

Vergaderjaar 2025–2026

36 886

Wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 november 2025 en het nader rapport d.d. 15 januari 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 oktober 2025, nr. 2025002261, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 2025, nr. W04.25.00287/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder (in cursief) aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 oktober 2025, no.2025002261, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te regelen dat woningcorporaties hun vastgoed in de jaarrekening niet meer waarden tegen de marktwaarde in verhuurde staat (ook wel actuele waarde), maar tegen de zogenoemde beleidswaarde.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor deze wijziging van de waarderingsgrondslag voor woningcorporaties. Wel merkt zij op dat de centrale norm voor de waardering – hier het waarden tegen de beleidswaarde – op wetsniveau vastgelegd behoort te worden.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

In de Woningwet staat dat woningcorporaties hun vastgoed in de jaarrekening waarderen tegen de actuele waarde (oftewel de marktwaarde in verhuurde staat).¹ Het onderliggende besluit en de ministeriële regeling vult dit nader in en schrijft een modelmatige marktwaarde voor die wordt uitgewerkt in het Handboek modelmatig waarderen marktwaarde (hierna: Handboek).²

Het wetsvoorstel schrapt de eis van waardering tegen de actuele waarde. De bedoeling is om in het onderliggende besluit vast te leggen dat de waardering tegen de beleidswaarde moet plaatsvinden.³ Hier ligt onder meer een evaluatie van het ministerie en meerdere afstemmingstrajecten met het veld aan ten grondslag, waaruit bleek dat de huidige waarderingsgrondslag niet passend is en een wijziging ook wenselijk is omwille van lastenvermindering.⁴

Voor de beleidswaarde wordt volgens de toelichting gekozen omdat deze aansluit bij de feitelijke kasstromen. Daarnaast houdt de beleidswaarde rekening met de maatschappelijke keuzes die woningcorporaties maken ten aanzien van onder meer betaalbaarheid van huren, doorexplotatie en onderhoud. Omdat de waardering tegen de marktwaarde geen rekening met deze factoren houdt, zegt dit weinig over de werkelijke financiële positie van woningcorporaties.

Gelet op de maatschappelijke taak van woningcorporaties is dit namelijk geen realiseerbare waarde, waardoor dit maar beperkt gebruikt kan worden voor de financiële en vastgoedsturing door woningcorporaties.⁵ De waardering via de beleidswaarde geeft volgens de toelichting een beter beeld van de werkelijke vermogenspositie van een woningcorporatie. Dat sluit beter aan bij de doelstelling van de jaarrekening.⁶ Overigens vermelden woningcorporaties de beleidswaarde al in de toelichting van de jaarrekening.⁷

Daarnaast wordt aangegeven dat de optie van twee methoden voor het vaststellen van de marktwaarde,⁸ zoals vastgelegd in het Handboek, problematisch is. Doordat deze twee methoden niet altijd tot eenduidige uitkomsten leiden, zorgt dit in veel gevallen voor extra werk voor woningcorporaties rondom de marktwaardeberekening en de accountant-scontrole. Tot slot wordt het Handboek volgens de toelichting als complex ervaren en leidt de waardebepaling op basis van de marktwaarde voor woningcorporaties tot hoge lasten.

¹ Artikel 35, tweede lid, van de Woningwet.

² Artikel 31 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en artikel 14 en bijlage 2 van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

³ De beleidswaarde is de waarde van woongelegenheden als corporatiewoongelegenheden, op basis van een sociale disconteringsvoet en voortdurende exploitatie volgens het huidige beleid van de corporatie. Op dit moment zijn woningcorporaties op grond van het Handboek al verplicht om in de toelichting van de jaarrekening de beleidswaarde van hun vastgoed te vermelden conform de voorgeschreven methode van het Handboek.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 453, nr. 563.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

⁶ Toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

⁷ Woningcorporaties zijn op grond van het Handboek al verplicht om in de toelichting van de jaarrekening de beleidswaarde van hun vastgoed te vermelden conform de voorgeschreven methode van het Handboek.

