

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband de modernisering van het systeem van servicekosten

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is meer duidelijkheid te verschaffen over hetgeen onder servicekosten wordt verstaan teneinde misstanden omtrent het in rekening brengen van servicekosten te voorkomen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 237 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
 3. In deze afdeling wordt onder servicekosten verstaan de vergoeding voor de zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening en de maximale hoogte van de servicekosten.

B

Artikel 258 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, het tweede lid, aanhef en onderdeel d, en het derde lid, vervalt telkens "de kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en".
2. In het tweede lid, onderdeel c vervalt "kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter en".

C

Artikel 259 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, vervalt "kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter en".
2. In het eerste lid, tweede volzin, wordt "van" vervangen door "aan", wordt "kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter" vervangen door "servicekosten" en vervalt ", en met betrekking tot servicekosten het bedrag dat bij ministeriële regeling is vastgesteld".

D

In artikel 260, eerste lid, vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en".

E

In artikel 261, eerste en derde lid, wordt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter" telkens vervangen door "servicekosten".

Artikel II

De Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, tweede lid, vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter,".

B

Artikel 4, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen f en g vervalt telkens "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter".
2. In onderdeel h wordt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter" vervangen door "servicekosten".

C

In het opschrift van paragraaf 7 vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter".

D

In artikel 17, eerste lid, vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen en".

E

In artikel 17a, eerste lid, vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en".

F

In het opschrift van paragraaf 8 vervalt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en".

G

In artikel 18 vervalt het tweede lid, onder vernumming van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.

H

In het opschrift van paragraaf 9 wordt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter" van vervangen door "servicekosten".

I

In artikel 19, eerste tot en met derde lid, wordt "kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter" telkens vervangen door "servicekosten".

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

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 huurbescherming blijkt niet in alle gevallen soelaas te bieden. Hierop wordt door het kabinet geïntervenieerd middels diverse maatregelen, zoals bijvoorbeeld de Wet goed verhuurderschap en de Wet maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Als onderdeel van deze brede aanpak wordt voorgesteld om de regels rond servicekosten voor woonruimten te herzien om ervoor te zorgen dat de huurder beter beschermd wordt tegen verhuurders die onredelijke servicekosten in rekening brengen, of daarvoor prijzen rekenen die geen relatie hebben met de daadwerkelijk gemaakte kosten. Kern van deze herziening is dat een limitatieve lijst met categorieën van servicekosten in het Besluit servicekosten (amvb) zal worden vastgesteld. Doel van deze wijziging is om het risico op onterecht doorberekende of onredelijk hoge servicekosten terug te dringen. Tevens wordt hiermee de toepassingspraktijk en de handhaving rond servicekosten vereenvoudigd. Om dit te bewerkstelligen, dient de grondslag in artikel 7:237 van het Burgerlijk Wetboek, op grond waarvan het Besluit servicekosten is vastgesteld, te worden gewijzigd. Hierin voorziet dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt voorgesteld de huurcommissie de bevoegdheid te geven om uitspraak te doen over het voorschot van servicekosten voor huurders in het gereguleerde huursegment.

2. Aanleiding en achtergrond problematiek

Het kabinet heeft zich de afgelopen periode ingezet voor het versterken van de rechten van huurders middels diverse maatregelen. De schaarste van nu leidt namelijk tot snelle stijging van de huurprijzen met alle excessen van dien. Het is belangrijk een goede balans te vinden in de vormgeving van de regulering. De voorgestelde herziening van het systeem van servicekosten door afbakening sluit hier goed op aan. De motie Grinwis/Beckerman¹ verzoekt specifiek 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. In het gewijzigd amendement van Beckerman/Grinwis² is verzocht om in de Wet goed verhuurderschap op te nemen dat een verhuurder geen oneigenlijk gebruik mag maken van de servicekosten.

Om te onderzoeken welke problemen er rond servicekosten zijn en om tot maatregelen te komen zijn gesprekken gevoerd met partijen die vaak met servicekosten in aanraking komen. Er is gesproken met zowel huurdersverenigingen zoals Stichting Woon! en de Woonbond, als met verhuurdersorganisaties, zoals IVBN, VGM en Aedes. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met gemeenten en de huurcommissie. Uit deze verkenning komen signalen naar voren over onredelijk hoge servicekosten en onduidelijkheid omtrent de servicekosten. Op de verschillende elementen van de problematiek die in deze signalen naar voren zijn gekomen, wordt in het onderstaande nader ingegaan.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 130, nr. 39.

