

Doeltreffendheid en doelmatigheid van een landelijk huurregister

2022-0406/SM/HN/ms

Mei 2023

Mei 2023

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Gulbahar Tezel (Partner) en onder leiding van Hala Naoum Néhmé (Senior Manager). Dit rapport wordt u verstrekt namens PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het is derhalve geen document dat door accountants is opgesteld. Dit document bevat informatie verkregen of ontleend aan verschillende bronnen. Wij hebben niet getracht de betrouwbaarheid van deze bronnen vast te stellen. Wij zijn ervan uitgegaan dat de verstrekte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) juist en volledig is en hebben deze niet gecontroleerd of anderszins beoordeeld.

Dit document is bedoeld voor informatieve doeleinden. U blijft te allen tijde volledig verantwoordelijk voor enige beslissing(en) die op basis van dit rapport kan (kunnen) worden genomen. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten van u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid – hetzij contractueel, uit onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins – af voor enige beslissing op basis van (de inhoud van) het rapport.

Wij hebben het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Financiën als opdrachtgever, conform de opdrachtbevestiging. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid of zorgplicht jegens enige andere partij op grond van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Financiën vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Financiën verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC.

Mocht u een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: "Woo-verzoek") ontvangen met betrekking tot schriftelijke uitingen van PwC, dan verzoeken wij u ons onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de besluitvorming over het Woo-verzoek en dus voorafgaand aan een eventuele openbaarmaking) schriftelijk op de hoogte te stellen. In dat kader verzoeken wij u ons te voorzien van alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo-verzoek. U stelt ons daarmee in de gelegenheid om vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo-verzoek onze zienswijze over het Woo-verzoek naar voren te brengen.

Op dit document en alle geschillen die voortvloeien uit of verband houden met (de inhoud van) dit document is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.



Persoonlijk en vertrouwelijk

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	5
2.	Inleiding en vraagstelling	14
2.1.	Aanleiding	14
2.2.	Vraagstelling	14
2.3.	Onderzoeksmethode en -aanpak	15
2.3.1.	Beperkingen	16
2.4.	Leeswijzer	17
2.5.	Vindplaats antwoorden deelvragen	17
3.	Probleemstelling	19
3.1.	Schets van de huurmarkt in Nederland	19
3.2.	Het nieuwe box-3 stelsel	21
3.3.	Huurtoeslag	23
3.4.	Werkzaamheden Huurcommissie (verhuurderbijdrage en geschilbeslechting)	25
3.5.	Toezicht en handhaving energielabelplicht en energieprestatie	28
3.6.	Nationale beleidsdoeleinden	31
3.7.	Lokale beleidsdoeleinden	32
4.	Mogelijke vormen huurregister	34
4.1.	Definitie huurregister	34
4.2.	Proces en vormgeving nieuw register	34
4.3.	Reikwijdte van een huurregister: huurverhouding en huurobject	36
4.3.1.	Huurverhoudingen	37
4.3.2.	Huurobjecten	39
4.4.	Reikwijdte van een huurregister: registratie verhuurder, huurder en gebruikers	41
4.4.1.	Verhuurder	41
4.4.2.	Eigenaar	42
4.4.3.	Huurder en gebruiker	42
4.5.	Gegevens in een huurregister	42
4.6.	Registratie in een huurregister	44
4.6.1.	Wie, wanneer, hoe en welke gegevens	44
4.6.2.	Verplichting van registratie	46
4.7.	Toegang tot een huurregister	46
4.8.	Grondslag van een huurregister	48
5.	Beoordelingskader	51
5.1.	Doeltreffendheid en doelmatigheid	51
5.2.	Rechtmatigheid en uitvoerbaarheid	53
5.2.1.	Governance	54

5.2.2.	Privacy en databescherming	55
5.2.3.	Overzicht juridisch kader	59
5.3.	Uitgangspunten maatvarianten	60
5.4.	Onderzochte maatvarianten en maximaal variant	66
6.	Doeltreffendheids- en doelmatigheidsanalyses per gebruikstoepassing	68
6.1.	Het nieuwe Box-3	68
6.2.	Huurtoeslag	72
6.3.	Huurcommissie	75
6.4.	Toezicht en handhaving energielabelplicht en de wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen	78
6.5.	Nationale beleidsdoeleinden	82
6.6.	Lokale beleidsdoeleinden	84
6.7.	Maximale variant	87
6.8.	Risico's en nadelen voor de uitvoerbaarheid van een huurregister voor huurwoningen	89
7.	Nationale en internationale vergelijking	94
7.1.	Nederlandse registraties	94
7.1.1.	Kosten basisregistraties met een geo-component	96
7.2.	Het huurregister van België	97
7.3.	Het huurregister van Malta	99
7.4.	Inzichten op basis van nationale en internationale voorbeelden	101
8.	Conclusies en aanbevelingen	102
A.	Gegevens in het huurregister	104
B.	Afkortingenlijst	110
C.	Literatuur	112
D.	Overzicht van interviews	113
E.	Overzicht tijdsduur administratieve lasten berekeningen	114
F.	Registratie bij bewonerswissel en mutatie lopende huurovereenkomst	123

1. Managementsamenvatting

Het Ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Wonen) hebben opdracht gegeven om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een landelijk huurregister te onderzoeken. Een dergelijk op te richten register voor huurwoningen in Nederland dient verschillende data vast te leggen. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: In hoeverre en op welke wijze draagt de invoering van een huurregister bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van zestal gebruikstoepassingen:

1. Het nieuwe box-3 stelsel;
2. De huurtoeslag;
3. De werkzaamheden van de Huurcommissie: verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting;
4. Toezicht en handhaving op de energielabelplicht en de wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen;
5. De ontwikkeling van beleid door het Rijk op het terrein van de woningmarkt en in het bijzonder de huursector;
6. Beleidsinformatie voor gemeenten: *PM*.

Naast deze hoofdvraag zijn twaalf deelvragen gesteld. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 2.

De opdrachtgevers hebben wat betreft box-3 ervoor gekozen om de reikwijdte van het onderzoek (zelfstandige) woonobjecten te laten omvatten. Hieruit volgt dat commercieel vastgoed en objecten niet bestemd voor bewoning buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen. Bijzondere groepen woningen zoals dienstwoningen, woon-zorgwoningen, etc. zijn voor zover mogelijk en voor zover data beschikbaar is, meegenomen. Deze reikwijdte is vastgesteld door de begeleidingscommissie die als taak heeft de kwaliteit van het onderzoek te bevorderen en te borgen dat het onafhankelijk tot stand komt. Ook is de definitie van een huurregister zoals centraal staat in dit onderzoek door de begeleidingscommissie vastgesteld. Deze definitie luidt als volgt: een huurregister is een nieuwe, landelijke, separate online-database met (bepaalde) gegevens gerelateerd aan huurwoningen.

Het onderzoek is gestart in december 2022 en de concept-rapportage is opgeleverd in maart 2023. Na het verwerken van de ontvangen commentaren en input van de begeleidingscommissie, is de finale versie in mei 2023 opgeleverd. De gevolgde aanpak is als volgt. De hoofd- en deelvragen zijn beantwoord door een combinatie van onderzoeksmethoden; een reconstructie en toetsing van de beleidstheorie en wetgeving, literatuuronderzoek, 20 interviews en beschrijvende statistiek. Verder is in een vroeg stadium, met behulp van de begeleidingscommissie, de probleemstelling die ten grondslag ligt aan de hoofdvraag vastgesteld evenals welke beleidsdoelstellingen nagestreefd worden. Deze probleemstelling is uiteengezet in hoofdstuk 5. Hierbij zijn twee doelstellingen gedefinieerd die centraal staan in de toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid van het huurregister: correcte belastingheffing (relevant voor de nieuwe box-3) en betere handhaving op de (particuliere) huurmarkt door ontbrekende informatie te verzamelen over en relevant voor die huurmarkt (relevant voor de overige vijf gebruikstoepassingen).

In de 20 verrichte interviews zijn de probleemstelling en beleidsdoelen getoetst zoals ze aan PwC zijn meegegeven en door de begeleidingscommissie zijn vastgesteld. Wij hebben waargenomen dat de probleemstelling niet door alle geïnterviewde stakeholders in evenveel mate is herkend en als zodanig erkend als knelpunt. Ook brachten enkele respondenten knelpunten naar voren die onafhankelijk zijn van een huurregister en waarvoor een register geen oplossing kan bieden. Definitie- en interpretatieverschillen is hiervan het meest prangende voorbeeld.

In onze aanpak volgen we verder het afwegingskader zoals omschreven in de Comptabiliteitswet 2016 en het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving. Bij doeltreffendheid is het causale verband van belang tussen de beleidsdoelen en de inzet van het onderzochte instrument

(huurregister). Bij doelmatigheid gaat het om de beoordeling in hoeverre de beleidsdoelen met andere alternatieve instrumenten of minder middelen/neveneffecten op efficiëntere wijze tot stand kunnen komen. Dit onderzoek vormt geen maatschappelijke kosten-baten analyse ('MKBA'). Dit betekent dat de baten van een mogelijk huurregister niet gekwantificeerd zullen worden, maar enkel en waar mogelijk benoemd.

In dit onderzoek staat een scenario-aanpak centraal waarbij zeven varianten worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid

Omdat voor een huurregister vele keuzes, afwegingen en uitgangspunten mogelijk zijn, kunnen doeltreffendheid en doelmatigheid in een onderzoek als dit enkel worden getoetst via een scenario-onderzoek ten aanzien van de mogelijke invulling van een huurregister. Daarom hebben we in overleg met de begeleidingscommissie in totaal zeven varianten onderzocht. Zes daarvan vormen de maatvarianten en hebben betrekking op de zes genoemde gebruikstoepassingen. Een maatvariant betekent op maat te verzamelen 'need to have' data en een op maat ontworpen toegang tot het register afgestemd op het gebruiksdoel. Het zevende scenario is de maximale variant. Dat houdt in een variant van een huurregister dat alle zes gebruikstoepassingen kan bedienen. Een constante in alle zeven scenario's is dat een externe partij de uitvoeringspartij is van het register. In dit onderzoek is gekozen voor het Kadaster, waarover later meer.

De veelheid aan gevraagde gebruikstoepassingen in het huurregister zou bij uitvoering kunnen leiden tot veel operationele en juridische knelpunten

Het huurregister beoogt zes verschillende en deels ongelijksoortige problemen te adresseren onder één algemene noemer. Dat deze, naar hun aard verschillende, problemen zich lenen voor een grotendeels gezamenlijke aanpak via één instrument is niet ondenkbaar, maar moet wel adequaat worden gemotiveerd aan de hand van onder andere een scherpe doeldefinitie. Ook is de variëteit binnen de groep verhuurders te groot en zijn er (gaandejaren) veel bijzondere constructies ontstaan die lastig in beeld te brengen zijn en waarover geen (degelijke) data voorhanden is. Hierdoor kunnen afbakeningen en definities een uitdaging worden, evenals de kwaliteitscontrole van de data. Dat laatste is van belang gezien het feit dat het register ook is bedoeld voor handhaving. Dit brengt (zeer) hoge eisen met zich mee rondom de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de data op individueel object- en registratieniveau. Hierdoor moet rekening worden gehouden met allerlei operationele en juridische haken en ogen.

Huurregister lijkt (deels) een doeltreffend instrument voor meerdere varianten, alternatieven kunnen echter in potentie meer doelmatig zijn. Nader onderzoek is nodig

De zes onderzochte maatvarianten laten overwegend zien dat verplichte data-registratie en dus het register per definitie doeltreffend kan zijn omdat informatie wordt geregistreerd die een bijdrage levert aan de realisatie van de twee eerdergenoemde beleidsdoelen: correcte belastingheffing en betere handhaving op de (particuliere) huurmarkt door ontbrekende informatie te verzamelen.

De doelmatigheid kan echter in de meeste maatvarianten niet worden vastgesteld wegens gebrek aan kwantitatieve informatie over de uitvoeringskosten inclusief toezicht en handhaving. Een complicerende factor hierbij is dat het huurregister soms niet nodig is voor de volledige informatiebehoefte van een toepassing maar slechts voor een deel. Een tweede complicerende factor is dat eventuele alternatieve instrumenten die mogelijk hetzelfde effect kunnen bereiken als een huurregister, niet eerder zijn onderzocht. Wij hebben in deze analyse op een globale en grove wijze enkele alternatieve instrumenten verkend om de doelmatigheid te kunnen 'benaderen'. Deze alternatieve instrumenten lijken mogelijk minder middelen nodig te hebben, betere en/of snellere uitvoerbaarheid te borgen en brengen minder (rechtmatigheids- of data-) risico's met zich mee (mits juridisch op de juiste wijze vormgegeven). Denk aan IT-aanpassingen in bestaande werkprocessen, optimalere digitalisering of beter gebruik maken van slimme datakoppelingen. Het voorgaande leidt tot de volgende conclusie. Uitbereiding en digitalisering van huidige werkprocessen, aansluiting bij bestaande registraties in combinatie met betere,

gerichte en regelmatig herhaalde voorlichting door de overheid kan bij het overgrote deel van de toepassingen het meest efficiënte soelaas bieden. Hiermee wordt een aanpak gevolgd die het dichtst blijft bij het domein waar de knelpunten zich voordoen en waarbij zo min mogelijk nieuwe beleidsinstrumenten nodig zijn. Nadere analyse is nodig van de volledigheid en uitvoeringsgevolgen van de globaal verkende alternatieve instrumenten.

Hierna geven we een overzicht van onze conclusies per maatvariant kort weer waarna we per maatvariant beschrijven welke probleemstelling het huurregister dient op te lossen en zetten wij de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid uiteen.

Varianten	Toepassingen	Doeltreffendheid huurregister	Doelmatigheid huurregister
Maatvariant	1. Nieuwe box-3	Ja	Niet vast te stellen
Maatvariant	2. Huurtoeslag	Ja	Niet vast te stellen
Maatvariant	3. Huurcommissie (Verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting)	- Verhuurderbijdrage: Ja, afhankelijk van definitieve vormgeving van bijdrage - Geschillen- beslechting: Nee	- Verhuurderbijdrage: Niet vast te stellen - Geschillen- beslechting: Nee
Maatvariant	4. Energielabelplicht en energieprestatie	- Energielabelplicht: Ja, voor één variabele - Energieprestatie: Niet vast te stellen	- Energielabelplicht: Niet vast te stellen - Energieprestatie: Niet vast te stellen
Maatvariant	5. Nationale beleidsdoeleinden	Ja	Nee
Maatvariant	6. Lokale beleidsdoeleinden	- Handhaving Wet Goed Verhuurderschap: Niet vast te stellen - Monitoren private huurvoorraad: Nee	- Handhaving Wet Goed Verhuurderschap: Niet vast te stellen - Monitoren private huurvoorraad: Nee
Maximaal- variant	7. Maximaalvariant	Ja, behalve voor geschillenbeslechting	Niet vast te stellen

Box-3

Beleidsvoornemens in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV moeten ertoe leiden dat in het nieuwe box-3 stelsel huur- en pachtinkomsten zullen worden belast op basis van direct rendement.¹ De inwerkingtreding is momenteel voorzien op 1 januari 2026.² Omdat de Belastingdienst niet beschikt over de benodigde contra-informatie wanneer het nieuwe box-3 stelsel in werking treedt, zal de dienst (voorlopig) gaan werken met zelf-aangifte. Dit houdt in dat de belastingplichtigen zelf invullen in hun belastingaangifte welke direct rendement zij behalen

¹ Zie budgettaire bijlage coalitieakkoord Rutte-IV, p. 21 waarin staat: "In het nieuwe box 3 stelsel zal sparen en beleggen direct op reëel rendement worden belast; de waardeontwikkeling van vastgoed zal eerst echter nog forfaitair worden belast, waarbij zo snel als mogelijk de overstap wordt gemaakt naar werkelijk rendement." Een indirecte gevolgtrekking van het voorgaande leidt tot de beleidswens om huur- en pachtinkomsten o.b.v. direct rendement te belasten.

² Ministerie van Financiën (2023) – Schriftelijk overleg en andere toezeggingen toekomstig box-3 stelsel, p. 2.

met de verhuur van de box-3 relevante woningen. Dit doen zij door de (ontvangen) huurinkomsten en aftrekbare (service-) kosten in te vullen. Het ontbreken van contra-informatie leidt ertoe dat de Belastingdienst de zelf-aangifte niet (eenvoudig) kan controleren. Het huurregister kan een bijdrage leveren door de Belastingdienst van contra-informatie te voorzien waardoor toezicht en handhaving efficiënter kunnen verlopen.

Een verplichte registratie door de relevante verhuurders in het huurregister is op zichzelf doeltreffend voor dit beleidsdoel. Of het doelmatig is, valt niet vast te stellen wegens gebrek aan kwantitatieve data over de huidige en verwachte uitvoeringskosten in een situatie met huurregister. Dit komt doordat de uitvoeringstoets voor de nieuwe box-3 nog niet is verricht, waarmee een schatting van de orde van grootte van de uitvoeringskosten niet kan worden gemaakt voor de woningen in box-3 die onder het huurregister vallen. Ook is geen data voorhanden over het verwachte nalevingstekort bij zelf-aangifte (vermoedens van extra fraude en misbruik). Het is echter aannemelijk dat in een situatie van zelf-aangifte, en dus zonder een huurregister, de Belastingdienst informatie van individuele belastingplichtigen zelf zou moeten onderzoeken, hetgeen arbeidsintensief is.

Nader onderzoek is aanbevelingswaardig naar drietal alternatieve instrumenten die mogelijk hetzelfde effect kunnen bereiken en minder middelen behoeven waardoor doelmatigheid wordt geborgd. Deze instrumenten hebben gemeen dat ze gebruik maken van bestaande (IT-) infrastructuur, geen nieuwe mechanismen nodig hebben en relatief beperkte uitvoeringskosten kennen. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, zou in ieder geval één van de drie alternatieve instrumenten, aanpassing van de belastingaangifte, kansrijk kunnen zijn mits rekening wordt gehouden met de genoemde aandachtspunten. Hiermee kan de Belastingdienst de benodigde contra-informatie zelf verzamelen in plaats via een huurregister. Een nadeel van dit instrument is dat afgeweken moet worden van de (politieke) keuze die ooit is gemaakt rondom 'regelarme belastingaangifte'. Immers deze zal meer vragen moeten bevatten om de benodigde contra-informatie rechtstreeks op te halen bij de belastingplichtige.

Huurtoeslag

Momenteel beschikt de Dienst Toeslagen niet volledig over contra-informatie inzake de kale huurprijs en servicekosten om te kunnen controleren of de opgegeven feiten door de huurders in de huurtoeslagaanvraag juist zijn. Dit speelt met name bij huren in de particuliere sociale huursector en brengt het risico met zich mee dat de Dienst Toeslagen de huurtoeslag uitkeert op basis van onjuiste gegevens en daarmee niet-gerechtvaardigde toeslagen-uitgaven verricht. Met verhuurders die samen 87 procent van de huurtoeslagpopulatie vertegenwoordigen, vindt al gegevensuitwisseling plaats (tegen relatief beperkte uitvoeringskosten). De resterende groep verhuurders, met name dus in de particuliere huursector, wordt soms aangeschreven maar dit levert niet altijd respons op. Een huurregister waarin de kale huurprijzen worden opgegeven, zou deze informatieleemte kunnen vullen.

Verplichte registratie (en daarmee het huurregister) kan doeltreffend zijn voor het beleidsdoel: immers dankzij het huurregister kan relevante contra-informatie worden verkregen over de netto huurprijs (en de daarvoor benodigde variabelen zoals servicekosten) bij een stakeholder waarvan logischerwijs verondersteld mag worden dat hij over die informatie beschikt. Dit draagt bij aan het beleidsdoel: betere handhaving door ontbrekende informatie te verzamelen. Hiermee ontstaat er een causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel. Of een huurregister doelmatig is, mede in het licht van de bestaande gegevensuitwisseling met een grote groep verhuurders, is niet vast te stellen wegens het ontbreken van actuele data over de huidige en verwachte uitvoeringskosten. Hierdoor kan niet worden bepaald of de prestaties die dankzij het huurregister tot stand komen niet met minder kosten (lees: met andere beleidsmix) en/of minder neveneffecten ook gerealiseerd hadden kunnen worden.

Huurcommissie (verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting)

Een op te richten huurregister dient de Huurcommissie op twee manieren te ondersteunen.

1. Ten eerste voor de verhuurderbijdrage. Vanaf 2024 vervalt de databron waarop de verhuurderbijdrage, één van de drie inkomstenbronnen van de Huurcommissie, wordt gebaseerd. De verhuurderbijdrage is ongeveer € 5.5 miljoen per jaar³ en wordt momenteel voor ongeveer 90 procent voldaan door de woningbouwcorporaties. Inzicht is nodig in onder andere het aantal gereguleerde contracten van verhuurders zodat een alternatieve heffingsgrondslag in beeld komt.
2. Ten tweede dient een huurregister een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van de Huurcommissie in termen van mogelijke versnelling van aanlever- en behandeltijden bij geschillenbeslechting. Bij aanwezigheid van een register kan de Huurcommissie de informatie daarin raadplegen in plaats van wachten op documenten van de huurder en/of de verhuurder.

Het huurregister kan voorzien in de benodigde informatie doordat de verhuurders hun bezit daar registreren waardoor het instrument bijdraagt aan het beleidsdoel. Enkele kanttekeningen zijn hierbij van belang. Allereerst is een nieuwe databron per 2024 nodig voor de Huurcommissie. Omdat het huurregister er dan nog niet is, biedt het dus mogelijk op een later moment soelaas voor dit knelpunt. Ook is nog niet definitief bekend op welke uitgangspunten de nieuwe verhuurderbijdrage moet stoelen (hierover liep op moment van schrijven van dit rapport een internetconsultatie) waardoor niet precies te zeggen valt hoe sterk het causale verband zal zijn tussen het instrument huurregister en het beleidsdoel.

Voor wat betreft doeltreffendheid bij de geschillenbeslechting constateren wij dat een bruikbaar register voor de Huurcommissie 24/7 actuele, volledige en juiste data dient te bevatten. Echter het is waarschijnlijk dat vanuit oogpunt van regeldruk en proportionaliteit verhuurders eventuele mutaties binnen enkele dagen tot enkele weken zullen moeten doorgeven. Hierdoor kan het beeld in het register niet 24/7 actueel, volledig en juist en draagt deze *mismatch* tussen de feitelijke werkelijkheid en de 'register-werkelijkheid' niet bij aan versnelling van de aanlevertijden maar kan het er juist een contraproductief effect op hebben. Geredeneerd kan daarom worden dat een huurregister niet doeltreffend is voor geschillenbeslechting. Overigens zijn er, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen indicaties dat er op dit moment onnodig langzaam, te weinig of onbetrouwbare informatie wordt aangeleverd, en/of dat dit proces niet (tijds-) efficiënt verloopt. Hierdoor is de verwachte structurele tijdswinst dankzij een huurregister beperkt. Gezien de conclusie dat er geen sprake is van doeltreffendheid betekent dit dat per definitie geen sprake kan zijn van doelmatigheid als het gaat om een huurregister voor de geschillenbeslechting.

Toezicht en handhaving energielabelplicht en energieprestatie

Bij de verkoop en verhuur van bestaande woningen en oplevering van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen is sinds 1 januari 2008 een geldig energielabel verplicht. Er zijn verschillende uitzonderingen op de energielabelplicht, onder meer beschermde monumenten, woonboten en bepaalde recreatiewoningen.⁴ Omdat de handhaving in Nederland vanaf 1 januari 2015 inwerking trad, betekent dit dat toezichthouder ILT op huurwoningen moet handhaven waarvan de huurcontracten gesloten zijn vanaf 1 januari 2015. Momenteel controleert de ILT reactief op de aanwezigheid van energielabels bij huurwoningen wegens het ontbreken van inzicht in tweetal variabelen: de juridische eigenaar en de aanvangsdatum van het huurcontract. Een huurregister is op zichzelf doeltreffend voor het bieden van inzicht in met name de aanvangsdatum aangezien de juridische eigenaar al bekend is via de Basisregistratie Kadaster (BRK). Door de aanvangsdata van huurcontracten vast te leggen, kan de ILT actief handhaven. Echter voor effectieve handhaving is meer nodig dan enkel inzicht in aanvangsdata van huurcontracten. Uit dit onderzoek blijkt dat de huidige capaciteit bij de ILT als het gaat om energielabels bij huurwoningen zeer beperkt is en dat digitalisering van de werkprocessen achterloopt waardoor veel handmatige handelingen verricht moeten worden om binnengekomen meldingen van

³ Het betreft een flexibel bedrag dat kan meestijgen cq. fluctueren als de kosten van de Huurcommissie stijgen. Voor 2023 is al bepaald dat de bijdrage 8,5 miljoen euro bedraagt (obv. Begroting BZK 2023).

⁴ Zie artikel 2.2 Besluit energieprestatie gebouwen.

huurders te onderzoeken en daar vervolgens actie op te ondernemen richting de (juridische) eigenaar.

Of het huurregister doelmatig is voor toezicht en handhaving op de energielabelplicht valt niet vast te stellen omdat de kwantitatieve data die voorhanden zijn over de huidige uitvoeringskosten een situatie reflecteren waarin minimaal (actief) wordt gehandhaafd (en dus de maatschappelijke schade die hierdoor kan ontstaan niet evenwichtig weergeven). Verder is geen kwantitatieve data voorhanden over de verwachte uitvoeringskosten in een situatie met een huurregister.

Vermoedelijk zal een eventueel huurregister een substituut vormen voor de achterblijvende investeringen in capaciteit en digitalisering bij de ILT. Hierdoor kan sprake zijn van een schuif in de kosten en niet zozeer van lagere kosten en dus meer doelmatigheid.

Voor de minimale energieprestatie vallen doeltreffendheid en doelmatigheid niet vast te stellen omdat de nationale en Europese wetgeving op het moment van schrijven nog niet definitief zijn uitgewerkt.

Nationale en lokale beleidsdoeleinden

De nationale beleidsdoelstellingen waar een huurregister bijdrage aan moet leveren zijn: (inzicht in) het aantal tijdelijke huurcontracten, het aantal particuliere verhuurders en het huurprijsbeleid. Een huurregister zou hierin inzicht moeten bieden ten behoeve van beleidsvorming en -onderzoek. Voor lokale beleidsdoeleinden dient het register met name data te verschaffen over bepaalde variabelen die gemeentes kunnen helpen de Wet Goed Verhuurderschap beter en efficiënter te handhaven. Ook dient het register inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de private huurvoorraad (particuliere en institutionele beleggers).

Op zichzelf kan data-registratie en dus het huurregister zelf doeltreffend zijn voor de drie genoemde variabelen van de nationale beleidsdoeleinden. Hierdoor ontstaat er een causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel. Echter het register is geen doelmatig instrument omdat het al mogelijk is via het CBS inzicht te verkrijgen in deze drie variabelen. Het aggregatie- en betrouwbaarheidsniveau dat het CBS hierbij hanteert, is passend gezien het doel om de drie variabelen te gebruiken voor beleidsvorming en -onderzoek.

Voor wat betreft de lokale beleidsdoeleinden kunnen wij de doeltreffendheid van het huurregister niet vaststellen. Dit komt omdat de lokale beleidsdoeleinden een link leggen met de Wet Goed Verhuurderschap. Deze wet voorziet al in handhavinginstrumenten. Een toets of deze instrumenten doeltreffend (en doelmatig) zijn valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Hiermee valt ook (het causaal verband) niet vast te stellen of handhaving op basis van een huurregister een geschikter en effectiever instrument is. Gezien het feit dat doeltreffendheid voor lokale handhaving niet kan worden vastgesteld, kunnen daardoor ook per definitie geen uitspraken worden gedaan over doelmatigheid.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de private huurvoorraad, is een huurregister nodig dat als referentiesysteem kan fungeren waardoor de (prijs-)ontwikkeling van een private huurwoning kan worden 'gevolgd' om te zien welke huurcontracten op gegeven moment geliberaliseerd worden. Omdat het huurregister dat centraal staat in onze maatvarianten niet als referentie-systeem kan worden gebruikt, kan een huurwoning (en het bijbehorende contract) niet worden 'gevolgd' en is een huurregister vanuit dit oogpunt niet doeltreffend. Omdat een niet doeltreffend instrument per definitie niet doelmatig is, constateren wij dat een huurregister bedoeld voor lokale beleidsdoeleinden niet doelmatig is. Het is overigens aannemelijk dat alternatieve instrumenten voorhanden zijn om dezelfde beoogde effecten te bereiken rondom monitoring van de huurprijzen van woningen in bezit van institutionele beleggers. Denk aan nadere afspraken met institutionele beleggers of aan (betere) monitoring van naleving van grondovereenkomsten.

Maximale variant

In de maximale variant komt er een huurregister dat geschikt is voor alle zes gebruikstoepassingen. Een dergelijk register borgt per definitie de doeltreffendheid omdat de

doelstellingen van het beleid in grote mate overeenkomen met die van het huurregister. Dit geldt echter niet voor geschillenbeslechting aangezien daarvoor een 24/7 actueel, juist en volledig register nodig is en momenteel geen aanwijzingen zijn dat een huurregister structureel voor behandelijdswinst zal zorgen. Tegelijkertijd omdat de zestal toepassingen wat betreft hun aard en omvang (behoorlijk) verschillen, zal een maximaal huurregister alle verhuurders verplicht moeten laten registreren zonder dat dit voor alle toepassingen even nodig is (zie onderstaand overzicht)⁵. In theorie beperkt dit de synergie- en schaalvoordelen van een huurregister. Overigens zijn de synergie- en schaalvoordelen in de maximale variant niet vast te stellen wegens gebrek aan kwantitatieve data over de huidige uitvoeringskosten van de zes separate toepassingen.

	Woningbouwcorporaties	Institutionele beleggers	Overige private verhuurders (waaronder particuliere verhuur)
1. Het nieuwe box-3 stelsel	✗	✗	✓
2. Huurtoeslag	✓	✗	✓
3. Werkzaamheden Huurcommissie (verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting)	✓	✓	✓
4. Toezicht en handhaving energielabelplicht en energieprestatie	✓	✓	✓
5. Nationale beleidsdoeleinden	✓	✓	✓
6. Lokale beleidsdoeleinden	✓	✓	✓

Gezien de informatiebehoefte in relatie tot de beschikbare data lijkt de reikwijdte van het huurregister inhoudelijk het meest opportuun als het particuliere verhuurders betreft

Het overgrote deel van de leemte in de benodigde informatie betreft de groep particuliere verhuurders. Dat is dus de groep verhuurders exclusief woningbouwcorporaties en institutionele beleggers. Als overwegingen zoals acceptatie en draagvlak van het huurregister maar ook integraliteit een doorslaggevende rol spelen, dan kan overwogen worden om alle verhuurders in Nederland met de registratieplicht te belasten. Dit zal vermoedelijk een neerwaarts impact hebben op de doelmatigheidstoetsing aangezien een huurregister zoals getoetst in dit rapport niet in dezelfde mate relevant is voor alle verhuurders.

Totale administratieve lasten voor particuliere verhuurders (natuurlijke personen) bedragen in de maximale variant € 11.2 miljoen (eenmalig) en € 3.9 miljoen (structureel)

In de maximale variant (gebaseerd op 11 in te vullen 'need to have' variabelen) bedragen de eenmalige administratieve lasten (hierna 'AL') voor de groep particuliere verhuurders in totaal € 11.2 miljoen euro. Voor de woningbouwcorporaties bedragen de eenmalige lasten in totaal € 52.4 miljoen, voor institutionele beleggers gaat het om € 4.6 miljoen en voor overige private verhuurders (niet-natuurlijke personen) € 9.1 miljoen.

De verwachte structurele administratieve lasten op jaarbasis bedragen € 3.9 miljoen voor particuliere verhuurders, € 26.1 miljoen voor woningbouwcorporaties, € 2.4 miljoen voor institutionele beleggers en € 4.7 miljoen voor overige private verhuurders.

Mocht de keuze zijn een huurregister in te voeren, dan lijkt het Kadaster de meest geëigende uitvoeringspartij en 2030 het meest realistische invoeringsjaar. Invoeringskosten zijn moeilijk in te schatten omdat een register vele vormen kan kennen

De constante in alle maatvarianten is dat er één externe uitvoerende partij is, te weten het Kadaster. Naar onze inzichten is het Kadaster, mede gezien zijn ruime ervaring met

⁵ In zeer beperkt aantal gevallen bezitten en verhuren institutionele beleggers woningen in het gereguleerd segment (zie Dpi 2021, CBS 2023, jaarverslagen Nederlandse institutionele investeerders, Capital Value 2023). Omdat hun aandeel in het totaal aantal huurtoeslagaanvragen zeer beperkt is, wordt in dit rapport verondersteld dat deze groep verhuurders niet relevant is voor deze gebruiksoptie.

basisregistraties met een geo-component, de meest geëigende partij om een eventueel huurregister uit te voeren. Dit moet wel nader worden verkend en uitgewerkt, met oog voor met name tweetal aandachtspunten: de toelevering van data door niet-professionele partijen (in dit geval de verhuurders) en de hoeveelheid mutaties (verwachte aantallen voor het huurregister zijn 3.9 miljoen per jaar). Het Kadaster zelf staat open voor de verkenning naar een mogelijke rol bij de uitvoering van een huurregister.

Het jaar 2030 lijkt het meest realistische jaar om een huurregister in gebruik te nemen, hoewel 2028 mogelijk ook haalbaar is als het proces geen onvoorziene tegenslagen te verduren krijgt en op tijd wordt gestart met het ontwerpproces in samenwerking met alle relevante stakeholders. Ter illustratie: het WOZ-register had bijvoorbeeld een aanlooptijd van ongeveer 10 jaar. Als er aangesloten kan worden bij bestaande (basis)registraties, wat gunstig invloed op de invoertermijn en de operationele kosten, kan de invoertijd mogelijk worden verkort. Verder kan het, gezien de grootte van de operatie, het overwegen waard zijn om voor een getrappt invoer te kiezen. Dat betekent dat eerst begonnen kan worden met een kleine en scherp afgebakende groep verhuurders, daarna kan deze groep eventueel stapsgewijs worden uitgebreid.

Qua inschatting van de invoerings- en beheerskosten valt te constateren dat deze moeilijk te berekenen zijn omdat een register van vele keuzes afhankelijk is. Ter illustratie. Het beheer van basisregistraties zoals de Basisregistratie Gebouwen (BAG) kost momenteel € 66 miljoen. Het is echter vanzelfsprekend niet één op één vergelijkbaar met een op te richten huurregister. Aan de ene kant, kan de keuze worden gemaakt zoals in het huurregister van België en Malta om de kosten door te berekenen aan de registratieplichtige. Dit gebeurt ook bij het Kadaster (BRK) nu. Bij de aankoop van de woning worden al kosten in rekening gebracht voor de registratie in de BRK. Dit betekent in feite dat de woning al geregistreerd is bij het Kadaster. Het zou daarom dubbelop kunnen overkomen wanneer ook voor het huurregister betaald moet worden. Verder kunnen bij doorbelasting koopkrachteffecten optreden in termen van doorbelasting aan de huurders en dus hogere huren. Tot slot zou vanuit een gedachte van laagdrempelige registratie en 'verleiding' om het huurregister tijdig, volledig en juist in te vullen zonder onevenredig veel handhavingscapaciteit er tegenover te stellen, het voor de hand liggen de kosten niet door te belasten aan de sector c.q. de relevante groep verhuurders.

Het kan overigens het overwegen waard zijn te kijken of de partijen die toegang willen hebben tot deze informatie ('afnemers') hiervoor willen of kunnen betalen. Zeker wanneer in de toekomst overwogen wordt de toegang tot het register mogelijk te verbreden naar nieuwe gebruikersgroepen zoals banken, makelaars, taxateurs, notarissen, etc.⁶

Registratieplicht het beste te beleggen bij de verhuurder, hoewel vanuit optimale prikkelwerking de huurder de meest logische stakeholder zou kunnen zijn. Risico's van het register zijn o.a. balans tussen privacy en veilige data en schijn van volledigheid

De registratieplicht kan het beste worden belegd bij de verhuurder vanwege de professionaliteit van een relatief groot deel van de Nederlandse verhuurders. Echter vanuit het oogpunt van prikkelwerking heeft de huurder mogelijk de meeste baat bij een registratie en zou daarom ook gelegenheid moeten worden geboden om de huurder de gegevens aan te laten leveren en/of te laten controleren. Een huurder heeft namelijk belang bij een juiste, volledige en actuele registratie vanuit rechtszekerheid. De huurder en verhuurder krijgen idealiter toegang tot het register om de eigen gegevens in te zien. Toegang van derden (bijvoorbeeld de overheid, banken, notarissen) kan enkel worden verleend als hier een duidelijke juridische grondslag voor is. Dit zou eventueel in een volgende fase verder verkend kunnen worden.

De uitvoerende partij houdt toezicht op de kwaliteit van (data in) het register, waarbij een norm van minimaal 99.5 procent betrouwbaarheid wenselijk is gezien het feit dat het register ook voor handhavingsdoeleinden gebruikt zal worden. Voor handhaving lijkt een boete een voor de hand

⁶ De banken zijn momenteel ook bezig te verkennen hoeveel 'ongeoorloofd verhuur' voorkomt in hun portefeuille. Dat is verhuur van woningen waar een hypotheek op loopt zonder dit vooraf aan de bank te melden. Een huurregister kan daarbij helpen, mits een juridische grondslag aanwezig is.

liggend instrument. Er kan ook gedacht worden aan verdergaande stimuleringsmaatregelen, zoals het enkel geldig verklaren van een huurovereenkomst wanneer het is geregistreerd in het register of het verbieden van het innen van huurbaten door verhuurders alvorens een contract is geregistreerd. Verkend kan ook worden of het verplicht laten registreren van een huurcontract bij een notaris, net als de koopakte, mogelijke betrouwbaarheidsknelpunten oplevert in het aanleveren van data. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de toekomstige belasting van notarissen en kosten voor verhuurders.

Een huurregister kent verschillende juridische haken en ogen. Deze zien toe op noodzaak van duidelijke definities, scherpe afbakening van verhuurders en heldere grondslag

Of een juridische grondslag al bestaat of nog moet worden ontworpen (en hoe), hangt af van de specifieke en uiteindelijke inrichting en doelen van het register. Er moet worden aangesloten bij Nederlandse en Europese wet- en regelgeving op het gebied van privacy en data om een huurregister de vereiste juridische grondslag te geven. Ook zijn juridische wijzigingen mogelijk noodzakelijk om de koppeling met bestaande registers te bewerkstelligen, definities over de reikwijdte van het huurregister juridisch vast te leggen en de uitvoerende partij mandaat te geven. Privacy- en databescherming kan als belangrijke randvoorwaarde voor een huurregister worden beschouwd. De wijze waarop aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan, hangt samen met de inrichting en het doel van het huurregister. Privacyrisico's hangen bijvoorbeeld samen met de gegevens die worden geregistreerd, de personen of organisaties die toegang hebben tot het register en specifieke gegevens en de wijze waarop de toegang is vormgegeven. Hieruit blijkt ook dat er een wisselwerking is tussen privacyrisico's en de mogelijke toepassingen van het register. Als bijvoorbeeld meer gegevens worden geregistreerd, kan een register wellicht meer toepassingen hebben, maar nemen ook privacyrisico's toe.

Een laatste categorie aandachtspunten betreffen de juridische risico's die samenhangen met mogelijk anticiperend gedrag van verhuurders en huurders of nieuwe complicaties in bestaande juridische vraagstukken. Denk onder andere aan verschuiving van voldoen van de huur in geld naar voldoen van huur in natura (schoonmaken of boodschappen doen).

Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek om een huurregister op te richten is niet per definitie noodzakelijk.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, zijn er geen internationale voorbeelden die bruikbare inspiratie bieden voor een huurregister in Nederland. Ook niet in België en Malta.

Internationaal gezien hebben België en Malta ook huurregisters. Het Belgisch huurregister kan onzes inziens qua doelstelling, opzet en uitvoering geen voorbeeld zijn voor de Nederlandse variant omdat het slechts een opslagplaats is voor huurcontracten en er geen kwaliteitscheck is op de (volledigheid en actualiteit van) aangeleverde data. Doel van het Belgisch huurregister is het bieden van rechtszekerheid aan de huurder en verhuurder. Het huurregister van Malta toont op kleinere schaal aan dat een huurregister een transparant en informatief beeld oplevert van alle verhuurders, bruikbaar voor beleidsdoeleinden.

2. Inleiding en vraagstelling

2.1. Aanleiding

Voor de twee opdrachtgevers van dit onderzoek, namelijk het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waren er drie aanleidingen om dit onderzoek in te stellen.

Ten eerste een fiscale aanleiding. De Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst heeft de Tweede Kamer op 29 september 2022 geïnformeerd over de toekomstige vormgeving van box-3 (beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2026).⁷ In zijn beschrijving van enkele opties om het direct rendement van onroerende zaken te belasten, zegde hij toe een extern onderzoek te zullen verrichten naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een huurregister met daarin gegevens over de hoogte van de huur. Op termijn zou het register gebruikt kunnen worden als contra-informatie voor de Vooraf Ingevulde Aangifte (hierna 'VIA').

De tweede aanleiding is een wettelijke aanleiding rondom de toezicht en handhaving op de energielabelplicht. Hierdoor heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (in opdrachtgeverschap van directie bouwen en energie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierna 'BZK') inzicht nodig in de verhuurde woningen in Nederland en de aanvangsdatum van de huur. Daarnaast bestaat bij BZK al langer de wens om meer inzicht te hebben in de Nederlandse huurmarkt opdat gericht en geïnformeerd beleid kan worden gemaakt.

Tot slot is PwC gevraagd een in maart 2022 aangenomen Kamermotie te betrekken in dit onderzoek.⁸ Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze de aanleg van een register van alle huurwoningen van niet-woningbouwcorporaties kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de omvang van de bestaande voorraad sociale en andere huurwoningen van niet-woningbouwcorporaties.

2.2. Vraagstelling

De *hoofdvraag* die door de opdrachtgevers is gesteld, luidt als volgt:

Draagt de invoering van een huurregister bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van:

- Het nieuwe box-3 stelsel;
- De huurtoeslag;
- De werkzaamheden van de Huurcommissie;
- Toezicht en handhaving op de energielabelplicht en de wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen;
- De ontwikkeling van beleid door het Rijk en gemeenten op het terrein van de woningmarkt en in het bijzonder de huursector en op welke wijze?

Ook zijn twaalf *deelvragen* gesteld. Deze zijn hieronder opgesomd:

1. Welke gegevens zijn noodzakelijk voor:
 - a. Contra-informatie voor de Belastingdienst (IB en Toeslagen).
 - b. Huurcommissie: verhuurderbijdrage en geschilbeslechting.
 - c. De handhaving van wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen.

⁷ Kamerbrief over het toekomstige box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement (29 september 2022), p. 31.

⁸ Motie van het lid Boswijk cs. Inzake integrale visie op de woningmarkt, zie Kamerstuk 32 847, nr. 870.

- d. Toezicht en handhaving door ILT.
 - e. Beleidsinformatie voor BZK: huurprijsbeleid, gebruik tijdelijke huurcontracten, aantallen particuliere verhuurders.
 - f. Beleidsinformatie voor gemeenten: *PM*.
2. Voor welke verhuurders moet dan een registratieplicht gaan gelden:
 - Alle verhuurders (inclusief woningcorporaties en andere verhuurders die vennootschapsbelasting betalen),
 - Of alleen particuliere verhuurders (Box 3-belastingplichtigen)?
 3. Bij welke instantie kan de invoering, het beheer en het toezicht op de inhoud het best worden belegd?
 4. Welke wetgeving is nodig om het huurregister juridische grondslag te geven? Is daarbij aanpassing van BW nodig?
 5. Wie moet op welke gronden en onder welke voorwaarden toegang krijgen tot welke data uit het register? (Privacy/AVG) Welke privacyvraagstukken kunnen aan de orde zijn?
 6. Welke risico's/nadelen kleven er mogelijk aan het inrichten van een huurregister?
 7. Hoeveel gaat de invoering, het beheer en het toezicht kosten nu en in de toekomst? (IT + Fte's). Kunnen (een deel van) de kosten doorgerekend worden aan de sector?
 8. Hoe kan gewaarborgd worden dat verhuurders (jaarlijks) hun huurcontracten en wijzigingen daarin aan de uitvoerder aanleveren?
 9. Hoe moet het toezicht en de handhaving van het tijdig en juist doorgeven (kwaliteit en actualiteit van de gegevens) van de informatie worden vormgegeven? Boete/dwangsom?
 10. Wat is de verwachte doorlooptijd met betrekking tot het in gebruik nemen van een huurregister?
 11. Wat betekent een huurregister voor de regeldruk/AL en bij wie komt deze terecht? Wat is de verwachting van (de frequentie van) het aantal bewoningsmutaties/toewijzingen (nieuwe huurcontracten) en aantal mutatiemomenten van lopende huurcontracten (actualiseren)?
 12. Zijn er voorbeelden van huurregisters bekend in omliggende landen zoals België en, zo ja, wat is het doel van dat huurregister en op welke wijze functioneert een huurregister aldaar?

2.3. Onderzoeksmethode en -aanpak

De deelvragen zijn beantwoord door een combinatie van onderzoeksmethoden. Hoofdzakelijk is toetsing van de beleidstheorie gecombineerd met een literatuuronderzoek (incl. parlementaire documenten) en interviews met 20 stakeholders, experts en belangenorganisaties. De interviews met gemeenten Amsterdam en Rotterdam en met de VNG zijn in het bijzonder benut om na te gaan welke lokale beleidsdoeleinden nagestreefd worden met een landelijk huurregister. In de opdrachtstelling stond dit element namelijk op 'PM' (zie deelvraag 1f). Het onderzoek is gestart op 23 december 2022 en de concept-rapportage van dit onderzoek is opgeleverd op 27 maart 2023. Daarna zijn leden van de begeleidingscommissie in de gelegenheid gesteld feitelijke opmerkingen en commentaren te leveren. Deze zijn, waar mogelijk, verwerkt in de finale versie die nu voorligt.

In dit onderzoek wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij definities en handleidingen van de Nederlandse overheid om dit onderzoek uit te voeren. Zo is het Handboek Meting Regeldrukkosten (2018) van het ministerie van Economische Zaken gebruikt om de administratieve lasten voor (kleine en grote) verhuurders uit te rekenen. Een ander onderdeel van de doelmatigheidsberekeningen zijn de uitvoeringslasten. Deze zijn, waar mogelijk, opgehaald en gevalideerd door de betrokken stakeholders. Daarbij is gekeken naar het beslag dat de zes

gebruiksdoelstellingen uit de hoofdvraag leggen op de capaciteit bij de belangrijkste processen binnen de relevante uitvoerings- en toezichthoudende organisaties. Het maken van een kwantitatieve inschatting van de uitvoeringskosten is ingewikkeld omdat tijdinzet niet altijd separaat kan worden berekend van de andere werkzaamheden die soms worden verricht door dezelfde medewerkers. Daar waar de uitvoeringslasten een (eigen) inschatting betreffen of gestoeld zijn op gedateerd beleidsliteratuur, is dit expliciet vermeld.

In samenwerking met de begeleidingscommissie zijn de probleemstelling, beleidsdoelen en beoogde effecten van een landelijk huurregister vastgesteld en (op onderdelen) aangescherpt. Dit is gebeurd aan de hand van de zeven vragen van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (hierna 'IAK').⁹ Dit kader is een standaard wetgevingsinstrument dat de Nederlandse overheid voorschrijft om te borgen dat voorgesteld beleid en wetgeving van goede kwaliteit zijn en van gedegen onderbouwing zijn voorzien. Aan de hand van de vastgestelde antwoorden is het onderzoek verder vormgegeven.

Ook heeft de begeleidingscommissie op basis van enkele uitgangspunten de te onderzoeken maatvarianten en reikwijdte van het onderzoek vastgesteld. Dit is van belang omdat een landelijk huurregister vele verschijningsvormen en vormgevingskeuzes kan hebben. Hierdoor is het maken van keuzes aan het begin van het onderzoek van belang om het gericht te laten plaatsvinden. Gezamenlijk bouwt dit op naar de beantwoording van de hoofd- en twaalf deelvragen.

Wij nemen in dit onderzoek aan dat de nieuwe box-3 omstreeks 2026 ingevoerd zal worden en dat de Wet Goed Verhuurderschap per 1 juli 2023 ingaat. Gedurende het finaliseren van dit rapport heeft de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst kenbaar gemaakt dat het kabinet in de discussie rondom de toekomst van box-3 een nieuw variant onderzoekt (namelijk het belasten van onroerend goed als resultaat uit overige werkzaamheden in box-1 waarbij dus alle onroerende zaken, of vanaf een bepaald aantal, worden verplaatst van box-3 naar box-1, ongeacht of deze zijn verhuurd of niet zijn verhuurd).¹⁰ De doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister in relatie tot dit nieuwe variant is niet meegenomen in dit onderzoek.

Gedurende het schrijven van dit rapport heeft ook de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het consultatieproces gestart van één wetsvoorstel over betaalbare huur¹¹ en een ander wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd over de vereenvoudiging van de huurtoeslag.¹² De voorstellen en bijbehorende documentatie, zoals de Memorie van Toelichting, zijn waar relevant geraadpleegd om relevante data op te halen. De doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister in relatie tot deze voorstellen valt echter buiten de reikwijdte van het onderzoek. Hetzelfde geldt voor het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Daarvan zijn enkele hoofdlijnen op een summiere wijze bekend gemaakt over de beleidsvoornemens die het kabinet voor ogen heeft. Omdat meer uitwerking nodig is om betekenisvolle uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid, is dit programma niet meegenomen in dit onderzoek.

De analyse in deze rapportage vormt geen maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Dit betekent dat de baten van een mogelijk huurregister niet gekwantificeerd zijn maar enkel benoemd voor zover ze relevant zijn vanuit de zes gebruikstoepassingen. Baten die daarbuiten vallen zoals transparantie als publiek goed *an sich*, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

2.3.1. Beperkingen

Dit onderzoek kent enkele beperkingen. Een deel van deze beperkingen kan zich ook manifesteren bij het daadwerkelijk opzetten van een huurregister.

Ten eerste zijn er verschillende databronnen over aantallen van verhuurders die niet altijd eenduidig beeld geven waardoor we, in overleg met de betrokken beleidsmedewerkers,

⁹ De zeven vragen zijn: wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? En wat zijn de gevolgen?

¹⁰ Kamerbrief Verfining Box-3, TK 32 140, Nr. 153, 26 april 2023.

¹¹ www.internetconsultatie.nl/wetbetaalbarehuur/

¹² Kamerstukken II 2022-2023, 36 311.

genoodzaakt waren veel aannames en bewerkingsslagen te maken. Hetzelfde geldt voor definities van kernbegrippen die niet altijd uniform zijn en van instantie tot instantie verschillen.

Gerelateerd aan het vorige punt merken we op dat data over onroerende zaken in Nederland in principe betrouwbaar tot zeer betrouwbaar zijn tot 'aan de voordeur'. Achter de voordeur zijn vaak geen betrouwbare data voorhanden omdat het in de praktijk neerkomt op het feitelijke gebruik van een woning (kamerverhuur, tijdelijk toeristisch verhuur, etc.). Vanuit oogpunt van (controle op de) datakwaliteit dient in het ontwerp en opzet van een op te richten huurregister rekening te worden gehouden met de datakwaliteit van onzelfstandige huurwoningen en de mate waarin controlemogelijkheden daarop reëel en uitvoerbaar zijn. Hetzelfde geldt voor data over bijzondere en 'exotische' huursituaties. Deze hebben we zoveel als mogelijk meegenomen in dit onderzoek. Echter dat was niet altijd mogelijk vanwege het gebrek aan (betrouwbare) cijfers daarover. Waar relevant markeren we dit punt expliciet in de tekst.

Ten tweede zijn kwantitatieve gegevens over de uitvoeringskosten van de huidige situatie grotendeels niet voorhanden. Dit heeft doelmatigheidsberekeningen gehinderd.

Ten derde, en gerelateerd aan het vorige punt, zijn niet eerder verkenningen geweest van alternatieve instrumenten die dezelfde beoogde beleidseffecten kunnen bereiken als het huurregister. Deze alternatieve instrumenten zijn van belang om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van een huurregister in vergelijking tot andere vergelijkbare instrumenten.

Ten vierde hangt het uiteindelijke ontwerp van het register, ook in de zin van de praktische uitvoerbaarheid, in belangrijke mate af van de definitieve beleidsdoelstellingen en het bijbehorende ontwerp. Daarin zijn veel en uiteenlopende keuzes denkbaar en mogelijk waarvan dit rapport met een zo groot mogelijk deel rekening houdt. Echter gezien het veelvoud aan voorstelbare keuzes, is het niet mogelijk een uitputtend beeld te presenteren van alle gevolgen en aandachtspunten van een huurregister. Een vervolgonderzoek zou daarom aanbevelenswaardig zijn.

Ten vijfde hebben we de probleemstelling zoals meegegeven door beide opdrachtgevers als gegeven beschouwd en getoetst in de interviews. Soms leverde dat twist- en discussiepunten op, ook in relatie tot de gekozen oplossingsrichting (huurregister) en in verhouding tot mogelijke alternatieve instrumenten. Waar relevant markeren we deze discussiepunten in deze rapportage en schetsen we welke visies er zijn op de probleemstelling.

2.4. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 zetten wij de probleemstelling uiteen en beschrijven we per gebruikstoepassing welke knelpunten het huurregister zou moeten oplossen.

In hoofdstuk 4 wordt de verschillende mogelijke keuzes bij het ontwerp van een huurregister beschreven en juridisch gedefinieerd.

Hoofdstuk 5 bevat een schets van het beoordelingskader dat we gebruiken voor de beantwoording van de vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook presenteren we in dat hoofdstuk belangrijke uitgangspunten ten behoeve van privacy en databescherming. Verder schetst hoofdstuk 5 de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de onderzochte varianten.

Hoofdstuk 6 onderzoekt de zeven gebruiksvarianten en beantwoordt de vraag of een huurregister per maatvariant doeltreffend en doelmatig is.

In hoofdstuk 7 presenteren we een nationale en internationale vergelijking gebaseerd op respectievelijk het Nederlandse stelsel voor basisregistraties en twee internationale casussen uit België en Malta.

Hoofdstuk 8 geeft de conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek volgen, weer.

2.5. Vindplaats antwoorden deelvragen

In onderstaande tabel presenteren we de vindplaatsen voor de antwoorden op de twaalf deelvragen die de opdrachtgevers hebben gesteld.

Deelvraag	Vindplaats
1. Welke gegevens zijn noodzakelijk voor de genoemde doeleinden? - o Contra-informatie voor de Belastingdienst (IB en Toeslagen) - o Huurcommissie: verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting - o De toezicht en handhaving van energielabelplicht en voorgenomen wettelijke eisen aan de energieprestatie van woningen door ILT - o Beleidsinformatie voor BZK; huurprijsbeleid, tijdelijke huurcontracten en aantallen particuliere verhuurders	§5.4
2. Voor welke verhuurders moet een registratieplicht gaan gelden?	§5.4
3. Bij welke instantie kan de invoering, het beheer en het toezicht op de inhoud het best worden belegd?	§5.3
4. Welke wetgeving is nodig om het huurregister juridische grondslag te geven? Is daarbij aanpassing van BW nodig?	§4.8
5. Wie moet op welke gronden en onder welke voorwaarden toegang krijgen tot welke data uit het register? (Privacy/AVG) Welke privacyvraagstukken kunnen aan de orde zijn?	§4.6.1 en §5.2.2
6. Welke risico's/nadelen kleven er mogelijk aan het inrichten van een huurregister?	§6.8
7. Hoeveel gaat de invoering, het beheer en het toezicht kosten nu en in de toekomst? (IT + Fte's). Kunnen (een deel van) de kosten doorgerekend worden aan de sector?	§7.1
8. Hoe kan gewaarborgd worden dat verhuurders (jaarlijks) hun huurcontracten en wijzigingen daarin aan de uitvoerder aanleveren?	§4.6.2
9. Hoe moet het toezicht en de handhaving van het tijdig en juist doorgeven (kwaliteit en actualiteit van de gegevens) van de informatie worden vormgegeven? Boete/dwangsom?	§4.6.2 en §5.2.1
10. Wat is de verwachte doorlooptijd met betrekking tot het in gebruik nemen van een huurregister?	§7.1
11. Wat betekent een huurregister voor de regeldruk/AL en bij wie komt deze terecht? Wat is de verwachting van (de frequentie van) het aantal bewoningsmutaties/toewijzingen (nieuwe huurcontracten) en aantal mutatiemomenten van lopende huurcontracten (actualiseren)?	H6
12. Zijn er voorbeelden van huurregisters bekend in omliggende landen zoals België en, zo ja, wat is het doel van dat huurregister en op welke wijze functioneert een huurregister aldaar?	§8.2 en §8.3

3. Probleemstelling

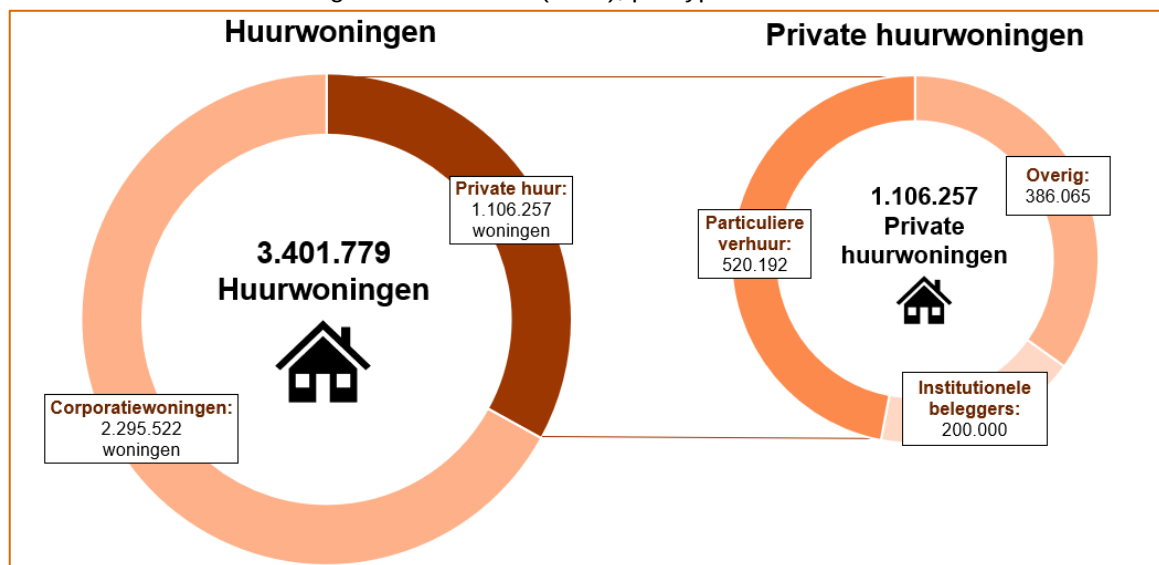
In dit hoofdstuk schetsen we eerst de huidige situatie van de Nederlandse huurmarkt waarna we per gebruikstoepassing het onderliggend probleem beschrijven waar het huurregister een oplossing voor moet bieden. De probleemstelling is deels ontleend uit de opdrachtformulering en deels afkomstig uit de interviews met de betrokken stakeholders. De probleemstelling wordt per gebruikstoepassing ondersteund met een kerngegevensstabel die als doel heeft een overzicht te presenteren van de belangrijkste onderliggende parameters en de relevante interviews. De toepassing van het huurregister voor nationale en lokale beleidsdoeleinden wordt besproken in twee aparte paragrafen, respectievelijk nationale en vervolgens lokale beleidsdoelstellingen.

3.1. Schets van de huurmarkt in Nederland

Figuur 3.1 geeft een overzicht weer van (een inschatting van) het aantal huurwoningen in Nederland in 2021. 67,5 procent (ongeveer 2.3 miljoen woningen) van de voorraad huurwoningen is in handen van woningbouwcorporaties. De overige 32,5 procent (ongeveer 1.1 miljoen woningen) is in bezit van private verhuurders. Data van de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (hierna: 'IVBN') (2021) geeft aan dat er 142.000 woningen in bezit zijn van IVBN-leden, op een totaal van 200.000 huurwoningen in bezit van institutionele beleggers (pensioenfondsen, verzekerings- en beleggingsmaatschappijen). Een inschatting is dat in 2021 520.192 woningen in handen zijn van particuliere verhuurders (natuurlijke personen). De categorie overige private huurwoningen betreffen niet-natuurlijke personen en omvat 386.065 woningen. Dit omvat verhuur van profit- of non-profit organisaties m.u.v. institutionele beleggers (zie ook figuur 3.3).

Figuur 3.1

Overzicht aantal huurwoningen in Nederland (2021), per type¹³



Bron: CBS (2021) – Status van bewoning¹⁴; IVBN (2021) –Infographic woningen 2021; CBS (2019)¹⁵

¹³ Onderzoek naar het aantal huurwoningen in Nederland leert dat er veel databronnen zijn die allen een andere conclusie geven over de omvang van het aantal private verhuurders per type. Het CBS doet in opdracht voor het Ministerie van BZK en in samenwerking met het Kadaster onderzoek naar een definiëring van de groep private verhuurders (waaronder particuliere verhuurders en institutionele beleggers). Het onderzoek wordt afgerond in 2023.

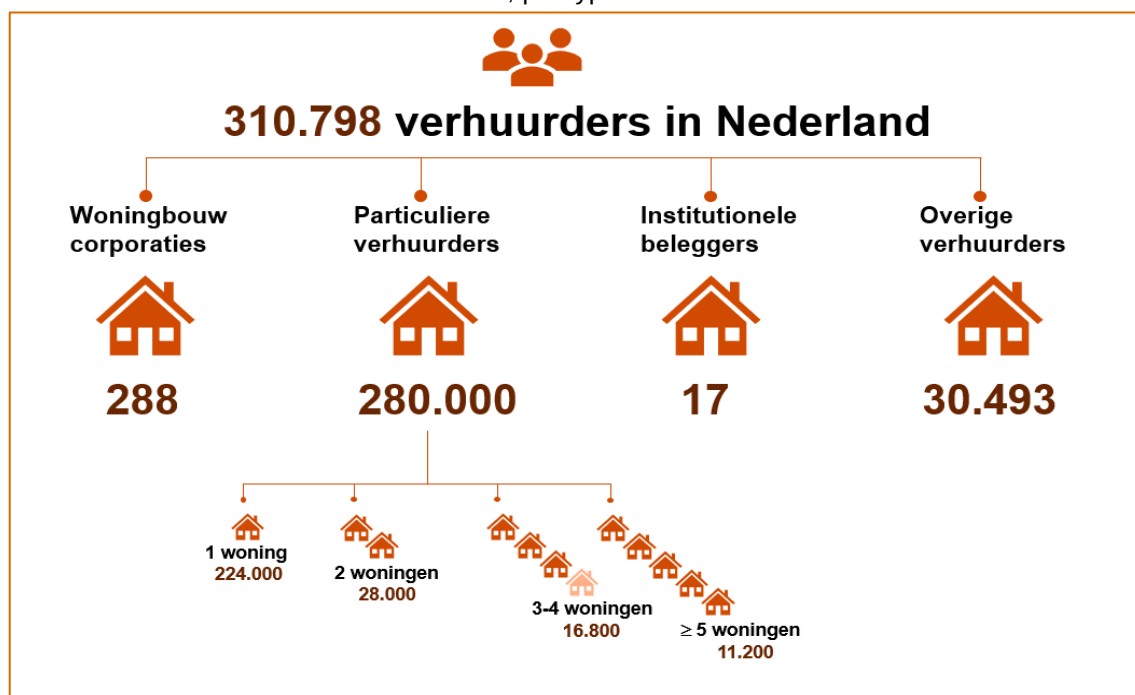
¹⁴ Data is verkregen van het dashboard: <https://datawonen.nl/dashboard/dashboard/huursector/>

¹⁵ Op basis van data CBS (2018) betrof de verhouding private huurwoningen in 2018 (1.007.582 = 100%): 475.000 particulier (47,1%), 180.000 van institutionele beleggers (17,9%) en 352.582 overige huurwoningen (35%). Er is een berekening gemaakt van het aantal particuliere verhuurders en overige private verhuurders in 2021 op basis van deze verhoudingen uit 2018. De informatie over het aantal institutionele beleggers in 2021 is afkomstig uit de IVBN-rapportage Infographic Woningen 2021 en het totaal aantal private verhuurders van het CBS (2021), Status van Bewoning.

Figuur 3.2 presenteert (een inschatting van) het aantal verhuurders. Nederland telt ongeveer 310.510 verhuurders (zie concrete voorbeelden daarvan in figuur 3.3) en 288 toegelaten instellingen (dat wil zeggen woningbouwcorporaties). Dit brengt het totaal verhuurders in Nederland op 310.798. Het meest recent bekende onderzoek van het CBS (2019) naar het aantal particuliere verhuurders stelt dat er ongeveer 280.000 zijn. Acht op de tien particuliere verhuurders heeft één woning in bezit. Het aantal particuliere verhuurders is gegroeid in de afgelopen jaren door het opkopen en verhuren van koopwoningen ('buy-to-let') of het aanhouden van een woning voor verhuur bij het kopen van een nieuwe woning ('keep-to-let').¹⁶ Een inschatting is dat ongeveer 17 institutionele beleggers in Nederland actief zijn op de woningbeleggingsmarkt. De groep overige private verhuurders (private partijen (niet institutioneel) die met/via een rechtspersoon verhuren) omvat 30.493 verhuurders.¹⁷

Figuur 3.2

Overzicht aantal verhuurders in Nederland, per type.



Bron: Memorie van toelichting Wet Goed Verhuurderschap (2022), p. 61; IVBN-ledenlijst (2022); CBS (2019)

Figuur 3.3

Voorbeelden van verhuurders in de categorie 'private verhuurders'

Private verhuurders	
Particuliere verhuurders	Werkgevers, werknemers en zelfstandigen (natuurlijke personen) (bijvoorbeeld: buy-to-let of keep-to-let belegging)
Institutionele beleggers	- Pensioenfondsen (bijvoorbeeld: APG en PGGM) - Verzekeringsmaatschappijen (bijvoorbeeld: ASR Real Estate) - Beleggingsfondsen (m.u.v. geldmarktfondsen) (bijvoorbeeld: Amvest, Vesteda, Wonam)
Overige verhuurders (niet uitputtend)	- Bedrijven (bijvoorbeeld: dienstwoning, verhuur van woningen door BV's / NV's / etc.) - Buitenlandse verhuurders (bijvoorbeeld: Blackstone en Heitman) - Verenigingen, stichtingen en kerkgenootschappen (bijvoorbeeld: Stichting het Begijnhof) - Overheden (incl. overheidsbedrijven) (bijvoorbeeld: ambtswoning)

¹⁶ Memorie van Toelichting Wet Betaalbare Huur (2023), p. 4.

¹⁷ De meest recent beschikbare bron van het CBS (2019) beschrijft dat er 280.000 particuliere verhuurders zijn (natuurlijke personen). Voor het onderzoek wordt daarom aangehouden dat de groep overige private verhuurders (niet-natuurlijke personen) 30.493 betreft, alhoewel de verwachting is dat hier ook natuurlijke particuliere verhuurders tussen zitten. Hier is echter geen inzicht in.

3.2. Het nieuwe box-3 stelsel

De eerste mogelijke toepassing van een huurregister is het leveren van contra-informatie aan de Belastingdienst ten behoeve van de uitvoering en handhaving van het nieuwe box-3 stelsel.

Wat is het probleem?

In het huidige box-3 stelsel worden huurinkomsten belast op basis van een forfaitair rendement. De wens bestaat echter om belasting te heffen in box-3 op basis van het directe rendement.¹⁸ De budgettaire bijlage van het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV meldt: "In het nieuwe box 3 stelsel zal sparen en beleggen direct op reëel rendement worden belast; de waardeontwikkeling van vastgoed zal eerst echter nog forfaitair worden belast, waarbij zo snel als mogelijk de overstap wordt gemaakt naar werkelijk rendement." Indirecte gevolgtrekking hiervan betekent dat in het nieuwe box-3 stelsel huur- en pachtinkomsten zullen worden belast op basis van direct rendement.¹⁹ De inwerkingtreding is momenteel voorzien op 1 januari 2026.²⁰

Tabel 3.1

Kerngegevens huidige situatie box-3 (data over 2021)

Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Belastingdienst (<i>i.o.v. het Ministerie van Financiën</i>)
Categorie verhuurders	Particuliere verhuurders van woningen die niet in box-1 of box-2 vallen
Aantal relevante verhuurders ²¹	71.000
Aantal relevante woningen	139.000
Uitvoeringskosten box-3 (zelf-aangifte) ²²	PM
(Verwachte) fraude, misbruik, oneigenlijk gebruik	PM
<i>Relevante geïnterviewde partijen</i>	Belastingdienst Vastgoedkenniscentrum, Belastingdienst Fiscaal Juridische Zaken en Uitvoerings- en Handavingsbeleid, Ministerie van Financiën, Ministerie van BZK (directie wonen), en Vastgoed Belang

Bron: Ministerie van Financiën (data over 2021).

Omdat de Belastingdienst niet beschikt over de benodigde contra-informatie wanneer het nieuwe box-3 stelsel in werking treedt, zal de dienst (voorlopig) gaan werken met zelf-aangifte. Dit houdt in dat de belastingplichtigen zelf invullen in hun belastingaangifte welk direct rendement zij behalen met de verhuur van box-3 relevante woningen. Dit doen zij door de (ontvangen) huurinkomsten en bijbehorende aftrekbare (service-) kosten in te vullen. Vervolgens zal de Belastingdienst door middel van een risico- en selectiemodule onderzoeken of aangiften juist zijn ingevuld (in lijn met de huidige handavingsstrategie). Daar waar informatie wel voorhanden is, denk bijvoorbeeld aan informatie uit de landelijke voorziening WOZ ('LV WOZ'), wordt zij gebruikt voor risicoselectie. Dit zal het geval zijn bij objecten waar informatie in LV WOZ niet overeenkomt met de aangifte. Die aangiftes zullen nader worden onderzocht door de Belastingdienst. Echter,

¹⁸ Ministerie van Financiën (2023) – Schriftelijk overleg en andere toezeggingen toekomstig box-3 stelsel (p. 3).

¹⁹ Budgettaire bijlage Regeerakkoord Rutte IV, p. 21. In de kamerbrief over herziening van het Belastingstelsel van 12 oktober 2022 (Kamerstuk 32 140) definieert het kabinet direct rendement op onroerende zaken als de inkomsten uit verhuur, pacht en erfpachtinkomsten (canon) minus de daarbij horende aftrekbare kosten.

²⁰ Ministerie van Financiën (2023) – Schriftelijk overleg en andere toezeggingen toekomstig box-3 stelsel (p. 2).

²¹ Deze cijfers zijn schattingen van het Ministerie van Financiën en zijn met PwC gedeeld ten behoeve van dit onderzoek. Het betreft cijfers uit 2019. Ze zijn omgeven met onzekerheid vanwege de koppeling van aangiftegegevens aan WOZ-data die in 42% van de gevallen werkt. Waar het verschil in waarde van de woning in de aangifte en de WOZ-data de leegwaarderatio omvat, is de woning aangemerkt als een box-3 woning. Andere schattingen/cijfers zijn momenteel niet voorhanden.

²² Dit betreft het box-3 stelsel op basis van direct rendement. Gezien de uitvoeringstoets van de nieuwe box-3 nog moet plaatsvinden (naar verwachting Q2 2023), kan er op dit moment nog geen inschatting gemaakt worden van de orde van grootte van de uitvoeringskosten.

dit zal naar verwachting relatief veel tijd in beslag nemen. Bovendien is er maar beperkte informatie beschikbaar om de risico- en selectiemodule op te baseren. Het ontbreken van contra-informatie kan ertoe leiden dat de Belastingdienst de zelf-aangifte niet (eenvoudig) kan controleren.

Een huurregister zou contra-informatie kunnen leveren aan de Belastingdienst voor de toezicht en handhaving van het nieuwe box-3 stelsel. Op deze manier kan gericht onderzoek worden gedaan en kunnen foutieve aangiftes mogelijk eerder wordenesignaleerd. Ook kan het huurregister in de toekomst mogelijk fungeren als databron voor de VIA.

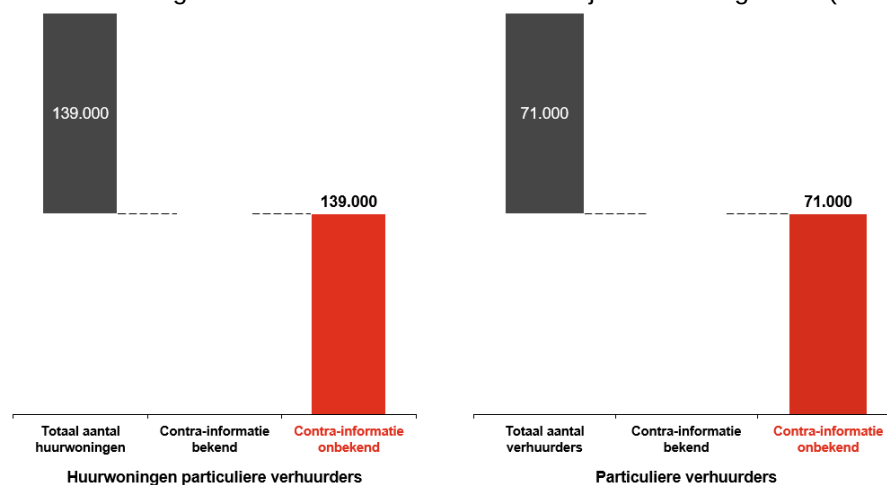
Het kan niet worden vastgesteld door de Belastingdienst in hoeverre een risicogerichte aanpak bij zelf-aangifte leidt tot minder effectieve handhaving dan handhaving op basis van contra-informatie in een huurregister. Ook kan niet worden vastgesteld c.q. is niet bekend of en in hoeverre er sprake is van minder fraude, misbruik of oneigenlijk gebruik bij handhaving op basis van een huurregister ten opzichte van handhaving op basis van zelf-aangifte. Verder is de uitvoeringstoets voor de nieuwe box-3 nog niet verricht en zijn op moment van schrijven weinig details bekend over de handhavingsstrategie voor de nieuwe box-3. In theorie zou beredeneerd kunnen worden dat na de aankomende wetwijziging het financieel belang in box-3 groter kan worden omdat dan wordt uitgegaan van direct in plaats van forfaitair rendement. Dit kan een grotere prikkel voor fraude doen ontstaan. Verder is niet de verwachting dat de komst van een huurregister voorwaardelijk is voor de inwerkingtreding van de nieuwe box-3.

Beschrijvende statistiek

Tabel 3.1 presenteert gegevens over de huidige situatie van box-3 belastingheffing. Gezien de reikwijdte van dit onderzoek ligt de focus op particuliere verhuurders in box-3 met een object uitsluitend bestemd voor bewoning. Het aantal relevante verhuurders voor box-3 betreft naar grove inschatting van het Ministerie van Financiën ongeveer 71.000 (gebaseerd op data over 2021). In totaal hebben zij ongeveer 139.000 woningen in bezit.²³ Het nieuwe box-3 stelsel zal zoals eerder beschreven huurinkomsten belasten op basis van het directe rendement. Vanwege het ontbreken van informatie over de huidige uitvoeringskosten van box-3 inclusief toezicht en handhaving kan geen inschatting worden gemaakt van deze kosten. Contra-informatie over de directe rendementen van de relevante groep verhuurders is niet aanwezig (figuur 3.4).

Figuur 3.4

Overzicht aantal particuliere huurwoningen en verhuurders die onder box-3 vallen en de mate waarin wel of geen contra-informatie bekend is bij de Belastingdienst (data over 2021)



Bron: Ministerie van Financiën (data over 2021)

²³ Deze aantallen moeten met een slag om de arm worden gelezen. De 139.000 woningen zijn de aantallen woningen waarop de leegwaarderatio is toegepast. Dat zijn dus woningen buiten een BV en niet onderdeel van ondernemingsvermogen. Vakantieverhuur en *shortstay* zit hier niet in omdat daar geen leegwaarderatio op kan worden toegepast.

3.3. Huurtoeslag

Een tweede mogelijke toepassing van een huurregister die in dit rapport wordt onderzocht, is het leveren van contra-informatie aan de Dienst Toeslagen voor de controle van huurtoeslagaanvragen.

Wat is het probleem?

Een huurder kan in Nederland huurtoeslag aanvragen wanneer hij/zij een sociale huurwoning huurt. Het eventueel verkrijgen en de hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de huurprijs, het inkomen, het vermogen, de leeftijd en de woonsituatie van de huurder. Voor het controleren van gegevens die huurders opgeven in het aanvraagproces is het hebben van contra-informatie over onder andere de feitelijke huurprijs van belang. Het deels ontbreken van contra-informatie, met name over huren in de particuliere sociale huursector, brengt het risico met zich mee dat Dienst Toeslagen de huurtoeslag uitkeert op basis van onjuiste gegevens en daarmee niet-gerechtvaardigde toeslagen-uitgaven verricht. Een huurregister waarin de feitelijke huurprijzen worden geregistreerd (kale huur en servicekosten) zou deze informatieleemte kunnen vullen. Het is niet bekend in welke mate de toeslagen-uitgaven minder zullen worden als contra-informatie vanuit een huurregister voorhanden zou zijn.

Tabel 3.2

Kerngegevens huurtoeslag (data over 2021, tenzij anders weergegeven)²⁴

Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Dienst Toeslagen (i.o.v. het Ministerie van BZK)
Categorie verhuurders	Woningbouwcorporaties en particuliere sociale verhuur
Totaal aantal aanvragers huurtoeslag w.v.:	1.543.000 ²⁵
• Aantal aanvragers huurtoeslag corporaties	1.232.000
• Aantal aanvragers huurtoeslag particuliere verhuurders	311.000
% huurders waar uitwisseling van gegevens over plaatsvindt (verhuurders in absolute zin)	87 procent (ca. 500 verhuurders)
% huurders waarmee uitwisseling van gegevensuitwisseling ontbreekt (verhuurders in absolute zin)	13 procent (ca. 40.000 verhuurders)
Uitvoeringskosten per huurtoeslagbeschikking	PM
(Verwachte) fraude, misbruik, oneigenlijk gebruik	PM ²⁶
Totale huidige uitvoeringskosten huurtoeslag²⁷	90-110 miljoen euro²⁸

²⁴ Op 27 februari 2023 is een wetsvoorstel ten aanzien van de hervorming van de huurtoeslag gepubliceerd. Dit voorstel is niet meegenomen in dit onderzoek omdat op moment van schrijven de parlementaire behandeling nog niet is doorlopen.

²⁵ Memorie van Toelichting 'Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten (hervorming van de huurtoeslag)', Kamerstuk 36311 nr. 3, p. 7.

²⁶ Een recente evaluatie van het toeslagenstelsel heeft laten zien dat fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik niet goed te meten zijn omdat alleen opgespoorde fraude in beeld is. Zie SEO en Centerdata, Evaluatie Toeslagenstelsel, 30 november 2022, p. 27.

²⁷ Indicatie van de weergegeven uitvoeringskosten betreffen het jaar 2019 en is gebaseerd op het zogeheten uitgavenmodel. Dit model is in ontwikkeling en geeft inzicht in de integrale toerekening van uitgaven naar processen en kent onzekerheden in de toerekening. De uitkomsten van het uitgavenmodel geven een globaal beeld af van de omvang van de middelen die gemoeid zijn met de uitvoering van Toeslagen en geven daarmee geen goed beeld van de te besparen dan wel geschatte uitgaven in de situatie met toepassing van een huurregister. Vanwege de generieke inrichting van de processen, zal het merendeel van de processen in stand blijven ook met eventuele aanpassingen in de uitvoering van toeslagen.

²⁸ De totale uitgaven voor alle Toeslagen, inclusief uitgaven bij de Belastingdienst, zijn becijferd op ongeveer €260- €320 mln op basis van het uitgavenmodel. Dat behelst ongeveer € 55 mln voor de uitvoering door Toeslagen, de overige circa € 235 mln zijn voor de uitvoering door de Belastingdienst. Globaal genomen bedragen de uitvoeringskosten voor de huurtoeslag ongeveer 35% van deze uitgaven (ongeveer € 90-110 mln). Deze geschatte kosten gaan over 2019.

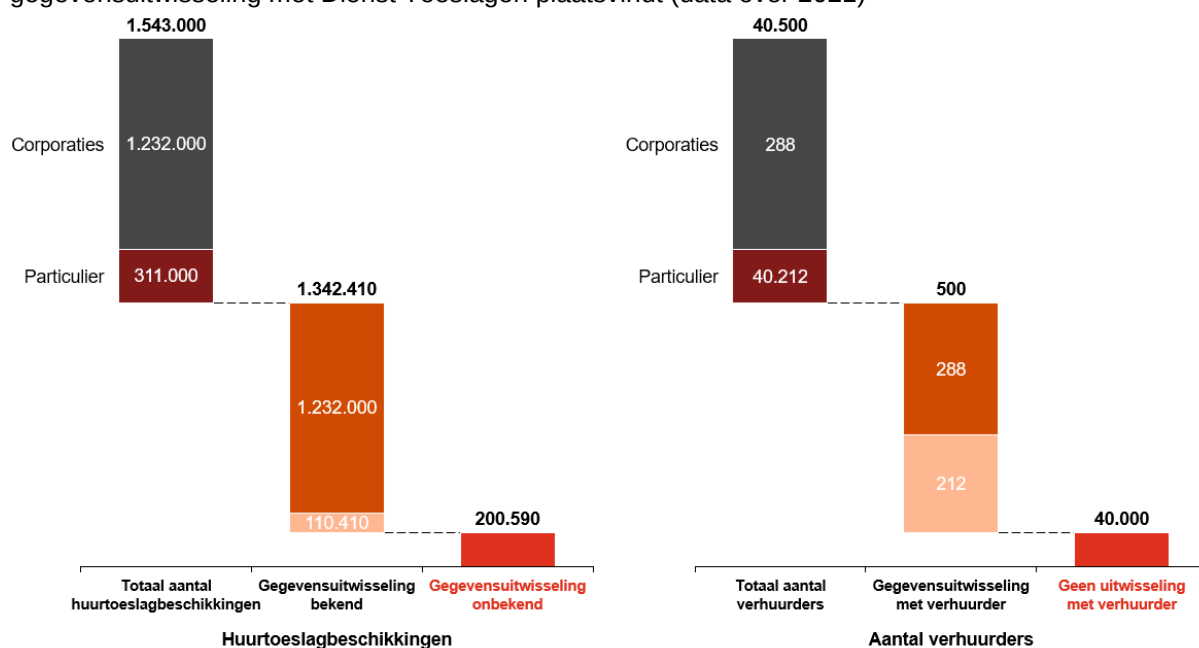
Bron: Dienst Toeslagen, Ministerie van BZK – Directie Wonen; Beleidsdoorlichting Uitvoering Toeslagen Door Belastingdienst (2016), Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (2023).

Beschrijvende statistiek

De Dienst Toeslagen ontving in het jaar 2021 ongeveer 1.543.000 miljoen huurtoeslagaanvragen (tabel 3.2 en figuur 3.5). 79,8 procent van de aanvragen was afkomstig van huurders in een corporatiewoning.²⁹ De overige 21,2 procent betrof huurders in een particuliere sociale huurwoning. Momenteel vindt er huurgegevensuitwisseling (hierna 'HGU') plaats met ongeveer 500 verhuurders (waarvan 288 woningbouwcorporaties³⁰) voor het verkrijgen van contra-informatie (met name over de netto huurprijs (kale huurprijs) en servicekosten) voor controle van de huurtoeslagaanvraag. Deze 500 verhuurders vertegenwoordigen samen 87 procent van de huurtoeslagpopulatie. De ontbrekende 13 procent betreft hoofdzakelijk huurders woonachtig in de particuliere sociale huursector. Het overeenkomstig aantal verhuurders wordt door het ministerie van BZK (opdrachtgever van de huurtoeslag) geschat op 40.000 verhuurders. De Dienst Toeslagen stuurt hen periodiek informatieverzoeken, maar die leveren niet altijd respons op.

Figuur 3.5

Overzicht aantal huurtoeslagbeschikkingen en verhuurders waarbij wel of geen gegevensuitwisseling met Dienst Toeslagen plaatsvindt (data over 2021)



Bron: Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (2023), Interview Dienst Toeslagen.

Het proces van de HGU is uitgewerkt in figuur 3.6 hieronder. Voor de HGU wordt ingeschat dat momenteel bij de Dienst Toeslagen ongeveer 2 FTE zich voltijds bezighouden met bestanden voor de verhuurders klaarzetten en verwerken van gegevens bij ontvangst. Daarnaast is de schatting dat 30 FTE voltijds actief om onder andere administratie- en bewonerssituaties te corrigeren en bij te houden in een aparte objectadministratie naast de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (hierna 'BAG'). De reden daarvan is onder andere dat de definitie van een

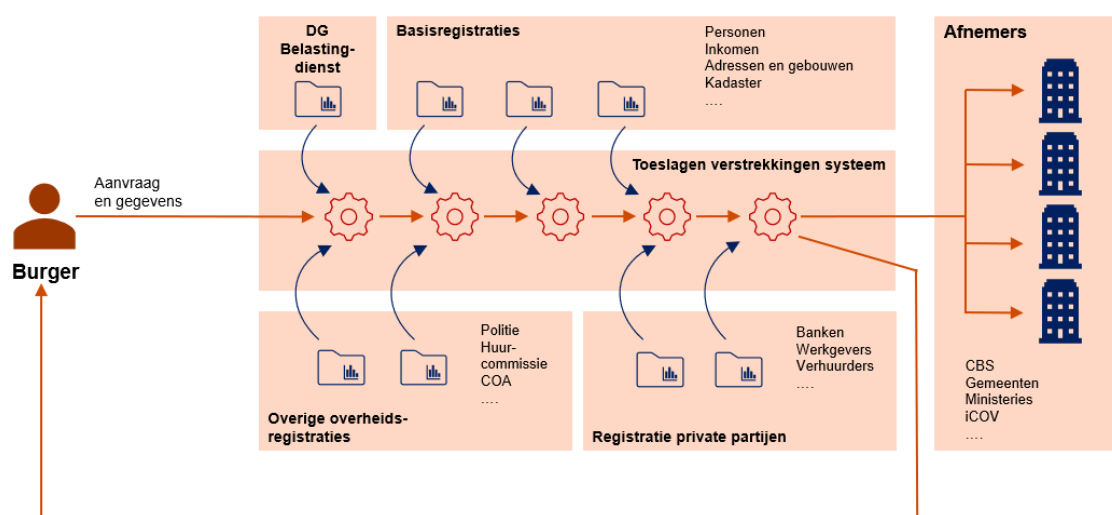
²⁹ Deze verhoudingen zijn gebaseerd op cijfers zoals gepresenteerd in de Memorie van Toelichting 'Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten (hervorming van de huurtoeslag)', Kamerstuk 36311 nr. 3, p. 7. Voor de volledigheid melden wij dat bij het finaliseren van dit rapport de realisatiecijfers van de huurtoeslag over toeslagjaar 2021 (stand mei 2023) zijn ontvangen op basis van 97% definitieve toekenning. Daaruit blijkt dat 86% van huishoudens die een huurtoeslag ontving bij een corporatie huurt en 16% bij een particuliere verhuurder.

³⁰ Voor de Huurtoeslag leveren veel corporaties iedere maand een Excel-bestand (.csv) aan met alle eenheden (huurwoningen) waar een huurprijswijziging heeft plaatsgevonden. Voor de meeste woningen dus één keer per jaar.

zelfstandige woning voor het recht op huurtoeslag afwijkt van de definitie die de BAG hanteert voor een zelfstandige woning. Eén op één koppeling is dus niet altijd mogelijk. Voor Dienst Toeslagen is een woning zelfstandig als het een keuken en een toilet heeft. Voor de BAG omvat een zelfstandige woning een keuken, een toilet én een wasgelegenheid.³¹ Momenteel vindt er een onderzoek plaats naar de mogelijkheden om het definitieverschil op te lossen. Aan de kant van de 288 woningbouwcorporaties waarmee HGU plaatsvindt, is het een behoorlijk geautomatiseerd proces. Koepelorganisatie Aedes schat in dat het per maand in totaal ongeveer 15 minuten kost om de benodigde gegevens te verzamelen en aan te leveren bij de Dienst Toeslagen.

Figuur 3.6

Het huurtoeslagproces vanuit oogpunt van huurgegevensuitwisseling



Bron: Algemene Rekenkamer, 2022.

De totale geschatte uitvoeringskosten van de huurtoeslag over het jaar 2019 bedragen 90 tot 110 miljoen euro. Het gaat hierbij schattingen die in het kader van dit onderzoek zijn verkregen van de Dienst Toeslagen.³² Er is geen actuele inschatting bekend in welke mate er in de huidige situatie sprake is van fraude, misbruik of oneigenlijk gebruik met de huurtoeslag. Een recente evaluatie van het Toeslagenstelsel heeft geconcludeerd dat fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik niet goed te meten zijn omdat enkel opgespoorde fraude in beeld is.³³ Hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik in een situatie met een huurregister minder of meer zullen voorkomen dan in de huidige situatie zonder een huurregister.

3.4. Werkzaamheden Huurcommissie (verhuurderbijdrage en geschilbeslechting)

Een derde mogelijke toepassing van een huurregister die wordt onderzocht in dit rapport is het ondersteunen van de Huurcommissie bij haar werkzaamheden ten aanzien van a) het heffen van de verhuurderbijdrage en b) geschillenbeslechting.

³¹ Er loopt momenteel een onderzoek naar de mogelijkheden om het definitieverschil op te lossen.

³² Deze indicatie van de huidige uitvoeringskosten is gebaseerd op het zogeheten uitgavenmodel. Dit model is in ontwikkeling en geeft inzicht in de integrale toerekening van uitgaven naar processen en kent onzekerheden in de toerekening. De uitkomsten van het uitgavenmodel geven een globaal beeld af van de omvang van de middelen die gemoeid zijn met de uitvoering van Toeslagen en geven daarmee geen goed beeld van de te besparen dan wel geschatte uitgaven in de situatie met toepassing van een huurregister. Vanwege de generieke inrichting van de processen, zal het merendeel van de processen in stand blijven ook met eventuele aanpassingen in de uitvoering een van de toeslagen.

³³ SEO en Centerdata, evaluatie toeslagenstelsel, 30 november 2022, p. 27.

Wat is het probleem?

De verhuurderbijdrage (a) is één van de drie inkomstenstromen van de Huurcommissie en betreft een wettelijk verplichte bijdrage die verhuurders met meer dan 50 gereguleerde huurwoningen jaarlijks moeten betalen aan de Huurcommissie.³⁴ De omvang van de verhuurderbijdrage is circa € 5.5 miljoen per jaar (en kan fluctueren naar gelang de kosten van de Huurcommissie)³⁵ en wordt momenteel voor circa 90 procent betaald door de woningbouwcorporaties.³⁶

De verhuurderbijdrage is tot en met 2023 gekoppeld aan de verhuurderheffing van het jaar voorafgaand aan het bijdragejaar. Omdat de verhuurderheffing per 1 januari 2023 is afgeschaft³⁷, kan de verhuurderbijdrage voor het laatst worden geïnd in 2023 en verdwijnt hiermee dus de databron die wordt gebruikt voor de heffing van de verhuurderbijdrage.³⁸ Het is daarom nodig om de sectorbijdrage op een alternatieve heffingsgrondslag vorm te geven. Tijdens het schrijven van dit rapport liep een internetconsultatie naar alternatieve financieringsmogelijkheden van de Huurcommissie (als onderdeel van de Wet Betaalbare Huur).³⁹ Tot er een alternatieve grondslag wordt vastgesteld, zullen de woningbouwcorporaties vanaf 2024 tijdelijk 100% van de bijdrage voldoen.

Ten behoeve van de alternatieve grondslag moet duidelijk zijn welke woningen worden verhuurd, in welk segment en welke (rechts)persoon uiteindelijk bijdrageplichtig is. Een probleem hierbij is het ontbrekende zicht op het verhuurde bezit van particuliere verhuurders van gereguleerde huurwoningen (van corporaties is dit inzicht wel beschikbaar). Deze verhuringen in het private gereguleerde segment worden namelijk niet centraal geregistreerd. Een huurregister kan inzicht bieden in het verhuurde bezit van particuliere verhuurders zodat een zo breed gedragen verhuurdersbijdrage kan worden vormgegeven.⁴⁰

Naast inzicht in het bezit van particuliere verhuurders ten behoeve van de verhuurderbijdrage zou een huurregister ook een informatiebron kunnen vormen die de Huurcommissie kan ondersteunen in haar werkzaamheden rondom de geschilbeslechting (b). Op dit moment leveren de partijen die een procedure starten, de verhuurder en/of huurder, relevante informatie aan bij de Huurcommissie (uit eigen beweging of desgevraagd). Een huurregister kan mogelijk de aanleveren en behandelzeiten versnellen doordat de Huurcommissie de benodigde gegevens kan raadplegen in het huurregister in plaats van ze op te vragen bij de procespartijen.

Tabel 3.3

Kerngegevens Huurcommissie (data over 2021)

Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Huurcommissie (i.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Categorie verhuurders	Alle verhuurders actief in het sociale huursegment en in sommige gevallen ook verhuurders in vrije sector

³⁴ www.huurcommissie.nl/verhuurders/sociale-huurwoning/informatie-over-de-verhuurdersbijdrage. Zie Wet verdere modernisering Huurcommissie en introductie verhuurderbijdrage (34 652).

³⁵ In 2023 is de omvang eenmalig vastgezet op 8.5 miljoen euro in verband met hogere uitvoeringskosten en investeringen in de bedrijfsvoering van de Huurcommissie.

³⁶ Memorie van toelichting Wet betaalbare huur, p. 36. Zie ook Kamerbrief actualiteit in het woonbeleid, 4 november 2022.

³⁷ Wet afschaffing verhuurderheffing (36 219).

³⁸ Zie voor meer informatie de Wet Afschaffing Verhuurderheffing.

³⁹ Tijdens het finaliseren van dit rapport is de internetconsultatie afgerond maar was nog niet bekend geworden of en op welke wijze het kabinet de beleidsvoornemens zal wijzigen naar aanleiding van de ontvangen reacties.

⁴⁰ Memorie van toelichting Wet betaalbare huur (in internetconsultatie op 27 februari 2023), p. 36. Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing voor dit probleem, waarbij enkel woningcorporaties een bijdrage betalen. Ook wordt de bestaande bevoegdheid van de Huurcommissie uitgebreid om gedifferentieerde leges op te leggen aan verhuurders die vaker in het ongelijk worden gesteld. Als alternatieve oplossingen zijn een aangifteplicht voor de verhuur van woningen en de verhoging van legeskosten overwogen. Deze worden echter onwenselijk geacht vanwege de gevolgen voor respectievelijk de uitvoerbaarheid van de regeling en de stabiliteit van de financiering.

Aantal relevante verhuurders	310.798
Aantal geschilbeslechtingen per jaar (type eigenaar)	16.616 (68% private verhuurders, 32% corporaties)
Uitvoeringskosten geschilbeslechting	€1.115,- per geschil
Totale huidige uitvoeringskosten afhandeling geschilbeslechting	€18.526.840,-
<i>Relevante geïnterviewde partijen</i>	Huurcommissie, Ministerie van BZK (Directie Wonen), Aedes, Vastgoed Belang, professor Johan Conijn.

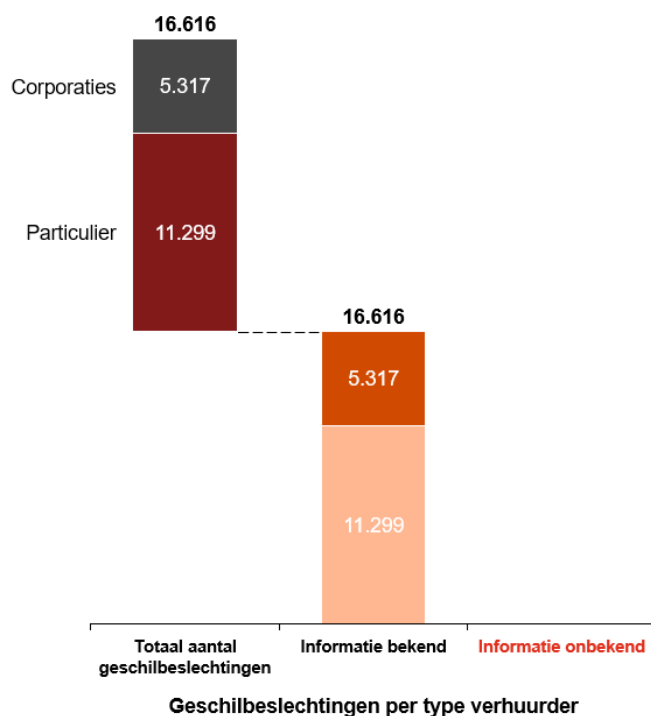
Bron: Jaarverslag Huurcommissie (2021); Rijksfinanciën jaarverantwoording agentschap DHC (2021).

Beschrijvende statistiek

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de huidige situatie van de werkzaamheden van de Huurcommissie. In 2021 handelde de Huurcommissie 16.616 geschilbeslechtingen af. Bij 68 procent van de geschillen was een private verhuurder betrokken en bij 32 procent een woningcorporatie.⁴¹ De gemiddelde uitvoeringskosten per geschil bedragen gemiddeld €1.115,-. Dit brengt de totale huidige uitvoeringskosten van geschilbeslechting op ongeveer 18.5 miljoen euro per jaar. Figuur 3.7 hieronder geeft de huidige situatie weer en schetst de mate waarin informatie ten behoeve van geschillenbeslechting ontbreekt. Daaruit valt op te maken dat momenteel geen informatie (structureel en op grote schaal) onbekend is. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat belanghebbende(n) bij een procedure baat hebben bij het (tijdig en volledig) aanleveren van de benodigde stukken.

Figuur 3.7

Huidige situatie geschillenbeslechting Huurcommissie (data over 2021)



Bron: Jaarverslag Huurcommissie (2021)

⁴¹ De volgende nuancering dient te worden gemaakt bij deze cijfers. Het percentage voor corporaties viel in 2021 lager uit dan gewoonlijk omdat zij in dat jaar een huurbevrozing hebben doorgevoerd. Doorgaans zijn corporaties echter oververtegenwoordigd bij geschillen over de jaarlijkse huurverhoging die dat jaar dus niet werd doorgevoerd.

3.5. Toezicht en handhaving energielabelplicht en energieprestatie

Een vierde mogelijke toepassing van een huurregister die wordt onderzocht in dit rapport is het leveren van (nu nog onbekende) informatie aan de toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna 'ILT') ten behoeve van het toezicht en de handhaving op de energielabelplicht (a). Ook dient het huurregister te helpen bij het verzamelen van ontbrekende variabelen in het kader van aankomende nationale en Europese wettelijke eisen aan de energieprestaties van huurwoningen vanaf 2030 (b). De instantie die toezicht mag houden op dit beleidsonderdeel is nog niet definitief besloten.

Wat is het probleem?

Bij de verkoop en verhuur van bestaande woningen en oplevering van nieuwe gebouwen is sinds 1 januari 2008 een geldig energielabel verplicht (a).⁴² Een energielabel laat de energieprestatie van een gebouw zien en loopt op van A (erg zuinig) naar G (erg onzuinig). De plicht houdt in dat bij de oplevering, verkoop of verhuur van een woning of een gebouw een energieprestatiecertificaat wordt verstrekt aan de toekomstige huurder of koper. Dit betekent dat huurovereenkomsten gesloten voor 1 januari 2008 niet vallen onder de energielabelplicht. Er zijn verschillende uitzonderingen op de energielabelplicht, onder meer monumenten, woonboten en bepaalde recreatiewoningen.⁴³ In 2008 was er officieel nog geen toezichtstaak voor de ILT. De ILT werd hiertoe pas bevoegd in 2015 en handhaaft sindsdien op huurcontracten die gesloten zijn vanaf 1 januari 2015.⁴⁴ Anders gezegd een huurregister dient inzicht te bieden in enkele variabelen van huurwoningen waarvan het huurcontract na 1 januari 2015 is gesloten.

Een energielabel van een gebouw kan alleen worden geregistreerd in EP-Online⁴⁵ (beheerd door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna 'RvO')) als het gebouw als verblijfsobject is geregistreerd in de BAG. De juridische eigenaar van een gebouw is degene die een opdracht moet geven aan een gecertificeerd adviesbureau voor energielabels voor het vaststellen en het registreren bij RvO. Een energielabel is pas geldig als het geregistreerd is bij RvO (in de officiële landelijke database EP-online) en is maximaal 10 jaar geldig vanaf het opnamemoment.

Uit interviews met verschillende stakeholders komt naar voren dat de handhaving door de ILT op het onderdeel verhuur woningen/gebouwen zonder geldig energielabel reactief plaatsvindt vanwege gebrek aan inzicht in twee variabelen: de juridische eigenaar (veelal identiek aan de verhuurder) van een huurwoning en het huurtransactie-moment

Een tweede deel van de behoefte waarin een huurregister zou kunnen voorzien betreft informatie in het kader van de voorgenomen wettelijke eisen omtrent de energieprestatie van huurwoningen (b). Het betreft een herziening van de Energy Performance of Buildings Directive (hierna 'EPBD') zodat een vorm van normering wordt geïntroduceerd voor de bestaande bouw in termen van uitfasering van slechte labels.⁴⁶ De Europese Commissie wil dat energielabels tussen landen meer geharmoniseerd worden. Om dat te bereiken, stelt zij voor om uiterlijk in 2025 de schaalindeling aan te passen. Het is de bedoeling dat het nieuwe label G de 15 procent slechtst presterende gebouwen van de nationale gebouwenvoorraad wordt.⁴⁷ Ook moeten woningen in 2030 minimaal energielabel F hebben en in 2033 energielabel E.⁴⁸ Van belang is dat de EPBD de bijbehorende wettelijke eisen op een vaststaand moment voorschrijft en niet op een transactiemoment (moment van verhuur). Overigens is dit voorstel nog geen definitieve wetgeving en is op moment van schrijven niet bekend hoe de uitvoering eruit zal komen te zien en welke

⁴² Zie Besluit energieprestatie gebouwen.

⁴³ Zie artikel 2.2 Besluit energieprestatie gebouwen.

⁴⁴ Zie Besluit mandatering aan ILT van handhavingsbevoegdheden en aanwijzing toezichthouders op het terrein van BZK-wetgeving.

⁴⁵ Officiële landelijke database waarin energielabels en energieprestatieindicatoren van woningen en utiliteitsgebouwen zijn opgenomen. Zie www.ep-online.nl/.

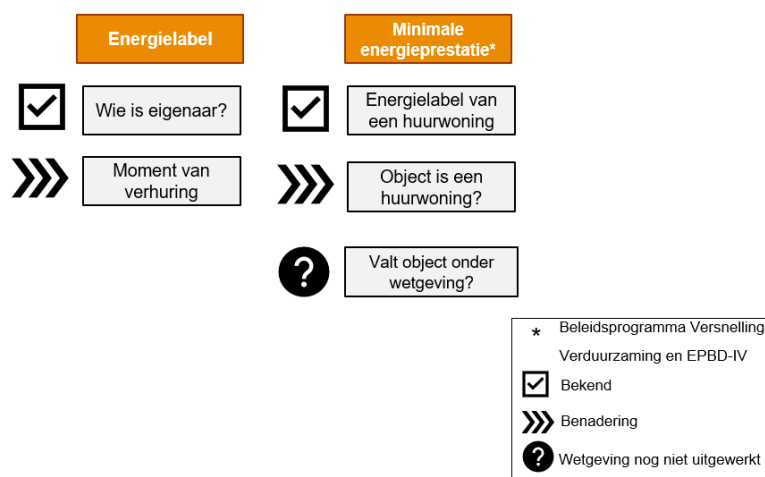
ationale instantie voor de uitvoering verantwoordelijk zal zijn. Waarschijnlijk zullen voor de toekomstige EPBD-vereisten data nodig zijn of een woning een huurwoning is en of het onder de relevante (nog in te voeren) wetgeving valt.⁴⁹

Vooruitlopend op de aankomende EPBD-richtlijn is het kabinet Rutte-IV voornemens om verhuurders via normering een prikkel te geven om slecht geïsoleerde woningen te verduurzamen (dat wil zeggen labels E, F en G). Omdat deze voornemens op moment van schrijven nog niet concreet zijn uitgewerkt en slechts op hoofdlijnen kenbaar zijn gemaakt, zijn ze niet meegenomen in dit onderzoek.

Samenvattend zijn de benodigde variabelen voor handhaving van de energielabelplicht (a) en minimale energieprestatie (b) weergegeven in figuur 3.8.

Figuur 3.8

ontbrekende benodigde variabelen toezicht en handhaving energielabel en (toekomstige) energieprestatie



Bron: PwC onderzoek o.b.v. interviews (2023) inzake voorgenomen wetgeving rondom minimale energieprestatie (beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving)

Beschrijvende statistiek

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de huidige situatie omtrent handhaving van het energielabel. Het WoON-Onderzoek (2021) laat op basis van RvO-data zien dat 96 procent van de corporatiewoningen een geregistreerd energielabel heeft tegenover 66 procent van de huurwoningen in bezit van private verhuurders. Hierbij moet worden opgemerkt dat registratie-effecten een rol kunnen spelen in deze cijfers. Een energielabel is namelijk maximaal 10 jaar geldig. Dat betekent dat het mogelijk is dat de huurwoningen waarvoor momenteel geen energielabel is geregistreerd een vervallen energielabel hebben. Pas bij een nieuw verhuurmoment (bewonerswissel) zijn de juridische eigenaren verplicht een nieuw energielabel aan te vragen.

De totale jaarlijkse uitvoeringskosten van de toezicht en handhaving op de energielabelplicht door de ILT (op reactieve basis) kwamen in 2022 neer op € 86.000.

Tabel 3.4

Huidige situatie handhaving energielabel (data over 2021 of 2022 indien aangegeven)

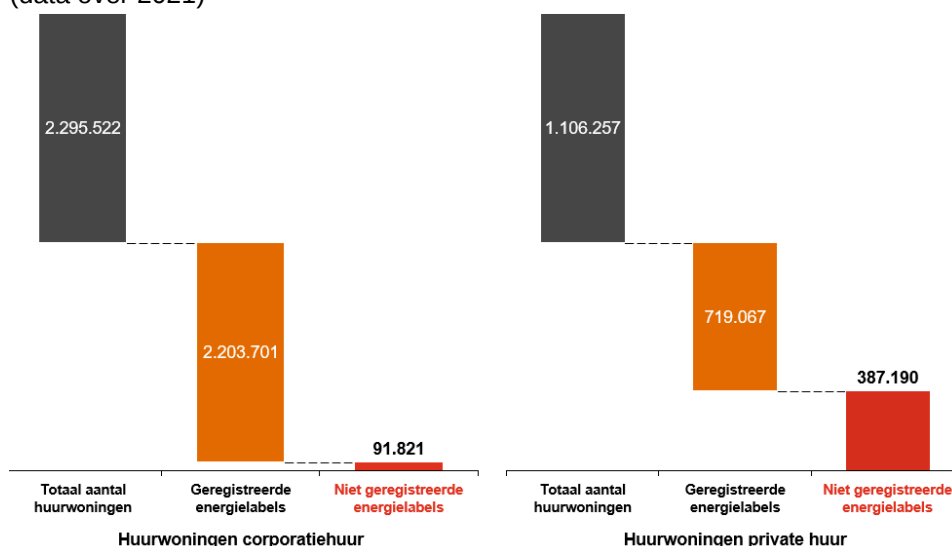
Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Inspectie Leefomgeving en Transport (<i>i.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i>)
Categorie verhuurders	Alle verhuurders behalve verhuurders van uitgezonderde objecten ⁵⁰
Aantal relevante verhuurders	310.798 minus verhuurders van uitgezonderde objecten
Energielabel geregistreerd corporaties ⁵¹	95 procent
Energielabel geregistreerd private verhuurders ⁵²	66 procent
Aantal inspecties energielabel (2022)	55
Uitvoeringskosten per inspectie energielabel	PM
Totale huidige uitvoeringskosten inspectie energielabel (2022)	€86.000⁵³
<i>Relevante geïnterviewde partijen</i>	Ministerie van BZK (Directie Bouwen en Energie en Directie Wonen), RvO, ILT, CBS, Kadaster, Aedes, Vastgoed Belang, IVBN.

Bron: WoON-onderzoek (2021) gebaseerd op cijfers van RvO en EP online

Figuur 3.9 geeft de procentuele verhouding van geregistreerde en niet-geregistreerde labels in absolute aantallen woningen weer voor zowel corporatiehuur als private huur.

Figuur 3.9

Overzicht van het aantal geregistreerde en niet geregistreerde energielabels per type huurwoning (data over 2021)



Bron: WoON-onderzoek (2021) gebaseerd op cijfers van RvO en EP online

⁵⁰ De uitzonderingscategorieën voor woningen betreffen: a) Beschermde monumenten volgens de Erfgoedwet of volgens een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening; b) Vrijstaande gebouwen met een gebruiksoppervlakte tot 50 m². Bijvoorbeeld een tiny house, woonboot of woonwag en c) Recreatiewoningen die minder dan 4 maanden per jaar in gebruik zijn. En met een verwacht energieverbruik van minder dan 25% van het verbruik bij permanent gebruik.

⁵¹ Op basis van RvO-data gepresenteerd in de kernpublicatie van het WoON-Onderzoek (2021, p. 9).

⁵² Idem.

⁵³ Schatting gevalideerd door ILT.

3.6. Nationale beleidsdoeleinden

Een vijfde mogelijke toepassing van een huurregister die wordt onderzocht in dit rapport is het verkrijgen van inzichten in drietal macro-variabelen ten behoeve van beleidsvorming en onderzoek: het aantal tijdelijke huurcontracten, het aantal particuliere verhuurders en het huurprijsbeleid.

Wat is het probleem?

Inzicht in het aantal tijdelijke huurcontracten

De Wet Doorstroming Huurmarkt die sinds 1 juli 2016 in werking is, heeft de mogelijkheden voor de tijdelijke verhuur van woningen uitgebreid.⁵⁴ Voor een zelfstandige woning is de duur van een tijdelijk huurcontract momenteel maximaal twee jaar.⁵⁵ Voor sociale huurwoningen van corporaties is het gebruik van een tijdelijk huurcontract slechts in een beperkt aantal situaties toegestaan, bijvoorbeeld kort verblijf in verband met studie of werk, tijdelijk verblijf in verband met een renovatie (wisselwoning), een tweede kans woning of begeleid wonen of een aantoonbaar urgente huisvestingsbehoefte (zoals een woningzoekende uit een maatschappelijke opvang).⁵⁶

Bij huurwoningen in handen van particuliere verhuurders lijken tijdelijke huurcontracten met name voor te komen in geval van renovatie of verduurzaming, een noodsituatie, het voorkomen van leegstand of het snel kunnen beëindigen van problematische woonsituaties.⁵⁷ Via de Wet Goed Verhuurderschap, die op 1 juli 2023 in werking zal treden, wil de overheid het mogelijk maken voor gemeenten om tijdelijke verhuur in kwetsbare wijken tegen te gaan. Volgens de wetgever is er een negatief causaal verband tussen het gebruik van tijdelijke huurcontracten en de leefbaarheid in wijken.⁵⁸ Op dit moment zou er geen compleet beeld bestaan van het aantal tijdelijke huurcontracten door verhuurders. Een huurregister kan hier inzicht in bieden door de duur van een huurcontract (bepaald/onbepaald) te laten registreren.

Inzicht in het aantal particuliere verhuurders

De motie van Kamerleden Boswijk cs. constateert dat er nauwelijks zicht is op de omvang van de bestaande voorraad sociale en andere huurwoningen van niet-woningbouwcorporaties.⁵⁹ Een huurregister kan in dit geval inzicht bieden in het aantal particuliere verhuurders.

Inzicht in het huurprijsbeleid

De krapte op de woningmarkt zet de huurprijzen onder druk in populaire woningmarktregio's. Er is voor de overheid geen transparant beeld beschikbaar over de gevraagde huurprijzen in met name de vrije huursector. Een huurregister kan inzage bieden in deze informatie door de feitelijke huurprijzen te laten registreren waardoor het mogelijk is om gericht beleid te voeren.

Om meer transparantie te krijgen in het huurprijsbeleid is ook onlangs het Convenant Transparantie Aanvangshuurprijzen (2022) getekend door het ministerie van BZK, Aedes, Vastgoed Belang en IVBN. Bij het aanbieden van een woning voor de verhuur moet de verhuurder nu inzichtelijk maken wat de kenmerken van de woning zijn (waaronder de aanvangshuurprijs, huurprijsstijging en servicekosten). Het convenant gaat over de geliberaliseerde woningen (ook all-in huurwoningen). Buiten de reikwijdte van het convenant vallen gereguleerde en onzelfstandige huurwoningen.

⁵⁴ Vergelijk ook 2700.223 | Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015.

⁵⁵ Zie art. 7:271 lid 1 BW.

⁵⁶ Zie art. 22a Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 jo. art. 47a Woningwet.

⁵⁷ Position paper Vastgoed Belang inzake het gebruik van tijdelijke huurcontracten d.d. 21 maart 2022. Zie: <https://www.vastgoedbelang.nl/Afbeeldingen/Vastgoed%20Belang%20Position%20Paper%20inzake%20het%20gebruik%20van%20tijdelijke%20huurcontracten.pdf>

⁵⁸ Bijvoorbeeld ook beschreven in de position paper tijdelijke huurcontracten van VNG (p. 1). Bovendien zijn er diverse wetenschappelijke studies verricht naar de relatie tussen de leefbaarheid en tijdelijke verhuur. Een voorbeeld: Hulse, K. & Stone, W. (2006). *Housing, Housing Assistance and Social Cohesion*. Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne.

⁵⁹ Motie van het lid Boswijk cs. inzake integrale visie op de woningmarkt, zie Kamerstuk 32 847, nr. 870.

Tabel 3.5

Huidige situatie handhaving nationale beleidsdoeleinden

Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Wonen)
Categorie verhuurders	Alle verhuurders
Aantal relevante verhuurders	310.798
Totale huidige uitvoeringskosten huurmarktbeleid	PM
<i>Relevante geïnterviewde partijen</i>	Ministerie van BZK (Directie Wonen), CBS, Aedes, Vastgoed Belang, IVBN, Academicus Conijn.

Bron: Ministerie van BZK – Directie Wonen; WoON-onderzoek (2021).

Beschrijvende statistiek

Vanwege de data-gedreven aard en de inhoud van de gebruikstoepassing is het niet mogelijk om een beeld van de huidige uitvoeringskosten te geven (PM in tabel 3.5).

3.7. Lokale beleidsdoeleinden

Een zesde en laatste mogelijke toepassing van een huurregister die wordt onderzocht in dit rapport is het bieden van beleidsinformatie voor gemeenten. In de opdrachtformulering was deze toepassing niet nader ingevuld en stond deze op *PM*. Uit de interviews met relevante stakeholders is opgehaald dat gemeenten het huurregister hoofdzakelijk willen gebruiken voor handhaving van de aankomende Wet Goed Verhuurderschap (inwerkingtreding 1 juli 2023).

In de tweede plaats zouden gemeenten het huurregister willen gebruiken om inzicht te krijgen in de (prijs- en voorraad-) ontwikkeling van de private huurvoorraad (particuliere en institutionele beleggers).⁶⁰

Wat is het probleem?

Gemeenten geven aan de mogelijkheden die de aankomende Wet Goed Verhuurderschap biedt, niet te kunnen benutten of daarop kunnen handhaven zonder inzicht te hebben in enkele, nu nog ontbrekende variabelen waaronder de feitelijke huurprijzen. Immers de wet geeft gemeenten de mogelijkheid te handhaven op 'excessieve huurprijzen' zonder dat bekend is waaruit of hoe zij die huurprijzen kunnen achterhalen. De belangrijkste variabelen die gemeenten hiertoe nodig zeggen te hebben en waar het huurregister inzicht in kan bieden, zijn de feitelijke huurprijzen, de servicekosten, het huurcontract en het aantal WWS-punten (voor het gereguleerde segment).⁶¹ Deze variabelen ontbreken momenteel hoofdzakelijk van private verhuurders.

Vanuit het beleidsdoel inzicht in de ontwikkeling van de private huurvoorraad zou inzicht in de variabelen volstaan die al genoemd zijn in de context van handhaving op de Wet Goed Verhuurderschap waarvan de feitelijke huurprijzen de belangrijkste variabele zou zijn.

⁶⁰ Zie de Wet betaalbare huur (in internetconsultatie per 27 februari 2023).

⁶¹ Gemeenten kunnen in het kader van de Wet Goed Verhuurderschap aan de gebiedsgerichte verhuurvergunning de voorwaarde verbinden dat de kale huurprijs van een zelfstandige woonruimte niet hoger vastgesteld mag worden dan het WWS-maximum dat voor de betreffende woning geldt. De vrije sector is uitgesloten van de reikwijdte van deze vergunningsvoorwaarde (Zie art. 8 lid 1 sub b van de Wet Goed Verhuurderschap en p. 29-30 van de memorie van toelichting). Op moment van schrijven heeft de minister van VRO de Wet Betaalbare Huur in consultatie doen gaan waarin het aantal WWS-punten voor het middensegment dwingend/verplicht wordt. Omdat deze concept-wet niet is meegenomen in dit onderzoek, vereist het maatvariant voor lokale beleidsdoeleinden enkel het registreren van het aantal WWS-punten voor de gereguleerde woningen. Dit is in lijn met de bepalingen van de Wet Goed Verhuurderschap.

Tabel 3.6

Huidige situatie handhaving lokale beleidsdoeleinden

Categorie	Informatie
Uitvoerende dienst	Gemeenten
Categorie verhuurders	Private verhuurders in het gereguleerde en geliberaliseerde huursegment
Aantal relevante verhuurders	310.510
Formatie⁶² en salarisbudget relevante handhavingsteams gemeente Amsterdam	Team Vakantieverhuur en -onderhuur: Formatie: 21 FTE, salarisbudget: €1.5 miljoen
	Team Kamerverhuur: Formatie: 20.5 FTE, salarisbudget: €1.5 miljoen
	Team Leegstand en Ondernijning: Formatie: 19 FTE, salarisbudget: €1.3 miljoen
Totale uitvoeringslasten Wet Goed Verhuurderschap (totaal alle gemeenten, voorzien per 1 juli 2023)⁶³	Eenmalige uitvoeringslasten: €19.3 - €56.5 miljoen Eenmalige inkomsten: €4.6 - €21.3 miljoen
	Structurele uitvoeringslasten: €17.5 - €55.3 miljoen Structurele inkomsten: €5.1 – 53.2 miljoen
<i>Relevante geïnterviewde partijen</i>	VNG, Gemeente Amsterdam en Rotterdam, Ministerie van BZK (Directie Wonen), Aedes, Vastgoed Belang, IVBN, CBS.

Bron: Sira Consulting (2022) - Artikel 2-onderzoek Wetsvoorstel goed verhuurderschap; Gemeente Amsterdam (2023).

Beschrijvende statistiek

Tabel 3.6 geeft voor de achtergrond een indicatie van de formatie en het salarisbudget voor relevante handhavingsteams van een G4-gemeente (Amsterdam). Voor de drie beschreven relevante teams bedraagt het totale salarisbudget € 4.3 miljoen.

Aanvullend heeft SIRA Consulting (2022) onderzocht wat de Wet Goed Verhuurderschap eenmalig en structureel gaat kosten. De hoogste eenmalige uitvoeringslasten liggen bij de G4-gemeenten (2.3 miljoen). De verwachting is dat de structurele jaarlijkse uitvoeringslasten tussen de € 9.2 en € 12.4 miljoen bedragen voor alle gemeenten.

⁶² Het is niet bekend of de formatie overeenkomt met de daadwerkelijke bezetting.

⁶³ De getallen zijn gebaseerd op de verhouding scenario laag (minimaal) – scenario hoog (maximaal).

4. Mogelijke vormen huurregister

Het doel van dit hoofdstuk is om te definiëren wat met een huurregister wordt bedoeld in dit onderzoek en om mogelijke vormen van en keuzes in het beoogde huurregister te schetsen. Verder wordt een catalogus aan varianten voor een huurregister gepresenteerd die de basis vormen van de scenarioanalyses ('maatvarianten') beschreven in hoofdstuk zes en verder. Zo geven we de belangrijkste dimensies weer waarlangs ontwerpkeuzes dienen te worden gemaakt. Immers om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister goed te kunnen toetsen, is van belang om een zo concreet mogelijke variant van een huurregister in beeld te hebben. In dit hoofdstuk beantwoorden we ook de volgende deelvragen:

- Welke wetgeving is nodig om het huurregister juridische grondslag te geven? (Deelvraag 4)
- Wie moet er op welke gronden en onder welke voorwaarden toegang krijgen tot welke data uit het register? (Deelvraag 5)
- Hoe kan geborgd worden dat verhuurders (jaarlijks) hun huurcontracten en wijzigingen daarin aan de uitvoerder aanleveren? (Deelvraag 8)
- Hoe moet het toezicht en de handhaving van het tijdig en juist doorgeven van informatie worden vormgegeven? (Deelvraag 9)

4.1. Definitie huurregister

De toegevoegde waarde van een landelijk huurregister hangt in belangrijke mate af van de manier waarop een dergelijk register is vormgegeven en wat het beoogt te realiseren. De inrichting van een huurregister, en daarmee de definitie wat een huurregister (minimaal) behelst, is afhankelijk van de beoogde doelstellingen. In de meest kale vorm kan elke lijst waarin gegevens ten aanzien van verhuur wordt bijgehouden, gezien worden als een 'huurregister'. Zo bezien zouden ook de databases die momenteel worden gevuld met bestaande vragenlijsten, zoals de aanvraag van huurtoeslag of de VIA voor de inkomstenbelasting, als 'huurregisters' gelden.

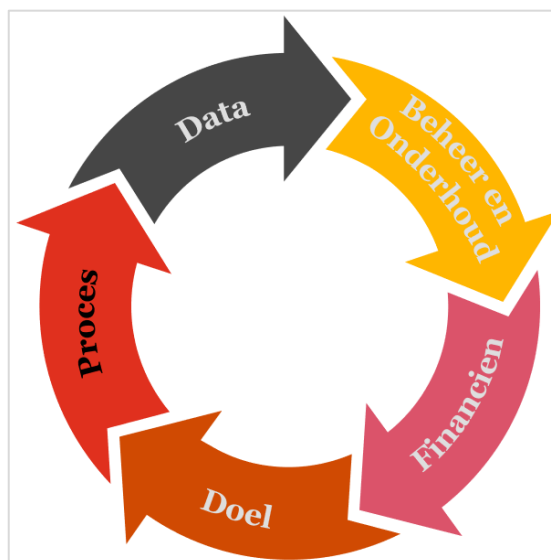
In dit rapport gaan we uit van de volgende (zelf geformuleerde) minimumdefinitie:

Een huurregister is een nieuwe, landelijke, separate online-database met (bepaalde) gegevens gerelateerd aan huurwoningen

Ook bij deze definitie zijn nog tientallen verschillende ontwerpen van een huurregister mogelijk. De keuzes bij de inrichting van het huurregister hangen nauw samen met de beleidsdoelinden waarvoor het register zal worden ingezet en de randvoorwaarden die daaraan worden gesteld. Om een globaal beeld te schetsen van de vele keuzes die mogelijk zijn, presenteren we in de volgende paragraaf enkele overwegingen die een rol kunnen spelen bij de inrichting van een huurregister.

4.2. Proces en vormgeving nieuw register

Bij het inrichten van een nieuw huurregister dienen in elk geval de volgende overwegingen en vragen te worden meegenomen. Deze lijst is niet volledig, maar impliceert dat er veel aandachtspunten kunnen zijn vanuit het oogpunt van doel, proces, data, beheer en onderhoud en financiën. Deze vragen hangen bovendien met elkaar samen: het antwoord op de ene vraag zal het antwoord op de andere vraag (kunnen) beïnvloeden.



1. Doel van de registratie

- Overwegingen omtrent het doel zijn met name van belang om de juridische grondslag te regelen maar ook te bepalen hoe precies en nauwkeurig het register moet zijn: handavingsdoeleinden behoeven andere nauwkeurigheidseisen dan bijvoorbeeld doeleinden gerelateerd aan algemene beleidsvorming en onderzoek. Voor het eerste geldt dat het register op individueel niveau (objectniveau) betrouwbaar, juist, actueel en volledig moet zijn. Voor het tweede kan statistische precisie voldoende zijn. Een register dat beleidsdoelen heeft die zowel toezien op handhaving als op beleidsvorming vereist automatisch een (zeer) hoog betrouwbaarheidsgehalte op objectniveau.
- Met het doel hangt ook de duur van de registratie samen: eenmalig versus langdurig. Een huurregister zal vermoedelijk langdurig van aard zijn en voor lange tijd gegevens verzamelen. Dit vraagt om langdurige opdrachtgeverschap, financiering en beheer. Als wordt aangesloten bij de opzet van basisregistraties, dienen de volgende stelselrollen belegd te worden: uitvoerder, bronhouders, opdrachtgever(s), verstrekkers, toezichthouder en evt. afnemers (zie hoofdstuk 5 voor uitwerking hiervan)

2. Proces van de registratie

- De mate waarin de registratie verplicht en afdwingbaar is
- De mate waarin de meldplicht betrekking heeft op huidige data (al dan niet met terugwerkende kracht) en nieuwe data (mutaties)
- Format van registratie (online, formulier, balie, combinatie van verschillende vormen, etc.)
- Organisatie en verantwoordelijkheid voor van toezicht en handhaving op data en kwaliteit daarvan
- Bezwaarmogelijkheden tegen de registratie en/of tegen bepaalde data door verhuurder of huurder of andere belanghebbenden
- Mogelijkheid om foute data terug te melden (bijv. door een gemeente)
- Relevante stakeholders die een directe of indirecte rol spelen bij het opzetten, beheer en bijwerken van het register

3. Data ten behoeve van de registratie

- Is de benodigde data al deels beschikbaar, bijvoorbeeld via andere basisregistraties zoals BRP of BAG? Zo ja waar?
- Moet de data gekoppeld worden aan een bepaald woonobject?
- Welke gegevens moeten worden geregistreerd?

- Welke betrouwbaarheidspercentages moet de uitvoerder borgen?
- Hoe wordt de juistheid, volledigheid en actualiteit geborgd, oftewel welk handavingsregime geldt voor niet-registratie, onjuiste registratie of niet tijdige mutaties?
- Moeten verhuurders van huurwoningen die geen huurverhogingen hebben doorberekend dit in het register vastleggen/bevestigen?
- Dienen huurwoningen die verkocht worden ('uitponden') afgemeld te worden in het register?
- Wat is het toegangsregime tot de data? (autorisatiematrix per variabele)
- Welke informatieproducten zoals rapportages en dergelijke moet de data opleveren?
- Met welke frequentie dient data worden opgevraagd?
- Welke gegevens mogen (deels) openbaar zijn?
- Welke gegevens dienen te worden geanonimiseerd/gepseudonimiseerd?
- Gelden er uitzonderingen voor registratie dan wel openbaarmaking? (bedreigde personen, bewoners van blijf-van-mijn-lijfhuizen, woningdelers, etc.)

4. Beheer en onderhoud

- Hoe wordt het platform praktisch georganiseerd waarin data geregistreerd moeten worden (inloggen, ondersteunde talen, etc.)?
- Bij welke betrokken partijen liggen diverse verantwoordelijkheden?
- Hoe wordt de klantenservice georganiseerd?
- Welke (langjarige) afspraken zijn nodig voor de opdrachtgeverschap incl. bekostiging?
- Is het opzetten van een regulier overleggenremium nodig om regelmatig te kijken naar de voortgang? Indien ja, welke partijen mogen hier deel aan nemen?

5. Financiën

- Welke variabelen moeten worden geregistreerd? (Ontwikkeling van software)
- Welke software past het beste bij het gebruiksdoel en qua gebruiksvriendelijkheid? (aanschaf van software)
- Wat zijn de kosten van het invoeren van de gegevens?
- Welke kosten moeten worden begroot voor de uitvoerende organisatie? (beheer, onderhoud en kwaliteitscontrole)

In het vervolg van dit hoofdstuk worden enkele dimensies geschetst waarop keuzes gemaakt moeten worden bij de inrichting van een huurregister. Ook worden kernbegrippen gedefinieerd, zoals 'huur' en 'woonruimte'. Uitgangspunt is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande wettelijke definities. Deze zijn met name afkomstig uit Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna 'BW'), waarin basisbepalingen van het huurrecht zijn opgenomen. De tabellen bevatten een niet-limitatieve opsomming van de mogelijke keuzes die gemaakt kunnen worden bij de inrichting van een huurregister. De aantallen keuzes liggen in werkelijkheid (veel) hoger.

4.3. Reikwijdte van een huurregister: huurverhouding en huurobject

Wat betreft de reikwijdte van een huurregister kan ten eerste worden gekeken naar de huurverhoudingen en objecten waar deze op van toepassing is. De vele verschillende opties voor de reikwijdte van een huurregister wat betreft huurverhouding en huurobject zijn weergegeven in tabel 4.1 en worden in het vervolg van deze paragraaf besproken.

Tabel 4.1

Reikwijdte van een huurregister: huurverhoudingen en huurobjecten

Reikwijdte van een huurregister (keuzes)				
Keuzes		1	2	3
a) Huurverhoudingen	I)	Huur	Pacht	Huurkoop
	II)	Hoofdhuur	Onderverhuur	
b) Huurobjecten	I)	Roerende zaken	Onroerende zaken (zie 1.b.II)	
	II)	Ongebouwd onroerend	Gebouwd onroerend (zie 1.b.III)	
	III)	Gebouwd onroerend: woonruimte (zie 1.b.IV en 1.b.VI)	Gebouwd onroerend: bedrijfsruimte	Gebouwd onroerend: overig
	IV)	Zelfstandige of onzelfstandige woning (zie 1.b.V)	Woonwagen, een standplaats of een ligplaats	Onroerende aanhorigheden
	V)	Zelfstandige woning	Onzelfstandige woning	
	VI)	Woonruimte voor korte duur	Woonruimte voor lange duur	
	VII)	Objecten met een eigen adres	Objecten zonder een eigen adres	
	VIII)	Uitzonderingen (bv. monumenten)	Geen uitzonderingen	

4.3.1. Huurverhoudingen

Bij de inrichting van een huurregister dient helder te worden afgebakend op welke verhoudingen deze van toepassing is. 'Huur' is de overeenkomst waarbij een verhuurder zich verbindt aan een huurder om een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie (art. 7:201 lid 1 BW). Bij huur is er dus altijd een verhuurder en huurder betrokken.

Een belangrijke keuzedimensie is of ook onderverhuur dient te worden geregistreerd in het huurregister. Hierbij wordt het gehuurde door de huurder op zijn beurt verhuurd aan een derde, de onderhuurder. Als wordt gekozen om onderverhuur in een huurregister te registreren, is een aandachtspunt dat enkel bij de onderverhuur van woonruimte toestemming van de verhuurder noodzakelijk is.⁶⁴ Bij de registratie van verhuur van niet-woonruimte in een huurregister, weet de verhuurder dus niet altijd of sprake is van onderverhuur en kan deze dit dus niet registreren.

Voor de **totstandkoming, inhoud en uitvoering van de huur als overeenkomst** gelden de algemene verbintenis- en vermogensrechtelijke bepalingen in Boek 3 en 6 BW. Er is enkel een aanbod en aanvaarding (art. 6:217 BW e.v.) op grond van geldige rechtshandelingen (art. 3:32 BW e.v.) nodig voor de totstandkoming van huurovereenkomsten. Er gelden geen aanvullende vormvereisten, zoals een schriftelijkheidsvereiste, waardoor ook mondelinge huurovereenkomsten bijvoorbeeld mogelijk zijn.⁶⁵

⁶⁴ Art. 7:221 en 7:244 BW.

⁶⁵ Dit volgt mede uit het algemene beginsel van contractsvrijheid, zie par. 6.2.3 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

Desalniettemin wordt het **schriftelijk vastleggen van de huurovereenkomst** als norm van goed verhuurderschap vastgelegd in de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap (art. 2 lid 2 sub c). Het blijft mogelijk om een overeenkomst mondeling te sluiten en een mondelinge overeenkomst blijft geldig (uit hoofde van het Burgerlijk Wetboek), maar deze moet vervolgens wel schriftelijk worden vastgelegd.⁶⁶ Gemeenten kunnen in een gebiedsgerichte verhuurverordening bepalen dat een vergunning vereist is om bepaalde woonruimte te verhuren, waaraan onder meer als vereiste kan worden gesteld dat moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de normen van goed verhuurderschap (waaronder het schriftelijkheidsvereiste).⁶⁷ Een complicatie voor het huurregister is dat niet elke huurovereenkomst kan worden geregistreerd omdat ook mondelinge huurovereenkomsten mogelijk zijn (en blijven). Wel kan de schriftelijke vastlegging van de overeenkomst op grond van de Wet Goed Verhuurderschap worden geregistreerd. Welke onderdelen van een overeenkomst op basis van de Wet Goed Verhuurderschap precies schriftelijk moeten worden vastgelegd, wordt in de wet zelf noch in de Memorie van Toelichting gespecificeerd.

Een andere complicatie is dat bepaalde gegevens voor het huurregister kunnen ontbreken, omdat een huurovereenkomst niet aan **inhoudelijke vereisten** of **vormvereisten** hoeft te voldoen. Met andere woorden, het is mogelijk dat niet alles wat in een huurregister moet worden vastgelegd, onderdeel is van de overeenkomst tussen de verhuurder en huurder. Zo hoeft een tegenprestatie van de huurder niet altijd in gelden te worden betaald: de tegenprestatie van de huurder kan bijvoorbeeld op basis van het huidige recht ook in natura kan plaatsvinden (bijvoorbeeld schoonmaken en boodschappen doen). Een aandachtspunt is hoe met deze mogelijk ontbrekende gegevens om wordt gegaan in een huurregister.

Pachtovereenkomsten zijn geen huur (art. 7:201 lid 3 BW, zie titel 7.5 BW). Ook bijvoorbeeld **huurkoop** (goederenkrediet), oftewel de koop op afbetaling waarbij de verkoper zich de eigendom van de afgeleverde zaak voorbehoudt, kwalificeert niet als huur.⁶⁸ Pacht en huurkoop worden daarom in principe niet geregistreerd in het huurregister. Dit kan overigens wel leiden tot afbakeningsproblemen. Opbrengsten uit de pacht van een hoeve (art. 7:313 BW) kunnen bijvoorbeeld in het nieuwe box-3 stelsel worden belast, maar vallen in principe niet onder de reikwijdte van het huurregister zodat de Belastingdienst hier geen contra-informatie over verkrijgt.

Er zijn ook verschillende **mengvormen** mogelijk, waarbij het lastig is om de reikwijdte van een huurregister scherp af te bakenen.⁶⁹ We beschrijven drietal voorbeelden om dit punt te illustreren:

- Een eerste voorbeeld is een overeenkomst waarbij tegen een tegenprestatie woonruimte én verzorging of begeleiding van de bewoner wordt aangeboden, bijvoorbeeld bij verzorgingstehuizen of andere zorghuisvesting. De huurrechtbepalingen zijn hierop in principe van toepassing, tenzij het verzorgingselement in een overeenkomst duidelijk overheerst.⁷⁰ Een ander voorbeeld van dergelijke gemengde overeenkomsten zijn pensionovereenkomsten.⁷¹ Er moet scherp afgebakend worden wanneer een dergelijke gemengde overeenkomst moet worden geregistreerd in een huurregister.
- Een tweede voorbeeld is een dienstwoning, oftewel het gebruik geven van een woning via een arbeidsovereenkomst. Dit is geen huurwoning als de woning ter beschikking is gesteld met het oog op een goede taakvervulling van de werknemer en het bewonen van die woning behoort tot de verplichtingen van de werknemer uit de

⁶⁶ Vergelijk Kamerstukken II 2021-2022, 36 130, nr. 3, p. 15 en 21 (Memorie van Toelichting Wgv).

⁶⁷ Ze art. 4 jo. art. 7 Wgv.

⁶⁸ Zie art. 7:84 BW e.v., voor de definitie van huurkoop zie art. 7:84 lid 3 sub b BW.

⁶⁹ Zie paragraaf Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/15 e.v.

⁷⁰ Zie HR 28 juni 1985, NJ 1986/38 ('t Velthuys/Koopmans') en vergelijk HR 19 februari 1993, NJ 1993/247

(Wereldhave/Groffie). Als een overeenkomst voldoet aan de omschrijving van meerdere in de wet geregelde bijzondere overeenkomsten, is art. 6:215 BW van toepassing, tenzij een dergelijke overeenkomst kan worden gesplitst. Voor splitsing zie bijvoorbeeld HR 26 februari 1993, NJ 1993/581 (Kasteel Hoensbroek).

⁷¹ Zie HR 15 maart 1974, NJ 1974/393 (gastarbeiderspension).

arbeidersovereenkomst.⁷² Bepaald moet worden of een dienstwoning ook moet worden geregistreerd in een huurregister en onder welke categorie zo'n woning moet vallen.

- Een derde voorbeeld is een woning die een ouder heeft gekocht voor een studerend kind. Vaak is hier geen huurovereenkomst gesloten maar wordt de woning ter beschikking gesteld zonder huur te betalen. Soms wordt een deel van de woning verhuurd aan medestudenten. Bepaald moet worden of dergelijke situaties onder het register moeten vallen.

Het is niet bekend in welke mate de drie besproken illustratieve voorbeelden voorkomen.

4.3.2. Huurobjecten

Er zijn verschillende categorieën objecten die kunnen worden verhuurd, waarop een verschillend juridisch kader van toepassing is. Bepaald dient te worden op welke categorieën huurobjecten het huurregister van toepassing is. Zoals in het vervolg van deze paragraaf wordt beschreven, zijn er verschillende mengvormen denkbaar. De afbakening van de reikwijdte van het huurregister wat betreft huurobjecten kan daarmee een complicatie vormen.

Huurwoningen

Het uitgangspunt is dat een huurregister ziet op huurwoningen (paragraaf 4.1). Een aandachtspunt is hoe 'huurwoning' in dit kader gedefinieerd dient te worden, oftewel hoe het huurregister dient te worden afgebakend.

In de eerste plaats kan voor het huurregister worden aangesloten bij het woningbegrip in art. 3.111 lid 1 van de Wet Inkomstenbelasting (IB) 2001: "een gebouw, een duurzaam aan een plaats gebonden schip of woonwagen als bedoeld in artikel 1, onder I, van de Wet op de huurtoeslag, of een gedeelte van een gebouw, een schip of een woonwagen, met de daartoe behorende aanhorigheden." Mogelijk wordt in het nieuwe box 3-stelsel onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen. De definitie van 'woningen' is nog niet bekend, maar het ligt voor de hand dat wordt aangesloten bij de bovengenoemde definitie van 'woning' in art. 3.111 Wet IB 2001.

Een alternatief is om aan te sluiten bij het begrip 'woonruimte' in art. 7:233 BW: "een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige dan wel niet zelfstandige woning is verhuurd, dan wel een woonwagen, een standplaats of een ligplaats, alsmede de onroerende aanhorigheden."⁷³ Onder 'onroerende aanhorigheden' vallen bijvoorbeeld de grond, een garagebox (ook op ander perceel) of een trappenhuis.

Bij het bepalen of er sprake is van de verhuur van woonruimte spelen verschillende afbakeningsvraagstukken een rol, waarmee bij het bepalen van de reikwijdte van het huurregister rekening moet worden gehouden:

- Ten eerste is er onderscheid tussen onroerende en roerende zaken. In principe is het huurregister enkel bedoeld voor onroerende zaken. Een complicatie is of en welke drijvende objecten moeten worden geregistreerd, bijvoorbeeld een schip dat als woonruimte wordt verhuurd, een woonboot of een drijvende woning. Of deze objecten als onroerend of roerend kwalificeren, is afhankelijk van de precieze situatie.⁷⁴
- Ten tweede kan onderscheid worden gemaakt tussen een ongebouwde en een gebouwde onroerende zaak. Zoals al gesteld is het huurregister in principe bedoeld voor gebouwde onroerende zaken. Dit is in elk geval elk bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt (zie art.

⁷² Zie HR 19 december 1975, NJ 1976/240 (*boswachterswoning*), HR 29 juni 1979, NJ 1979/612 (*landarbeiderswoning*) en HR 16 april 1982, RvdW 1982/88 (*directeurswoning*). Vergelijk ook Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/17.

⁷³ In plaats van deze definitie kan ook worden aangesloten bij het woningbegrip in art. 3.111 lid 1 van de Wet Inkomstenbelasting (IB) 2001: "een gebouw, een duurzaam aan een plaats gebonden schip of woonwagen als bedoeld in artikel 1, onder I, van de Wet op de huurtoeslag, of een gedeelte van een gebouw, een schip of een woonwagen, met de daartoe behorende aanhorigheden." Mogelijk wordt in het nieuwe box 3-stelsel onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen. De definitie van 'woningen' is nog niet bekend, maar waarschijnlijk wordt aangesloten bij de bovengenoemde definitie van 'woning' in art. 3.111 Wet IB 2001.

⁷⁴ Zie Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/189 en de daarin genoemde literatuur en jurisprudentie.

1 Woningwet).⁷⁵ Een ongebouwde onroerende zaak is bijvoorbeeld een kavel die verhuurd wordt. Voor bepaalde beleidsdoeleinden (bijv. box-3) is denkbaar dat het wenselijk is om deze wel te registreren in een huurregister.

- Ten derde kan onderscheid worden gemaakt in de bestemming van een gebouwde onroerende zaak: als woonruimte, bedrijfsruimte of overig.⁷⁶ Een aandachtspunt voor het huurregister is hoe wordt omgegaan met mengvormen tussen woon- en bedrijfsruimte, bijvoorbeeld de verhuur van bedrijfspand waarin ook een woning zit. Voor de bepaling welk huurregime van toepassing is, moet eerst worden bepaald of zij kan worden gesplitst in verschillende huurovereenkomsten voor de verschillende ruimten.⁷⁷ Anders is slechts één regime van toepassing.⁷⁸

Zelfstandige of onzelfstandige woning

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën huurwoningen. Als eerste is er onderscheid tussen een zelfstandige of onzelfstandige woning. Om als 'zelfstandige woning' te kwalificeren, moet een woning een eigen toegang hebben en moet de bewoner de woning kunnen bewonen zonder dat hij daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten de woning (art. 7:234 BW).⁷⁹ Er zijn verschillende invullingen van welke voorzieningen hierbij vereist zijn. De Dienst Toeslagen acht, in het kader van de Huurtoeslag, een keuken en toilet voldoende om een woning te kwalificeren als zelfstandig, de BAG vereist ook een wasgelegenheid.⁸⁰ Het is van belang bij een eventueel huurregister de verschillende relevante begrippen en definities te uniformeren zodat daar geen onduidelijkheden over kunnen bestaan.

Kortetermijn verhuur

Een ander onderscheid betreft de huur die een gebruik van woonruimte betreft dat naar zijn aard slechts van korte duur is (art. 7:232 lid 2 BW). In zo'n geval kan geen beroep worden gedaan op huurbescherming. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vakantieverhuur (via platforms) of aan de verhuur van vakantie-, wissel- of sloopwoningen. Onder bepaalde omstandigheden kan dergelijke verhuur echter wel als verhuur voor lange duur worden gekenmerkt. Al met al is het door de jaren heen "tamelijk onduidelijk en onvoorspelbaar" geworden wanneer sprake is van korte duur.⁸¹ Om desgewenst bijvoorbeeld toeristische verhuur, short-stay of andere verhuur van korte duur te scharen of uit te zonderen van een huurregister, zullen precisering en scherpe definities noodzakelijk zijn.

Huurobjecten met eigen adres

De reikwijdte van het huurregister kan ook zodanig worden afgebakend dat alleen huurobjecten in het register worden opgenomen die een eigen adres hebben. Op deze manier kan een koppeling met de BAG eenvoudiger worden gerealiseerd. Verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen

⁷⁵ Er zijn ook zaken denkbaar die niet voldoen aan de definitie in de Woningwet, maar wel kwalificeren als gebouwde onroerende zaak (bijv. een openluchtzwembad). Als een gebouw als onderdeel van het gehuurde van verwaarloosbare betekenis is, kwalificeert het verhuurde bovendien als ongebouwde onroerende zaak. Vergelijk Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/532 en 753.

⁷⁶ Bedrijfsruimte is een gebouwde onroerende zaak die bestemd is voor de uitoefening van een bedrijf zoals genoemd in art. 7:290 BW. Het gaat hier wel slechts om bepaalde categorieën bedrijven die vaak sterk verbonden zijn aan een bepaalde locatie, ook wel 'plaatsgebonden bedrijven' (bijv. een restaurant). Er is ook een restcategorie aan objecten die niet als woonruimte of bedrijfsruimte in de zin van Boek 7 BW kwalificeren, hierop is art. 7:230a BW van toepassing. Voorbeelden zijn kantoorruimten, fabrieken, stallingsruimten (garageboxen), verenigingsgebouwen, etc. Zie Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/748 e.v.

⁷⁷ Zie HR 10 augustus 2012, NJ 2014/141 (Rotterdam/Utopia)

⁷⁸ Voor de wijze waarop dit wordt bepaald, zie HR 5 november 1993, NJ 1994/228 (Fuks/Recourt), HR 24 december 1993, NJ 1994/215 (Amsem/Geelhoed), HR 22 oktober 1999, NJ 2000/209 (Theole/ABN AMRO Bank), HR 3 oktober 2003, NJ 2003/ 720 (Wildevuur/Bremer). Vergelijk Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2017/200.

⁷⁹ Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/204.

⁸⁰ Interview Dienst Toeslagen. Door het definitieverschil is er een team van ca. 30 FTE voltijds actief om de administratie te corrigeren, bewoningssituaties te corrigeren, etc. De 30 FTE bevindt zich naar inschatting hoofdzakelijk in schaal 7, 8 en 9. Per dag verwerkt Dienst Toeslagen het aanbod van gemiddeld 30 splitsingsverzoeken. Daarnaast vinden er gemiddeld 30 verhuismutaties plaats richting deze in het Toeslagensysteem gesplitste objecten. Er loopt momenteel een onderzoek (in afstemming met BZK) naar de mogelijkheden om het probleem rond het definitieverschil op te lossen.

⁸¹ Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/216.

kunnen een eigen adres hebben (art. 1 sub a Wet bag).⁸² Het is niet bekend hoeveel objecten op dit moment geen eigen adres hebben.

Particulier en commercieel vastgoed

Er wordt ook dikwijls onderscheid gemaakt tussen particulier en commercieel vastgoed. Commercieel vastgoed is vastgoed dat voor commerciële doeleinden wordt gebruikt. Dit onderscheid volgt niet uit de wet en kan diffuus zijn: ook de verhuur van woonruimte kan bijvoorbeeld als commercieel worden aangeduid (bijv. verhuur aan anderen of toeristische verhuur). Als het huurregister aansluit bij deze begrippen moeten nauwkeurige definities worden gegeven.

4.4. Reikwijdte van een huurregister: registratie verhuurder, huurder en gebruikers

Er zijn verschillende varianten voor de reikwijdte van een huurregister wat betreft de verhuurders, huurders en/of gebruikers die geregistreerd worden. De keuzemogelijkheden zijn weergegeven in tabel 4.2 en worden in het vervolg van deze paragraaf uiteengezet.

Tabel 4.2

Reikwijdte van een huurregister: registratie verhuurder, huurder en gebruikers

Reikwijdte van een huurregister (keuzes)						
		1	2	3	4	5
c) Verhuurders	I)	Particuliere verhuurders (natuurlijke personen)	Institutionele beleggers	Woningbouw corporaties	Private verhuurders (niet-natuurlijke personen)	Combinatie van keuzes 1 t/m 4
d) Eigenaren	I)	Eigenaar	Geen eigenaar			
e) Huurders	I)	Huurder	Medehuurder	Gebruiker		
	II)	Bewoner	Niet-bewoner			

4.4.1. Verhuurder

In een huurregister kunnen verschillende categorieën verhuurders een registratieplicht hebben. Zo vindt verhuur plaats door particulieren, private verhuurders, institutionele beleggers en woningcorporaties.

- Particuliere verhuurders zijn “natuurlijke personen die een huurwoning in eigendom hebben”.⁸³
- Private verhuurders zijn rechtspersonen die een huurwoning in eigendom hebben.
- Een aparte categorie hierbij zijn institutionele beleggers: dat zijn instellingen die door hun activiteiten de beschikking krijgen over gelden die ze moeten beleggen.⁸⁴ Deze activiteiten bestaan vooral uit het verzekeren van pensioenen en het aan particuliere beleggers bieden van mogelijkheden tot beleggen met een gewenst risicoprofiel. Institutionele beleggers beleggen dus niet met eigen geld. Tot deze groep worden

⁸² Een verblijfsobject is “de kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is” (art. 1 sub m Wet bag).

⁸³ Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-half-miljoen-woningen-in-particuliere-verhuur/particuliere-verhuurders.

⁸⁴ Voor zover wij hebben nagaan, definieert de wet in Nederland deze categorie niet. Daarom is aangesloten bij de definitie van het CBS.

gerekend: pensioenfondsen, verzekeringsinstellingen en beleggingsfondsen m.u.v. geldmarktfondsen.⁸⁵

- Woningcorporaties zijn toegelaten instellingen in de zin van art. 19 Woningwet.

In het kader van de toepassing van een huurregister voor de nieuwe box-3, kan bij particuliere verhuurders nog een onderscheid worden gemaakt tussen box 1- en box 2-verhuur, hier wordt in paragraaf 6.8 op ingegaan.

4.4.2. Eigenaar

In sommige gevallen kan de verhuurder een andere persoon zijn dan de eigenaar van een huurwoning. Dit is bijvoorbeeld het geval als een beheerder van een huurwoning (op opdracht van de eigenaar) een huurwoning op eigen titel verhuurt aan de huurder. Ten opzichte van één beleidsdoel kan dit relevant zijn. Voor de energielabelplicht is de (juridische) eigenaar namelijk verantwoordelijk, niet de verhuurder.⁸⁶ Dit betekent dat voor dit beleidsdoel ook gegevens van de eigenaar zouden moeten worden geregistreerd (zie paragraaf 5.4).

4.4.3. Huurder en gebruiker

Er zijn ook verschillende categorieën huurders of gebruikers die in een huurregister kunnen worden geregistreerd. Ook hierbij moet de reikwijdte van het huurregister scherp worden afgebakend.

De huurder is de persoon die de zaak in gebruik krijgt en partij is bij de huurovereenkomst met de verhuurder. Meerdere personen kunnen huurder zijn, dit wordt 'contractuele medehuur' of 'samenhuur' genoemd.⁸⁷ Nader te bepalen is of per overeenkomst alle huurders moeten worden geregistreerd.

Een bijzondere categorie is wettelijke medehuur (art. 7:266 BW e.v.), waarbij een echtgenoot of geregistreerd partner van de huurder van rechtswege medehuurder is. Een huisgenoot van de huurder kan dit op verzoek worden, mits aan twee voorwaarden is voldaan: hoofdverblijf in de gehuurde woonruimte en een duurzame gemeenschappelijke huishouding met de huurder. Nader te bepalen is of ook wettelijk medehuurders dienen te worden geregistreerd in een huurregister. Een restcategorie waarvoor dit ook moet worden bepaald zijn de eventuele overige gebruikers van het gehuurde, bijvoorbeeld via een bruikleenovereenkomst.

Voor de afbakening van de reikwijdte van het huurregister zou ook kunnen worden aangesloten bij de definitie van 'bewoner' in de Woningwet (art. 1): "de huurder en degene die met instemming van de huurder zijn hoofdverblijf in de woongegelegenheid heeft." In tegenstelling tot medehuur is voor een bewoner dus geen vereiste dat deze een duurzame gemeenschappelijke huishouding met de huurder heeft.

4.5. Gegevens in een huurregister

Er kunnen verschillende gegevens worden geregistreerd in een huurregister. In tabel 4.3 noemen we de belangrijkste categorieën gegevens en lichten we toe of sprake is van persoonsgegevens (zie par. 5.2.2). In bijlage A is een uitgebreid overzicht opgenomen van gegevens die mogelijk geregistreerd kunnen worden met een definitie en/of toelichting en een toelichting of sprake van persoonsgegevens.⁸⁸ Bij de bespreking van de onderzochte maatvarianten in paragraaf 5.4 wordt uitgewerkt welke gegevens voor welk doel noodzakelijk of gewenst is en of er een koppeling mogelijk is met een bestaande (basis)registratie.

⁸⁵ Zie de definitie van het CBS van institutionele beleggers.

⁸⁶ Zie besluit energieprestaties gebouwen.

⁸⁷ Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/354.

⁸⁸ Regelmatig wordt hierbij verwezen naar de stelselcatalogus, zie www.stelselcatalogus.nl/clusterbegrippen.

Tabel 4.3 - Mogelijke gegevens in het huurregister (niet-uitputtend)

Categorie		Gegevens	Persoonsgegevens	Toelichting (zie par. 5.2.2)
	Verhuurder / Eigenaar	Naam, Adres, Woonplaats (NAW)	✓	
		Geboortedatum	✓	
		BSN, RSIN of KvK-nummer	✓	
	Huurder	NAW	✓	
		Geboortedatum	✓	
		BSN, RSIN of KvK-nummer	✓	
		Nationaliteit	✓	Onder omstandigheden bijzonder persoonsgegevens
		Inkomen en vermogen huishouden	✓	
	Verhuurde woning	Straatnaam, huisnummer, postcode, en/of woonplaats	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		BAG-ID / Kadastraal Identificatienummer / WOZ-objectnummer	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Type woning (bv. zelfstandig / onzelfstandig; kaal/gestoffeerd/gemeubileerd)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Puntenverdeling WSS (eventueel inclusief certificaat)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Oppervlakte	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Energielabel / Energieprestatieindicatoren	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Reden mutatie (bewonerswissel / mutatie lopende huur / huurverhoging / etc.)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
	Huurovereenkomst	Type + duur huurcontract	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Ingangsdatum huurcontract	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Aanvangsdatum huurprijs	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Totale huur (totale inkomsten uit verhuur)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Bruto huurprijs (ontvangen huur)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Netto huurprijs (kale huur)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Servicekosten (bij woonruimte)	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Huurcontract (PDF) ⁸⁹	✓	Onder omstandigheden (bijzonder) persoonsgegevens
		Incentives / nadere afspraken tussen de huurder / verhuurder	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Handtekening huurder / verhuurder	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Gemeentelijke verhuurvergunning	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens
		Doelgroep woning	✓	Onder omstandigheden indirect persoonsgegevens

⁸⁹ Het is aannemelijk dat in een huurcontract persoonsgegevens zijn opgenomen. Maar de mogelijkheid bestaat dat dit niet het geval is.

4.6. Registratie in een huurregister

Bepaalde gegevens dienen in een huurregister te worden geregistreerd, zoals hiervoor beschreven. Relevante ontwerp vragen zijn wie, wanneer, hoe en welke gegevens dient te registreren. Ook moet worden bepaald of en hoe registratie verplicht wordt. In deze paragraaf worden weer enkele variabelen geschetst, die in tabel 4.4 zijn weergegeven.

Tabel 4.4

Reikwijdte van een huurregister: registratie verhuurder, huurder en gebruikers

Registratie in een huurregister (keuzes)					
	1	2	3	4	5
a) <i>Wie?</i>	Verhuurder	Huurder	Verhuurder én huurder	Notaris	Andere persoon/organisatie (delegeren)
b) <i>Wanneer?</i>	Direct	Week	Maand	Langer dan een maand	Vast peildatum
c) <i>Hoe?</i>	Brief	Balie	Online medium	Combinatie van keuzes	
d) <i>Welke gegevens?</i>	Alle gegevens	Deel van gegevens			
e) <i>Verplicht?</i>	Geen verplichting	Gedeeltelijke verplichting	Volledige verplichting		
f) <i>Wijze van verplichting of handhavings-mechanisme</i>	Geen prikkel	Boete/dwangsom	Eis verhuur-vergunning	Eis totstand-koming overeenkomst	Eis voor het innen van baten

4.6.1. Wie, wanneer, hoe en welke gegevens

Er zijn verschillende personen of organisaties die de registratie van gegevens in een huurregister op zich kunnen nemen:

- De huurder. In enkele interviews is aangegeven dat vanuit optimale prikkelwerking het beste zou zijn om de huurder de noodzakelijke gegevens te laten registreren aangezien hij daar ook over beschikt. Denk aan de huurprijs en het eigen huurcontract. De huurder zal mogelijk het meeste profijt hebben van de registratie vanuit oogpunt van huurbescherming, huurgeschillen, goed verhuurderschap en (waar relevant) huurtoeslag. Een nadeel hiervan is de schaal. Deze optie betekent namelijk dat het register straks afhankelijk is van ongeveer 3.4 miljoen (hoofd-) huurders, hetgeen grote implicaties kan hebben voor de datakwaliteit, toezicht en handhaving.
- De verhuurder. In een scenario waarin de verhuurder de registratie moet verrichten, is een kleinere groep verantwoordelijk: ca. 310.000 verhuurders (of van een kleinere groep als voor een andere reikwijdte wordt gekozen). Aandachtspunt hierbij zijn de eenmalige en terugkerende administratieve lasten, zeker voor de verhuurders met veel huurwoningen.
- Huurder en/of verhuurder. Het is ook mogelijk om de huurder én verhuurder met de registratie-taak te belasten, zodat bijvoorbeeld de huurder de door de verhuurder ingevulde gegevens verifieert. Op deze wijze wordt op een natuurlijke wijze een contra-check georganiseerd waardoor de controlekosten van de datakwaliteit mogelijk minder worden. Een ander mogelijkheid is om de huurder en verhuurder onderling te laten afstemmen wie van hen de registratie opneemt. Dit is echter onpraktisch als op de tijdige registratie wordt gehandhaafd.

- De eigenaar. In veel gevallen is de eigenaar dezelfde persoon als de verhuurder. In die gevallen waar dat niet zo is, kan de registratieplicht worden belegd bij de eigenaar gelang het doel van de registratie. Voor de energielabelplicht is de eigenaar degene die wettelijk verantwoordelijk is voor de registratie van de label bij RvO (EP-online).
- De beheerder/gedelegeerde. Een ontwerpkeuze is ook of een huurder of verhuurder de registratie kan delegeren aan een beheerder, intermediair, gevolmachtigde of familielid. Dit kan zorgen voor een laagdrempelige en toegankelijk registratie. Aandachtspunt hierbij is de aansprakelijkheid voor de juiste data.
- Notaris. Een optie is ook om de notaris met de registratie te belasten. In Duitsland worden bijvoorbeeld huurovereenkomsten al geregistreerd. Hiermee zou worden aangesloten bij de rol die notarissen al hebben bij de overdracht van onroerend goed. Omdat notarissen een professionele groep zijn die onder het tuchtrecht vallen en onder toezicht en controle staan, komt dit mogelijk de volledigheid en juistheid van de gegevens ten goede. Desalniettemin hoeft een notaris in Nederland op dit moment niet bij huurcontracten betrokken te worden (zie par. 4.3.1). Ook dient nader te worden onderzocht of het gepast is om notarissen met deze taak te belasten en welke (juridische en operationele) knelpunten en financiële implicaties dit voorstel heeft, ook voor de verhuurders.⁹⁰
- Andere personen of partijen (bijv. makelaars) - of mogelijk een nieuw op te richten bureau. Overwogen kan worden deskundige partijen met kennis van de huurmarkt en het contractrecht met de registratie te belasten. Net als bij de notarissen is hier nader onderzoek voor nodig.

Er zijn verschillende termijnen denkbaar waarbinnen de gegevens geregistreerd dienen te worden. Een groot deel van de geïnterviewde stakeholders geeft aan het liefst dagelijks of anders wekelijks of maximaal maandelijks actuele data te verwachten in het register. Hier doet een afruil zich voor tussen actualiteit cq. bruikbaarheid en regeldruk. In de vormgeving van een huurregister, mocht de keuze uiteindelijk worden om het op te richten, dient goed te worden stilgestaan bij deze afruil.

Registratie kan verder bijvoorbeeld via een of een combinatie van brief, balie en/of online medium. Gezien de grote variëteit binnen de groep verhuurders en het feit dat veel verhuurders geen professionele partijen zijn, dient rekening te worden gehouden, zeker in de beginfase, met het verlenen van 'balie-bijstand' en telefonische voorlichting. Operationeel is dit een belangrijk aandachtspunt. Ook dient duidelijk te zijn waar partijen zich kunnen melden als zij een niet omschreven huursituatie moeten registreren of indien definities niet duidelijk zijn. Verder is hiervoor al opgemerkt dat bepaalde gegevens in een huurregister ook kunnen worden opgehaald uit een bestaand (basis-) register.

Als een huurregister actuele en betrouwbare data moet bevatten, dan dient verplicht te worden om beëindigde huurovereenkomsten uit te schrijven uit het register en om een eventuele verlenging te registreren. Hetzelfde dient te gelden voor huurwoningen die verkocht worden ('uitponden'). Vanuit de benodigde betrouwbaarheid van data, zouden deze woningen 'afgemeld' moeten worden in het register. In het bijzonder is een aandachtspunt hoe een eventuele (stilzwijgende) verlenging of beëindiging van een huurovereenkomst voor bepaalde tijd dient te worden geregistreerd in het huurregister. Een huur voor bepaalde tijd aangegaan, eindigt in principe wanneer die tijd is verstreken.⁹¹ Als de huurder het gebruik van het verhuurde behoudt, kan een huurovereenkomst stilzwijgend worden verlengd.⁹² In het geval van woonruimte gelden bepaalde voorwaarden bij de beëindiging van een overeenkomst voor bepaalde tijd.⁹³ Verder moet worden nagedacht over situaties waarin de verhuurder om welke reden dan ook afziet van

⁹⁰ Waar een notariële akte bij de levering van onroerende goederen vereist is (art. 3:89 BW), is dit niet het geval bij het sluiten van een huurovereenkomst. Zoals genoemd gelden er voor huurovereenkomsten geen aanvullende vormvereisten, zoals een schriftelijkheidsvereiste.

⁹¹ Zie art. 7:228 BW.

⁹² Zie art. 7:230 BW.

⁹³ Zie art. 7:271 BW e.v.

de jaarlijkse huurverhoging en de mate waarin dit als '0%-verhoging' moet worden vastgelegd in het register.

4.6.2. Verplichting van registratie

Registratie van gegevens in een huurregister kan worden verplicht. Er kan een volledige verplichting zijn of een verplichting om een deel van de gegevens te registreren. De verplichting rust op de aangewezen partij die gegevens in het huurregister behoort te registreren en dient de termijn voor registratie te benoemen. Een eventuele verplichting kan op verschillende wijzen worden afgedwongen (handhavingsmechanisme). De handhavingsstrategie (incl. capaciteit) bepaalt in hoeverre het tijdig, volledig en juist aanleveren van gegevens kan worden gewaarborgd. Om vrijblijvendheid van registratie te voorkomen waarop mogelijk uitsluitend goedwillende verhuurders zich registreren, ligt een verplicht karakter van de registratie in de rede.

Er wordt in dit rapport niet getoetst welke handhavingsstrategie het meest geschikt is. Wel geven we enkele voorbeelden weer van instrumenten om de registratie te verplichten:⁹⁴

- Er kan een bestuursrechtelijk instrumentarium worden ingericht als consequentie bij niet-registratie. Mogelijke instrumenten zijn bijvoorbeeld een waarschuwing, bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete of beheerovername. Er dient altijd proportioneel gehandhaafd te worden in relatie tot het beleidsdoel waarvoor een huurregister is ingericht.⁹⁵
- Er kan een strafrechtelijk instrument worden ingericht als consequentie bij niet-registratie. Een voorbeeld is dat het schenden van de inschrijvingsplicht met betrekking tot het handelsregister kwalificeert als een economisch delict⁹⁶, op straffe van hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.⁹⁷
- Waar het gemeenten op dit moment vrij staat om een verhuurvergunning te vereisen, kan dit mogelijk worden verplicht⁹⁸, met de registratie van gegevens in een huurregister als aanvullend vereiste voor het verkrijgen van een verhuurvergunning.
- Registratie in een huurregister kan privaatrechtelijk als aanvullende eis worden gesteld aan de totstandkoming van huurovereenkomsten. Er kan ook worden aangeknoopt bij andere elementen in de huurverhouding. Zo kan worden bepaald dat een verhuurder bij niet-inschrijving in het register geen baten uit de verhuur mag innen of dat een huurder een niet-ingeschreven huurovereenkomst direct kan opzeggen. Dit zijn ingrijpende maatregelen omdat op dit moment enkel een aanbod en aanvaarding op grond van geldige rechtshandelingen nodig is voor de totstandkoming van huurovereenkomsten en er geen aanvullende vormvereisten gelden. De maatregelen moeten dus, zoals standaard het geval bij nieuwe wetgeving, worden afgewogen tegen het grondbeginsel in het contractenrecht dat het partijen vrij staat om een overeenkomst te sluiten met wie zij wensen, met de inhoud die zij wensen en op het moment dat zij wensen.⁹⁹ Bovendien moet worden afgewogen of sprake is van een inbreuk op het fundamentele recht op eigendom, en zo ja, of deze gerechtvaardigd is (zie par. 7.8).

4.7. Toegang tot een huurregister

Een volgende dimensie bij de vormgeving van een huurregister is de toegang hiertoe. Het gaat hier om een combinatie van drie vragen: wie heeft op welke manier toegang tot welke gegevens? De twee uitersten zijn een openbaar register, dat voor iedereen eenvoudig toegankelijk is en een

⁹⁴ Vergelijk ook de voorbeelden van sanctiesystemen in Europa m.b.t. de handhaving van de energielabelplicht in de bijlage bij Kamerstukken II 2012-2013, 33124, nr. 27.

⁹⁵ Zie hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap (Kamerstukken II 2021/2022, 36130) is een bestuursrechtelijk instrumentarium voorzien van waarschuwen, bestuursdwang, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en eventueel beheerovername. Zie ook de Memorie van toelichting van de voorgestelde Wet betaalbare huur, p. 28-32.

⁹⁶ Art. 1 onder 4 Wet op de economische delicten (WED) jo. art. 47 Handelsregisterwet 2007 (Hrgw).

⁹⁷ Art. 2 lid 4 jo. 6 lid 1 sub 4 WED.

⁹⁸ Er kan mogelijk worden aangesloten bij de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap. Vergelijk ook de voorgestelde Wet betaalbare huur (van 27 februari 2023 tot 26 maart 2023 in consultatie).

⁹⁹ Zie paragraaf 6.2.3 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

gesloten register, dat onder strikte voorwaarden geraadpleegd kan worden. Randvoorwaarden rondom privacy- en databescherming zijn bij de inrichting van de toegang tot een huurregister van groot belang. Hier wordt in paragraaf 5.2.2 een korte toelichting op gegeven. Kortweg is van belang om al bij het ontwerp van het huurregister privacyoverwegingen mee te wegen. In tabel 4.5 zijn enkele mogelijkheden op een rij gezet, die in deze paragraaf nader worden toegelicht.

Tabel 4.5

Toegang tot het huurregister

Toegang tot het huurregister (keuzes)						
		1	2	3	4	5
a) Wie heeft toegang?	I	Rijk	Belasting-dienst	Dienst Toeslagen	Kadaster	ILT
		Huurcommissie	CBS	Gemeenten		
	II	Verhuurder	Huurder	Medehuurder	Gebruiker	Bewoner
	III	Notaris	Makelaar	Huur-bemiddelaar	Banken	Taxateur
		Openbaar				
b) Op welke manier?	I	Op aanvraag	Hit-no-hit (verificatie)	Raadpleegbaar		
	II	Op voorwaarde	Zonder voorwaarde			
	III	Tegen betaling	Gratis			
c) Welke gegevens?	I	Alle gegevens	Bepaalde gegevens			

Aan wie toegang wordt verleend, is afhankelijk van de doeleinden waarvoor een huurregister wordt ingezet. Dit wordt in paragraaf 5.4 nader uitgewerkt. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de overheidsorganisaties, directe betrokkenen en overige partijen waaraan toegang wordt verleend.

- Overheidsorganisaties aan wie mogelijk toegang kan worden verleend, zijn het Rijk als geheel, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen ('DT'), het Kadaster, de Inspectie Leefomgeving en Transport ('ILT'), de Huurcommissie, het Centraal Bureau voor de Statistiek ('CBS') en gemeenten.
- Er dient te worden overwogen of de verhuurder, huurder, medehuurder en/of bewoner (zie par. 3.1.3) toegang hebben tot een huurregister, of een bepaald deel daarvan. Zo zouden huurders mogelijk de gegevens die door een verhuurder geregistreerd zijn kunnen verifiëren. Indien gekozen wordt voor een huurregister als referentie-systeem, kan de huidige huurder eventueel ook inzien hoeveel huur de vorige huurder heeft betaald.
- In interviews en geraadpleegde documenten zijn ook enkele mogelijke externe partijen genoemd die inzicht zouden kunnen krijgen in (een gedeelte van) het huurregister. Hierbij kan worden gedacht aan notarissen, makelaars, huurbemiddelaars, banken, taxateurs en overige partijen. Notarissen en banken zijn bijvoorbeeld nu verplicht bij verkooptransacties te controleren of de woning een huurwoning is. Daarom zou toegang tot het register ook voor deze partijen meerwaarde kunnen opleveren.

Er zijn vervolgens verschillende mogelijkheden om de toegang tot het register te organiseren. Dit kan bovendien per doelgroep verschillend worden vormgegeven. Er kunnen bijvoorbeeld

voorwaarden of kosten worden verbonden aan toegang. Ook is het mogelijk om slechts op aanvraag toegang te geven tot het register, waarbij eventueel een verificatie-eis wordt gesteld (bijvoorbeeld aanleveren adres of naam).¹⁰⁰ Een andere mogelijkheid betreft een 'hit-no-hit'-systeem. In dat geval kunnen bepaalde gegevens worden ingevuld (bijvoorbeeld adres en huurprijs), waarna het register terug meldt of deze gegevens correct zijn.¹⁰¹ Grofweg geldt dat hoe eenvoudiger de toegang is, hoe meer privacy in het geding kan komen, en hoe zwaarder de toetsing op de noodzakelijkheid van die toegang weegt.

De gegevens waartoe toegang wordt verleend, kunnen per partij worden geanonimiseerd en/of afgeschermd. Privacy kan zo beter worden beschermd, omdat op deze manier kan worden gewaarborgd dat enkel gegevens worden getoond die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor een huurregister wordt geraadpleegd.

4.8. Grondslag van een huurregister

Wat betreft de juridische grondslag van een huurregister spelen verschillende belangen. Aan de ene kant is er belang bij een soepel invoeringstraject, waarbij zoveel mogelijk bij bestaande wet- en regelgeving wordt aangesloten. Aan de andere kant is een adequate juridische grondslag vereist om een huurregister de vereiste legitimiteit te geven en dient hiervoor mogelijk wet- of regelgeving te worden gewijzigd of opgesteld.¹⁰²

Of een juridische grondslag al bestaat of nog moet worden ontworpen (en hoe), is afhankelijk van de specifieke inrichting en doelen van het register. In tabel 4.6 zijn de mogelijke benodigde juridische stappen weergegeven.

Tabel 4.6

Overzicht mogelijke benodigde juridische stappen inrichting huurregister

Aspect	Consequenties juridische grondslag
Toepassing register	Of en hoe een juridische grondslag moet worden gegeven aan het huurregister, is mede afhankelijk van de toepassingsdoelen van het register. Grofweg geldt dat als een register slechts voor één van de doelen wordt ingezet, een regeling van het register in de desbetreffende specifieke wet- en regelgeving voor de hand ligt. Als een register voor meerdere doelen wordt ingericht kan een juridische grondslag in verschillende wet- en regelgeving worden ingericht of kan een separate wet of regeling worden opgetuigd. Een niet-limitatieve lijst van specifieke wet- en regelgeving waarin een grondslag kan worden opgenomen voor het huurregister, is hieronder weergegeven. Indien wetgeving wordt genoemd, kan een huurregister mogelijk ook worden geregeld in onderliggende regelingen of besluiten. • Box 3: Algemene wet inzake rijksbelastingen 1964; Wet Inkomstenbelasting 2001; • Huurtoeslag: Wet op de huurtoeslag; • Huurcommissie: Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte;

¹⁰⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval bij het door de rechtbank gehouden gezagsregister, huwelijksgoederenregister, het curatele- en bewindregister.

¹⁰¹ Zie AP 28 juni 2021, Advies over het concept voor wijziging Handelsregisterbesluit 2008, z2021-02750, p. 8; Berlee 2022, p. 15-16.

¹⁰² Al het overheidsoptreden dat ingrijpt op de rechten en plichten van burgers moet berusten op een wettelijke grondslag, zie art. 16 Grondwet en par. 6.2.3 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

	• Energielabelplicht en energieprestaties: Woningwet; Besluit energieprestatie gebouwen; • Nationale beleidsdoeleinden: Wet doorstroming huurmarkt; Wet Goed Verhuurderschap (voorstel); • Lokale beleidsdoeleinden: Wet betaalbare huur (voorstel); Wet Goed Verhuurderschap (voorstel).
Uitvoerende partij en openbare registers over registergoederen	Het is afhankelijk van de precieze inrichting van het register of er wet- en regelgeving gewijzigd dient te worden om de taak van uitvoering juridische grondslag te geven. Betreffende het Kadaster, frequent genoemd in interviews, is een mogelijke route bijvoorbeeld om de taak op te nemen in artikel 3 lid 1 Kadasterwet. Onderzocht moet worden of ook het opdragen van de taak via een algemene maatregel van bestuur in de zin van art. 3 lid 2 Kadasterwet een mogelijkheid is. Met deze vraag hangt samen of het beoogde huurregister kwalificeert als openbare register “waarin feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn worden ingeschreven”, in de zin van art. 3:16 BW. Of hiervan sprake is, hangt af van de inrichting van het huurregister en dient nader te worden onderzocht. Als het huurregister als openbaar register is, behoort het houden van het register op grond van artikel 3 lid 1 sub a tot de taak van het Kadaster.
Vastlegging reikwijdte huurregister	Zoals uiteengezet in dit hoofdstuk zijn er vele verschillende wettelijke definities waarbij desgewenst kan worden aangesloten. Als wordt gekozen om geen bestaande definities te hanteren, maar een nieuwe reikwijdte te definiëren, is de vastlegging en transparantie daarvan in wet- en regelgeving een belangrijk aandachtspunt.
Koppeling met bestaande registers	De koppeling met bestaande registers kan een regeling of besluit vergen. Zo is voor het verstrekken van gegevens uit de Basisregistratie Personen (‘BRP’) een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken noodzakelijk.¹⁰³ Als is gekozen aan welke registers het huurregister dient te worden gekoppeld, kan worden vastgesteld welke juridische stappen hiervoor noodzakelijk zijn.
Huurregister als basisregistratie	Er kan worden gekozen om een huurregister als ‘basisregistratie’ of ‘authentieke registratie’ vorm te geven.¹⁰⁴ In dat geval dient te worden voldaan aan twaalf eisen.¹⁰⁵ Een van deze eisen is dat de registratie bij heldere wetgeving moet zijn geregeld.
Privacy- en databescherming	Als een huurregister persoonsgegevens bevat, is mogelijk nieuwe wetgeving noodzakelijk om een juridische grondslag te bieden, zie par. 5.2.2.
Digitale en open overheid	Bij de inrichting van een huurregister dient mogelijk andere wet- en regelgeving omtrent informatie- en datasystemen van de overheid te worden aangepast, zie par. 5.2.2.

¹⁰³ Zie artikel 3.2 Wet BRP.

¹⁰⁴ Een authentieke registratie is “een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten” (*Kamerstukken II*, 2001–2002, 26 387, nr. 11).

¹⁰⁵ *Kamerstukken II*, 2002–2003, 26 387, nr. 18.

Handhavingsmechanisme	Als een handhavingsmechanisme wordt ingericht, dient dit in wet- of regelgeving te worden vastgelegd. In par. 4.6.2. worden verschillende mogelijkheden opgesomd.
Burgerlijk Wetboek	Een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek is niet per definitie noodzakelijk (ook niet voor de schriftelijkheidsvereiste, zie par. 4.3.1.) maar afhankelijk van de precieze inrichting van het huurregister. De vorm van het huurregister bepaalt bijvoorbeeld of sprake is van een openbaar register in de zin van art. 3:16 BW. In dat geval moet een bijzondere wetsbepaling worden ingevoerd, op grond van artikel 3:17 lid 2 BW. Verder bepaalt de vorm van het huurregister of en welke waterbedeffecten er optreden (zie par. 6.8), die mogelijk moeten worden gemitigeerd via een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld het verplichten van schriftelijke overeenkomsten).

5. Beoordelingskader

In dit hoofdstuk presenteren wij het beoordelingskader waarlangs wij de hoofdvraag zullen beantwoorden. In de rapportage toetsen we het huurregister voor zes separate maatvarianten (beschreven in de probleemstelling) en de maximale variant (alle zes maatvarianten samen). De maatvarianten worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Op hoofdlijnen wordt ook naar rechtmatigheid gekeken vanuit het oogpunt van databescherming en privacy evenals naar uitvoerbaarheid. Tot slot worden de uitgangspunten geformuleerd die centraal staan in de maatvarianten en de maximale variant. Ook worden de volgende deelvragen beantwoord in dit hoofdstuk:

- Welke gegevens zijn noodzakelijk voor: (deelvraag 1)
 - Contra-informatie voor de Belastingdienst (IB en Toeslagen).
 - Huurcommissie: verhuurderbijdrage en geschilbeslechting.
 - De handhaving van wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen.
 - Toezicht en handhaving door ILT.
 - Beleidsinformatie voor BZK: huurprijsbeleid, gebruik tijdelijke huurcontracten, aantallen particuliere verhuurders.
 - Beleidsinformatie voor gemeenten: *PM*.
- Voor welke verhuurders moet dan een registratieplicht gaan gelden? (deelvraag 2)
- Bij welke instantie kan de invoering, het beheer en het toezicht op de inhoud het best worden belegd? (deelvraag 3)
- Wie moet op welke gronden en onder welke voorwaarden toegang krijgen tot welke data uit het register? (Privacy/AVG) Welke privacyvraagstukken kunnen aan de orde zijn? (deelvraag 5)
- Hoe moet het toezicht en de handhaving van het tijdig en juist doorgeven (kwaliteit en actualiteit van de gegevens) van de informatie worden vormgegeven? Boete/dwangsom? (deelvraag 9)

5.1. Doeltreffendheid en doelmatigheid

In de kern betreft onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid onderzoek naar optimale doelrealisatie. Op basis van de Comptabiliteitswet 2016 (hierna 'CW') is **doeltreffendheid** gedefinieerd als de mate waarin dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrument(en) de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (*output*) als de daarmee gerealiseerde effecten (*outcome*) verstaan. Doorgaans is onderzoek naar doeltreffendheid, oftewel het bereiken van de beoogde prestaties dan wel effecten, geen eenvoudige aangelegenheid omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er ook externe omstandigheden kunnen zijn naast vele schakels die invloed uitoefenen op de mate waarin de gewenste beleidsresultaten zijn gerealiseerd.

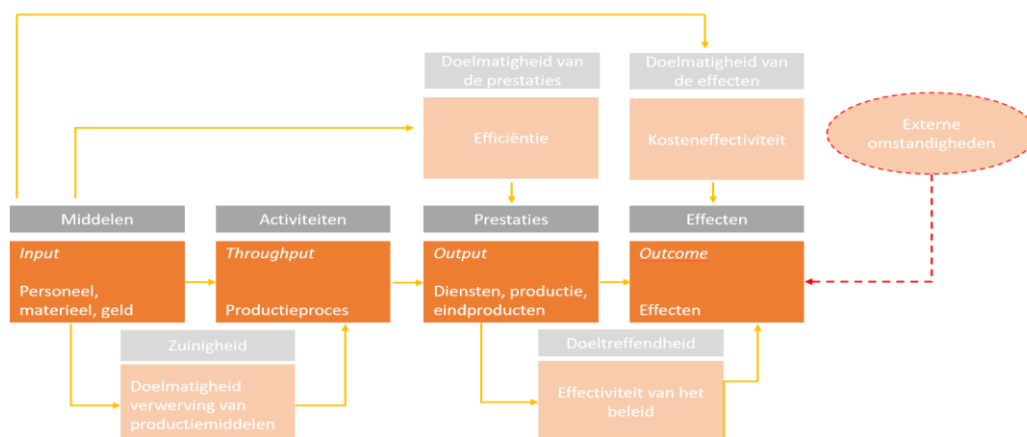
Doelmatigheid wordt gedefinieerd als de mate waarin de optimale prestaties respectievelijk effecten tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd.¹⁰⁶ In de praktijk wordt doelmatigheid ook toegepast in de zin van de mate waarin méér prestaties respectievelijk effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Dit betekent dat ook centraal staat de mate waarin andere instrumenten(-mix) hetzelfde effect tegen minder kosten hadden kunnen bereiken, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Daarom speelt verkenning van mogelijk alternatieve instrumenten een belangrijke rol in

¹⁰⁶ Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 2016, p. 70 en Regeling periodiek Evaluatieonderzoek 2018, artikel 1.

doelmatigheidsvraagstukken. In onderstaande figuur 5.1 is het beoordelingskader weergegeven.

Figuur 5.1

Beoordelingskader doeltreffendheid en doelmatigheid

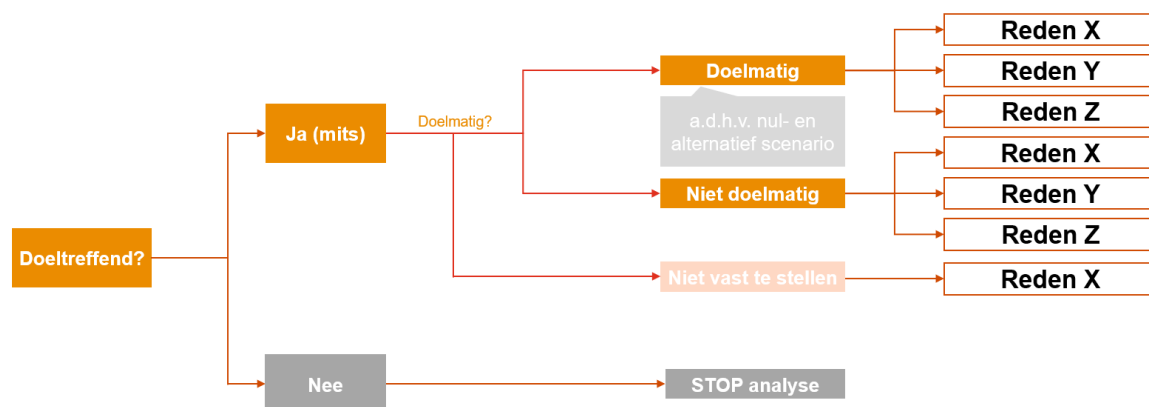


Figuur 5.2 laat het proces zien waarmee de beleidsdoeleinden die het huurregister mogelijk kan dienen, worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Allereerst wordt vastgesteld of het huurregister doeltreffend is voor het beleidsdoel. Als dit wel het geval is, wordt geanalyseerd of het huurregister doelmatig is en waarom (rekening houdend met eventuele neveneffecten). Het is ook mogelijk dat uitspraken over de doelmatigheid niet gedaan kunnen worden bij gebrek aan benodigde data over de huidige en toekomstige uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving).

Als een instrument niet doeltreffend is voor het beleidsdoel, betekent dit dat het instrument per definitie ook niet doelmatig is. In dat geval stopt de analyse na de vaststelling dat het instrument niet doeltreffend is.

Figuur 5.2

Proces beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid



Wij hebben de beleidstheorie gevolgd zoals voorgeschreven door de CW 2016 en het Integraal Afwegingskader (hierna 'IAK').¹⁰⁷ De Strategische Evaluatie Agenda (hierna 'SEA') van het kabinet schrijft IAK voor als centrale tool om te zorgen voor een goede beleidsvoorbereiding. Zo wil SEA tot betere en meer bruikbare inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te komen.¹⁰⁸ Het IAK bestaat uit zeven vragen:

¹⁰⁷ Vergelijk ook het beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader/>.

¹⁰⁸ Kamerbrief 'Vierde Voortgangrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit', kenmerk 2021-0000040265, 10 maart 2021.

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument? Om het beleidsdoel te bereiken is het belangrijk om alle mogelijke instrumenten goed in beeld te hebben. De keuze voor één of meer instrumenten dient gebaseerd te zijn op een integrale afweging. Bij de afweging dienen de volgende aspecten betrokken te worden: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie), rechtmatigheid en uitvoerbaarheid.
7. Wat zijn de gevolgen?

Bij aanvang van dit onderzoek was de aanleiding helder maar de probleemstelling en de beleidsdoelen nog niet volledig. Aangezien met name de beleidsdoelen van belang zijn om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen toetsen, zijn in afstemming met en na vaststelling door de begeleidingscommissie, de onderstaande probleemstelling en doelen geformuleerd (figuur 5.3).

Figuur 5.3

Overzicht antwoorden op vragen onderdeel van het IAK

1. Aanleiding	2. Betrokken actoren	3. Probleem	4. Doel	5. Rechtvaardiging overheidsinterventie	6. Beste instrument	7. Gevolgen
Wat is de aanleiding	Wie zijn betrokken?	Wat is het probleem?	Wat is het doel?	Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	Wat is het beste instrument?	Wat zijn de gevolgen?
Nieuwe box-3 (en voorgenomen belasting werkelijke rendement huur en pacht) Noodzaak om relevante gegevens over huurmarkt inzichtelijk te maken t.b.v. diverse (lokale) beleidsdoelen Motie Boswijk (register van alle huurwoningen van niet-woco's)	Ministerie van Financiën Ministerie van BZK Lokale overheden Belastingdienst incl. DT* Huurcommissie Particuliere verhuurders Institutionele beleggers Woningbouwcorporaties	Informatie ontbreekt over feitelijke huurprijzen en WOZ Informatie ontbreekt over gebruik tijdelijke huurcontracten, aantal part. verhuurders en over energielabels Informatie ontbreekt over voorraad sociale en andere huurwoningen van niet-woco's	Correcte belastingheffing op basis van werkelijk rendement huur en pacht Betere handhaving op (particuliere) huurmarkt. Dit door ontbrekende informatie te verzamelen over en relevant voor omvang ervan	Belastingmoraal optimaal houden dankzij correcte belastinginning Handhaving op misstanden dankzij verkregen inzichten uit het voorgenomen huurregister Maken van gericht, geïnformeerd en efficiënt beleid	Niets doen, status-quo Verkrijgen van contra-informatie t.b.v. box-3 via aanpassing in VIA** Aansluiting bij huidige (versnipperde) informatiebronnen van BRP, Kadaster, BAG, AEDES, NVM, etc. Beperkt/getrapt register	Kosten overheid: opzet, uitvoering (incl. onderhoud), toezicht en naleving/handhaving Kosten verhuurders: AL Neveneffecten (negatief) lagere verhuismobiliteit, terugvordering of juist hogere toeslagen Neveneffecten (positief) goed verhuurderschap
Knelpunt: verschillende aanleidingen (in omvang, soort en reikwijdte)	Knelpunt: eenduidige probleemgeving naar ontbreekt	Knelpunt: ontbreekt de informatie of is het versnipperd aanwezig?	Knelpunt: uiteenlopende doelen bepalen oordeel over doeltreffendheid	Knelpunt: Geen. Inzicht in kerncijfers is belangrijk voor beleidsvorming	Knelpunt: uiteenlopende doelen maken het kiezen van één 'beste' instrument lastig	Knelpunt: cijfermatige inzichten in huidige kosten ontbreken soms, gevolgen doelmatigheid niet helder

*: DT is Dienst Toeslagen; **: VIA is Vooringevulde Aangifte (Inkomstenbelasting-aangifte)

Kort gezegd zal het register worden getoetst op het kunnen realiseren van tweetal doelstellingen: correcte belastingheffing ten behoeve van de nieuwe box-3 en betere inzicht in en handhaving op de (particuliere) huurmarkt. Dat laatste door ontbrekende informatie te verschaffen.

5.2. Rechtmatigheid en uitvoerbaarheid

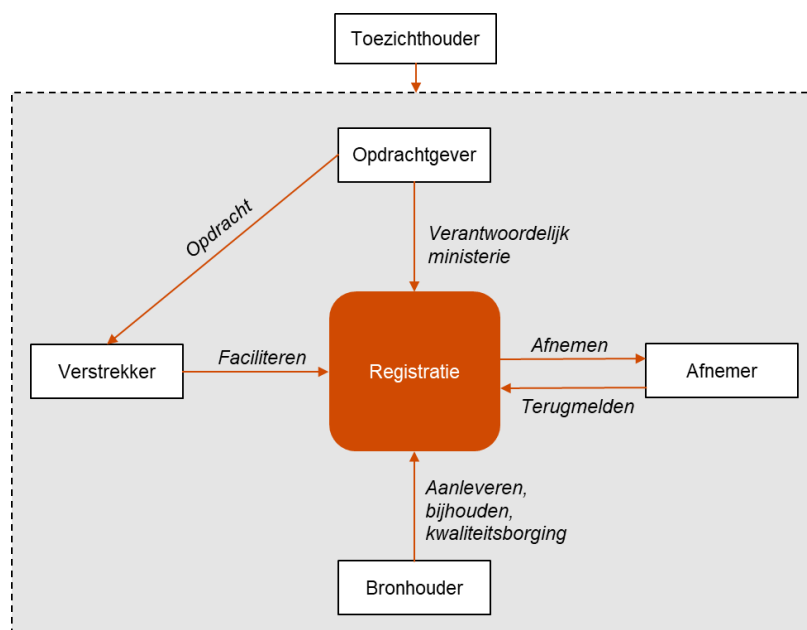
Naast doeltreffendheid en doelmatigheid zijn ook rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een huurregister van belang. Een huurregister dient namelijk te voldoen aan juridische en praktische randvoorwaarden. Deels zijn deze randvoorwaarden afhankelijk van het doel waarvoor het huurregister wordt ingezet en bijbehorende activiteiten, maar er zijn ook generieke punten die randvoorwaardelijk zijn voor de uitvoerbaarheid. In deze paragraaf lichten we drie belangrijke categorieën juridische randvoorwaarden toe, in de volgende paragraaf gaan we in op de praktische randvoorwaarden.

5.2.1. Governance

Een adequate governancestructuur is een randvoorwaarde voor een huurregister. Bij de governance moet worden nagedacht over wie verantwoordelijk is, wie de eigenaar is van de data, of er toezicht wordt gehouden en door wie en welke afspraken er met alle partijen worden gemaakt. De governancestructuur in het stelsel van basisregistraties kan mogelijk als voorbeeld fungeren.¹⁰⁹ Hierbij zijn er vijf verschillende rollen, zoals weergegeven in figuur 5.4 die ingevuld moeten worden.

Figuur 5.4

Governance van het stelsel van basisregistraties



Opdrachtgever

De opdrachtgever is het voor de basisregistratie verantwoordelijke ministerie, dat opdrachtgever is voor de 'verstrekker' (de beheerder van de landelijke voorziening c.q. register).

Afnemer (gebruiker)

Een afnemer is een overheidsorganisatie of private partij die gegevens afneemt van een basisregistratie voor gebruik in de eigen processen. Voor bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak (zoals gemeenten, provincies, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen) is het afnemen en gebruiken van relevante authentieke gegevens verplicht.

Bronhouder

Een bronhouder is verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van de authentieke en niet-authentieke gegevens in een basisregistratie en voor het borgen van de kwaliteit van die gegevens (onder meer naar aanleiding van ontvangen terugmeldingen).

Verstrekker (beheerder/uitvoerder)

De verstrekker is verantwoordelijk voor het verstrekken van de gegevens aan afnemers. De verstrekker is ook verantwoordelijk voor het faciliteren van het gebruik (zoals het leveren van kennis en ondersteuning aan afnemers voor het aansluiten op de landelijke voorziening).

Toezichthouder

De toezichthouder is de partij die er verantwoordelijk voor is dat wordt toegezien of de basisregistratie in overeenstemming met eisen, afspraken en wetgeving opereert. Een basisregistratie heeft één of meer verantwoordelijken voor toezicht. Over het algemeen is de

¹⁰⁹ Zie <https://stelselvanbasisregistraties.nl>.

opdrachtgever verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen die gelden voor die basisregistratie. Bij het huurregister kan een toezichthoudende en handhavende rol mogelijk bij verschillende instanties worden belegd, bijvoorbeeld bij gemeenten, de Autoriteit Persoonsgegevens, of bij het ministerie van BZK.¹¹⁰ Als een huurregister ook van toepassing is op woningcorporaties, kan het toezicht op deze instellingen mogelijk worden uitgeoefend door de Autoriteit woningcorporaties (hierna 'Aw').¹¹¹ In tabel 5.1 is ter informatie een overzicht opgenomen van alle tien basisregistraties in Nederland met bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden (excl. de afnemers).¹¹²

Tabel 5.1

Overzicht rollen en verantwoordelijkheden per basisregistratie (ter illustratie)

Basisregistratie	Opdrachtgever	Toezichthouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRP	BZK	AP BZK Gemeenten	Rijksdienst voor Identiteits- gegevens	BZK Gemeenten
BAG	BZK	BZK	Kadaster	Gemeenten
BRK	BZK	Niet benoemd	Kadaster	Kadaster
WOZ	FIN	Waarderingskamer	Kadaster	Gemeenten
BGT	BZK	BZK Bronhouders	Kadaster	Gemeenten Provincies Waterschappen ProRail BZK EZK DEF
BRT	BZK	Niet benoemd	Kadaster	Kadaster
BRO	BZK	BZK	TNO PDOK	Gemeenten Provincies Waterschappen Rijkswaterstaat RvO
BRI	FIN	Niet benoemd	Belastingdienst	Belastingdienst
BRV	IenW	IenW	RDW	RDW
Handelsregister	EZK	EZK	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel

5.2.2. Privacy en databescherming

Als randvoorwaarde geldt ook dat moet worden gewaarborgd dat een huurregister te verenigen is met de fundamentele rechten op bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van het privéleven.¹¹³ Een scenario zoals bij het 'UBO-register' dient voorkomen te worden: de publieke

¹¹⁰ Als voor gemeenten wordt gekozen, dan zou dit passen bij de systematiek van de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap en de voorgestelde Wet betaalbare huur (zie memorie van toelichting 27 februari 2023, p. 22 en 29-30).

¹¹¹ Zie Memorie van toelichting voorgestelde Wet betaalbare huur (27 februari 2023), p. 31-32.

¹¹² Generieke rollen bij gemeenten zijn bijvoorbeeld: de afnemer, gegevensmakelaar, architect, beheerder generieke voorzieningen, gegevensmanagement functionaris, auditor, concerncontroller, Functionaris voor de gegevensbescherming, Privacy Officer, Chief Information Security Officer en ENSIA Coördinator, zie https://www.gemmaonline.nl/index.php/GMT_Rollen_en_verantwoordelijkheden.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld art. 7-8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 8 Europees Verdrag voor de rechten van de mens; art. 10 Grondwet.

toegankelijkheid van het UBO-register werd op 22 november 2022 door het Hof van Justitie van de Europese Unie ongeldig verklaard, omdat deze onvoldoende onderbouwd zou zijn.¹¹⁴

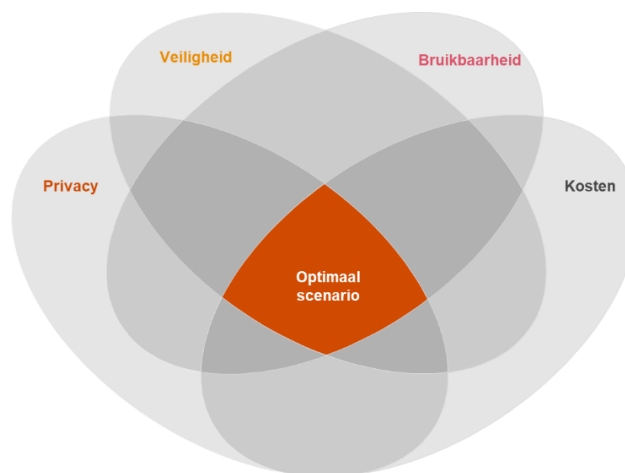
‘Privacy by design’

Uitgangspunten die in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (‘AVG’) en de voorgestelde Wet Digitale Overheid een belangrijke rol spelen zijn zogenoemde *privacy by design* en *privacy by default*. Vanaf ontwerp tot uitvoering moeten maatregelen worden genomen om privacybescherming te waarborgen, bijvoorbeeld via dataminimalisatie en incident impact beperking. Enkel de noodzakelijke gegevens moeten worden verwerkt. De aanwezigheid van verschillende privacyrisico’s hangt samen met de gegevens die worden geregistreerd, de personen of organisaties die toegang hebben tot het register en specifieke gegevens en de wijze waarop de toegang is vormgegeven. In hoofdstuk 4 zijn enkele relevante privacyoverwegingen daarom al genoemd.

Uit deze samenhang blijkt ook dat er een wisselwerking is tussen privacyrisico’s en de mogelijke toepassingen van het register. Als bijvoorbeeld meer gegevens worden geregistreerd, kan een register wellicht meer toepassingen hebben, maar kunnen ook privacyrisico’s toenemen (ook wel ‘*privacy-utility trade-off*’ genoemd). Het is daarom van belang dat bij de inrichting van een huurregister deze uitruil al in de ontwerpfase zoveel mogelijk moet worden geoptimaliseerd, naast andere mogelijke uitruilen. In figuur 5.5 zijn enkele voorbeelden van overwegingen bij het ontwerp van het register en de bijbehorende trade-offs gevisualiseerd.

Figuur 5.5

Uitruil van overwegingen bij inrichting huurregister



Persoonsgegevens

Bepaalde gegevens die in een huurregister kunnen worden geregistreerd, zijn persoonsgegevens (zie par. 4.5 en bijlage A).¹¹⁵ Op grond van de AVG gelden bij de verwerking hiervan belangrijke voorwaarden. Bij de inrichting van een huurregister moet per persoonsgegeven dat wordt verwerkt, worden getoetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Ook moet mogelijk een nieuwe juridische grondslag worden ingericht (zie kader 6.1).

¹¹⁴ HvJ EU 22 november 2022, C-37/20 (*Luxembourg Business Registers*) en C-601/20 (*Sovim*).

¹¹⁵ Persoonsgegevens zijn alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een *identifier* zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online *identifier* of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon (art. 4 onder 1 AVG).

Kader 6.1 – Voorwaarden verwerking persoonsgegevens

Rechtmatige verwerking

Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.¹¹⁶ De verwerking is enkel rechtmatig als aan één van de zes in de AVG vermelde voorwaarden (grondslagen) is voldaan.¹¹⁷ Voor het huurregister ligt met name de grondslag vermeld onder e voor de hand: “de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (publieke taak)”.¹¹⁸ De rechtsgrond van een dergelijke verwerking moet worden vastgesteld bij Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld of is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.¹¹⁹

Juridische grondslag

Voor de rechtsgrond is een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling niet noodzakelijk, maar de rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet wel duidelijk en nauwkeurig zijn en voorspelbaar voor degenen op wie deze van toepassing is. Er dient te worden benadrukt dat niet voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving is vereist. Er kan namelijk worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen op grond van een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust of voor verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.¹²⁰

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het noodzakelijkheidsvereiste betekent dat moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.¹²¹ De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokken personen mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel (proportionaliteit). Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt mag in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon, minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt (subsidiariteit). De concrete toets is of minder inbreuk makende middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van hetzelfde doel.¹²²

Op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten

De betrokkene heeft het recht om niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.¹²³ Een uitzondering is onder meer als het besluit is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstatelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.¹²⁴ In de Uitvoeringswet AVG (UAVG) is bepaald dat dit recht ook niet van toepassing is indien de geautomatiseerde individuele besluitvorming, anders dan op basis van profilering, noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de

¹¹⁶ Art. 5 lid 1 aanhef en onder a AVG.

¹¹⁷ Art. 6 lid 1 AVG.

¹¹⁸ Art. 6 lid 1 sub e AVG.

¹¹⁹ Art. 6 lid 1 sub e AVG.

¹²⁰ Overweging 45 AVG.

¹²¹ Art. 6 lid 1 aanhef en onder e AVG.

¹²² Advies 06/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (het huidige Europees Comité voor gegevensbescherming), p. 35.

¹²³ Art. 22 lid 1 AVG, zie ook overweging 71 AVG.

¹²⁴ Art. 22 lid 2 AVG.

verwerkingsverantwoordelijke rust of noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang.¹²⁵ Wel moeten passende maatregelen worden getroffen tot de bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.¹²⁶

Bijzondere persoonsgegevens

Als uitgangspunt geldt dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens verboden is. Onder bepaalde voorwaarden is verwerking toch mogelijk.¹²⁷ Als er bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt in een huurregister, moet worden getoetst of aan één van deze voorwaarden is voldaan.

Overige aandachtspunten

Op basis van de AVG gelden ook andere voorwaarden waarmee bij de inrichting van een huurregister rekening moet worden gehouden. Enkele voorbeelden zijn de meldings- en verantwoordingsplicht bij datalekken, de mogelijk verplichte Data Protection Impact Assessment (DPIA) en het (mogelijk) verplichte verwerkingsregister en privacybeleid.

Openbaarheid huurregister

Openbaarheid van een huurregister, of een deel daarvan, geldt als uiterst scenario, waarbij risico's omtrent privacy- en databescherming het grootst zijn. Een openbaar register is onder voorwaarden verenigbaar met het gegevensbeschermingsrecht (zie kader 6.2). Als wordt gekozen voor een openbaar register, moet per beleidsdoel separaat worden getoetst of deze openbaarheid geschikt, noodzakelijk en proportioneel is. Dit is een andere evaluatie dan de geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit van een huurregister als zodanig. Wij hebben geen indicaties gevonden dat openbaarheid van een huurregister noodzakelijk is voor één van de zes onderzochte beleidsdoeleinden. Hierom wordt in dit rapport uitgegaan van een niet-openbaar huurregister.

Kader 6.2 - Algemene vereisten openbaarheid register voor verenigbaarheid met gegevensbeschermingsrecht:

- Openbaarheid moet voorzienbaar en voorspelbaar zijn op grond van de wet:

Duidelijk moet zijn welke persoonsgegevens openbaar gemaakt worden. De omvang van verwerking moet duidelijk en nauwkeurig bepaald zijn.

- Openbaarheid moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang.

Niet het bestaan van het register als zodanig, maar de openbaarheid moet een bepaald doel van algemeen belang dienen. Een gebrek aan alternatieve middelen of efficiëntie volstaat niet. Doel moet inmenging op een grondrecht kunnen rechtvaardigen.

- Openbaarheid moet geschikt zijn voor de verwezenlijking van het doel.

- Openbaarheid moet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het doel.

Hieraan wordt niet voldaan als de beoogde doelstelling van algemeen belang redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kan worden bereikt met andere middelen, die minder ingrijpend zijn.

- Openbaarheid moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

De ernst van de inmenging wordt bepaald door het karakter van de gegevens die worden geregistreerd, de wijze waarop toegang wordt verleend, de mogelijkheden tot afscherming en maatregelen ter voorkoming van misbruik (bijv. logging van toegang).¹²⁸

¹²⁵ Art. 40 lid 1 UAVG.

¹²⁶ Art. 40 lid 2 UAVG.

¹²⁷ Art. 9 AVG.

¹²⁸ Berlee 2022 en bijbehorende bronnen. Zie ook HvJ EU 22 november 2022, C-37/20 (*Luxembourg Business Registers*) en C-601/20 (*Sovim*).

Specifieke privacyvraagstukken

Er spelen ook specifieke privacyvraagstukken bij de inrichting van een huurregister. Enkele voorbeelden worden hieronder opgesomd (niet limitatief):

- Er moet niet enkel worden gelet op de losse categorieën gegevens die worden geregistreerd, maar ook op de informatie die uit een cumulatie van gegevens kan worden afgeleid. Zo kan uit de registratie van meerdere huurders op hetzelfde adres bijvoorbeeld seksuele gerichtheid worden afgeleid, een bijzonder persoonsgegeven onder de AVG (art. 9 lid 2).
- Het eventueel anonimiseren van gegevens betekent niet dat gegevensbescherming compleet gewaarborgd is. Zo stelt de Raad van State dat het voorstelbaar is “dat anonieme gegevens later, met snellere en slimmere computers, alsnog teruggerekend kunnen worden tot de oorspronkelijke persoonsgegevens. De overheidsorganisaties die de gegevens ooit hebben verstrekt, blijven ervoor verantwoordelijk dat burgers of bedrijven die de gegevens hebben ontvangen dat niet doen.”¹²⁹

Overig juridisch kader data en privacy

Van het ontwerp tot de uitvoering van een huurregister dienen alle wet- en regelgeving op het gebied van data en privacy te worden betrokken. Enkele belangrijke voorbeelden naast de AVG zijn de Wet open overheid (‘Woo’)¹³⁰, de Archiefwet, de Wet hergebruik van overheidsinformatie, de voorgestelde Wet implementatie Open datarichtlijn, de interbestuurlijke datastrategie¹³¹ en de Wet digitale overheid (‘Wdo’)¹³². Ook (verwacht) Europees beleid en Europese regelgeving zijn van belang om mee te nemen in deze analyse, bijvoorbeeld de Europese datastrategie¹³³, met de in februari 2022 voorgestelde Dataverordening¹³⁴ en de ambities op het gebied van data spaces¹³⁵, de Europese cybersecurity strategie¹³⁶, de Europese digitale doelstellingen voor 2030¹³⁷ en de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium.¹³⁸

Het voorgaande betekent dat er verschillende actoren betrokken moeten worden bij de (juridische) vormgeving van een huurregister. Denk aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Archiefwet), de minister van BZK (openbaarheidsbeleid), de Staatssecretaris van BZK (ICT-beleid en digitale overheid) en de Minister voor Rechtsbescherming (privacybeleid).¹³⁹

5.2.3. Overzicht juridisch kader

Als randvoorwaarde geldt ook dat aan overige toepasselijke wet- en regelgeving dient te worden voldaan. Hoe het juridisch kader er precies eruit ziet, is afhankelijk van de uiteindelijke inrichting en doelstelling van het register. In figuur 5.6 zijn enkele belangrijke rechtsgebieden weergegeven (nationaal en internationaal). Deze juridische aandachtspunten zijn integraal in het rapport verwerkt, in het bijzonder in hoofdstuk 4 wat betreft de juridische aandachtspunten bij ontwerpkeuzes van het register en in paragraaf 6.8 wat betreft juridische risico’s.

¹²⁹ www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/oktober/samenvatting-open-data-richtlijn/@132262/w04-22-0141/

¹³⁰ Zo moet worden onderzocht of een huurregister moet worden opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 WOO.

¹³¹ www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/interbestuurlijke-datastrategie/

¹³² Ook de tweede tranche van de Wdo is van belang, zie www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-digitale-overheid/voortuitblik-op-tweede-tranche-wet-digitale-overheid/.

¹³³ Zie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en.

¹³⁴ Zie het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data (Dataverordening), Brussel, 23 februari 2022, COM(2022) 68 final.

¹³⁵ Zie het Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces, Brussel, 23 februari 2022, SWD(2022) 45 final.

¹³⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-strategy>.

¹³⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_nl.

¹³⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

¹³⁹ Voor een meer volledige uiteenzetting van de relevante actoren, zie de werkagenda van de Staatssecretaris van BZK van november 2022.

Figuur 5.6

Voorbeelden van juridische aspecten huurregister



5.3. Uitgangspunten maatvarianten

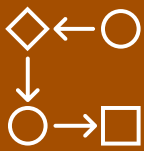
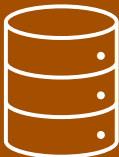
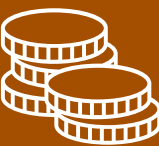
Op basis van de interviews en uitwerking van de mogelijkheden van een huurregister hebben wij uitgangspunten opgesteld voor de te toetsen maat- en maximale varianten (tabel 5.2). Deze uitgangspunten worden als een constante beschouwd in de beoordeling. Er zijn geen uitgangspunten opgenomen voor het beheer en onderhoud omdat dit nader onderzoek van een nog aan te wijzen uitvoerende partij behoeft. Hetzelfde geldt voor de leverancier van de software.

Tabel 5.2

Overzicht uitgangspunten onderzochte maat- en maximale varianten op basis van opgestelde vragen in paragraaf 4.2

Categorie	Vraag	Omschrijving constante
	Wat is het doel van de registratie?	Afhankelijk van de maatvariant. Aanneمة is dat er een duidelijke juridische grondslag aanwezig is en de governance van het register helder is afgebakend. Het huurregister wordt langdurig ingezet met een langdurige afbakening, opdrachtgeverschap, financiën en beheer. Het betreft uitsluitend registratie van woningen.
	Is registratie verplicht?	Ja, voor de verhuurder. Het register wordt niet vormgegeven met terugwerkende kracht maar zal de huurcontracten bevatten per ingangsjaar van het huurregister.
	Is er een meldplicht van mutaties?	Ja, elke mutatie bij huidige bewoners en bewonerswissel wordt doorgegeven. ¹⁴⁰

¹⁴⁰ Huurwoningen die afgemeld moeten worden bij verkoop ('uitponden') hebben we buiten de aannames gehouden omdat daarover geen data voorhanden is waardoor hun administratieve lastendruk niet kan worden gekwantificeerd.

Proces 	Toezicht en handhaving?	Het Kadaster beheert en houdt toezicht op de data. Handhaving ligt bij de gemeenten.
	Verantwoordelijkheid voor juiste informatie en voor de melding	De verhuurder is verantwoordelijk voor het registreren van de informatie op juiste wijze. De verhuurder kan iemand anders machtigen.
	Is er een mogelijkheid om foute data terug te melden?	Ja, een partij die toegang heeft tot het huurregister heeft altijd de mogelijkheid om een melding te maken van foutieve data.
	Format van registratie?	Online, geen balie-bijstand benodigd.
Data 	Benodigde data al deels beschikbaar?	Ja, waar mogelijk wordt koppeling met bestaande (basis)registratie gemaakt.
	Data gekoppeld aan bepaald woonobject?	Ja, registratie van bij voorkeur BAG-ID, en anders Kadastraal objectnummer of WOZ-objectnummer.
	Welke gegevens moeten worden geregistreerd?	De 'need to have' variabelen benoemd in de interviews waar geen koppeling met een (basis)registratie mogelijk is.
	Betrouwbaarheidspercentage (norm)?	99.5% (ontleend van huidige basisregistraties).
	Hoe wordt de juistheid, volledigheid en actualiteit geborgd?	Actieve handhaving door uitvoerder en/of door gemeenten, of verdergaande opties gebruiken zoals beschreven in 4.6.2.
	Toegangsregime tot de data?	Verhuurder en huurder hebben toegang tot eigen gegevens. Een partij die toegang heeft op basis van een juridische grondslag kan alleen de gegevens inzien die wettelijk zijn vastgelegd.
	Met welke frequentie dient de data te worden opgevraagd?	Afhankelijk van de maatvariant. In de maximale variant moet het iedere dag <i>up to date</i> zijn.
	Welke gegevens mogen (deels) openbaar zijn?	Geen noodzaak voor openbaar register in relatie tot de getoetste beleidsdoeleinden.
Financiën 	Uitzondering voor registratie?	Nee, iedere verhuurder is in beginsel verplicht tot registratie.
	Afspraken over opdrachtgeverschap incl. bekostiging?	In opdracht van een overheidsinstantie met (langjarige) opdrachtborging en bijbehorende financiering. Bekostiging zal voor rekening van de overheid zijn om de registratie laagdrempelig te houden en financiële punten niet onnodig belemmerend te laten zijn. Voorbeelden van kosten zijn: • Ontwikkelingskosten en bepalen van de te registreren variabelen • Kosten aanschaf software • Kosten gegevensinvoer • Kosten van kwaliteitscontrole • Personeelskosten
	Kosten voor invoeren van gegevens?	Registratie is gratis voor de verhuurder. Kosten kunnen in principe worden doorbelast, echter daar is niet voor gekozen.

Op basis van de uitgangspunten geeft tabel 5.4 een overzicht van de onderzochte variabelen per maatvariant en voor de maximale variant. Er wordt per variabele onderscheid gemaakt tussen vier categorieën:

1. Een 'need to have' voor het huurregister, *zonder* een koppeling met een bestaande (basis)registratie. De variabelen zijn noodzakelijk voor de uitvoering en kunnen niet op een andere manier worden verkregen. Deze variabelen zullen door de registratieplichtige moeten worden aangeleverd. De administratie lasten-berekening (hierna 'AL-berekening') is hierop gebaseerd.
2. Een 'need to have' voor het huurregister, verkrijgbaar door een koppeling met een bestaande (basis)registratie. Deze informatie is noodzakelijk voor uitvoering, maar kan op een andere manier worden verkregen.
3. Een 'nice to have' voor het huurregister, *zonder* een koppeling met een bestaande (basis)registratie. De variabelen zijn gewenst voor een efficiëntere uitvoering van partijen (alle benodigde informatie is verzameld op één locatie), maar kan ook via de huidige processen van partijen worden uitgevraagd. Bovendien kan een aantal 'nice to have' variabelen dienen als extra betrouwbaarheidskenmerk (zoals het huurcontract in PDF of de handtekening van de huurder/verhuurder). Variabelen kunnen ook 'nice to have' zijn vanwege onderzoeks- of beleidsdoeleinden.
4. Een 'nice to have' voor het huurregister, verkrijgbaar door een koppeling met een bestaande (basis)registratie. Voorbeelden zijn oppervlakte (BAG) en energielabel of energieprestatieindicatoren (EP-Online). Voor het centraal verzamelen van informatie is het wenselijk om deze koppeling te maken, maar geen noodzakelijke vereiste voor de uitvoering.

De lijst aan variabelen vormt geen uitputtende lijst maar is gebaseerd op de in de interviews benoemde benodigde variabelen door de relevante partijen. Tabel 5.4 maakt naast de benodigde contra-informatie inzichtelijk welke partij(en) er minimaal toegang moet krijgen (een juridische grondslag moet krijgen) tot het huurregister en voor welke type verhuurders een registratie een verplichte vereiste is.

De AL-berekeningen in dit rapport zijn opgesteld op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten (2018) van Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het handboek maakt onderscheid tussen administratieve lasten voor burgers en administratieve lasten voor bedrijven. Voor de kleine particuliere verhuurders die maximaal één of twee woningen bezitten, is de AL-tabel voor burgers gevolgd. Voor alle andere categorieën verhuurders is de AL-tabel voor bedrijven gebruikt. In de bijlage E zijn de verschillende berekeningen opgenomen. Tabel IV.E geeft een inzicht in de tijdsbesteding van burgers bij een informatieverplichting. Tabel IV.F geeft een inzicht in de tijdsbesteding van bedrijven bij een informatieverplichting. Beide tabellen zijn gebruikt in de AL-berekeningen. Daarin zijn enkel de 'need to have' variabelen meegerekend excl. een koppeling met een (basis)registratie meegenomen.

De onderstaande kaders 6.3 en 6.4 geven de aannames weer die zijn gemaakt voor de AL-berekening:

Kader 6.3 - Aannames AL-berekening particuliere verhuurders (1 of 2 woningen in bezit):¹⁴¹

1. De verhuurder beschikt over een computer met een goede internetverbinding. Er zijn geen softwareproblemen tijdens het invullen van de gegevens.
2. De gegevens worden volledig digitaal aangeleverd. De verhuurder is computer-vaardig. Er is geen 'balie-bijstand' benodigd, verhuurder wordt desnoods bijgestaan door naasten/mantelzorgers.

¹⁴¹ Een particuliere verhuurder met 3 of meer woningen in bezit wordt als professioneel beschouwd.

3. De digitale toepassing voor het opgeven van informatie is zeer eenvoudig ingericht.
4. Registratie is gratis voor de verhuurder.
5. De verhuurder beschikt over een op papier ondertekend huurcontract dat nog ingescand moet worden.¹⁴² De verhuurder beschikt verder direct over alle benodigde informatie, hoeft hiervoor niet eerst naar de huurder.
6. De voorlichting over het huurregister vooraf is breed, maar beantwoordt mogelijk niet alle vragen.
7. De verhuurder vult in één keer alle informatie juist in voor de hoofdhuurder. De verhuurder vult zelf de informatie in, er wordt niemand gemachtigd.
8. Het huurcontract is in euro's en er is jaarlijks een huurverhoging bij alle huurders.
9. Een mutatie van een lopende huurovereenkomst voor een huurverandering of een verduurzaming/renovatie neemt dezelfde tijdshoeveelheid in beslag. Een verduurzaming / renovatie betekent ook altijd een mutatie lopende huurovereenkomst.
10. Het register is in het Nederlands en Engels beschikbaar.
11. Voor de omrekenfactor regeldruk burgers wordt 1 uur = 15 euro aangehouden.¹⁴³
12. In de berekeningen zijn enkel de 'need to have' variabelen meegenomen excl. koppelingen met bestaande (basis)registraties.
13. De verhuurder vult alle informatie los in per woning.¹⁴⁴ Alle woningen zijn bewoond (er is geen leegstand).

Kader 6.4 - Aannames AL-berekening woningbouwcorporaties, IVBN-leden, particuliere verhuurders (≥3 woningen in bezit) en overige private verhuurders (niet-natuurlijke personen):

1. De digitale toepassing voor het opgeven van informatie is zeer eenvoudig ingericht, de hoeveelheid informatie die wordt opgevraagd is gering, maximaal 11 variabelen.
2. Er vindt geen systeem- of internetstoring plaats gedurende het invullen van de informatie.
3. Het betreft een professionele verhuurder. Er hoeven geen correcties of alternatieve aanvullingen worden gedaan.
4. De toezichthouder verricht een audit, maar constateert geen onvolkomenheden.
5. Registratie is gratis voor de verhuurder.
6. Veel data zijn al voorhanden en wordt al gedeeld met externe partijen (toezichthouder). Echter, benodigde data hier is op objectniveau. Dit is hier momenteel niet voor handen.
7. Expertise met data-uitwisseling is aanwezig, geen extra opleiding nodig voor het aanleveren van data.
8. Van de benodigde in te vullen gegevens zal een deel eenmalig ingevuld worden (bv. BAG-ID, type woning). De rest zal een terugkerend karakter hebben in geval van een bewonerswissel.
9. Het register is in het Nederlands en Engels beschikbaar.
10. Vijf procent van de woningen van woningbouwcorporaties, institutionele beleggers en overige niet-natuurlijke personen worden onderworpen aan controle / inspectie / audit. Dit geldt niet voor de particuliere verhuurder met meer dan drie woningen in bezit.
11. Het huurcontract is in euro's en er is jaarlijks een huurverhoging bij alle huurders.
12. Mutatie van een lopende huurovereenkomst voor een huurverandering of een verduurzaming/renovatie neemt dezelfde tijdshoeveelheid in beslag. Een verduurzaming / renovatie betekent ook altijd een mutatie lopende huurovereenkomst.
13. In de berekeningen zijn enkel de 'need to have' variabelen meegenomen excl. koppelingen met bestaande (basis)registraties.
14. Het administratief personeel zal het register invullen (ISCO-code 2008:04). Het intern uurtarief bedraagt 39 euro.¹⁴⁵
15. Één verhuurder vult de informatie in voor één hoofdhuurder (los per woning). Alle woningen zijn bewoond (er is geen leegstand).

¹⁴² Als er geen huurcontract opgenomen wordt in het huurregister heeft dit een drukkend effect op de administratieve lasten.

¹⁴³ Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten. Bijlage IV.D – Standaarduurtarieven.

¹⁴⁴ Hier is in het systeem tijdswinst te creëren en dus verlaging van de AL, door de verhuurder in één keer meerdere woningen te laten registreren en niet elke keer zijn eigen gegevens in hoeft te vullen.

¹⁴⁵ Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten. Bijlage IV.D – Standaarduurtarieven.

De neveneffecten die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn gebaseerd op een niet openbaar huurregister. De administratieve lastendruk komt in de berekende scenario's terecht bij de verhuurders. Tabel 5.3 toont de mutatiepercentages die aangehouden zijn in de berekening van de AL gebaseerd op openbare data of informatie uit interviews. Tabel 5.3 dient ook ter beantwoording van deelvraag 11 wat de verwachting is van het aantal bewoner-mutaties cq. toewijzingen (nieuwe huurcontracten) en mutaties van lopende huurovereenkomsten (actualiseren). Een inschatting van het totaal aantal mutaties dat een huurregister jaarlijks moet verwerken betreft ongeveer 3.9 miljoen. Buiten beschouwing zijn gelaten mutaties voor het 'afmelden' van huurwoningen in geval van uitpanden (omzetten naar koopwoningen).

Tabel 5.3

Mutatiegraad per type huurwoning in % en absolute aantallen per jaar

Categorie	Type verhuurder	Categorie	%	Absoluut
<i>Onder de liberalisatiegrens</i> ¹⁴⁶	Woningbouwcorporaties	Bewonerswissel ¹⁴⁷	8,2	176.939
		Mutatie lopende huurovereenkomst ¹⁴⁸	100	2.157.791
		Verduurzaming/ renovatie ¹⁴⁹	6,1	131.625
		Totaal aantal mutaties		2.466.355
	Private verhuurders	Bewonerswissel ¹⁵⁰	10	43.953
		Mutatie lopende huurovereenkomst	100	439.535
		Verduurzaming/ renovatie ¹⁵¹	7,8	34.283
		Totaal aantal mutaties		517.771
	<i>Boven de liberalisatiegrens</i> ¹⁵²	Bewonerswissel	8,2	11.294
		Mutatie lopende huurovereenkomst	100	137.731
		Verduurzaming/ renovatie	6,1	8.402
		Totaal aantal mutaties		157.427
	Institutionele Beleggers	Bewonerswissel	12,5	25.000
		Mutatie lopende huurovereenkomst	100	200.000
		Verduurzaming / renovatie	7,8	15.600
		Totaal aantal mutaties		240.600
	Private verhuurders	Bewonerswissel ¹⁵³	20	93.344
		Mutatie lopende huurovereenkomst	100	466.722
		Verduurzaming / renovatie	7,8	36.404
		Totaal aantal mutaties		596.470
Totaal	Alle verhuurders	Alle mutaties		3.978.623

¹⁴⁶ Aantal woningen die hieronder vallen gebaseerd op de percentages in het WoON-onderzoek (2021, p. 104).

¹⁴⁷ Percentages gebaseerd op: <https://btiv.datawonen.nl/dashboard/dashboard-datawonen--dvi-dpi-/mutaties> en toegepast bij de variant onder en boven de liberalisatiegrens. De aanname is aangehouden dat een verduurzaming of renovatie ook een mutatie lopende huurovereenkomst betekent. Het is aannemelijk dat dit percentage lager ligt. Er is namelijk geen verplichting om labelsprongen die door investeringen gehaald zijn direct op te laten nemen in het register.

¹⁴⁸ Het is aannemelijk dat (vrijwel) elke woning jaarlijks een huurprijsmutatie krijgt. Deze aanname is aangehouden bij alle categorieën. In de praktijk hoeft dit niet altijd het geval te zijn.

¹⁴⁹ Percentage gebaseerd op: <https://nos.nl/artikel/2453705-minder-huurwoningen-met-slecht-energielabel-maar-tempo-verduurzaming-moet-omhoog> en aangehouden bij de variant onder en boven de liberalisatiegrens.

¹⁵⁰ Gebaseerd op de mutatiegraad benoemd in verschillende interviews.

¹⁵¹ Inschatting gebaseerd op basis van het PBL (2020) – Verduurzaming in de beleggingsstrategie van particuliere verhuurders. Op basis van het rapport is ca. 39% van de particuliere verhuurder een actieve verduurzamer over de afgelopen vijf jaar. Dit komt neer op 7.8 procent op jaarbasis. Hetzelfde percentage is aangehouden voor het aantal huurwoningen en ook toegepast voor institutionele beleggers waar geen data voorhanden was.

¹⁵² Aantal woningen die hieronder vallen gebaseerd op de percentages in het WoON-onderzoek (2021, p. 104).

¹⁵³ Gebaseerd op de mutatiegraad benoemd in interviews.

Tot slot wij veronderstellen, mede door input uit de interviews en op basis van eigen kennis en expertise, dat het Kadaster de meest geëigende partij is om het register uit te voeren. Voor de volledigheid presenteren we hieronder alle genoemde opties door de geïnterviewde stakeholders (gerangschikt van het vaakst genoemd naar het minst vaak genoemd):

- Het Kadaster;
- De Belastingdienst;
- Het ministerie van BZK (als stelselverantwoordelijke voor basisregistraties)
- Gemeenten
- De Kamer van Koophandel

Vanuit de praktische ervaring van het Kadaster met basisregistraties met een 'geo-component' en de mogelijk noodzakelijke koppeling van het huurregister aan andere basisregistraties maar ook vanuit de al aanwezige ICT-infrastructuur en de naamsbekendheid bij de Nederlandse bevolking (associatie met vastgoed en onroerende zaken), zou het Kadaster de meest geëigende partij zijn om het huurregister uit te laten voeren en te beheren. Enkele aandachtspunten moeten wel verder worden verkend waaronder de verwerking van data geleverd door niet-professionele partijen. Momenteel werkt het Kadaster met data die met name door de notarissen wordt aangeleverd. Dat is een professionele groep die onder het tuchtrecht valt en onder toezicht en controle staan. Ook de hoeveelheden mutaties die straks verwerkt moeten worden, kan een punt van aandacht zijn. Het Kadaster zelf staat open voor de verkenning naar een mogelijke rol bij de uitvoering van een huurregister. Daarvoor is een nadere uitwerking nodig van de opzet en governance. De toezichthoudende rol kan eventueel bij het ministerie van BZK worden belegd, mede gezien zijn systeemverantwoordelijkheid voor de basisregistraties in Nederland.

In de volgende paragraaf worden de variabelen weergegeven die per maatvariant en in de maximale variant zijn meegenomen (tabel 5.4). De variabelen in de zes maatvarianten zijn bepaald op basis van het interview met de partij(en) die inzicht nodig hebben in het huurregister. De variabelen dienen te worden geregistreerd bij de eenmalige registratie. In bijlage F staat een overzicht van de terugkerende te registreren variabelen in geval van een bewonerswissel of mutatie lopende huurovereenkomst.

5.4. Onderzochte maatvarianten en maximaal variant

Tabel 5.4 – Overzicht van de benodigde contra-informatie per maatvariant en de maximale variant

Legenda:

NEED	Need to have beleidsdoelstelling ¹⁵⁴	NICE	Nice to have beleidsdoelstelling
NEED	Need to have beleidsdoelstelling met koppeling bestaande (basis)registratie	NICE	Nice to have beleidsdoelstelling met koppeling bestaande (basis)registratie

Element	I. Box-3	II. Huurtoeslag	III. Huurcommissie	IV. Energielabel / Energieprestatie	V. Nationaal beleid	VI. Lokaal beleid	Maximale variant ¹⁵⁵	Toelichting
Details huurder / verhuurder / eigenaar								
NAW hoofdhuurder	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	Koppeling met het BRP
NAW eigenaar				NEED			NEED	Koppeling met het BRK / BRP
NAW verhuurder	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	Veelal gelijk aan de verhuurder van het pand
Geboortedatum hoofdhuurder	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	Koppeling met het BRP
Geboortedatum verhuurder	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	
Inkomen / vermogen huishouden ¹⁵⁶		NICE				NICE	NICE	
Details woning								
Objectafbakening verhuurbare eenheid (bv. BAG-ID)	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	NEED	
Type woning I (zelfstandig / onzelfstandig)		NEED		NICE		NEED	NEED	
Type woning II (gestoffeerd / gemeubileerd)					NICE		NICE	
Type woning III (regulier, woon-zorg, monumentaal, etc.)	NICE			NICE			NICE	Koppeling met EP-online
WWS-punten			NICE		NICE	NEED	NEED	Eenmalige invoer door verhuurders in sociale huur

¹⁵⁴ De need to have voor de beleidsdoelstelling zonder koppeling met een bestaande (basis)registratie is leidend in de calculatie van de administratieve lasten.

¹⁵⁵ De maximale variant omvat alle zes maatvarianten. Indien een variabele in een maatvariant is benoemd als need to have, zal dit in de maximale variant ook het geval zijn.

¹⁵⁶ Moet aangeleverd worden door de huurder, waarmee wordt afgeweken van de logica van de andere variabelen (namelijk verhuurder levert aan).

Element	BOX-3	HT	HC	ENERGIE	N BELEID	L BELEID	MAX	Toelichting
Kwaliteit van de woning (bv. schimmelwoning, etc.)					NICE		NICE	Koppeling met het BAG
Oppervlakte (m²)	NICE					NICE	NICE	
Energielabel				NICE			NICE	Koppeling met EP-online
Energieprestatieindicatoren				NICE			NICE	
Details huurcontract								
Aanvangsdatum	NEED	NEED	NEED	NEED			NEED	Controle schriftelijkheidsvereiste (Need to have)
Duur huurcontract (einddatum of onbepaald)	NEED	NEED			NEED	NEED	NEED	
Bruto huurprijs / rekenhuur (ontvangen huur)	NEED	NEED	NEED		NEED	NEED	NEED	
Netto huurprijs (kale huur)							NEED	
Servicekosten	NEED	NEED	NEED		NEED	NEED	NEED	
Huurcontract PDF	NICE			NICE	NICE	NEED	NEED	
Handtekening huurder / verhuurder						NICE	NICE	
Doelgroep woning					NICE		NICE	
Reden huurverhoging / huurverlaging					NICE		NICE	
Afspraken huurder / verhuurder	NICE					NICE	NICE	
Aantal need to haves, geen koppeling mogelijk	7	8	6	4	6	9	11	
Aantal need to haves, koppeling mogelijk	2	2	2	3	2	2	3	
Totaal need to haves ¹⁵⁷	9	10	8	7	8	11	14	
Aantal nice to haves, geen koppeling mogelijk	3	1	1	2	6	3	8	
Aantal nice to haves, koppeling mogelijk	1	0	0	2	0	1	3	
Toegang tot het register ¹⁵⁸	Belasting Dienst	Dienst Toeslagen	Huur-commissie	ILT	CBS, BZK	Gemeenten	Genoemde partijen	
Registratieplicht	Part. verhuur (Box-3)	Part. Soc. verhuur / Woco's	Alle verhuurders	Alle verhuurders minus uitzonderingen ¹⁵⁹	Alle verhuurders	Alle verhuurders	Alle verhuurders	

¹⁵⁷ De beoordeelde maatvarianten bestaan uit de *need to haves* variabelen. Voor de AL-berekening hoeven echter alleen de *need to haves* zonder koppeling met een (basis)registratie te worden ingevuld.

¹⁵⁸ De variabelen in de maatvariant zijn bepaald op basis van het interview met de partij(en) die toegang hebben tot de maatvariant.

¹⁵⁹ De uitzondering zijn in detail beschreven in paragraaf 3.5 en betreffen o.a. monumenten, kleine woningen (< 50 m²). De aantallen verhuurders die onder de uitzonderingen vallen is niet bekend maar wordt als gering geschat.

6. Doeltreffendheids- en doelmatigheidsanalyses per gebruikstoepassing

In dit hoofdstuk presenteren we zes separate toetsen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister per gebruikstoepassing als ook een toets van doeltreffendheid en doelmatigheid in de maximale variant. Daarnaast wordt de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke risico's/nadelen kleven aan de invoering van een huurregister (deelvraag 6)
- Wat betekent een huurregister voor de regeldruk/AL en bij wie komt deze terecht? Wat is de verwachting van (de frequentie van) het aantal bewoningsmutaties/toewijzingen (nieuwe huurcontracten) en aantal mutatiemomenten van lopende huurcontracten (actualiseren)? (deelvraag 11)

6.1. Het nieuwe Box-3

Doeltreffendheid

Het hoofdrapport 'bouwstenen voor een beter belastingstelsel' stelt vast dat de Belastingdienst een slechte informatiepositie heeft als het gaat om gegevens over het verhuurbedrag en -inkomsten van verhuurders op digitale verhuurplatforms.¹⁶⁰ Dit betreft dus hoofdzakelijk tijdelijke verhuur zoals vakantieverhuur. De slechte informatiepositie wordt veroorzaakt doordat het voor de Belastingdienst lastig en arbeidsintensief is om de benodigde informatie op andere wijze te verzamelen om zo de aangiften te controleren en de aanslagen inkomstenbelasting correct op te kunnen leggen. Dezelfde conclusie wordt getrokken in het deelrapport 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie'.¹⁶¹

In de beleidsonderzoeken die tot nu toe zijn verricht over verplichte aanlevering van informatie over verhuurinkomsten (ook wel 'gegevensrenseignering' genoemd) ging het dus hoofdzakelijk over digitale verhuurplatforms die gegevens zouden aanleveren bij de Belastingdienst. Echter, niet eerder is gekeken naar verplichte aanlevering van informatie door de verhuurders zelf bij andere instanties dan de Belastingdienst (in het geval van een huurregister zoals onderzocht in dit rapport bij het Kadaster). Dit is een wezenlijk verschil omdat dit aandachtspunten oplevert over de borging van de datakwaliteit (actualiteit, juistheid en volledigheid), de wijze waarop toezicht georganiseerd kan worden op die kwaliteit en de (operationele) kosten doordat de informatie-aanlevering niet direct bij de Belastingdienst zal worden verricht. Ook de soort en hoeveelheid transacties waar verhuurplatforms over zouden rapporteren (hoofdzakelijk tijdelijk verhuur) verschilt van de soort en de hoeveelheid transacties die in het huurregister vastgelegd moeten worden (hoofdzakelijk niet-tijdelijk verhuur).

Als een stelsel op basis van direct rendement wordt ingevoerd voor box-3 waarbij het rendement van onroerende zaken zal worden belast naar werkelijke hoogte, dan heeft verplichte registratie door de verhuurders (in dit geval ook de belastingplichtigen) van de ontvangen huur en overeengekomen servicekosten als voordeel dat de informatiepositie van de Belastingdienst per definitie wordt versterkt. De dienst komt dan, op een indirecte wijze, te beschikken over relevante (contra)informatie die kan worden gebruikt om correcte belastingheffing te faciliteren. Of de benodigde informatie per se in een huurregister moet worden opgenomen of op een andere alternatieve wijze kan worden geregistreerd, is een vraag die nader moet worden onderzocht via een alternatieven-analyse. Op termijn, zo is de gedachte, kan de verkregen informatie uit het

¹⁶⁰ Bouwstenen voor een beter Belastingstelsel, p. 30. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat deze bevindingen vooral toezien op box-1 inkomsten die bij de eigen woning in aanmerking genomen worden of als Resultaat Overige Werkzaamheden.

¹⁶¹ Deelrapport 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie'.

register eventueel worden gebruikt om de VIA vooraf in te vullen. Over dat laatste wordt in het hoofdrapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' overigens de kanttekening gemaakt dat "(...) Het gebruik van data in de VIA is wel onder meer afhankelijk van de kwaliteit van de data die wordt aangeleverd, hoe dit kan worden verwerkt in de ICT-systemen en de wettelijke basis die ten grondslag ligt aan de dataverzameling."¹⁶²

Opgemerkt moet worden dat voor de toepassing van een huurregister voor box-3 het van belang is dat inzichtelijk is of er sprake is van een huurovereenkomst voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd, die niet (stilzwijgend) is verlengd. In het geval van een tijdelijk huurcontract is de leegwaarderatio namelijk niet van toepassing.¹⁶³ In bepaalde gevallen kan een tijdelijk huurcontract worden verlengd of worden voortgezet waardoor het een overeenkomst wordt waarop de leegwaarderatio wel van toepassing is. Ter achtergrond schetsen wij dat in de huidige situatie de leegwaarderatio niet wordt vooringevuld. De onroerende zaken van een belastingplichtige worden meegenomen in de VIA. De belastingplichtige moet vervolgens zelf aangeven of een woning als eigen woning in box-1 valt of in box-3 en als de woning dan in box-3 valt, moet belastingplichtige een aantal vragen beantwoorden. Op basis daarvan bepaalt de online aangiftevoorziening of de leegwaarderatio moet worden toegepast en waar dat dan toe leidt.

Het is aannemelijk dat een in te voeren huurregister op dit punt geen ondersteuning kan bieden. Dat wil zeggen dat een in te voeren huurregister de leegwaarderatio niet vooraf kan invullen. Allereerst omdat er voor toepassing van de leegwaarderatio gegevens nodig zijn die mogelijk niet of niet direct in het huurregister opgenomen zullen worden. Namelijk de overeengekomen maandhuur aan het begin van het kalenderjaar en de vraag of er sprake is van volledige huurbescherming. Daarnaast leidt de leegwaarderatio door de aanpassingen per 2023 in minder situaties dan voorheen tot een verlaging van de WOZ-waarde. Hierdoor rijst de vraag of het inzetten van het instrument huurregister dan nodig zou zijn voor deze beperkte groep belastingplichtigen.

Kortom, verplichte registratie van de voor box-3 relevante verhuurders kan op zichzelf doeltreffend zijn in de zin van dat de geregistreerde informatie over de relevante belastingplichtigen zelf gaat en dat de geregistreerde informatie in het huurregister bijdraagt aan correcte belastingheffing. Hiermee ontstaat er een causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel, correcte belastingheffing. Vanuit het perspectief van de nieuwe box-3 is een huurregister waar alle verhuurders onder vallen, niet doeltreffend omdat er dan informatie in is geregistreerd die niet relevant is voor de belastingheffing in box-3.

Uit de interviews komt een gemengd beeld naar voren als het gaat om de wenselijkheid van een huurregister voor het nieuwe box-3 stelsel. Zo staat een deel van de voor box-3 relevante verhuurders, voor zover lid van of aangesloten is bij belangenorganisatie Vastgoed Belang, negatief tegenover verplichte registratie door verhuurders ten behoeve van contra-informatie voor box-3. Men heeft zorgen over de proportionaliteit van het instrument en is van mening dat de overheid particuliere verhuurders aan andere normen houdt dan andere belastingplichtigen die niet vooraf worden gevraagd bewijsstukken te registreren van hun inkomsten, giften en aftrekposten. Voor Vastgoed Belang staat overeind dat het doen van een juiste en volledige aangifte een wettelijke plicht is waar iedereen, ook particuliere verhuurders, aan is gehouden. Wie dat niet doet, pleegt een fiscaal delict en loopt juridische risico's.

Ook bestaat de indruk dat de Belastingdienst andere handhavingsnormen wil opleggen aan particuliere verhuurders dan aan andere belastingplichtigen door af te wijken van de risicogestuurde handhavingsstrategie die de Dienst tot nu toe heeft gevolgd. Hierbij schat de

¹⁶² Bouwstenen voor een beter Belastingstelsel, p. 31.

¹⁶³ Zie art. 5.20 Wet IB 2001 en Kamerstukken II, 36202, nr. 21, p. 40. Ook wanneer in een huurregister de overeengekomen huurtermijn zou worden opgenomen, kan op de basis daarvan niet altijd meteen worden bepaald of dan sprake is van een tijdelijk huurcontract waar de leegwaarderatio niet op van toepassing is. Daarnaast kan zo'n huurcontract in bepaalde gevallen worden verlengd of worden voortgezet waardoor het een overeenkomst is geworden waarop de leegwaarderatio wel van toepassing is.

Dienst op basis van steekproeven in of er sprake is van een (aanzienlijk) nalevingstekort en gaat als zodanig handhaven. Door te veronderstellen dat zelf-aangifte bij voorbaat zal leiden tot onjuiste aangiftes waardoor een 100 procent controlebehoefte ontstaat, doet hier afbreuk aan. De opvattingen van de overige voor box-3 relevante verhuurders die niet aangesloten zijn bij Vastgoed Belang zijn niet bekend.

Voor een ander deel van de respondenten is het huurregister een wenselijk instrument omdat het helpt bij het maken van een zorgvuldige risico-inschatting. Nu wordt extra informatie ter controle enkel uitgevraagd wanneer er twijfel bestaat over de juistheid van gegevens. Dit zou een arbeidsintensief en arbitrair proces, wat de vraag oproept of de rechtsgelijkheid hiermee voldoende wordt geborgd. Een huurregister kan de rechtsgelijkheid van het proces verbeteren. De verwachting is ook dat bij het nieuwe box-3 stelsel er situaties voor gaan komen waarin de huuropbrengst niet verantwoord is in de IB-aangifte omdat de verhuurder hier nog niet mee bekend is (bijvoorbeeld omdat de verhuurder hier jarenlang niet verplicht toe is geweest of een tijdelijk contract gebruikte). Daarnaast kan ook doelbewust de huuropbrengst niet verantwoord worden. Een huurregister is dan een effectief instrument om dit te controleren.

Andere stakeholders wijzen op het feit dat ook de Nederlandse Vereniging van Makelaars momenteel bezig is met het ontwikkelen van een verhuurdersregister gekoppeld aan een kwaliteitssysteem (certificeringslabel voor verhuurders). De reikwijdte van het register zal hoofdzakelijk particuliere verhuurders zijn die straks onder box-3 zullen vallen. Vanuit oogpunt van doelmatigheid zou idealiter hierbij worden aangesloten. Verder blijkt uit verschillende interviews dat er zorgen zijn over de mogelijke prikkels om servicekosten oneigenlijk op te blazen zodat een kleinere netto-huur overblijft en minder belasting geheven kan worden.¹⁶⁴

Doelmatigheid

De doelmatigheid beoordelen we door te kijken naar de mate waarin de optimale prestaties respectievelijk effecten, al dan niet met alternatieve instrumenten, tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd. Met andere woorden: krijgt de overheid met een huurregister meer waar voor zijn geld dan een situatie zonder een huurregister (met zelf-aangifte)? Hiervoor is van belang de volgende parameters te weten: de uitvoeringskosten van de situatie met zelf-aangifte (vanaf 2026), de uitvoeringskosten en administratieve lasten van een situatie met huurregister, en ten derde of er alternatieve instrumenten voorhanden zouden kunnen zijn die hetzelfde doel kunnen bereiken en minder kosten.

Het is aannemelijk dat in een situatie van zelf-aangifte, en dus zonder een huurregister, de Belastingdienst de aangiften suboptimaal op risico's kan beoordelen in vergelijking met een situatie waar het huurregister voorhanden is. Echter kwantitatieve cijfers over het verschil in risicocontroles en dus de winst die de nieuwe situatie oplevert zijn niet beschikbaar. Ook een kwalitatief oordeel is niet goed mogelijk. In onderstaande tabel 6.1 presenteren we de belangrijkste bouwstenen voor de doelmatigheidsberekening.

Tabel 6.1

Doelmatigheid huurregister voor de uitvoering van box-3 ten opzichte van de situatie van zelfaangifte

Situatie vanaf 2026 (zelfaangifte)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM

¹⁶⁴ Deze prikkels ontstaan niet zozeer door het huurregister maar mogelijk eerder door de nieuwe systematiek van box-3 waarin netto huur- en pachtinkomsten naar direct rendement worden belast. Dat wil zeggen de huurinkomsten minus de daarbij horende aftrekbare kosten.

AL relevante particuliere verhuurders
(totaal aantal woningen)¹⁶⁵

Neveneffecten

Eerste registratie (eenmalig): € 1.586.000,-
Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel):
€175.000,-
Bewonerswissel (structureel): €98.000,-
Afstoten huurwoningen naar het koopsegment¹⁶⁶ (-)

Wij beredeneren op basis van eigen kennis en ervaring dat er alternatieve instrumenten voorhanden zouden kunnen zijn die hetzelfde effect kunnen bereiken als een huurregister en mogelijk minder kosten. Deze alternatieve instrumenten zijn nog niet door de Belastingdienst verkend. Dit komt mede omdat de uitvoeringstoets voor de nieuwe box-3 nog niet is verricht. Verder is de handhavingsstrategie voor de nieuwe box-3 nog niet bekend. Hierdoor ontbreekt informatie over de mate waarin een nalevingstekort wordt verwacht in een situatie met zelf-aangifte en de hoeveelheid toezicht die benodigd zal zijn om dat tekort te verminderen of elimineren. Dit leidt ertoe dat de verwachte uitvoerings- en toezichtskosten voor de situatie met zelf-aangifte nog niet zijn bekend. Optimale inzet van een instrument of combinatie van instrumenten uit het handhavingspalet zorgt ervoor dat niet kan worden vastgesteld of contra-informatie uit een huurregister op zichzelf doelmatig is.

In het kader van dit onderzoek hebben wij drietal alternatieve instrumenten (zie kader 6.1) globaal verkend die relevante contra-informatie zouden kunnen opleveren voor de verhuurinkomsten in box-3. Deze instrumenten hebben gemeen dat ze gebruik maken van bestaande (IT-) infrastructuur, geen nieuwe mechanismen nodig hebben en relatief beperkte uitvoeringskosten kennen.

Kader 6.1 – Alternatieve instrumenten voor contra-informatie nieuwe box-3

Alternatieve instrumenten

Hieronder schetsen we de drie alternatieve instrumenten die wij verkend hebben en die als doel hebben relevante contra-informatie verzamelen over de voor box-3 relevante verhuurders

Box-3

1 Contra-informatie door koppeling IB-aangiften

Omschrijving

De ca. 140.000 relevante woningen voor box-3 zijn reeds bekend. Huurders die in het BRP zijn ingeschreven, krijgen in hun IB-aangifte de vraag wat ze aan huur en servicekosten (moeten) betalen. Die informatie wordt gekoppeld met hetgeen de verhuurder opgeeft in zijn/haar aangifte over dezelfde woning

Kansrijk instrument?

Nee, want niet alle huurders doen IB-aangifte. Hierdoor is het organiseren van contra-informatie op deze wijze niet in alle gevallen mogelijk.

2 Contra-informatie door input banken

Omschrijving

Net als de banken nu al doen met spaarsaldi en betaalrekeningsaldi, zouden zij transacties van de relevante verhuurders met in de omschrijving 'huur' aan het einde van het jaar kunnen doorgeven aan de Belastingdienst. Hierdoor kan zij correcte belastingheffing verrichten

Kansrijk instrument?

Waarschijnlijk niet omdat er geen link kan worden gelegd tussen de ontvangen huur en het onderliggende object.

3 Contra-informatie door aanpassing IB-aangifte

Omschrijving

In de eigen IB-aangifte kunnen de relevante verhuurders de ontvangen huur en servicekosten invullen en daarbij indien nodig het huurcontract (in bepaalde format) uploaden. Hierdoor kan de Belastingdienst nagaan of het opgegeven netto rendement klopt

Kansrijk instrument?

In principe wel, dit is een doeltreffende manier om contra-informatie direct door belastingplichtigen te laten aanleveren. Hiervoor is significante IV-aanpassing nodig.

Deze instrumenten hebben we gedurende de interviews voorgelegd aan en getoetst bij verschillende respondenten. Eén van de drie alternatieve instrumenten zou kansrijk kunnen zijn mits rekening wordt gehouden met de genoemde aandachtspunten en aanpassingen.¹⁶⁷ Nader

¹⁶⁵ Aannee is dat het niet-professionele verhuurders betreft (193.000 woningen / 71.000 verhuurders is gemiddeld 1,96 woningen per verhuurder).

¹⁶⁶ Het is lastig te voorspellen of dit effect enkel veroorzaakt zal worden door het huurregister en de hoge gepercipieerde AL en/of het ook kan worden veroorzaakt door de nieuwe systematiek van box-3 en het belasten van directe rendementen. Verder kan dit neveneffect niet los worden gezien van de lage prijselasticiteit van aanbod in de huurmarkt.

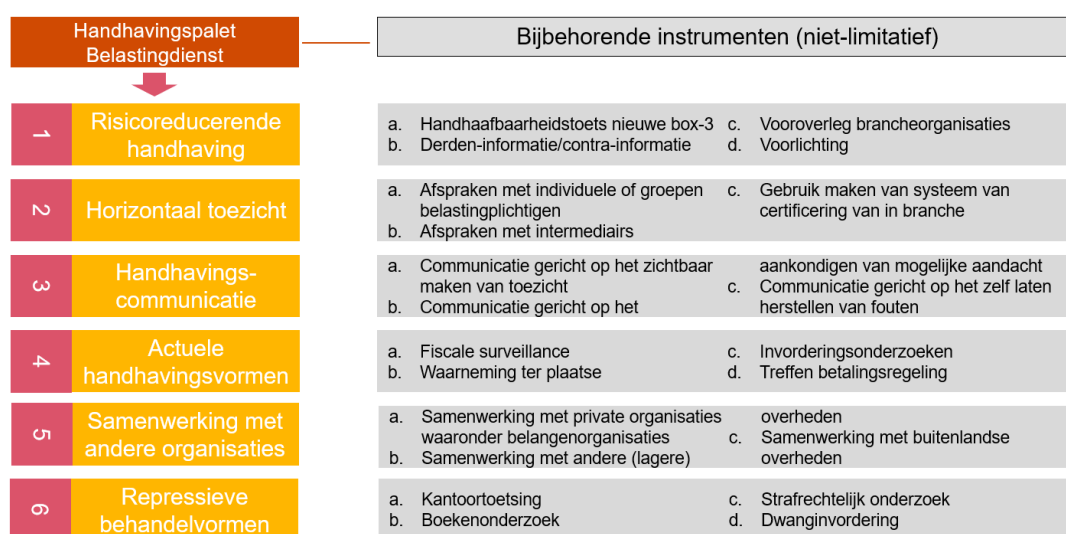
¹⁶⁷ Uit de meerjarenportfolio (MJP) van de ICT van de Belastingdienst (zie Kamerbrief d.d. 20 februari 2023) blijkt dat de dienst tot 2026 geen nieuwe IT-wijzigingen kan doorvoeren. Dit betekent dat volgens de huidige inzichten het eerstvolgende moment waarop de benodigde IT-aanpassingen voor dit alternatieve instrument kunnen worden doorgevoerd het jaar 2027 is.

onderzoek hiernaar is aanbevelingswaardig om na te gaan welke uitvoeringsgevolgen dit instrument heeft en hoe het concreet kan worden vormgegeven.

Naast de globaal verkende alternatieve instrumenten kan ook worden gekeken of en hoe andere (combinatie van) handhavingsinstrumenten van de Belastingdienst effectief kunnen worden ingezet om contra-informatie te organiseren. In onderstaand figuur 6.1 is een uiteenzetting van het handhavingspalet van de Belastingdienst weergegeven. Denk bijvoorbeeld aan afspraken met groepen belastingplichtigen zoals de grote particuliere verhuurders die onder de nieuwe box-3 zullen vallen (horizontaal toezicht). Of denk aan de effecten die betere voorlichting kan sorteren in het verkrijgen van kwalitatieve goede aangiften of het vergaren van de juiste contra-informatie. Dat laatste wordt ook benadrukt in het deelrapport 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie'. Dat rapport stelt dat de meest optimale uitkomst wordt bereikt door verplichte aanlevering van gegevens aan de Belastingdienst (door verhuurplatforms) in combinatie met betere voorlichting.

Figuur 6.1

Uiteenzetting handhavingspalet Belastingdienst



Kortom de mate waarin een huurregister een doelmatig instrument is, hangt mede af van de aanwezigheid van alternatieve instrumenten die mogelijk minder kosten of meer prestaties bereiken voor dezelfde kosten. Omdat de alternatieve instrumenten nog niet zijn onderzocht, valt nu niet vast te stellen of een huurregister doelmatig instrument is voor de uitvoering van de nieuwe box-3 en of de bijbehorende administratieve lasten voor de relevante verhuurders opwegen tegen de baten van een huurregister.

6.2. Huurtoeslag

Doeltreffendheid

Met verhuurders van ongeveer 13 procent van de huurtoeslagpopulatie heeft de Dienst Toeslagen momenteel geen HGU. De Dienst schrijft deze verhuurders wel aan om informatie te verzoeken. Echter, dit levert niet altijd respons op. Het probleem lijkt dan ook niet zozeer dat de relevante verhuurders niet bekend zijn, maar vooral dat ze geen huurgegevens (willen) uitwisselen met de Dienst Toeslagen. Omdat contra-informatie ontbreekt over de overeenkomstige groep huurders, brengt dit in de praktijk onzekerheden met zich mee over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslagen-uitgaven. Dit is ook zo geconstateerd door de Algemene Rekenkamer (hierna 'ARK') in haar verantwoordingsonderzoek over het begrotingsjaar 2021.¹⁶⁸ De inherente onzekerheid waar de ARK op wijst, is volgens de ARK niet exact te

¹⁶⁸ ARK 2022, Verantwoordingsonderzoek over het jaarverslag 2021 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties p. 14

kwantificeren. Hierdoor is niet met zekerheid vast te stellen of en in welke mate huurtoeslaguitgaven te lijden hebben van de zogeheten 'bewuste fouten' die huurtoeslaggerechtigden maken om oneigenlijk hoge toeslagen te ontvangen. Ook is niet duidelijk of de Dienst Toeslagen deze inherente onzekerheid structureel of steekproefsgewijs moet controleren.

Overigens spreekt de ARK van 'standaard inherente onzekerheid' bij alle toeslagen. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst, Douane en Toeslagen afhankelijk zijn van informatie die door belastingplichtigen en toeslagengerechtigden wordt verstrekt. De informatie van deze derden kan bewuste fouten bevatten. Bij bewuste fouten is sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Belastingdienst moet deze door middel van gerichte beheersingsmaatregelen aanpakken en kan hiervoor verschillende instrumenten inzetten. Dit zijn veelal controles en inspecties, maar bijvoorbeeld ook de VIA. Bij de keuze voor en de toepassing van deze instrumenten wordt door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen rekening gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit.

Op zichzelf kan verplichte registratie en daarmee het huurregister zelf doeltreffend zijn voor het beleidsdoel: immers dankzij het huurregister kan relevante contra-informatie worden verkregen over de netto huurprijs (en de daarvoor benodigde variabelen zoals servicekosten) bij een stakeholder waarvan logischerwijs verondersteld mag worden dat hij over die informatie beschikt, hetgeen bijdraagt aan het beleidsdoel: correcte toeslagen-uitgaven via het ontvangen van nu nog ontbrekende data. Hiermee ontstaat er een causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel. Of met deze contra-informatie de inherente onzekerheid waar de ARK op wijst, wordt opgelost is overigens niet bekend. Verder moet worden opgemerkt dat vanuit het perspectief van de huurtoeslag een huurregister voor alle verhuurders niet doeltreffend is omdat niet alle typen verhuurders woningen verhuren die relevant zijn voor de huurtoeslag.¹⁶⁹ Bovendien wordt er al met een relatief grote groep verhuurders (die samen 87 procent van de huurderspopulatie vertegenwoordigt) huurgegevensinformatie uitgewisseld.

Uit de interviews komen verschillende beelden naar voren over de probleemstelling die ten grondslag ligt aan het huurregister in relatie tot de huurtoeslag. Enkele geïnterviewden gaf aan dat de Dienst Toeslagen nu relatief veel informatie handmatig moet opvragen en verwerken, wat niet doelmatig lijkt. De Dienst probeert al veel informatie uit de basisregistraties te halen, heeft maandelijks gegevensuitwisseling met hoofdzakelijk woningbouwcorporaties en vraagt incidenteel gegevens van grote particuliere verhuurders op, hetgeen niet altijd respons oplevert.¹⁷⁰ Deze groep wordt dan ook gezien als de groep die het minst goed is aangehaakt bij de huurgegevensuitwisseling (HGU). Een huurregister zou dit knelpunt kunnen oplossen.

Andere geïnterviewden betwisten de mate waarin een huurregister garantie biedt voor het tegengaan of verminderen van misbruik of oneigenlijk gebruik ('bewuste fouten'). Temeer er überhaupt niet bekend is of de gegevens die nu wordt gemist aanleiding kunnen geven of van misbruik of oneigenlijk gebruik te spreken. Bovendien wordt gewezen op enkele beleidsmatige keuzes die nu beslag leggen op veel uitvoeringscapaciteit waaronder de aparte objectadministratie die de Dienst Toeslagen moet bijhouden naast de BAG omdat de Dienst een andere definitie hanteert van een zelfstandige ruimte dan de BAG. Hierdoor zijn ca. 30 FTE's op jaarbasis basis om dagelijks splitsingsverzoeken af te handelen en bewoningssituaties te corrigeren. Een huurregister kan geen oplossing bieden voor dit punt.

¹⁶⁹ Tijdens het schrijven van dit rapport heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om de toeslagen af te schaffen en de inkomensondersteuning voor wonen op een andere manier vorm te geven. Hiervoor worden op dit moment verschillende beleidsopties uitgewerkt. Deze beleidsopties gaan uit van geautomatiseerde processen op basis van registers zodat terugvorderingen en andere onwenselijke aspecten van het huidige stelsel worden beperkt. Een huurregister wordt hierbij als randvoorwaarde gezien. Omdat wij niet hebben gekeken naar dit aspect, zou een vervolgonderzoek aanbevelenswaardig zijn als de beleidsvoornemens verder zijn uitgewerkt.

¹⁷⁰ Zie par. 3.3 voor meer details over de uitvoering van de huurtoeslag in relatie tot huurgegevensuitwisseling en bijbehorende capaciteit.

Doelmatigheid

De kosten voor de uitvoering van huurtoeslag worden ingeschat op 90 tot 110 miljoen euro in 2021 (tabel 6.2). Onbekend is hoeveel de uitvoeringskosten straks zullen bedragen in een situatie waarin huurregister aanwezig is. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de prestaties die dankzij het huurregister tot stand komen niet met minder kosten (lees: met andere beleidsmix) en/of minder neveneffecten ook gerealiseerd hadden kunnen worden.

Tabel 6.2

Doelmatigheid huurregister voor de uitvoering van huurtoeslag met een huurregister ten opzichte van de situatie van uitvoering van huurtoeslag zonder een huurregister (huidige situatie)

Huidige situatie uitvoering huurtoeslag	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	90-110 miljoen (2021 data) ¹⁷¹
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
Administratieve lasten totale groep huurtoeslagaanvragen	
AL woningbouwcorporaties (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €20.501.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €8.496.000,- Bewonerswissel (structureel): €899.000,-
AL particuliere sociale verhuurders ¹⁷² (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €6.227.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €2.179.000,- Bewonerswissel (structureel): €412.000,-
Administratieve lasten ontbrekende groep (geen uitwisseling van gegevens)	
AL particuliere sociale verhuurders (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.631.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.406.000,- Bewonerswissel (structureel): €265.000,-
Neveneffecten	Verminderen niet-gebruik huurtoeslag (+) ¹⁷³ Uitkeren rechtmatige waarde huurtoeslag (+) Opdrijven huurprijzen door verhuurders (-)

Wij beredeneren wel op basis van eigen kennis en ervaring dat er alternatieve instrumenten voorhanden zouden kunnen zijn die hetzelfde effect kunnen bereiken als een huurregister en mogelijk minder kosten. Deze alternatieve instrumenten zijn niet eerder door de Dienst Toeslagen

¹⁷¹ De totale uitgaven voor alle Toeslagen, inclusief uitgaven bij de Belastingdienst, zijn gecijferd op ongeveer €260- €320 mln op basis van het uitgavenmodel. Dat behelst ongeveer €55 mln voor de uitvoering door Toeslagen, de overige ongeveer €235 mln zijn voor de uitvoering door de Belastingdienst. Globaal genomen bedragen de uitvoeringskosten voor de huurtoeslag ongeveer 35% van deze uitgaven (ca € 90-110 mln).

¹⁷² Ongeveer 200.590 woningen ontbreken in bezit van naar schatting 40.000 verhuurders. Dit komt neer op gemiddeld ongeveer 5 woningen per verhuurder. Aanname is daarom gemaakt voor de AL-berekening dat de verhuurder professioneel georganiseerd is. Er is namelijk geen onderscheid te maken hoeveel woningen iedere particuliere verhuurder in bezit heeft.

¹⁷³ In de kabinetsreactie op de recente evaluatie van het Toeslagenstelsel (d.d. 30 november 2022) wordt geconcludeerd dat niet-gebruik van huurtoeslag is toegenomen van 10% in 2017 tot 13% in 2020. Deze toename komt door het afschaffen van de inkomensgrenzen in de huurtoeslag per 2020. Door deze aanpassing is de doelgroep vergroot, met huishoudens die een relatief hoog inkomen hebben en voor een relatief laag toeslagbedrag in aanmerking komen. Het niet-gebruik in deze groep is hoger. Bij huishoudens onder de voormalige inkomensgrenzen is het niet-gebruik 7%, een daling ten opzichte van 2017. In de evaluatie van het Toeslagenstelsel wijzen onderzoekers erop dat onder andere voor de huurtoeslag een regelmatig herhaalde, goed toegespitste mediacampagne zin heeft om de hoeveelheid niet-gebruik terug te dringen (p. 84). In diezelfde evaluatie wijzen onderzoekers erop (p. 82) dat niet-gebruik deels verklaard kan worden door onbekendheid waardoor toegespitste mediacampagne kan helpen. Andere mogelijke verklaringen zijn recente veranderingen in de persoonlijke situaties en bewuste keuze om toeslagen niet aan te vragen. In deze gevallen zal het bestaan van een huurregister van weinig meerwaarde kunnen zijn.

onderzocht. In het kader van dit onderzoek hebben wij drietal alternatieve instrumenten (zie kader 6.2) globaal en op een grove wijze verkend. Deze zouden relevante contra-informatie kunnen opleveren voor de huurtoeslag. Deze instrumenten hebben gemeen dat ze gebruik maken van bestaande (IT-) infrastructuur, geen nieuwe mechanismen nodig hebben en relatief beperkte uitvoeringskosten kennen. Wij hebben ze gedurende de interviews voorgelegd aan en getoetst bij verschillende respondenten. Een van de drie alternatieve instrumenten lijkt kansrijk te zijn mits rekening wordt gehouden met de genoemde aanpassingen. Nader onderzoek is nodig om na te gaan welke uitvoeringsgevolgen het heeft en hoe dat alternatieve instrument vorm moet krijgen.

Kader 6.2 – Alternatieve instrumenten huurtoeslag

Alternatieve instrumenten		
Huurtoeslag		
1 Verplichte gegevensuitwisseling met alle relevante verhuurders Omschrijving Momenteel heeft de Dienst Toeslagen gegevensuitwisseling met 500 verhuurders die samen 87% van relevante huurders huisvesten. De 13% die wordt gemist, kan bij wet worden verplicht (desgevraagd) bepaalde gegevens periodiek uit te wisselen met de Dienst Toeslagen. Kansrijk instrument? Waarschijnlijk wel. Nader onderzoek is vereist om uitvoeringsgevolgen in beeld te brengen.	2 Contra-informatie door huurders via aanvraagproces van huurtoeslag Omschrijving Bij het aanvragen van huurtoeslag zou de huurder het eigen huurcontract kunnen uploaden. Jaarlijks (rond 1 juli) zou de Dienst de huurtoeslaggerechtigden kunnen vragen de eigen gegevens te controleren. Kansrijk instrument? Onduidelijk. Nader onderzoek is vereist om na te gaan in welke mate dit van meerwaarde is.	3 Contra-informatie door banken van periodieke banktransacties en overmakingen van huren Omschrijving In principe maakt iedere huurder in Nederland periodiek (maandelijks, tweemaandelijks, etc.) de huur over naar de verhuurder. De banken beschikken over deze data en zouden deze waar nodig met de dienst Toeslagen kunnen uitwisselen. Kansrijk instrument? Onduidelijk. Nader onderzoek is vereist om na te gaan in welke mate dit voldoende relevante data oplevert.

6.3. Huurcommissie

Doeltreffendheid

Het beleidsdoel is dat het huurregister de Huurcommissie op twee manieren kan ondersteunen. Ten eerste moet het huurregister een nieuwe databron vormen voor de inning van de verhuurderbijdrage en ten tweede moet het register ondersteunen bij de werkzaamheden rondom de geschillenbeslechting.

Voor wat betreft de verhuurderbijdrage zou het register inzicht moeten bieden in de hoeveelheid (sociale) verhuurders in Nederland zodat deze (naar rato) meebetalen aan de bekostiging van de Huurcommissie. Het huurregister kan op zichzelf voorzien in de benodigde informatie hiervoor en bijdragen aan het beleidsdoel. Twee kanttekeningen zijn hierbij echter van belang.

Ten eerste is nog niet definitief bekend op welke uitgangspunten de nieuwe verhuurderbijdrage moet stelen (hierover liep tijdens het schrijven van dit rapport een internetconsultatie in het kader van de Wet Betaalbare Huur)¹⁷⁴ waardoor niet precies te zeggen valt op welke manier een causaal verband ontstaat tussen het instrument huurregister en het beleidsdoel.

Ten tweede is een nieuwe databron per 2024 nodig voor de Huurcommissie, immers vanaf dat jaar vervalt de huidige grondslag (op basis van de Verhuurdersheffing) en de huidige databron. Omdat het huurregister er dan nog niet is, biedt het dus mogelijk op een later moment soelaas voor de nieuwe verhuurderbijdrage.

¹⁷⁴ Tijdens het finaliseren van dit rapport is de internetconsultatie afgerond maar was nog niet bekend geworden of en op welke wijze het kabinet de beleidsvoornemens zal wijzigen naar aanleiding van de ontvangen reacties.

Het tweede doel is de geschillenbeslechting. Het idee is dat een huurregister de aanlevertijden mogelijk kan versnellen doordat de Huurcommissie haar werk kan baseren op actuele data die, wanneer een huurregister bestaat, daaruit kan worden gehaald. Hiervoor zijn 24/7 actuele, volledige en juiste data noodzakelijk. Echter het is waarschijnlijk dat vanuit oogpunt van regeldruk en proportionaliteit verhuurders eventuele mutaties binnen enkele dagen tot enkele weken moeten doorgeven. Hierdoor is het beeld in het register niet 24/7 actueel, volledig en juist en draagt deze *mismatch* tussen de echte werkelijkheid en de register-werkelijkheid niet bij aan versnelling van de aanlevertijden maar kan het juist een contraproductief effect op hebben.

Overigens zijn er, voor zover wij hebben kunnen nagaan in de relevante beleidsstukken of interviews, geen indicaties dat er op dit moment te weinig of onbetrouwbare informatie wordt aangeleverd, of dat dit proces niet (tijds-)efficiënt verloopt. Dit komt waarschijnlijk omdat de belanghebbende partij die de procedure is gestart baat heeft bij een voortvarend proces van informatie-aanlevering. Deze zal per definitie een meer actueel beeld opleveren dan het beeld in het huurregister waar de realisatie kan achterlopen op de betrouwbaarheidsnorm. Al met al achten wij de doeltreffendheid van het huurregister, en daarmee het causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel (geschillenbeslechting) niet bewezen.

Uit interviews komen verschillende beelden naar voren over de meerwaarde van een huurregister voor het werk van de Huurcommissie. Sommige geïnterviewden geven aan inzicht in het aantal particuliere verhuurders nodig te hebben in verband met de financiering van de Huurcommissie. Andere geïnterviewden zetten hier vraagtekens bij temeer er momenteel een separaat onderzoek loopt naar de toekomstige financiering van de Huurcommissie¹⁷⁵ en het nu nog niet bekend is welke uitgangspunten daarbij zullen gelden. Ook doet het financieringsprobleem zich in 2024 al voor terwijl het huurregister mogelijk nog enkele jaren in beslag neemt voor het operationeel is. Het wordt onwenselijk geacht om in de tussentijd met allerlei tijdelijke regelingen te moeten werken.

Voor wat betreft de geschillenbeslechting menen sommige geïnterviewden dat een huurregister tijd bespaart doordat de Huurcommissie niet hoeft te wachten op stukken en onderliggende documenten die een huurder of een verhuurder moet aanleveren maar relevante gegevens kan raadplegen in het huurregister. Andere geïnterviewden betwijfelen de tijdswinst die mogelijk gerealiseerd zal worden doordat bij geschillenbeslechting tenminste één van beide partijen belang heeft bij het voortvarend aanleveren van bewijsstukken. Als het huurregister tijdswinst oplevert, zo is de inschatting, dan is het beperkt van aard en in een beperkt aantal gevallen. Een grove inschatting hiervan is ongeveer 2 procent.¹⁷⁶ In vrijwel alle situaties lukt het momenteel namelijk om met een beperkte capaciteitsinzet de NAW-gegevens van een verhuurder te achterhalen. Waar wel een duidelijk meerwaarde wordt gezien is vastlegging van het aantal WWS-punten in het huurregister. Echter dat zou enkel bruikbaar zijn als er een onafhankelijk certificaat bij is gevoegd om het aantal punten te motiveren. Anders kan de data als onbetrouwbaar worden gekwantificeerd. De kosten van het certificaat kunnen oplopen tot honderden euro's.

Verder worden enkele significante risico's gesignaleerd van het huurregister waarvan de Huurcommissie last van kan ondervinden als ze niet goed en effectief worden gemitigeerd. Denk aan de schijn van juistheid, mismatch tussen feitelijke situatie en papieren situatie zoals vastgelegd in het huurregister. Daarentegen ziet men een duidelijke meerwaarde als het huurregister het aantal WWS-punten vastlegt. Daar zou het huurregister toegevoegde waarde kunnen bieden als het aantal WWS-punten vergezeld is met een certificaat van een onafhankelijk expert.

¹⁷⁵ Het onderzoek waar geïnterviewden naar refereren is vermeld in de Kamerbrief 'actualiteit in het woonbeleid', d.d. 4 november 2022, p. 3.

¹⁷⁶ Momenteel wordt informatie opgevraagd bij de huurder via een verzoekschriftformulier. In een relatief klein aantal gevallen vergeet de huurder het huurcontract mee te sturen, wat tot ongeveer twee weken extra wachttijd kan leiden.

Doelmatigheid

Kwantitatieve gegevens over de huidige uitvoeringskosten van de verhuurderbijdrage ontbreken (zie tabel 6.3). Ook is op moment van schrijven nog niet definitief bekend hoe de verhuurderbijdrage definitief vorm zal krijgen.¹⁷⁷ Dit maakt dat niet kan worden vastgesteld of de prestaties die dankzij het huurregister tot stand komen met minder kosten (lees: met andere beleidsmix) ook gerealiseerd hadden kunnen worden.

Voor wat betreft de doelmatigheid van een huurregister voor de geschillenbeslechting kan worden geconcludeerd dat gezien het feit dat de doeltreffendheid niet bewezen kan worden hierdoor per definitie geen sprake kan zijn van doelmatigheid.

Tabel 6.3

Doelmatigheid huurregister voor de uitvoering van de verhuurderbijdrage en geschillenbeslechtingen in een situatie met een huurregister ten opzichte van de situatie van uitvoering zonder een huurregister (huidige situatie)

Verhuurderbijdrage	
Huidige situatie uitvoering verhuurderbijdrage	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
Nieuwe situatie (huurregister) ¹⁷⁸	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
AL	NB
Neveneffecten:	PM
Geschillenbeslechting	
Huidige situatie uitvoering geschillenbeslechting	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	€18.526.840,-
AL woningbouwcorporatie (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €28.839.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €15.831.000,- Bewonerswissel (structureel): €1.003.000,-
AL institutionele beleggers (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €2.734.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.379.000,- Bewonerswissel (structureel): €133.000,-
AL particuliere verhuurders ≤ 2 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.594.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €352.000,- Bewonerswissel (structureel): €149.000,-
AL particuliere verhuurders ≥ 3 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.365.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.683.000,- Bewonerswissel (structureel): €191.000,-
AL overige private verhuurders (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €5.275.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel):

¹⁷⁷ Tijdens het finaliseren van dit rapport is de internetconsultatie afgerond maar was nog niet bekend geworden of en op welke wijze het kabinet de beleidsvoornemens zal wijzigen naar aanleiding van de ontvangen reacties.

¹⁷⁸ Op het moment van schrijven van dit rapport loopt een parallel onderzoek naar de toekomstige vormgeving van de verhuurderbijdrage. Omdat de uitgangspunten nog onbekend zijn, is niet na te gaan wat voor gevolgen en neveneffecten dit in de toekomst kan hebben.

Neveneffecten

€2.662.000,-

Bewonerswissel (structureel): €309.000,-

Hogere werklasten Huurcommissie (-)

6.4. Toezicht en handhaving energielabelplicht en de wettelijke eisen aan de energieprestatie van huurwoningen

Doeltreffendheid

Het doel van het huurregister is om de ILT te faciliteren in haar toezicht en handhaving op de energielabelplicht voor de huurwoningen die energielabelplichtig zijn. Met name twee variabelen uit het huurregister zijn van belang zijn om de toezicht en handhaving vorm te kunnen geven: de juridische eigenaar van een huurwoning (die vaak ook de verhuurder is) en het moment waarop het huurcontract is ingegaan. Dat laatste is van belang omdat de ILT uitsluitend handhaaft op huurwoningen verhuurd vanaf 1 januari 2015.

Uit het WoON-Onderzoek Nederland (2021), gebaseerd op cijfers van RvO, komt naar voren dat van ca. 96 procent van de corporatiehuurwoningen een (geldig) energielabel is geregistreerd tegenover ca. 65 procent in de private huur.¹⁷⁹ Zoals in hoofdstuk 3 uiteen is gezet, kunnen registratie-effecten hier een rol in spelen. Dat wil zeggen dat er sprake kan zijn van verlopen (geldigheid van) energielabels.

Op zichzelf kan het huurregister de nodige inzichten bieden in de twee genoemde variabelen. Hierbij past de kanttekening dat in gevallen waar de verhuurder gelijk is aan de juridische eigenaar de benodigde informatie al beschikbaar is in de BRK. Echter in die gevallen waar de verhuurder bijvoorbeeld een tussenpersoon is, kan het huurregister soelaas bieden. Opgemerkt moet worden dat de juridische eigenaar uiteindelijk degene die verantwoordelijk is voor de energielabelplicht. Hierdoor kan worden beredeneerd dat van de twee benodigde variabelen in feite één variabele al kan worden achterhaald en er meerwaarde bestaat van het huurregister voor de andere variabele aangezien de verhuurder de ingangsdatum van zijn/haar huurcontract(en) zal invullen. Vanuit dit (beperkte) perspectief is er sprake van causaal verband tussen het huurregister en het beleidsdoel; het faciliteren van toezicht en handhaving door ILT.

Tegelijkertijd is voor het faciliteren van effectieve toezicht en handhaving door ILT meer nodig dan een huurregister. Inzichten opgehaald in interviews met stakeholders lijken erop te wijzen dat de huidige capaciteit bij de ILT die zich bezighoudt met dit vraagstuk beperkt is. Ook de mate van digitalisering van het meldingsproces loopt achter waardoor veel handmatige handelingen moeten worden verricht om binnengekomen meldingen van huurders te onderzoeken en daar vervolgens actie op te ondernemen. Verder nemen we onduidelijkheid waarover wie verantwoordelijk is voor het opzetten van (slimme) datakoppelingen en -systemen waardoor optimaal gebruik kan worden gemaakt van bestaande basisregistraties. Hierdoor wordt niet bevorderd dat handhaving aansluit bij bestaande mechanismen tegen relatief beperkte uitvoeringskosten.

Het tweede deel van de behoefte waarin een huurregister zou kunnen voorzien betreft de wettelijke eisen aan de energieprestatie aan huurwoningen getiteld Energy Performance of Buildings Directive (EPBD).¹⁸⁰ Dit voorstel is nog niet definitief en daarom dus nog niet gegoten in nationale wetgeving. Hierdoor is niet bekend hoe de uitvoering eruit zal komen te zien. Momenteel onderzoekt de RVO hoe deze richtlijn, als het straks definitief is, geïmplementeerd zal moeten worden. Uit het conceptvoorstel dat de Europese Commissie heeft gepubliceerd komen twee variabelen naar voren waar inzicht straks benodigd zal zijn: of het object een huurwoning is en of het object onder de vigerende wetgeving valt.

¹⁷⁹ WoON-Onderzoek (2021), p. 9 en p. 81.

¹⁸⁰ Energy Performance of Public Buildings Directive (EPBD) (recast), Brussel 15 december 2021, COM(2021) 802 final.

Omdat de definitieve wetgeving nog niet bekend is, valt niet te zeggen hoe het huurregister precies moet bijdragen aan inzichten in de mate waarin een object onder de vigerende wetgeving valt. Hierdoor kan doeltreffendheid voor deze variabelen nog niet worden vastgesteld. Het valt op dit moment echter niet uit te sluiten dat deze bevinding verandert als enkele beleidsvoornemens verder zijn in het wetgevingsproces en concreter worden uitgewerkt.

Bij het voorgaande past een kanttekening die verschillende respondenten hebben gemaakt. In de discussie of een object een huurwoning is, speelt vooral onduidelijkheid rondom de definitie en afbakening van een huurwoning waarvan de vraag is of het huurregister dit effectief zal oplossen. Zo maken RVO en het Kadaster onderscheid bij geregistreerde labels tussen koopwoningen, sociale huurwoningen en overig. Het CBS schaaft onder 'overig' vrijwel alle particuliere verhuurders terwijl het Kadaster hier ook degene met een tweede woning onder schaaft (mogelijk tijdelijke effecten in verband met de lopende verkoop van de woning).

Uit de interviews komt naar voren dat de toezichthouder ILT momenteel toezicht en handhaving op de energielabel heeft ingericht op basis van wat zij effectief kan doen. Omdat het voor huurwoningen relatief complex is, handhaaft zij momenteel uitsluitend reactief. Dat wil zeggen na meldingen van huurders over het ontbreken van een energielabel van de eigen huurwoning. In 2022 zijn 55 meldingen binnengekomen. Dat is een forse stijging ten opzichte van de jaren daarvoor waarbij maximaal per jaar 20 meldingen werden gedaan. Verschillende stakeholders geven aan dat inzicht is nodig in twee variabelen: de verhuurder/eigenaar van een huurwoning en het moment van verhuring. Hierdoor is een actief handhavingsbeleid niet mogelijk. Een huurregister kan hier inzicht in bieden waardoor de overheid effectiever kan handhaven.

Bij verkooptransacties speelt dit probleem minder omdat de ILT informatie krijgt van het Kadaster en RVO waarop vervolgens door middel van steekproeven wordt gecontroleerd en waar nodig gehandhaafd. Er worden jaarlijks 3600 boetes opgelegd aan vervreemders van woningen die één of meer woningen hebben verkocht zonder geldig energielabel. Maandelijks wordt er een steekproef van 300 getrokken over telkens een andere maand van verkoop.

ILT heeft twee alternatieve instrumenten verkend om, bij gebrek aan inzicht in benodigde data, toch in staat te zijn actief te handhaven. Ten eerste een pilot van waarschuwingsbrieven naar eigenaren van huurwoningen in Amsterdam zonder energielabels. Deze pilot start binnenkort. Een tweede alternatief instrument dat is verkend betreft de door Logius ontwikkelde database op mijnoverheid.nl waarin huurders van de eigen huurwoning kunnen zien of die een geregistreerd energielabel heeft. ILT heeft verkend of die data bruikbaar zijn om in te zetten voor het eigen handhavingsproces. Andere alternatieve instrumenten zoals horizontaal toezicht op de grote (professionele) verhuurders of gebruikmaking van koppelingen met basisregistraties zijn niet eerder verkend.

Voor wat betreft de energieprestatie van woningen en de aankomende EU-wetgeving onder de EPBD-richtlijn komt er uit de interviews naar voren dat het momenteel niet duidelijk is hoe die wetgeving definitief eruit zal zien waardoor er ook nog geen nationale wetgeving is opgesteld. Hierdoor is lastig aan te geven hoe het register precies van meerwaarde kan zijn.

Doelmatigheid

In tabel 6.4 presenteren wij een overzicht van de uitvoeringskosten van de energielabelplicht en de administratieve lasten. Voor wat betreft de twee ontbrekende variabelen voor toezicht en handhaving op de energielabelplicht kan worden geconstateerd dat één variabele al bekend is, namelijk wie de juridische eigenaar is. Het moment van verhuring ontbreekt nu inderdaad en daarover bestaat geen direct inzicht. Of vastleggen van aanvangsdata in een huurregister vanuit dit oogpunt een doelmatig instrument is, valt niet vast te stellen omdat de kwantitatieve data die voorhanden zijn over de uitvoeringskosten een situatie reflecteren waarin minimaal actief wordt gehandhaafd (en dus de maatschappelijke schade die hierdoor ontstaat niet evenwichtig weergegeven). Verder is geen kwantitatieve data voorhanden over de uitvoeringskosten in een situatie met een huurregister. Meegewogen dient te worden dat een huurregister waarschijnlijk

een substituuat is voor achterblijvende investeringen in toezichtscapaciteit en digitalisering. Hierdoor kan vermoedelijk sprake zijn van een kostenverschuiving van ILT cq. BZK (als opdrachtgever) richting de verhuurders.

Tabel 6.4

Doelmatigheid huurregister voor de handhaving van de energielabelplicht en energieprestatie in een situatie met een huurregister ten opzichte van de situatie van handhaving zonder een huurregister (huidige situatie)

Handhaving energielabelplicht	
Huidige situatie uitvoering energielabelplicht	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	€ 86.000
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
AL totale groep ¹⁸¹	
AL woningbouwcorporatie (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €19.226.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €337.000,-
AL institutionele beleggers (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €1.823.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €45.000,-
AL particuliere verhuurders ≤ 2 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €2.396.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €50.000,-
AL particuliere verhuurders ≥ 3 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €2.243.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €64.000,-
AL overige private verhuurders (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.517.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €104.000,-
AL ontbrekende energielabels	
AL woningbouwcorporaties (jaar van invoering, totaal aantal woningen) ¹⁸²	Eerste registratie (eenmalig): €1.778.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €20.000,-
AL private verhuurders (jaar van invoering, totaal aantal woningen) ¹⁸³	Eerste registratie (eenmalig): €3.168.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €0,- Bewonerswissel (structureel): €66.000,-
Neveneffecten	Afname bewonersmutaties (+/-) ¹⁸⁴
Handhaving energieprestatie	

¹⁸¹ Bij een mutatie lopende huurovereenkomst hoeven er geen 'need to have' variabelen te worden doorgegeven (zonder een bestaande koppeling met een (basis)registratie) voor de handhaving van het energielabel. Vandaar dat de AL €0,- is.

¹⁸² We gaan voor het jaar van invoering ervan uit dat 35 procent van de particuliere verhuurders (incl. overige verhuurders) geen geregistreerd energielabel heeft en 4 procent van de woningbouwcorporaties. Voor de institutionele beleggers veronderstellen we dat het energielabel bekend is. Omdat de maximale geldigheid van een energielabel tien jaar is, zal het zo zijn dat na het invoeringsjaar een verlopen energielabel opnieuw moet worden geregistreerd bij nieuwe verhuring. In dat geval zullen de administratieve lasten niet identiek zijn aan de in tabel 6.4 genoemde bedragen.

¹⁸³ Idem. Daarnaast aangenomen dat het een niet-professionele verhuurder betreft (er ontbreken 387.190 labels op een totaal van 310.510 verhuurders, gemiddeld 1,25 label per verhuurder).

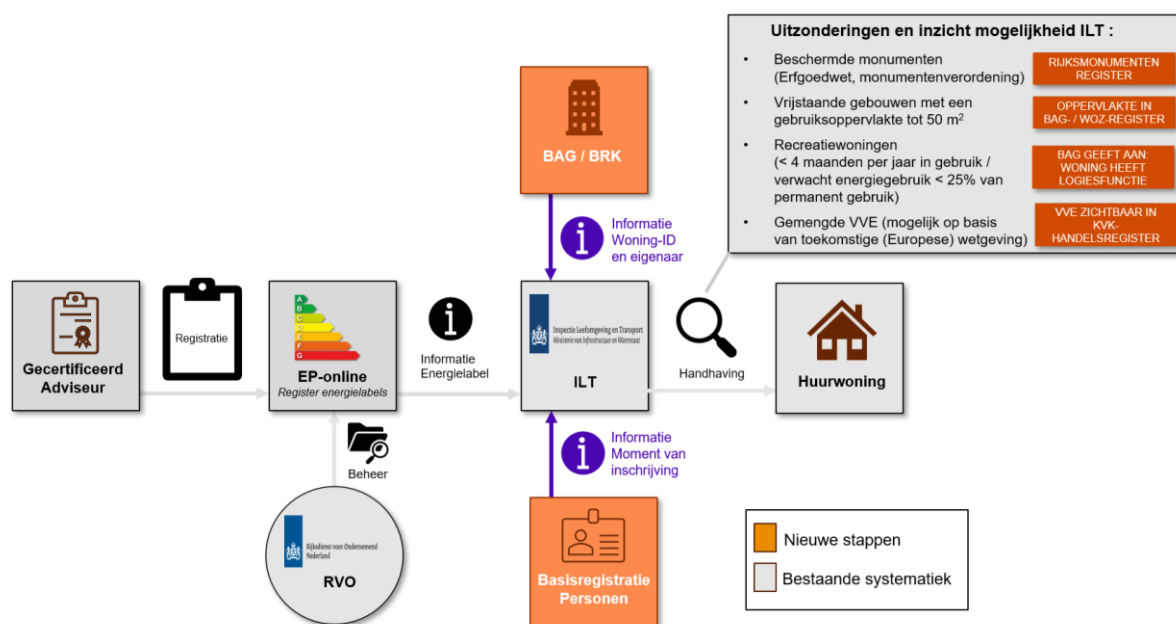
¹⁸⁴ Rondom de afloop van geldigheid van energielabels kan het aantrekkelijk zijn om bewonersmutaties (nieuwe verhuringen) te voorkomen zodat er geen nieuw energielabel overlegd hoeft te worden.

Huidige situatie uitvoering energieprestatie	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	NB ¹⁸⁵
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	NB
AL	NB
Neveneffecten	NB

Wij beredeneren op basis van eigen kennis dat er een alternatief instrument (zie figuur 6.2) voorhanden zou kunnen zijn die hetzelfde effect kan bereiken als een huurregister en mogelijk minder kost. Dit instrument is niet eerder door de ILT verkend en stoelt op het uitgangspunt dat het gebruik maakt van bestaande (IT-)infrastructuur, geen nieuwe mechanismen behoeft en relatief beperkte uitvoeringskosten kent. Dit instrument hebben we gedurende de interviews voorgelegd aan en getoetst bij de ILT. Deze is in beginsel positief waarbij de kanttekening werd gemaakt dat dit alternatieve instrument in de beginfase vermoedelijk allerlei kinderziektes zal kennen.

Figuur 6.2

Mogelijke inrichting van het proces van registratie en handhaving van het energielabel bij huurwoningen



Het bovenstaande alternatieve instrument, dat door ons op grove wijze is verkend, komt in de kern neer op het optimaal benutten van het BRK en BRP (de twee oranje vakken) om te achterhalen wie de juridische eigenaar is en welke inschrijvingen sinds 2015 op een adres zijn gedaan (na correctie voor de uitzonderingen voor energielabelplicht zoals monumenten ed.). Een 'mismatch' tussen de eigenaar en de inwoners op het adres van de desbetreffende huurwoning kan logischerwijs en waarschijnlijk als 'proxy' fungeren voor huurwoningen zonder energielabels. Vanuit juridisch perspectief is koppeling van bestaande databases onder voorwaarden haalbaar (zie par. 4.8 voor verdere toelichting hiervan). Nader onderzoek is nodig naar de uitvoeringsgevolgen en hoe dit alternatieve instrument *in concreto* vorm te geven.

¹⁸⁵ De Europese wetgeving is nog niet definitief. Daarom is de implementatie in Nederland nog niet vormgegeven.

Voor wat betreft de doelmatigheid van een huurregister voor de minimale energieprestatie, kan deze niet worden vastgesteld omdat de definitieve wetgeving nog niet bekend is.

6.5. Nationale beleidsdoeleinden

Doeltreffendheid

Het ministerie van BZK wenst het huurregister te gebruiken voor nationale beleidsvorming en heeft daarbij behoefte aan inzicht in drietal variabelen: gebruik tijdelijke huurcontracten, aantal particuliere verhuurders en inzicht in het huurprijsbeleid. Op zichzelf kan het huurregister inzicht bieden in de drie genoemde variabelen. Hierdoor ontstaat er een causaal verband tussen het instrument en het beleidsdoel waarmee doeltreffendheid ontstaat.

Uit interviews komt geen eenduidig beeld naar voren over de meerwaarde van een huurregister voor nationale beleidsdoeleinden. De data die hiervoor benodigd zouden zijn, kan BZK met name helpen bij beleidsvorming en onderzoek naar generieke kenmerken van de huurmarkt. Het betreft dus geen fijnmazig data dat op individueel (verhuurder-)niveau betrouwbaar moet zijn maar meer macro-data.

Verschillende stakeholders geven aan dat veel van de benodigde data al bestaat of gecreëerd kan worden met bestaande databronnen. Vaak betreft het informatie aan de hand van enquêtes, representatieve steekproeven of schattingen. Echter dit hoeft geen belemmering te zijn aangezien voor beleidsdoeleinden een andere mate van betrouwbaarheid gehanteerd kan worden dan wanneer informatie gebruikt zal worden voor handavingsdoeleinden.

Een aantal respondenten signaleert dat niet altijd teruggevallen kan worden op informatie uit basisregistraties zoals BAG en BRP omdat ze niet 100 procent betrouwbaar zouden zijn. Met name bij BAG zouden problemen spelen rondom het actueel houden door gemeenten en verschillende interpretaties van definities. Dit beeld wordt niet breed herkend. Ook wordt benadrukt dat nu verschillende parallelle onderzoeken lopen naar verbeteringen rondom data en basisregistraties waarvan de verwachting is dat die uitkomsten zullen bijdragen aan de verbetering van de data in bestaande (basis-)registraties.

Doelmatigheid

In tabel 6.5 staat een overzicht van de uitvoeringskosten van de nationale beleidsdoeleinden en de administratieve lasten. Inzicht in de drie, overwegend macro-economische, variabelen voor de nationale beleidsdoeleinden bestaat al bij bijvoorbeeld het CBS. Aangezien voor beleidsdoeleinden die toezien op beleidsvorming en onderzoek een ander betrouwbaarheidsniveau van data acceptabel kan zijn dan bij handavingsdoeleinden waar de data op individueel niveau volledig, juist en actueel moet zijn, lijkt het bestaande inzicht via het CBS dan ook bruikbaar. Hierdoor constateren wij dat het huurregister geen doelmatig instrument is voor deze toepassing. In deze context is overigens ook van belang dat er momenteel enkele parallelle onderzoeken lopen naar optimalisatie en verbetering van bestaande databronnen waardoor de datakwaliteit waarschijnlijk verbeterd zal worden.

Tabel 6.5

Doelmatigheid huurregister voor het in beeld brengen van relevante variabelen voor nationale beleidsdoeleinden met een huurregister ten opzichte van de situatie zonder een huurregister (huidige situatie)

Huidige situatie	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM

AL woningbouwcorporatie (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €28.839.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €15.831.000,- Bewonerswissel (structureel): €1.003.000,-
AL institutionele beleggers (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €2.734.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.379.000,- Bewonerswissel (structureel): €133.000,-
AL particuliere verhuurders ≤ 2 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.594.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €352.000,- Bewonerswissel (structureel): €149.000,-
AL particuliere verhuurders ≥ 3 woningen (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €3.365.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.683.000,- Bewonerswissel (structureel): €191.000,-
AL overige private verhuurders (totaal aantal woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €5.275.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €2.663.000,- Bewonerswissel (structureel): €309.000,-
Neveneffecten	Grotere transparantie van de huurmarkt voor beleidsmakers (+)

In kader 6.3 hieronder zetten wij uiteen waar de drie variabelen voor de nationale beleidsdoeleinden beschikbaar zijn. In samenwerking met het ministerie van BZK heeft het CBS sinds juni 2022 een WoON-Onderzoek ontwikkeld op basis van integrale gegevensbronnen: de zogeheten 'Woonbase'. Voor het maken van beleid is het namelijk van belang om inzicht te hebben in de ontwikkeling van de woonlasten van huishoudens die wonen in een huur- of koopwoning. Dat is dan ook het doel van de Woonbase. Verder is het CBS momenteel, als onderdeel van de Woonbase, bezig een eigen huurregister te ontwerpen door de koppeling van onder andere huurtoeslaggegevens, gegevens van de toezichthouder Aw en de huurenquête. Hiermee zal het CBS op termijn in staat zijn inzicht te krijgen in de feitelijke huurprijs van naar schatting 85 procent van de huurders in Nederland. De overige 15 procent dat ontbreekt zijn met name huurwoningen in de private sector. Deze kan geschat worden op basis van 'imputatie'¹⁸⁶ maar zal in tegenstelling tot de overige 85 procent dus niet gestoeld zijn op de feitelijke huurprijzen. Overigens zijn hiermee nog niet alle groepen goed in beeld voor wat betreft betaalbaarheidsproblemen. Denk aan studenten en woningdelers. Hiervan is niet bekend hoe de onderlinge huur verrekend wordt. Dit knelpunt blijft vermoedelijk bestaan, ook in een situatie van een huurregister gezien de vermoedelijke afruil tussen bruikbaarheid cq. detailniveau en gelddruk.

¹⁸⁶ Het CBS definieert 'imputatie' als volgt. Bij enquêtes en registers kan het voorkomen dat gegevens ontbreken, bijvoorbeeld doordat een respondent geen antwoord kon of wilde geven. Een manier om met dergelijke ontbrekende waarden om te gaan is het imputeren (anders gezegd invullen) van geldige waarden zodat toch totalen kunnen worden geproduceerd. In verschillende stappen probeert het CBS gegevens over alle huurders en huiseigenaren integraal beschikbaar te maken. Voor de verslagjaren 2018 en 2019 zijn al voorlopige gegevens beschikbaar. Aan het einde van dit jaar volgt verslagjaar 2020 en in de loop van volgend jaar 2021.

Kader 6.3 – Alternatieve instrumenten nationale beleidsdoeleinden

Alternatieve instrumenten

Hieronder schetsen we alternatieve instrumenten die wij verkend hebben en die als doel hebben relevante informatie weer te geven over de drie variabelen voor de nationale beleidsdoeleinden, namelijk tijdelijke huurcontracten, aantal particuliere verhuurders en huurprijsbeleid.

Nationale beleidsdoeleinden

Variabele	Reeds beschikbaar?	Bron	Opmerking
Tijdelijke huurcontracten	Ja	CBS	- Ca. 6% van alle huurders in een zelfstandige huurwoning heeft een tijdelijk huurcontract - Dit cijfer betreft een schatting verricht voor het WoON-Onderzoek (2021)
Aantal particuliere verhuurder	Ja	CBS i.c.m. Kadaster	- In 2018 waren er bijna een half miljoen particuliere huurwoningen in eigendom van 280 duizend particulieren - Momenteel wordt er door het CBS onderzoek gedaan naar particuliere verhuurders door te kijken naar alle natuurlijke eigenaren. Ook werken CBS en Kadaster momenteel samen aan een onderzoek waarbij de definities van private verhuur verder worden aangescherpt - Opgemerkt wordt dat de Belastingdienst andere definities hanteert wanneer een particuliere verhuurder in box-1 of box-3 valt
Huurprijs-beleid	Ja	CBS	Sinds 2022 bestaat de Woonbase. In opdracht van BZK heeft het CBS Woonbase op basis van integrale gegevensbronnen waaronder woonlasten en huurprijzen a.d.h.v. Financieel Economische Component (FEC)

6.6. Lokale beleidsdoeleinden

Doeltreffendheid

In de hoofdvraag aan PwC was weergegeven dat het register gebruikt zou worden voor 'ontwikkeling van beleid door gemeenten op het terrein van de woningmarkt' en voor 'beleidsinformatie voor gemeenten: 'PM'. Omdat verder niet gedefinieerd was wat voor beleid gemeenten *in concreto* willen ontwikkelen en welke variabelen daarvoor nodig is vanuit een mogelijk huurregister, hebben we de interviews met de VNG en twee grote gemeenten gebruikt om na te gaan welke beleidsinformatie lokale overheden nodig hebben waar het register in kan voorzien. Uit die interviews is naar voren gekomen dat de gemeenten het register met name willen gebruiken als handhavinginstrument bij de Wet Goed Verhuurderschap en in tweede instantie als bron voor beleidsinformatie over de prijs- en voorraadontwikkeling van de volledige private huurvoorraad (particuliere en institutionele verhuurders).

We beginnen met het eerste element. Volgens de gemeenten zou zonder een register de handhaving van de wet Goed Verhuurderschap vooral reactief worden op basis van signalen en meldingen die ontvangen worden in het (straks verplicht in te richten) meldpunt of op basis van eigen onderzoek van de gemeente. De komst van een huurregister zou deze wet beter en efficiënter uitvoerbaar maken vanuit een proactieve handhavinginszets van de gemeenten. Voor zowel de handhaving op misstanden van de verhuurderschap als ook de uitgifte van een verhuurdervergunning is inzicht nodig in met name het huurcontract, de feitelijke huurprijzen, de servicekosten en het aantal WWS-punten (voor het gereguleerde segment). Het huurregister zou hierin kunnen voorzien.

De Wet Goed Verhuurderschap heeft als primair doel het normeren van én handhaven op gedrag van verhuurders en voorziet al in handhavinginstrumenten. Een toets of deze instrumenten doeltreffend zijn valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Hiermee valt ook (het causaal verband) niet vast te stellen of handhaving op basis van een huurregister een geschikter en effectiever instrument is. Opgemerkt dient te worden dat het lijkt alsof de wetgever hoofdzakelijk heeft beoogd dat handhavend optreden door de gemeente reactief plaatsvindt nadat meldingen anoniem en kosteloos zijn gedaan bij het meldpunt. Hierdoor rijst de vraag of de wens van gemeenten om proactief op te treden passend is gezien hetgeen de wetgever heeft beoogd met de Wet Goed Verhuurderschap. Uitspraken of het meldpunt zelf een effectief instrument is in de handhaving van deze wet gaat het doel en de reikwijdte van dit onderzoek te buiten. Een andere

conclusie op dit punt kan momenteel niet worden uitgesloten als de Wet Betaalbare Huur definitief is uitgewerkt.¹⁸⁷

Voor wat betreft lokale beleidsdoeleinden, en dan met name de ontwikkeling van de private huurvoorraad, is een huurregister nodig dat als referentiesysteem kan fungeren waardoor de (prijs-)ontwikkeling van een private huurwoning kan worden 'gevolgd'. Omdat het huurregister dat centraal staat in onze maatvarianten niet als referentie-systeem kan worden gebruikt, kan een private huurwoning niet worden 'gevolgd' en is een huurregister vanuit dit oogpunt niet doeltreffend.

De interviews hebben een eenduidig beeld opgeleverd als het gaat om de wens voor een landelijk huurregister ten behoeve van lokaal woningmarktbeleid. Het meest genoemde doel is bijdrage van het huurregister aan effectieve en efficiënte handhaving in het kader van de Wet Goed Verhuurderschap. Hiervoor is fijnmazig inzicht nodig in met name het huurcontract, de huurprijs en het aantal WWS-punten. Zonder deze data zouden gemeenten ze telkens zelf moeten ophalen bij individuele verhuurders, hetgeen als niet doelmatig wordt gepercipieerd. Verder zal zonder deze data het lokale handhavingsbeleid reactief zijn na meldingen door huurders via het nog in te richten meldpunt. Kortom de uitvoering van de Wet Goed Verhuurderschap staat of valt niet bij de invoering van een huurregister omdat de wet een breed karakter heeft en ook aspecten beslaat als discriminatie en intimidatie.

Het huurregister wordt verder voornamelijk als een aanvullend middel gezien op het bestaande instrumentarium. Vanuit dit oogpunt is ook de verwachting dat het niet direct zal leiden tot kostenbesparing in termen van capaciteit. Het register zal de uitvoering vooral vergemakkelijken. Daar waar kostenbesparing op termijn wel valt te verwachten, is het lastig kwantitatief te schetsen om welk bedrag het gaat gezien verschillende lokale en sub-lokale effecten. Verder is opgemerkt dat een register geen besparing hoeft te betekenen voor iedere gemeente ten opzichte van de huidige situatie omdat niet alle gemeenten nu handhaven.

Ten tweede is genoemd dat het huurregister inzicht kan bieden in het aandeel en de aantallen private huurwoningen (van zowel particuliere als van institutionele beleggers). Hoewel momenteel na schattingen de benodigde cijfers worden verkregen, zijn ze vaak een benadering en betreffen ze het resultaat van enkele bewerkingsslagen die vragen doen rijzen naar de mate van betrouwbaarheid. Dit punt doet zich met name voor in de G-40 gemeenten. Grote steden zouden minder te maken hebben met dit punt omdat ze vaak eigen onderzoek hiernaar verrichten of 'oversampling' doen uit het WoonOnderzoek.

Verder is genoemd dat het register kan bijdragen aan een grotere transparantie over de huurmarkt, hetgeen het maken van efficiënt en gericht beleid rondom de misstanden kan vergroten. Het kan ook helpen bij controle op illegale praktijken, huurprijzen en kwaliteit van woningen.

Alternatieve instrumenten, bijvoorbeeld bestaande basisregistraties, om deze inzichten te verkrijgen zijn niet eerder verkend. De verwachting is wel dat veel data verkregen kan worden via slimme data-koppelingen. Echter dit zal niet alle informatiebehoefte oplossen. Genoemde voorbeelden zijn huurcontracten, de feitelijke huurprijzen, het aantal WWS-punten en afspraken tussen huurder en verhuurder. De mogelijkheid om deze informatie pas te vragen wanneer huurders zich bij de gemeente melden in het nog in te richten meldpunt wordt niet als volwaardig alternatief gezien omdat niet alle huurders aan de bel zullen trekken.

Van de zijde van grote verhuurders is er enerzijds begrip voor de wens om meer inzicht te hebben in de huursector. Echter een instrument als een huurregister heeft een scherpe en goed afgebakende beleidsdoelstelling nodig om de proportionaliteit en administratieve lastendruk te

¹⁸⁷ Zie de concept-wetsteksten Betaalbare Huur zoals ze in het kader van de internetconsultatie (gestart op 27 februari 2023) gepubliceerd zijn. De consultatie liep tot 28 maart 2023 en op het moment van schrijven is nog niet bekend gemaakt of en welke wijzigingen zullen worden doorgevoerd in het wetsvoorstel naar aanleiding van de reacties die via de consultatie zijn binnengekomen. Zie voor meer informatie: <https://www.internetconsultatie.nl/wetbetaalbarehuur/b1>

borgen. Dit begint door eerst goed te verkennen wat er al mogelijk is om basis van bestaande gegevensbronnen en basisregistraties. Zo worden de uitvoeringslasten beperkt en kunnen middelen doelmatig worden besteed. Verder is de variëteit in huursituaties in de loop der jaren groot geworden waardoor de vraag rijst hoe straks bewerkstelligd wordt dat conclusies worden getrokken op basis van de data in het register met inachtneming van de bijbehorende (individuele) context plaatsvindt.

Doelmatigheid

In tabel 6.6 presenteren wij een overzicht van de uitvoeringskosten van de lokale beleidsdoeleinden en de administratieve lasten. Gezien het feit dat doeltreffendheid voor lokale handhaving in het kader van de Wet Goed Verhuurderschap niet kan worden vastgesteld, kan daardoor doelmatigheid ook niet worden vastgesteld. Immers als niet te zeggen is of een instrument bijdraagt aan het beleidsdoel, kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de bijbehorende kosten efficiënt zijn.

Voor wat betreft lokale beleidsdoeleinden (monitoring van private huurvoorraad) is geen sprake van doelmatigheid van het instrument huurregister omdat er geen sprake is van doeltreffendheid. In deze context merken wij op dat alternatieve instrumenten om (een deel van) dezelfde gegevens te verkrijgen niet eerder zijn verkend. Wij denken bijvoorbeeld dat een deel van de benodigde informatie kan worden verkregen door o.a. het maken van nadere afspraken met institutionele beleggers opdat (op complex- of objectniveau) meer inzicht kan worden verkregen in de huurprijsontwikkeling van hun woningen. Vaak sluiten gemeentes grondovereenkomsten met deze partijen af waarin al een en ander is geregeld over grond- en huurprijzen in ruil voor kortingen als woningen in bepaalde segmenten worden verhuurd. Scherpe(re) monitoring van deze grondovereenkomsten kan mogelijk soelaas bieden voor wat betreft inzicht in de huurvoorraad in handen van institutionele beleggers. Nadere verkenning van deze alternatieve instrumenten is aanbevelenswaardig.

Tabel 6.6

Doelmatigheid huurregister voor het in beeld brengen van relevante variabelen voor lokale beleidsdoeleinden met een huurregister ten opzichte van de situatie zonder een huurregister (huidige situatie)

Huidige situatie	Informatie
Uitvoeringskosten G5-gemeente (incl. toezicht en handhaving)	€4.3 miljoen (let op: Gemeente Amsterdam) ¹⁸⁸
Uitvoeringskosten Wet Goed Verhuurderschap ¹⁸⁹	Eenmalige uitvoeringslasten: €9.2 miljoen (G5: 2.3 miljoen, G40: €5 miljoen, kleine gemeenten (299): €1.9 miljoen) Structurele uitvoeringslasten: €9.2 - €12.4 miljoen
Nieuwe situatie (huurregister)	Informatie
Uitvoeringskosten (incl. toezicht en handhaving)	PM
AL totaal aantal woningen (woningbouwcorporatie)	Eerste registratie (eenmalig): €42.954.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €15.831.000,- Bewonerswissel (structureel): €1.670.000,-

¹⁸⁸ Deze kosten zijn enkel bedoeld als indicatie van de mogelijke uitvoeringskosten van een grote gemeente (Amsterdam), gebaseerd op drie relevante categorieën. Hoe de kostenstructuur in de kleinere gemeenten eruit ziet, is niet bekend.

¹⁸⁹ Er zijn mogelijk dubbelingen in de uitvoeringskosten gepresenteerd voor de Gemeente Amsterdam en de Wet Goed Verhuurderschap. Het was niet mogelijk om hiervoor te corrigeren op basis van het onderzoek van SIRA Consulting en de verkregen informatie van Gemeente Amsterdam.

AL totaal aantal woningen (Institutionele beleggers)	Eerste registratie (eenmalig): €3.667.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.379.000,- Bewonerswissel (structureel): €222.000,-
AL totaal aantal woningen (particuliere verhuurders ≤ 2 woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €5.018.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €352.000,- Bewonerswissel (structureel): €248.000,-
AL totaal aantal woningen (particuliere verhuurders ≥ 3 woningen)	Eerste registratie (eenmalig): €4.670.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €1.683.000,- Bewonerswissel (structureel): €318.000,-
AL totaal aantal woningen (overige verhuurders)	Eerste registratie (eenmalig): €7.318.000,- Mutatie lopende huurovereenkomst (structureel): €2.662.000,- Bewonerswissel (structureel): €514.000,-
Neveneffecten:	Grotere transparantie van de huurmarkt voor beleidsmakers (+) Afschrikwekkende werking malafide verhuurders (+)

6.7. Maximale variant

Doeltreffendheid

De maximale variant in dit onderzoek is zo ontworpen dat het alle zes eerdergenoemde gebruikstoepassingen kan bedienen vanuit één integraal en alomvattend huurregister. Oftewel in dit variant staat een huurregister centraal dat bruikbaar is voor alle zes toepassingen: 1) nieuwe box-3, 2) huurtoeslag, 3) Huurcommissie (verhuurderbijdrage en geschillenbeslechting), 4) toezicht en handhaving energielabelplicht en energieprestatie, 5) nationale beleidsdoeleinden en 6) lokale beleidsdoeleinden. Tot dit 'maximale' register hebben alle relevante partijen toegang en alle verhuurders vallen eronder en hebben een registratieplicht. In hoofdstuk 5 is uiteengezet (zie tabel 5.4) welke variabelen een dergelijk huurregister zal omvatten. In de kern komt het neer op de volgende variabelen:

- 14 'need to have' variabelen:
 - 11 need to have variabelen zonder koppeling met bestaande databases
 - 3 need to have variabelen met koppeling met bestaande databases
- 11 'nice to have' variabelen:
 - 8 nice to have variabelen zonder koppeling met bestaande databases
 - 3 nice to have variabelen met koppeling met bestaande databases

Met andere woorden het huurregister omvat in de maximale variant 14 elementen, waarvan de verhuurder 11 dient te registreren. Dit betreft de NAW verhuurder, de geboortedatum, objectafbakening van de verhuurbare eenheid (bv. BAG-ID), type woning (zelfstandig / onzelfstandig), aanvangsdatum van het huurcontract, duur van het contract (bepaald / onbepaald), de kale huurprijs (netto huurprijs), de ontvangen huur (bruto huurprijs), servicekosten en het huurcontract in PDF.

Zelfstandige woonobjecten zitten in de maximale variant in verband met de huurtoeslag en lokale beleidsdoeleinden. Een aandachtspunt voor de uitvoerbaarheid is echter dat hierover in het BAG geen betrouwbare data bestaat. Dit doet vragen rijzen over de mate waarin controle van de

datakwaliteit mogelijk en reëel is. Hetzelfde geldt voor huurcontracten die over *short-stay* gaan of huursituaties van vakantieverhuur.

Voor doeltreffendheid is van belang dat het benodigde inzicht kan worden verkregen dankzij het instrument, dat wil zeggen het huurregister. Een maximaalvariant dat zich leent voor alle zes toepassingen en dat bruikbaar informatie oplevert voor zowel handhavings- als beleidsdoeleinden is per definitie doeltreffend. Dit geldt echter niet voor geschillenbeslechting van de Huurcommissie aangezien daarvoor een 24/7 actueel, juist en volledig register nodig is en momenteel geen aanwijzingen zijn dat een huurregister structureel voor behandelijdswinst zal zorgen.

Doelmatigheid

De uitvoeringskosten van de huidige situatie is de optelsom van de uitvoeringskosten van alle zes toepassingen. Echter omdat deze kwantitatief voorhanden zijn, valt deze optelsom niet te maken. Wel kunnen de administratieve lasten worden berekend in dit maximale variant. In tabel 6.7 staan ze weergegeven en in bijlage E staan de bijbehorende uitwerkingstabellen. Enkel de 'need to have' variabelen zonder koppeling met bestaande databases zijn meegeteld in de berekeningen van de administratieve lasten. De 'nice to have' variabelen zijn in de berekeningen buiten beschouwing gelaten. De totale eenmalige lasten voor alle verhuurders komen uit op circa 77 miljoen euro. De totale structurele lasten voor mutatie lopende huurcontract en mutatie bewonerswissel komen uit op ongeveer 37 miljoen euro per jaar voor alle verhuurders.

Tabel 6.7

Overzicht eenmalige en structurele administratieve lasten (AL) per type verhuurder¹⁹⁰

Administratieve lasten (totaal aantal woningen)	Aantal woningen (2021)	Enmalig	Structureel		
		A. Eerste registratie	B. Mutatie lopend huurcontract	C. Bewoners wissel	D. Totaal (= B + C)
Woningbouwcorporaties	2.295.522	€52.395.000,-	€23.746.000,-	€2.337.000,-	€26.083.000,-
Particuliere verhuurders (natuurlijke personen)	520.192	€11.197.000,-	€3.053.000,-	€844.000,-	€3.897.000,-
Institutionele Beleggers (niet-natuurlijke personen)	200.000	€4.564.000,-	€2.069.000,-	€310.000,-	€2.379.000,-
Overige private verhuurders (niet-natuurlijke personen)	386.065	€9.105.000,-	€3.994.000,-	€719.000,-	€4.713.000,-
Totaal	3.401.779	€77.261.000,-	€32.862.000,-	€4.210.000,-	€37.072.000,-

Meer specifiek hebben wij voor de groep particuliere verhuurders (natuurlijke personen) die in omvang 280.000 verhuurders zijn, de administratieve lasten in tabel 6.8 uitgesplitst per hoeveelheid huurwoningen in bezit. Voor de groep die maximaal één huurwoning bezit, en die in omvang ca. 224.000 verhuurders bedraagt, komen de eenmalige lasten uit op ongeveer 4.5 miljoen euro en de structurele lasten op 742.000 euro per jaar. Zie tabel 6.8 hieronder voor een weergave van deze administratieve lasten.

¹⁹⁰ Omdat er geen onderscheid gemaakt kan worden hoeveel woningen er onder en boven de liberalisatiegrens vallen binnen de groep private verhuurders is er gerekend voor de administratieve lasten met het gemiddelde mutatiepercentage (gemiddelde van boven en onder de liberalisatiegrens zoals gepresenteerd in tabel 5.3).

Tabel 6.8

Overzicht eenmalige en structurele administratieve lasten (AL) per bezit particuliere verhuurder

Administratieve lasten ¹⁹¹ (totaal aantal woningen)	Aantal verhuurders (2019)	Eenmalig	Structureel		
		A. Eerste registratie	B. Mutatie lopend huurcontract	C. Bewoners wissel	D. Totaal (= B + C)
1 woning	224.000	€4.480.000,-	€ 423.000,-	€319.000,-	€742.000,-
2 woningen	28.000	€980.000,-	€106.000,-	€80.000,-	€186.000,-
3-4 woningen	16.800	€1.556.100,-	€618.000,-	€109.000,-	€727.000,-
>5 woningen	11.200	€4.181.000,-	€1.906.000,-	€336.000	€2.242.000
Totaal	280.000	€ 11.197.000,-	€3.053.000,-	€844.000,-	€3.897.000,-

6.8. Risico's en nadelen voor de uitvoerbaarheid van een huurregister voor huurwoningen

Er zijn verschillende praktische en juridische risico's verbonden aan het inrichten en beheren van een huurregister. Hier dient rekening mee te worden gehouden in het ontwerp van het huurregister. Bovendien kunnen deze risico's een negatieve impact hebben op de uitvoerbaarheid, en daarmee op de doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister. Zonder een uitputtend overzicht te geven, schetsen wij in deze paragraaf belangrijke aandachtspunten die we in ons onderzoek hebbenesignaleerd en die een risico kunnen vormen als deze onvoldoende worden geadresseerd.

- **De juistheid, actualiteit en volledigheid van de data.** Dit is een frequent genoemd risico door de geïnterviewde stakeholders. Een huurregister (in de maximale variant) is enkel een effectief middel voor alle zes beleidsdoelstellingen als het een hoog betrouwbaarheidsgehalte heeft (het streven is minimaal 99,5 procent gebaseerd op de betrouwbaarheid van de bestaande basisregistraties), het tot op de minuut *up to date* is en het data van alle verhuurders in Nederland omvat. Eveneens is het van belang dat er een mogelijkheid en/of plicht komt om foutieve data terug te melden. Als dit niet het geval is, is het risico groot om op basis van foutieve informatie (bijvoorbeeld onjuist geregistreerd of verouderde data of onvolledige data) te handelen en/of te handhaven.

De (in omvang en reikwijdte) zes uiteenlopende toepassingen brengen verschillende actualiteitsfrequenties in beeld. Als het huurregister bijvoorbeeld enkel een maatvariant betreft voor correcte belastingheffing is van box-3, dan volstaat een jaarlijkse actualisering voorafgaand aan de periode van de IB-aangifte (1 maart), in plaats van dagelijks. Voor de handhaving van de huurtoeslag volstaat maximaal een maandelijkse actualisatie, bij een lagere frequentie stijgt het risico op terugvorderingen. Voor handhaving op de energielabel en energieprestatie evenals voor nationale en lokale beleidsdoeleinden is een tot op de minuut *up to date* huurregister ook geen noodzakelijk vereiste en kan gekozen worden voor een lagere actualiteitsfrequentie. Voor lokale beleidsdoeleinden daarentegen is wel een zo actueel mogelijk database nodig in verband met het voorgenomen gebruik daarvoor voor handhaving.

¹⁹¹ Voor de administratieve lasten berekening van de particuliere verhuurders (1 tot 2 woningen in bezit) is gebruik gemaakt van de tijdsbestedingstabel van de burger in het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van EZK (2018) (aanne: niet-professionele verhuurder) en voor de administratieve lasten berekening van de particuliere verhuurder (3 of meer woningen in bezit) is gebruik gemaakt van de tijdsbestedingstabel van bedrijven (aanne: professionele verhuurder).

- **Interpretatie van begrippen in het huurregister.** De begrippen die in het huurregister worden gehanteerd, dienen helder te zijn. Zoals uitgewerkt in bijlage A zijn er vele verschillende definities van aspecten van de huurmarkt, die soms niet met elkaar overeenkomen. Als er in de definitie te veel ruimte ontstaat voor eigen interpretatie zullen de gegevens in het huurregister niet vergelijkbaar zijn en kan het huurregister bijvoorbeeld niet als betrouwbare databron dienen. Van belang is helder vast te leggen bij welke definities het huurregister aansluit. Eventuele nieuwe begrippen dienen te worden gedefinieerd.
- **Het onder de radar houden van gesloten huurovereenkomsten na invoering van het huurregister.** Huurder en verhuurder kunnen afspreken met elkaar om het huurcontract niet op te geven. De Wet Goed Verhuurderschap mitigeert dit risico deels, via het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium dat aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld een dwangsom) en de inrichting van een meldpunt per gemeente. Hoe groot dit risico is voor en na mitigatie, en hoe groot het effect van een huurregister is, zal nader moeten worden onderzocht.
- De invoering van een huurregister zal leiden tot **waterbedeffecten**. Enkele voorbeelden:
 - Een toename van huurovereenkomsten die worden gesloten waarbij de tegenprestatie niet het voldoen van een bepaald geldbedrag is, maar een tegenprestatie in natura (bijv. schoonmaken of boodschappen doen).
 - Een ander voorbeeld van een waterbedeffect is wanneer niet alle typen huurwoningen onder de reikwijdte van het huurregister vallen. Ter illustratie:
 - Een verschuiving van verhuur in box 3 naar box 1 als enkel box-3 huurwoningen onder de reikwijdte van het huurregister vallen.
 - Een verschuiving van verhuur door natuurlijke personen naar verhuur door rechtspersonen als enkel natuurlijke personen onder de reikwijdte van het huurregister vallen.

Er dient te worden onderzocht in welke mate deze effecten inderdaad plaatsvinden. Dit is mede afhankelijk van de prikkels voor de verhuurder en huurder om gegevens in een huurregister te registreren en het gekozen handavingsmechanisme.

- **Reikwijdte van het huurregister.** In de huurmarkt zijn vele verschillende specifieke huurvormen, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.3. Voorbeelden zijn mengvormen van verschillende categorieën (bijv. woon- en bedrijfsruimte) of de verhuur van specifieke objecten zoals ligplaatsen. Er moet helder worden vastgelegd of een huurregister in deze specifieke situaties van toepassing is. Als gekozen wordt om mengvormen onder de reikwijdte te laten vallen, dan verdient het de aandacht na te gaan of over de omvang van deze mengvormen betrouwbare data voorhanden is. Anders kan de volledigheid van de data niet worden beoordeeld. Ook moet helder zijn wie duidelijkheid kan geven bij dubieuze gevallen. Anders is het risico op waterbedeffecten (verschuivingen van bezit naar categorieën die zijn uitgezonderd van het huurregister) aanzienlijk.
- **Risico's afbakening reikwijdte huurregister tot enkel box-3.** Voor de toepassing voor box-3 kan onderscheid worden gemaakt tussen particuliere verhuur die kwalificeert als winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden (box-1) en verhuur die kwalificeert als inkomen uit sparen en beleggen (box-3). In jurisprudentie is bepaald dat dit afhangt van het concrete geval: als sprake is van verhuur gericht op het verkrijgen van een hogere waardevermeerdering en een rendement dat hoger is dan bij normaal vermogensbeheer kan worden verwacht, dan is sprake van box-1.¹⁹² Het zuiver verhuren van een woning zonder bijkomstige werkzaamheden, wordt daarentegen gezien als een

¹⁹² Aad Rozendal, Vastgoedexploitatie in de inkomstenbelasting, *Fiscale Thema's*, Navigator 2023 <https://new.navigators.nl/thema/idpass7d8ed89cdb354ff18e5f5d0685bf5439>

belegging waarvan het rendement overwegend buiten de invloedssfeer ligt van een belegger. Een dergelijk verhuur kwalificeert als box-3.¹⁹³

Voor het huurregister is van belang of het wordt beperkt tot verhuur die kwalificeert onder box-3, of ook box 1-verhuur wordt meegenomen. In de uitvraag is de reikwijdte van deze variant van het huurregister beperkt tot verhuur in box-3. Een aandachtspunt is of een dergelijk onderscheid in de praktijk werkbaar is. Het is hierbij de vraag of de verhuurder in staat kan worden geacht om zelf te bepalen of sprake is van al dan niet normaal vermogensbeheer.

Een ander aandachtspunt is de verhuur via een rechtspersoon, in het bijzonder via een stichting administratiekantoor ('STAK'). Deze verhuur kwalificeert niet als particuliere verhuur, omdat de STAK eigenaar is van de huurwoning. Het vermogen van de STAK kan worden gecertificeerd, waarbij de belastingplichtige het certificaat bezit en niet de onderliggende vermogensbestanddelen.¹⁹⁴ Bepaald dient te worden of dergelijke verhuur ook onder de reikwijdte van een huurregister dient te vallen.¹⁹⁵

Mogelijk wordt in het nieuwe box 3-stelsel onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen.¹⁹⁶ De definitie van 'woningen' is nog niet bekend, maar waarschijnlijk wordt aangesloten bij de eerdergenoemde definitie van 'woning' in art. 3.111 Wet IB 2001: "een gebouw, een duurzaam aan een plaats gebonden schip of woonwagen als bedoeld in artikel 1, onder I, van de Wet op de huurtoeslag, of een gedeelte van een gebouw, een schip of een woonwagen, met de daartoe behorende aanhorigheden." Door de opdrachtgever is de toets in dit rapport beperkt tot de verhuur van woningen. Afgewogen dient te worden of helder en scherp is (voor iedereen die straks belast is met de registratietaak) wat een woning precies is.

- **De schijn van volledigheid in het huurregister.** Een risico is dat een huurregister de schijn van volledigheid heeft, waarbij de feitelijke situatie niet overeenkomt met de werkelijkheid in het register. Het risico is aanwezig dat bijvoorbeeld de Huurcommissie een keuze moet maken of het op basis van het huurregister of de aangeleverde documentatie gaat beslissen. Hiervoor is van belang dat er geen verschillen zijn tussen de feitelijke situatie en het beeld uit het register.

De bewijskracht van gegevens in het huurregister dient duidelijk te worden vastgelegd. Er dient dus helder te worden vastgelegd welke informatie leidend is wanneer de feitelijke situatie niet overeen blijkt te komen met de informatie in het huurregister. Het is aannemelijk om de feitelijke situatie in dit geval de voorkeur te geven, als de verhuurder daadwerkelijk kan aantonen dat de informatie in het register onjuist is. Echter dit zal de geloofwaardigheid van het huurregister geen goed doen en zal de administratieve lasten voor de verhuurders hoger doen uitvallen.

- **Privacy en databescherming.** Een datalek is een aanzienlijk risico van een huurregister. Ieder register zal te maken krijgen met pogingen om gevoelige informatie te verkrijgen.

¹⁹³ Een particuliere belegger valt als uitgangspunt onder het box 3-regime omdat hij het onroerende goed als belegging houdt. Het bezit is 'passief', het rendabel maken van vermogen staat voorop. Er is sprake van 'normaal vermogensbeheer'. De opbrengst die de belegger behaalt ligt overwegend buiten de invloedssfeer van de belegger. Het rendement zal dan ook min of meer gelijk zijn aan dat van elk andere willekeurige passieve (box 3-) belegger met vergelijkbaar vermogen. Als echter ter zake van het bezit van vastgoed arbeid wordt verricht, waardoor een hogere opbrengst dan bij beleggen te verwachten is, dan is sprake van meer dan normaal vermogensbeheer en valt de bezitting niet onder box-3 maar box-1. Een exacte grens valt daarbij niet te trekken. Waar het uiteindelijk om gaat is dat het hogere rendement door werkzaamheden te verwachten is. Het hoeft geen fysieke arbeid te zijn, ook meer kwalitatieve vormen van arbeid (deskundigheid, ervaring en relaties, voorkennis) kunnen hierbij een rol spelen. Wel moet er een causaal verband zijn tussen de (kwalitatieve) arbeid en de extra opbrengst ten opzichte van de (passieve) belegger.

¹⁹⁴ Dit certificaat wordt als vermogensrecht in de categorie overige bezittingen belast in box-3. De Belastingdienst is scherp op deze wijze van verhuur waarmee fiscaal voordeel kan worden behaald

¹⁹⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ce7052178cd815830b28b1307b7a9f34332cfe4/pdf>

¹⁹⁶ https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/09/kamerbrief-over-schriftelijk-overleg-en-andere-toezeggingen-toekomstig-box-3-stelsel_p_9

Vooraf moet duidelijk zijn of het ontwikkelde systeem de benodigde veiligheid kan bieden en wie er aansprakelijk is bij incidenten. Andere relevante aspecten om rekening mee te houden is: is er een veilige omgeving voor het delen van data onderling tussen partijen (is er een autorisatiematrix aanwezig?). En hoe gaat de uitvoerder van het huurregister om met data in het huurregister wat mogelijk in de toekomst niet mag worden opgenomen?

- **Doxing.** Een risico dat relateert aan het vorige punt is verder bijvoorbeeld dat met behulp van een huurregister de woonadressen van personen kunnen worden achterhaald, bijvoorbeeld van journalisten, advocaten, slachtoffers van huiselijk geweld en (bedreigde) politici, en online verspreid met het doel te intimideren. Dit wordt 'doxing' genoemd. Het kabinet zegde daarom bijvoorbeeld onlangs toe dat huisadressen in het Kadaster beter afgeschermd zullen worden.¹⁹⁷
- **Digitoegankelijkheid.** De borging van de digitoegankelijkheid (het digitaal toegankelijk zijn van website en applicaties voor alle gebruikersgroepen) van een huurregister is een aandachtspunt.¹⁹⁸ Als particuliere verhuurders toegang krijgen tot het register, moet rekening worden gehouden met een diverse gebruikersgroep. Hierdoor dient afgewogen te worden welke nut en noodzaak offline registratiemogelijkheden hebben.
- **Interpretatie van data in het huurregister voor onderzoeksdoeleinden.** Een huurprijs zegt op zichzelf weinig zonder de context van het verhuurde object en kenmerken daarvan. Denk aan locatie, ligging, type woning (hoekwoning, appartement, gezinswoning), aard van de verhuring (gemeubileerd, gestoffeerd), nadere afspraken tussen huurder en verhuurder. Een risico is dat beleid wordt voorbereid op basis van data zonder de bijbehorende context.
- **Impliciete eisen aan huurcontracten.** Een risico is dat bepaalde gegevens die niet in een huurovereenkomst zijn opgenomen, maar wel door de verhuurder in een huurregister moeten worden geregistreerd. Een huurregister kan zo impliciet bepaalde eisen stellen aan wat een verhuurder en huurder met elkaar moeten afspreken. Zoals genoemd, worden hier op dit moment echter geen eisen aan gesteld. Of dit in de praktijk een probleem zal vormen, is afhankelijk van welke gegevens het betreft en of er mitigerende maatregelen zijn getroffen (bijvoorbeeld mogelijkheid bepaalde gegevens niet in te vullen als deze niet voorhanden zijn).
- **Effecten op markt huurregisters.** In interviews is aangegeven dat verschillende private partijen ook belang kunnen hebben bij een huurregister, zoals banken, makelaars en taxateurs. Bijvoorbeeld, voor banken is een huurregister een potentieel instrument om meer zicht te krijgen op ongeoorloofd verhuur.¹⁹⁹ Er kan door private partijen de mogelijkheid worden benut om een register vorm te geven tegen betaling. Als de overheid ervoor kiest om een huurregister in te richten, kan dit impact hebben op de markt voor huurregisters. Dit is mede afhankelijk van de partijen die toegang krijgen tot het register en de wijze waarop deze toegang is vormgegeven. Er dient te worden onderzocht of inmenging van de overheid gerechtvaardigd is, mede vanuit mededingingsrechtelijk perspectief.
- **Macro-economische implicatie voor de huurmarkt.** Als het huurregister dusdanig is vormgegeven dat verhuurders, huurders of derden de actuele huur van andere woningen of huur van de eigen woning in het verleden kunnen inzien, kan dit ook invloed hebben op de huurmarkt als zodanig. Er dient in dat geval te worden onderzocht of inmenging van de overheid gerechtvaardigd is, mede vanuit mededingingsrechtelijk perspectief.

¹⁹⁷ Zie <https://nos.nl/artikel/2462254-toch-afscherming-huisadressen-in-kadaster-om-bedreiging-te-voorkomen>.

¹⁹⁸ Zie www.digitoegankelijk.nl/.

¹⁹⁹ Verhuur van woningen waar een hypotheek op staat en waarvan de eigenaar zonder dit te melden bij de bank/zonder toestemming de woning verhuurt.

- **Gevolgen voor de rechtspraak.** Een huurregister kan ook impact hebben op juridische geschillen (publiekrechtelijk, privaatrechtelijk of fiscaal). Zo zijn aandachtspunten welke bewijskracht de gegevens in een huurregister hebben, welke verantwoordelijkheid betrokken instanties (bijvoorbeeld de Huurcommissie) hebben ten aanzien van deze gegevens en wie aansprakelijk is bij eventuele schade door bijvoorbeeld onjuist geregistreerde gegevens of een datalek. Desgewenst kan worden vastgelegd voor welke schade de uitvoerende partij aansprakelijk kan worden gesteld.²⁰⁰ Hiervoor is van belang dat nagedacht wordt hoe beroep en bezwaarmogelijkheden over het huurregister eruit komen te zien.
- **Vrij verkeer van diensten en van kapitaal.** Verhuur en huur van woningen is het verrichten of ontvangen van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.²⁰¹ Beperkingen zijn alleen toegestaan wanneer dat noodzakelijk is omwille van het algemeen belang dat met deze beperking wordt gediend en dit middel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en dat het niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken.²⁰² Een huurregister zou kunnen kwalificeren als een beperking, zodat de subsidiariteit en proportionaliteit getoetst moeten worden. Mogelijk is een notificatie bij de Europese Commissie noodzakelijk. Er kan ook sprake zijn van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal, omdat grensoverschrijdende investeringen door een huurregister zouden kunnen worden ontmoedigd. Dit risico dient ook nader getoetst te worden.²⁰³
- **Eigendomsrecht.** Een huurregister kan mogelijk inbreuk maken op het fundamenteel recht op ongestoord genot van eigendom, bijvoorbeeld indien registratie in een register voorwaarde is voor de verhuurder om huurinkomsten te innen. Als sprake is van een dergelijke inbreuk, moet nader worden getoetst of deze gerechtvaardigd is.²⁰⁴
- **Administratieve lasten voor de registrerende partij.** Het invoeren van het huurregister zal leiden tot een toename van de administratieve lasten voor de registrerende partij. Dit is een nadeel van het huurregister. Voor het creëren van draagvlak voor het huurregister is het van belang om een zorgvuldige communicatie over de inzet van het huurregister op te stellen en uit te leggen waarom een verhuurder wordt verplicht te registreren (en mogelijk een andere type verhuurder niet) en hoe de handhaving op de registratieplicht eruit komt te zien. Goede voorlichting is een belangrijke randvoorwaarde.
- **Lasten van de uitvoerende partij.** De efficiencywinst die wordt beoogd met een register kan weer verloren gaan door de (operationele) kosten van opzet en beheer van een register. Het is van belang om vooraf te onderzoeken of de uitvoerende partij voldoende in staat is om tegen bepaalde kosten het register nu en in de toekomst uit te voeren op een volledige, actuele en juiste wijze.
- **Buitenlandse (ver)huurders.** Een aandachtspunt is of en hoe er bij de inrichting van het huurregister rekening wordt gehouden met buitenlandse huurders en verhuurders die de Nederlandse taal niet machtig zijn of die samen hebben afgesproken de huur in andere valuta te voldoen dan in euro. Het register dient hier rekening mee te houden incl. aansluiting op actuele wisselkoersen.

²⁰⁰ In de Kadasterwet is bijvoorbeeld in artikel 117 vastgelegd voor welke schade de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers aansprakelijk is.

²⁰¹ Artikel 4 lid 1 Richtlijn 2006/123/EG (*Dienstenrichtlijn*).

²⁰² Artikel 15 lid 1 en 3 Richtlijn 2006/123/EG (*Dienstenrichtlijn*).

²⁰³ Zie MvT Wet betaalbare huur (2023), p. 44. Vergelijk ook HvJ EU 1 oktober 2009, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593; par. 6.2.2 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

²⁰⁴ Art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Hierin is onder meer bepaald dat een Staat het recht heeft om "die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. Zie ook MvT Wet betaalbare huur (2023), p. 38-43 en par. 6.2.1 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, Handreiking eigendomsrecht onder het EVRM.

7. Nationale en internationale vergelijking

In dit hoofdstuk worden voorbeelden van relevante Nederlandse basisregistraties en twee internationale voorbeelden van huurregisters uitgewerkt. De Nederlandse voorbeelden bieden inzicht in bijvoorbeeld kwaliteitsnormen, achterliggende kosten en de doorlooptijd tot het moment van de in gebruikname. Van de internationale voorbeelden uit België en Malta wordt onder andere het doel en de wijze van functionering besproken. Verder beantwoordt dit hoofdstuk drie deelvragen:

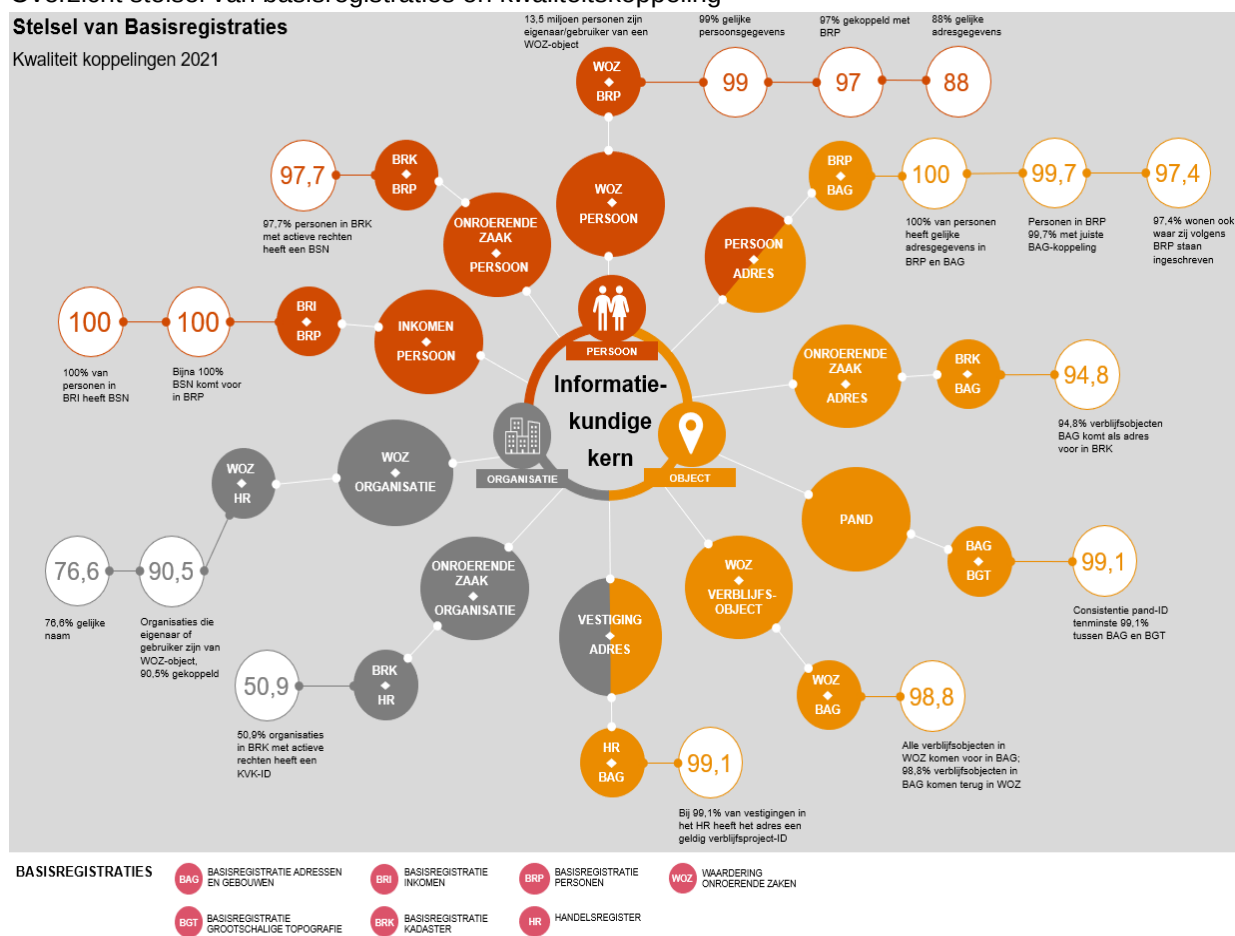
- Hoeveel gaat de invoering, het beheer en het toezicht kosten nu en in de toekomst? (deelvraag 7)
- Wat is de verwachte doorlooptijd met betrekking tot het in gebruik nemen van een huurregister? (deelvraag 10)
- Zijn er voorbeelden van huurregisters bekend in omliggende landen? (deelvraag 12)

7.1. Nederlandse registraties

Bij het ontwerpen van het huurregister kan inspiratie worden geput uit verschillende (basis-) registraties die behoren tot het stelsel van Basisregistraties in Nederland (figuur 7.1). Immers, de voor het huurregister benodigde betrouwbaarheid lijkt in belangrijke mate op de normen die momenteel al gelden voor verschillende basisregistraties met een geo-component.

Figuur 7.1

Overzicht stelsel van basisregistraties en kwaliteitskoppeling



Bron: Digitale overheid - Basisregistraties.

We lichten hierna drie basisregistraties met een geo-component nader toe. Dat wil zeggen basisregistraties die gegevens bevatten met een locatie-component.

Voorbeeld 1: Basisregistratie Adressen en gebouwen

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bestaat in januari 2021 uit ruim 10,4 miljoen panden en 9,4 miljoen adressen. Drie indicatoren laten zien dat gegevens voor 99,99% (norm is 100%) administratief juist zijn. Gegevens zijn in 97,59% binnen 4 werkdagen na brondocumentdatum geregistreerd (norm: 98% binnen 4 werkdagen). In 2020 zijn 3,8 miljoen mutaties verwerkt.

Tabel 7.1

Overzicht aantal objecten, mutaties en kwaliteitsnorm BAG (2020/2021)

	Hoeveelheid objecten	Hoeveelheid mutaties	Kwaliteitsnorm	Realisatie kwaliteitsnorm
BAG	- Panden: 10.4 mln. - Adressen: 9.4 mln.	3.8 mln.	- 100% administratief juiste gegevens - 98% van gegevens is binnen 4 dagen na brondocumentdatum geregistreerd	99,99% 97,59%

Bron: Kwaliteitsinformatie Stelsel van Basisregistraties (2021).

Voorbeeld 2: Basisregistratie WOZ

De Basisregistratie WOZ (WOZ) kende een aanlooptijd van circa 10 jaar (kader 7.1). Er staan ongeveer 9 miljoen WOZ-objecten en hun eigenaren en gebruikers. Alle WOZ-objecten krijgen een jaarlijkse WOZ-beschikking voor de Onroerende Zaken Belasting. In 2020 is eind februari 96,9% van de WOZ-waarden voor het betreffende kalenderjaar geregistreerd (norm: 95%). De WOZ-waarde voor woningen is bij aanvang 98,9% juist. Na bezwaar worden 1,1% van de WOZ-waarden aangepast. Voor niet-woningen is 97,4% bij aanvang juist bepaald en wordt 2,6% gecorrigeerd.

Tabel 7.2

Overzicht aantal objecten, mutaties en kwaliteitsnorm WOZ-loket (2020/2021)

	Hoeveelheid objecten	Hoeveelheid mutaties	Kwaliteitsnorm	Realisatie kwaliteitsnorm
WOZ-loket	Ca. 9 mln. objecten incl. eigenaren en gebruikers	- Ca. 9 mln. WOZ-beschikkingen per jaar - 1,1% van de WOZ-waarden worden aangepast na bezwaar	- 95% van WOZ-waarden van betreffende jaar is geregistreerd - WOZ-waarde woningen is bij aanvang 98.9% juist	96.9%

Bron: Kwaliteitsinformatie Stelsel van Basisregistraties (2021).

Voorbeeld 3: Basisregistratie Kadaster

De Basisregistratie Kadaster (BRK) verwerkt 99,9% van de aangeboden stukken binnen 6 werkdagen (norm: 100%). De gegevens uit de akte over de rechthebbende en het recht is voor

99,7% volledig en juist (norm: 99,5%). Het inmeten van de grenzen en vaststellen van de oppervlaktes is in 98,1% verlopen volgens de specificaties (norm: 100%).

Tabel 7.3

Overzicht aantal objecten, mutaties en kwaliteitsnorm BRK (2020/2021)

	Hoeveelheid objecten	Hoeveelheid mutaties	Kwaliteitsnorm	Realisatie kwaliteitsnorm
BRK	Ca. 9 mln. ²⁰⁵	2021: 536.200 akten en 544.900 hypotheekstukken (samen ongeveer 1.08 mln.)	- 100% van aangeboden stukken is binnen 6 werkdagen verwerkt - 99,9% van gegevens uit akte over rechthebbende is volledig en juist - 100% van ingemeten grenzen en vastgestelde oppervlaktes verloopt cf. de specificaties	99,9% 99,7% 98.1%

Bron: Kwaliteitsinformatie Stelsel van Basisregistraties (2021), Jaarverslag Kadaster (2021).

Kader 7.1 – Doorlooptijd register

Het WOZ-register kende een aanlooptijd van ongeveer tien jaar. De aanlooptijd is sterk afhankelijk van de mate waarin kan worden aangesloten bij bestaande (basis)registraties. Als dit lukt, kan de doorlooptijd tot in gebruik name mogelijk worden verkort tot ongeveer vijf of zes jaar. Uit de interviews is gebleken dat omstreeks 2028 tot 2030 een haalbaar moment van invoering lijkt van het huurregister. Zo biedt een invoering omstreeks 2028 bijvoorbeeld de mogelijkheid om verhuurders tijdig te kunnen wijzen op de (Europese) wetgeving voor energielabel en energieprestatie die naar verwachting per 2030 ingaat. Een invoering in 2028 vraagt echter om een strak georganiseerd ontwerpproces zonder tegenslagen. Of er kan gekozen worden voor een getrapte invoer (op basis van welke beleidsdoeleinden wenselijk als eerste gediend moeten worden) en daarna worden uitgebreid naar de wenselijke omvang.

7.1.1. Kosten basisregistraties met een geo-component

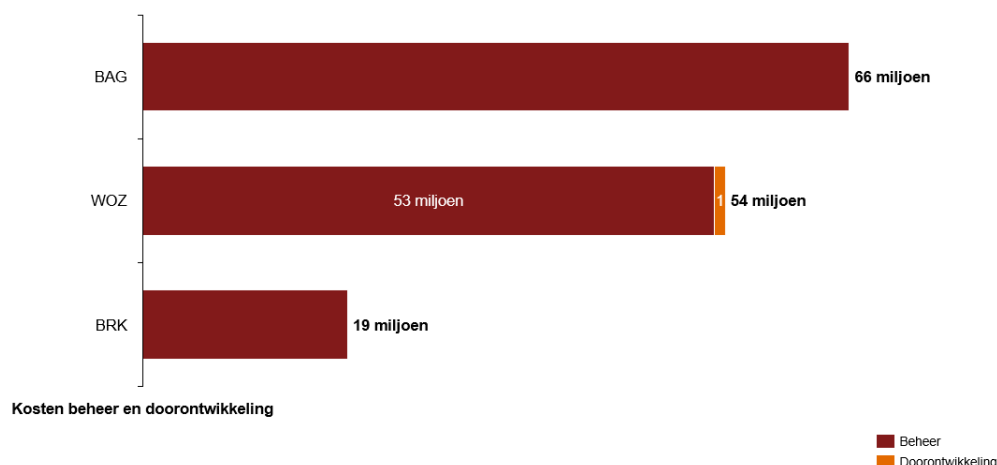
Het is niet makkelijk de kosten van basisregistraties te achterhalen. Een lopende verkenning door het ministerie van BZK dat wij hebben verkregen in het kader van dit onderzoek geeft een globaal beeld van de kosten van de basisregistraties BAG, WOZ en BRK over het jaar 2021.

Het voorlopige onderzoek van BZK laat zien dat de kosten van de BAG op jaarbasis 66 miljoen euro bedraagt, voor de WOZ 53 miljoen en voor het BRK 19 miljoen. De kosten vallen onder de categorie 'beheer'. Alleen bij het WOZ-register is bekend dat er ook kosten zijn gemaakt voor doorontwikkeling (1 miljoen). Op basis van eigen ervaring en gebaseerd op inzichten uit verschillende interviews kan benadrukt worden dat het overgrote deel van de kosten zal bestaan uit investeringen die noodzakelijk zijn voor enerzijds beheer en anderzijds voor controle, toezicht en handhaving op de datakwaliteit. Als een op te richten huurregister aansluit bij al bestaande IT-infrastructuur van bestaande basisregistraties, kunnen de kosten in theorie minder hoog uitvallen.

²⁰⁵ Geen aantal bekend. Naar inschatting minimaal overeenkomstig met het aantal objecten in het WOZ-loket.

Figuur 7.2

Voorbeelden kosten beheer en doorontwikkeling BAG, WOZ en BRK (data over 2021).



Bron: Ministerie van BZK, 2022.

Registratie in het BAG en WOZ-register is gratis. Registratie van een akte in het Kadaster kost €78,50 voor KIK-hypotheekakten²⁰⁶ en €137,50 voor geen KIK-hypotheekakten (2023).

7.2. Het huurregister van België

Registratie van het huurcontract is verplicht op basis van het Fiscaal Wetboek Registratie-, hypotheek- en griffierechten in België. De digitale toepassing MyRent voor online registratie is na anderhalf jaar van ontwikkeling in gebruik genomen in 2007.²⁰⁷ Naast online versturing van het huurcontract via MyRent, kan het ook per post. De verhuurder dient het contract binnen twee maanden gratis te registreren, wat ook kan worden gedaan door de huurder of externe partij (bijvoorbeeld een makelaar, vriend of familielid). Jaarlijks vindt verwerking van ca. 240.000 huurcontracten plaats. Zowel een huurcontract uitsluitend bestemd voor bewoning als een huurcontract niet uitsluitend bestemd voor bewoning valt onder de reikwijdte van het huurregister.

Het Belgisch huurregister wordt gebruikt als 'opslagplaats' voor huurcontracten. Het doel van het register is het bieden van rechtszekerheid aan de huurder en verhuurder. Indien registratie van het huurcontract niet wordt voldaan, kan de huurder zonder strafclausule (3 maanden doorbetaling van huur) de huur direct opzeggen en zijn borg terugkrijgen. Aan de andere kant kan een huurder zich niet verzetten tegen uitzetting door een nieuwe eigenaar (in geval van verkoop). In het geval van een geschil beschikt de federale rechter met het huurregister over de essentiële elementen van het contract én het bijbehorende huurcontract. Met andere woorden in België wordt de registratieplichtige vanuit een idee van prikkelwerking gestimuleerd om gegevens aan te leveren (de huurder ten behoeve van huurbescherming en de verhuurder voor tijdige aankondiging van huuropzegging).

Wanneer in MyRent wordt ingelogd met e-ID (vergelijkbaar met DigiD in Nederland), kan de optie 'uw contract aanbieden' worden gekozen. Vervolgens dienen de elementen die zijn gepresenteerd in tabel 7.4 te worden ingevuld. Als dit is gelukt, wordt ook gevraagd het huurcontract te *uploaden*. Dit huurcontract moet tenminste de verplichte elementen in tabel 7.4 bevatten, inclusief de handtekening van de huurder en verhuurder.

²⁰⁶ Een KIK-hypotheekakte kan via de notaris geautomatiseerd aan worden geleverd bij het Kadaster. Dit verlaagt de kosten voor registratie ten opzichte van geen KIK-hypotheekakten. Zie Tarievenregeling Kadaster (2023).

²⁰⁷ <https://financien.belgium.be/nl/E-services/MyRent>

Tabel 7.4

Overzicht gevraagde elementen contractregistratie huurregister België (* = verplicht invullen)

Categorie	Gegevens
Gegevens verhuurder	• Particulier of onderneming; • Voor- en achternaam*; • Geboorteplaats en geboortedatum*; • Nationaliteit*; • Postcode en gemeente*; • Straat en huisnummer*; • Gegevens appartement (indien nodig); • Lasthebber (ja of nee).
Gegevens huurder	• Particulier of onderneming; • Voor- en achternaam*; • Geboorteplaats en -datum*; • Nationaliteit*; • Staat/provincie*; • Postcode en gemeente*; • Straat*; • Lasthebber (ja of nee); • Borgsteller (ja of nee). <i>Het is mogelijk om een extra huurder toe te voegen</i>
Gegevens goed	• Postcode* / NIS / Gemeente*; • Residentie / Buurtschap; • Straat*; • Huisnummer* / Bis / Bus / Verdieping; • Appartement nummer; • Oppervlakte (ha – a – ca); • Oppervlakte (m²); • Aantal kamers; • Type woning (huis, appartement, kantoor); • Buiteninrichting (tuin, terras, zwembad); • Diverse (garage/parkeerplaats, wasplaats/berging, kelder); • Extra opmerkingen; • Kadastrale gegevens goed.
Gegevens contract	• Type contract*; • Bestemming van het goed*; • Datum huur (aanvang* – einde); • Duur huurcontract; • Huur (bedrag) * / Periodiciteit*; • Servicekosten* / Periodiciteit*; • Onroerende voorheffing ten laste van de huurder; • Datum ondertekening contract*; • Aanvullende opmerkingen.

Bron: <https://financien.belgium.be/nl/E-services/MyRent/Demo>

Er wordt geen check verricht of de ingevulde data in lijn zijn met het huurcontract en er wordt niet actief gehandhaafd. Jaarlijks vindt in beperkte mate steekproefsgewijs controle plaats van een aantal registraties. Het huurcontract is enkel toegankelijk voor de verhuurder en huurder, lokale overheden hebben (nog) geen toegang tot het huurregister voor beleidsdoeleinden. Ook wordt het huurregister niet gebruikt als referentiesysteem (huurders en/of overheden kunnen eerdere

huren van dezelfde huurwoning niet opzoeken) of als bron van contra-informatie voor bijvoorbeeld belastingheffing. Ook is niet bekend of alle huurcontracten in België geregistreerd zijn.

In het interview met FOD Financiën (Belgische uitvoerder van het huurregister) zijn enkele risico's en/of problematische situaties naar voren gebracht die zich hebben gemanifesteerd in België:

- Problematiek met het inlezen van het huurcontract (indien onleesbaar geschreven);
- De koppeling van het huurcontract in het huurregister aan een verkeerde huurder. In het geval de huurder denkt dat het contract niet geregistreerd staat en niet rekening hoeft te houden met een opzegtermijn, zal de verhuurder (waar het contract wel staat geregistreerd) logischerwijs aangeven dat dit wel het geval is. De overheid wordt in dit geval aansprakelijk gesteld en zal waar nodig tot een schikking moeten komen.
- De gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Een veel terugkerende feedback is dat het invullen van de gegevens een te langdurig proces is. Het invullen van de gegevens in de huidige vorm in België duurt gemiddeld 10 tot 15 minuten.²⁰⁸
- Het 'afmelden' van een huurcontract, bijvoorbeeld bij de verkoop van een huurwoning, is niet mogelijk. Hierdoor blijven alle huurcontracten in het register opgeslagen. Dit heeft tot klachten geleid. Bovendien zorgt het in geval van opvraging voor veel uitzoekwerk welk contract het meest actuele contract betreft.

7.3. Het huurregister van Malta

Op relatief kleine schaal is sinds 1 januari 2020 op Malta het registreren van een huurcontract verplicht voor private verhuurders volgens de *Private Residential Lease Act*. Het register richt zich enkel op woningen. Het huurregister van Malta, beheerd door de *Housing Authority*, omvat 37.976 actieve en 23.576 inactieve huurcontracten op 31 december 2021.²⁰⁹ Het huurregister is opgezet voor meer transparantie van de huurmarkt omdat er een beperkt zicht was op het huurprijsbeleid van huurders. In het oprichtingsjaar was registratie verplicht van alle huurcontracten getekend vanaf 1 juni 1995 en niet aflopend in 2020.

Registratie van een huurcontract is verplicht op Malta binnen tien dagen na ingang van het huurcontract. Het huurcontract dient online te worden geregistreerd.²¹⁰ Echter, is het ook mogelijk om een afspraak in te plannen en het gezamenlijk online in te vullen. De registratiekosten zijn 10 euro per contractregistratie en 120 euro als het contract later dan tien dagen wordt geregistreerd. De kosten van vernieuwing van het huurcontract bedragen 5 euro, tenzij er staat aangegeven in het huurcontract dat het jaarlijks wordt vernieuwd.

Het invullen van het huurcontract duurt gemiddeld 10 minuten. Wanneer een contract wordt geregistreerd voor de eerste keer kan de persoon die het huurcontract registreert (verhuurder, huurder, makelaar, gevolmachtigd persoon of een andere partij) een account aanmaken waarin het de NAW-, identificatie- en contactgegevens invult. Vervolgens kan er in het systeem een nieuw huurcontract worden aangemaakt, die de elementen uitvraagt zoals in tabel 7.5 gepresenteerd. Na het invullen van de gegevens, wordt er een bevestiging verstuurd van het aanleveren van de gegevens, gevolgd door acceptatie of weigering van het huurcontract. In geval van weigering kan de partij opnieuw inloggen en de aangegeven feedback verwerken voor een nieuw verzoek tot acceptatie.

²⁰⁸ Dit is niet gelijk aan de aangehouden tijdsduur in de AL-berekening (H6). Dit betreft namelijk enkel het invullen van het register en niet alle zaken eromheen (zoals het verzamelen van informatie of het stellen van een hulpvraag).

²⁰⁹ Data is verkregen van de Malta Residential Rental Study (2022) die jaarlijks wordt gepubliceerd op basis van de data in het huurregister.

²¹⁰ Het huurcontract dient online te worden geregistreerd op de website www.rentregistration.gov.mt

Tabel 7.5

Overzicht gevraagde elementen contractregistratie huurregister Malta

Categorie	Gegevens
Details woning	• Onderverhuur (ja of nee); • Type woning (bv. in geval van flat wordt ook het blok en flatnummer gevraagd); • Huisnummer, entree, straat, postcode, plaats; • Slaapkamers; • Bewoners; • Oppervlakte.
Verhuurgegevens	• Registrerende partij (keuze uit: verhuurder, huurder, makelaar, gevolmachtigd persoon, andere partij); • Type huurcontract; • Jaarlijkse vernieuwing huurcontract (ja of nee); • Aanvangsdatum huurcontract; • Verloopdatum huurcontract; • Frequentie van betaling; • Huurbedrag; • Borg; • Ondertekend huurcontract in PDF; • Ondertekend contract inventaris; • Overige relevante documentatie.
Details verhuurders	• Type verhuurder; • NAW-gegevens; • Identificatie gegevens; • Contactgegevens. <i>De mogelijkheid bestaat om meer dan 1 verhuurder toe te voegen.</i>
Details huurder	• NAW-gegevens; • Identificatie gegevens; • Contactgegevens. <i>De mogelijkheid bestaat om meer dan 1 huurder toe te voegen.</i>
Details of gevolmachtigde	• NAW-gegevens; • Identificatie gegevens; • Contactgegevens; • Volmacht (volgens een algemeen template).

Bron: <https://rentregistration.mt/create-and-terminate-a-registration/>

In totaal ontving de *Housing Authority* in het eerste jaar, waarin 30.483 contracten werden geregistreerd, 28.471 telefoonoproepen.²¹¹ Voor registratie van het huurcontract kan een *template* worden gedownload op de website. Als dit *template* niet passend is, moet er een algemeen document worden ingevuld die ook kan worden uitgelezen door het systeem.

In geval van vernieuwing van het huurcontract dient er opnieuw te worden ingelogd in het systeem. Vervolgens kan er bij het huurcontract onder het overzicht vernieuwingen worden geklikt op 'vernieuw'. De registrator wordt dan gevraagd om de nieuwe einddatum en jaarlijkse huurprijs op te geven. In geval er voorafgaand is aangegeven dat het contract niet vernieuwbaar was, dient ook een verklaring van verlenging te worden geüpload. Hier zijn kosten ter grootte van 5 euro aan

²¹¹ Malta Residential Rental Study (2020).

verbonden. Tot slot kan de registrator ook aangeven dat een contract wordt beëindigd, waarbij de registrator een verklaring van beëindiging moet uploaden. Voor het opgeven van onjuiste informatie staat in Malta een boete 2.500 tot 10.000 euro. Als een verhuurde woningen niet wordt doorgegeven, kan dit aangegeven worden op de website. Hier staat een boete van 5.000 euro op.

7.4. Inzichten op basis van nationale en internationale voorbeelden

Het huurregister van België lijkt qua uitvoering en beheer geen geschikte referentie voor Nederland. Het register kan worden getypeerd als een 'opslagplaats' voor huurcontracten. Doel van het Belgische huurregister is het bieden van bescherming voor de huurder en verhuurder. In Nederland heeft het huurregister andere doeleinden en is een borging van (een zeer hoog gehalte van) juistheid, actualiteit en volledigheid noodzakelijk omdat het register ook voor handhavingsdoeleinden zal worden gebruikt. De juistheid, actualiteit en volledigheid worden in België in de huidige situatie niet gecontroleerd.

Ook het huurregister van Malta is vanwege de beperkte schaal en andersoortige beleidsdoelen geen geschikte referentie.

8. Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport levert een gemengd beeld op van de bevindingen rondom doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument huurregister. In sommige gevallen wordt dit veroorzaakt door een *mismatch* tussen de probleemstelling (uitvoeringsknelpunten) en de voorgestelde oplossing (huurregister). Ook zijn zes gebruikstoepassingen getoetst die qua omvang en reikwijdte behoorlijk variëren en niet altijd even relevant zijn voor alle verhuurders waardoor een register dat alle genoemde toepassingen moet bedienen en dus zowel voor beleidsvorming als voor handhaving zal worden gebruikt, per definitie een neerwaarts impact heeft op de doelmatigheidstoetsing.

Wat daarentegen wel naar voren komt is een gedeelde opvatting over het ontbrekende inzicht in de (vrije) huursector in Nederland. Hierdoor leeft een brede wens om een huurregister voor huurwoningen te hebben. Echter de betrokken stakeholders hebben uiteenlopende wensen en beelden bij hoe een huurregister eruit moet komen te zien en welke variabelen daarin urgent, nodig of handig zijn om te hebben. Ook beoogt het huurregister zes verschillende en deels ongelijksoortige problemen te adresseren onder één algemene noemer. Dat deze, naar hun aard verschillende, problemen zich lenen voor een grotendeels gezamenlijke aanpak via één instrument is niet ondenkbaar, maar moet wel adequaat worden gemotiveerd aan de hand van onder andere een scherpe doeldefinitie

Om alle wensen te accommoderen van alle betrokken stakeholders, kan proportionaliteit en lastendruk voor verhuurders onder druk komen te staan. Zeker gezien de variëteit die gaandejaren is ontstaan in huursituaties, huurcontracten, verhuurde objecten, type en locatie van woningen, huurafspraken, huurvoorwaarden en profielen van verhuurders. Dit maakt waarschijnlijk dat het optuigen van een volledig, actueel en juist register met kwaliteitsnormen die vergelijkbaar zijn met die van basisregistraties een uitdaging kan zijn. De kwaliteit van het register is bovendien afhankelijk van vele verhuurders waarvan het aannemelijk is dat het overgrote deel geen professionele partij is en dus geen data- of register-ervaring heeft. Verder is niet van alle categorieën bijzondere woonsituaties momenteel (betrouwbare) data beschikbaar. Dit doet de vraag rijzen hoe er straks gecontroleerd kan worden op datakwaliteit. Dit aspect is van belang omdat de overheid het register ook wil kunnen inzetten in handhavingssituaties.

De uiteenlopende wensen en beelden van de betrokken stakeholders tekenen een afruil tussen integraliteit en bruikbaarheid enerzijds en regeldruk anderzijds. Het is immers (technisch) mogelijk om een uitgebreid centraal database te ontwerpen waarin verschillende benodigde variabelen verplicht en tijdig moeten worden geregistreerd door verhuurders. De verhuurders die dit nalaten, kunnen in theorie dan beboet cq. vervolgd worden²¹² Dit dient de integraliteit en bruikbaarheid van het register. Echter het moet goed worden afgewogen tegen de regeldruk en uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt. Ter illustratie. Het is denkbaar dat de beleidskeuze zal zijn om mutaties in lopende of nieuwe contracten binnen enkele weken na de mutatie te registreren in het register. Dit omdat het in een (nog) korter tijdsbestek niet realistisch is en als zodanig moeilijk kan worden verlangd van verhuurders. Echter dit betekent dat gedurende deze periode het register een beeld weergeeft dat niet in alle gevallen juist, volledig en actueel is. Deze afruil dient in het vervolgproces goed te worden afgewogen.

In de politiek-bestuurlijke afweging die plaats moet vinden, dienen ook de genoemde risico's betrokken te worden zoals schijn van volledigheid, data-lek en de data-afhankelijkheid van niet-professionele partijen. Met dat laatste bedoelen we dat afgezet tegen bijvoorbeeld het (bestaande) register voor koopwoningen, BRK, waarbij notarissen gegevens uit de koopaktes doorgeven aan het Kadaster, wordt het huurregister straks afhankelijk van data die door verhuurders moet worden geregistreerd. Los van de grote verhuurders zoals corporaties en institutionele beleggers of omvangrijke particuliere verhuurders, zijn particuliere verhuurders

²¹² Er bestaat inmiddels ook software die documenten zoals huurcontracten e.d. kan uitlezen.

doorgaans geen professionele partijen die net zoals notarissen zijn gereguleerd en onder het tuchtrecht staan. 80% van de particuliere verhuurders (= 224.000 verhuurders) bezit immers één woning. Een gevolg hiervan kan zijn dat de ingevoerde informatie niet (automatisch) voor waarheid kan worden aangenomen maar er in de regel eerst een check op moet komen vanuit oogpunt van betrouwbaarheid. Dit zal kostenverhogend werken. Gerelateerd aan dit punt en gezien de informatiebehoefte in relatie tot de beschikbare data lijkt de reikwijdte van het huurregister inhoudelijk het meest opportuun als het particuliere verhuurders betreft. Het overgrote deel van de leemte in de benodigde informatie betreft namelijk deze groep verhuurders. Dat is de groep verhuurders exclusief woningbouwcorporaties en institutionele beleggers. Als overwegingen zoals acceptatie en draagvlak van het huurregister maar ook integraliteit een doorslaggevende rol spelen in de politiek-bestuurlijke afweging, dan kan overwogen worden om alle verhuurders in Nederland met de registratieplicht te belasten. Dit zal vermoedelijk een neerwaarts impact hebben op de doelmatigheidstoetsing aangezien een huurregister zoals getoetst in dit rapport niet in dezelfde mate relevant is voor alle verhuurders.

Voordat besloten wordt wel of niet een huurregister te doen oprichten, bevelen wij eerst enkele vervolgonderzoeken aan om het beeld compleet te maken en de resterende noodzakelijke inzichten te verzamelen. Betrokkenheid van huurders en huurdersorganisaties is in het vervolg ook van belang. Immers een huurregister betekent simpelweg dat van ongeveer de helft van de Nederlanders relevante gegevens in een centraal database in komt te staan. De aanbevolen vervolgonderzoeken zien toe op aanvullende gebruikstoepassingen en op verdere verkenning van alternatieve instrumenten om de benodigde data-inzichten te verkrijgen waarbij zoveel als mogelijk aangesloten wordt bij bestaande basisregistraties.

Ten eerste is een vervolgonderzoek nodig naar het gebruik van een huurregister tegen witwassen en ondermijning. Omdat commercieel vastgoed hierbij een rol kan spelen, dient het vervolgonderzoek ook daarop toegespitst te worden. Ook bevelen wij een vervolgonderzoek aan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een huurregister wanneer de beleidsvoornemens rondom de minimale energieprestatie en Wet Betaalbare Huur definitief zijn uitgewerkt. Verder adviseren wij een vervolgonderzoek te doen als de uitgesproken ambitie door het kabinet om de toeslagen af te schaffen verder staat in het wetgevingsproces waardoor duidelijk is hoe de voorgenomen geautomatiseerde processen die de toekomstige inkomensondersteuning mogelijk gaan maken, eruit moeten zien. Tot slot verdient het aanbeveling om de administratieve lasten opnieuw te berekenen als besloten wordt een huurregister op te zetten en de vormgeving daarvan bekend is.

A. Gegevens in het huurregister

Gegeven	Definities/toelichting	Persoonsgegevens
<u>Verhuurder</u>		
Naam	Als de verhuurder een persoon is, kan worden aangesloten bij de basisregistratie personen (BRP). De BRP is geregeld in de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) en de onderliggende regeling BRP en besluit BRP. Op basis van een combinatie van naam en geboortedatum of een Burgerservicenummer (BSN) kan de BRP worden bevraagd. Het BSN-nummer is een nummer dat aan een natuurlijk persoon is toegekend.²¹³ Als de verhuurder een rechtspersoon is, kan worden aangesloten bij de registratie in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK). Het RSIN-nummer is een nummer dat de KvK, op grond van art. 10 en art. 12 Handelsregisterwet, aan een <i>rechtspersoon of samenwerkingsverband</i> heeft toegekend. Het KvK-nummer is een nummer dat de KvK, op grond van art. 9 Handelsregisterwet, aan een <i>onderneming</i> heeft toegekend.²¹⁴ Van de verhuurder kan ook het woonadres (particulier) of statutaire zetel of vestigingsadres (rechtspersoon) worden opgenomen, eventueel vanuit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).²¹⁵	Dit zijn persoonsgegevens. Voor de verwerking ervan gelden bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.
Geboortedatum		
BSN, RSIN of KvK-nummer		
Adres		
<u>Huurder</u>		
Naam	Zie bovenstaande toelichting bij verhuurder.	Dit zijn persoonsgegevens. Voor de verwerking ervan gelden bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.
Geboortedatum		
BSN, RSIN of KvK-nummer		
Nationaliteit	Desgewenst kunnen gegevens over de nationaliteit van de huurder worden verkregen vanuit de BRP. ²¹⁶	Dit is een persoonsgegeven. Voor de verwerking ervan gelden bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2. De context van de verwerking kan er bovendien toe leiden dat de nationaliteit aangemerkt kan worden als bijzonder persoonsgegeven (als gegeven over ras of etnische afkomst). ²¹⁷

²¹³ Zie Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

²¹⁴ Vergelijk KvK, *De nummers van het handelsregister*, februari 2021.

²¹⁵ Zie Wet BAG, Regeling BAG en Besluit BAG.

²¹⁶ Er staan gegevens over een vreemde nationaliteit opgenomen in de BRP naast gegevens over het Nederlandschap of het feit dat de betrokkene als Nederlander wordt behandeld, zie art. 2.7 lid 1 sub 5 Wet BRP.

²¹⁷ Autoriteit Persoonsgegevens, Belastingdienst/Toeslagen De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag, p. 35-36.

Inkomen en vermogen huishouden	In een huurregister kunnen ook het inkomen en vermogen van het huishouden van de huurder worden opgenomen ten behoeve van de huurtoeslag. Het gaat hier om het gezamenlijk verzamelinkomen. Dit is de som van de relevante individuele verzamelinkomens van de leden van het huishouden, die bestaat uit de som van het belastbaar inkomen in box 1, 2 en 3. Het vermogen is afgeleid van box-3 en wijkt af van de toepassing voor de inkomstenbelasting. Voor de huurtoeslag behoren in principe alle medebewoners van de hoofdhuurder tot het huishouden, behalve bijvoorbeeld onderhuurders. ²¹⁸	Dit zijn persoonsgegevens. Voor de verwerking gelden bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.
Verhuurde woning		
Straatnaam, huisnummer, postcode, en/of woonplaats	Aan panden, verblijfsobjecten, standplaatsen of ligplaatsen wordt door gemeenten een adres gekoppeld en geregistreerd in de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). ²¹⁹	Dit zijn op zichzelf geen persoonsgegevens. Als ze echter met andere wel tot de persoon herleidbare gegevens worden gekoppeld (bijvoorbeeld naam (ver)huurder), kunnen het indirecte persoonsgegevens zijn. Voor de verwerking gelden dan bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2. ²²⁰
BAG-id's	In de BAG opgenomen unieke identificatienummers voor bijvoorbeeld een pand, verblijfsobject, adres, openbare ruimte of woonplaats. ²²¹	
Kadastraal identificatienummer	Het uniek identificerend administratienummer van een kadastraal object, oftewel een goed dat geregistreerd moet worden bij het Kadaster in een basisregistratie, zoals de Basisregistratie Kadaster (BRK). ²²² De objecten uit de BAG zijn om verschillende redenen niet altijd goed gekoppeld aan de objecten uit de BRK. ²²³	
WOZ-objectnummer	Het uniek identificerend administratienummer van een WOZ-object, oftewel een object in de zin van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ). Dit object kan overigens afwijken van de BAG of BRK. ²²⁴	
Type woning (bijv. zelfstandig/on-zelfstandig, kaal/gestoffeerd/gemeubileerd, etc.)	In paragraaf 3.1.2 worden verschillende categorieën huurobjecten gedefinieerd. Het type woning kan desgewenst worden geregistreerd, voor de verschillende definities zie par. 3.1.2.	
Puntenverdeling Woningwaarderingssysteem ('WWS'), evt. incl. bewijsstukken	Het aantal punten op basis van het Woningwaarderingssysteem (WWS). Met dit aantal punten wordt bepaald of een woning in de vrije sector valt (liberalisatiegrens) en wat de maximale huurprijs is van sociale huurwoningen. Er zijn verschillende puntenstelsels voor zelfstandige woningen, onzelfstandige woningen en woonwagens en woonwagenstandplaatsen. Indicatoren zijn onder meer	

²¹⁸ IBO Toeslagen deel 1, p. 23

²¹⁹ Zie de Wet BAG en onderliggende regelgeving.

²²⁰ Wat betreft het energielabel als persoonsgegevens, zie Kamerstukken II 2021-2022, 30 196, nr. 792, p.1.

²²¹ Zie de Praktijkhandleiding BAG, <https://imbag.github.io/praktijkhandleiding/>.

²²² Zie de Kadasterwet.

²²³ Vergelijk https://labs.kadaster.nl/cases/kwaliteit_BAG_BRK_koppeling en www.amsterdam.nl/stelselpedia/brk-index/artikelen-brk/relatietherapie-bag/.

²²⁴ Van de objectafbakening voor de WOZ kunnen ook de gemeentelijke objectafbakening voor de baatbelasting, de forensenbelasting, de rioolheffing, de watersysteemheffing en zuiveringsheffing, afwijken. Zie VNG, *Handleiding Uniformering objectafbakening gemeentelijke belastingen*, september 2019.

	de woonoppervlakte, duurzaamheid en kwantiteit en kwaliteit van de voorzieningen. ²²⁵ Het aantal punten kan worden vastgesteld door de huurder of verhuurder zelf ²²⁶ , door een externe partij of door de Huurcommissie. Eventueel kan aan ook het bewijsstuk voor het aantal punten worden geregistreerd. ²²⁷	
Oppervlakte	De oppervlakte van de woning, zoals bedoeld in NEN 2580 (een eenduidige en objectieve norm voor oppervlaktebepaling, gangbaar in de vastgoedsector). ²²⁸ Desgewenst kunnen ook de meetcertificaten (conform NTA 2581) worden geregistreerd. ²²⁹	
Energielabel en overige gegevens t.a.v. energieprestaties	Bij de verkoop en verhuur van gebouwen en bepaalde andere objecten is het beschikbaar stellen van een geldig energielabel aan de koper c.q. huurder verplicht, dat de energiezuinigheid van het object weergeeft. ²³⁰	
Reden/aanleiding mutatie	In een huurregister kan in het geval van een mutatie (bijv. verhoging huurprijs) de reden of aanleiding hiervoor worden uitgevraagd, bijv. inflatie, renovatie of harmonisatie.	
Huurovereenkomst		
Duur huurcontract (einddatum of onbepaald)	De Wet Doorstroming Huurmarkt die sinds 1 juli 2016 in werking is getreden, heeft de mogelijkheden voor de tijdelijke verhuur van woningen uitgebreid. ²³¹ Voor een zelfstandige woning is de duur van een tijdelijk huurcontract maximaal twee jaar. ²³² Voor sociale huurwoningen van toegelaten instellingen is het gebruik van een tijdelijk huurcontract slechts in een beperkt aantal situaties toegestaan, bijvoorbeeld kort verblijf in verband met studie of werk, tijdelijk verblijf in verband met een renovatie (wisselwoning), een tweede kans woning of begeleid wonen of een aantoonbaar urgente huisvestingsbehoefte (zoals een woningzoekende uit een maatschappelijke opvang). ²³³ Een huur voor bepaalde tijd aangegaan, eindigt in principe wanneer die tijd is verstreken. ²³⁴ Als de huurder het gebruik van het verhuurde behoudt, kan een huurovereenkomst stilzwijgend worden verlengd. ²³⁵ In	Dit zijn op zichzelf geen persoonsgegevens. Als ze echter met andere wel tot de persoon herleidbare gegevens worden gekoppeld (bijvoorbeeld naam (ver)huurder), kunnen het indirecte persoonsgegevens zijn. Voor de verwerking gelden dan bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.

²²⁵ Zie Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte en Besluit huurprijzen woonruimte. In de Wet betaalbare huur (in internetconsultatie per 27 februari 2023) wordt voorgesteld om verhuurders te verplichten om de puntentelling en de daarbij horende maximale huurprijs in een bijlage bij het huurcontract op te nemen.

²²⁶ Bijvoorbeeld met de huurprijscheck van de Huurcommissie (www.huurcommissie.nl/huurders/sociale-huurwoning/maximale-huurprijs-berekenen) of de rekentool die in ontwikkeling is door BZK in het kader van het Convenant Transparantie Aanvangshuren (Reactie van Vastgoed Belang op vragen van PWC inzake het voornemen tot het opzetten van een landelijk Huurregister [BRi 020223]).

²²⁷ Overigens wordt ook in de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap (t.a.v. gemeentelijke vergunningsvoorwaarden) en de voorgestelde Wet eerlijke huur (t.a.v. maximale huurprijs geliberaliseerde sector) aangesloten bij het WWS.

²²⁸ Zie art. 1 Bouwbesluit.

²²⁹ Zie www.nen.nl/en/bouw/beheer-en-onderhoud/oppervlaktebepaling.

²³⁰ Zie Besluit energieprestatie gebouwen, Besluit energieprestatie gebouwen; Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen, oftewel de Energy Performance of Buildings Directive ('EPBD', geamendeerd in 2018 en 2019). Zie ook de voorgestelde herziening van de EPBD (COM(2021) 802 final), met name art. 19 t.a.v. de vereisten aan openbare nationale databanken.

²³¹ Vergelijk ook 2700.223 | Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015.

²³² Zie art. 7:271 lid 1 BW.

²³³ Zie art. 22a Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 jo. art. 47a Woningwet.

²³⁴ Zie art. 7:228 BW.

²³⁵ Zie art. 7:230 BW.

	het geval van woonruimte gelden bepaalde voorwaarden bij de beëindiging van een overeenkomst voor bepaalde tijd. ²³⁶	
Ingangsdatum huurovereenkomst	De datum waarop de huur ingaat is de peildatum of de huurprijs van een zelfstandige woonruimte onder de liberalisatiegrens valt (zie art. 7:247 e.v. BW).	
Aanvangshuurprijs	De huurprijs bij ingang van de huur, die onder meer benodigd is om te bepalen of de huurprijs van een zelfstandige woonruimte onder de liberalisatiegrens valt (zie art. 7:247 e.v. BW).	
Totale huur (totale inkomsten uit de verhuur)	De totale inkomsten van de verhuurder in relatie tot de huurder, oftewel de totale betalingsverplichtingen van de huurder jegens de verhuurder. Het gaat hier in principe om de rekenhuur, vermeerderd met eventuele vergoedingen voor nutsvoorzieningen, overige servicekosten en eventuele huur van roerende zaken. ²³⁷	
Rekenhuur, bruto huur (ontvangen huur)	De huurprijs plus een viertal subsidiabele servicekosten: a. kosten voor het in bedrijf zijn van lift-, ventilatie-, hydrofoor- en alarminstallaties, en van verlichting van door de huurder met anderen gemeenschappelijk gebruikte ruimten, met een maximum van € 12 per maand; b. schoonmaakkosten van de lift en andere gemeenschappelijke ruimten, met een maximum van € 12 per maand; c. de kosten voor de diensten van een huismeester, met een maximum van € 12 per maand; d. kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten, met een maximum van € 12 per maand.²³⁸ Bij deze zogenaamde 'rekenhuur' wordt aangesloten voor de berekening van de huurtoeslag.	
Netto huur (kale huur)	Het bedrag dat de verhuurder van de bruto huur overhoudt nadat hiervan de kosten zijn afgetrokken die rechtstreeks met de verhuur van de onroerende zaak samenhangen. In het kader van box 3 wordt onderscheid gemaakt tussen kosten die door elke eigenaar worden betaald ongeacht of de onroerende zaak wordt verhuurd, en kosten die rechtstreeks met de huur samenhangen. Aangezien slechts de kosten die rechtstreeks samenhangen met de huur kunnen worden afgetrokken, wijkt het begrip netto huur in dit kader af van het in de taxatiewereld gebruikelijke begrip netto huur waarbij alle kosten worden afgetrokken die door de eigenaar worden betaald. Te denken valt in dit kader aan verzekeringskosten en OZB-heffing. ²³⁹	

²³⁶ Zie art. 7:271 BW e.v.

²³⁷ MinFin - 221122 Gedachtevorming bruto netto huurinkomsten - schone versie.

²³⁸ Art. 5 Wet op de huurtoeslag; IBO Toeslagen Deel 1, p. 25; MinFin - 221122 Gedachtevorming bruto netto huurinkomsten - schone versie; BZK, *Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021*, p. 95.

²³⁹ MinFin - 221122 Gedachtevorming bruto netto huurinkomsten - schone versie

Huurprijs	De prijs die verschuldigd is voor het enkele gebruik van de ruimte (zie art. 7:237 lid 2 BW m.b.t. woonruimte).	
Servicekosten (bij woonruimte)	De vergoeding voor overige zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte (art. 7:237 lid 3 BW). De servicekosten mogen niet meer bedragen dan de daadwerkelijke kosten, er kan een voorschotbedrag worden gerekend (zie art. 7:259 BW). In het Besluit Servicekosten is geregeld welke zaken en diensten in elk geval kunnen kwalificeren als servicekosten. Dit zijn zaken en diensten in relatie tot: • Warmtevoorzieningen; • Elektriciteit, gas en water; • Roerende zaken; • Kleine herstellingen; • Huisvuil; • Huismeester; • Signaallevering; • Elektronische apparatuur; • Verzekeringen; • Gemeenschappelijke ruimten; • Administratiekosten.²⁴⁰	
Huurcontract (PDF)	Desgewenst kan een afschrift van de huurovereenkomst worden geregistreerd in het huurregister (bijv. in PDF-vorm). Een aandachtspunt is dat op basis van huidig recht ook mondelinge huurovereenkomsten geldig zijn. Een alternatief is om de schriftelijke vastlegging van een overeenkomst op grond van de Wgv te registreren (zie par. 4.3.1).	Aandachtspunt is dat in een huurcontract bepaalde persoonsgegevens kunnen zijn opgenomen. Er kan zelfs sprake zijn van gegevens die bijvoorbeeld iets zeggen over iemands ras, godsdienst of gezondheid, waarmee sprake is van bijzondere persoonsgegevens. Voor de verwerking gelden bepaalde randvoorwaarden (zie par. 5.2.2). Het is onwaarschijnlijk dat voldoende waarborgen kunnen worden getroffen om alle persoonsgegevens te (laten) verwijderen voorafgaand aan verwerking.
Incentives/ nadere afspraken tussen verhuurder en huurder	Ook nadere afspraken tussen de verhuurder en huurder kunnen worden geregistreerd, om nader inzicht te krijgen in de wederzijdse verplichtingen. Het gaat hier bijvoorbeeld om incentives (bijv. huurvrije periodes, tekengeld) of aanvullende diensten of voorwaarden.	Dit zijn op zichzelf geen persoonsgegevens. Als ze echter met andere wel tot de persoon herleidbare gegevens worden gekoppeld (bijvoorbeeld naam (ver)huurder), kunnen het indirecte persoonsgegevens zijn. Voor de verwerking
Gemeentelijke verhuurvergunning	Als een gemeentelijke verhuurdersvergunning vereist is, kan deze vergunning of een verwijzing daarnaar worden geregistreerd. ²⁴¹	

²⁴⁰ MinFin - 221122 Gedachtevorming bruto netto huurinkomsten - schone versie

²⁴¹ Zie de Wet Goed Verhuurderschap.

		gelden dan bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.
(Digitale) handtekening huurder en verhuurder	Het register kan een (digitale) handtekening van de verhuurder en/of huurder bevatten, bijvoorbeeld via DigiD of eHerkenning.	Dit zijn persoonsgegevens. Voor de verwerking gelden bepaalde randvoorwaarden, zie par. 5.2.2.

B. Afkortingenlijst

Afkorting	Omschrijving
AL	Administratieve lasten
ARK	Algemene Rekenkamer
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Aw	Autoriteit woningcorporaties
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
BSN	Burger Servicenummer
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DT	Dienst Toeslagen (DG Toeslagen)
EPBD	Europese richtlijn energieprestatie gebouwen
HGU	Huurgegevensuitwisseling
HR	Handelsregister van de Kamer van Koophandel
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IVBN	Institutionele Vastgoed Beleggers Nederland
KvK	Kamer van Koophandel
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RSIN	Rechtspersonen Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer
RvO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SEA	Strategische Evaluatie Agenda

STAK	Stichting administratiekantoor
UBO	Ultimate Beneficial Owners
VIA	Vooraf Ingevulde Aangifte
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
Wdo	Wet digitale overheid
Wgv	Wet Goed Verhuurderschap
Woo	Wet open overheid
WOZ	Wet Onroerende Zaken
WWS	Woningwaarderingstelsel

C. Literatuur

Anna Berlee, *Openbare persoonsgegevens*, Open Universiteit 2022 (oratie)

Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juni 2021, Advies over het concept voor wijziging Handelsregisterbesluit 2008, z2021-02750

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021, juni 2022

Ministerie van Economische Zaken, Handboek Meting Regeldrukkosten, 2018

IBO Toeslagen deel 1

Kadaster, Haalbaarheidsonderzoek informatiesysteem winkelhuren

Kamer van Koophandel, De nummers van het handelsregister, februari 2021

H.J. Rossel & A.H.T. Heisterkamp, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel II. Huur*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Praktijkhandleiding BAG, <https://imbag.github.io/praktijkhandleiding/>.

VNG, Handleiding Uniformering objectafbakening gemeentelijke belastingen, september 2019

D. Overzicht van interviews

In de periode tussen 23 januari en 20 maart 2023 hebben we 20 interviews gevoerd met de onderstaande stakeholders. Het interview met de lagere overheden betrof een gecombineerd vraaggesprek.

Uitvoering	Belangen-organisaties	Rijksoverheid	Lagere overheden	Academici	Financiële sector	Europese overheden
Belastingdienst (Vastgoed-kenniscentrum)	AEDES	Ministerie van Financiën (directie Algemene Fiscale Politiek en directie AFEP)	Gemeente Amsterdam	Prof. J. Conijn	ABN AMRO	Belgische ministerie van Financiën (FOD)
Belastingdienst (Uitvoerings- en Handhavingsbeleid en Fiscaal Juridische Zaken)	Vastgoed Belang	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (directie wonen)	Gemeente Rotterdam			
DG Toeslagen	IVBN	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (directie bouwen en energie)				
Kadaster	VNG					
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)						
CBS						
Huurcommissie						
Kamer van Koophandel						
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO)						

E. Overzicht tijdsduur administratieve lasten berekeningen

Tabel E1a

Particuliere verhuurder met 1 of 2 woningen (natuurlijk persoon, niet-professioneel) (eerste keer registratie)²⁴², gele vakjes zijn de gebruikte tijdsindicaties voor de berekeningen van de administratieve lasten.

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling	Licht	Matig	Intensief
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	2	5	20
<i>Structureel (per woning)</i>			
 Verzamelen en bewerken van informatie (bv. opzoeken bewijsstukken, inscannen informatie)	1	3	20
 Invullen register (eerste keer)	2	5	25
 Correspondentie opstellen (hulpvraag stellen)	3	5	13
 Uploaden van documentatie aan autoriteiten in antwoord op vragen	2	5	15
 Informatie of gegevens verzenden naar bevoegde autoriteiten	1	2	5
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	1	3	6
 Eenmalige administratieve lasten (in tijd per woning)	20 minuten		
Structurele administratieve lasten (in tijd per verhuurder)	60 minuten		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.E – Tijdsbestedingstabel burgers).

²⁴² Maximale variant inclusief inscannen huurcontract in PDF. In de variant zonder inscannen huurcontract vervalt de optie 'uploaden van documentatie aan autoriteiten in antwoord op vragen'.

Tabel E1b

Particuliere verhuurder met 1 of 2 woningen (natuurlijk persoon, niet-professioneel) (mutatie lopende huurovereenkomst)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Licht	Matig	Intensief
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	2	5	20
<i>Structureel (per woning)</i>			
 Verzamelen en bewerken van informatie (bv. opzoeken bewijsstukken, inscannen informatie)	1	3	20
 Invullen register (mutatie lopende overeenkomst)	2	5	25
 Correspondentie opstellen (hulpvraag stellen)	3	5	13
 Uploaden van documentatie aan autoriteiten in antwoord op vragen	2	5	15
 Informatie of gegevens verzenden naar bevoegde autoriteiten	1	2	5
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	1	3	6
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	7 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€1,75,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.E – Tijdsbestedingstabel burgers).

Tabel E1c

Particuliere verhuurder met 1 of 2 woningen (natuurlijk persoon, niet-professioneel)
(bewonerswissel)²⁴³

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Licht	Matig	Intensief
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	2	5	20
<i>Structureel (per woning)</i>			
 Verzamelen en bewerken van informatie (bv. opzoeken bewijsstukken, inscannen informatie)	1	3	20
 Invullen register (bewonerswissel)	2	5	25
 Correspondentie opstellen (hulpvraag stellen)	3	5	13
 Uploaden van documentatie aan autoriteiten in antwoord op vragen	2	5	15
 Informatie of gegevens verzenden naar bevoegde autoriteiten	1	2	5
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	1	3	6
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	38 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€9,50,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.E – Tijdsbestedingstabel burgers).

²⁴³ Maximale variant inclusief inscannen huurcontract in PDF. In de variant zonder inscannen huurcontract vervalt de optie 'uploaden van documentatie aan autoriteiten in antwoord op vragen'.

Tabel E2a

Particuliere verhuurder met 3 of meer woningen (natuurlijke persoon, professioneel) en overige private verhuurders (niet-natuurlijk persoon, professioneel) (eerste keer registratie per woning)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Structureel (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (eerste keer)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits ²⁴⁴	2	30	240
 Eenmalige AL (in tijd per woning)	15 minuten		
Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	35 minuten		
Incidentiele AL (in tijd per verhuurder)	2 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€22,75,-		
Incidentele AL (in € per woning)	€1,30,-		
Eenmalige AL (in € per verhuurder)	€9,75,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

²⁴⁴ Geldt enkel voor overige private verhuurders, niet voor de particuliere verhuurder met 3 of meer woningen.

Tabel E2b

Particuliere verhuurder met 3 of meer woningen (natuurlijk persoon, professioneel) en overige private verhuurders (niet-natuurlijk persoon, professioneel) (mutatie lopende huurovereenkomst)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Herhaaldelijk (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (mutatie lopende contract)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits	2	30	240
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	15 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€9,75,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

Tabel E2c

Particuliere verhuurder met 3 of meer woningen (natuurlijk persoon, professioneel) en overige private verhuurders (niet-natuurlijk persoon, professioneel) (bewonerswissel)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Herhaaldelijk (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (bewonerswissel)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits ²⁴⁵	2	30	240
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	19 minuten		
Incidentele AL (in tijd per woning)	2 minuten		
€ Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€12,35,-		
Incidentele AL (in € per woning)	€1,30,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

²⁴⁵ Geldt enkel voor overige private verhuurders, niet voor de particuliere verhuurder met 3 of meer woningen.

Tabel E3a

Woningbouwcorporaties en institutionele beleggers (niet-natuurlijk personen) (eerste keer registratie per woning)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Herhaaldelijk (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (eerste keer)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits	2	30	240
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	35 minuten		
Incidentele AL (in tijd bij 5% van de woningen)	2 minuten		
Eenmalige AL (in tijd per verhuurder)	120 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€22,75,-		
Incidentele AL (in € bij 5% van de woningen)	€1,30		
Eenmalige AL (in € per verhuurder)	€78,00,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

Tabel E3b

Woningbouwcorporaties en institutionele beleggers (niet-natuurlijk personen) (mutatie lopende huurovereenkomst)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Herhaaldelijk (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (mutatie lopende contract)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits	2	30	240
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	15 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€9,75,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

Tabel E3c

Woningbouwcorporaties en institutionele beleggers (niet-natuurlijk personen) (bewonerswissel)

Gemiddelde tijdsbesteding in minuten (per woning)			
Standaardhandeling (grijze vakken zijn buiten beschouwing gelaten)	Eenvoudig	Matig	Complex
<i>Eenmalig (per verhuurder)</i>			
 Kennisneming / zich op de hoogte stellen van de verplichting	3	15	120
<i>Herhaaldelijk (per woning)</i>			
 Gegevens verkrijgen	3	15	120
 Invullen register (bewonerswissel)	3	7	30
 Uitvoeren van berekeningen	3	20	120
 Input controleren	1	5	45
 Corrigeren van fouten	2	10	60
 Data versturen	1	2	10
 Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten	2	5	15
<i>In vijf procent van de gevallen (per woning)</i>			
 Controle / inspecties / audits	2	30	240
 Herhaaldelijke AL (in tijd per woning)	19 minuten		
Incidentele AL (in tijd bij 5% van de woningen)	2 minuten		
 Herhaaldelijke AL (in € per woning)	€12,35,-		
Incidentele AL (in € bij 5% van de woningen)	€1,30,-		

Bron: Ministerie van EZK (2017) - Handboek Meting Regeldrukkosten (bijlage IV.F – Tijdsbestedingstabel bedrijven).

F. Registratie bij bewonerswissel en mutatie lopende huurovereenkomst

Tabel F – Overzicht benodigde variabelen bij bewonerswissel en mutatie lopende huurovereenkomst

Variant	Bewonerswissel	Mutatie lopende huurovereenkomst
Box-3	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), aanvangsdatum huurcontract, duur huurcontract (einddatum of onbepaald), bruto huur (ontvangen huur) en servicekosten Variabelen te registreren: 4²⁴⁶	Bruto huur (ontvangen huur) en servicekosten. Variabelen te registreren: 2
Huurtoeslag	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), aanvangsdatum huurcontract, duur huurcontract (einddatum of onbepaald), netto huurprijs (kale huur), servicekosten en type woning I (zelfstandig of onzelfstandig) Variabelen te registreren: 5	Netto huur (kale huur) en servicekosten. Variabelen te registreren: 2
Huurcommissie	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), aanvangsdatum huurcontract, netto huurprijs (kale huur), en servicekosten Variabelen te registreren: 3	Netto huur (kale huur) en servicekosten. Variabelen te registreren: 2
Energielabel/prestatie	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), aanvangsdatum huurcontract en energielabel (K) Variabelen te registreren: 1	Energielabel (K) Variabelen te registreren: 0
Nationale beleidsdoeleinden	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), duur huurcontract (einddatum of onbepaald), netto huurprijs (kale huur) en servicekosten Variabelen te registreren: 3	Netto huur (kale huur) en servicekosten. Variabelen te registreren: 2
Lokale beleidsdoeleinden	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), duur huurcontract (einddatum of onbepaald), netto huurprijs (kale huur),	Netto huur (kale huur) en servicekosten. Variabelen te registreren: 2

²⁴⁶ Variabelen met een (K) kunnen worden verkregen door een koppeling met een bestaande (basis)registratie en hoeven niet te worden geregistreerd. Daarom zijn deze variabelen niet meegenomen in de AL-calculatie voor de verhuurders.

	servicekosten, type woning I (zelfstandig of onzelfstandig) en huurcontract (PDF)	
	Variabelen te registreren: 5	
Maximale variant	NAW hoofdhuurder (K), geboortedatum hoofdhuurder (K), aanvangsdatum huurcontract, duur huurcontract (einddatum of onbepaald), netto huurprijs (kale huur), bruto huurprijs (ontvangen huur), servicekosten, type woning I (zelfstandig of onzelfstandig), huurcontract (PDF) en energielabel (K)	Bruto huur (ontvangen huur), netto huur (kale huur), servicekosten en energielabel (K).
		Variabelen te registreren: 3
	Variabelen te registreren: 7	