

Memo

Aan: De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken
Van: G.A.N. (Gijsbert) Turkenburg - PwC
Datum: 25 augustus 2011

Betreft: Rondetafelgesprek over het wetsvoorstel betreffende de Herzieningswet toegelaten instellingen; administratieve scheiding

Ter voorbereiding op het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen doe ik u hierbij mijn notitie toekomen. Deze notitie bestaat uit de volgende paragrafen (1) inleiding, (2) de minimaal noodzakelijke administratieve verplichtingen, (3) beoordeling (over-)compensatie en (4) gevolgen van andere inzichten, gevolgd door (5) slotopmerking. Als accountant meen ik dat de regels m.b.t. de scheiding DAEB/niet-DAEB en de vaststelling van eventuele overcompensatie op grond van de Europese regels kostenefficiënt en verantwoordingseffectief moeten zijn. Dit vereist onder andere dat de regelingen worden gebaseerd op een "logisch" waardebegrip en eenduidig moeten zijn. Dit is uiteengezet in de paragrafen 2 en 3. De regeling moet daarbij ook rationeel controleerbaar zijn.

Als voorzitter van de sectorgroep Woningcorporaties binnen PwC en daarmee betrokkene bij de sector, zie ik grote bedreigingen bij de toepassing van "andere inzichten" dan wat strikt vanuit de EU-beschikkingen vereist is. Een opeenstapeling van regels leidt tot ernstige beperkingen voor de sector in investeringskracht en daarmee in maatschappelijke betekenis. Een aantal aspecten hiervan worden benoemd in paragraaf 4.

1 Inleiding

De scheiding DAEB/niet-DAEB vloeit voort uit de implementatie van de EU-beschikkingen inzake staatssteun aan woningcorporaties. In zijn kern vraagt deze beschikking op het vlak van administratieve scheiding niet meer dan (1) inzichtelijk maken dat de staatssteun is aangewend voor de Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) én (2) dat er geen sprake is van overcompensatie (de winst in de DAEB activiteit mag niet meer zijn dan een redelijke vergoeding voor ingezette kapitaal).

Van belang is de administratieve lasten die deze verplichtingen met zich mee brengen tot een minimum te beperken én dat er geen aantasting van het investeringsvermogen van de sector woningcorporaties plaatsvindt. Dit laatste speelt voornamelijk aan de niet-DAEB kant.

De staatssteun betreft vooral de lagere rentelasten voor de corporaties door de borging van financiering door het WSW. De staatssteun via verlaagde grondprijzen is in deze notitie voor de eenvoud buiten beschouwing gelaten.

In de vervolgparagrafen treft u onze mening aan waar het gaat om de administratieve verplichtingen en de op te leveren informatie. Ons uitgangspunt is dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt dient te worden van een waardebegrip dat voorspelbare en 'at-arms-length' informatie oplevert en waarbij de administratieve lasten zo beperkt mogelijk zijn.

2 Minimaal noodzakelijk administratieve verplichtingen

Implementatie van de EU-beschikking betekent dat de financiering geborgd door het WSW alleen mag worden aangewend voor DAEB-activiteiten. De door het WSW geborgde financiering dient dan ook te worden toegerekend aan deze activiteiten. De Toegelaten Instelling dient verder het ingezette kapitaal zichtbaar te maken en de behaalde resultaten in de DAEB activiteiten. Het ingezette kapitaal (activa minus financiering) en de behaalde resultaten in de DAEB activiteit zijn relevant voor het toetsen of er niet te veel winst, de zogenaamde overcompensatie, is gemaakt door de staatssteun. Dit dient onderdeel te zijn van de verantwoording door de corporatie.

Het WSW zal als borginstelling toezicht houden op de financiële continuïteit van de betreffende corporatie; primair gericht op de DAEB-activiteiten, secundair gericht op de gehele corporatie om te voorkomen dat risico's in de niet-DAEB activiteiten doorslaan naar de DAEB activiteiten en potentieel een aanspraak op de borg ontstaat. Dit is haar taak als borg. Het CFV voert een gelijke taak uit, vanuit het toezicht door de overheid.

De overheid dient spelregels vast te stellen voor de wijze waarop de bepaling van het ingezette kapitaal moet plaats vinden. Hierbij moet aansluiting worden gezocht bij bestaande informatie/regels. Voor de bepaling van de hoogte van het ingezette kapitaal is de waardering van de activa, waaronder woningen, cruciaal. Wij zijn van mening dat een waardering van de woningen tegen de WOZ-waarde met een afslag voldoende basis biedt.

Deze informatie is beschikbaar bij de overheid, de corporaties, Corpodata, het WSW en het CFV. De waarde sluit tevens aan bij het marktwaardebegrip. Om administratieve lasten te beperken, dient de regel voor de waardering van de activa eenduidig, gebaseerd op bestaande informatie en gelijk aan de grondslag voor resultaatbepaling te zijn. Naar onze mening is WOZ-waarde, met een afslag, een goede keuze die voldoet aan deze criteria.

Voorstellen om ingezet kapitaal te bepalen op basis van fiscale grondslagen, andere marktwaardebegrippen, kostprijs etc. leiden tot nieuwe administraties voor corporaties en stijgende administratieve lasten. Op basis van de bestaande regelgeving moeten de corporaties al op minimaal 4 grondslagen het bezit administreren. Fiscale grondslagen lenen zich niet om de omvang van het ingezette kapitaal te bepalen en zijn daarmee ongeschikt voor de toets van de validatie van de staatssteun.

Resultaatbepaling dient gelijk de vermogensbepaling plaats te vinden. Voorstellen die duiden op vermogensbepaling op fiscale grondslagen en resultaatbepaling op bijvoorbeeld ROZ/IPD zijn niet werkbaar. Je kunt niet vermogen op de ene grondslag en resultaat op de andere grondslag bepalen. Dit druist in tegen alle regels van financiële verslaggeving en is administratief niet haalbaar.

3 Beoordelen van overcompensatie

De EU-regels bepalen dat het behaalde resultaat in de DAEB-activiteit niet meer mag zijn dan een redelijke vergoeding voor het ingezette kapitaal. Kapitaal is dan de resultante van de waarde van de activa (in hoofdlijnen de woningen) minus de financiering (de door het WSW geborgde financiering). Op basis van informatie beschikbaar bij het CFV kan, door het CFV, het normrendement (de redelijke vergoeding) worden vastgesteld door bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij het rendement op de staatsleningen verhoogd met een risico-opslag.

In zijn grootste eenvoud kan het resultaat gedefinieerd worden als de gegenereerde exploitatieopbrengsten onder aftrek van de toegerekende kosten te bepalen op kasbasis, de zogenaamde kasstromen. Dit resultaat is eenvoudig en eenduidig af te leiden uit de financiële verantwoording over de DAEB-activiteiten met minimale administratieve lasten.

Een variatie hierop die verder aansluit bij het gedachtegoed van staatssteun, is het in het resultaat meenemen van het indirect rendement (op basis van een waardering tegen WOZ met een afslag), de verkoopwinsten en de onrendabele toppen. Immers, ook dit resultaat is behaald met door staatssteun ondersteunde activiteiten. Het indirect rendement dient daarbij wel over een langere periode betrokken te worden in de beoordeling van de overcompensatie vanwege de timingverschillen tussen verkopen (winst) en investeren (verlies door onrendabele top). Hierna is dan volledig afgerekend over de resultaten behaald met door staatssteun ondersteunde activiteiten en is er ook geen belemmering om met verkoop gegenereerde middelen binnen het belang van de volkshuisvesting activiteiten te ontplooiën, zowel aan de DAEB als aan de niet-DAEB kant.

Het resultaat wordt vervolgens gerelateerd aan het ingezette kapitaal en dan is het behaalde rendement bepaald ter toetsing aan het normrendement.

Voorstellen in de richting van toetsen van het resultaat aan bijvoorbeeld ROZ/IPD rendementcijfers, vereisen dat de corporaties ook een administratie op die grondslag gaan voeren. Dit leidt tot niet-noodzakelijke administratieve lasten. Met andere woorden het verdient aanbeveling de toets uit te voeren op basis van bij de Toegelaten Instelling beschikbare informatie.

4 Gevolgen van andere inzichten

Vermogensallocatie vraagstuk

Discussies worden gevoerd binnen de sector en met stakeholders over een voorgeschreven vermogensallocatie tussen DAEB en niet-DAEB. Hierbij de volgende opmerkingen:

- De EU-beschikkingen vragen niet om een vermogensallocatie.
- Financiers van de niet-DAEB activiteit zullen eisen stellen wat betreft vermogen (lees solvabiliteit) in de niet-DAEB activiteit c.q. de winstgevendheid van het te financieren object. De tucht van de markt reguleert hiermee in hoeverre een corporatie activiteiten kan ontplooiën in niet-DAEB. De overheid hoeft dit niet te doen.
- De productie van nieuwbouwkoopt zal stagneren omdat voorfinanciering hiervan niet realiseerbaar is bij een verdere scheiding en vermogensallocatie.
- De angst voor het veel genoemde weglekken van vermogen is ongegrond. De corporatie mag alleen maar activiteiten ontplooiën in het belang van de volkshuisvesting. Dit is al bij wet geregeld. Het vermogen zal dan ook altijd in het belang van de volkshuisvesting worden ingezet. Maatregelen hiervoor zijn dan ook overbodig.

Aanwending van middelen

Belangrijk is ons inziens te onderkennen dat de EU-beschikkingen zich niet uitspreken over aanwending van winst en middelen uit de DAEB-activiteit. De behaalde winst met de DAEB-activiteit is, voor zover die binnen de redelijkheid van de compensatie valt, vrij aanwendbaar door de corporatie. De EU-beschikkingen leggen hier geen beperkingen aan op. Dit geldt dan m.n. ook voor de middelen (=liquiditeiten die worden gegenereerd met de verkoop van bezit). Middelen (lees liquiditeiten) zijn iets anders dan winst. De winst behaald met verkoop van met staatssteun gefinancierd bezit valt, afhankelijk van de keuze, binnen de toetsing van de compensatie.

Het WSW zal vanuit haar rol normaliter eisen dat de opbrengst uit verkochte woningen uit de DAEB-activiteit wordt aangewend voor aflossing van de bijbehorende financiering. Eventuele resterende liquide middelen zijn ter vrije aanwending¹, dus ook voor niet-DAEB. Zo kan de productie, ook in het niet-DAEB segment worden gewaarborgd. Het samenspel tussen gemeente, lokale stakeholder, toezichthouder CFV en het interne toezicht moet waarborgen dat de corporatie ook blijft investeren in haar primaire werkterrein, de DAEB-activiteit. Beperkende maatregelen voor de inzet van middelen in de niet-DAEB activiteit zijn dan ook niet noodzakelijk en ongewenst.

Ter toelichting; een woning gewaardeerd tegen 100, met een financiering van 50 en een verkoopopbrengst van 120, levert een vrije kasstroom na afbetaling van de financiering van 70 op. De gerealiseerde winst van 20, zal betrokken worden in de bepaling van de overcompensatie en langs die weg worden 'afgerekend'. De vrije kasstroom zal na afrekening van eventuele overcompensatie tussen de 70 en de 50 liggen. Deze kasstroom kan de corporatie voor al haar activiteiten aanwenden.

5 Slotopmerking

De overheid zal zich in eerste instantie moeten uitspreken over de onderliggende principes van de wijze van implementatie van de EU-beschikking. Daarna kunnen de administratieve vereisten worden uitgewerkt, zoals de wijze van kostentoe rekening, de verantwoordingsmodellen, etc. Belangrijk is te onderkennen dat iedere toevoeging aan de verantwoordingsplicht van de corporaties leidt tot aanzienlijke lastenverzwaringen omdat bestaande systemen en menskracht dienen te worden uitgebreid.

- Houd het eenvoudig en sluit aan bij bestaande informatie (WOZ met een afslag);
- Geen vermogensallocatie; dit is niet verplicht vanuit de EU, leidt tot onnodige administratieve lasten, belemmert de corporatie in haar activiteiten;
- Een vergoeding voor ingezet kapitaal wordt getoetst aan een door het CFV bepaalde norm waarbij de grondslag voor het bepalen van het ingezet kapitaal en de behaalde winst hetzelfde moeten zijn.

De administratieve scheiding dient de navolgende verantwoordingsinformatie op te leveren:

- een afzonderlijke balans en resultatenrekening van de DAEB/niet-DAEB-activiteiten aan hand waarvan kan worden vastgesteld:
 - dat de WSW geborgde financiering is aangewend t.b.v. de DAEB-activiteiten; alsmede
 - dat met de opbrengst van de verkochte DAEB-activa de betreffende financiering is afgelost;
 - de omvang van het ingezette kapitaal t.b.v. de DAEB-activiteiten, waarbij het kapitaal wordt bepaald op basis van een marktwaardewaardering van het woningbezit, bijvoorbeeld 70% van de WOZ-waarde;
 - het behaalde resultaat ten behoeve van de 'overcompensatietoets'.

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Gijsbert A.N. Turkenburg RA
gijsbert.turkenburg@nl.pwc.com
T: +31(0)887925443

¹ Vanzelfsprekend binnen het belang van de volkshuisvesting en de bepalingen van het BBSH.