² Kamerstukken II, 2022–2023, 36 130, nr. 21.

Ten eerste hebben deze signalen betrekking op het intensieve proces om (te hoge) servicekosten juridisch te laten toetsen. Hiervoor moet een huurder een gang naar de huurcommissie of rechter maken. Dit kan pas nadat een jaarafrekening is aangeleverd en daarmee ziet het oordeel van de huurcommissie of de rechtspraak altijd op het verleden. Huurdersorganisaties geven aan dat zij anno 2023 nog bezig zijn met geschillen over 2018 of 2019. De huurcommissie of de rechter toetst deze servicekosten per kostenpost en op basis van facturen. Er wordt getoetst a) of de in rekening gebrachte kosten als servicekosten kunnen worden aangemerkt, b) of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en c) of de kosten een redelijke vergoeding voor de geleverde service zijn (er mag geen winst worden gemaakt). Het proces is daarmee zeer tijdrovend en arbeidsintensief. Voorts valt op dat in 2022 in vrijwel alle door de huurcommissie afgehandelde zaken met betrekking tot servicekosten de private verhuurder in het ongelijk werd gesteld.³ In zaken met betrekking tot servicekosten waarin een woningcorporatie verhuurende partij was, werd de woningcorporatie in ruim 80% van de gevallen in het gelijk gesteld. Zowel de cijfers uit het jaarverslag van de huurcommissie in 2021 als in 2022 geven het beeld dat met ruim 3000 verzoeken rond servicekosten per jaar, de huurders in het gelijk zijn gesteld.⁴ Ook in het geliberaliseerde huursegment bestaat ruimschoots jurisprudentie waarin de verhuurder door de rechter in het ongelijk is gesteld.

Ten tweede kwamen uit de gevoerde gesprekken vanuit met name huurdersorganisaties en huurteams van gemeenten signalen over onterecht doorberekende en daarmee hoge servicekosten. Aanvullend zijn er de signalen dat aanvullende zaken als een bioscoop of fitnesszaal tot de servicekosten worden gerekend, waar dit volgens de geldende wettelijke kaders niet altijd is toegestaan. Dit omdat gemeenschappelijke ruimten samen met andere onroerende aanhorigheden onderdeel horen te zijn van de (kale) huurprijs. Dergelijke signalen zijn ook expliciet benoemd in de motie Beckerman/Grinwis. Naast de kosten die voldoen aan de voorwaarden voor de (kale) huurprijs dan wel servicekosten zijn tevens gevallen bekend in de praktijk waarin andersoortige kosten onder de noemer servicekosten worden doorberekend. Voorbeelden hiervan zijn dat de huurders alleen een huurovereenkomst kunnen aangaan indien zij tegelijkertijd een "community overeenkomst" of een fitnessabonnement met de verhuurder afsluiten.

Ten derde kwam uit gesprekken met huurdersorganisaties naar voren dat de incidenten ook deels te maken hebben 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 zijn er grijze gebieden en zijn de regels regelmatig onduidelijk. Dit 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.

Ten vierde geldt dat met de Wet goed verhuurderschap, die op 1 juli 2023 in werking is getreden, gemeenten een handhavende taak hebben ten aanzien van de servicekosten. 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

³ Jaarverslag Huurcommissie 2022.

⁴ Jaarverslag 2022 van de Huurcommissie. Te raadplegen op: <https://www.huurcommissie.nl/documenten/jaarverslagen/2023/05/16/jaarverslag-2022>. Jaarverslag 2021 van de Huurcommissie. Te raadplegen op: <https://www.huurcommissie.nl/documenten/publicaties/2021/12/31/jaarverslag-2021>. De meeste verzoeken die de Huurcommissie in 2021 ontving gingen over de afrekening van de servicekosten (2.723 verzoeken, 26%). Bij de afrekening van de servicekosten kreeg 84 procent van de huurders gelijk.

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 dat zij hierdoor in de positie komen om per kostenpost, aan de hand van facturen, servicekosten te moeten gaan beoordelen. In de gesprekken die met de VNG en gemeenten zijn gevoerd, is 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.

