



Splitsing DAEB en niet-DAEB

Doe niet te moeilijk!

*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.

Splitsing DAEB en niet-DAEB

Doe niet te moeilijk!

De administratieve splitsing van Diensten van Algemeen Economisch Belang en diensten die daar niet toe horen komt dichterbij. In de herziene Woningwet krijgt de administratieve splitsing een wettelijke basis. De splitsing wordt echter verder doorgevoerd dan vereist vanuit Europa en verder dan noodzakelijk. Het is wenselijk de uitwerking in de Algemene Maatregel van Bestuur niet te gedetailleerd te laten worden. Immers, met een beperktere splitsing wordt ook voldaan aan de eisen en kan het externe toezicht goed uitgevoerd worden, bovendien blijft de administratieve lastenverzwaring beperkt.

Staatssteun ingekaderd

Woningcorporaties voeren hun taken uit binnen de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale-Huursector (BBSH). In het BBSH zijn zes prestatievelden opgenomen. Woningcorporaties moeten zich richten op de kwaliteit van de woongelegenheden, leefbaarheid, wonen & zorg, passend huisvesten van de doelgroep, het betrekken van bewoners bij beleid & beheer en het waarborgen van de financiële continuïteit. Daarbij verleent de woningcorporatie voorrang aan personen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting en aan activiteiten die betrekking hebben op huurwoningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens.

Al in 2005 schreef Minister Dekker dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen sociale en marktconcurrerende activiteiten van woningcorporaties¹. De Minister stelde voor een ‘Chinese muur’ aan te brengen om te voorkomen dat marktconcurrerende activiteiten met staatssteun worden uitgevoerd. Beide soorten activiteiten moeten volgens de Minister wel onder de rijksregelgeving en rijkssturing blijven vallen². De onderverdeling in activiteiten waarvoor staatssteun wel en niet is toegestaan, is in de uit-

1 Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, vergaderjaar 2005-2006, TK 29453 nr. 30, pagina 12

2 Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, vergaderjaar 2005-2006, TK 29453 nr. 30, pagina 13

eindelijke beschikking van 15 december 2009³ vastgelegd conform de brief van Dekker uit 2005.

Met staatssteun mogen huurwoningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens (€ 664,66 in 2012) en maatschappelijk vastgoed worden gebouwd en geëxploiteerd⁴, de zogenaamde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Alle andere activiteiten die corporaties ontplooiën mogen geen staatssteun ontvangen.

De staatssteun die corporaties (mogen) ontvangen bestaat uit:

- * borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), die zich vertaalt in een lagere te betalen rente;
- * rechtstreekse steun vanuit het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV);
- * selectieve voordelen bij grondaankoop van gemeenten.

Brusselse eis

Het verlenen van staatssteun aan corporaties is toegestaan onder bepaalde voorwaarden. De belangrijkste drie zijn: staatssteun mag alleen worden gebruikt voor de doelgroep; het gehaalde rendement op DAEB activiteiten mag niet meer dan marktconform zijn (de zogenoemde overcompensatie); niet-DAEB activiteiten mogen geen staatssteun genieten.

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

4 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 onderdeel 40

Met de Tijdelijke Regeling van 3 november 2010⁵ heeft de Minister regels gesteld over het toewijzen van vrijkomende woningen. Minimaal 90% van de vrijkomende woningen met een huurprijs onder € 664,66 moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder € 34.085. Zo wordt het gebruik van staatssteun beperkt tot de doelgroep.

Het aantonen van rendementen en het exclusief gebruik van staatssteun voor DAEB activiteiten moet geregeld worden met inachtneming van de transparantierichtlijn⁶. In deze richtlijn is vastgelegd dat duidelijk uit de administratie moet blijken welke kosten en opbrengsten met de verschillende activiteiten verband houden en volgens welke methode die worden toegerekend. De Europese Commissie geeft in de beschikking aan dat een gescheiden boekhouding gevoerd moet worden, maar geeft geen nadere invulling van deze normen⁷. De Nederlandse Regering heeft zelf ook geen toezeggingen gedaan inzake de toe te passen transparantie, behalve het voldoen aan de transparantierichtlijn, zoals weergegeven in de beschikking van 15 december 2009⁸.

5 Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting

6 Richtlijn 2006/111/EG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen.

7 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 onderdeel 67, 70 en 73

8 Beschikking Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 onderdeel 41 t/m 43

De regering heeft ook al onderkend dat een vermogensscheiding vanuit Europa niet verplicht is

Woningcorporaties moeten op basis van de beschikking dus een zodanige administratie voeren dat inzicht verschaft wordt in de baten en lasten van de Diensten van Algemeen Economisch Belang.

Nederlandse invulling

In de rondetafelbijeenkomst in de Tweede Kamer van 8 september 2011 is door Calon aangegeven dat de Europese Commissie geen scheiding van vermogen vereist⁹. De Regering heeft ook al onderkend dat een vermogensscheiding vanuit Europa niet verplicht is¹⁰. Van der Moolen van het CFV stelde echter in diezelfde rondetafelbijeenkomst dat vanuit het toezicht een strikte scheiding gewenst is. Hiermee doelt Van der Moolen op het toezicht door het CFV.

In de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting is door de Regering voor woningcorporaties invulling gegeven aan

⁹ Marc Calon tijdens rondetafelbijeenkomst Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting dd 8 september 2011

¹⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, vergaderjaar 2011-2012, TK 32769, nr 7, pagina 43

Met staatssteun mogen huurwoningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens (€ 664,66 in 2012) en maatschappelijk vastgoed worden gebouwd en geëxploiteerd, de zogenaamde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Alle andere activiteiten die corporaties ontplooiën mogen geen staatssteun ontvangen.

de transparantierichtlijn¹¹. De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)¹² moet nog komen, maar de hoofdlijnen van de uitwerking van de in de wet gestelde grove regels zijn wel vrijgegeven. De regering is er daarbij vanuit gegaan dat alleen een baten-lastenscheiding een hoge administratieve last, mogelijk negatieve investeringsgevolgen en beperkte toezichtmogelijkheden van de nieuwe autoriteit op de niet-DAEB activiteiten met zich meebrengt¹³. Van het geboden alternatief, vermogensscheiding, wordt echter niet aangetoond dat dat tot lagere administratieve lasten zou leiden.

De negatieve investeringsgevolgen worden gekoppeld aan een harde koppeling tussen leningen en complexen bij alleen een baten-lastenscheiding. Bij die harde koppeling

11 Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting

12 Kamerstukken 2011/12 bijlage 2 bij 32769 nr 7

13 Nota naar aanleiding van het verslag, vergaderjaar 2011-2012, TK 32769, nr 7, pagina 44

Vanuit diverse kanten is aangegeven dat het WSW en het CFV effectiever zouden worden als ze op dezelfde werkwijze overstappen

zou bedrijfsfinanciering volgens de regering niet mogelijk zijn, wat zogenoemde combinatieprojecten van DAEB en niet-DAEB zou beperken. Bedrijfsfinanciering voor de gescheiden DAEB en niet-DAEB delen is echter ook heel goed op kasstroombasis mogelijk. De redenering van Van der Moolen is ingestoken vanuit het toezicht op het vermogen. Dit terwijl woningcorporaties activiteiten nagenoeg volledig sturen op kasstromen. Het WSW beoordeelt de kredietwaardigheid van de deelnemende woningcorporaties volledig op basis van kasstromen en onderpand¹⁴. Ook externe financiers beoordelen woningcorporaties op basis van kasstromen en onderpand. Het CFV beoordeelt nog steeds op basis van de vermogenspositie van woningcorporaties¹⁵. Vanuit diverse kanten is aangegeven dat het WSW en het CFV effectiever zouden worden als ze op dezelfde werkwijze overstappen¹⁶. Het lijkt er kortom op, dat de verplichte vermogensscheiding is ingegeven vanuit de redenering van de financiële toezichthouder en op basis van slecht onderbouwde argumenten rondom investeringsgevolgen en lastendruk.

14 <http://www.wsw.nl/wetenendoen/hoewerktwsw/16>

15 Centraal Fonds Volkshuisvesting, Beleidsregels 2012, Naarden, 22 november 2011, pagina 10

16 VNG, Rapport 'Herstel van vertrouwen', september 2012, pagina 24

Vanuit de Europese Commissie is slechts een scheiding opgelegd van baten en lasten

Vermogensscheiding kan ook worden onderbouwd met het argument dat ‘overcompensatie’ vastgesteld moet kunnen worden. Hiertoe moet vastgesteld kunnen worden dat woningcorporaties niet meer rendement halen op hun DAEB woningen dan commerciële beleggers. Rendement kan gedefinieerd worden als het resultaat op basis van kasstromen in een jaar afgezet tegen een waarde aan het begin van dat jaar. Door vermogensscheiding lijkt het ogenschijnlijk eenvoudig om deze vaststelling te doen. In de vastgoedsector wordt rendement normaliter gemeten als het resultaat op basis van kasstromen in een jaar afgezet tegen de waarde van het bezit (waarmee die resultaten zijn gehaald) aan het begin van het jaar. Daarbij is het vermogen een irrelevante factor.

Mogelijke uitwerking

Vanuit de Europese Commissie is slechts een scheiding opgelegd van baten en lasten. Door de Nederlandse overheid is in de nieuwe Woningwet en bijbehorende AMvB verplichte splitsing van bezittingen en schulden opgenomen. Kan ook zonder die splitsing worden aangetoond dat géén overcompensatie is ontvangen en dat staatssteun niet is ingezet voor niet-DAEB activiteiten? Ja, dat kan. Door slechts eenmalig de balans te splitsen en op basis van die

splitsing een interne lening tussen beide delen vast te stellen en vanaf die eenmalige vaststelling voor beide delen de kasstromen gescheiden te volgen.

Politiek Den Haag wil dat woningcorporaties meer taken uitvoeren dan alleen de DAEB-taken.

Omdat ook na de splitsing tussen DAEB en niet-DAEB te kunnen verwezenlijken, moet een startpositie gecreëerd worden die beide delen levensvatbaar houdt. Bij de start wordt een interne lening tussen beide delen vastgelegd. Zo hebben beide delen een gelijke startpositie. Na vaststelling van die startpositie zullen beide delen zich op geheel eigen wijze ontwikkelen. Ontvangen korting als gevolg van WSW-borging, CFV-steun en selectieve voordelen bij grondaan-koop moet worden toegerekend aan de DAEB-tak. De baten en lasten die voortvloeien uit het DAEB bezit worden ook aan de DAEB-tak toegerekend. Na afloop van een boekjaar kan het totale resultaat in de DAEB-tak, inclusief genoten staatssteun, worden afgezet tegen de waarde van het DAEB bezit. Deze waarde wordt ieder jaar vastgesteld op 70% van de WOZ waarde. Door alleen de baten en lasten te scheiden kan worden aangetoond dat geen sprake is van overcompensatie. Ook wordt voorkomen dat van bezittingen en schulden de mutaties op woningniveau bijgehouden moeten worden. Veel onderdelen van de bezittingen en schulden zijn immers alleen met hoge administratieve lasten goed te herleiden naar de DAEB- of niet-DAEB tak.

Diverse balansposten zijn administratief minder eenvoudig aan het DAEB of niet-DAEB deel toe te wijzen

Door de staatssteun-kasstroom van WSW-borging, CFV-steun en goedkopere grond aan de DAEB-tak toe te rekenen, wordt aangetoond dat staatssteun niet voor de niet-DAEB tak is gebruikt. Bij inzet van de niet-DAEB kasstromen en -onderpand voor het verkrijgen van financiering voor het niet-DAEB gedeelte aan de ene kant en DAEB-kasstroom en -onderpand voor het verkrijgen van financiering aan de andere kant, wordt geen onrechtmatig gebruik gemaakt van staatssteun; er is geen sprake van kruissubsidiëring. Aan de transparantierichtlijn en de eisen uit de Europese beschikking kan zo voldaan worden.

Beperking

De Europese praktijk leert dat bovengeschetste mogelijke uitwerking die is gebaseerd op het rendement op bezittingen als te beperkt kan worden gezien. Een uitwerking waarbij het rendement op het totale vermogen wordt berekend, zou beter passen bij de berekening van mogelijke overcompensatie. Bij alleen een scheiding op basis van kasstromen is de berekening van rendement op vermogen niet mogelijk. Om dat wel mogelijk te maken zou een grove scheiding van de balans noodzakelijk zijn. Deze grove scheiding kan gerealiseerd worden door het vastgoed, de langlopende schulden

en overige langlopende onderdelen toe te wijzen aan de DAEB respectievelijk niet-DAEB tak.

Diverse balansposten zijn administratief minder eenvoudig aan het DAEB of niet-DAEB deel toe te wijzen. Deze kunnen op basis van een standaard verdeelsleutel worden toegerekend. Met als bijkomend voordeel dat de administratieve lasten worden beperkt. De bij de eerder genoemde rondetafelbijeenkomst aanwezige deskundigen gingen bij de administratieve scheiding al uit van een simpele scheiding van vermogens en becijferden de administratieve last op circa 0,5 fte en enkele IT-investeringen. Mocht het Ministerie in de uiteindelijke Algemene Maatregel van Bestuur toch een zeer gedetailleerde balansscheiding voorschrijven, dan zullen de administratieve lasten vele malen hoger uitvallen.



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