

Vergaderjaar 2024–2025

36 648

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en enkele andere wetten in verband met de modernisering van het systeem van servicekosten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Een betaalbare huurwoning in Nederland is de afgelopen jaren voor veel mensen steeds minder vanzelfsprekend geworden. Steeds vaker worden prijzen gevraagd die niet in verhouding staan tot de aangeboden woning. De huidige krapte op de woningmarkt kan leiden tot knellende situaties. Hierdoor is de positie van de huurder verzwakt. Het voorkomen van excessen – in welke vorm dan ook – is een belangrijk onderdeel van het huurrecht, maar de bestaande huur(prijs)bescherming blijkt niet in alle gevallen soelaas te bieden. Hierop is door de regering geïntervenieerd middels de Wet goed verhuurderschap, de Wet maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten en de Wet betaalbare huur. Als onderdeel van deze bredere aanpak wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de regels rond servicekosten voor huurwoningen te herzien.

De wet- en regelgeving met betrekking tot servicekosten is in de kern helder, maar in praktijk blijkt dat het huidige instrumentarium onvoldoende is om oneigenlijk gebruik van servicekosten te voorkomen. Doel van de herziening is om ervoor te zorgen dat de huurder beter wordt beschermd tegen verhuurders die ten onrechte servicekosten in rekening brengen of servicekosten rekenen die geen relatie hebben met de daadwerkelijk gemaakte kosten. Voorts is het doel om meer duidelijkheid te verschaffen over hetgeen als servicekosten kan worden gerekend en daarmee het aantal geschillen terug te brengen en de handhaving door gemeenten te vereenvoudigen. Kern van deze herziening is dat een limitatieve lijst met categorieën van servicekosten in het Besluit servicekosten (algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb)) zal worden vastgesteld. Om dat te kunnen bereiken dient met onderhavig wetsvoorstel het Burgerlijk Wetboek te worden gewijzigd. Ook het uitgangspunt dat de servicekosten daadwerkelijk gemaakte kosten zijn die tevens een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn, wordt meer expliciet tot uitdrukking gebracht in het Burgerlijk Wetboek. Voorts wordt een delegatiegrondslag

voorgesteld op grond waarvan het mogelijk is om in een ministeriële regeling regels te stellen over de wijze van berekening en de maximale hoogte van de servicekosten. Verder krijgt de Huurcommissie de bevoegdheid om uitspraak te doen over het voorschot van alle servicekosten voor huurders in het gereguleerde huursegment.¹ In de huidige situatie kan alleen het voorschot aan nutsvoorzieningen met een individuele meter worden getoetst door de Huurcommissie en kunnen de (overige) servicekosten alleen na de eindafrekening aan de Huurcommissie worden voorgelegd. Tot slot worden de mogelijkheden om een collectief geschil bij de Huurcommissie aanhangig te maken versoepeld en worden nog enkele andere (technische) verbeteringen aan de werkwijze waarop de Huurcommissie zaken behandelt doorgevoerd.² Naast dat met deze wijzigingen het risico op onterecht doorberekende of onredelijk hoge servicekosten wordt teruggedrongen, is tevens de verwachting dat de toepassingspraktijk en de handhaving rond servicekosten wordt vereenvoudigd.

2. Aanleiding en achtergrond problematiek

De regering heeft zich de afgelopen periode ingezet voor het versterken van de rechten van huurders middels diverse maatregelen. De hier voorgestelde herziening van het systeem van servicekosten bij huurwoningen sluit hier op aan. In voorbereiding op dit wetvoorstel is gesproken met zowel huurdersverenigingen zoals Stichting!Woon en de Woonbond als met verhuurdersorganisaties, zoals IVBN, Vastgoed Belang en Aedes over het onderwerp servicekosten. Daarnaast zijn hierover gesprekken gevoerd met gemeenten en de Huurcommissie. Het onderwerp servicekosten heeft ook aandacht van de Tweede Kamer. De motie -Grinwis/Beckerman³ heeft de regering verzocht om tot een scherpere afbakening van servicekosten te komen en om te bezien of en hoe de mogelijkheid om als huurder bepaalde voorzieningen niet af te nemen, kan worden gereguleerd. Met het amendement -Beckerman/Grinwis⁴ is in de Wet goed verhuurderschap tevens opgenomen dat een verhuurder geen oneigenlijk gebruik mag maken van de servicekosten. Daarmee hebben gemeenten sinds 1 juli 2023 een handhavende taak richting verhuurders ten aanzien van de servicekosten. Op de verschillende elementen van de problematiek rond servicekosten die in de voorbereiding naar voren is gekomen en waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing verwacht te bieden, wordt in het onderstaande ingegaan.

Ten eerste kwamen uit de gevoerde gesprekken ter voorbereiding vanuit met name huurdersorganisaties en huurteams van gemeenten signalen naar voren over onterecht doorberekende en daarmee te hoge servicekosten. Zo zijn er bijvoorbeeld de gevallen waarin aanvullende zaken als een bioscoop of fitnesszaal tot de servicekosten worden gerekend, waar dit volgens de geldende kaders geen onderdeel van de servicekosten kan zijn omdat gemeenschappelijke ruimten samen met andere onroerende aanhorigheden onderdeel horen te zijn van de (kale) huurprijs. Andere voorbeelden hebben betrekking op aanvullende diensten, waarbij huurders alleen een huurovereenkomst kunnen aangaan indien tegelijkertijd een «community-overeenkomst» of een fitnessabonnement met de verhuurder wordt afgesloten.

¹ Als gevolg van de Wet betaalbare huur kunnen alle huurders naar de Huurcommissie om (een voorschot aan) servicekosten te laten toetsen. Voor gereguleerde huurcontracten kon dit reeds. Huurders in het midden- en vrije segment kunnen servicekosten-geschillen aan de Huurcommissie voorleggen indien het huurcontract is afgesloten ná 1 juli 2024.

² Dit mede naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Beckerman (Kamerstukken II 2023/24, 36 511, nr. 16).

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 130, nr. 39.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 130, nr. 21.

Ten tweede heeft de ervaren problematiek betrekking op het intensieve proces om (excessieve) servicekosten juridisch te laten toetsen. In een geval van onterecht doorberekende of onredelijk hoge servicekosten moet een huurder een gang naar de Huurcommissie of de rechter maken. Doorgaans gebeurt dit pas nadat een jaarafrekening door de verhuurder is aangeleverd. Daardoor ziet het oordeel van de Huurcommissie of de rechter altijd op een kalenderjaar in het verleden. Huurdersorganisaties geven aan dat zij anno 2023 nog bezig waren met geschillen over 2018 of 2019. Indien de verhuurder door de Huurcommissie of rechter in het ongelijk wordt gesteld, voorziet een uitspraak enkel in het achteraf corrigeren van te veel betaalde servicekosten voor het betreffende kalenderjaar. Indien een verhuurder het jaar erop opnieuw (vergelijkbare) overtredingen begaat, moet de huurder opnieuw een zaak starten.

Ten derde kwam uit gesprekken met huurdersorganisaties naar voren dat de problematiek ook deels te maken heeft met het gebrek aan duidelijkheid wat betreft de wet- en regelgeving omtrent servicekosten. Dit signaal kwam ook naar voren uit gesprekken met brancheverenigingen die verhuurders als leden hebben; ook voor verhuurders bestaan er de zogeheten grijze gebieden en zijn de regels over servicekosten regelmatig onduidelijk. Deze onduidelijkheid uit zich onder meer in verzoeken bij de Huurcommissie en rechterlijke uitspraken waarbij onduidelijkheid over de definitie van servicekosten en wat redelijk is de boventoon voert. Indien de (ver)huurder een procedure met betrekking tot de servicekosten start, toetst de Huurcommissie of de rechter de servicekosten per kostenpost en op basis van facturen. Er wordt getoetst a) of de service overeen is gekomen tussen verhuurder en huurder, b) of de in rekening gebrachte kosten als servicekosten kunnen worden aangemerkt, c) of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en d) of de kosten een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn. Het proces is daarmee zeer tijdrovend en arbeidsintensief. Hierbij valt op dat in 2022 in bijna 100% van alle door de Huurcommissie afgehandelde zaken met betrekking tot servicekosten de private verhuurder in het ongelijk werd gesteld; van de 1.667 zaken werd slechts in 7 gevallen geoordeeld in het voordeel van de verhuurder.⁵ Ook in het geliberaliseerde huursegment bestaat ruimschoots jurisprudentie waarin de verhuurder door de rechter in het ongelijk is gesteld.

In haar jaarverslag over 2023 gaat de Huurcommissie uitgebreider in op de ontwikkelingen rond servicekosten.⁶ De instroom van het aantal servicekostenzaken in 2023 omvatte ruim 3.800 zaken. Vergeleken met 2022 betekent dit een toename van bijna 1.500 zaken. Dit is een stijging van 60 procent. Ook in vergelijking met de jaren daarvoor, zoals 2020 en 2021, bedraagt de toename respectievelijk 41 en 37 procent. Onder de servicekostenzaken die de Huurcommissie in 2023 afhandelde vallen vijf geclusterde uitspraken die betrekking hebben op wooncomplexen. De geclusterde behandeling van ruim 1.500 geschillen betekent dat het totale aantal van 2.867 afgehandelde servicekostenzaken in feite de afwikkeling van meer dan 4.400 geschillen beslaat. In de meerderheid van de zaken kreeg de huurder gelijk. Bij de behandeling van servicekostenzaken in 2023 kregen woningcorporaties in 42 procent van de zaken gelijk en private verhuurders in 10 procent van de gevallen. De meeste van de totaal 2.867 servicekostenzaken die de Huurcommissie in 2023 behandelde hadden betrekking op de afrekening van de servicekosten (2.725 zaken). Daar waar dit leidde tot een verlaging van deze kosten, bedroeg dit gemiddeld € 55 per maand.

⁵ Jaarverslag Huurcommissie 2022.

⁶ Jaarverslag Huurcommissie 2023.

De huurcommissie signaleert in haar jaarverslag over 2023 verschillende ontwikkelingen rond geschillen over servicekosten. Om te beginnen neemt de administratieve complexiteit van servicekosten toe. Voor een correcte afrekening en controle daarop is veelal inzicht nodig in tientallen facturen. Huurders en verhuurders ervaren dit geregeld als ingewikkeld. Bij de behandeling van servicekostenzaken ziet de Huurcommissie voorts dat een deel van – met name – de private verhuurders de administratie niet goed op orde heeft, onvoldoende bekend is met de eisen waaraan de afrekening moet voldoen of daarbij al dan niet moedwillig kosten betreft die er redelijkerwijs niet onder mogen vallen. Ook constateert de Huurcommissie dat stukken die tijdens een procedure moeten worden aangeleverd niet altijd aan de vereisten voldoen, deels ontbreken of bij herhaling moeten worden opgevraagd. Van de 2.867 servicekostenzaken die de Huurcommissie in 2023 behandelde waren er meer dan 1.000 afkomstig van huurders uit een twintigtal wooncomplexen met tien of meer wooneenheden. Dit betekent dat bijna 35 procent van de servicekostenzaken uit het verslagjaar zogenaamde complexzaken zijn. In de zaken die tot een uitspraak leidden kregen de huurders vrijwel altijd gelijk omdat de afrekening van de servicekosten ontbrak of de afgerekende servicekosten hoger waren dan die redelijkerwijs hadden mogen zijn. Een deel van de complexzaken betreft (grote) commerciële verhuurders die een kale huurprijs hanteren die binnen de sociale sector valt, en daarbovenop een soms aanzienlijk bedrag aan servicekosten in rekening brengen.

Bij de behandeling van servicekostenzaken ziet de Huurcommissie dat «kleine» private verhuurders vaak worstelen met de grote hoeveelheid informatie die nodig is om tot een correcte afrekening van de servicekosten te komen. Daarnaast ziet de Huurcommissie dat bij een deel van de servicekostenzaken die spelen bij grotere wooncomplexen en nieuwe woonconcepten onduidelijkheid bestaat over wat al dan niet onder servicekosten in rekening mag worden gebracht. De Huurcommissie heeft in een aantal zaken uitgesproken dat de servicekosten te hoog waren voor de geleverde diensten, zoals de kosten voor schoonmaak of de inzet van een huismeester. Ook zag de Huurcommissie dat verhuurders kosten doorberekenden die redelijkerwijs niet onder de servicekosten mochten vallen. Dit lijkt zich vaker voor te doen nu verhuurders nieuwe woonconcepten realiseren waarbij zij kosten van bijvoorbeeld een in het complex aanwezige fitnessruimte, muziekstudio of bioscoopzaal in de servicekosten opnemen.

Ten vierde is uit de gesprekken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en individuele gemeenten naar voren gekomen dat gemeenten noodzaak zien om tot een scherpere afbakening van de servicekosten te komen om de handhavende taken doelmatig uit te kunnen voeren. Sinds de Wet goed verhuurderschap hebben gemeenten een handhavende taak ten aanzien van de servicekosten en is er een mogelijkheid om verhuurders in overtreding te sanctioneren. Op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel f, van die wet, is het iedere verhuurder in Nederland niet toegestaan om servicekosten in rekening te brengen die niet voldoen aan hetgeen daarover is bepaald in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De gemeenten kunnen hier vervolgens op handhaven en bij overtreding een bestuurlijke boete opleggen. Gemeenten voorzien echter dat zij hierdoor in de positie komen om per kostenpost, aan de hand van facturen, servicekosten te moeten beoordelen. Om dit goed te kunnen doen wordt opgeroepen tot heldere wet- en regelgeving omtrent servicekosten.

Ten vijfde geldt dat het huidige Burgerlijk Wetboek ten aanzien van servicekosten onderscheid maakt tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten. Dit leidt er onder andere toe

dat de Huurcommissie wel de mogelijkheid heeft een voorschotbedrag te toetsen en vast te stellen ten aanzien van de nutsvoorzieningen met een individuele meter, maar niet ten aanzien van de (overige) servicekosten.⁷ Dit onderscheid leidt in praktijk allereerst tot vragen over de ontvankelijkheid van een verzoek bij de Huurcommissie. Voor partijen is het vaak onduidelijk wat onder nutsvoorzieningen en wat onder servicekosten valt. In de praktijk zijn voor huurders de servicekosten en de nutsvoorzieningen complementaire en ook deels overlappende onderwerpen. Het uitzoeken over welke delen van welke kostenposten de Huurcommissie bevoegd is uitspraak te doen over het voorschotbedrag is een ingewikkeld proces. Als gevolg van deze complexiteit is een deel van de verzoeken (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk. Daarbij komt het vaak voor dat partijen in de huurovereenkomst een totaalbedrag afspreken, zonder hierbij een onderscheid te maken in nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten. De Huurcommissie doet dan uitspraak over een deel van het totale voorschotbedrag, zonder te weten welk deel dat precies is. Dit heeft als gevolg dat er een uitspraak zal volgen op basis van een schatting.

Tot slot heeft de Tweede Kamer gevraagd enkele verbetervoorstellen door te voeren in de werkwijze van de Huurcommissie en is er gevraagd naar het verlagen van de drempel bij het indienen van collectieve zaken.⁸ Tevens is in de motie-Beckerman⁹ gevraagd om nieuwe mogelijkheden uit te werken voor kleinere collectieve procedures bij de Huurcommissie. In onderhavig wetsvoorstel is hieraan invulling gegeven.

3. Inhoud van het voorstel

Om een oplossing te kunnen bieden voor de in het vorenstaande genoemde problematiek worden in dit wetsvoorstel enkele wijzigingen rond het stelsel van servicekosten voorgesteld. Alvorens nader wordt ingegaan op deze voorgestelde wijzigingen, wordt eerst het huidige juridisch kader rond servicekosten uiteengezet.

Toelichting huidig juridisch kader rond servicekosten

Het juridische kader omtrent servicekosten voor huurwoningen is opgenomen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Onder servicekosten wordt thans verstaan de vergoeding voor de overige zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte.¹⁰ Hier gaat het dus om servicekosten die gerelateerd zijn aan het wonen. Andere mogelijke services, bijvoorbeeld gericht op zorg of recreatie, vallen niet onder de reikwijdte van de huurwetgeving in het Burgerlijk Wetboek. Deze services moeten, los van het huurcontract, separaat overeen worden gekomen. In het Besluit servicekosten (amvb) is vervolgens in de bestaande situatie een niet-limitatieve lijst van categorieën van zaken en diensten opgenomen waarvoor de vergoeding in ieder geval moet worden aangemerkt als servicekosten.

In beginsel geldt dat de betalingsverplichting met betrekking tot servicekosten is gebaseerd op de posten en bedragen die door de huurder en verhuurder zijn overeengekomen. De verhuurder is verplicht de huurder elk jaar – uiterlijk zes maanden na het verstrijken van een kalenderjaar – een uitgesplitst overzicht van de in dat kalenderjaar in rekening gebrachte

⁷ Artikel 7:261, derde lid, BW.

⁸ Zie nota naar aanleiding van het verslag bij de verlenging van de Wet maximering huurprijsstijgingen (Kamerstukken II 2023/24, 36 511, nr. 6.).

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 511, nr. 16.

¹⁰ Artikel 7:237, derde lid, BW.

servicekosten te verstrekken, met vermelding van de wijze van berekening daarvan.¹¹ De verhuurder heeft daarbij een verplichting de huurder de gelegenheid te geven de aan het overzicht ten grondslag liggende boeken en andere bescheiden of afschriften daarvan in te zien.¹² Indien er geen sprake is van overeenstemming over de in rekening gebrachte servicekosten zal of hetgeen dat als redelijke vergoeding voor geleverde zaken en diensten kan worden beschouwd gelden of het bedrag dat bij ministeriële regeling is vastgesteld.¹³

Naast de servicekosten is er de (kale) huurprijs. Hieronder wordt de prijs verstaan die verschuldigd is voor het gebruik van de woning alsmede de onroerende aanhorigheden.¹⁴ Het gaat daarmee om de zaken die onlosmakelijk met het gehuurde zijn verbonden of zaken die krachtens overeenkomst deel uitmaken van het gehuurde, zoals bijvoorbeeld het trappenhuis, tuinen (indien niet openbaar) en gemeenschappelijke ruimten (indien niet openbaar). Hiertoe behoren ook de gemeenschappelijke ruimten binnen nieuwe (moderne) woonconcepten als «shared living», zoals de ruimte voor een bioscoop, een zwembad of een fitnessruimte. Het staat huurders en verhuurders vrij een huurovereenkomst af te sluiten waarin dergelijke ruimten een onderdeel zijn van het gehuurde en daarmee van de (kale) huurprijs. De huur van genoemde gemeenschappelijke ruimten kan – conform de huidige wet- en regelgeving – echter geen onderdeel zijn van de in rekening gebrachte servicekosten.

Voorts kunnen er kosten zijn die noch aan de voorwaarden voor huurprijs noch aan de voorwaarden voor servicekosten voldoen. Enkele voorbeelden hiervan zijn dat er tegelijkertijd een «community-overeenkomst» of een fitnessabonnement met de verhuurder kan worden afgesloten. In beginsel staat het partijen vrij om dergelijke overeenkomsten af te sluiten maar omdat dit los staat van de huurovereenkomst, heeft de huurder de mogelijkheid te besluiten dergelijke overeenkomsten niet af te sluiten. Als een dergelijke overeenkomst echter een verband heeft met de huurovereenkomst geldt dat als een dergelijke overeenkomst een niet redelijk voordeel bevat voor de huurder of verhuurder, dit beding nietig is.¹⁵ Het blijft derhalve voor huurder en verhuurder mogelijk voor aanvullende zaken en diensten een aparte overeenkomst af te sluiten die geen verband heeft met de totstandkoming van een huurovereenkomst. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan in rekening gebrachte bedragen voor (medische) zorgverlening, recreatie, maaltijdverstrekking.

Huurders en verhuurders van een gereguleerde huurwoning¹⁶ kunnen de Huurcommissie vragen een uitspraak te doen over de eindafrekening van de servicekosten. Alvorens een dergelijk verzoek ontvankelijk is bij de Huurcommissie dient eerst te zijn gebleken dat er tussen verhuurder en huurder geen overeenstemming bestaat over de eindafrekening.¹⁷ Een gang naar de Huurcommissie staat in de huidige regelgeving niet open voor een uitspraak over de hoogte van het door de verhuurder vastgestelde voorschot van de servicekosten; deze mogelijkheid beperkt zich in het huidige stelsel tot de nutsvoorzieningen met een individuele meter.

¹¹ Artikel 7:259, tweede lid, BW.

¹² Artikel 7:259, vierde lid, BW.

¹³ Dit volgt uit artikel 7:259, eerste lid, BW. Nu de in dat artikel bedoelde ministeriële regeling niet is vastgesteld, toetsen de Huurcommissie en de rechter of sprake is van een «redelijke vergoeding». In praktijk komt dit neer op daadwerkelijk gemaakte kosten.

¹⁴ Artikel 7:237, tweede lid, BW gelezen in samenhang met artikel 7:233 BW.

¹⁵ Artikel 7:264, eerste lid, BW.

¹⁶ Huurders in het midden- en vrije segment kunnen servicekosten-geschillen aan de Huurcommissie voorleggen indien het huurcontract is afgesloten na 1 juli 2024.

¹⁷ Artikel 7:260, eerste lid, BW.

Tot slot ligt sinds de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap op verhuurders de publiekrechtelijke verplichting om te handelen als goed verhuurder. Hieronder valt een verplichting jaarlijks een volledige kostenspecificatie aan de huurder te verstrekken en een verbod op het onrechtmatig in rekening brengen van servicekosten. Gemeenten houden toezicht op deze verplichting en kunnen handhaven met een last onder dwangsom of een boete. De gemeenten kunnen boetes ook publiceren.¹⁸ Voor huurders bestaat de mogelijkheid om een verzoek tot handhaving in te dienen.¹⁹

Voorgestelde wijzigingen in het stelsel rond servicekosten

Dit wetsvoorstel biedt de basis voor een hervorming van het stelsel van servicekosten. Er worden enkele voorstellen gedaan.

Ten eerste leidt het wetsvoorstel ertoe dat de lijst die in het Besluit servicekosten (amvb) is opgenomen met categorieën zaken en diensten waarvoor de vergoeding wordt aangemerkt als servicekosten, limitatief wordt. Thans is deze lijst niet-limitatief. Hiervoor wordt voorgesteld de delegatiegrondslag waarop dit besluit is gestoeld in artikel 7:237, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen. De regering is voornemens om het Besluit servicekosten te moderniseren zodat duidelijker naar voren komt welke kosten onder servicekosten vallen. Ten tweede wordt in vorengenoemd artikel een wijziging voorgesteld op grond waarvan het mogelijk is om in een ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de wijze van berekening en de maximale hoogte van de servicekosten. Ten derde wordt in de bewoordingen van artikel 7:259, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek meer expliciet naar voren gebracht dat servicekosten daadwerkelijk gemaakte kosten zijn die tevens een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn. Deze wijzigingen in het stelsel rond de servicekosten hebben betrekking op alle huurwoningen. Dat is wat betreft de huidige regelgeving ook het geval en daarin brengt dit wetsvoorstel dus ook geen wijzigingen aan. Tot slot wordt de mogelijkheid voorgesteld dat de Huurcommissie het voorschotbedrag aan (alle) servicekosten kan toetsen en vast kan stellen voor het gereguleerd segment.²⁰ De huidige wetgeving voorziet wel in deze mogelijkheid ten aanzien van de nutsvoorzieningen met een individuele meter maar niet ten aanzien van de (overige) servicekosten. Dit onderscheid wordt niet langer als wenselijk gezien en leidt er in de praktijk toe dat het voor de Huurcommissie lastig is om te achterhalen over welke (delen van) kostenposten de bevoegdheid bestaat om zich uit te spreken. Bovendien is het voor huurders lastig te begrijpen waarom een uitspraak van de Huurcommissie in zo'n geval slechts over een deel van de kosten gaat en niet over het geheel. Door het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten op te heffen wordt voorzien in een toetsingsmogelijkheid van het voorschotbedrag aan servicekosten in het geheel. Onder de noemer servicekosten komen met de voorgestelde wijzigingen daarmee zowel de nutsvoorzieningen met een individuele meter als de overige servicekosten te vallen. Deze wijziging wordt tevens doorgevoerd in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Wet op het overleg huurders verhuurder.

¹⁸ Artikel 20 van de Wet goed verhuurderschap.

¹⁹ Artikel 2, tweede lid, onderdeel f, gelezen in samenhang met artikel 17 van de Wet goed verhuurderschap.

²⁰ Als gevolg van de Wet betaalbare huur kunnen alle huurders naar de Huurcommissie om (een voorschot aan) servicekosten te laten toetsen. Voor gereguleerde huurcontracten kon dit reeds. Huurders in het midden- en vrije segment kunnen servicekosten-geschillen aan de Huurcommissie voorleggen indien het huurcontract is afgesloten na 1 juli 2024.

De regering stelt deze wijzigingen voor omdat – zoals in paragraaf 2 staat beschreven – is gebleken dat de uitvoeringspraktijk rond servicekosten onvoldoende duidelijkheid geeft en daarmee onvoldoende bescherming biedt voor huurders. Het voorstel zal, gezamenlijk met een toekomstige wijziging van het Besluit servicekosten, leiden tot een eenvoudiger methodiek om te komen tot vaststelling van servicekosten, op een manier die ook door huurders en verhuurders zelf op een eenvoudige manier kan worden toegepast. Tevens is de verwachting dat de handhavende taak door gemeenten en de toepassingspraktijk voor de Huurcommissie en de rechtspraak hiermee wordt vereenvoudigd. Eenzelfde redenering volgt de regering daar waar het gaat om het meer tot uitdrukking brengen in de bewoordingen van artikel 7:259, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek dat servicekosten daadwerkelijk gemaakte kosten zijn die tevens een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn. Hiermee worden de bewoordingen van dit artikel ook meer in lijn gebracht met de wijze waarop de Hoge Raad dit artikel toepast.²¹

De regering is voornemens de categorieën servicekosten, zoals opgenomen in het Besluit servicekosten, op hoofdlijnen te behouden maar deze te moderniseren en nader aan te scherpen. De categorieën servicekosten zullen worden aangevuld met zaken en diensten die ook onder één van de in het besluit opgenomen categorieën geschaard moeten worden. Deze wijzigingen zijn gebaseerd op informatie die is opgehaald uit de sector en de Huurcommissie. Ook zal de jurisprudentie rond servicekosten worden betrokken bij de toekomstige wijziging van het Besluit servicekosten. Voor een aantal categorieën servicekosten lijkt het bij voorbaat echter niet mogelijk om tot een limitatieve lijst te komen en blijft het nodig om in het besluit enkele normen te hanteren die meer open van aard zijn. Een voorbeeld hiervan is de categorie roerende zaken; het is niet mogelijk om alle denkbare roerende zaken die in een woning aanwezig kunnen zijn in het besluit limitatief op te sommen. Een meer open norm is daardoor noodzakelijk zodat er voldoende ruimte zal blijven bestaan om rekening te kunnen houden met de ontwikkeling van nieuwe woonconcepten en bijbehorende servicekosten. Tevens wordt hiermee een noodzakelijke flexibiliteit voor de gemeenten, Huurcommissie en rechters gewaarborgd welke passend wordt geacht. De noodzaak om voor een aantal categorieën in het besluit een meer open norm te behouden, neemt niet weg dat het besluit zelf een limitatief karakter heeft. Ook hiervan is de categorie roerende zaken een voorbeeld; het is niet mogelijk om alle mogelijke roerende zaken limitatief op te sommen, maar het limitatieve karakter van het besluit maakt bijvoorbeeld wel expliciet helder dat onroerende aanhorigheden geen onderdeel uitmaken van de categorie roerende zaken omdat die niet in het besluit genoemd zullen worden.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel een delegatiegrondslag om in een ministeriële regeling regels te stellen over de berekeningswijze en het maximum van de servicekosten in de verschillende categorieën. Hier zal enkel gebruik van worden gemaakt indien dit in de toekomst noodzakelijk blijkt.

Verbeteringen werkwijze Huurcommissie

Naast de hiervoor genoemde wijzigingen in het juridisch kader van servicekosten, worden in dit wetsvoorstel tevens enkele verbeteringen voorgesteld die zien op de werkwijze van de Huurcommissie.

²¹ Hoge Raad 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:808.

Het komt regelmatig voor dat een verhuurder – in strijd met artikel 7:259, tweede lid, van het BW – geen jaarafrekening heeft opgesteld en dat een huurder vervolgens een verzoek indient tot toetsing van de servicekosten bij de Huurcommissie. In de huidige situatie stelt de Huurcommissie in zo'n geval de jaarrekening zelf op. Hierbij neemt de Huurcommissie de facto een tijdrovende verantwoordelijkheid van de verhuurder over. Daarom wordt voorgesteld dat indien de verhuurder géén jaarafrekening opstelt, de Huurcommissie de jaarafrekening vaststelt op basis van bij ministeriële regeling vastgestelde normbedragen. Deze vaststelling zal plaatsvinden op basis van de tarieven zoals opgenomen in de huidige bijlage VIII van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte. Dit geeft een prikkel aan verhuurders om – conform de bestaande wetgeving – een jaarafrekening aan de huurder te sturen.

Verder wordt de drempel verlaagd voor het indienen van een collectief verzoek bij de Huurcommissie. Het bestaande juridisch instrumentarium biedt de mogelijkheid om tot een collectieve behandeling van geschillen te komen. Bewoners van een wooncomplex als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het overleg huurders verhuurder kunnen in de huidige situatie een collectief verzoek indienen met minimaal 50% van de huurders.²² Daarnaast is de voorzitter van de Huurcommissie gemachtigd om (nagenoeg) gelijklopende verzoeken gevoegd te behandelen.²³ Voorgesteld wordt om het vereiste van 50% van de huurders en de vereiste dat het moet gaan om een wooncomplex als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het overleg huurders verhuurder los te laten. Wanneer verzoeken gelijklopend of nagenoeg gelijklopend zijn is het voor een efficiënte behandeling in het belang van zowel de huurder, verhuurder, als Huurcommissie, dat de Huurcommissie kan beslissen de verzoeken gezamenlijk te behandelen. De geldende vereisten van 50% van de huurders en de verwijzing naar de Wet op het overleg huurders verhuurders zijn daarbij een onnodige extra drempel. In overleg met de Huurcommissie wordt daarom voorgesteld deze te schrappen. Indien binnen een groep van woonruimten die financieel, administratief, qua bouwwijze of anderszins een eenheid vormen sprake is van gelijklopende of nagenoeg gelijklopende verzoeken kunnen deze door de partijen die een woonruimte huren binnen die groep collectief worden ingediend. Tevens wordt voorgesteld het drempelbedrag van € 36 inzake een ontvankelijk geschil bij de Huurcommissie te laten vervallen indien het verzoek een collectief verzoek betreft.²⁴ De reden hiervoor is dat bij grotere wooncomplexen de kosten per individuele zaak wellicht onder de € 36 zullen blijven, maar het totaalbedrag bij een verhuurder met veel huurders tot een groot bedrag kan oplopen. Om te voorkomen dat hierdoor de verhuurder tot een hoog totaalbedrag ten onrechte te hoge servicekosten kan vragen, wordt een uitzondering gemaakt op het drempelbedrag.

4. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

4.1 Internationaal recht

4.1.1 Eigendomsrecht

De grondslag die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd om in het Besluit servicekosten een limitatieve lijst vast te stellen met categorieën kosten die moeten worden aangemerkt als servicekosten, kan raken aan het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het eigendoms-

²² Artikel 9a Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

²³ Artikel 29 Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

²⁴ Artikel 9, derde lid, Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

recht is niet absoluut, inmenging is onder voorwaarden toegestaan. Om te kunnen beoordelen of een bepaalde maatregel een gerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht maakt, dienen drie vragen te worden beantwoord die in het onderstaande worden behandeld.²⁵

Is er sprake van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM?

Met het wijzigen van de grondslag in het Burgerlijk Wetboek om een limitatieve lijst van servicekosten vast te kunnen stellen, kan de situatie zoals die momenteel geldt komen te wijzigen. Bij een inperking van de limitatieve lijst ten opzichte van de huidige lijst met servicekosten kunnen verhuurders van woonruimte mogelijk niet meer bepaalde kosten in de huurovereenkomst onder de noemer servicekosten doorberekenen aan de huurder. In de veel voorkomende situatie waarin de verhuurder tevens eigenaar van de woning is, zal sprake zijn van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Ditzelfde kan gelden voor reeds bestaande investeerders in woonruimten die worden verhuurd. Ook gegarandeerde huurinkomsten vallen hieronder. Omdat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn jurisprudentie een ruime invulling geeft aan wat onder eigendom kan worden verstaan, dient te worden geconcludeerd dat dit wetsvoorstel een inmenging kan vormen op het eigendomsrecht.

Is er een inmenging in het eigendomsrecht en wat is de aard van die inmenging?

Zoals uiteengezet zal dit wetsvoorstel tot gevolg hebben dat er een limitatieve lijst met servicekosten in het Besluit servicekosten zal worden vastgesteld. Indien deze lijst leidt tot een inperking van de categorieën servicekosten, worden de beschikkingsmogelijkheden over het eigendom daarmee beperkt. Immers kunnen er dan minder categorieën kosten worden doorberekend onder de noemer servicekosten dan thans het geval is. De open norm die het Burgerlijk Wetboek momenteel kent in artikel 7:237, derde lid, tweede zinsnede,²⁶ waaraan wordt getoetst of een kostenpost kan worden gekwalificeerd als servicekosten, verdwijnt immers. Een dergelijke maatregel van de overheid reguleert het gebruik van eigendom.

Is de inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd?

Niet iedere inmenging in het eigendomsrecht is onrechtmatig. Om te bepalen of sprake is van een gerechtvaardigde inmenging in het eigendomsrecht, moet worden voldaan aan drie voorwaarden.

Ten eerste moet de maatregel waarmee de inmenging in het eigendomsrecht plaatsvindt voldoen aan het principe van rechtszekerheid of legaliteit (*«prescribed by law»*). Aan deze voorwaarde wordt voldaan. Zowel een wet in formele zin (onderhavig wetsvoorstel) als een algemene maatregel van bestuur (het tevens nog te wijzigen Besluit servicekosten) kunnen een basis vormen voor een inmenging in het eigendomsrecht. Dit wetsvoorstel is in (internet)consultatie gegeven en zal, indien het wordt aangenomen, als wet worden gepubliceerd in het Staatsblad, waarmee de maatregel kenbaar en toegankelijk is alsmede voorzienbaar. De inbreuk

²⁵ Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 12 juni 2023, «Afwegingen en jurisprudentie in het kader van het eigendomsrecht die van belang zijn bij het tot stand komen van nieuwe wetgeving op het terrein van volkshuisvesting», 2023Z10591.

²⁶ Deze norm luidt «Onder servicekosten wordt verstaan de vergoeding voor de overige zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte».

die het wetsvoorstel met zich brengt geldt tevens voor alle betrokkenen (eigenaren, verhuurders, investeerders) waardoor sprake is van rechtszekerheid en willekeur wordt uitgesloten.

Ten tweede moet de inmenging in het eigendomsrecht een legitiem doel («*public interest*») in het algemeen belang («*necessary in a democratic society*») dienen. De maatregel moet daarmee – kort gezegd – noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Het begrip algemeen belang wordt door het EHRM ruim geïnterpreteerd. Volgens het EHRM komt de lidstaten ruime beoordelingsruimte toe («*wide margin of appreciation*»). Kern is dat de maatregel deugdelijk is onderbouwd en het beoogde effect ermee kan worden bereikt. De maatregel die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld voldoet aan het begrip algemeen belang. Op de regering rust de zorgplicht om te zorgen voor voldoende passende en betaalbare woningen.²⁷ Huurders worden met dit wetsvoorstel beter beschermd omdat enkel kosten die door de wetgever als servicekosten zijn aangemerkt aan hen doorberekend kunnen worden. Hiermee wordt de betaalbaarheid vergroot. Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie erkend dat de bescherming van huurders kan worden aangemerkt als een algemeen belang.²⁸

Ten derde dient de inmenging proportioneel te zijn (de evenredigheids-toets). Er dient een redelijk evenwicht («*fair balance*») te bestaan tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de maatregel en de inbreuk die daarmee gemaakt wordt op het eigendomsrecht. Om deze afweging te kunnen maken moeten de effecten van de maatregel in kaart worden gebracht en de groep voor wie deze maatregel negatieve gevolgen kan hebben. Tevens dienen de alternatieven te zijn onderzocht zodat kan worden onderbouwd dat hetzelfde doel niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

De voorgestelde maatregel treft verhuurders en huurders. Verhuurders kunnen als gevolg van dit wetsvoorstel enkel de servicekosten die limitatief zijn vastgesteld in rekening brengen. Het gevolg hiervan voor verhuurders is echter beperkt. Ook onder het huidige recht kunnen niet alle kosten zomaar onder de noemer servicekosten worden geschaard. Er dient naar het huidige recht te worden getoetst aan artikel 7:237, tweede lid, BW en het Besluit servicekosten. Dit wetsvoorstel brengt daar geen fundamentele wijziging in aan. Er wordt verduidelijkt dat servicekosten alleen nog maar de categorieën kosten zijn die in het Besluit servicekosten staan genoemd. Huurders hoeven als gevolg van dit wetsvoorstel enkel nog de kosten uit het Besluit servicekosten te betalen. Zoals eerder is uiteengezet, wordt hiermee een uitbreiding van de huurbescherming beoogd. Dit effect kan niet met minder verregaande maatregelen worden bereikt. Uit de praktijk is immers gebleken dat het huidige stelsel van servicekosten tot onwenselijke effecten en excessen kan leiden. Het komt geregeld voor dat verhuurders ten onrechte kosten doorberekenen aan huurders onder de noemer servicekosten terwijl dit op grond van wet- en regelgeving geen servicekosten zijn. Gelet op de doorgaans zwakkere positie die huurders hebben ten opzichte van verhuurders zal niet altijd de stap naar de Huurcommissie of de rechter worden gemaakt voor een uitspraak over of de in rekening gebrachte kosten daadwerkelijk servicekosten zijn. Het vaststellen van een limitatieve lijst biedt zowel voor verhuurders als huurders tevens meer duidelijkheid. Minder vergaande maatregelen kunnen deze duidelijkheid niet bieden. Alles afwegende komt de regering tot het oordeel dat hiermee een redelijk evenwicht bestaat

²⁷ Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

²⁸ EHRM, 21 december 2010, Ferreira/Portugal, zaaknummer 41696/07, r.o. 29; EHRM, 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, zaaknummer 12868/87, r.o. 31.

tussen het algemeen belang dat wordt gediend en de inbreuk op het eigendomsrecht.

4.1.2 Vrij verkeer van diensten en vrij verkeer van kapitaal

Het verhuren en huren van woonruimte wordt aangemerkt als het verrichten of ontvangen van een dienst.²⁹ Een beperking hiervan is op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Dienstenrichtlijn alleen toegestaan indien de beperking gerechtvaardigd is. Hiervoor dient de maatregel niet-discriminerend te zijn, een algemeen belang te dienen, geschikt te zijn om het beoogde doel te bereiken en dient het beoogde doel niet met minder vergaande maatregelen te kunnen worden bereikt. Ditzelfde toetsingskader geldt voor het vrij verkeer van kapitaal op grond van artikel 63 VWEU.

Dit wetsvoorstel zou een beperking op het vrij verkeer van diensten en kapitaal met zich kunnen brengen. Met het limitatief maken van de categorieën van servicekosten zou het immers minder aantrekkelijk kunnen worden een woning te verhuren in Nederland. In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op de eisen die worden gesteld omtrent het algemeen belang en de proportionaliteit (geschikt en evenredig). Ten aanzien van de eis dat de maatregel niet discriminerend mag zijn, geldt dat hier aan wordt voldaan. De voorgestelde maatregel geldt voor iedere verhuurder en huurder van woonruimte in Nederland. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of vestigingsplaats.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze van berekening en de maximale prijzen per categorie van servicekosten. Indien de Minister besluit gebruik te maken van deze grondslag, zal in de toelichting daarop worden ingaan op de verhouding van deze maatregel tot de Dienstenrichtlijn (alsmede het eigendomsrecht). Immers is het stellen van vaste maximumtarieven een eis die aan evaluatie is onderworpen en rechtvaardiging behoeft.³⁰

4.2 Nationaal recht

Het wetsvoorstel staat tot meerdere nationale wetten in verhouding. Ten eerste maakt artikel 22, tweede lid, van de Grondwet de bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg van de overheid. Dit sociaal grondrecht ziet niet alleen op de beschikbaarheid van voldoende (aantallen) woningen maar omvat ook de zorg voor betaalbaarheid en kwaliteit van die woningen. De regulering van de servicekosten dient daarmee een legitiem doel. Ten tweede is de gemeente op grond van de Wet goed verhuurderschap belast met het toezicht op het rechtmatig in rekening brengen van servicekosten door verhuurders. Ten derde bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor bepaalde huurders om het voorschot servicekosten te laten toetsen door de Huurcommissie. De Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte bevat enkele bepalingen die betrekking hebben op servicekosten en deze wet dient te worden gewijzigd, ook om de voorgestelde verbeteringen in de werkwijze van de Huurcommissie te kunnen bereiken. Ten vierde vervalt het onderscheid tussen servicekosten en kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter in de Wet overleg huurders verhuurder. Ten vijfde is de groep (ver)huurders die naar de Huurcommissie kan stappen uitgebreid als gevolg van de Wet betaalbare huur.

²⁹ Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn).

³⁰ Artikel 15, tweede lid, onderdeel g, van de Dienstenrichtlijn.

5. Gevolgen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de Huurcommissie, gemeenten, huurders en verhuurders. Hieronder worden die gevolgen per groep nader toegelicht.

5.1 Gevolgen voor huurders en verhuurders

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om de lijst met categorieën van servicekosten, die momenteel in het Besluit servicekosten is opgenomen, limitatief vast te stellen. Met een limitatieve lijst kunnen huurders en verhuurders makkelijker nagaan of zij voor bepaalde zaken of diensten servicekosten verschuldigd zijn. Doel hiervan is geschillen over zaken die evident niet als servicekosten kunnen worden aangemerkt te voorkomen en de huurprijsbescherming te verbeteren. Voorts is het doel van de wetswijziging om het voor huurders eenvoudiger te maken eventueel ten onrechte in rekening gebrachte servicekosten te laten toetsen. Het in de bewoordingen van artikel 7:259, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek meer expliciet naar voren brengen dat servicekosten daadwerkelijk gemaakte kosten zijn die tevens een redelijke vergoeding zijn voor de geleverde diensten en het opheffen van het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten draagt hieraan bij. Dit zorgt er namelijk voor dat het gehele voorschotbedrag door de Huurcommissie kan worden getoetst. Het is bovendien voor de huurders in de huidige praktijk lastig te begrijpen waarom een uitspraak slechts over een deel van het voorschot gaat en niet het geheel.

Tot slot worden nog enkele andere (technische) verbeteringen toegevoegd aan de werkwijze waarop de Huurcommissie zaken behandelt, waaronder een versoepeling van de mogelijkheden om een collectief geschil bij de Huurcommissie aanhangig te maken. Dit is in het voordeel van huurders.

Verhuurders geven in het algemeen aan dat de huidige regels omtrent servicekosten duidelijk zijn, maar dat er ook voor hen de zogeheten grijze gebieden bestaan. Hierbij is sprake van een verschil tussen institutionele beleggers en kleine particuliere verhuurders. Institutionele beleggers investeren vaker in nieuwe woonvormen dan kleine particuliere verhuurders met enkele huurwoningen in bezit. Bovendien zijn niet alle verhuurders en verhuurbemiddelaars aangesloten bij een brancheorganisatie. Een brancheorganisatie werkt namelijk onder andere met een ROZ-modelovereenkomst woonruimte. Verhuurders buiten de brancheorganisatie werken niet allemaal met dit instructiemodel. De limitatieve lijst verduidelijkt voor verhuurders voor welke zaken en diensten nu wel en niet servicekosten in rekening mogen worden gebracht. De servicekosten die aan het wonen zijn gerelateerd, kunnen voortaan op eenvoudige wijze worden vastgesteld. Verhuurders kunnen dit op eenvoudige wijze toepassen.

5.1.2 Administratieve lastendruk

Administratieve lasten verhuurders

Verhuurders dienen de servicekosten te toetsen aan de herziene regels van servicekosten. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de systematiek omtrent de administratie die een verhuurder dient bij te houden over servicekosten. De huidige systematiek van servicekosten is in 2023 middels een overzicht op de website van www.volkshuisvesting-nederland.nl onder de aandacht gebracht. Hierin wordt uitleg gegeven over wat er onder huur, servicekosten en overige kosten valt, waardoor op dit punt geen extra last rust op de verhuurders. De kennisnemingskosten zijn hierdoor zeer gering. De inschatting is dat eventuele controle in het

huurcontract en de af te sluiten huurcontracten wat betreft servicekosten ongeveer vijf minuten zal bedragen. Het interne uurtarief van administratief personeel dat controleert is € 39 per uur. De kosten voor arbeid zijn $(€ 39 * 5/60) = € 3,25$ per keer.

Voor het gereguleerd segment geldt dat er circa 2.440.000 woningen zijn. Het geliberaliseerd segment wordt geschat op 631.000 woningen. Daarmee zijn voor de verhuurders circa $3.071.000 * (€ 39 * 5/60) =$ circa € 9.980.750 aan administratieve lasten verbonden. Dit is een fictief scenario waarbij alle verhuurders het contract controleren en bovendien met de kanttekening dat niet alle huurcontracten een onderdeel servicekosten hebben.

Administratieve lasten huurders

Regeldruk voor burgers wordt veroorzaakt door de tijd en de bijbehorende kosten die burgers kwijt zijn aan het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Vanwege de enorme diversiteit in inkomens en persoonlijke situaties wordt gebruik gemaakt van een standaardbedrag. De standaard is daarbij bepaald op € 15,- (1 uur = € 15).

Naar verwachting zullen jaarlijks circa 3.071.000 huishoudens te maken krijgen met eventuele servicekosten. Om te controleren of de overeengekomen zaken en diensten onder de wettelijke regels voor servicekosten vallen wordt het tijdsbeslag voor het uitzoeken op bijvoorbeeld de website van de rijksoverheid op 5 minuten geschat. Dit resulteert in een administratieve last van circa $3.071.000 * 5 \text{ minuten} * € 15 =$ circa € 3.838.750. Dit is een fictief scenario waarin iedereen daadwerkelijk de huurovereenkomst controleert en waarbij in iedere huurovereenkomst servicekosten zijn overeengekomen.

5.2 Gevolgen voor de overheid

5.2.1 De Huurcommissie

De Huurcommissie doet uitspraken over geschillen tussen huurders en verhuurders omtrent de redelijkheid van huurprijzen van woonruimte en van in rekening gebrachte servicekosten. De voorgestelde wijzigingen in het systeem van servicekosten hebben onder andere als doel een vereenvoudiging van behandeling van geschillen door de Huurcommissie. Enerzijds is de verwachting dat daarmee het aantal geschillen bij de Huurcommissie daalt en anderzijds zou het kunnen dat de handhaving door gemeenten zorgt voor een (tijdelijke) stijging. De Huurcommissie verwacht een toename van enkele honderden zaken per jaar (circa 300 tot 400 zaken). Voor de uitvoeringskosten die deze geschillen opleveren wordt dekking gezocht binnen de begroting van het Ministerie van VRO.

Voorts wordt met dit wetsvoorstel het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten weggenomen. Dit onderscheid leidt er in de praktijk toe dat het voor de Huurcommissie lastig is om te achterhalen over welke (delen van) kostenposten zij wel bevoegd is om zich uit te spreken. Eén van de doelen van dit wetsvoorstel is om dit voor de Huurcommissie te vereenvoudigen.

5.2.2 Gemeenten

Gemeenten beschikken op grond van de Wet goed verhuurderschap over de bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven wanneer er door verhuurders oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van servicekosten. Ter uitvoering van deze handhavende taak hebben gemeenten verzocht om een limitatieve lijst van categorieën die als servicekosten kunnen worden aangemerkt. De verwachting is dat het limitatief maken van het Besluit

servicekosten, waarvoor dit wetsvoorstel in een grondslag voorziet, en de wijzigingen en verduidelijkingen in dat besluit de gemeenten een beter toepasbaar instrumentarium biedt. Gemeenten kunnen via deze limitatieve lijst eenvoudiger onderscheid maken tussen zaken en diensten waarvoor wel of niet servicekosten in rekening mogen worden gebracht.

Doel van de voorgestelde wijzigingen is mede de uitvoeringspraktijk voor gemeenten te vereenvoudigen. Onderhavig wetsvoorstel voegt geen nieuwe taken voor gemeenten toe. De handhavende taak van gemeenten met betrekking op de servicekosten was geen onderdeel van het in het kader van de Wet goed verhuurderschap uitgevoerde artikel 2-onderzoek³¹, dit omdat deze taak volgt uit een door de Tweede Kamer aangenomen amendement en waarin niet in financiële dekking voor gemeenten is voorzien. De werking van de Wet goed verhuurderschap en de mate waarin de beschikbare middelen voor gemeenten toereikend zijn, worden betrokken in de evaluatie van de Wet goed verhuurderschap die op 1 juli 2025 plaatsvindt.³² De handhaving op servicekosten door gemeente zal in deze tussentijdse evaluatie worden meegenomen.

5.2.3 Financiële gevolgen voor het Rijk en decentrale overheden

Dit voorstel van wet heeft naast de onder 5.2.1 genoemde verwachte stijging van de zaaklast van de Huurcommissie geen directe financiële gevolgen voor het Rijk of voor de decentrale overheden.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

Verschillende partijen nemen een belangrijke positie in rond de uitvoering, toezicht en handhaving op het terrein van servicekosten. De Huurcommissie, de verhuurder en de gemeenten worden hierbij uitgelicht.

De Huurcommissie doet uitspraken over geschillen tussen huurders en verhuurders omtrent de redelijkheid van huurprijzen van woonruimte en van in rekening gebrachte servicekosten. Deze geschillen zouden anders direct bij de rechtspraak terechtkomen. De gang naar de Huurcommissie biedt voor het gereguleerd segment³³ een meer laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting waarbij de verhouding tussen de huurder en de verhuurder zo min mogelijk wordt gejuridiseerd.

De verhuurder heeft tevens een belangrijke positie in de uitvoeringspraktijk. De verhuurder is namelijk wettelijk verplicht om elk jaar vóór 1 juli – uiterlijk zes maanden na het verstrijken van een kalenderjaar – een uitgesplitst overzicht van de in dat kalenderjaar in rekening gebrachte servicekosten aan de huurder te verstrekken.³⁴

Met de Wet goed verhuurderschap hebben gemeenten een handhavende taak ten aanzien van servicekosten. Huurders kunnen hun klachten indienen bij een daarvoor ingericht meldpunt in het kader van de Wet goed verhuurderschap. Onderhavige wijzigingen hebben onder meer als doel de gemeenten uiteindelijk te kunnen voorzien van een limitatieve lijst met een scherpere afbakening van wat als servicekosten mag worden gerekend zodat zij hun handhavende taak doelmatig kunnen uitvoeren.

³¹ Artikel 2 van Financiële-verhoudingswet.

³² Artikel 29 van de Wet goed verhuurderschap.

³³ Als gevolg van de Wet betaalbare huur kunnen alle naar de Huurcommissie om (een voorschot aan) servicekosten te laten toetsen. Voor gereguleerde huurcontracten kon dit reeds. Huurders in het midden- en vrije segment kunnen servicekosten-geschillen aan de Huurcommissie voorleggen indien het huurcontract is afgesloten na 1 juli 2024.

³⁴ Artikel 7:259, tweede lid, BW.

7. Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. De regering spant zich in om Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn. Dit brengt met zich dat beleidsambities die er in Europees Nederland plaatsvinden, ook voor Caribisch Nederland dienen te gelden.

Vanuit het principe «*comply or explain*» is bekeken of er ook in Caribisch Nederland signalen zijn van oneigenlijk gebruik van servicekosten. In het Burgerlijk Wetboek BES Boek 7a (artikelen 1598, vijfde lid, 1603k) en de Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland (artikelen 1.20 en 1.21) zijn bepalingen opgenomen inzake (het laten toetsen van) servicekosten. Specifieke signalen van oneigenlijk gebruik van servicekosten zijn echter niet bekend. Gelet daarop bevat dit voorstel van wet geen wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek BES of de Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Onderhavig voorstel bevat overgangsrecht zodat lopende zaken bij de Huurcommissie kunnen worden afgerond naar de stand van het recht zoals dat gold op het moment dat deze zaken zijn ingediend. Tevens is geregeld dat het nieuwe regime van servicekosten enkel geldt bij huurovereenkomsten die zijn aangegaan ná inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

Bij koninklijk besluit zal de inwerkingtreding van dit voorstel worden vastgesteld. Hierbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de voorziene wijziging van het Besluit servicekosten, zoals beschreven in deze toelichting.

9. Advies en consultatie

De conceptwetswijziging is van 30 oktober tot 11 december 2023 via internet (www.internetconsultatie.nl) geconsulteerd. Daarop zijn 20 reacties ontvangen waarvan 19 openbaar. De reacties zijn afkomstig van onder andere (ver)huurdersorganisaties, de VNG, belangen- en beroepsorganisaties en individuele burgers. De meeste individuele reacties zijn positief over een limitatieve lijst met categorieën van servicekosten en de mogelijkheid om maximumbedragen aan servicekosten te stellen. De conceptwetswijziging is tevens voorgelegd voor schriftelijk advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk en aan de Huurcommissie met het verzoek een uitvoeringstoets te verrichten. Hieronder worden de uitkomsten van deze adviezen weergegeven.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft haar advies op 14 december 2023 openbaar gemaakt. Het adviescollege is van mening dat de voorgestelde herziening van servicekosten meer onderbouwing behoeft en doet voorstellen met betrekking tot de regeldrukgevolgen. Het ATR vraagt voorts aandacht voor de bestaande procedures van de Huurcommissie en of en hoe deze naast de vernieuwde aanpak blijven bestaan. Hierbij wordt de vraag gesteld hoe om te gaan met lopende zaken en na te denken over een ruime overgangsperiode waarin iedereen zich kan aanpassen aan de nieuwe wetgeving. Het ATR is ook van mening dat de regeldrukgevolgen weliswaar worden onderbouwd maar ten onrechte niet op cijfermatige wijze. Deze verbetervoorstellen hebben geleid tot aanvullingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Huurcommissie heeft op 19 januari 2024 een uitvoeringstoets afgerond in verband met de modernisering van het systeem van servicekosten en de overige wijzigingen die daar verband mee houden³⁵. De Huurcommissie staat in beginsel positief tegenover de herziening, maar wijst in haar uitvoeringstoets op een aantal risico's en doet verbetervoorstellen.

De voorgestelde wijzigingen in wet- en regelgeving leveren voor de Huurcommissie geen nieuwe taak op. Het betreft een bestaande taak voor een bestaande doelgroep. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zijn wel relevant voor zowel de procedure ter beoordeling van de jaarafrekening (circa 2.900 per jaar) als de procedure ter beoordeling van het voorschotbedrag (circa 100 per jaar), omdat in beide procedures het huidige onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten wordt gehanteerd. Door het wegvallen van dit onderscheid, wordt de reikwijdte van de procedure ter beoordeling van de jaarafrekening en het voorschotbedrag vergroot. Dit zou kunnen leiden tot een toename van zaken. De Huurcommissie verwacht in haar uitvoeringstoets een toename van enkele honderden zaken per jaar (circa 300 tot 400 zaken).

De Huurcommissie vraagt expliciet aandacht om het uitgangspunt van werkelijk gemaakte kosten en het werkelijke verbruik te handhaven. Daarnaast vraagt de Huurcommissie om te verduidelijken dat eventueel in de toekomst vast te stellen maximumbedragen aan servicekosten de huidige redelijkheidstoets van de Huurcommissie niet vervangen, maar juist aanvullen. Dit is het geval. Maximumbedragen zijn niet per definitie ook de daadwerkelijke gemaakte kosten waar de Huurcommissie aan toetst. Indien er in de toekomst noodzaak blijkt om gebruik te maken van de delegatiegrondslag waarmee maximumbedragen kunnen worden vastgesteld zal uitgebreid in worden gegaan op de verhouding tot de toets van de Huurcommissie.

Voorts heeft de Huurcommissie verbetervoorstellen gedaan met betrekking tot: 1) de indexatie als bedoeld in artikel 19, derde lid van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, 2) het evalueren van de wettelijke verbruiksnormen als vastgesteld in bijlage VIII van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte en de gemiddelde prijzen die door het Nibud jaarlijks worden vastgesteld, 3) een nadere toelichting in de verhouding tussen het nieuwe art. 7:237, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek en de Prijzenwet, 4) de versterking van het instrument van collectieve geschilbeslechting, 5) waarborging van flexibiliteit en dan met name bij de categorieën servicekosten die door de voorgenomen wijzigingen wel een limitatief karakter zullen krijgen en 6) enkele andere (technische) suggesties. Tot slot beveelt de Huurcommissie het zeer aan om in de memorie van toelichting expliciet aan te geven of sprake is van overgangsrecht, om onduidelijkheden voor huurders, verhuurders en de Huurcommissie te voorkomen. Voldoende media-aandacht en dat huurders en verhuurders goed geïnformeerd worden over de voorgenomen wijzigingen wordt tevens gezien als noodzakelijk. Al deze verbetervoorstellen hebben geleid tot wijzigingen in dit wetsvoorstel en aanvullingen in de memorie van toelichting.

³⁵ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

9.1 Internetconsultatie

Onderstaand wordt per onderwerp een reactie gegeven op de opmerkingen en suggesties die aan bod zijn gekomen in de reacties op het wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gegeven.

Doel en noodzaak van het wetsvoorstel

Verschillende reacties in de internetconsultatie, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), zetten vraagtekens bij het doel en noodzaak van voorgestelde wijzigingen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan op verschillende plekken aangevuld. Het doel van de herziening is meer uitgebreid in hoofdstuk 3 van onderhavige memorie van toelichting omschreven.

Overige overeenkomsten en werkelijke kosten

In deze memorie van toelichting is naar aanleiding van de consultatie nader ingegaan op andere overeenkomsten die los staan van het huurcontract en de verhouding van deze overeenkomsten tot elkaar. Onder andere de VNG, Greystar, de G4 en gemeente Eindhoven hebben hierover verduidelijking gevraagd. De Huurcommissie en de NOvA stellen dat de wijzigingen er mogelijk toe leiden dat verhuurders bepaalde kosten via een andere overeenkomst aan huurders aan gaan bieden. Het juridisch kader dat ziet op die andere overeenkomsten (artikel 7:264 BW) wordt met dit wetsvoorstel immers niet gewijzigd. Expliciet is gemaakt dat de huurder de mogelijkheid heeft te besluiten dergelijke overeenkomsten niet af te sluiten. Tevens is – mede naar aanleiding van de reactie van de NOvA – in de bewoordingen van artikel 7:259, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek meer naar voren gebracht dat servicekosten daadwerkelijk gemaakte kosten zijn die tevens een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn.

Rechtsgang en handhaving

De VNG heeft aangegeven dat een limitatieve lijst de regels zal vereenvoudigen, geschillen mogelijk verminderen en dat de handhaving doelmatiger wordt. De VNG verzoekt nadrukkelijk de hulp vanuit de Huurcommissie vanwege diens ruime ervaring met het verwerken van meldingen over servicekosten. Ook verzoekt de VNG om onderzoek te doen naar de kosten die gemeenten extra moeten maken voor het handhaven op de servicekosten. De regering heeft begrip voor de standpunten van de VNG. Naar aanleiding daarvan wordt een nieuwe handreiking Wet goed verhuurderschap opgesteld waarbij servicekosten als onderdeel zal worden meegenomen. Gemeenten kunnen deze handreiking gebruiken bij het verwerken van meldingen en de handhaving. Daarnaast zal de handhaving op servicekosten door gemeenten in de tussentijdse evaluatie van de Wet goed verhuurderschap worden meegenomen.

Kennisversterking

Door de VNG wordt tevens een oproep gedaan tot kennisversterking. De Huurcommissie vraagt in haar uitvoeringstoets ook aandacht voor de informatiepositie van huurders en verhuurders en de communicatie. Het Ministerie van VRO zal in aanloop naar inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een communicatietraject opstarten waarin huurders en verhuurders worden geattendeerd op de aankomende wijziging en welke gevolgen die heeft. In begrijpelijke taal voor de doelgroep zal hierin worden uitgelegd welke wijzigingen er plaatsvinden op het gebied van

servicekosten en wat gedaan kan worden indien hierover een geschil bestaat.

Innovatie

Greystar, Kences en de NOvA gaven aan dat het voorstel mogelijk leidt tot belemmering van technische ontwikkelingen. Daarnaast vraagt de IVBN aandacht voor voldoende financiële ruimte voor ontwikkelingen. Ook de Huurcommissie geeft in haar uitvoeringstoets aan dat de categorieën van servicekosten met een limitatief karakter wellicht onvoldoende ruimte bieden voor flexibiliteit. De regering merkt op dat een niet-limitatieve lijst ten onterechte de indruk wekt dat verhuurders kosten aan huurders kunnen doorberekenen die niet kwalificeren als servicekosten. Voorbeelden van zaken die de voorbije jaren onder andere door de opkomst van nieuwe innovatieve woonvormen, als servicekosten in rekening zijn gebracht zijn simpelweg geen servicekosten (bijvoorbeeld bioscoopabonnementen en «community costs»). Doel van dit wetsvoorstel is daar helderheid over te verschaffen en voor de toekomst te voorkomen dat hier onduidelijkheid over bestaat. Voor aanvullende zaken en diensten bestaat artikel 7:264 BW welke binnen de gestelde kaders voldoende ruimte biedt. De concept-wijziging van het Besluit servicekosten – dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel is geconsulteerd – biedt in beginsel voldoende ruimte om mee te kunnen bewegen op toekomstige ontwikkelingen. Enkele categorieën van servicekosten blijven immers een niet-limitatief karakter behouden en voor de categorieën met een limitatief karakter blijft een eventuele wijziging op relatief korte termijn mogelijk in het kader van een moderniseringsslag. Ondanks dat toekomstige ontwikkelingen zich zeer lastig laten voorspellen, acht de regering het weinig aannemelijk dat de reikwijdte van de regels rond servicekosten in de nabije toekomst wederom moet worden herzien.

Sociaal beheer voor bepaalde doelgroepen

De Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en Expertise Flexwonen uiten in de consultatie de zorg dat het wetsvoorstel een goede verblijfsvoorziening voor arbeidsmigranten met recreatie- en ontwikkelingsmogelijkheid zal inperken. Ook KaFra Housing heeft aangegeven dat het voorstel kan leiden tot kostenbesparingen door projectontwikkelaars. Er wordt gevraagd of er via gemeenten een sociaal beheerplan opgesteld kan worden dat verrekend kan worden via de servicekosten. Hoewel de regering zich kan voorstellen dat er meerwaarde zit in bepaalde vormen van sociaal beheer, is dit niet een categorie kosten die in het algemeen onder de noemer servicekosten geschaard kan worden (en daarmee verhaald kan worden op huurders). Het concept-besluit tot wijziging van het Besluit servicekosten dat tevens in consultatie is gegeven, biedt voldoende mogelijkheden om beheerskosten zoals de huismeester, beveiliging en onderhoudscontracten als servicekosten door te berekenen. Overige beheerskosten zijn dusdanig ver verwijderd van de kosten die gerelateerd zijn aan de bewoning van een specifieke woonruimte dat het niet in de rede ligt om deze te mogen verrekenen via de servicekosten. Indien sociaal beheer een meerwaarde vormt voor de huurders en hiervoor een redelijke vergoeding wordt gevraagd, kan hiervoor een aparte overeenkomst worden afgesloten met huurders, zoals in deze toelichting nader is omschreven.

De ABU stelt dat nieuwe wet- en regelgeving vaak gebaseerd is op reguliere woonsituaties en niet op situaties van kort verblijf, zoals vaak het geval is bij arbeidsmigranten. Het advies aan de regering is om daarom onderscheid te maken tussen «verblijf» en «wonen». De regering ziet geen noodzaak om wat betreft servicekosten dit onderscheid te maken. De

bepalingen uit onderhavig wetsvoorstel die zien op servicekosten³⁶ zijn enkel van toepassing op de huur van woonruimte.³⁷ Zij zijn daarmee niet van toepassing op de huur van allerhande andere ruimten. Indien er huisvesting wordt verschaft aan arbeidsmigranten valt niet in te zien waarom de bescherming die uit het stelsel van servicekosten voortvloeit niet van toepassing dient te zijn voor arbeidsmigranten.

Collectieve rechtsgang

De Stichting Huurdersbelang Stadswonen (SHS) adviseert om de Huurcommissie te machtigen om verzoeken van een bewonerscommissie namens alle huurders van het complex te behandelen. Ook Stichting!Woon staat achter het creëren van een mogelijkheid van collectieve rechtsgang en één uitspraak die voor alle huurders geldt, zowel voor het voorschot als de afrekening van de servicekosten. De Huurcommissie heeft in haar uitvoeringstoets tevens het instrument van collectieve geschilbeslechting als verbeterpunt benoemd. Er is gehoor gegeven aan de roep tot vereenvoudiging van de collectieve rechtsgang. Tevens vervalt het drempelbedrag van € 36 inzake een collectief geschil bij de Huurcommissie over de jaarafrekening van de servicekosten. Tevens kunnen huurders sinds 1 juli 2023 de gemeente vragen om handhavend op te treden richting verhuurders die (meermalig) de regels omtrent servicekosten overtreden. Hierin kunnen huurders gezamenlijk optrekken richting de gemeente. De regering ziet verder een taak in verdere bewustwording van de mogelijkheden die reeds bestaan rond een collectieve rechtsgang. In het communicatietraject rond de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zal aan dit punt aandacht worden besteed. Hierin zal samen worden opgetrokken met de Huurcommissie.

Overleggen inzichtelijke afrekening

Er zijn verschillende suggesties gedaan, waaronder door het Juridisch Loket, Expertise Flexwonen en SHS, om de verhuurder te verplichten onderliggende stukken te overleggen. Het huidige juridisch kader verplicht verhuurders reeds om inzage te verstrekken in de servicekosten.³⁸ Jaarlijks dient de verhuurder een naar de soort uitgesplitst overzicht van de in dat kalenderjaar in rekening gebrachte servicekosten te verstrekken. Daarbij moet ook een vermelding van de wijze van berekening daarvan worden gegeven. Verder is de verhuurder verplicht de huurder op verzoek gelegenheid tot inzage te verstrekken van de aan het overzicht ten grondslag liggende boeken en andere bescheiden of van afschriften daarvan. De Huurcommissie heeft verder ook de bevoegdheid om inzage te krijgen in de boeken en andere zakelijke bescheiden alsmede het vorderen van afschriften daarvan. Tot slot dient de verhuurder het door de Minister van VRO vastgestelde formulier te gebruiken waarin de servicekosten zijn uitgesplitst naar categorie.³⁹ Dit kader biedt naar het oordeel van de regering voldoende transparantie rond servicekosten.

In de uitvoeringstoets van de Huurcommissie wordt nog aandacht gevraagd voor ruimte in de overgang voor aanpassingen van onder andere procedures en verzoekschriften naar aanleiding van de wijzigingen. Dit geldt tevens voor een eventuele modernisering van het bedoelde formulier. De regering zal hiermee rekening houden bij de inwerkingtreding.

³⁶ Waaronder de begripsbepaling daarvan in artikel 7:237, derde lid, BW.

³⁷ Artikel 7:232, eerste lid, BW.

³⁸ Artikel 7:259, tweede lid, BW.

³⁹ Artikel 7:260, derde lid, BW gelezen in samenhang met artikel 14 van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte.

Onder andere de NOvA adviseert overgangsrecht op te nemen zodat duidelijk wordt hoe om dient te worden gegaan met zaken die nog betrekking hebben op «kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter» nadat deze term met onderhavig wetsvoorstel verdwijnt. Ook in de uitvoeringstoets van de Huurcommissie en het advies van het ATR wordt gevraagd hoe om te gaan met lopende zaken. Deze suggestie is overgenomen. Tevens heeft de NOvA geadviseerd artikel 7:237 van het Burgerlijk Wetboek niet te vernummernen omdat het gevolg hiervan is dat veel (model)overeenkomsten aangepast dienen te worden. Ook aan deze suggestie is opvolging gegeven omdat vernummering strikt genomen niet noodzakelijk is en tot onnodige uitvoeringslasten voor de sector kan leiden. Verder is op advies van de NOvA de tekst van artikel 7:259, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek gemoderniseerd zodat hierin beter tot uitdrukking wordt gebracht dat servicekosten in relatie dienen te staan met de daadwerkelijke gemaakte kosten. Hiermee sluit de tekst tevens beter aan op bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad.⁴⁰ De NOvA adviseert ook artikel 7:274, eerste lid, onderdeel d, van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen zodat verhuurders een wettelijke opzeggrond krijgen om een huurovereenkomst op te zeggen indien de huurder een redelijk aanbod dat ziet op servicekosten weigert. Deze suggestie wordt niet opgevolgd omdat de regering dit een beperking van de huurbescherming acht die niet noodzakelijk is gebleken. Servicekosten zijn een essentieel onderdeel van een huurovereenkomst. Voorts zijn er geen signalen bekend vanuit de sector dat deze bepaling gewijzigd moet worden vanwege het oogpunt van innovatie. Tot slot is de suggestie van de NOvA, om het onderscheid tussen servicekosten en nutsvoorzieningen met een individuele meter dat met dit wetsvoorstel in het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt opgeheven ook door te vertalen naar de Wet op het overleg huurders en verhuurders, overgenomen.

Voorschot, CPI en de Prijzenwet

Aedes heeft in de consultatiereactie gevraagd om enige flexibiliteit waar het gaat om het voorschotbedrag en de toetsing. Zo stelt Aedes dat woningcorporaties er soms bewust voor kiezen om een wat hoger bedrag in rekening te brengen, zodat een huurder aan het eind van het jaar niet hoeft bij te betalen, maar mogelijk juist geld terug krijgt. De Huurcommissie en de NOvA adviseren over het voorschot beide om de verwijzing naar de consumentenprijsindex voor werknemersgezinnen uit artikel 19 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte te laten vervallen en in plaats daarvan de Huurcommissie meer beleidsruimte te geven om de te verwachten servicekosten vast te stellen. Deze suggestie is gedeeltelijk opgevolgd. In het wetsvoorstel is een verwijzing opgenomen naar de meer moderne consumentenprijsindex en de Huurcommissie krijgt beleidsruimte om, in gevallen waarin toepassing van de consumentenprijsindex tot onredelijke uitkomsten leidt, het voorschot op grond van een andere berekeningsmethode vast te stellen. Hierbij zijn zowel huurders als verhuurders gebaat omdat met deze beleidsvrijheid het verschil tussen het voorschot aan servicekosten en de daadwerkelijke eindafrekening binnen de perken kan worden gehouden wanneer bijzondere omstandigheden daarom vragen.⁴¹ De Huurcommissie adviseert verder de verhouding tussen de Prijzenwet en de delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling maximumbedragen vast te stellen

⁴⁰ Hoge Raad 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:808.

⁴¹ Zoals bijvoorbeeld de sterke stijging van de energieprijzen in 2021 en 2022.

aan servicekosten nader toe te lichten. Dit is toegevoegd aan de toelichting.

Kapitaals- en onderhoudslasten van collectieve warmtevoorzieningen

In de internetconsultatie zijn er enkele specifieke reacties die zich richten op de ontwikkeling in de rechtspraak met betrekking tot de betaling voor de kapitaals- en onderhoudslasten van collectieve warmtevoorzieningen naar aanleiding van het Acantus-arrest. In 2021 heeft de Hoge Raad in het Acantus-arrest beslist dat de warmte-koude-installatie (WKO-installatie) in die casus als «onroerend aanhorig» moest worden gezien. Gevolg hiervan was dat de kapitaals- en onderhoudslasten niet via de servicekosten mochten worden verrekend. Onder andere de IVBN pleit voor de mogelijkheid deze kosten voor warmte wel via de servicekosten af te kunnen rekenen. Energie Nederland, Eteck en Aedes vragen om meer verduidelijking en een werkbare oplossing. In samenwerking met het Ministerie van Klimaat en Groene Groei wordt dit vraagstuk nader bezien. Naar verwachting zal de Tweede Kamer in de tweede helft van 2024 hierover worden geïnformeerd. Mocht geconcludeerd worden dat voor dit onderwerp een wetswijziging nodig is, dan zal dat in een eigen wetstraject worden meegenomen.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt artikel 7:237 BW gewijzigd zodat enkel de zaken en diensten die bij amvb zijn genoemd onder de noemer servicekosten komen te vallen. Anders dan voorheen, wordt er in artikel 7:237, derde lid, BW geen open norm meer voorgesteld, maar wordt onder servicekosten enkel nog verstaan de vergoeding voor de zaken en diensten «die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen» die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte. Het Besluit servicekosten zal op grond van deze bepaling worden herzien. Delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur is thans ook de gekozen systematiek. Daar brengt dit voorstel van wet geen wijziging in.

Tevens is in dit onderdeel een delegatiegrondslag opgenomen die de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de mogelijkheid biedt om regels te stellen met betrekking tot de wijze van berekening en de maximale hoogte van de servicekosten. Omdat wordt voorzien dat, indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, het ook noodzakelijk kan zijn om deze maximale bedragen snel te kunnen wijzigen aan de economische realiteit op dat moment, is gekozen voor directe delegatie aan de Minister. Deze delegatiegrondslag is ten opzichte van hetgeen onder het huidige Burgerlijk Wetboek onder nutsvoorzieningen met een individuele meter wordt verstaan nieuw. Voor de «overige» servicekosten bevat het huidige artikel 7:259, eerste lid, tweede zinsnede, BW reeds een dergelijke delegatiegrondslag.⁴² Deze bestaande grondslag wordt met dit wetsvoorstel dus uitgebreid. Hiervoor is gekozen omdat het ook voor nutsvoorzieningen met een individuele meter noodzakelijk kan zijn om in de toekomst regels te stellen over de wijze van berekening en maximale hoogte om zo te voorkomen dat er in de praktijk excessen zullen ontstaan. De delegatiegrondslag in artikel 7:237, derde lid, BW doet niet af aan de mogelijkheid om op grond van de Prijzenwet maximumbedragen vast te

⁴² Er is thans nooit voor gekozen om gebruik te maken van deze grondslag om een ministeriële regeling vast te stellen.

stellen die de verhuurder mag rekenen op grond van artikel 7:259, eerste lid, BW in een noodsituatie. Indien gebruik wordt gemaakt van de Prijzenwet zullen de op grond van die wet vastgestelde prijzen – gelet op de aard van die wet – prevaleren boven de prijzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 7:237, derde lid, BW.

Onderdelen B en D

Deze onderdelen bevatten voornamelijk redactionele wijzigingen. Omdat met dit wetsvoorstel geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen enerzijds servicekosten en anderzijds kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter, kan dit onderscheid komen te vervallen in een aantal artikelen van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Hiermee wordt het onderscheid tussen deze twee categorieën, dat met de Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de werkwijze van de Huurcommissie (Stb. 2014, 234) werd geïntroduceerd, ongedaan gemaakt. In die wet werd dit onderscheid geïntroduceerd om een wetstechnische reden. Door dit onderscheid aan te brengen kon vervolgens in de bepaling die ziet op het toetsen van een voorschotbedrag door de Huurcommissie (artikel 7:261 BW) tot uitdrukking worden gebracht dat alleen het voorschot aan kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter kan worden getoetst door de Huurcommissie. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting uiteen is gezet, vindt de regering het thans in de rede liggen hier op terug te komen zodat het gehele voorschot aan servicekosten door de Huurcommissie kan worden getoetst. Het onderscheid maken tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten in de wet is daarmee ook niet meer noodzakelijk.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt – naast de redactionele wijzigingen die ook in de onderdelen B en D worden voorgesteld – meer expliciet naar voren gebracht dat servicekosten kosten zijn die een redelijke vergoeding zijn voor de daadwerkelijk geleverde service. Hiermee worden de bewoordingen van dit artikel tevens meer in lijn gebracht met de wijze waarop de Hoge Raad dit artikel toepast.⁴³

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt geregeld dat huurders het voorschotbedrag aan servicekosten kunnen laten toetsen door de Huurcommissie. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de redenen waarom dit gewenst is. Tevens wordt een redactionele wijziging hersteld.

Artikel II

Onderdelen A, B, E, F, G, H, J

Omdat het onderscheid tussen servicekosten enerzijds en nutsvoorzieningen met een individuele meter anderzijds komt te vervallen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, kan dit onderscheid ook komen te vervallen in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

⁴³ Hoge Raad 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:808.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt een uitzondering gemaakt op het drempelbedrag van € 36 voor zaken bij de Huurcommissie over servicekosten indien het een collectief verzoek betreft als bedoeld in artikel 9a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. In het algemeen deel van deze toelichting is de reden daarvoor uiteengezet.

Onderdeel D

Dit onderdeel bevat een uitbreiding voor de mogelijkheid om een collectief verzoek in te dienen bij de Huurcommissie. De eis dat een collectief verzoek enkel ontvankelijk is indien het is ingediend door 50% van de huurders van een wooncomplex wordt losgelaten. Tevens wordt verduidelijkt dat ook een zittingsvoorzitter van de Huurcommissie kan besluiten om een collectieve zaak toch individueel te behandelen.⁴⁴ Tot slot is een tekstuele verduidelijking toegevoegd aan artikel 9a, tweede lid. Er wordt duidelijk gemaakt dat een collectief verzoek kan worden gesplitst naar afzonderlijke verzoeken per groep van gelijksoortige woonruimten. Een groep van gelijksoortige woonruimten verwijst naar een verzameling van woningen die vergelijkbaar zijn in verschillende aspecten, zoals locatie, grootte, voorzieningen, bouwstijl, leeftijd, etc. Deze woningen kunnen zich bijvoorbeeld bevinden in dezelfde straat, buurt, complex of gebouw, en ze kunnen vergelijkbare kenmerken hebben zoals aantal kamers, oppervlakte, huurprijsklasse.

Onderdeel I

Met dit onderdeel krijgt de Huurcommissie de bevoegdheid om een jaarrekening servicekosten vast te stellen indien de verhuurder dit – in strijd met artikel 7:259, tweede lid, BW – heeft nagelaten op grond van een bedrag dat bij ministeriële regeling zal worden vastgesteld. Indien de zaak of dienst niet door de verhuurder is geleverd wordt het bedrag vastgesteld op € 0. Het voornemen is om hierbij aan te sluiten bij de bedragen uit artikel VIII van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte. Deze bevoegdheid wordt geïntroduceerd omdat de Huurcommissie thans veel capaciteit kwijt is aan het vaststellen van jaarrekeningen indien de verhuurder dit heeft nagelaten om zo toch uitspraak te kunnen doen. De Huurcommissie kan beleid voeren op het bieden van een hersteltermijn voor de verhuurder.

Onderdeel K

In dit onderdeel wordt geregeld dat de verwijzing naar de consumentenprijsindex werknemersgezinnen wijzigt naar de meer moderne consumentenprijsindex. Tevens krijgt de Huurcommissie de bevoegdheid om af te wijken van de CPI voor het vaststellen van het voorschotbedrag aan servicekosten indien de Huurcommissie van oordeel is dat toepassing van de CPI niet tot een redelijk voorschot leidt. Dit kan in bijzondere omstandigheden noodzakelijk zijn om huurders te beschermen tegen een eindafrekening die veel hoger uitvalt dan het voorschot.⁴⁵

⁴⁴ Dit is altijd de bedoeling geweest van de wetgever en wordt hiermee verduidelijkt. Zie de tweede nota van wijziging bij de Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (instelling van een landelijke huurcommissie) (Kamerstukken II 2009/10, 31 903, nr. 21, p.2).

⁴⁵ Zoals bijvoorbeeld de sterke stijging van de energieprijzen in 2021 en 2022.

Artikel III

Omdat het onderscheid tussen servicekosten en kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter met dit wetsvoorstel vervalt, dient deze wijziging ook doorgevoerd te worden in de Wet op het overleg huurders en verhuurders.

Artikel IV

De wijziging van de Wet goed verhuurderschap betreft een redactionele verduidelijking waaruit volgt dat het overzicht waarnaar in artikel 2, tweede lid, onderdeel e, subonderdeel 5°, wordt verwezen het overzicht, bedoeld in artikel 7:259, tweede lid, BW betreft. Uit de praktijk ontving de regering signalen dat hierover twijfel bestond. Deze twijfel wordt met deze wijziging weggenomen.

Artikel V

Dit artikel betreft het overgangsrecht waarmee wordt bewerkstelligd dat procedures die bij de Huurcommissie aanhangig zijn kunnen worden afgerond met toepassing van het recht zoals dat gold tijdens de start van deze procedure. Tevens wordt geregeld dat de Huurcommissie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds zaken in behandeling kan nemen die zien op de kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter die zien op de jaren vóór de inwerkingtreding. Dit is noodzakelijk omdat dit onderscheid met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verdwijnt.

Artikel VI

Met dit artikel wordt geregeld dat de wijzigingen op het gebied van servicekosten die dit wetsvoorstel bevatten niet van toepassing zijn op lopende huurovereenkomsten. Het ingrijpen op lopende huurovereenkomsten acht de regering niet proportioneel wat betreft servicekosten. Dit doet er niet aan af dat huurders die het niet eens zijn met de servicekosten die door de verhuurder in rekening worden gebracht in een lopende huurovereenkomst een gang naar de Huurcommissie of de rechter kunnen maken. Deze instanties zullen de servicekosten vervolgens toetsen naar het recht dat gold vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Onder dat regime gold immers ook dat servicekosten daadwerkelijke gemaakte kosten zijn en een redelijke vergoeding moeten zijn voor de geleverde service.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer