



> Retouradres Postbus 20951 2500 EZ Den Haag

Woningstichting Den Helder
ing. G. Seegers
Postbus 90
1780 AB Den Helder

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 220
www.vrom.nl

Kenmerk
WWIABC2010008131

Uw kenmerk
PFK/MBO/00103-10dir

Datum **15 APR. 2010**
Betreft Besluit op verzoek tot intrekking toelating

Geachte heer Seegers,

Bij brief van 20 januari heeft u mij verzocht de toelating van Woningstichting Den Helder in te trekken.

In uw verzoek tot intrekking van de toelating heeft u aangegeven dat uw woningcorporatie uitsluitend werkzaam zal blijven op het gebied van de volkshuisvesting en ook al haar middelen daartoe zal (blijven) aanwenden. U ervaart de huidige wetgeving - met name op fiscaal gebied - als een beperking die het realiseren van de kerntaken van uw corporatie ernstig belemmert. U bent van mening dat de taken van een woningcorporatie beter buiten het bestel kunnen worden gerealiseerd omdat er minder middelen verloren gaan aan belastingheffing.

U geeft aan dat uw verzoek is ingegeven door de wens uw taakstelling de komende jaren te realiseren binnen alle volkshuisvestelijke kaders gesteld door Rijk en gemeente. U herinnert aan het overleg dat sinds september 2008 heeft plaatsgevonden tussen u en mijn ministerie of binnen het bestel mogelijkheden waren om uw volkshuisvestelijke doelstellingen te bereiken. U constateert dat onze gezamenlijke inspanningen geen resultaat hebben opgeleverd.

Tot slot geeft u in uw brief aan dat ik de toelating van Woningstichting Den Helder niet kan intrekken bij wijze van sanctie zoals bepaald in artikel 70 e Woningwet (ik neem aan dat u bedoelt: artikel 70 lid 3 jo. Artikel 44 Besluit beheer sociale-huursector,) omdat u geenszins van plan bent het belang van de volkshuisvesting ernstige schade te berokkenen.

Gedurende de afgelopen anderhalf jaar heeft u verschillende malen gesproken met mijn voorganger en medewerkers van mijn ministerie over eventuele oplossingsrichtingen binnen het stelsel. Door het indienen van dit verzoek geeft u aan geen oplossing binnen het stelsel te zien. Mede naar aanleiding van uw verzoek heeft op 25 maart jl. een overleg tussen uw corporatie en medewerkers van mijn ministerie plaatsgevonden. Tot die datum is de behandeling van uw

verzoek opgeschort. In genoemd gesprek heeft u de wens geuit dat uw verzoek tot intrekking van de toelating in behandeling wordt genomen.

In uw verzoek tot intrekking heeft u aangekondigd mij in een later stadium een uitgebreide motivering te doen toekomen. In het overleg op 25 maart heeft u aangegeven dat dit in de hoorzitting (in de bezwaarfase) zal gebeuren.

Mijn besluit is als volgt opgebouwd. Primair zal ik ingaan op de (on)mogelijkheid van intrekking op verzoek van de toelating. Subsidiair zal ik uw verzoek afwegen tegen het belang van de volkshuisvesting. Tot slot zal ik ten overvloede nog aandacht besteden aan de fiscale regelgeving die aanleiding is voor uw verzoek.

Intrekking van de toelating op verzoek zonder ontbinding

In uw brief stelt u dat ik de toelating van Woningstichting Den Helder niet kan intrekken bij wijze van sanctie zoals bepaald in artikel 70 e Woningwet (ik neem aan dat u bedoelt: artikel 70 lid 3 jo. Artikel 44 Bbsh,) omdat u geenszins van plan bent het belang van de volkshuisvesting ernstige schade te berokkenen. Hierover merk ik het volgende op.

Artikel 70 van de Woningwet bepaalt dat verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, bij koninklijk besluit kunnen worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam. In de Woningwet is het wettelijk kader neergelegd, waarbinnen eenmaal toegelaten instellingen zich op het terrein van de volkshuisvesting dienen in te zetten.

De toegelaten instellingen vervullen een essentiële rol bij de uitvoering van de grondwettelijke taak van de regering om te zorgen voor voldoende woongelegenheid (artikel 22, tweede lid, Grondwet). De blijvende inzet ten behoeve van de volkshuisvesting van hun vermogen in het algemeen en hun woningvoorraad in het bijzonder dient daarom gewaarborgd te zijn. In de Woningwet en in het Bbsh is in die waarborgen voorzien.

De Woningwet kent in de artikelen 70, tweede lid, en 70a Woningwet de figuur van de intrekking van de toelating.

