

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3092

Vragen van het lid **Nijboer** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de fiscale straf voor woningcorporaties* (ingezonden 29 april 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 10 juni 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2879.

Vraag 1

Onderschrijft u het standpunt dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld zouden moeten worden? Erkent u dat het bedrijfsmatig handelen van woningcorporaties fundamenteel verschilt van reguliere vastgoedbeleggers, bijvoorbeeld ten aanzien van doelstellingen en realisatie van rendement, wettelijke opdracht, duur van de exploitatie en gerealiseerde vermogenswinsten?

Antwoord 1

Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld en ongelijke gevallen moeten worden behandeld naar mate van hun ongelijkheid. Dit gelijkheidsbeginsel is een pilaar onder ons rechtssysteem. Daarbij erken ik dat het bedrijfsmatig handelen van woningcorporaties kan verschillen ten opzichte van het handelen van vastgoedbeleggers, bijvoorbeeld als gevolg van de wettelijk vastgestelde werkzaamheden die woningcorporaties vervullen in het kader van de aan hen toebedeelde Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Voor deze werkzaamheden komen woningcorporaties in aanmerking voor compensatie (geoorloofde staatsteun) waarvoor vastgoedbeleggers niet in aanmerking komen, bijvoorbeeld voor een rentevoordeel op door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) met overheidsgarantie geborgde leningen, een korting op de marktprijs van grond door gemeenten en onder voorwaarden voor project- en saneringssteun.

Vraag 2

Onder verwijzing naar uw antwoord op vraag 2 van de Kamervragen over de fiscale straf voor woningcorporaties¹, op welke wijze vormt de steun die corporaties ontvangen, omdat zij marktfalen oplossen door mensen met een

¹ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2261.

bescheiden inkomen te huisvesten, een argument voor de huidige fiscale behandeling?

Antwoord 2

Zoals ik ook in het antwoord op vraag 1 heb aangegeven is het gelijkheidsbeginsel een pilaar onder ons rechtssysteem. Dat geldt zeker ook voor het belastingrecht. Het gelijkheidsbeginsel maakt onderdeel uit van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een belangrijk gevolg van die algemene beginselen is dat de wet- en regelgeving voor iedereen op dezelfde wijze wordt toegepast en dat bepaalde belastingplichtigen niet begunstigend worden behandeld ten opzichte van andere groepen belastingplichtigen. Voor de lichamen die vastgoed exploiteren betekent dit dat zij onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting, ongeacht of zij een nv, bv of woningcorporatie zijn. Daarnaast zijn woningcorporaties, net als andere verhuurders van huurwoningen tot de huurtoeslaggrens, belastingplichtig voor de verhuurderheffing. De wettelijk vastgestelde werkzaamheden die woningcorporaties vervullen zijn geen reden voor een andere fiscale behandeling. Of een andere fiscale behandeling van woningcorporaties gerechtvaardigd is, zal namelijk steeds moeten worden gezien in het licht van de doelstelling van een specifieke maatregel of een specifiek belastingmiddel.

Vraag 3

Erkent u dat de Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) een te rooskleurig beeld schetst van de investeringscapaciteit van woningcorporaties, omdat het model geen rekening houdt met de belastingdruk op nieuwe investeringen?

Antwoord 3

De IBW geeft een vereenvoudigde berekening van de bestedingsruimte voor woningcorporaties. De IBW is dan ook alleen bedoeld om een indicatie van de ruimte bovenop de voornemens van woningcorporaties te geven. Het model houdt geen rekening met de effecten van nieuwe investeringen op de vennootschapsbelasting, maar voor wat betreft de berekeningen rond de Loan-to-Value (die voor het overgrote deel van de woningcorporaties de IBW bepalen) ook niet met de positieve kasstromen vanuit nieuwbouwinvesteringen of de fiscale aftrekbaarheid van een deel van de verbeterinvesteringen. Een meer exacte berekening op deze punten zal niet leiden tot een materieel andere kwantificering van de bestedingsruimte.

Vraag 4

Klopt het dat woningcorporaties maximaal tot de toegestane normen moeten lenen om de investeringscapaciteit van 29 miljard euro te realiseren? Vindt u dat wenselijk? Hoe verhoudt dat zich tot door u genoemde ambitie te streven naar «stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen»?

Antwoord 4

Ja, dit klopt. Zoals ik bijvoorbeeld in mijn brief van 2 oktober 2019² gesteld heb, is het niet mogelijk het volledige bedrag in te zetten. Het is ook niet wenselijk dat de woningcorporatiesector zich maximaal in de schulden steekt doordat elke corporatie tot het eigen maximum leent, omdat daarmee ook de buffers om tegenslagen in de sector op te vangen zouden verdwijnen en er risico's zouden ontstaan voor de achtervangpositie van gemeenten en de rijksoverheid op de WSW-borging van de leningen. Tegelijkertijd geeft de IBW over de gehele sector gemeten de indicatie dat er voor de korte termijn nog ruimte is voor aanzienlijke investeringen. Of de financiële middelen van de woningcorporaties voldoende zijn om ook op (middel)lange termijn de van hen verlangde maatschappelijke opgave te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van hun financiële stabiliteit, zal moeten blijken uit de uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s.³, die voor de zomer naar uw Kamer zullen worden gestuurd.

² Kamerstuk 29 453, nr. 493.

³ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de Hoge Raad voor 2007 nadrukkelijk overwoog dat een waardestijging van de ondergrond de restwaarde niet beïnvloedt omdat deze niet wordt gerealiseerd doordat na sloop weer nieuwbouw wordt gepleegd voor verhuur?

Antwoord 5

Dit arrest⁴ van de Hoge Raad is van belang om te bepalen wat de restwaarde van vastgoed is, hetgeen vervolgens van belang is om de hoogte van de jaarlijkse afschrijvingslasten te bepalen. De in de rechtspraak geformuleerde hoofdregel is dat bij de vaststelling van de restwaarde van vastgoed de waarde van de grond bij het einde van de gebruiksduur van de opstal moeten worden betrokken (dus inclusief een waardestijging van de ondergrond). Dit is alleen anders indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat hij bij het einde van het gebruik van het gebouw niet door verkoop de waardestijging van de grond zal realiseren, maar dat de grond dienstbaar zal blijven aan de bedrijfsuitoefening ter plaatse, zoals bij sloop gevolgd door nieuwbouw.⁵ Het arrest van de Hoge Raad is echter in de praktijk, zoals ook uit de vraagstelling blijkt, met name relevant met betrekking tot situaties van voor 1 januari 2007. Met ingang van die datum is de wet gewijzigd als gevolg waarvan een afschrijvingsbeperking op gebouwen geldt tot de bodemwaarde. De bodemwaarde voor verhuurde gebouwen aan derden bedraagt 100% van de WOZ-waarde.⁶ Deze waarde ligt veelal hoger dan de restwaarde.

Vraag 6

Erkent u dat op het punt van de afschrijving een wezenlijk verschil bestaat tussen woningcorporaties en commerciële beleggers, omdat eerstgenoemde in de praktijk de restwaarde niet realiseert? Erkent u dat de afschrijvingsbeperking daarmee ver verwijderd is geraakt van de realiteit?

Antwoord 6

Zoals ook in de antwoorden 4 en 5 op de Kamervragen over de fiscale straf voor woningcorporaties⁷ is aangegeven is de afschrijvingsbeperking op gebouwen – kort gezegd – ingevoerd omdat de afschrijvingen veelal hoger bleken te zijn dan de werkelijke waardevermindering van het vastgoed. Dit betekende in de praktijk dat door middel van een combinatie van hoge afschrijvingslasten en de vorming van een herinvesteringsreserve langdurig uitstel van belastingheffing kon plaatsvinden.⁸ Zonder deze wetswijziging per 1 januari 2007 zou dit ook vanaf 2008 mogelijk zijn geweest voor woningcorporaties. Naar mijn mening doet de afschrijvingsbeperking dan ook in algemene zin nog steeds recht aan de realiteit. Op grond van deze afschrijvingsbeperking kan vanaf 2007 niet verder worden afgeschreven dan tot de WOZ-waarde. Het maakt hierbij dan ook niet uit of de vastgoedexploitant voornemens is het vastgoed te verkopen, dan wel op enig moment te slopen ten behoeve van nieuwbouw. Dit geldt ook voor woningcorporaties. In vergelijking met commerciële partijen zullen woningcorporaties in de praktijk in een aantal gevallen misschien andere afwegingen maken, waardoor zij mogelijk besluiten om een woning niet te verkopen, zodat zij ook geen restwaarde realiseren. Deze keuze beïnvloedt de fiscale afschrijvingslast niet.

Vraag 7 en 8

Ziet u dat het afwaarderingsverbod hoofdzakelijk woningcorporaties raakt, omdat zij anders dan commerciële partijen in hoge mate onrendabel investeren?

Klopt dat het afwaarderingsverbod leidt tot een hogere druk van de vennootschapsbelasting tijdens de exploitatie, omdat het nemen van verlies wordt uitgesteld?

⁴ Hoge Raad 10 augustus 2007, ECLI:NL:HR:2007:AU3977.

⁵ Deze uitzondering is door de Hoge Raad in 1963 geformuleerd; HR 26 juni 1963, nrs. 14909 en 14991, BNB 1963/266A+B.

⁶ zie ook artikel 3.30a Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷ Ingezonden op 27 maart 2020, zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/27/antwoorden-op-kamervragen-over-het-bericht-de-fiscale-straf-voor-woningcorporaties>.

⁸ Kamerstuk 30 572, nr. 3, p. 34 en nr. 8, p. 7–8.

Antwoord 7 en 8

Met ingang van 2008 is voor de fiscale winstbepaling⁹ een afwaarderingsverbod ingevoerd, waardoor omstandigheden die bekend waren ten tijde van het investeren in het bedrijfsmiddel geen aanleiding zijn voor afwaardering naar lagere bedrijfswaarde. Het verschil tussen de investering en de bedrijfswaarde wordt ook wel aangeduid als de onrendabele top. Zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van het afwaarderingsverbod, is het de vraag of het fiscaal mogelijk was om ook zonder de invoering van deze maatregel bedrijfsmiddelen met een voorzienbaar laag rendement af te waarden naar lagere bedrijfswaarde. De hoofdregel is namelijk dat bedrijfsmiddelen bij aanschaf of voortbrenging fiscaal worden gewaardeerd op de aanschaffings- of voortbrengingskosten. In beginsel zijn deze kosten gelijk aan de bedrijfswaarde van het bedrijfsmiddel. Vervolgens wordt de waardevermindering door gebruik van het bedrijfsmiddel door middel van jaarlijkse afschrijving tot uitdrukking gebracht in de fiscale winstberekening. Een afwaardering volgens goed koopmansgebruik naar lagere bedrijfswaarde direct na aanschaffing of voortbrenging is niet onmogelijk, maar wordt in de jurisprudentie en de literatuur slechts in uitzonderlijke gevallen aangenomen. Uit de jurisprudentie blijkt als uitgangspunt dat de bedrijfswaarde ten minste gelijk is aan hetgeen de ondernemer voor dat bedrijfsmiddel heeft opgeofferd, behoudens uitzonderlijke omstandigheden. In de gevallen dat afwaardering toch werd toegestaan was sprake van bijzondere omstandigheden zoals miskoop, verborgen gebreken, of niet voorziene structurele veranderingen van de afzetmarkt of technologie.¹⁰ Het afwaarderingsverbod is ingevoerd om te voorkomen dat op dit punt discussies en daarmee onzekerheden ontstaan.¹¹ Deze maatregel heeft een generieke werking. Dat wil zeggen dat het afwaarderingsverbod geldt voor alle ondernemingen die inkomstenbelasting- of vennootschapsbelastingplichtig zijn en voor alle bedrijfsmiddelen (dus niet alleen woningen). Dat betekent dat niet alleen woningcorporaties onder de reikwijdte van de maatregel vallen, maar ook commerciële partijen. In de praktijk zullen woningcorporaties waarschijnlijk eerder tegen deze beperking aanlopen dan commerciële partijen ten aanzien van hun woningen, omdat het rendement dat wordt behaald met de sociale verhuur doorgaans lager is dan het rendement dat wordt behaald met de commerciële verhuur. Zoals ook in het antwoord op vraag 1 aangegeven komen woningcorporaties, vanwege hun activiteiten in het kader van de aan hen opgedragen Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), in aanmerking voor compensatie waarvoor commerciële partijen niet in aanmerking komen. Dit afwaarderingsverbod leidt er daarnaast enkel toe dat het onrendabele deel van de investeringen niet in één keer ten laste van de fiscale winst wordt gebracht, maar wel kan worden afgeschreven tot de WOZ-waarde. Het onrendabele deel van de investeringen komt jaarlijks tot uitdrukking in de afschrijvingslasten en in lagere huuropbrengsten en leidt daarmee tot een lagere belastbare winst of zelfs een verlies.¹²

Vraag 9

Kunt u technisch uiteenzetten welke uitzonderingsmogelijkheden worden geboden op de Europese richtlijn die ten grondslag ligt aan de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) 1?

Antwoord 9

Voor de implementatie van de earningsstrippingmaatregel is in ATAD¹³ een minimumstandaard opgenomen. ATAD1 kent een aantal uitzonderingen, maar biedt EU-lidstaten tevens de expliciete mogelijkheid om te kiezen voor (verdergaande) maatregelen die aansluiten bij het betreffende nationale vennootschapsbelastingstelsel en de daarbij geconstateerde wijze van

⁹ Artikel 3.29c Wet inkomstenbelasting 2001 en het Belastingplan 2008. Deze bepaling geldt ook voor de winstbepaling in de vennootschapsbelasting.

¹⁰ Kamerstuk 31 205 en 31 206, C, p. 15–16.

¹¹ Kamerstuk 31 205, nr. 3, p. 38.

¹² Kamerstuk 31 205, nr. 3, p. 37–38.

¹³ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 234/26).

belastingontwijking. Ten aanzien van de earningsstrippingmaatregel biedt ATAD1 verschillende keuzes die ik hierna kort zal toelichten. Ten eerste staat ATAD1 een zogenoemde groepsuitzondering toe in de earningsstrippingmaatregel. Op grond van de groepsuitzondering blijft het saldo aan renten aftrekbaar indien of voor zover – kort gezegd – de financieringsratio van de belastingplichtige op basis van een eigenvermogenstoets, onderscheidenlijk een EBITDA-uitzondering, niet afwijkt van de financieringsratio van de (internationale) groep (het concern) waartoe de belastingplichtige behoort. Dit betreft dus geen uitzondering voor een bepaalde sector. Ten tweede is in ATAD1 een uitzondering opgenomen voor op zichzelf staande entiteiten. Het gaat om entiteiten die – kort gezegd – geen gelieerd lichaam of gelieerde natuurlijke personen hebben.¹⁴ Ten slotte biedt ATAD1 de mogelijkheid om financiële ondernemingen en langlopende openbare-infrastructuurprojecten uit te zonderen voor de toepassing van de earningsstrippingmaatregel. Bij de laatste uitzondering gaat het om infrastructurele projecten die het algemeen belang dienen. Zoals ook uit de parlementaire geschiedenis bij de implementatie van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 blijkt, heeft Nederland met die maatregel een aanvullend doel. Naast het tegengaan van belastingontwijking wil Nederland eveneens dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt.¹⁵ Om die reden is de earningsstrippingmaatregel in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 (als minimumstandaard) vereist doordat deze niet is voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor op zichzelf staande entiteiten. Hierdoor is de earningsstrippingmaatregel een generieke maatregel en gericht op alle vennootschapsbelastingplichtigen, waaronder dus ook woningcorporaties. Dit kabinet heeft er daarnaast niet voor gekozen om een uitzondering op te nemen voor financiële ondernemingen, omdat banken en verzekeraars doorgaans niet geraakt worden door de earningsstrippingmaatregel. Om die reden is per 1 januari 2020 een minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars ingevoerd. Het kabinet heeft er wel voor gekozen om, binnen die strenge implementatie op basis van ATAD1, een uitzondering op te nemen voor al bestaande Publiek-Private Samenwerking (PPS)-projecten die verband houden met openbare-infrastructuurprojecten.

Vraag 10

Betekent uw antwoord op vraag 7 van de Kamervragen over de fiscale straf voor woningcorporaties, waarin u schrijft dat DG Concurrentie van de Europese Commissie zegt dat lidstaten zelf een standpunt mogen innemen over uitzonderingen voor woningcorporaties, dat Nederland een uitzondering kan maken voor woningcorporaties, als Nederland zelf bereid zou zijn dat te doen?

Antwoord 10

Nee. Zoals in het antwoord op vraag 9 van deze Kamervragen aangegeven biedt ATAD1 een mogelijkheid om langlopende openbare-infrastructuurprojecten uit te zonderen voor de toepassing van de earningsstrippingmaatregel. De vraag is wat onder het begrip «langlopende openbare-infrastructuurprojecten» moet worden verstaan. Het Europese recht kent geen heldere, eenduidige definitie van dit begrip. Gelijktijdig stelt ATAD1 dat door gebruikmaking van deze uitzondering geen verboden staatssteun mag worden verleend. Dat betekent dat Nederland een eigen invulling moet geven aan dat begrip, zonder dat met de invulling een staatssteunrisico wordt gecreëerd. Het is dan ook de vraag of een corporatiewoning onder dat begrip «langlopende openbare infrastructuurprojecten» kan worden gebracht. Het kabinet beantwoordt die vraag ontkennend. Naar de mening van het kabinet kunnen de activiteiten van woningcorporaties niet als langlopende openbare-infrastructuurprojecten, zoals bedoeld in ATAD1, beschouwd worden. Bij openbare-infrastructuurprojecten moet in het bijzonder gedacht worden aan projecten waarmee voorzieningen worden gerealiseerd die zijn bestemd voor

¹⁴ Kamerstuk 35 030, nr. 3, p. 11.

¹⁵ Kamerstuk 35 030, nr. 3, p. 9.

algemeen en gemeenschappelijk gebruik, zoals wegen, bruggen en tunnels.¹⁶ Corporatiewoningen zijn niet bestemd voor algemeen en gemeenschappelijk gebruik. Naar de mening van het kabinet biedt ATAD1 daarom geen ruimte om woningcorporaties onder de uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten te brengen. In de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is hiervoor dus geen uitzondering opgenomen.

Vraag 11

Hoe verhoudt de ambitie dat eigen vermogen en vreemd vermogen meer gelijk worden behandeld zich tot de wettelijke opdracht voor woningcorporaties om zo veel mogelijk te investeren en dus veel vreemd vermogen aan te trekken, terwijl de opbrengsten gezien het oogmerk en de doelstelling van corporaties beperkt zijn ten opzichte van de rentelast?

Antwoord 11

De earningsstrippingmaatregel heeft, zoals hiervoor in het antwoord op vraag 9 ook al aangegeven, naast het tegengaan van belastingontwijking als doel om eveneens een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen te bereiken. De earningsstrippingmaatregel is daarom vormgegeven als een generieke renteaftrekbeperking. Woningcorporaties hebben maar zeer beperkt de mogelijkheid de extra afdrachten door aanpassingen in hun bedrijfsmodel te mitigeren of voorkomen. Het terugbrengen van het vreemd vermogen kan praktisch alleen door minder te investeren of meer te verkopen. Deze kabinetsperiode heeft het kabinet verschillende lastenverlichtende maatregelen getroffen voor verhuurders, waaronder de corporatiesector, onder andere door middel van een verlaging van de verhuurderheffing.¹⁷ Het kabinet onderzoekt of woningcorporaties ook op middellange en lange termijn voldoende ruimte hebben voor de benodigde investeringen. De resultaten van dit onderzoek worden naar verwachting voor de zomer aan uw Kamer gestuurd.

Vraag 12

Met welk bedrag is de belastingdruk op woningcorporaties in de praktijk toegenomen als gevolg van ATAD? Is dit bedrag volledig en structureel gecompenseerd?

Antwoord 12

Met ingang van 1 januari 2019 is de earningsstrippingmaatregel in werking getreden. Omdat de aangiften vennootschapsbelasting over 2019 veelal nog niet zijn ingediend, is het niet mogelijk om op korte termijn meer inzicht te geven in het feitelijke effect van de earningsstrippingmaatregel op de vennootschapsbelastingdruk van woningcorporaties. De Tweede Kamer is reeds eerder geïnformeerd over de verwachte effecten, welke ook zijn opgenomen in de tabel van antwoord 13. Het verkrijgen van dieper, feitelijk inzicht vergt nadere analyse, waarvoor aangiften vennootschapsbelasting over meerdere (en op dit moment ook nog toekomstige) jaren nodig zijn. Er zijn verschillende maatregelen getroffen die een compenserend effect hebben voor verhuurders, waaronder woningcorporaties t.o.v. het nadelige effect van de earningsstrippingmaatregel. Zo is vanaf 2019 het tarief van de verhuurderheffing verlaagd en is een heffingsvermindering voor verduurzaming geïntroduceerd. Vanaf 2020 is daar een heffingsvermindering voor nieuwbouw en een vrijstelling voor tijdelijke woningen bijgekomen. De voornoemde maatregelen in de verhuurderheffing gelden voor alle verhuurders van sociale huurwoningen. De heffingsvermindering is een gedeeltelijke compensatie voor de investering die de verhuurders van sociale huurwoningen als aparte DAEB opgelegd hebben gekregen. Daarnaast profiteren woningcorporaties, net als andere vennootschapsbelastingplichtigen, vanaf 2021 van de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief van 25% naar 21,7%.

¹⁶ Naar de mening van het kabinet kan een gebouw niet worden aangemerkt als een langlopend openbaar-infrastructuurproject. Zie ook artikel XXVII van de Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 31 december 2018 tot wijziging van enige uitvoeringsregelingen op het gebied van belastingen en toeslagen (Stcrt. 2018, 72059).

¹⁷

Vraag 13

Kunt u uitgesplitst per maatregel aangeven met welke bedragen de jaarlijkse belasting voor woningcorporaties is gestegen dan wel gedaald als gevolg van de verhuurderheffing, heffingsverminderingen, ATAD en de vennootschapsbelasting?

Antwoord 13

In de brief Indicatieve bestedingsruimte Woningcorporaties is aangegeven dat in 2018 door de sector € 1.657 miljoen aan verhuurderheffing betaald is. Toentertijd was de verwachting dat deze zou doorstijgen naar € 1.891 miljoen in 2023.¹⁸ Vanwege de coronacrisis is het echter onzeker of dit bedrag ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Ook is in die brief aangegeven dat over het belastingjaar 2018 voor in totaal een bedrag aan € 505 miljoen aan vooral voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting is opgelegd. De bedragen in de voorlopige aanslag vennootschapsbelasting zijn gebaseerd op eigen inschattingen van de woningcorporatie zelf dan wel de inschattingen die door de Belastingdienst zijn gemaakt aan de hand van de gemiddelde belastbare bedragen over de voorgaande jaren. Het totaal te betalen definitieve bedrag aan vennootschapsbelasting over 2018 voor alle woningcorporaties is daarom nog niet bekend.

In de onderstaande tabel zijn de verwachte effecten van de maatregelen die deze kabinetsperiode zijn en nog zullen worden genomen op de fiscale lastendruk van woningcorporaties (in miljoenen euro's) opgenomen, waarbij een minbedrag betekent dat er sprake is van een lastenverlichting.

	2019	2020	2021	Struc
Effect earningsstrippingmaatregel uit ATAD1	102	144	193	353
Tariefverlaging vennootschapsbelasting	0	0	- 66	- 89
Heffingsvermindering verduurzaming in de verhuurderheffing	- 26	- 52	- 78	- 104
Tariefverlaging verhuurderheffing	- 100	- 100	- 100	- 100
Heffingsvermindering nieuwbouw in de verhuurderheffing		- 100	- 100	- 100
Totaal	- 24	- 108	- 151	- 40

Vraag 14

Bent u van mening dat toetsing van de fiscale afwaardering door middel van de verkoopfictie aansluit bij de praktijk waarin woningcorporaties de woning slopen en vervolgens nieuwbouw plaatsvindt? Welke financiële consequenties heeft dit voor woningcorporaties?

Antwoord 14

Woningcorporaties kunnen ten behoeve van hun wettelijk vastgestelde werkzaamheden woningen verkopen, aankopen, renoveren, dan wel slopen en vervangen door nieuwbouw. De financiële consequenties zullen hierbij een onderdeel van het besluitvormingsproces vormen. Voor de fiscale toerekening van baten en lasten uit voornoemde activiteiten is met name goed koopmansgebruik bepalend. Goed koopmansgebruik is een open norm en geldt voor alle belastingplichtigen om de in een jaar genoten winst te bepalen. Bij invulling van deze norm wordt veelal aangesloten bij hetgeen in de bedrijfseconomie gebruikelijk is. Op basis van goed koopmansgebruik is het onder omstandigheden mogelijk om in een situatie van sloop gevolgd door nieuwbouw de boekwaarde van de te slopen opstal af te waarderen tot de lagere bedrijfswaarde van de woning. Deze lagere bedrijfswaarde van de verhuurde woning komt overeen met de highest-and-best-use waarde, zoals die bij taxaties (van vastgoed) wordt gebruikt, verhoogd met overdrachtskosten.¹⁹ Bij zo'n samenstel van feiten geldt dit voor iedere belastingplichtige, dus ook voor woningcorporaties.

¹⁸ Kamerstuk 29 453, nr. 493.

¹⁹ Zie HR 11-12-1985, ECLI:NL:PHR:1985:AW8138 en recent Rb. Den Haag, 21-03-2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3312.

Vraag 15

Wat is uw opvatting over de onderhoudsvoorziening die woningcorporaties kunnen vormen? Wat zijn de gevolgen van het besluit dat u hierover heeft genomen?

Antwoord 15

Woningcorporaties kunnen, net als elke andere belastingplichtige, binnen de kaders van goed koopmansgebruik een voorziening voor onderhoud vormen. Op grond van de jurisprudentie²⁰ gelden drie cumulatieve eisen voor het vormen van zo'n passiefpost: de uitgaven moeten hun oorsprong vinden in feiten en omstandigheden, die zich in de periode voorafgaande aan de balansdatum hebben voorgedaan (*oorsprongseis*); en ook overigens aan die periode kunnen worden toegerekend (*toerekeningseis*); en er een redelijke mate van zekerheid bestaat dat zij zich zullen voordoen (*zekerheidseis*). In een recent geactualiseerd beleidsbesluit²¹ heb ik enige handvatten aangereikt voor de vorming van een voorziening binnen goed koopmansgebruik. Daarbij worden voorbeelden gegeven waaronder een voorbeeld «voorziening groot onderhoud». Uit de voorbeelden blijkt dat het vormen van een voorziening afhankelijk is van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Indien de onderhoudswerkzaamheden leiden tot verhoudingsgewijs aanzienlijke toekomstige onderhoudsuitgaven in een jaar – een eenmalige piek in de uitgaven – en ook aan de overige voorwaarden voldaan wordt, dan is het vormen van een voorziening in beginsel mogelijk. Op deze wijze worden deze onderhoudsuitgaven meer gelijkmatig toegerekend aan de jaren voorafgaand aan het jaar waarin de onderhoudswerkzaamheden worden verricht. Indien echter een verhuurder van vastgoed (dus ongeacht of dit een woningcorporatie is) elk jaar qua omvang vergelijkbare onderhoudsuitgaven heeft, zal er bij die belastingplichtige geen sprake zijn van zo'n uitgavenpiek, waardoor het vormen van een onderhoudsvoorziening niet aan de orde is. De onderhoudsuitgaven worden dan immers al gelijkmatig verdeeld over de jaren. Genoemd beleidsbesluit behandelt meer aspecten en voorbeelden, waarmee eenheid in beleid en duidelijkheid voor de uitvoering wordt gegeven over de vorming van passiefposten binnen goed koopmansgebruik.

Vraag 16

Bent u bereid de houding van de Belastingdienst ten aanzien van de afwaardering voor sloop en de toepassing van de onderhoudsvoorziening te heroverwegen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16

De werkwijze van de Belastingdienst is er op gericht om via eenheid van beleid en uitvoering belastingplichtigen – waaronder woningcorporaties – binnen wet- en regelgeving en jurisprudentie in gelijke situaties gelijk te behandelen. Deze gelijke behandeling geldt ook voor het toezicht op onderhoudsvoorzieningen en afwaarderingen voor sloop gevolgd door nieuwbouw. Ik zie derhalve geen reden waarom de Belastingdienst een andere houding zou moeten aannemen.

Vraag 17

Erkent u dat de vennootschapsbelasting door de drie ficties op het gebied van de afschrijfbepanking, het verbod op aftrek van onrendabele investeringen en verbod op afwaardering gesloopte woningen meer het karakter krijgt van een kasstroombelasting dan een belasting op het resultaat? Hoe verhoudt dit zich tot het principe dat de realiteit en voorzichtigheid zouden moeten prevaleren?

²⁰ Zie het zogenoemde Baksteenarrest: Hoge Raad, 26 augustus 1998, nr. 33 147, ECLI:NL:HR:1998:AA2555.

²¹ Besluit van 26 februari 2020, nr. 2019–129344, Stcrt. 2020–14287.

Antwoord 17

Nee. De fiscale jaarwinst wordt bepaald aan de hand van goed koopmansgebruik, waaraan onder andere het realiteitsbeginsel en het voorzichtigheidsbeginsel ten grondslag liggen. De mogelijkheden die er zijn om bedrijfsmiddelen af te waarderen naar lagere bedrijfswaarde, bijvoorbeeld in geval van sloop, zijn gebaseerd op goed koopmansgebruik en zijn dus in overeenstemming met deze beginselen. Het klopt dat in de fiscale wetgeving door middel van de afschrijvingsbeperking op gebouwen en het verbod op afwaardering van de onrendabele top van een investering een uitzondering wordt gemaakt op goed koopmansgebruik en dus ook op het realiteits- en het voorzichtigheidsbeginsel. Naar mijn mening zorgen de twee genoemde wettelijke uitzonderingen er echter niet voor dat de vennootschapsbelasting²² daarmee een ander karakter krijgt dan een belasting op basis van de winst, omdat deze nog steeds als hoofdregel wordt bepaald aan de hand van goed koopmansgebruik.

Vraag 18

Klopt het dat de Belastingdienst afspraken maakt met individuele woningcorporaties over de toepassing van eerder genoemde ficties? Zo ja, vindt u het wenselijk dat organisaties met vergelijkbare taken en doelstellingen verschillend worden behandeld?

Antwoord 18

Ik vind het in beginsel niet wenselijk dat organisaties met vergelijkbare taken en doelstellingen in gelijke gevallen verschillend worden behandeld. Alle belastingplichtigen, dus ook woningcorporaties, kunnen in vooroverleg treden met de Belastingdienst, zoals verwoord is in onderdeel 3 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht²³. De toepassing van het fiscale recht op de voorgelegde relevante feiten en omstandigheden zal vervolgens tot een standpunt kunnen leiden, dat vastgelegd wordt. Vooroverleg kan bijvoorbeeld gaan over de zogenoemde onrendabele top, de afschrijvingsbeperking en over het afwaarderen naar lagere bedrijfswaarde. Daarbij ziet de Belastingdienst er op toe dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Vraag 19

Kunt u aangeven hoeveel woningcorporaties in 2006 en 2008 zogenaamde vaststellingsovereenkomsten hebben getekend? Wat waren de voordelen van deze overeenkomsten?

Antwoord 19

Voor 2006 waren woningcorporaties de facto subjectief vrijgesteld in de vennootschapsbelasting. Met ingang van 2006 zijn woningcorporaties slechts vrijgesteld in de vennootschapsbelasting voor de verhuur van sociale woningen en maatschappelijk vastgoed. Hiermee werden zij belastingplichtig voor met name hun projectontwikkelactiviteiten en de verhuur van woningen boven de huurtoeslaggrens. Met ingang van 2008 is ook deze vrijstelling vervallen en zijn woningcorporaties volledig belastingplichtig. De zogenoemde VSO1 (de vaststellingsovereenkomst die ziet op de aangepaste wetgeving over 2006 en 2007) en VSO2 (die ziet op de volledige belastingplicht vanaf 2008) zijn door 97%, respectievelijk 86%²⁴ van de woningcorporaties getekend. Beide vaststellingsovereenkomsten zijn modelovereenkomsten opgesteld door Aedes²⁵ en de Belastingdienst samen. Door ondertekening van de vaststellingsovereenkomst werd verdere discussie vermeden en ontstond duidelijkheid en zekerheid over een aantal zaken dat verband houdt met de aanvang van de belastingplicht, zoals de waarde van de woningen op de fiscale openingsbalans. Zodoende werden tijdrovende en kostbare taxaties voorkomen. Tevens zijn de moties Tang c.s.²⁶ en Essers c.s.²⁷ in de vaststellingsovereenkomst uitgewerkt. Door het aangaan van de vaststellingsovereenkomst konden de woningcorporaties zich richten op hun huisvestingstaak

²² Dit geldt eveneens voor winst uit onderneming in de inkomstenbelasting.

²³ Besluit van 9 mei 2017, nr. 2017-1209, Stcrt 2017-28270.

²⁴ Kamerstuk 31 205 en 31 206, S.

²⁵ Aedes is de branchevereniging van de woningcorporaties.

²⁶ Kamerstuk 31 205 en 31 206, nr. 47.

²⁷ Kamerstuk 31 205 en 31 206, I en P.

in plaats van individueel met de Belastingdienst over hun fiscale positie in dispuut te moeten gaan; die duidelijkheid en zekerheid was zowel in het belang van de woningcorporaties als de Belastingdienst.

Vraag 20

Deelt u de analyse dat de huidige fiscale behandeling van woningcorporaties ertoe leidt dat zij terughoudend zijn met investeringen? Deelt u de opvatting dat dit onwenselijk is in het licht van de grote opgave om voldoende betaalbare woningen te realiseren?

Antwoord 20

Corporaties hebben de komende jaren een belangrijke bijdrage te leveren aan het terugdringen van het tekort aan sociale huurwoningen, bovenop de opgave voor renovatie, sloop/nieuwbouw en verduurzaming. Het is van belang dat de financiële middelen van corporaties in balans zijn met hun maatschappelijke opgaven. Voor de korte termijn hebben corporaties nog leenruimte om extra investeringen te doen, bovenop bestaande plannen. Of dit ook voor de (middel)lange termijn zo blijft, wordt in kaart gebracht naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. Naar verwachting worden de resultaten voor de zomer aan uw Kamer gestuurd.

Vraag 21

Ziet u dat woningcorporaties extra kwetsbaar zijn geworden voor toekomstige rentestijgingen als gevolg van bovengenoemde ficties en uitvoeringspraktijk? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 21

Een eventuele toekomstige rentestijging heeft in algemene zin tot gevolg dat de rentelasten op leningen zullen stijgen. Dit heeft voor ondernemingen die met relatief veel vreemd vermogen zijn gefinancierd een negatieve invloed op de liquiditeitspositie en op de (fiscale) winst van de onderneming. Daarnaast kunnen zij, als gevolg van de invoering van de earningsstrippingmaatregel per 1 januari 2019, fiscaal minder rente als kosten in aftrek brengen van de fiscale winst. Dit geldt ook voor woningcorporaties. Dit staat naar mijn mening los van de bovengenoemde ficties (het afwaarderingsverbod voor de onrendabele top, de afschrijvingsbeperking voor gebouwen en de afwaardering naar lagere bedrijfswaarde bij sloop gevolgd door nieuwbouw) en de uitvoeringspraktijk.

Vraag 22

Deelt u de opvatting dat goed investeringsgedrag van woningcorporaties eenvoudig en doeltreffend beloond kan worden door de herbestedingsreserve opnieuw in te voeren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 22

Ik deel die opvatting niet. De herbestedingsreserve was bedoeld voor lichamen opgericht voor een algemeen maatschappelijk of sociaal belang. Achtergrond van deze bepaling was te voorkomen dat professionele culture instellingen zoals toneelgezelschappen, orkesten, musea en andere stichtingen of verenigingen waarbij een algemeen maatschappelijk of sociaal belang op de voorgrond staat (zoals scouting, dorpshuizen, amateur sportverenigingen en toneelverenigingen) ongewild tegen belastingheffing aan zouden lopen. Dit zou zich kunnen voordoen wanneer zij overschotten in het ene jaar behalen, terwijl die geoormerkt zijn voor specifieke investeringen in een volgend jaar. Hierbij kan gedacht worden aan de aanschaf van nieuwe instrumenten, een aanbouw, een tentoonstelling of een toernooi. Door middel van het vormen van een herbestedingsreserve konden instellingen gerealiseerde winsten aan de reserve doteren mits aan alle voorwaarden werd voldaan. Dit leidde feitelijk – en zoals beoogd – tot uitstel van belastingheffing. Ingeval de reserve conform de wettelijk gestelde voorwaarden werd aangewend, zou het zelfs mogelijk tot afstel van belastingheffing kunnen leiden. In de praktijk werd door de genoemde doelgroepen niet veel gebruikgemaakt van de herbestedingsreserve, maar wel door andere instellingen waarvoor de bepaling niet bedoeld was. Om die reden is de (her)bestedingsreserve per 1 januari 2012 meer toegespitst op de doelgroepen waarvoor deze is bedoeld. Bij de wijziging per 1 januari 2012 is expliciet

opgenomen dat de bestedingsreserve is bedoeld voor projecten en bedrijfsmiddelen die binnen de onderneming worden aangewend. Hieronder vallen niet aan derden ter beschikking gestelde onroerende zaken.²⁸ Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om woningcorporaties uit te zonderen voor de toepassing van de (her)bestedingsreserve. Hierbij is mede van belang dat er naast woningcorporaties ook andere verhuurders van woningen actief zijn, die ook voor 1 januari 2012 geen gebruik konden – en nu ook geen gebruik kunnen – maken van een dergelijke faciliteit. Ten slotte ben ik van mening dat de huidige fiscale winstbepaling op grond van goed koopmansgebruik voldoende rekening houdt met het investeringsgedrag van belastingplichtigen, waaronder woningcorporaties, bijvoorbeeld doordat – onder voorwaarden – gebruik kan worden gemaakt van een herinvesteringsreserve.

²⁸ Kamerstuk 33 003, nr. 3, p. 17.