

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

2261

Vragen van het lid **Nijboer** (PvdA) aan de Minister voor Milieu en Wonen en de Staatssecretaris van Financiën over *de fiscale straf voor woningcorporaties* (ingezonden 2 maart 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister van Milieu en Wonen (ontvangen 27 maart 2020).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Sociale woningbouw wordt fiscaal afgestraft»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de opvatting van de auteurs dat goed investeringsgedrag door woningcorporaties wordt gestraft in plaats van gestimuleerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Woningcorporaties worden fiscaal niet anders behandeld dan andere ondernemingen. Zo zijn woningcorporaties integraal vennootschapsbelastingplichtig. Daarnaast zijn woningcorporaties, net als andere verhuurders van huurwoningen tot de huurtoeslaggrens, onderworpen aan de verhuurderheffing. Vanwege hun activiteiten in het kader van de aan hen opgedragen Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) ontvangen woningcorporaties een aantal steunmaatregelen (compensaties). Deze steunmaatregelen (compensaties) betreffen overheidsgaranties voor leningen uit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), projectsteun, saneringssteun en de verkoop van grond door gemeenten onder de marktprijs. Op dit moment hebben woningcorporaties voldoende middelen om hun investeringsvoornemens te realiseren. Zoals bleek uit de Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) 2019² van oktober 2019 hebben de gezamenlijke woningcorporaties nog ruimte voor € 29 miljard extra investeringen voor sociale

¹ Het Financieele Dagblad, 27 februari 2020

² Kamerstuk 29 453, nr. 493.

nieuwbouw. Bovendien mag verwacht worden dat woningcorporaties nog ruimte hebben omdat hun eigen voornemens om te investeren voor minder dan twee derde deel zijn gerealiseerd. Of de financiële middelen van de woningcorporaties voldoende zijn om ook op langere termijn de van hen verlangde maatschappelijke opgave te realiseren zal moeten blijken uit de uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s.³, welke voor de zomer naar uw Kamer zullen worden gestuurd. De fiscale lasten en andere lasten zullen een integraal onderdeel van dit onderzoek vormen. Voor de bespreking van specifiek aangehaalde maatregelen verwijs ik naar de antwoorden op vragen 4 en 5.

Vraag 3

Deelt u de mening dat sociale huurwoningen een belangrijke rol spelen in de Volkshuisvesting, juist ook om betaalbare huurwoningen te realiseren voor mensen met lagere en middeninkomens, en te zorgen voor leefbare en gemengde wijken? Deelt u dan ook de opvatting dat het niet de bedoeling is dat woningcorporaties op grote schaal woningen verkopen?

Antwoord 3

Ja, de sociale woningvoorraad is belangrijk voor de volkshuisvesting, zeker voor mensen met lagere inkomens. Woningcorporaties verhuren daarom vrijkomende sociale huurwoningen voor meer dan 99% opnieuw als sociale huurwoning. Woningcorporaties kunnen echter goede redenen hebben binnen de lokale situatie om woningen te verkopen of te liberaliseren. Bijvoorbeeld voor een gemengde samenstelling van de woningvoorraad in wijken, de behoefte aan middenhuur, het bieden van een mogelijkheid aan zittende huurders om hun woning te kopen of het genereren van investeringsvermogen voor de bouw van nieuwe sociale huurwoningen. Hierover maken woningcorporaties op lokaal niveau prestatieafspraken met gemeenten en huurdersorganisaties.

Vraag 4, 5

Waarom worden sociale huurwoningen afgeschreven tot de hoge WOZ-waarde? Zou het in het licht van de volkshuisvestelijke taak van woningcorporaties en de ambitie om woningen te exploiteren tot het einde van de levensduur niet rechtvaardiger zijn om af te schrijven tot de restwaarde? Waarom worden woningcorporaties belast voor winsten die zij nooit kunnen maken, omdat de afschrijvingsmogelijkheden beperkt zijn en zij het onrendabele deel van investeringen niet in één keer ten laste van de fiscale winst mogen brengen?

Antwoord 4, 5

De afschrijvingsbeperking voor gebouwen is in 2007 ingevoerd en geldt voor belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting, waaronder dus ook woningcorporaties. Deze maatregel is – kort gezegd – ingevoerd omdat bleek dat de afschrijvingen op onroerend goed veelal hoger bleken te zijn dan de werkelijke waardevermindering van het onroerend goed. 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.⁴ Dit geldt ook voor woningcorporaties. Op basis van goed koopmansgebruik moeten de uitgaven namelijk worden toegerekend aan de jaren waarin deze worden benut. Voor een deel van de woningen die woningcorporaties beheren geldt dat reeds ten tijde van de aanschaf bekend is dat de huuropbrengsten relatief laag zijn in verhouding tot de gedane investeringen. Dit zogenoemde onrendabele deel van de investeringen komt jaarlijks tot uitdrukking in lagere huuropbrengsten en leidt daarmee tot een lagere belastbare winst of zelfs een verlies.⁵ Het onrendabele deel van de investeringen komt dus wel, zij het niet in één keer, ten laste van de fiscale winst. Ook hier betreft het, net als de

³ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52.

⁴ Kamerstuk 30 572, nr. 3, p. 34 en nr. 8, p. 7–8.

⁵ Kamerstuk 31 205, nr. 3, p. 37–38.

genoemde afschrijvingsbeperking, een generieke maatregel die geldt voor alle ondernemingen en die niet is beperkt tot woningcorporaties.⁶ Beide maatregelen leiden er vervolgens niet toe dat belastingplichtigen – woningcorporaties daaronder begrepen – worden belast voor winsten die zij nooit maken, maar leiden er enkel toe dat de eventuele lasten fiscaal op een later moment in aanmerking worden genomen dan in de commerciële jaarrekening. Zowel de afschrijvingsbeperking als het niet kunnen afboeken van de onrendabele top zijn wettelijke bepalingen, die al van kracht waren, voordat de woningcorporaties in 2008 vennootschapsbelastingplichtig werden.

Vraag 6

Waarom worden woningcorporaties nog steeds niet volledig gecompenseerd voor de ATAD-richtlijn, zoals u heeft toegezegd?

Antwoord 6

De mate waarin voordeel is verleend hangt niet een-op-een samen met het nadeel dat woningcorporaties door de invoering van de earningsstrippingmaatregel, een generieke renteaftrekbeperking in de vennootschapsbelasting die voortvloeit uit ATAD⁷, ervaren. Het kabinet houdt goed de vinger aan de pols voor wat betreft de financiële gezondheid van woningcorporaties, waarbij ook oog is voor het fiscale stelsel. Om die reden heeft het kabinet verschillende maatregelen getroffen waarmee het effect van de earningsstrippingmaatregel voor woningcorporaties wordt gemitigeerd. 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 compenserende maatregelen in de verhuurderheffing gelden voor alle verhuurders van sociale huurwoningen. Daarnaast profiteren woningcorporaties, net als andere vennootschapsbelastingplichtigen, vanaf 2021 van de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief van 25% naar 21,7%.

Op basis van het huidige beeld heeft de corporatiesector als geheel, rekening houdend met het geheel aan maatregelen en ontwikkelingen in belastingafdrachten, vooralsnog voldoende financiële ruimte om bijvoorbeeld investeringen te kunnen doen. Uit het onderzoek naar aanleiding van de motie Ronnes c.s. zal moeten blijken in welke mate de corporatiesector financieel in staat is de van haar gewenste investeringen in nieuwbouw en duurzaamheid te realiseren.

Vraag 7

Gaat u bij de Europese Commissie een uitzondering bedingen voor woningcorporaties? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

De Nederlandse implementatie van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 heeft – naast de bestrijding van belastingontwijking – vooral tot doel dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt. De earningsstrippingmaatregel is gericht op alle vennootschapsbelastingplichtigen, waaronder dus ook woningcorporaties. Het voorgaande laat onverlet dat het kabinet ook binnen die strenge implementatie op basis van ATAD1 ruimte houdt voor het maken van specifieke uitzonderingen. In dit kader is de in ATAD1 vervatte uitzondering voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten van belang. Vraagpunt is echter 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

⁶ Kamerstuk 31 205, nr. 3, p. 37–38 en nr. 9, p. 61.

⁷ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 234/26)

ook de vraag of een corporatiewoning onder dat begrip 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 beschouwd worden. Bij openbare-infrastructuurprojecten moet in het bijzonder gedacht worden aan projecten waarmee voorzieningen worden gerealiseerd die zijn bestemd voor algemeen en gemeenschappelijk gebruik, zoals wegen, bruggen en tunnels. 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.

Zoals ook eerder aan uw Kamer gerapporteerd is er desalniettemin, mede na ambtelijk overleg met Aedes en ondanks de genoemde bedenkingen, nagegaan of de diensten van de Europese Commissie ruimte zien om binnen ATAD1 te voorzien in een specifieke uitzondering voor woningcorporaties – op basis van de in ATAD1 geboden uitzonderingsmogelijkheid voor langlopende openbare-infrastructuurprojecten – zonder daarbij in strijd te handelen met het staatssteunverbod. In dat kader is in december 2017 een vraag voorgelegd via een besloten internetportaal (State aid Wiki) waarmee lidstaten informeel vragen over staatssteun kunnen voorleggen aan DG Concurrentie van de Europese Commissie (DG Comp). Aan DG Comp is – kort gezegd – gevraagd of sociale woningbouw kan worden aangemerkt als een langlopend openbaar-infrastructuurproject. In februari 2018 is als antwoord gekomen dat DG Comp daarover geen uitsluitsel geeft. Het is – kort gezegd – aan de lidstaat zelf om daar een standpunt over in te nemen en daarbij merkt DG Comp op dat de lidstaten – uiteraard – geen verboden staatssteun mogen verlenen. Zoals aangegeven is het standpunt van het kabinet dat sociale woningbouw niet is aan te merken als een langlopend openbaar-infrastructuurproject. Het kabinet ziet derhalve geen mogelijkheid om binnen de earningsstrippingmaatregel een uitzondering te bedingen voor woningcorporaties. Als die mogelijkheid al zou hebben bestaan, had dat bovendien ook moeten worden afgewogen tegen het met de earningsstrippingmaatregel na te streven doel dat eigen vermogen en vreemd vermogen voor alle vennootschapsbelastingplichtigen fiscaal meer gelijk wordt behandeld. Zie ook het antwoord op vraag 8.

Vraag 8

Deelt u de opvatting dat het argument, dat financiering met eigen vermogen moet worden gestimuleerd, niet valide is in het geval van woningcorporaties, omdat zij met opzet aangewezen zijn op langlopende leningen?

Antwoord 8

De earningsstrippingmaatregel is een generieke maatregel die gericht is op alle vennootschapsbelastingplichtigen, waaronder dus ook woningcorporaties. Een in beginsel niet wettelijk gelimiteerde stimulans om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren, leidt naar de mening van het kabinet onder meer tot grotere faillissementsrisico's. Met een robuuste earningsstrippingmaatregel, zonder uitzonderingen, wordt dit bestreden en wordt de schokbestendigheid van de Nederlandse economie groter. Dat levert stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen op, zeker bij tegenslag. Dat geldt ook voor woningcorporaties. Een uitzondering maken voor woningcorporaties, zoals ook aangegeven bij vraag 7, is naar de mening van het kabinet niet mogelijk. Ten slotte wordt opgemerkt dat de fiscale lasten van woningcorporaties inclusief de effecten van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1, onderdeel uitmaken van het bij het antwoord op vraag 6 genoemde onderzoek (naar aanleiding van de motie Ronnes c.s.) naar de financiële draagkracht van de sector in relatie tot haar maatschappelijke opgave.