

Door het ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening en het ministerie van Financiën is gezamenlijk een verkenning uitgevoerd naar de doeltreffendheid, doelmatigheid, belemmeringen en motivaties van de kamerverhuurvrijstelling. Naar aanleiding van de motie- van Vroonhoven c.s. is daarbij ook specifiek gekeken naar beleidsmaatregelen waarmee het verhuren van een tweede kamer in de eigen woning gestimuleerd zou kunnen worden via uitbreiding van de kamerverhuurvrijstelling. Daarbij zijn ook mogelijke effecten en obstakels in kaart gebracht.

In deze notitie leg ik uw Kamer verschillende beleidsopties voor waarmee de regeling van de kamerverhuurvrijstelling zou kunnen worden aangepast, voortvloeiend uit de uitgevoerde verkenning. Daarbij ga ik specifiek in op de beleidsmogelijkheden om verhuur van een tweede kamer in de eigen woning te stimuleren.

Beleidsopties kamerverhuurvrijstelling

Uit de uitgevoerde verkenning zijn vier beleidsopties naar voren gekomen ten aanzien van de vrijstellingsgrens voor de kamerverhuurvrijstelling:

1. Geen wijziging van de kamerverhuurvrijstelling;
2. Een verdubbeling van het vrijstellingsbedrag;
3. Een verdubbeling van het vrijstellingsbedrag bij een tweede verhuurde kamer in de eigen woning;
4. Afschaffing van de kamerverhuurvrijstelling.

Daarnaast is in de verkenning de vraag gesteld welke mogelijkheden er zijn om de vrijstelling op termijn beter te kunnen monitoren. Eén beleidsoptie gaat in op een specifieke mogelijkheid ter verbetering van de monitoring, waarin het gebruik van de kamerverhuurvrijstelling geregistreerd wordt via een toevoeging in de belastingaangifte. Tot slot wordt ingegaan op de risico's op misbruik en ongewenste effecten.

1. Geen wijziging kamerverhuurvrijstelling

Beschrijving en rationale

Bij deze beleidsoptie wordt er geen beleidsmatige wijziging ingevoerd bij de regeling van de kamerverhuurvrijstelling. Dit houdt in dat de vrijstellingsgrens op de gebruikelijke manier jaarlijkse zal worden geïndexeerd. Er zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar over het gebruik van de kamerverhuurvrijstelling, omdat deze nergens geregistreerd wordt. Het is hierdoor niet mogelijk om statistisch gestaafde uitspraken te doen over de effectiviteit van de kamerverhuurvrijstelling.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Gelet op het gebrek aan beschikbare gegevens zijn hierover moeilijk harde uitspraken te doen. Uit de verkenning volgt dat de vrijstelling beperkt doeltreffend is. Door het ontbreken van voldoende data is het niet mogelijk conclusies te trekken over de doelmatigheid.

Budgettaire gevolgen

Deze beleidsoptie leidt niet tot een additionele derving.

Uitvoeringsgevolgen

Deze beleidsoptie heeft geen extra gevolgen voor de uitvoering.

2. Verdubbeling van het vrijstellingsbedrag

Beschrijving en rationale

Bij deze beleidsoptie wordt het vrijstellingsbedrag voor de verhuurinkomsten verdubbeld. Bij de bedragen van 2025 zou dit leiden tot een (maximale) vrijstelling van € 12.648. Daarmee kan de kamerverhuurvrijstelling toegepast worden op een grotere voorraad verhuurde kamers, hetzij door verhuurders wiens huurinkomsten boven het huidige vrijstellingsbedrag uitkomen (groep 1), hetzij door verhuurders voor wie er een fiscaal aantrekkelijke mogelijkheid ontstaat om een extra ruimte in de eigen woning aan te bieden (groep 2).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doordat het voor een grotere groep fiscaal aantrekkelijk wordt om een (extra) kamer in de eigen woning te verhuren, kan deze beleidsoptie mogelijk een positief effect hebben op de hoeveelheid hospitaerverhuur.

Daar staat tegenover dat de maatregel ongericht is, doordat dan ook huidige hospitaverhuurders de huur kunnen verhogen. Dit wordt beperkt door het WWSO. Kamers verhuurd in woningen vallen onder het WWSO (huurpuntensysteem voor onzelfstandige woonruimten) waardoor er beperkingen gelden voor de hoogte van de gevraagde huur. De groep die alleen bereid is om een kamer te verhuren in de woning als de vrijstellingsgrens stijgt, zal hierdoor niet, of slechts deels, profiteren van de verdubbeling van de grens omdat de gevraagde huren niet voorbij de WWSO-grens mogen gaan.¹

De relatie tussen de kamerverhuurvrijstelling en het aantal hospitawoningen is niet statistisch vast te stellen, doordat zowel het aantal hospitawoningen als het gebruik van de kamerverhuurvrijstelling niet wordt geregistreerd. Vanwege een gebrek aan data is niet goed vast te stellen wat het effect van deze beleids optie is op het kameraanbod. Ook is het hierdoor moeilijk om de doelmatigheid van deze beleids optie vast te stellen, al ligt het voor de hand dat een deel van de te besteden middelen niet aan uitbreiding van het kameraanbod ten goede zullen komen.

Budgettaire gevolgen

Deze maatregel levert een derving op van circa €8 mln. per jaar. Dit komt doordat naar verwachting 50% van de door hospita verhuurde kamers geen gebruik maken van de kamerverhuurvrijstelling doordat de gevraagde huur boven de grens ligt. Bij deze raming is aangenomen dat de vrijstelling wordt aangepast per 1-1-2026.

Uitvoeringsgevolgen

Wanneer de vrijstelling zou worden verdubbeld, kan een verhuurder aanzienlijk meer belastingvrij inkomen krijgen. Dat vergroot de prikkel om de regeling te gebruiken, ook als men niet aan alle voorwaarden voldoet. Aangezien de vrijstelling niet als zodanig voor komt in de aangifte en er geen contra-informatie m.b.t. de vrijstelling beschikbaar is, kan de Belastingdienst niet geautomatiseerd controleren op de kamerverhuurvrijstelling. Het verhogen van de vrijstelling leidt tot een hoger risico op oneigenlijk gebruik. De maatregel zou ten vroegste ingevoerd kunnen worden op 1 januari 2026 als het slechts aanpassing van de toelichting betreft.

3. Verdubbeling van het vrijstellingsbedrag bij een tweede verhuurde kamer in de eigen woning

Beschrijving en rationale

Bij deze beleids optie levert een tweede hospitahuurcontract in de woning een verdubbeling (tevens maximum) van het vrijstellingsbedrag op. Bij de bedragen van 2025 zou het verhuren van één hospitaruimte een vrijstelling van € 6.324 betekenen, en het verhuren van een tweede hospitaruimte een vrijstelling van € 12.648. Bij deze maatregel wordt het fiscaal aantrekkelijker voor hospitaverhuurders die een extra ruimte in de eigen woning ter beschikking hebben om deze te verhuren aan een andere huurder.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doordat het voor een grotere groep fiscaal aantrekkelijk wordt om een (extra) kamer in de eigen woning te verhuren, kan deze beleids optie mogelijk een positief effect hebben op de hoeveelheid hospitaverhuur. Voor verhuurders die enkel een tweede kamer in de eigen woning willen verhuren bij een verhoging van het vrijstellingsbedrag kan deze beleids optie bijdragen aan extra verhuurde ruimtes, omdat voor hen de kans toeneemt dat de cumulatieve verhuuropbrengsten onder het vrijstellingsbedrag vallen. Vanwege een gebrek aan data is echter niet goed vast te stellen wat het effect van deze beleids optie is op het kameraanbod.

Met deze voorwaardelijke verdubbeling van de vrijstelling wordt het risico gemitigeerd dat hospitaverhuurders simpelweg hun kamerprijzen verhogen zonder extra kameraanbod te creëren, omdat het risico daarmee boven het vrijstellingsbedrag uit te komen even hoog is als in de huidige situatie. Hiermee is de maatregel gericht dan het enkel verdubbelen van het vrijstellingsbedrag. Voor de groep die in potentie twee ruimtes kan verhuren ontstaat er echter een groot fiscaal voordeel.

¹ Bijvoorbeeld, als een woningeigenaar pas bereid is om een kamer te verhuren als de opbrengst netto 900 euro per maand is, maar het WWSO voorschrijft dat zij/hij slechts 800 euro per maand kan vragen voor de woning, zal er geen enkele hoogte van de kamerverhuurvrijstellingsgrens zijn waarbij de woningeigenaar een kamer in de woning zal verhuren.

Budgettaire gevolgen

Deze maatregel levert een derving op van circa €3 mln. per jaar. Dit komt doordat naar verwachting 50% van de door hospita verhuurde kamers geen gebruik maken van de kamerverhuurvrijstelling doordat de gevraagde huur boven de grens ligt. Daarbij komt dat zij niet allen op dit moment een tweede kamer verhuren. In één van de onderzoeken overweegt circa 1/3^{e2} van de hospitaverhuurders een tweede kamer te verhuren als de vrijstelling wordt uitgebreid. Daarom wordt aangenomen dat 1/3^e van de hospita's die op dit moment een deel van de eigen woning in box 3 aangeven, meerdere kamers verhuren binnen de eigenwoning. Hierdoor gaat voor hen de vrijstelling bij uitbreiding wel gelden. Bij deze raming is aangenomen dat de vrijstelling wordt aangepast per 1-1-2030.

Uitvoeringsgevolgen

De kans op misbruik is onduidelijk; doordat er momenteel niet gecontroleerd wordt op misbruik is niet te zeggen in hoeverre deze ingreep misbruik in de hand zou werken. Wel is het zo dat wanneer de vrijstelling zou worden verdubbeld bij een tweede hospitahuurcontract, een verhuurder aanzienlijk meer belastingvrij inkomen krijgt. Dat vergroot de prikkel om de regeling te gebruiken, ook als men niet aan alle voorwaarden zoals een tweede hospitahuurcontract voldoet. Aangezien de vrijstelling niet als zodanig voor komt in de aangifte en er geen contra-informatie m.b.t. de vrijstelling beschikbaar is, kan de Belastingdienst niet geautomatiseerd controleren op de kamerverhuurvrijstelling. Het verhogen van de vrijstelling leidt tot een hoger risico op oneigenlijk gebruik. Tegen deze beleidsoptie spreekt dat deze complexer is in de uitvoering omdat in deze situatie de voorwaarde van een tweede hospitahuurcontract wordt gesteld. Wanneer de voorwaarde van een tweede hospitahuurcontract uitgevraagd zou moeten worden in de aangifte vergt deze beleidsoptie een structuuraanpassing bij de Belastingdienst die veel tijd in beslag neemt. Die is in ieder geval niet realiseerbaar voor belastingjaar 2030 en daarna is het afhankelijk van de inpasbaarheid in het IH-portfolio.

4.Afschaffen kamerverhuurvrijstelling

Beschrijving en rationale

Gelet op het feit dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling niet goed valt vast te stellen kan worden overwogen om- eventueel met inachtneming van overgangsrecht- de vrijstelling af te schaffen. Fiscale regelingen zorgen voor complexiteit in het belastingstelsel en omvangrijke uitvoerings- en handavingskosten. Voor bestaande fiscale regelingen die slecht scoren is het advies om kritisch te kijken of de regelingen verbeterd kunnen worden of kunnen worden versoberd dan wel afgeschaft. Ook wordt geadviseerd om waar relevant de doelstellingen van bestaande regelingen te actualiseren, omdat van een aantal fiscale regelingen de doelstelling inmiddels achterhaald is of onvoldoende concreet is geformuleerd.

Daar staat tegenover dat een afschaffing van de kamerverhuurvrijstelling kan leiden tot een afname van het kameraanbod door hospitaverhuurders, gezien daarmee een fiscaal voordeel voor deze groep verdwijnt.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Niet vast te stellen.

Budgettaire gevolgen

Afschaffen leidt tot een budgettaire opbrengst van €7 mln. per jaar. Bij deze raming is aangenomen dat de vrijstelling wordt afgeschaft per 1-1-2027. Het moment waarop dit daadwerkelijk uitvoerbaar is, moet nader worden onderzocht.

Uitvoeringsgevolgen

Wanneer er geen overgangsrecht wordt ingevoerd voor bestaande gevallen heeft doorlopende hospitaverhuur tot gevolg dat het betreffende deel van de eigen woning en de daarop betrekking hebbende schuld in box 3 in aanmerking moet worden genomen. Aangezien de kamerverhuurvrijstelling niet als zodanig voorkomt in de aangifte over voorgaande jaren en er geen contra-informatie met betrekking tot hospitaverhuur beschikbaar is, kan de Belastingdienst niet of nauwelijks controleren of een deel van de eigen woning en eigenwoningschuld in box 3 in aanmerking genomen zou moeten worden.

² Indicatief cijfer; gebaseerd op beperkte steekproefomvang.

Het laten vervallen van de vrijstelling zonder overgangsrecht leidt tot een hoger risico op onjuiste box 3 aangiften. Overgangsrecht maakt het systeem in het algemeen echter weer complexer.

Registratie van de kamerverhuurvrijstelling via toevoeging in de belastingaangifte

Deze beleidsoptie houdt geen direct verband met de hoogte van de kamerverhuurvrijstelling, en vormt daarmee geen alternatief voor bovengenoemde beleidsopties. Bij deze beleidsoptie zou de methode van registratie van het gebruik van de kamerverhuurvrijstelling aangepast worden, waardoor de Belastingdienst kan bijhouden hoeveel hospitaverhuurders van de vrijstelling gebruik maken. Een mogelijkheid is om dit te registreren door een extra vink toe te voegen aan de belastingaangifte. Wanneer hospitaverhuurders moeten aangeven dat ze van de vrijstelling gebruikmaken, komt in beeld hoeveel verhuurders jaarlijks voordeel genieten van de vrijstelling. Met alleen dit gegeven wordt echter niet duidelijk om welk bedrag het dan gaat.

Deze beleidsoptie brengt geen directe wijziging aan in het gebruik van de kamerverhuurvrijstelling. Ten aanzien van de monitoring is deze beleidsoptie gunstig omdat het gebruik mogelijk beter in kaart gebracht wordt, waarmee in de toekomst beleidsmatig mogelijk nauwkeuriger gestuurd kan worden op de vrijstelling. Het is onduidelijk of deze beleidsoptie effect heeft op het aanbod van hospitaverhuur, en zo ja wat de aard van dit effect is. Deze wijziging is complex in de uitvoering en maakt de belastingaangifte ingewikkelder. De Belastingdienst streeft naar een eenvoudig en uitvoerbaar aangifteproces. Een extra toevoeging zoals deze maakt het proces, dat al omvangrijk en complex is, niet eenvoudiger. Het toevoegen van een vink in de belastingaangifte vereist bij de Belastingdienst een structuuraanpassing in zowel het programma als de toelichting. Dit kost veel tijd. In het kader van de uitvoering en eenvoud van het aangifteproces is deze beleidsoptie daarom onwenselijk. Wenselijker is om een andere methode van monitoring te verkennen.

Het is niet duidelijk welke derving deze beleidsoptie oplevert. De maatregel kan ten vroegste ingevoerd worden op 1 januari 2030.

Risico's op misbruik of ongewenste effecten

Het risico op ongewenste effecten is afhankelijk van het type wijziging van de kamerverhuurvrijstelling. De politieke aanleiding voor de verkenning was de motie Van Vroonhoven c.s., waarin werd gevraagd te verkennen of de kamerverhuurvrijstelling uitgebreid kan worden zodat vrijstelling voor een tweede kamer geldig wordt. Het gewenste effect van een beleidswijziging is dus dat er bij een uitbreiding van de kamerverhuurvrijstelling meer tweede kamers in de eigen woning worden aangeboden door hospitaverhuurders.

Bij een directe verdubbeling van het vrijstellingsbedrag bestaat er geen directe waarborg dat het verhoogde fiscale voordeel ingezet zal worden voor het verhuren van een extra kamer. Dit kan het effect met zich meebrengen dat verhuurders slechts de prijzen van hun huidige kamer verhogen, zonder dat deze boven de vrijstellingsgrens belanden. Dit risico wordt echter gemitigeerd doordat de maximale kamerprijzen begrensd zijn door het WWSO voor onzelfstandige woonruimten. Verhuurders mogen hun kamerprijzen dus niet verder verhogen dan het puntenstelsel voor de onzelfstandige woonruimte toelaat.

Wanneer een verdubbeling van het vrijstellingsbedrag direct gekoppeld wordt aan de voorwaarde dat er sprake is van een tweede hospitahuurcontract in de eigen woning, valt het risico op ongewenste prijsverhogingen weg. Het hoge vrijstellingsbedrag is in dat geval enkel beschikbaar als er daadwerkelijk een extra kamer verhuurd wordt.

Wel is het zo dat wanneer de vrijstelling zou worden verdubbeld, de prikkel om de regeling te gebruiken groter wordt; ook als men niet aan alle voorwaarden voldoet. Aangezien de vrijstelling niet als zodanig voor komt in de aangifte en er geen contra-informatie m.b.t. de vrijstelling beschikbaar is, kan de Belastingdienst niet geautomatiseerd controleren op de kamerverhuurvrijstelling en doet dit ook niet. Het verhogen van de vrijstelling leidt tot een hoger risico op oneigenlijk gebruik.

Verdubbeling van de kamerverhuurvrijstelling leidt ook tot enkele beleidsmatige kanttekeningen.

Ten eerste breekt de kamerverhuurvrijstelling in op het principe van de eigenwoningregeling dat deze alleen geldt voor zover de woning de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat. Als de woning de belastingplichtige niet op die manier ter beschikking staat, is de eigenwoningregeling op dat deel van de woning niet van toepassing. Wanneer de kamerverhuurvrijstelling zo wordt uitgebreid dat er meer ruimtes in de woning worden verhuurd kan zich vaker de situatie voordoen dat een woning feitelijk voor een groter deel niet als hoofdverblijf van de belastingplichtige ter beschikking staat dan wel. Denk aan een woning met drie gelijkwaardige slaapkamers, waarvan er twee worden verhuurd, en de overige voorzieningen worden gedeeld. De eigenwoningregeling (en hypotheekrenteaftrek) is daarentegen wel van toepassing op de gehele woning.

Ten tweede houdt de eigenwoningregeling in dat de hypotheekrente voor aankoop, verbetering en onderhoud van de eigen woning onder voorwaarden aftrekbaar is. De kamerverhuurvrijstelling is een vrijstelling van de inkomsten die samenhangen met deze eigen woning. Dit betekent dus dat het lijkt op een dubbele subsidie ten aanzien van deze eigen woning (inkomsten onbelast, hypotheekrente volledig aftrekbaar). Het EWF is bovendien betrekkelijk laag, zodat de inkomsten (waaronder de huurinkomsten) nauwelijks belast worden. Uitbreiding van de kamerverhuurvrijstelling lijkt daarmee de eigen woning nog meer te subsidiëren.

Ook is er ten slotte al een groot verschil met box 3. In het huidige en toekomstige stelsel zijn de huuropbrengsten (forfaitair) belast. De inkomsten van de verhuur van een kamer in de eigen woning zijn daarentegen tot een bepaalde hoogte vrijgesteld. Verdubbeling van het bedrag van de kamerverhuurvrijstelling zal dit verschil nog groter maken.