Indien de toegelaten instelling niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of uitkeringen doet anders dan in het belang van de volkshuisvesting wordt de toelating op grond van artikel 70, tweede lid, Woningwet, ingetrokken.

Voorts kan op grond van artikel 70a, tweede lid, de toelating worden ingetrokken indien een corporatie geen uitvoering geeft aan een bij koninklijk besluit opgelegde plicht tot aanpassing van de statuten als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Deze intrekkingen zijn een sanctie op het niet nakomen van een verplichting.

Op grond van artikel 70 derde lid Woningwet jo artikel 44 van het Bbsh kan, buiten de gevallen, bedoeld in artikel 70, tweede lid, derde volzin, en 70a, tweede lid, van de Woningwet, de toelating worden ingetrokken indien naar het oordeel

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Kenmerk
WWIABC2010008131

van de minister de toegelaten instelling zodanige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of bij handhaving van de toelating op korte termijn zal berokkenen, dat de toelating niet langer in dat belang is te achten.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Artikel 70b, tweede lid, Woningwet bepaalt dat nadat een koninklijk besluit tot intrekking onherroepelijk is geworden de toegelaten instelling op verzoek van de minister van VROM door de rechtbank wordt ontbonden.

Kenmerk
WWIABC2010008131

De Woningwet en het Bbsh kennen geen andere mogelijkheden tot intrekking van de toelating.

Op grond van de tekst en de wetsgeschiedenis kan enkel worden afgeleid dat de wetgever in bepaalde uitzonderlijke gevallen een intrekking mogelijk heeft willen maken. Een intrekking op verzoek behoort niet tot de mogelijkheden. Daaruit kan worden afgeleid dat de wetgever geen andere gevallen van intrekking heeft willen regelen. Er is een uitputtende regeling voor intrekking opgesteld. Intrekking op verzoek past dus, mede gelet op de ontstaansgeschiedenis van de corporaties, niet binnen het stelsel als geheel.

Dat een intrekking van de toelating zoals door u gewenst niet mogelijk is, volgt ook uit de gevolgen die de wet aan de intrekking verbindt. Het wettelijk systeem is erop gericht een blijvende inzet van het vermogen van de toegelaten instellingen in het algemeen en van hun woningvoorraad in het bijzonder te verzekeren. Niet alleen zijn daarom de intrekkingsmogelijkheden beperkt tot de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Ook verbinden Woningwet en Bbsh aan een intrekking het dwingende gevolg dat de betrokken stichting of vereniging wordt ontbonden en vereffend, waarbij er door overname van de woningen en het vermogen door andere toegelaten instellingen, gemeenten en huurders voor wordt gezorgd dat de verantwoordelijkheden van de instelling op het gebied van de volkshuisvesting door anderen worden overgenomen.

Deze dwingende gevolgen van een intrekking onderstrepen dat sprake is van een gesloten stelsel, waarin de door u gewenste maar niet in de wet voorziene intrekking niet mogelijk is.

Deze conclusie wordt ook nadrukkelijk onderbouwd door de geschiedenis van de Woningwet en de daarop steunende AMVB's.

Uit het wettelijk systeem en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan blijkt dat het huidige wettelijke systeem voor zover hier van belang reeds in de Woningwet uit 1901¹ en het Woningbesluit 1921 waren opgenomen. Vanaf het begin diende er voor gezorgd te worden dat de door onteigening verkregen eigendom blijvend ten behoeve van de volkshuisvesting zou worden ingezet. Het Woningbesluit van 1921 voorzag om die reden in het voorschrift dat de betrokken instellingen in hun statuten dienen op te nemen dat intrekking van de toelating ontbinding van de instelling tot gevolg heeft. Ontbinding heeft tot gevolg dat tot vereffening moet worden overgegaan.

¹ Zie: Tweede Kamer, Wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting, Verslag, nr. 1, zitting 1900-1901 - 34, blz. 60, Memorie van Antwoord

In 1962 is de Woningwet herzien. In de herziene Woningwet zijn de hierboven aangehaalde voorwaarden blijven gelden. In artikel 6 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Staatsblad 1976, 469) is opnieuw voorgeschreven dat op intrekking ontbinding van de instelling volgt. In artikel 6 aanhef en onder j Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting is opgenomen hoe de vereffening dient plaats te vinden. Deze regeling is voor zover hier van belang vergelijkbaar met de regeling die in het Woningbesluit 1921 was opgenomen. De ratio van een automatische ontbinding na intrekking van de toelating is de waarborg dat de bezittingen van de toegelaten instelling voor de volkshuisvesting behouden blijven².

In de huidige Woningwet is de regeling die vanaf 1921 heeft gegolden dan ook nog steeds neergelegd. In artikel 70 Woningwet is bepaald dat uitsluitend instellingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, als instelling uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting kunnen worden toegelaten. In artikel 70b lid 2 Woningwet is bepaald dat intrekking van de toelating ontbinding van de instelling tot gevolg heeft.

De waarborg dat de sociale woningvoorraad en andere vermogensdelen die toegelaten instellingen vanaf hun toelating hebben kunnen opbouwen, blijvend binnen het stelsel van de Woningwet worden ingezet, is daarmee het uitgangspunt van het wettelijk stelsel.

Primair wijs ik uw verzoek op deze grond dan ook af.

Belang van de volkshuisvesting

In uw brief geeft u aan dat na intrekking van de toelating uitsluitend werkzaam zal blijven op het gebied van de volkshuisvesting en al uw middelen daartoe zal blijven aanwenden. U wilt uw taakstelling voor de komende jaren realiseren binnen alle volkshuisvestelijke kaders die door het Rijk en de gemeente zijn gesteld en/of overeengekomen. Na intrekking van de toelating bent u echter niet meer onderworpen aan het publiekrechtelijk toezicht op toegelaten instellingen zoals neergelegd in Woningwet en Bbsh. Ook wanneer uw toezeggingen zouden worden vastgelegd in een overeenkomst tussen het Rijk en u kan dit het publiekrechtelijke toezicht niet vervangen. Dit is recent nog bevestigd in de uitspraak van de rechtbank Zwolle inzake woningstichting De Veste³ waarin de rechtbank het volgende heeft uitgesproken:

Voorts heeft verweerder betekenis mogen toekennen aan het belang van effectief publiekrechtelijk toezicht op instellingen die werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. De rechtbank acht genoegzaam aannemelijk gemaakt dat niet gegarandeerd is dat het toezicht op naleving van de bepalingen van het Besluit beheer sociale huursector, na uittreding van een instelling uit het bestel, middels het civiele recht in dezelfde mate en op even doelmatige wijze gegarandeerd is als binnen het bestaande, publiekrechtelijke, bestel.

² Zie: toelichting op artikel 6 aanhef onder g en onder j van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, Staatsblad 1976, 469

³ Rechtbank Zwolle 22 januari 2010, LJN:BL0237

Tegenover deze belangen van verweerder staat het belang van eiseres om haar onderneming, na uittreding uit het bestel, zodanig te kunnen herstructureren, dat deze kan worden omgevormd tot een zogeheten 'fiscale beleggingsinstelling' die is vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Daargelaten de vraag of de beoogde vrijstelling van vennootschapsbelasting op de door eiseres voorgestane wijze kan worden gerealiseerd, is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid meer belang heeft mogen hechten aan de solidariteit binnen het bestel en aan het belang van effectief publiekrechtelijk toezicht op toegelaten instellingen dan aan het belang van eiseres om (wellicht) gebruik te kunnen maken van een fiscale constructie die binnen het bestel niet mogelijk is.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Kenmerk
WWIABC2010008131

Over de solidariteit binnen het bestel merkt de rechtbank nog het volgende op:

De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen weigeren om een voordracht te doen tot het nemen van een koninklijk besluit, waarbij de toelating van eiseres wordt ingetrokken. Daarvoor heeft verweerder betekenis mogen toekennen aan de solidariteitsgedachte die aan het bestel ten grondslag ligt. Zo zijn toegelaten instellingen om jaarlijks een bijdrage te leveren aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (hierna: het Fonds). Met behulp van deze bijdragen worden minder vermogende instellingen die zijn toegelaten financieel ondersteund. Indien vermogende instellingen, zoals eiseres, het bestel verlaten, kan dit ertoe leiden dat het Fonds niet langer in staat zal zijn om in toereikende mate ondersteuning te bieden aan minder vermogende instellingen.

U bent een financieel gemiddelde corporatie met een zeer zware opgave. Ook in uw geval ben ik van mening dat op grond van de solidariteitsgedachte u in het bestel dient te blijven. Corporaties hebben een maatschappelijke opdracht op het terrein van volkshuisvesting, leefbaarheid en de daarmee samenhangende sociale opgaven. Dit geldt in sterke mate voor de opgaven van uw corporatie in de Kop van Noord-Holland, in het bijzonder in Den Helder. Den Helder staat voor een omvangrijke ontwikkelopgave: krimp, transformatie, herstructurering. Uw corporatie heeft daarin een belangrijke taak.

De Woningwet en het Bbsh voorzien in een gesloten stelsel dat er voor zorg draagt dat de vermogens van de corporaties waar nodig beschikbaar blijven voor het stelsel en daarmee de sociale huursector.

Om dit te waarborgen geeft het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) –met achtervang van Rijk en gemeenten– garanties aan financiers die corporaties leningen verstrekken. Dankzij deze garanties kunnen corporaties (tegen gunstige voorwaarden) leningen verkrijgen.

Daarmee zijn de financieringsmogelijkheden en de uitvoering van de aan corporaties opgedragen taken gegarandeerd.

U heeft aangegeven buiten het stelsel uitsluitend werkzaam te zullen blijven op het gebied van de volkshuisvesting, dat wil zeggen met dezelfde maatschappelijke opgave. Voor niet-toegelaten instellingen met deze maatschappelijke opgave zijn leningen zonder borging op de kapitaalmarkt niet of nauwelijks beschikbaar. In ieder geval niet met de looptijden die in de sector gebruikelijk zijn en zeker niet tegen het rentetarief dat met WSW-borging gebruikelijk is. Bovendien zou bij intrekking van de toelating uw corporatie de geborgde leningen vervroegd dienen af te lossen en te herfinancieren zonder enige borging, met alle continuïteitsgevaars van dien. Een dergelijke ongeborgde leningportefeuille, als zij

al door u te verkrijgen zou zijn, zou met een hoger risicoprofiel en derhalve met aanzienlijk hogere financieringslasten gepaard gaan.

Daarnaast kunnen corporaties een beroep doen op steun van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting indien dit nodig is. Het Fonds kan saneringssubsidie verstrekken aan corporaties die niet beschikken over de nodige financiële middelen om de opgedragen taken uit te voeren en het Fonds kan projectsteun verstrekken ter tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden van corporaties op dit terrein. Het Fonds wordt gefinancierd door bijdragen van (vermogende) corporaties en kan daarmee dus minder vermogende corporaties bijstaan.

Daarnaast komt het ook voor dat vermogende corporaties, zonder tussenkomst van het CFV, minder vermogende corporaties bijstaan.

Kortom, het totaal van dit stelsel is er op gericht te waarborgen dat de maatschappelijke opdracht op het brede terrein van de volkshuisvesting wordt vervuld door alle corporaties.

Ook wanneer er - met het op dit punt door mij in hoger beroep bestreden oordeel van de rechtbank Zwolle - van uit zou moeten worden gegaan dat het wettelijk stelsel zo moet worden opgevat dat uittreden op verzoek in beginsel mogelijk zou zijn, meen ik - subsidiair - dat de belangen van publiekrechtelijk toezicht en de met het stelsel gediende solidariteit zich naar mijn oordeel verzetten tegen inwilliging van uw verzoek.

Subsidiair wijs ik uw verzoek tot intrekking van de toelating op deze grond dan ook af.

Aanleiding van uw verzoek: fiscale maatregelen

In uw brief geeft u aan dat u de huidige wet-en regelgeving –met name op fiscaal gebied- als een beperking ervaart die het realiseren van de kerntaken van uw stichting ernstig belemmert. Ten overvloede wil ik over de merites van dit door u aangegeven motief voor uw verzoek nog het volgende opmerken.

Uw stelling is gebaseerd op de veronderstelling dat buiten het bestel er minder middelen verloren zullen gaan aan belastingheffing. U geeft daarbij aan dat door het benutten van fiscale planningsmogelijkheden u betere kansen ziet uw investeringsdoeleinden te realiseren. Ik ga er vanuit dat u hierbij doelt op de mogelijkheden om niet aan de heffing van de vennootschapsbelasting onderworpen te zijn.

Met ingang van 1 januari 2008 is de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor toegelaten instellingen komen te vervallen. Reden daarvoor is kort gezegd dat toegelaten instellingen de afgelopen jaren "hun activiteiten op de woningmarkt (zijn) gaan verbreden met bijvoorbeeld het bouwen van duurdere huur- en koopwoningen, het investeren in bedrijfsvastgoed en het initiëren en ontwikkelen van projecten. Het zijn professionele organisaties met een maatschappelijke doelstelling geworden die ook – vaak door schaalvergroting en samenwerking – krachtige spelers op de woningmarkt als geheel zijn geworden." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 205, nr. 3, blz. 36). In 2000 concludeerde de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit daarom dat een vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor toegelaten instellingen marktverstoring kan werken en adviseerde die vrijstelling af te

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Kenmerk
WWIABC2010008131

schaffen. De wetgever heeft in aansluiting daarop overwogen dat "wanneer het geheel aan activiteiten van woningcorporaties wordt gezien, (...) woningcorporaties vanuit fiscaal oogpunt moeilijk anders dan als ondernemingen (kunnen) worden gekenmerkt". Dat leidt tot de consequentie dat woningcorporaties voor al hun activiteiten in de vennootschapsbelasting moeten worden betrokken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 205, nr. 3, blz. 36 en 37).

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

Kenmerk
WWIABC2010008131

In de Wet op de vennootschapsbelasting 1968 (hierna: Vpb) is in artikel 2 bepaald wie belastingplichtig is. Teneinde complexe discussies over de uitwerking van het belastingplichtige begrip op grond van de Vpb te vermijden en onmiddellijk duidelijkheid te verschaffen, is in artikel 2 lid 1 onder d Vpb uitdrukkelijk bepaald dat toegelaten instellingen belastingplichtig zijn in de zin van de Vpb. In artikel 2 lid 1 onder e Vpb is voor andere verenigingen en stichtingen bepaald dat zij eveneens vennootschapsbelastingplichtig zijn, indien en voor zover zij een onderneming drijven.

Zie artikel 2 Vpb:

"1. Als binnenlandse belastingplichtigen zijn aan de belasting onderworpen de in Nederland gevestigde:

(...)

d. verenigingen en stichtingen die op de voet van de Woningwet bij koninklijk besluit zijn toegelaten als instellingen die in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn;

e. hiervoor niet genoemde verenigingen en stichtingen alsmede andere dan publiekrechtelijke rechtspersonen, indien en voor zover zij een onderneming drijven;

(...)"

Toegelaten instellingen vallen onder artikel 2 lid 1 onder d Vpb. Aan de toepassing van artikel 2 lid 1 onder e Vpb komt men dan niet toe. Dat neemt niet weg dat toegelaten instellingen eveneens voldoen aan de fiscale criteria voor het drijven van een onderneming. Dat betekent dat een stichting die op dezelfde wijze is vorm gegeven als Woningstichting Den Helder en die dezelfde activiteiten verricht, ook als zij geen toegelaten instelling is, op grond van artikel 2 lid 1 onder e Vpb vennootschapsbelasting dient te voldoen.

Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 205, nr. 3, blz. 37:

"Vennootschapsbelasting wordt geheven over de winst van ondernemingen. De fiscale criteria voor het drijven van een onderneming zijn de aanwezigheid van een organisatie van kapitaal en arbeid, deelname aan het economische verkeer en het behalen van winst daarmee. Als het behalen van winst geen oogmerk is, is als criterium voor de aanwezigheid van een onderneming ook voldoende dat er vermogensoverschotten worden behaald of dat in concurrentie wordt getreden met belastingplichtige ondernemingen. Wanneer het geheel aan activiteiten van woningcorporaties wordt gezien, kunnen woningcorporaties vanuit fiscaal oogpunt moeilijk anders dan als ondernemingen worden gekenmerkt. Zij voldoen immers aan de criteria van organisatie van kapitaal en arbeid, van deelname aan het economische verkeer en behalen met hun activiteiten ook winst. Hieruit wordt de

logische consequentie getrokken dat woningcorporaties voor al hun activiteiten in de vennootschapsbelasting betrokken moeten worden."

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en
Corporaties

In de huidige structuur van Woningstichting Den Helder maakt het voor de toepassing van de Vpb dus geen verschil of zij als toegelaten instelling of als stichting met dezelfde activiteiten als de toegelaten instelling wordt aangemerkt. In beide gevallen is zij Vpb-plichtig.

Kenmerk
WWIABC2010008131

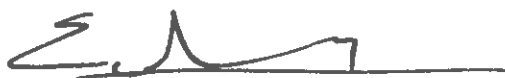
De stelling dat vanuit fiscaal oogpunt het voor Woningstichting Den Helder gunstiger zou zijn uit het bestel te treden, berust dus op onjuiste veronderstellingen. Er is geen fiscaal argument om uit het bestel te treden.

Besluit

Alles overwegend wijs ik uw verzoek tot intrekking van de toelating dan ook af.

Indien u het met de voornoemde beslissing niet eens bent, staat u op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid open om hiertegen binnen zes weken na verzending van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Het bezwaarschrift moet van een datum en uw naam en adres zijn voorzien. Het bezwaarschrift dient u te zenden aan de Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, IPC 880, Postbus 20951, 2500 EZ Den Haag.

Hoogachtend,
de minister voor Wonen, Wijken en Integratie,



E. van Middelkoop