⁸ Op grond van dit Handboek is een zogenoemde basis-versie of een full-waardering mogelijk. Het toepassen van de basis-versie is goedkoper en eenvoudiger, maar niet in alle gevallen mogelijk, zie toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

De marktwaarde blijft van belang voor borging van corporatieleningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en toezicht door de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Hiervoor wordt verantwoording van de marktwaarde in de jaarrekening echter niet nodig geacht. Om ten behoeve van de borging en het toezicht betrouwbare marktwaardes ter beschikking te hebben wordt door het WSW voorzien in een nog te ontwikkelen centraal (markt)waarderingsmodel. Hiermee worden woningcorporaties ontlast omdat, tegen een beperkte informatie-uitvraag, de marktwaarde voor hen kan worden bepaald. Dit wordt vormgegeven buiten het wettelijk kader.

De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 januari 2027. De voorgestelde wijzigingen worden daarmee voor het eerst van toepassing op de jaarrekening over boekjaar 2026. Om dat te bereiken moeten ook het onderliggende besluit en de regeling tijdig aangepast worden,⁹ evenals dat het hiervoor genoemde centraal marktwaarderingsmodel gereed moet zijn.

2. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel schrapte de eis van waardering tegen de marktwaarde. Het voorstel voorziet echter niet in regeling van de beleidswaarde als centrale norm voor de waardering. Het regelt slechts dat de actuele waarde niet meer leidend is voor de waardering in de jaarrekening doordat wordt gewaardeerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften. Hier is volgens de toelichting voor gekozen «omdat dat meer flexibiliteit geeft voor eventuele toekomstige aanpassingen in de waarderingsmethode.»¹⁰

De Afdeling merkt op dat op bij een verdeling van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten. Dit volgt uit het primaat van de wetgever.¹¹ De waarderingsgrondslag voor het vastgoed kan worden beschouwd als een dergelijk hoofdelement.¹² Op dit moment is deze centrale norm ook op wetsniveau vastgelegd en vervolgens nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Tot slot worden in de toelichting geen aanknopingspunten gegeven op basis waarvan een wijziging van de waarderingsmethode in de nabije toekomst of op regelmatige basis is te verwachten, waardoor vastlegging op lager niveau niet in de rede ligt.

De Afdeling adviseert de waarderingsgrondslag van waardering tegen de beleidswaarde op wetsniveau vast te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

⁹ Uit de toelichting kan afgeleid worden, mede in reactie op de internetconsultatie, dat in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 in elk geval wordt vastgelegd dat de jaarrekening tegen de beleidswaarde wordt gewaardeerd en wordt voorzien in enkele uitzonderingen op Boek 2 Burgerlijk Wetboek ten behoeve van de wijziging van de waarderingsgrondslag voor de jaarrekening. In de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 zal in elk geval de methodiek voor de beleidswaarde (als bijlage) worden vastgelegd en de gevolgen van waardering tegen de beleidswaarde voor de externe verslaglegging.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 7.3 (Reacties internetconsultatie).

¹¹ Zie ook aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹² In de toelichting wordt de wijziging van de waarderingsgrondslag ook terecht gemarkeerd als een stelselwijziging in boekhoudtechnisch opzicht, zie toelichting, paragraaf 7.3 (Reacties internetconsultatie).

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is gevolgd en het wetsvoorstel is overeenkomstig gewijzigd. Dat betekent concreet dat in het te wijzigen artikel 35, tweede lid, van de Woningwet, de delegatiegrondslag waarmee bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gesteld op grond waarvan woningcorporaties het vastgoed dienen te waarderen in de jaarrekening, wordt beperkt tot voorschriften over de beleidswaarde. Hiermee wordt de waarderingsgrondslag van waardering tegen de beleidswaarde op wetsniveau vastgelegd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige tekstuele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer