woningcorporaties een herwaarderingsreserve te vormen voor het positieve verschil tussen de marktwaarde van het vastgoed en de historische kostprijs. Vóór 2016 werd het corporatiebezit gewaardeerd tegen de bedrijfswaarde en werd het aanhouden van een herwaarderingsreserve voor woningcorporaties uitgesloten. De met deze wijziging voorgeschreven beleidswaarde is inhoudelijk vergelijkbaar met de destijds voorgeschreven bedrijfswaarde. In feite geeft de herwaarderingsreserve inzicht in het deel van het vermogen dat nog niet gerealiseerd is. Omdat bij woningcorporaties het gehele vermogen bestemd is voor de volkshuisvesting, en niet voor bijvoorbeeld winstuitkering, heeft een uitsplitsing van het vermogen geen functie. Daarnaast is de historische kostprijs voor woningcorporaties in de praktijk vaak lastig te bepalen, wat de informatieve waarde van de herwaarderingsreserve beperkt. Met deze wijziging vervalt daarom ook de verplichting voor

³ Staatscourant 2024, 11434

woningcorporaties om op grond van artikel 2:390 van het Burgerlijk Wetboek een herwaarderingsreserve aan te houden.

3.2 Vervangen begrip modelmatige marktwaarde

Naast de bepalingen over de waardering in de jaarrekening wordt in enkele andere bepalingen in het BtIV verwezen naar de modelmatige marktwaarde. Met het voornemen om het Handboek marktwaarde te schrappen is het nodig om ook deze bepalingen te herzien. Het gaat om bepalingen over de administratieve- en juridische scheiding, de interne lening binnen de toegelaten instelling, de overdracht van DAEB-werkzaamheden binnen de toegelaten instelling en het verzoek tot kwietschelding van een sanerings- of projectsteunbijdrage. In deze paragraaf worden de betreffende bepalingen nader toegelicht en wordt aangegeven hoe deze worden gewijzigd.

Interne lening

Onder een aantal strikte voorwaarden (artikel 13a) is het een woningcorporatie toegestaan om een interne lening te verstrekken vanuit de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak. Een van de vereisten om in enig jaar een interne lening te mogen verstrekken is dat er in dat jaar sprake is van winst op de verkoop van woningen. De winst wordt bepaald op grond van de modelmatige marktwaarde van die woningen. Met deze wijziging wordt het begrip modelmatige marktwaarde vervangen door de getaxeerde marktwaarde.

Verzoek administratieve scheiding

Op grond van artikel 75 moet het voorstel voor een administratieve scheiding een overzicht bevatten van het bezit dat wordt ondergebracht in de niet-DAEB-tak, onder vermelding van de modelmatige marktwaarde van dat bezit. Dit wordt door de Aw gebruikt om bij een scheiding de solvabiliteit van de afzonderlijke takken te toetsen. Met deze wijziging wordt het begrip modelmatige marktwaarde vervangen door de beleidswaarde en zal de solvabiliteit worden getoetst op basis van de beleidswaarde. In principe hebben alle woningcorporaties met ingang van boekjaar 2018 al een scheiding doorgevoerd. Toch is het mogelijk dat er in de toekomst nog scheidingen plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer een woningcorporatie niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het verlichte regime.

Overdracht DAEB-werkzaamheden binnen de toegelaten instelling

Binnen een toegelaten instelling met een administratieve scheiding is het mogelijk om, onder voorwaarden, DAEB-bezit over te hevelen naar de niet-DAEB-tak. In artikel 79 en 80 is bepaald dat een dergelijke transactie plaatsvindt tegen de modelmatige marktwaarde. Belangrijkste reden hiervoor is om weglek van maatschappelijk vermogen uit de DAEB-tak te voorkomen. Het voorkomen van weglek van maatschappelijk vermogen blijft onverkort van belang. Daarom wordt het begrip modelmatige marktwaarde in deze bepalingen vervangen door de getaxeerde marktwaarde.

Aflossen startlening bij juridische scheiding

Na invoering van de herziene Woningwet in 2015 hebben woningcorporaties hun DAEB-activiteiten en niet-DAEB-activiteiten gescheiden door een administratieve- of juridische scheiding. Bij een juridische scheiding kon de woningcorporatie aan de op te richten woningvennootschap (de niet-DAEB-tak) een startlening verstrekken indien de financiële continuïteit van die woningvennootschap onvoldoende was geborgd. Artikel 82 stelt nadere voorschriften over de verstrekking en aflossing van deze startlening. Zo moet iedere vijf jaar ten minste 1/3^e deel van de lening worden afgelost, zodat de gehele startlening binnen vijftien jaar is afgelost. Hiermee wordt beoogd om woningvennootschappen zo snel mogelijk zelfstandig, met externe financiering te laten functioneren.

Daarnaast is bepaald dat méér moet worden afgelost indien de woningvennootschap veel winst behaalt uit verkoop van bezit, waarbij het af te lossen bedrag mede wordt bepaald aan de hand van de modelmatige marktwaarde van het bezit. Dat wordt met deze wijziging vervangen door de getaxeerde marktwaarde. Gezien het feit dat woningvennootschappen hun bezit voor de jaarrekening blijvend tegen de marktwaarde waarderen levert dit naar verwachting geen extra werk op voor woningcorporaties.

Verzoek kwijtschelding sanerings- of projectsteunbijdrage

Wanneer een woningcorporatie aanspraak maakt op collectieve sanerings- of projectsteun dan wordt deze subsidie in beginsel bekostigd door een bijdrage van alle andere woningcorporaties. Een woningcorporatie kan de minister op grond van artikel 118 verzoeken tot kwijtschelding van deze bijdrage, indien zij eerder van de ontvangende corporatie woningen heeft gekocht tegen ten minste de marktwaarde. Ook dit wordt met deze wijziging ingevuld met de getaxeerde marktwaarde.

3.3 Overcompensatie rendementsnorm fullregio's

Bij de bepaling of er sprake is van overcompensatie geldt voor woningcorporaties met veel bezit in zogenaamde fullregio's een afwijkend normrendement. Het gaat om gemeenten in aardbevingsgebieden en gebieden die voorheen werden aangeduid als krimpgebieden. Deze gebieden worden momenteel nog aangewezen in het Handboek marktwaarde, dat onderdeel is van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting (Rtiv). Hier wordt in artikel 61, vierde lid, van het Btiv naar verwezen. Aangezien het Handboek marktwaarde komt te vervallen, zullen de fullregio's op andere wijze in de Rtiv worden vastgelegd.

4. Gevolgen

4.1 Regeldrukeffecten

In de toelichting op het Wetsvoorstel is al toegelicht wat de gevolgen zijn voor de regeldruk van woningcorporaties van het vervangen van de waarderingsgrondslag in de jaarrekening. De regeldrukeffecten van de overige wijzigingen in dit besluit zijn verwaarloosbaar. Mogelijk dat een nieuwe scheidingsaanvraag of overheveling van bezit aan de niet-DAEB-tak gepaard gaan met hogere administratieve lasten, omdat daarvoor extra taxaties nodig zijn. Beide situaties komen echter zo weinig voor dat het niet mogelijk is om dat te kwantificeren.

5. 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 het voorstel tot wijziging van de Woningwet. 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.

6. Consultatie en advies

Een concept van dit besluit is gedurende zes weken in internetconsultatie gegeven.

PM uitkomsten internetconsultatie.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierbij zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijnen. Tevens wordt rekening gehouden met het wetsvoorstel waarmee grondslag in de Woningwet wordt gewijzigd.⁴ De regering streeft naar inwerkingtreding op 1 januari 2027, waarmee de regels uit dit besluit voor het eerst van toepassing zijn voor het boekjaar 2026.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdelen B en J

⁴ Het bij koninklijke boodschap van PM ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde (Kamerstukken PM).

Met deze onderdelen vervallen artikel 13, vierde lid, en 98, tweede lid, van het Btiv. Hierin waren een tweetal percentages genoemd die invulling gaven aan respectievelijk artikel 21c, tweede lid, en artikel 98, tweede lid, van de Woningwet. Deze wijziging is een gevolg van het wetsvoorstel waarmee de grondslag in de Woningwet wordt gewijzigd.⁵ Met dit wetsvoorstel zijn de grondslagen op grond waarvan deze percentages in het Btiv zijn vastgesteld, komen te vervallen.

Onderdeel D

De wijziging van artikel 30 Btiv strekt ertoe dat artikel 390 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet langer van toepassing is op de jaarrekening die op grond van artikel 35 van de Woningwet door het bestuur van een toegelaten instelling jaarlijks wordt opgesteld. In artikel 390 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is de herwaarderingsreserve geregeld. Met de wisseling van de marktwaarde en de beleidswaarde in de jaarrekening is de noodzaak hiervoor komen te vervallen.

Artikel II

In dit artikel is opgenomen dat de wijziging van de waarderingsgrondslag in eerste jaarrekening waarop dit besluit van toepassing is prospectief verwerkt mag worden voor een tweetal posten. Voor de overige relevante posten dient de stelselwijziging volledig retrospectief te worden verwerkt.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

⁵ Het bij koninklijke boodschap van PM ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde (Kamerstukken PM).