

Vergaderjaar 1991-1992

22 336

Invoering in de inkomstenbelasting van een vrijstelling ter zake van inkomsten uit kamerverhuur

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State)

Algemeen

Zowel door de Tweede Kamer als door de regering is bij de behandeling in mei 1988 van de wijziging van de Wet individuele huursubsidie, waarbij werd voorgesteld de jongerentabel af te schaffen, gewezen op de wenselijkheid van flankerend beleid ter bevordering van kamerverhuur (Handelingen II 1987/88, blz. 3946 - 3960 en 3981 - 4000).

De in dit voorstel van wet opgenomen vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur, die zich richt op vergroting van het kameraanbod door particulieren, moet worden gezien als een van de maatregelen die deel uitmaken van dat flankerend beleid.

Tot het flankerend beleid behoort eveneens:

- wijziging van het Burgerlijk Wetboek, zodanig dat de huurbescherming voor nieuwe bewoners van zogeheten hospitakamers wordt beperkt;
- beleid gericht op kamergewijze verhuur van woningen door sociale verhuurders.

Het streven is erop gericht de wijziging van het Burgerlijk Wetboek inzake de beperking van de huurbescherming van nieuwe bewoners van zogenoemde hospitakamers en het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in werking te laten treden. Dit tijdstip zal evenwel niet zijn gelegen vóór 1 januari 1992. Tot dat tijdstip is immers de overgangstoelage alleenstaanden nog van toepassing. Een situatie waarin zowel de vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur als de overgangstoelage alleenstaanden van kracht zou zijn, acht ik niet gewenst. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat samenwonenden een onbelaste zakelijke huurverhouding fingeren, teneinde voor de overgangstoelage in aanmerking te komen, terwijl zij feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren. Indien te zijner tijd een alleenstaande-toelage zou blijven voortbestaan en de fraudeproblematiek niet tijdig kan worden opgelost zou dit voor de regering aanleiding kunnen zijn van verdere behandeling van het onderhavige wetsvoorstel af te zien.

In juli 1989 is de Raad voor de Volkshuisvesting (Ravo) gevraagd

advies uit te brengen over een voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek terzake van de beëindiging van huur en verhuur van onzelfstandige woonruimte.

Een afschrift van de adviesaanvraag is op 14 juli 1989 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezonden. Gezien de samenhang met andere componenten van het flankerende beleid ter bevordering van de kamerverhuur, werd de Ravo, mede namens de Minister van Financiën, verzocht ook de vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur in de beschouwing te betrekken. In zijn advies van 29 november 1989 adviseert de Ravo onder meer:

- een belastingvrijstelling van ten minste f 5 000 op jaarbasis in te voeren, ongeacht het aantal verhuurde kamers;
- ook bijstandsgerechtigden de mogelijkheid te geven een kamer te verhuren zonder nadelige gevolgen voor hun uitkering;
- een proefperiode van 12 maanden voor potentiële verhuurders waarbinnen, zonder rechterlijke tussenkomst, met een termijn van 6 maanden kan worden opgezegd.

De Ravo komt tot het bedrag van f 5 000 op grond van de redenering dat een fiscale vrijstelling van zodanige omvang moet zijn dat daarvan voldoende prikkel uitgaat om tot verhuur van ten minste één kamer over te gaan. In schaarstegebieden gaan de netto-kamerhuurprijzen van de hospitakamers, berekend conform het puntenstelsel van de Huurprijzenwet woonruimte in de regel genoemd bedrag niet te boven, aldus de Ravo.

De belastingvrijstelling waarover de Ravo advies heeft uitgebracht, kan worden gezien als een inbreuk op het inkomensbegrip van de inkomstenbelasting. Dit is ook in 1976 door de toenmalige staatssecretaris in de Tweede Kamer uiteengezet bij de behandeling van het amendement-Drees tot vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur van particulieren (Handelingen II 1976/77, bladzijde 1662). De destijds aangevoerde fiscale argumenten tegen vrijstelling van de genoemde inkomsten gelden naar mijn mening ook thans nog. In de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» is dan ook niet ontkend dat fiscaal-theoretische bezwaren zijn aan te voeren tegen defiscalisering van kamerverhuur (Kamerstukken II 1988/89, 20 691, nrs. 2-3).

Er kan echter niet voorbij worden gegaan aan de voortdurende afnemering van het kameraanbod door particulieren en aan andere omstandigheden die een beperkte defiscalisering van de opbrengsten uit kamerverhuur wenselijk maken. Die omstandigheden, waartoe zijn te rekenen: toename van de aantallen studenten, verder gaande regionalisering van HBO-onderwijs, en daarmee samenhangend een hogere landelijke of regionale vraag naar kamers dan was voorzien, zijn aan de orde gesteld in de Tweede Kamer (Handelingen II 1987/88, blz. 3946-3960 en 3981-4000), op bladzijde 218 van de genoemde nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» en in het advies van de Ravo.

Deze ontwikkelingen met betrekking tot het aanbod van kamers wegen naar mijn mening zwaarder dan het hiervoor vermelde bezwaar van fiscaal-theoretische aard.

Op grond van het vorenstaande stel ik een regeling voor, die voorziet in een vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur indien deze niet meer dan f 5 000 per jaar bedragen. De vrijstelling ziet op bruto opbrengsten, derhalve het bedrag van de inkomsten uit kamerverhuur zonder aftrek van kosten. De vrijstelling geldt niet indien de inkomsten meer dan f 5 000 bedragen. Op verzoek is de regeling ook van toepassing voor dat deel van de inkomsten uit het houden van kostgangers dat betrekking heeft op het ter beschikking stellen van een of meer kamers.

Gezien het doel van de vrijstelling van de inkomsten uit kamerverhuur,

het in verband met het tekort aan woonruimte voor jongeren vergroten van het aanbod van kamers door particulieren, geldt de vrijstelling niet voor de volgende categorieën van verhuur:

- commerciële kamerverhuur (hotels, pensions, commerciële kamer-verhuurbedrijven, e.d.);
- verhuur per uur;
- seizoensgebonden verhuur;
- verhuur van een gehele woning;

Aan de hand van verschillende voorbeelden wordt de werking van de vrijstelling nader geadstrueerd.

Voorbeeld 1

Belastingplichtige bewoont een eigen woning in de zin van artikel 42a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Hij verhuurt een kamer in deze woning voor een prijs van f 350 per maand inclusief kosten voor gas, water en electriciteit. De totale inkomsten uit kamerverhuur bedragen f 4 200 per jaar. Ingevolge de vrijstelling worden deze inkomsten niet tot inkomsten uit vermogen gerekend. De in verband met deze inkomsten gemaakte kosten zijn niet aftrekbaar. Indien de totale bruto opbrengsten per jaar meer dan f 5 000 zouden bedragen, dan zou de vrijstelling niet van toepassing zijn. Dit betekent dat deze inkomsten volledig worden belast; de kosten ter zake van die inkomsten zijn dan echter aftrekbaar.

Voorbeeld 2

Belastingplichtige verhuurt een kamer in zijn gehuurde woning onder tegen een vergoeding van f 400 per maand. De inkomsten uit onderverhuur bedragen f 4 800 per jaar en zijn ingevolge de vrijstelling onbelast. Daar staat tegenover dat de kosten ter zake van die inkomsten waaronder het aan de kamer toe te rekenen deel van de door de belastingplichtige betaalde huurprijs, niet in aftrek kunnen worden gebracht. Indien de inkomsten uit onderverhuur meer dan f 5 000 per jaar zouden belopen, zou de vrijstelling niet van toepassing zijn. Het totale bedrag van de inkomsten wordt dan belast, terwijl de kosten ter zake van die inkomsten, waaronder het evenredige deel van de door de belastingplichtige verschuldigde huurprijs voor de woning, dan aftrekbaar zijn.

Voorbeeld 3

Belastingplichtige stelt een kamer in zijn eigen woning ter beschikking aan een kostganger.

