

Vergaderjaar 2022–2023

29 453

Woningcorporaties

33 977

Evaluatie Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

Nr. 563

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2023

In deze brief informeer ik u over het traject dat ik samen met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en Aedes heb doorlopen om te komen tot verbeterde waardering van het vastgoed van woningcorporaties. De aanleiding voor dit traject is gelegen in de evaluatie die ik heb laten uitvoeren naar het op basis van de Woningwet voorgeschreven waarderingskader. Het onderzoeksrapport is bij deze brief gevoegd.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de invoering van het waarderingskader, waarbij gewerkt wordt met een marktwaaarde en een beleidswaarde om een zo accuraat mogelijke onderbouwing van de financiële positie van corporaties te krijgen, een positief effect heeft gehad op de kwaliteit van de waardering van het vastgoed. Dit komt onder meer door een professionalisering van de vastlegging van vastgoedgegevens bij woningcorporaties.

Wel zijn er op onderdelen verbeteringen nodig, waarvoor in het onderzoeksrapport suggesties zijn gedaan. Op basis van deze suggesties heb ik met het WSW, de Aw en Aedes afspraken gemaakt over gewenste aanpassingen om de waardering van vastgoed beter bij de praktijk van woningcorporaties te laten aansluiten. Het streven is daarmee ook een vermindering van de administratieve lasten te bereiken.

In deze brief ga ik allereerst kort in op de achtergrond van het waarderingskader en de evaluatie. Vervolgens geef ik een samenvatting van de uitkomsten van de evaluatie. Daarna ga ik in op de verbeteringen die ik samen met de andere betrokken partijen wil doorvoeren en welk vervolgtraject daarbij ingezet wordt. Tot slot informeer ik u in deze brief ook over mijn voornemens ten aanzien van de status die woningcorpo-

raties hebben als Organisatie van Openbaar Belang (OOB) op basis van de accountancy-regelgeving.

Achtergrond evaluatieonderzoek

Sinds de invoering van de herziene Woningwet in 2015 zijn woningcorporaties verplicht om op een uniforme wijze hun vastgoed te waarderen. De uniformering draagt bij aan een grotere transparantie en objectievere waardebeoordeling. Dit stelt de Aw en het WSW in staat om de financiële continuïteit van corporaties beter te beoordelen. Bovendien leidt deze uniformering tot een betere kwaliteit van de onderliggende gegevens waarop de corporaties de waarde van hun vastgoed baseren.

Twee waardebegrippen staan in het waarderingskader centraal: de marktwaarde en de daaraan gerelateerde beleidswaarde. Kortgezegd geeft de marktwaarde de verkoopwaarde (in verhuurde staat) van het vastgoed weer voor een commerciële belegger en de beleidswaarde de waarde van het vastgoed bij een exploitatie vanuit de sociale taak van woningcorporaties. Het verschil tussen beide waarden geeft inzicht in de lagere (huur)opbrengsten die met de sociale taak samenhangen. Tegelijkertijd geven de marktwaarde en de beleidswaarde de toezichthouder en de borger van de leningen, respectievelijk de Aw en het WSW, de informatie die nodig is om risico-inschattingen te kunnen maken.

In 2019, bij de evaluatie van de herziene Woningwet, konden vanwege de uitbreiding van de waarderingsregels na 2015, niet alle genomen maatregelen al voldoende worden meegenomen. Om die reden is besloten om in 2022 het stelsel van waardering te evalueren om te bezien of dit de gewenste bijdrage levert aan de gestelde doelen. Deze evaluatie is uitgevoerd door SEO.

Uitkomsten evaluatieonderzoek door SEO

Het onderzoek door SEO is gebaseerd op literatuurstudie, interviews, een enquête onder de belangrijkste partijen (woningcorporaties, accountants, taxateurs, WSW en Aw) die in de praktijk werken met de marktwaarde en beleidswaarde, en een aantal bijeenkomsten van focusgroepen waar deelnemers uit het veld met elkaar mogelijkheden voor verbeteringen hebben verkend. Het onderzoek treft u als bijlage bij deze brief aan.

Op basis van het onderzoek 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 Aw en het 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 is ook geconstateerd dat de administratieve lasten die gepaard gaan met de waardebegrippen relatief hoog zijn.

Uit het onderzoek komt een aantal verbetermogelijkheden naar voren, die vooral zijn aangedragen door de deelnemende corporaties en accountants. In de hiernavolgende paragrafen wordt dieper ingegaan op deze punten.

Randvoorwaarden verbetervoorstellen

Met het WSW, de Aw en Aedes heb ik vastgesteld dat de uitkomsten van de evaluatie positief zijn en dat wij ook mogelijkheden zien om de waardebegrippen en het gebruik ervan te verbeteren. Voor de verbetervoorstellen hebben we vier randvoorwaarden gesteld:

- *Bruikbaarheid voor borging en toezicht*: De verbetervoorstellen moeten het werk van de Aw en het WSW, als belangrijkste externe gebruikers, blijven ondersteunen. De waardering moet voldoende objectief, eenduidig en betrouwbaar blijven.
- *Stabiliteit investeringscondities corporaties*: Vooral de beleidswaarde is belangrijk voor de bepaling van de investeringsruimte van corporaties. Het streven is een zoveel mogelijk stabiele en voorspelbare ontwikkeling van de beleidswaarde. Dit geeft corporaties meer zekerheid over de middelen die ze voor de volkshuisvestelijke prestaties kunnen aanwenden.
- *Administratieve lasten mogen niet toenemen*: De inzet van de verbetervoorstellen is om tot lagere administratieve lasten voor corporaties te komen.
- *Bruikbaarheid en herkenbaarheid voor corporaties*: Een betere herkenbaarheid van met name de beleidswaarde door corporaties kan bijdragen aan het vergroten van de bruikbaarheid voor de eigen financiële sturing en vastgoedsturing door corporaties. De verbetervoorstellen moeten hieraan bijdragen.

Verbetervoorstellen marktwaarde

De marktwaarde is opgenomen in de balans van de jaarrekening van de corporaties en geeft de verkoopwaarde in verhuurde staat van het vastgoed weer. Aangezien het vastgoed van corporaties het onderpand vormt voor de borging van leningen door het WSW, heeft de marktwaarde een grote rol in het kunnen borgen van leningen van een corporatie door het WSW.

Er zijn op basis van de huidige regelgeving twee verschillende berekeningswijzen toegestaan om de marktwaarde te bepalen: een full-waardering, waarbij een taxateur de waarde bepaalt binnen de gestelde regels, en een basis-versie, waarbij de marktwaarde geheel modelmatig wordt vastgesteld. Deze modelmatige waardering vindt plaats door middel van het Handboek Marktwaardering dat in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting (Rtiv) is verwerkt. Het Handboek Marktwaardering gaat uit van de full-taxaties van het voorgaand jaar en marktontwikkelingen sindsdien. De basis-versie is een makkelijkere en goedkopere manier voor corporaties om de marktwaarde te bepalen, wat vooral nuttig is voor corporaties die de marktwaarde niet gebruiken voor de eigen vastgoedsturing, maar deze vooral moeten vaststellen ten behoeve van borging door het WSW en toezicht door de Aw.

Deze opzet van de bepaling van de marktwaarde heeft in de praktijk twee nadelen: de getaxeerde marktwaarden vanuit de full-waardering en de modelmatige waardering blijken in een aantal gevallen uiteen te lopen, en er zijn substantiële werkzaamheden en kosten gemoeid met de vastgoed-taxaties en de controles op de uitkomsten van de basis-versie. De accountants hebben in toenemende mate een probleem met het naast elkaar hanteren van een basisversie en een full versie van het handboek.¹

¹ Notitie (nba.nl).

Andere opzet bepaling marktwaarde

Een eenduidige bepaling van de marktwaarde (via één methode) is wenselijk om tegemoet te komen aan de vereisten van de jaarverslaglegging. Dit biedt ook kansen om de administratieve lasten en de piek in werkzaamheden voor corporaties en accountants aan het begin van het jaar te verminderen en gebruik te maken van recente innovaties in het taxeren van vastgoed. Daarom gaan de partijen op zoek naar een andere bepaling van de marktwaarde van het vastgoed van woningcorporaties. De randvoorwaarden rond bijvoorbeeld bruikbaarheid voor borging en toezicht en de gewenste daling van administratieve lasten worden ook hier gehanteerd. Het WSW, als voornaamste belanghebbende, neemt hierin nu het voortouw in de verkennende fase.

Dit traject dient te leiden tot een nieuwe methodiek die over het verslagjaar 2025 toegepast kan worden in de jaarrekening. Als eerste wordt gestart met een verkennende fase waarin breed gezocht wordt naar nieuwe mogelijkheden voor een modelmatige waardering met validatie vanuit marktgegevens. Vervolgens zal hierbij gekozen worden voor een richting en zal deze richting uitgewerkt worden om te komen tot een «proof of concept». Hierna zal over het jaar 2024 «proefgedraaid» kunnen worden om in de jaarrekening over 2025 de nieuwe methodiek te hanteren. Over de verslagjaren 2023 en 2024 zal de huidige methodiek van marktwaardebepaling nog gehanteerd worden in de jaarrekening.

De plaats van de marktwaarde in het jaarverslag

Zoals eerder aangegeven laat de herkenbaarheid van de huidige waardebegrippen vanuit het perspectief van de woningcorporaties te wensen over. Vanuit de accountantssector is daarnaast verzocht om de beleidswaarde centraal te stellen in de jaarrekening van de woningcorporaties, omdat de beleidswaarde rekening houdt met de sociale verhuurexploitatie door de corporatie en daarmee een waarde geeft die realiseerbaar is voor woningcorporaties.

Naar aanleiding van deze signalen is met Aedes, Aw en WSW de mogelijkheid verkend om de marktwaarde te verplaatsen van de balans naar de toelichting op de jaarrekening, en de beleidswaarde vanuit de toelichting te verplaatsen naar de balans. De uitkomsten van deze verkenning is dat een dergelijke wijziging op dit moment niet opportuun is. Om het proces in de juiste volgorde te doorlopen ligt het voor de hand om eerst de wijzigingen in de wijze waarop de marktwaarde wordt bepaald te implementeren en de wijzigingen in de beleidswaarde door te voeren (zie hieronder). Om de waardebegrippen van plaats te wisselen terwijl er aan de inhoud van de begrippen wordt gewerkt is onwenselijk. Ik verwacht dat er in de loop van 2024 voldoende duidelijkheid is over de wijzigingen die naar aanleiding van de evaluatie worden doorgevoerd om te besluiten of wijzigingen rond de plaats van de waardebegrippen in de jaarrekening gewenst is.

Verbetervoorstellen beleidswaarde

In de evaluatie zijn een aantal opmerkingen gemaakt over de bruikbaarheid en herkenbaarheid van de beleidswaarde. Met Aw, WSW en Aedes ben ik gekomen tot een aantal voorstellen om deze te verbeteren. Dit betreft het verbeteren van de disconteringsvoet voor de beleidswaarde, aanpassingen rond de exploitatieperiode en het inrekenen van onderhoud en verbeteruitgaven. In de bijlage van deze brief zijn deze voorstellen nader toegelicht.

Met deze voorstellen wordt de beleidswaarde bruikbaar, herkenbaarder en stabiel in de tijd. Daarmee dragen deze voorstellen bij aan stabielere investeringscondities voor woningcorporaties.

De genoemde verbetermaatregelen zal ik verwerken in een voorstel voor aanpassing van hoofdstuk 9 van bijlage 2 bij de Rtiv, waarin de voorschriften voor het bepalen van de beleidswaarde zijn vastgelegd. Dit voorstel zal ik rond september 2023 voor consultatie openstellen, met als doel om de nieuwe regels voor de beleidswaarde te publiceren met het Handboek marktwaardering rond eind oktober 2023. De nieuwe regels zullen voor het eerst van kracht zijn voor de indiening van de meerjarenprognose 2025–2029, die corporaties voor 15 december 2024 moeten indienen. Dit geeft tijd voor corporaties en andere betrokken partijen om zich voor te bereiden op de nieuwe regels voor de beleidswaarde.

Herkalibratie van de normen uit het gezamenlijk beoordelingskader van Aw en WSW

De beleidswaarde zal op basis van de aanpassingen die ik wil doorvoeren hoger zijn. Dit komt met name door de gewijzigde vaststelling van de disconteringsvoet, die leidt tot een stabielere en lagere disconteringsvoet. Dit betekent echter niet dat ook de financiële ruimte volgens het gezamenlijk beoordelingskader² van Aw en WSW stijgt. In de huidige normen van Aw en WSW is rekening gehouden met de huidige relatief hoge disconteringsvoet. Doordat in de disconteringsvoet feitelijk al een aanzienlijke risicomarge is opgenomen, konden de financiële normen relatief ruim gesteld worden.

Met de nieuwe disconteringsvoet (en de andere aanpassingen) van de beleidswaarde is het nodig om opnieuw te kijken naar de financiële normen uit het gezamenlijk beoordelingskader. De hogere beleidswaarde zou binnen de huidige normen tot gevolg hebben dat de vermogenspositie van corporaties op papier verbetert, terwijl daar feitelijk geen onderbouwing voor is. Aw en WSW zullen de komende tijd een herkalibratie van de normen uitvoeren. De uitkomsten hiervan verwacht ik in het eerste kwartaal van 2024. Omdat Aw en WSW geen aanleiding zien om hun risico-inschattingen aan te passen, is hierbij is niet te verwachten dat de financiële ruimte voor corporaties substantieel anders wordt dan nu. Evengoed als dat door de aanpassing van de beleidswaarde de financiële ruimte niet kan groeien, is het ook niet logisch dat een verbetering van de waarderingmethodiek leidt tot een verslechtering van de financiële positie.

Voor individuele corporaties en op regionaal niveau kan er wel een beperkte verschuiving in vermogenspositie zichtbaar zijn. Vooral corporaties die nu een relatief lage disconteringsvoet gebruiken zullen zien dat hun beleidswaarde zich meer naar het landelijk gemiddelde beweegt. Omdat uit de actualisatie van de doorrekeningen van de NPA³ blijkt dat de kengetallen die zijn gebaseerd op de vermogenspositie op dit moment niet het meest knellend zijn, en omdat de toenemende stabiliteit in de beleidswaarde corporaties juist meer zekerheid geeft, vind ik het verantwoord om deze aanpassingen nu door te voeren. Samen met het WSW, Aw en Aedes wil ik benadrukken dat deze aanpassingen van de beleidswaarde en de herkalibratie van de normen niet moeten leiden tot

² Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW 2022 | Publicatie | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl).

³ Corporaties hebben voldoende financiële ruimte om komende jaren de woningbouwproductie te verdubbelen | Nieuwsbericht | Home | Volkshuisvesting Nederland.

het beperken van de investeringsvoornemens van corporaties in de komende jaren.

Het belangrijkste effect voor corporaties van het verbeteren van de beleidswaarde zal de toegenomen stabiliteit zijn. Waar corporaties de afgelopen periode jaarlijks forse verschuivingen in de beleidswaarde zagen door wijzigingen in de disconteringsvoet zal dat in de toekomst veel minder zijn. Dit vermindert de noodzaak om als corporatie ruime marges aan te houden ten opzichte van de normen van Aw en WSW, waar dat nu wel prudent kan zijn. Corporaties kunnen na de herkalibratie van de normen met de beter voorspelbare beleidswaarde scherper de eigen marges vaststellen om hun investeringscapaciteit optimaal te benutten.

Aanpassing OOB status

Per 1 januari 2020 geldt voor woningcorporaties met meer dan 5.000 (gewogen) verhuureenheden dat zij de status van Organisatie van Openbaar Belang (OOB) hebben. Deze status wordt aan ondernemingen met een groot maatschappelijk belang toegekend op grond van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta). Andere organisaties met de OOB-status zijn bijvoorbeeld beursgenoteerde bedrijven, banken, verzekeraars en netbeheerders. Dat woningcorporaties met meer dan 5.000 verhuureenheden de OOB-status hebben gekregen, komt voort uit het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW) uit 2014.

In de jaren tussen het advies van de PEW uit 2014 en de inwerkingtreding van de OOB-status voor woningcorporaties in 2020 is er het nodige veranderd. Zo is in 2015 de herziene Woningwet inwerking getreden, is een onafhankelijke externe toezichthouder opgericht in de vorm van de Aw, worden er strengere eisen gesteld aan bestuurders en intern toezichthouders, dient er een reglement van financieel beleid en beheer te zijn en zijn risicovollere activiteiten van corporaties in de niet-DAEB tak van corporaties ondergebracht.

Eerder dit jaar hebben Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) een onderzoek gepubliceerd over de OOB-status. De hoofdconclusie van dat onderzoek is dat de meerwaarde van de OOB-status niet evident lijkt, terwijl het wel tot extra administratieve lasten leidt. In het commissiedebat over Accountancy op 30 maart 2023 (Kamerstuk 33 977, nr. 44) heeft de Minister van Financiën naar aanleiding van een vraag van het lid Grinwis over de proportionaliteit van de OOB-status voor woningcorporaties toegezegd om met mij te kijken naar de passendheid van de huidige grens van 5.000 verhuureenheden.

Naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek en deze toezegging, alsmede de genoemde ontwikkelingen in de periode tussen het advies van de PEW en de inwerkingtreding van de OOB-status voor woningcorporaties, heb ik gesprekken gevoerd binnen de corporatiesector. Uit deze gesprekken is gebleken dat de Aw meerwaarde ziet in de OOB-status, onder andere vanwege het feit dat de OOB-status meer zekerheid geeft over de kwaliteit van de accountantscontrole. Tegelijkertijd bood de Aw wel ruimte om te onderzoeken of een andere grens meer passend is, gelet op de maatschappelijke signalen die zijn ontvangen.

Op basis van de huidige regels heeft ongeveer de helft van alle corporaties de OOB-status. Ik vind dat buitenproportioneel, omdat hiermee de eventuele risico's bij corporaties overschat worden. Het is bovendien twijfelachtig of het aantal verhuureenheden een goede indicator van mogelijke risico's is. Om ervoor te zorgen dat er een vermindering van de

administratieve lastendruk bij woningcorporaties wordt gerealiseerd op een zo kort mogelijke termijn, zal ik in overleg met de Minister van Financiën in het te consulteren Bta de huidige grens van 5.000 gewogen verhuureenheden verhogen naar een grens van 10.000 gewogen verhuureenheden. Deze consultatie zal zo spoedig mogelijk plaatsvinden na indiening van het wetsvoorstel toekomst accountancysector na de zomer. Ik vind een grens van 10.000 gewogen verhuureenheden beter passen bij het maatschappelijk belang dat hoort bij de OOB-status. Dit zou ongeveer een halvering van het aantal woningcorporaties dat de OOB-status heeft betekenen.

Hiernaast ga ik de komende periode in overleg met Aedes, de Aw en het WSW onderzoeken of er een beter criterium te vinden is voor de OOB-status dan het aantal verhuureenheden. Ik wil echter niet dat dit onderzoek het verhogen van de grens vertraagt, omdat het op voorhand niet helder is of een beter criterium gevonden kan worden. Indien dit onderzoek meer tijd kost dan het verhogen van de grens, wil ik dan ook niet wachten op de uitkomsten van het onderzoek. Indien bij de eerstvolgende gelegenheid om de regelgeving te wijzigen in plaats van het verhogen van de grens tevens gekozen kan worden voor een beter criterium, dan zal dat laatste mijn voorkeur hebben.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge