



**Met een 'schone
DAEB-Lei' beginnen**

*fineut**

***Fi-neut** (de ~ (m.), ~-en)

1 [*scherts.*] iemand die financieel ingesteld is.

2 deskundige in de financiën van een tak van industrie of toegepaste wetenschap. **3** financieel specialist op het gebied van volkshuisvesting.

Met een 'schone DAEB-Lei' beginnen

De Europese beschikking over toegestane staatssteun bij woningcorporaties ligt alweer enkele jaren achter ons. Zelfs de 'Tijdelijke regeling' ligt al weer twee jaar vast. Nu de scheiding in de Woningwet echter steeds concreter wordt, ontstaan steeds meer vragen over wat nu DAEB en niet-DAEB is. Ook de manier waarop de scheiding vormgegeven moet worden, is nog niet helemaal duidelijk. Toch is hier al veel over nagedacht. In dit artikel beschrijf ik de afwegingen en keuzes en geef ik een richting aan voor de splitsing tussen DAEB en niet-DAEB.

Wat is DAEB?

Wat DAEB is lijkt duidelijk. Zo zijn er in de Europese beschikking¹, de Tijdelijke regeling² en de Herzieningswet³ definities opgenomen van DAEB. Een definitie van niet-DAEB valt nooit in positieve zin te geven, aangezien hier alles toe behoort wat een woningcorporatie kan en mag doen en wat niet onder de DAEB valt. Diensten van Algemeen Economisch Belang hebben betrekking op de bouw en verhuur van woningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens, de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed dat op de lijst uit de Tijdelijke regeling voorkomt en infrastructuur die verband houdt met sociale huisvesting. In alle categorieën bestaat mogelijke onduidelijkheid.

Voor wat betreft *woningen* lijkt de grens tussen DAEB en niet-DAEB helder. Oppervlakkig gezien is de definitie in de EU-beschikking dat ook. Er wordt hier geschreven over ‘sociale woningen’, zijnde woningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens. In de Herzieningswet is in artikel 45.1a echter ineens sprake van *onroerende en infrastructurele aanhoorigheden* die ook tot de DAEB behoren. In de nota naar aanleiding van het verslag van 13 maart 2012 heeft de minister hierover geschreven dat bijvoorbeeld parkeervoorzieningen

1 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009

2 Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting

3 Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting

of energievoorzieningen de ‘aard van het complex’ volgen⁴. Dit is niet alleen bijzonder omdat dit een aanvulling is op de EU-beschikking, maar ook omdat dit in de praktijk tot veel discussie zal leiden. Zo kunnen er meer of minder parkeerplekken zijn dan verhuureenheden in een complex, waardoor de verdeling onduidelijk is. Ook kunnen energievoorzieningen fysiek onderdeel uitmaken van een gebouw en tegelijkertijd warmte leveren aan een ander gebouw, waarbij de verdeling naar DAEB en niet-DAEB per gebouw sterk kan verschillen.

Maatschappelijk vastgoed in de definitie van de EU-beschikking betreft vastgoed dat een maatschappelijk doel beoogt en bijdraagt aan de leefbaarheid van wijken. In de beschikking is als voorwaarde opgenomen dat het vastgoed in eigendom is van de woningcorporatie en verhuurd wordt aan een niet-gouvernementele organisatie of een openbare instelling⁵. Deze aanvullende voorwaarde is in de Herzieningswet niet opgenomen. Daar is voor de definitie van DAEB in artikel 47d een verwijzing opgenomen naar artikel 45.1d, 45.1e en 45.2, waardoor maatschappelijk vastgoed is gedefinieerd als gebouwen *en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden* met een maatschappelijke gebruiksbestemming, voor zover die gebouwen een op de wijk waarin ze zich bevinden gerichte functie hebben. Deze definitie was in iets andere bewoordingen ook al opgenomen in de Tijdelijke Regeling.

4 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 32 769 nummer 7

5 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 onderdeel 41.III

Naast de onduidelijkheid die ontstaat door verschillen in de EU-beschikking en in de Herzieningswet, draagt ook het Waarborgfonds Sociale Woningbouw bij aan onduidelijkheid.

In die Tijdelijke Regeling is een mogelijkheid opgenomen om voor een gebouw dat niet op de Ministeriële lijst staat toch in aanmerking te komen voor staatssteun. De vraag is of een dergelijk verzoek van een woningcorporatie er toe leidt dat vergelijkbaar vastgoed van een andere woningcorporatie ook DAEB wordt. Met betrekking tot de onroerende en infrastructurele aanhorigheden is geen definitie gegeven. Dit zal tot veel discussie kunnen leiden. Te denken valt aan parkeerplekken en warmteleveringsinstallaties die soms wel en soms niet fysiek tot een gebouw behoren.

Infrastructuur is de meest onduidelijke categorie. In de EU-beschikking is alleen infrastructuur voor sociale woningen opgenomen als DAEB⁶. Dit impliceert dat infrastructuur bij maatschappelijk vastgoed niet-DAEB is. Toch is in de Herzieningswet in artikel 45.1.d ook infrastructureel werk bij maatschappelijk vastgoed als DAEB genoemd. Daarbij is nergens goed gedefinieerd waar dat infrastructureel werk begint én (belangrijker) eindigt. Kortom; voldoende voer voor discussie!

6 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 onderdeel 41.11.m

Naast de onduidelijkheid die ontstaat door verschillen in de EU-beschikking en in de Herzieningswet, draagt ook het Waarborgfonds Sociale Woningbouw bij aan onduidelijkheid. Zo heeft het WSW in haar borgingscategorieën 1 en 2 opgenomen dat aan de onroerende aanhorigheden bepaalde eisen worden gesteld. Een woning en een parkeerplaats die verplicht gezamenlijk worden gehuurd, moeten volgens het WSW ineens ook gezamenlijk getoetst worden aan de huurtoeslaggrens. Dit terwijl hiervan in de EU-beschikking en de Herzieningswet geen sprake is. Zo vallen woningen volgens het WSW sneller buiten de DAEB. Anderzijds stelt het WSW dat als een huurder van een DAEB woning vrijwillig een garage huurt van de corporatie, dat die garage dan ook DAEB is. Deze garage hoeft helemaal geen aanhorigheid van de woning of het betreffende complex te zijn van het WSW. Dit is een verruiming van de DAEB die niet in de EU-beschikking en de daarop volgende Herzieningswet bedoeld is.

Duidelijke keuzes

Bij zoveel onduidelijkheid moeten keuzes gemaakt worden. Deze keuzes moeten gemaakt worden binnen de drie hoofdregels van de EU-beschikking:

- * staatssteun mag alleen worden gebruikt voor de doelgroep;
- * het gehaalde rendement op DAEB activiteiten mag niet meer dan marktconform zijn (de zogenoemde overcompensatie), anders moet dit worden ‘terugbetaald’;
- * niet-DAEB activiteiten mogen geen staatssteun genieten.

Als alles waarbij twijfel bestaat als niet-DAEB wordt geclassificeerd, kan bij de scheiding ‘met een schone DAEB lei begonnen worden’

Met die drie hoofdregels in het achterhoofd geldt het adagium: bij twijfel, niet-DAEB. Door bij twijfel het betreffende onroerend goed als niet-DAEB te kwalificeren, wordt voorkomen dat ten onrechte staatssteun wordt genoten.

Als gekozen zou worden voor DAEB en later blijkt dit onjuist te zijn, dan is gedurende die tijd gebruik gemaakt van WSW-geborgde gelden.

Naast dit hoofdargument moet ook bedacht worden dat latere (gedwongen) overgang van DAEB naar niet-DAEB, op basis van de hoofdlijnen van de Algemene Maatregel van Bestuur⁷, tegen minimaal 70% van de WOZ-waarde moet plaatsvinden. De financieringsgraad van dat vastgoed is na overgang gevaarlijk hoog. Bij kwalificatie op de beginbalans als niet-DAEB is die financieringsgraad veel lager. Daarbij komt ook nog dat bij een latere overgang van niet-DAEB naar DAEB overdracht tegen een veel lager percentage van de WOZ waarde mag plaatsvinden⁸. Bij maatschappelijk vastgoed waarover twijfel bestaat kan als extra argument

7 Hoofdlijnen van de AMvB, bijlage 2 bij kamerstuk 32 769 nummer 7

8 Uitwerking artikel 49.3 op pagina 11 van Hoofdlijnen van de AMvB, bijlage 2 bij kamerstuk 32 769 nummer 7

nog worden aangegeven dat bij kwalificatie als DAEB moet worden aangetoond dat een huurvoordeel is doorgegeven aan de huurder, terwijl dit bij classificatie als niet-DAEB niet aangetoond hoeft te worden. Als alles waarbij twijfel bestaat als niet-DAEB wordt geclassificeerd, kan bij de scheiding ‘met een schone DAEB lei begonnen worden’.

Zolang het DAEB deel gezond is heeft het toewijzen van twijfelgevallen aan de niet-DAEB tak nog een voordeel. Alle kasstromen die voortvloeien uit het onroerend goed in de niet-DAEB tak zijn vrij beschikbaar. Met deze kasstromen en dit onderpand kan financiering plaatsvinden van nieuwe activiteiten. Natuurlijk kan dit niet-DAEB activiteiten betreffen, maar met vrijkomende middelen mogen ook DAEB activiteiten gefinancierd worden. Hiervoor is geen minimale vergoeding opgenomen. Vanuit de ‘commerciële’ activiteiten mogen immers altijd middelen ter beschikking worden gesteld aan de ‘sociale’ activiteiten. Andersom mag dit echter niet zomaar.

Juridisch of administratief scheiden

De EU-beschikking en de Herzieningswet schrijven een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB voor. Op welke wijze die scheiding plaats moet vinden, is echter niet voorgescreven. De meeste woningcorporaties zullen voor de administratieve scheiding opteren. Maar ook in die administratieve scheiding kunnen keuzes worden gemaakt. Zo kan binnen de woningcorporatie gewerkt worden met

twee databases, waarin twee gescheiden gevoerde administraties worden bijgehouden. Ook kan gekozen worden voor het voeren van één administratie in één database, waarbij op basis van unieke kenmerken gescheiden gerapporteerd kan worden. De eerste vorm wordt ‘administratief vooraf scheiden’ genoemd en de laatste vorm ‘administratief achteraf scheiden’. Zowel aan juridisch scheiden als aan de verschillende vormen van administratief scheiden zitten voor- en nadelen.

Juridisch scheiden maakt het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB keihard. De DAEB activiteiten blijven in de woningcorporatie, terwijl de niet-DAEB activiteiten in een aparte stichting of BV plaatsvinden. Beide entiteiten hebben eigen bankrekeningen en volledig gescheiden administraties, zodat onbedoeld gebruik van staatssteun voor niet-DAEB onmogelijk is. De bepaling van mogelijke overcompensatie lijkt eenvoudig, maar is afhankelijk van de waarderingsgrondslag. Negatieve financiële avonturen in de niet-DAEB tak hebben geen consequenties voor de DAEB-tak.

Nadeel is echter dat overgangen tussen de beide takken gepaard gaan met veel administratieve lasten (eenheden moeten ook administratief helemaal afgerekend en opnieuw opgevoerd worden) en overdrachtskosten. Bovendien is de invloed van het corporatiebestuur op de niet-DAEB tak, afhankelijk van de gekozen juridische constructie, beperkt. In de Herzieningswet is opgenomen dat de bestuurder van een verbinding geen medewerker van de woningcorporatie mag zijn. Ten slotte kunnen eventuele overschotten in de

niet-DAEB tak niet zomaar overgeheveld worden naar de woningcorporatie. Hierbij moet rekening worden gehouden met wetgeving op het gebied van schenkingen (de ANBI-status van woningcorporaties kan hier toegevoegde waarde hebben) of uitkeringsbepalingen tussen dochter en moeder.

Administratieve scheiding vooraf maakt het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB, waardoor deze delen op het oog hard gescheiden zijn. Het feit dat beide delen gebruik kunnen maken van dezelfde bankrekening en van exact hetzelfde administratieve systeem, zorgt echter voor kans op fouten. Zo is er voor crediteuren geen onderscheid tussen het DAEB en niet-DAEB deel, zodat gescheiden facturering niet altijd juist zal plaatsvinden. Veel brondocumenten (inkomende facturen) zullen daarom twee maal opgevoerd moeten worden. Overgangen van DAEB naar niet-DAEB kennen echter hetzelfde administratieve nadeel als bij de juridische scheiding: in de ene administratie zal de eenheid volledig afgevoerd en in de andere nieuw opgevoerd moeten worden. Externe overdrachtskosten worden bij deze optie wel voorkomen. Nog een voordeel: overschotten in de niet-DAEB tak kunnen zonder allerlei juridische problemen aan de DAEB-tak ter beschikking worden gesteld. Beide delen worden verder bestuurd door hetzelfde bestuur en staan onder hetzelfde toezicht. Nadeel is wel dat een financiële ‘zeperd’ in de niet-DAEB tak ook invloed zou kunnen hebben op de DAEB-tak.

Bij administratieve scheiding achteraf is vooraf geen harde scheiding aangebracht tussen de DAEB en de niet-DAEB tak. Hierdoor moet extra aandacht besteed worden aan onbedoeld gebruik van staatssteun door de niet-DAEB tak. Ook financiële problemen in de niet-DAEB tak kunnen bij deze vorm invloed hebben op de DAEB-tak. De scheiding van diverse balansposten is minder precies te realiseren, zoals in de volgende paragraaf uitgewerkt wordt. Voordelig zijn het voorkomen van overdrachtsproblemen op juridisch vlak, en ook administratief is een eenheid zonder verlies van historie zo omgezet van DAEB naar niet-DAEB. Daarnaast kunnen overschotten in de niet-DAEB tak makkelijk aan de DAEB-tak ter beschikking worden gesteld. Er is één bestuur met één administratie, maar voor de DAEB verantwoording is die wel te scheiden. In de dagelijkse procesgang en dagelijkse administratie hoeft nagenoeg geen rekening te worden gehouden met de scheiding in DAEB en niet-DAEB.

Daadwerkelijke scheiding is bij alle drie de vormen natuurlijk erg afhankelijk van de administratieve discipline. Bij juridische scheiding en de administratieve scheiding vooraf is die discipline erg belangrijk bij de dagelijkse processen. Bij administratieve scheiding achteraf is vooral de inrichting belangrijk, terwijl de effecten op de processen in de woningcorporatie minder ingrijpend zijn.

Administratieve inrichting

De meeste corporaties zullen vanuit efficiencyoverwegingen kiezen voor achteraf administratief scheiden. Bij diverse corporaties waar nu een rudimentaire vorm van administratieve scheiding is aangebracht, is dit (impliciet) op basis van de administratieve scheiding achteraf gedaan.

Na het maken van de keuze zal bedacht moeten worden *hoe* die scheiding gerealiseerd kan worden in de eigen administratie. De meest basale inrichting gaat uit van een zogenoemde ‘viertrapsraket’:

- * Label DAEB of niet-DAEB meegeven op eenheidsniveau;
- * Label DAEB of niet-DAEB meegeven op complexniveau;
- * Label DAEB of niet-DAEB meegeven aan specifieke activiteiten op grootboekniveau;
- * Opstellen en doorvoeren kostenverdeelstaat naar eenheid, complex of specifieke activiteit.

Het meegeven van een label op eenheidsniveau zorgt ervoor dat alle boekingen die betrekking hebben op een individuele eenheid in de administratie automatisch het betreffende label meekrijgen. Dit geldt dan in ieder geval voor de huur, de huurderiving, reparatieverzoeken en mutatieonderhoud, maar mogelijk ook voor verzekeringspremies, OZB-aanslagen en andere kosten die op eenheidsniveau worden geboekt. Het meekrijgen van het label in de administratie vereist geen aparte handeling in de verschillende processen binnen de woningcorporatie. Het label op complexniveau draagt zorg voor een scheiding van kosten en opbrengsten

die op complexniveau worden geboekt. Het gaat hierbij vooral om planmatig en cyclisch onderhoud dat betrekking heeft op de schil van de eenheid. Eventuele andere kosten die op complexniveau worden geboekt, volgen de verdeelsleutel van het complex. De mogelijkheden van de software, met name wat betreft aantal te hanteren verdeelsleutels over verschillende periodes, zijn erg bepalend voor de aanpassingsfrequentie en exacte bepaling van deze verdeelsleutel.

Voor specifieke activiteiten is vastgelegd dat ze DAEB zijn, zoals leefbaarheid passend in de omschrijving van artikel 47.1.e van de Herzieningswet en WSW-geborgde leningen. Andere activiteiten, zoals deelnemingen, zijn per definitie niet-DAEB. Deze activiteiten worden op specifieke grootboekrekeningen geregistreerd en de boekingen op deze grootboekrekeningen krijgen automatisch het betreffende vooraf vastgelegde label mee.

Alle overige boekingen moeten op basis van een kostenverdeelstaat worden toegerekend aan een eenheid, een complex of een specifieke activiteit. Het gaat hierbij vooral om algemene beheerskosten die met behulp van verdeelsleutels toegerekend moeten worden.

De hele labeling is gericht op de resultaatboekingen en de boeking van posten die betrekking hebben op vastgoed en leningen. De geboekte debiteuren en crediteuren zijn hierdoor niet altijd tot in detail op de balans te splitsen in DAEB en niet-DAEB. Diverse basisadministraties koppelen meerdere verhuureenheden aan één debiteurennummer, waardoor

het label dat bij de eenheid is meegegeven in de debiteuren-administratie verloren gaat. Crediteuren worden bij registratie nog niet verdeeld in DAEB en niet-DAEB, maar pas bij de daadwerkelijke boeking van de kosten, zodat hierin ook geen gedetailleerde splitsing is te rapporteren.

De scheiding ten behoeve van de rapportage in DAEB en niet-DAEB wordt in deze systematiek gemaakt met behulp van de rapportagetool. Deze genereert een rapportage waarbij alle boekingen op basis van het in de basisadministratie toegekende label worden opgenomen in het DAEB deel van de rapportage dan wel het niet-DAEB deel van de rapportage. Aangezien dit een zeer goed georganiseerde labeling in de basisadministratie (zonder 'uitval' van boekingen) en een goed werkende koppeling met de rapportagetool vereist, is het raadzaam zo spoedig mogelijk met deze werkwijze te starten, zodat op 1 januari 2014 alle parameters en software goed ingeregeld zijn.

NB

De administratieve splitsing achteraf heeft bij de meeste corporaties de voorkeur vanwege de beperkte stijging van de administratieve lastendruk, maar het is nog onduidelijk of deze verwerkingswijze met bijbehorende implicaties voor de gesplitste rapportage wordt toegestaan. De Algemene Maatregel van Bestuur is immers slechts op hoofdlijnen openbaar. In de nadere uitwerking moeten niet te gedetailleerde scheidingen worden vereist voor enkele balansposten.

Auteur

Klaas Franken CPC is initiatiefnemer van Fineut*, een netwerk van (financieel) specialisten die zich richten op woningcorporaties. Fineut* levert diensten en producten die woningcorporaties beter in control krijgen. Klaas is tevens projectleider DAEB/niet-DAEB bij Eigen Haard.

fineut*

Tulpstraat 100
4101 GN Culemborg
0345-512300
06-28836583
klaas@fineut.nl
www.fineut.nl