Voor het verstrekken van kost en inwoning ontvangt belastingplichtige f 600 per maand waarvan f 200 betrekking heeft op het verstrekken van maaltijden en dergelijke en f 400 op het ter beschikking stellen van de al dan niet gemeubileerde of gestoffeerde kamer. Voor vrijstelling komen uitsluitend de laatstbedoelde inkomsten in aanmerking, indien zij, evenals in het onderhavige geval, niet meer bedragen dan f 5 000 per jaar. De kosten ter zake van het huurdeel van het kostgeld zijn dan niet aftrekbaar. De inkomsten ter zake van het verstrekken van maaltijden en dergelijke zijn belast op de voet van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, van de wet; de kosten ter zake van die inkomsten zijn aftrekbaar.

Voorbeeld 4

Belastingplichtige stelt een kamer in zijn woning tijdelijk ter beschikking aan een huurder.

Voor het ter beschikking stellen van de gemeubileerde kamer gedurende een geheel jaar ontvangt hij f 6 000. Ingevolge artikel 42a, achtste lid, aanhef en onderdeel a, wordt f 4 500 tot de inkomsten van de belastingplichtige gerekend. De vrijstelling ter zake van inkomsten uit kamerverhuur is evenwel niet van toepassing omdat de door de belastingplichtige genoten voordelen, te weten f 6 000, meer bedragen dan de bovengrens van de vrijstelling van f 5 000.

Gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen

Indien de voorgestelde vrijstelling toepassing vindt, is daarvan het gevolg dat de voordelen uit kamerverhuur niet meer zijn begrepen in de inkomensmaatstaf voor de individuele huursubsidie en voor andere inkomensafhankelijke regelingen.

Ook langs deze weg ontstaat een stimulans tot het aanbieden van kamers voor verhuur. Deze stimulans versterkt het reeds bestaande financiële voordeel voor een huurder doordat als gevolg van onderverhuur een deel van de huur – eventueel verminderd met een verlaging van huursubsidie – niet meer op hem of haar drukt.

Voor een ontvanger van een bijstandsuitkering brengt het verhuren van een kamer mee dat een vaste korting op de uitkering wordt toegepast van f 2 080 op jaarbasis (1991). Deze korting wordt toegepast omdat bij verhuur van kamers sprake is van inkomsten waaraan, gelet op het minimumbehoefte karakter van de bijstand, niet kan worden voorbijgegaan. Voor zover met kamerverhuur gelet op het zakelijke karakter een netto voordeel wordt behaald dat groter is dan deze vaste korting, wordt dit bij de bijstandsverlening vrijgelaten. In de huidige situatie kan een bijstandsgerechtigde derhalve al voordeel hebben bij kamerverhuur. Dit voordeel kan toenemen ingeval geen belasting en premie meer hoeft te worden betaald over inkomsten uit kamerverhuur.

Budgettaire en andere aspecten

Bij hantering van een vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur van f 5 000, ongeacht het aantal verhuurde kamers en rekening houdend met het feit dat de vrijstelling vervalt indien de bruto opbrengst meer dan dit bedrag bedraagt, zal de belastingderving circa 10 mln bedragen. De belastingderving voor 1992 bedraagt op kasbasis 5 mln.

De raming is gebaseerd op fiscale gegevens over het aantal personen dat inkomsten uit kamerverhuur geniet en de bedragen die aan inkomsten worden aangegeven. Uit de fiscale statistiek van 1985, het laatste jaar waarover specifieke gegevens over de opbrengsten en kosten samenhangend met particuliere verhuur bekend zijn, blijkt dat circa 25 000 particuliere verhuurders inkomsten uit kamerverhuur aangeven.

Het opgevoerde bedrag aan inkomsten bedraagt circa 85 mln. Na aftrek van kosten bedragen de netto-inkomsten circa 45 mln. Een deel van de genoemde netto-inkomsten wordt evenwel genoten door particuliere verhuurders die niet op het verhuuradres wonen. Zij komen niet in aanmerking voor een vrijstelling en ook niet de personen waarvan de jaarlijkse inkomsten uit verhuur hoger zijn dan f 5 000. Hiervoor is in de raming gecorrigeerd. Tevens is rekening gehouden met de ontwikkelingen tussen 1985 en 1992.

Deze regeling levert geen bijdrage aan vereenvoudiging van wetgeving. Toch heb ik gemeend over dit bezwaar heen te moeten stappen vanwege het beoogde maatschappelijk gewenste doel van de vrijstelling.

De voorgestelde maatregelen zullen geen effecten hebben voor het bedrijfsleven en zullen niet of nauwelijks van invloed zijn op de werklust van de belastingdienst en de rechterlijke macht.

ARTIKELEN

Artikel I, onderdelen A en B

In artikel 26 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 wordt in het eerste lid, onderdeel c, (nieuw), bepaald dat voordelen uit kamerverhuur, indien deze het bedrag van f 5 000 per jaar niet te boven gaan niet behoren tot de inkomsten uit vermogen.

Door de voorwaarde dat de verhuurde kamer onderdeel uitmaakt van de woning van de verhuurder wordt de commerciële kamerverhuur uitgesloten van de vrijstelling. Door deze voorwaarde wordt tevens van de vrijstelling uitgesloten de ouder die voor zijn studierend kind in een studentenstad een flat koopt en de andere kamers in die flat verhuurt.

Kamerverhuur met een quasi-commercieel karakter, waarbij ik denk aan het verhuren van een wat groter aantal kamers door de verhuurder die ook zelf in de woning zijn hoofdverblijf heeft, wordt uitgesloten door de voorwaarde dat de vrijstelling niet geldt indien de inkomsten meer bedragen dan f 5 000 per jaar.

Om verhuur per uur, seizoensgebonden verhuur of verhuur van een gehele woning uit te sluiten is in de regeling opgenomen dat het gaat om kamerverhuur voor woondoeleinden op het adres waar zowel de (onder)huurder als de kamerverhuurder staan ingeschreven in de bevolkingsadministratie.

Door te kiezen voor de voorgestelde bruto-vrijstelling wordt de problematiek van toerekening van kosten aan de verhuurde kamer buiten de deur gehouden. Splitsing van kosten over het vrijgestelde en het niet-vrijgestelde deel van de inkomsten uit kamerverhuur wordt daarmee voorkomen. Indien de voordelen uit kamerverhuur zijn vrijgesteld, dan zijn de kosten ter zake niet aftrekbaar. Indien de voordelen uit kamerverhuur belast zijn, – en dus meer belopen dan de vrijstelling, te weten f 5 000,-, dan zijn de kosten ter zake van deze inkomsten aftrekbaar.

Aldus zullen er uitvoeringstechnisch minder problemen rijzen dan bij een netto-vrijstelling.

Met name voor de belastingplichtige is een vrijstelling uitgedrukt in de huur duidelijk en eenvoudig.

Daarnaast wordt in artikel 22 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 de mogelijkheid opgenomen om ook in geval van het houden van kostgangers in aanmerking te komen voor de vrijstelling. Dit is als volgt geregeld.

Inkomsten uit het houden van kostgangers – die op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel b, in hun geheel als inkomsten uit arbeid worden aangemerkt – kunnen worden gesplitst in een deel dat op het verstrekken van maaltijden en dergelijke betrekking heeft en een deel dat de huurcomponent – met inbegrip van vergoedingen voor bij voorbeeld eventueel aanwezige stoffering en meubilering – representeert. Indien de laatstgenoemde inkomsten niet meer bedragen dan f 5 000 per jaar kan een verzoek worden gedaan om deze inkomsten aan te merken als inkomsten uit vermogen waardoor de vrijstelling van artikel 26, eerste lid, onderdeel c, ook in geval van kostgangers geldt.

De aanduiding «niet een zelfstandige woning» in de voorgestelde bepalingen sluit aan op de terminologie die is gebruikt in het wetsvoorstel Beëindiging huur en verhuur van onzelfstandige woonruimte (Kamerstukken II 1990/91, 22 179, nrs. 1–2).

Artikel II

Door deze bepaling kan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden afgestemd op de inwerkingtreding van de in het algemeen deel van deze memorie genoemde wijziging van het Burgerlijk Wetboek doch het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal niet liggen vóór 1 januari 1992. De reden voor deze datum is in het algemeen deel van deze memorie uiteengezet.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort