

Handleiding

DAEB-Vrijstellingsbesluit

1 INLEIDING

- 1.1 Het Algemeen Bestuur van de Metropoolregio Eindhoven (“**MRE**”) heeft op 17 december 2025 de Verordening Financiële Bijdrage Woningbouwversnelling Beethoven Vastgoed Exploitatie Metropoolregio Eindhoven vastgesteld (“**de verordening**”). Op grond van de verordening kunnen gemeenten, die onderdeel uitmaken van MRE, een financiële bijdrage aanvragen voor de bouw van sociale en betaalbare woningbouw.
- 1.2 Wanneer de gemeente de aangevraagde financiële bijdrage uitkeert aan een woningcorporatie of projectontwikkelaar, kan die uitkering staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU opleveren. Het voornemen tot het verlenen van staatssteun moet in beginsel op grond van artikel 108 lid 3 VWEU worden aangemeld bij de Europese Commissie. Verschillende soorten steun zijn echter vrijgesteld van deze aanmeldingsverplichting. Om de staatssteun vrij te stellen van deze aanmeldingsverplichting, kunnen gemeenten onder voorwaarden bijvoorbeeld een beroep doen op het DAEB-Vrijstellingsbesluit.¹ Daartoe is één van de voorwaarden dat de desbetreffende gemeente de woningcorporatie of projectontwikkelaar belast met een (aanvullende) dienst van algemeen economisch belang (“**DAEB**”).
- 1.3 De MRE heeft AKD verzocht om een handleiding op te stellen, waarin uiteen wordt gezet op welke manier gemeenten woningcorporaties en projectontwikkelaars met een DAEB kunnen belasten. In dit memorandum delen wij de gevraagde handleiding.

2 HET DAEB-VRIJSTELLINGSBESLUIT

- 2.1 Op basis van Besluit (EU) 2025/2630 (“**het DAEB-Vrijstellingsbesluit**”) kan compensatie die wordt verleend aan ondernemingen die zijn belast met een DAEB worden vrijgesteld van de staatssteunrechtelijke aanmeldingsverplichting.²

¹ Overige mogelijkheden om staatssteun rechtmatig en zonder voorafgaande aanmelding te verlenen (zoals een beroep op de-minimissteun of artikel 56 AGVV) blijven in deze handleiding buiten beschouwing.

² Artikel 1 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

Stap 1: Wanneer kan het aanbieden van huisvesting als DAEB kwalificeren?

- 2.2 Om van het DAEB-Vrijstellingsbesluit gebruik te kunnen maken dient sprake te zijn van een dienst van algemeen economisch belang. Volgens de Europese Commissie zijn dat economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van wat zij beschouwen als DAEB, maar zullen steeds goed moeten motiveren waarom zij een activiteit als DAEB aanmerken. De bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit maakt duidelijk onder welke voorwaarden het aanbieden van sociale huisvesting en betaalbare huisvesting als een DAEB kan kwalificeren.

Sociale huisvesting

- 2.3 Voor sociale huisvesting geldt dat een onderneming met een DAEB kan worden belast, in de zin van het DAEB-Vrijstellingsbesluit, als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
- (i) De sociale huisvesting moet beschikbaar zijn voor kansarme huishoudens of sociaal kansarme groepen.³ Bij huisvesting die onder de Nederlandse wet als sociale huisvesting wordt gezien, is daar onzes inziens aan voldaan. Het gesteunde project kan ook een beperkt aandeel niet-kansarme huishoudens omvatten, e.e.a. om ruimtelijke concentratie van armoede te voorkomen;
 - (ii) De sociale huisvesting voldoet aan de Nederlandse minimale eisen wat betreft kwaliteit, milieu en toegankelijkheid.⁴ Voor zover de te bouwen woningen aan de in Nederland geldende bouwschriften, zoals het Besluit bouwwerken leefomgeving, voldoen, wordt daarmee aan deze voorwaarde voldaan.
 - (iii) De sociale huisvesting moet voor een periode van minimaal twintig jaar beschikbaar zijn als sociale huisvesting.⁵
 - (iv) De DAEB-compensatie dekt de exploitatiekosten en/of de kosten voor investeringen in de bouw van nieuwe gebouwen, met inbegrip van de aankoop van grond, de aankoop van bestaande appartementen of gebouwen om te verbouwen of te

³ Artikel 1 sub a van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

⁴ Artikel 1 sub b van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

⁵ Artikel 1 sub c van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit. Een kortere periode kan worden toegestaan, mits dit naar behoren gemotiveerd wordt, bijvoorbeeld door de tijdelijke aard van de overheidsmaatregel. Een dergelijke motivering moet worden geregistreerd en op verzoek aan de Commissie worden verstrekt. Wanneer de activiteit van de verrichter van de DAEB in wezen beperkt blijft tot het leveren van DAEB, met jaarlijkse commerciële inkomsten die niet meer bedragen dan 5 % van de totale jaarlijkse inkomsten tijdens de periode waarin de verrichter met de DAEB is belast, en de verrichter wettelijk verplicht is al zijn winst in de DAEB te herinvesteren, kan hij worden vrijgesteld van deze verplichting om een minimumduur van twintig jaar in acht te nemen. Bij de toepassing van deze vrijstelling moet ervoor worden gezorgd dat de commerciële inkomsten ondersteunend blijven ten opzichte van het verrichten van de DAEB.

renoveren, de verbouwing of renovatie van bestaande gebouwen, de kosten om toegankelijkheidsvereisten en milieunormen.⁶

Betaalbare huisvesting

2.4 Voor betaalbare huisvesting gelden strengere eisen voor het belasten van een onderneming met een DAEB in de zin van het DAEB-Vrijstellingsbesluit:

- (i) De betaalbare huisvesting moet beschikbaar zijn voor huishoudens die als gevolg van marktresultaten en met name marktfalen geen toegang hebben tot huisvesting tegen betaalbare voorwaarden.⁷ Hiervoor dient op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden bepaald in welke mate huisvesting betaalbaar is,⁸ en welke behoefte er bestaat aan betaalbare huisvesting en moet op basis van het inkomen en de samenstelling van huishoudens worden bepaald wie daadwerkelijk betaalbare huisvesting nodig heeft.⁹
- (ii) De gehanteerde woningprijzen moeten onder de marktprijzen liggen.¹⁰ Deze prijs moet worden vastgesteld op basis van transparante criteria, zoals het inkomen van het huishouden, de marktprijzen of de door de aanbieder gemaakte kosten. Tegelijkertijd mogen de woningprijzen niet worden verlaagd tot onder het niveau dat nodig is om de betaalbaarheid voor de in aanmerking komende huishoudens te waarborgen.¹¹
- (iii) De huisvesting moet, zoals nader uiteengezet onder sociale huisvesting, voldoen aan minimumkwaliteitseisen.¹²
- (iv) De DAEB moet onder gelijke voorwaarden openstaan voor alle dienstverrichters die de betaalbare huisvesting kunnen leveren, ongeacht hun rechtsvorm en/of hun particuliere of publieke karakter.¹³ Het is op dit moment nog onduidelijk of deze voorwaarde zo moet worden uitgelegd dat iedere DAEB-aanwijzing open moet staan voor alle geïnteresseerde partijen of dat bepaalde partijen, zoals private partijen of partijen met winstoogmerk niet in *algemene zin* mogen worden uitgesloten van DAEB-compensatie voor betaalbare huisvesting. Hoewel er goede argumenten zijn dat een

⁶ Artikel 1 sub d van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

⁷ Artikel 2 sub a van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

⁸ Dit onderzoek kan worden uitgevoerd door te kijken naar bepaalde parameters, zoals het percentage van huishoudens met bovenmatige uitgaven voor huisvesting, de verhouding tussen hypotheekaflossingen en inkomen, de verhouding tussen prijs en inkomen of hoeveel jaar inkomen nodig is om een huis te kopen.

⁹ Onzes inziens kan worden aangesloten bij de kaders die het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft opgesteld voor middenhuur, die bestemd is voor middeninkomens. Concreet gaat het daarbij om eenpersoonshuishoudens met een inkomen van 47.699 euro tot 62.191 euro (prijsspeil 2024) en meerpersoonshuishoudens met een inkomen van 52.671 euro tot 82.921 euro (prijsspeil 2024).

¹⁰ Artikel 2 sub b van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

¹¹ Artikel 2 sub c van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

¹² Artikel 2 sub d van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

¹³ Artikel 2 sub e van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit; Overweging 25 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

exclusieve DAEB-aanwijzing mogelijk is, is er in afwachting van nadere toelichting op het DAEB-Vrijstellingsbesluit dus enig staatssteunrechtelijk risico verbonden aan een exclusieve projectgebonden DAEB-aanwijzing. In ieder geval zal een gemeente steeds goed moeten motiveren waarom een partij wordt geselecteerd, op basis van objectieve en transparante selectievoorwaarden.

- (v) Betaalbare huisvesting dient tenminste twintig jaar behouden te blijven als betaalbare huisvesting, een en ander om speculatie te voorkomen.¹⁴ Een uitzondering bestaat voor ondernemingen waarvan de commerciële (niet-DAEB) inkomsten maximaal 5 procent van de omzet bedragen.
- (vi) De DAEB-compensatie dekt de exploitatiekosten en/of de kosten voor investeringen in de bouw van nieuwe gebouwen, met inbegrip van de aankoop van grond, de aankoop van bestaande appartementen of gebouwen om te verbouwen of te renoveren, de verbouwing of renovatie van bestaande gebouwen, de kosten om toegankelijkheidsvereisten en milieunormen.¹⁵

Mix

- 2.5 Hoewel in beginsel kansarme huishoudens of sociaal zwakkere groepen moeten profiteren van DAEB's op het gebied van *sociale* huisvesting, kunnen dergelijke DAEB's ook een "beperkt aandeel" niet-kansarme huishoudens huisvesten om ruimtelijke concentratie van armoede te voorkomen.¹⁶ Daarnaast kan ook een DAEB voor *betaalbare* huisvesting nog steeds een aandeel kansarme huishoudens omvatten.¹⁷ Het DAEB-Vrijstellingbesluit verduidelijkt evenwel niet wat moet worden verstaan onder een "beperkt aandeel".
- 2.6 Indien het overgrote merendeel van het project ziet op *sociale* huisvesting en slechts een beperkt aandeel ziet op betaalbare huisvesting, lijkt echter verdedigbaar dat het regime van de DAEB voor sociale huisvesting (zie randnummer 2.3 bovenstaand) moet worden gevolgd.

¹⁴ Artikel 2 sub f van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit; Overweging 26 DAEB-Vrijstellingsbesluit. De lidstaten kunnen een kortere periode toestaan, mits dit naar behoren gemotiveerd wordt, bijvoorbeeld door de tijdelijke aard van de overheidsmaatregel. Een dergelijke motivering moet worden geregistreerd en op verzoek aan de Commissie worden verstrekt overeenkomstig artikel 8, lid 4.

¹⁵ Artikel 2 sub g van de Bijlage bij het DAEB-Vrijstellingsbesluit

¹⁶ Considerans 15 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

¹⁷ Considerans 17 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

Stap 2: Hoe en door wie moet de begunstigde met een DAEB worden belast?

- 2.7 Om van de vrijstelling uit het DAEB-Vrijstellingsbesluit gebruik te kunnen maken moet de desbetreffende gemeente de begunstigde met een DAEB belasten. De vorm van het aanwijzingsbesluit is in beginsel vormvrij en kan zowel via de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke weg.¹⁸ Afhankelijk van de voorkeur van de gemeente kan een onderneming dus bijvoorbeeld in een apart aanwijzingsbesluit met een DAEB worden belast, maar dit kan ook in een overeenkomst of de beschikking tot verlening van de financiële bijdrage.¹⁹
- 2.8 Het EU-recht schrijft evenmin voor welk orgaan binnen de gemeente de onderneming met een DAEB moet belasten. In de Nederlandse decentrale praktijk is het zowel gebruikelijk dat dit gebeurt door middel van een collegebesluit, als door middel van een raadsbesluit.

Stap 3: Voor hoelang kan een onderneming met een huisvesting DAEB worden belast?

- 2.9 Onder het DAEB-Vrijstellingsbesluit mogen ondernemingen in beginsel voor een periode van maximaal tien jaar met een DAEB worden belast, tenzij een langere periode gerechtvaardigd is door aanzienlijke investeringen. Het DAEB-Vrijstellingsbesluit geeft aan dat dit voor sociale en betaalbare huisvesting het geval is, en dus een toewijzingsperiode van twintig jaar in ieder geval toegestaan is.²⁰ Gemotiveerd kan echter ook voor een langere periode worden gekozen.²¹

Stap 4: Wat moet er in het DAEB-aanwijzingsbesluit staan?

- 2.10 In een DAEB-aanwijzingsbesluit moet tenminste de volgende informatie worden opgenomen:²²
- (i) de inhoud en de duur van de openbardienstverplichtingen;
 - (ii) de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied;
 - (iii) de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de onderneming door het toewijzende overheidsorgaan zijn verleend;
 - (iv) een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;
 - (v) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

¹⁸ Artikel 4 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

¹⁹ Het gaat er met name om dat er sprake is van een overheidsbesluit waarbij de betrokken ondernemers worden belast met een taak van algemeen economisch belang, en dat die taak universeel en verplicht van aard is.

²⁰ Overweging 31 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²¹ Artikel 2 lid 3 DAEB-Vrijstellingsbesluit

²² Artikel 4 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

Stap 5: Welk bedrag aan DAEB-compensatie kan er worden verleend?

- 2.11 Het DAEB-Vrijstellingsbesluit bepaalt dat het compensatiebedrag niet hoger mag zijn dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de DAEB, met inbegrip van een redelijke winst.²³ De nettokosten bestaan uit het verschil tussen de kosten en de inkomsten die verband houden met de DAEB.²⁴
- 2.12 Onder de kosten worden alle uitgaven verstaan die verband houden met het beheer van de DAEB (directe kosten, een evenredig deel van de gemeenschappelijke vaste kosten en voor de DAEB noodzakelijke investeringskosten).²⁵ Als de onderneming naast de DAEB ook niet-DAEB-activiteiten uitvoert, mogen alleen de kosten die specifiek aan de DAEB gerelateerd zijn worden meegenomen. Kosten van niet DAEB-activiteiten komen niet in aanmerking voor compensatie.
- 2.13 Onder de inkomsten vallen tenminste alle met de DAEB behaalde opbrengsten. Indien de betrokken onderneming ook bepaalde bijzondere of uitsluitende rechten of andere door de gemeente toegekende voordelen verkrijgt, moeten deze bij de inkomsten worden meegerekend.²⁶
- 2.14 Bovenop de nettokosten mag een redelijke winst worden gecompenseerd. Een redelijke winst wordt berekend als een rendement op het geïnvesteerde kapitaal dat een gemiddelde onderneming zou eisen. Onder het DAEB-Vrijstellingsbesluit wordt een rendement op kapitaal dat niet hoger ligt dan de relevante swaprente, met een opslag van 100 basispunten, hoe dan ook als redelijk beschouwd,²⁷ maar een redelijke winst kan ook op basis van andere winstgevendheidsindicatoren worden berekend.²⁸
- 2.15 In het geval van de MRE dekt de financiële bijdrage slechts een gedeelte van de onrendabele top per woning. De gemeente kan dit betrekken in haar beschrijving van het compensatiemechanisme in het DAEB-aanwijzingsbesluit.

Stap 6: Moet de onderneming een gescheiden boekhouding voor DAEB-activiteiten houden?

- 2.16 Indien de onderneming zowel activiteiten verricht die binnen als buiten de DAEB vallen, dienen in de interne boekhouding de met de DAEB verband houdende kosten en inkomsten, en die van de andere diensten, gescheiden worden opgenomen, net als de parameters voor de toerekening van die kosten en inkomsten.²⁹

Stap 7: Hoe dient de overcompensatiecontrole te worden vormgegeven?

²³ Artikel 5 lid 1 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁴ Artikel 5 lid 2 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁵ Artikel 5 lid 3 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁶ Artikel 5 lid 4 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁷ Artikel 6 lid 3 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁸ Artikel 6 lid 4 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

²⁹ Artikel 5 lid 5 DAEB-Vrijstellingsbesluit.

- 2.17 In het DAEB-aanwijzingsbesluit moet de gemeente aangeven hoe de overcompensatiecontrole zal plaatsvinden. Hiervoor dient in beginsel tenminste één keer per vijf jaar en aan het einde van de DAEB-periode te worden gecontroleerd dat de ontvangen compensatie niet hoger is dan de nettokosten inclusief redelijke winst. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een accountantscontrole.

Stap 8: Welke transparantie- en rapportageverplichtingen dienen te worden opgenomen?

- 2.18 De gemeente is op basis van het DAEB-Vrijstellingsbesluit verplicht om alle informatie die nodig is om na te gaan of aan de voorwaarden van het DAEB-Vrijstellingsbesluit is voldaan voor een periode van tien jaar vanaf steunverlening bij te houden. Het is dan ook verstandig om deze verplichting, hoewel deze strikt genomen ziet op de steunverlener en niet de onderneming, op te nemen en door te leggen naar de onderneming.
- 2.19 Voor DAEB-compensatie van meer dan € 1 miljoen dient vanaf 1 januari 2028 een registratie plaats te vinden in een door Nederland aan te wijzen centraal register. De registratie zal binnen twintig werkdagen na steunverlening plaats moeten vinden.