Ten vijfde geldt 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 servicekosten.⁵ Dat leidt in praktijk allereerst tot vragen over de ontvankelijkheid van een verzoek. Voor partijen is het vaak onduidelijk wat onder nutsvoorzieningen en wat onder servicekosten valt. In de praktijk zijn voor huurders de servicekosten en de nutvoorzieningen complementaire en ook deels overlappende onderwerpen. Bovendien kan het voorkomen dat het gas ten behoeve van de verwarming wel bemeterd is, maar het gas ten behoeve van het koken en het warme water niet. Datzelfde kan gelden voor elektriciteit, waarbij het verbruik in de woonruimte bijvoorbeeld wel bemeterd is, maar het verbruik in de algemene ruimten niet. Het uitzoeken over welke delen van welke kostenposten de huurcommissie bevoegd is uitspraak te doen over het voorschotbedrag is (voor onder andere huurders) een ingewikkeld proces. Als gevolg van deze complexiteit is een deel van de verzoeken 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 of 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 volgt op basis van een schatting.

3. Inhoud van het voorstel

Om een oplossing te kunnen bieden voor de hiervoor genoemde signalen, wordt in dit wetsvoorstel de grondslag in artikel 7:237 van het Burgerlijk Wetboek gewijzigd. Dit maakt het mogelijk om in het Besluit servicekosten een limitatieve lijst met categorieën van servicekosten vast te stellen. Daarnaast wordt voorgesteld de huurcommissie de bevoegdheid te geven om het voorschot van servicekosten te toetsen voor huurders met een gereguleerde huurovereenkomst. Alvorens nader wordt ingegaan op deze voorgestelde wijzigingen, zal eerst het huidige juridisch kader rond servicekosten uiteen worden gezet.

Toelichting huidig juridisch kader rond servicekosten

Het juridische kader omtrent servicekosten is opgenomen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Onder servicekosten wordt verstaan de vergoeding voor de overige zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte.⁶ Hier gaat het dus om servicekosten die gerelateerd zijn aan wonen. Andere mogelijke services, bijvoorbeeld gericht op zorg of recreatie, vallen niet onder de reikwijdte van de huurwetgeving in het Burgerlijk Wetboek en staan los van de in dit voorstel bedoelde herziening. In het Besluit servicekosten is vervolgens 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. Indien er geen sprake is van overeenstemming zal of hetgeen als

⁵ Artikel 7:261, derde lid, BW.

⁶ Artikel 7:237, derde lid, BW.

redelijke vergoeding voor geleverde zaken en diensten kan worden beschouwd gelden of het bedrag dat bij ministeriële regeling is vastgesteld.⁷ De verhuurder is verder 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 servicekosten te verstrekken, met vermelding van de wijze van berekening daarvan.⁸ De verhuurder heeft daarbij een verplichting de huurder de gelegenheid te geven aan het overzicht ten grondslag liggende boeken en andere bescheiden of afschriften daarvan in te zien.⁹

Naast de servicekosten is er de (kale) huurprijs. Hieronder wordt verstaan de prijs die verschuldigd is voor het gebruik van de woning alsmede de onroerende aanhorigheden.¹⁰ 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 de collectieve cv-installatie, het trappenhuis, tuinen (indien niet openbaar) en gemeenschappelijke ruimten. 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 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. Het is in beginsel niet toegestaan om de huurder nog op een andere wijze dan middels de huurprijs te laten betalen voor het gebruik van deze ruimten.

Tot slot kunnen er kosten zijn die noch aan de voorwaarden voor huurprijs noch aan de voorwaarden voor servicekosten voldoen. Enkele voorbeelden hiervan zijn dat de huurders alleen een huurovereenkomst kunnen aangaan indien zij tegelijkertijd een "community overeenkomst" of een fitness-abonnement met de verhuurder afsluiten. Op het moment dat een dergelijke overeenkomst een niet redelijk voordeel bevat voor de verhuurder, is dit beding nietig.¹¹ Echter, het blijft voor huurder en verhuurder mogelijk voor aanvullende zaken en diensten een apart contract af te sluiten dat geen verband heeft met de totstandkoming van een huurovereenkomst. Hierbij valt te denken aan in rekening gebrachte bedragen voor (medische) zorgverlening, recreatie, maaltijdverstrekking en dergelijke.

Huurders van een gereguleerde huurwoning kunnen de huurcommissie vragen een uitspraak te doen over de eindafrekening van de servicekosten indien hierover tussen verhuurder en huurder geen overeenstemming bestaat.¹² 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. Tevens ligt sinds de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap op verhuurders de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid om te handelen als goed verhuurder. Hieronder valt mede een verbod op het onrechtmatig in rekening brengen

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

⁸ Artikel 7:259, tweede lid, BW.

⁹ Artikel 7:259, vierde lid, BW.

¹⁰ Artikel 7:237, tweede lid, BW gelezen in samenhang met artikel 7:233 BW.

¹¹ Artikel 7:264 BW.

¹² Artikel 7:260.

van servicekosten. Gemeenten houden toezicht op deze verplichting en voor huurders bestaat de mogelijkheid om een verzoek tot handhaving in te dienen.¹³

Voorgestelde wijzigingen in het stelsel rond servicekosten

Dit wetsvoorstel biedt de basis voor een hervorming van het stelsel van servicekosten. Om deze hervorming te bewerkstelligen worden drie wijzigingen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voorgesteld.

Ten eerste maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de lijst met categorieën zaken en diensten waarvoor de vergoeding wordt aangemerkt als servicekosten, die momenteel in het Besluit servicekosten is opgenomen, limitatief vast te stellen. Thans is deze lijst niet-limitatief. Hiervoor is de voorgestelde wijziging van de grondslag voor dit besluit in artikel 7:237 BW noodzakelijk. Ten tweede wordt in artikel 7:237 BW een wijziging doorgevoerd 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. Deze wijziging in het stelsel rond de servicekosten heeft betrekking op de gehele huurmarkt. Dat is wat betreft de huidige regelgeving ook het geval en daarin brengt dit wetsvoorstel geen wijzigingen aan. Ten derde wordt het voor huurders die een huurwoning huren op basis van een gereguleerde huurovereenkomst¹⁴, mogelijk om het door de verhuurder vastgestelde voorschot dat betrekking heeft op de servicekosten te laten toetsen door de huurcommissie.

Het kabinet stelt de eerste twee wijzigingen voor omdat – zoals in paragraaf 2 is beschreven – is gebleken dat de uitvoeringspraktijk rond servicekosten onvoldoende duidelijkheid geeft en daarmee onvoldoende bescherming biedt voor huurders. Het voorstel leidt tot een eenvoudigere 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 wordt de handhavende taak door gemeenten en de toepassingspraktijk voor de huurcommissie en de rechtspraak vereenvoudigd. Het kabinet is voornemens het systeem voor servicekosten, nader uitgewerkt in het Besluit servicekosten, te laten blijven bestaan uit aantal categorieën van servicekostenposten. Deze categorieën zijn aangescherpt met zaken en diensten die ook onder één van deze posten geschaard moeten worden. Deze wijzigingen zijn gebaseerd op informatie die is opgehaald uit de sector en er is nauw samengewerkt met de huurcommissie. Door de lijst limitatief te maken worden de huidige categorieën uitgebreid en begrensd. Indien het noodzakelijk blijkt om regels te stellen aan de berekeningswijze en het maximum van de servicekosten in de verschillende categorieën, kan de minister besluiten dit in een ministeriële regeling op te nemen. Vanzelfsprekend zullen door middel van deze regeling binnen het huurrecht geen maximumtarieven worden gesteld aan het leveren van nutsvoorzieningen door bedrijven en instanties.

De derde wijziging die wordt voorgesteld heeft betrekking op de mogelijkheid voor de huurcommissie het voorschotbedrag aan servicekosten te toetsen en vast te stellen. De huidige wetgeving voorziet wel in deze mogelijkheid ten aanzien van de nutsvoorzieningen met een individuele meter maar niet ten aanzien van de 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 die wel bevoegd is om zich uit te spreken en bovendien voor de huurders lastig te begrijpen is waarom een uitspraak in dit geval slechts over een

¹³ Artikel 2, tweede lid, onderdeel f, gelezen in samenhang met artikel 17 van de Wet goed verhuurderschap.

¹⁴ De in artikel 7:247 van het BW uitgesloten huurovereenkomsten.

deel van de kosten gaat en niet als geheel. Door het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten op te heffen wordt voorzien in een toetsingsmogelijkheid van het voorschotbedrag servicekosten in het geheel. Met het opheffen van dit onderscheid vervalt tevens de noodzaak om in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte nog onderscheid te blijven maken tussen servicekosten en nutsvoorzieningen met een individuele meter. Onder servicekosten komen met de voorgestelde wijzigingen daarmee zowel de nutsvoorzieningen als de overige servicekosten te vallen.

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 eigendomsrecht 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.¹⁵

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. Indien 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. Het te verwachte rendement kan afnemen hetgeen ook onder het eigendomsrecht valt. 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 vormt 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 beschikingsmogelijkheden 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 volzin,¹⁶ waaraan wordt getoetst of een kostenpost

¹⁵ 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.

¹⁶ 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".

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 wordt 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 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 het kabinet rust de zorgplicht om te zorgen voor voldoende passende en betaalbare woningen.¹⁷ Huurders worden met dit wetsvoorstel beter beschermd omdat er 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.¹⁸

Ten derde dient de inmenging proportioneel te zijn (de evenredigheidstoets). 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 zullen enkel de servicekosten die limitatief worden vastgesteld in rekening kunnen brengen. Huurders zullen enkel deze kosten nog hoeven te betalen. Zoals eerder is uiteengezet, beoogt dit wetsvoorstel een uitbreiding van de huurbescherming voor huurders. 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 servicekosten doorberekenen aan huurders. Gelet op de doorgaans zwakkere positie die huurders hebben ten opzichte van verhuurders zal niet altijd de gang naar de

¹⁷ Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

¹⁸ 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.

huurcommissie of de rechter worden gezocht voor een uitspraak of de in rekening gebrachte kosten daadwerkelijk servicekosten zijn. Het vaststellen van een limitatieve lijst biedt zowel voor verhuurders als huurders meer duidelijkheid. Minder vergaande maatregelen kunnen deze duidelijkheid niet bieden.

4.1.2 Vrij verkeer van diensten

Het verhuren en huren van woonruimte wordt aangemerkt als het verrichten of ontvangen van een dienst.¹⁹ Een beperking hiervan is op grond van 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

Dit wetsvoorstel zou een beperking op het vrij verkeer van diensten 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. Ten aanzien van de eis dat de maatregel niet discriminerend mag zijn, geldt dat hieraan wordt voldaan. De voorgestelde maatregel geldt voor iedere verhuurder en huurder van woonruimte in Nederland. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of vestigingsplaats. De maatregel dient tevens een algemeen belang, te weten bescherming van huurders en zorgen voor voldoende betaalbare huisvesting.²⁰ Verder is de maatregel proportioneel. De maatregel is ten eerste geschikt om het doel te bereiken. Met een limitatieve lijst kan worden voorkomen dat te hoge huurprijzen worden gerekend over de band van servicekosten. Ten tweede is de maatregel evenredig. Dienstverlening in de verhuursector blijft immers ruimschoots mogelijk, enkel de door te berekenen categorieën van servicekosten worden gelimiteerd. Hiermee wordt de juiste balans gezocht tussen enerzijds het belang van verhuurders en anderzijds het belang van huurders.

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.²¹

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 woonegelegenheid 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 dient te worden gewijzigd.

¹⁹ Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn).

²⁰ Hiermee wordt voldaan aan artikel 4, achtste lid, van de Dienstenrichtlijn.

²¹ Artikel 15, tweede lid, onderdeel g, van de Dienstenrichtlijn.

In de artikelsgewijze toelichting zal - waar noodzakelijk - nader worden ingegaan op de verhouding tot andere nationale wetgeving.

5. Gevolgen

5.1 Algemeen

Met dit wetsvoorstel komt het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een eigen meter en (overige) servicekosten te vervallen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat bij besluit een limitatieve lijst met categorieën van servicekosten wordt vastgesteld en geeft de mogelijkheid dat in een ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening en de maximale hoogte van de servicekosten. Daarmee heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de huurcommissie, gemeenten, huurders en verhuurders. Hieronder worden die gevolgen per groep nader toegelicht.

5.2 Gevolgen voor huurders en verhuurders

5.2.1 Huurders

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 makkelijker nagaan of zij voor bepaalde zaken of diensten servicekosten verschuldigd zijn. Doel hiervan is geschillen over zaken die evident niet als servicekost kunnen worden aangemerkt te voorkomen en de huurbescherming 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 opheffen van het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een eigen meter en (overige) servicekosten draagt hieraan bij. Dit zorgt ervoor dat het gehele voorschotbedrag door de huurcommissie kan worden getoetst. In de huidige situatie kunnen de (overige) servicekosten alleen na de eindafrekening aan de huurcommissie worden voorgelegd. 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 als geheel.

5.2.2 Verhuurders

Verhuurders geven in het algemeen aan dat de huidige regels omtrent servicekosten duidelijk zijn, maar dat er ook voor hen 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 één tot drie huurwoningen in bezit. Bovendien zijn niet alle verhuurders en verhuurbemiddelaars aangesloten bij een brancheorganisatie. Een brancheorganisatie werkt namelijk onder andere met een ROZ-model (Raad voor Onroerende Zaken) wat als basismodel fungeert voor bijvoorbeeld het overeenkomen van servicekosten. 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.

5.2.3 Administratieve lastendruk

Omdat met een systeem van een limitatieve lijst aan servicekosten minder onduidelijkheid zal bestaan over hetgeen onder servicekosten moeten worden verstaan, is de verwachting dat de administratieve lastendruk voor verhuurders afneemt. Dit wetsvoorstel brengt verder geen wijzigingen aan in de systematiek

omtrent de administratie die een verhuurder dient bij te houden over servicekosten. In dat kader blijft de lastendruk dan ook gelijk.

5.3 Gevolgen voor de overheid

5.3.1 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 als doel een vereenvoudiging van behandeling van geschillen door de huurcommissie. Eenderzijds 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 stijging.

Voorts wordt met dit wetsvoorstel het onderscheid tussen nutsvoorzieningen met een individuele meter en (overige) servicekosten weggenomen. In de huidige situatie kan de huurcommissie alleen het voorschotbedrag ten aanzien van de nutsvoorzieningen met een individuele meter toetsen. Dit onderscheid leidt er in de praktijk toe dat het voor de huurcommissie lastig is om te achterhalen over welke (delen van) kostenposten die wel bevoegd is om zich uit te spreken. Doel van dit wetsvoorstel is dit voor de huurcommissie te vereenvoudigen.

5.3.2 Gemeenten

Gemeenten beschikken via de Wet goed verhuurderschap sinds 1 juli 2023 over de bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven wanneer er door verhuurders oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van servicekosten. Ter uitvoering van de handhavende taak met betrekking tot servicekosten hebben gemeenten verzocht om een limitatieve lijst van categorieën die als servicekosten kunnen worden aangemerkt. De verwachting is dat de wijziging en verduidelijking van het Besluit servicekosten, waarvoor dit wetsvoorstel in een grondslag voorziet, 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.

Onderhavig wetsvoorstel voegt echter 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-onderzoek²², dit omdat deze taak volgt uit een door de Kamer aangenomen amendement en daarmee later is toegevoegd. De werking van de Wet goed verhuurderschap en de mate waarin de beschikbare middelen voor gemeenten toereikend zijn, zal worden betrokken in de evaluatie van de Wet goed verhuurderschap die uiterlijk in 2026 plaats zal vinden.²³

5.3.3 Financiële gevolgen voor het Rijk en decentrale overheden

Dit voorstel van wet heeft geen directe financiële gevolgen voor het Rijk of voor de decentrale overheden. Doel van de voorgestelde wijzigingen is de uitvoeringspraktijk voor gemeenten te vereenvoudigen. Dat verandert in de kern niets aan de verantwoordelijkheden die de gemeenten in de handhaving hebben.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

²² Artikel 2 van Financiële-verhoudingswet.

²³ Artikel 29 van de Wet goed verhuurderschap.

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 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 jaarafrekening te geven.²⁴ Dit is een overzicht van de servicekosten en nutsvoorzieningen waarin de daadwerkelijk gemaakte kosten zijn opgenomen.

Sinds 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap van kracht. Met deze wet hebben gemeenten een handhavende taak ten aanzien van servicekosten. Onderhavige wijziging heeft onder meer als doel de gemeenten te voorzien van een concrete, limitatieve lijst zodat zij hun handhavende taak doelmatig kunnen uitvoeren.

7. Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. Het kabinet spant zich in om Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn. Dit brengt met zich mee 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 huurmarkt 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. Een reden hiervoor kan zijn dat de huurcommissie nog niet zodanig is gepositioneerd dat het deze signalen kan ophalen en verwerken. Gelet daarop bevat dit voorstel van wet geen wijzigingen in het BW BES of de Wet Maatregelen Huurmarkt Caribisch Nederland.

8. Inwerkingtreding

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

9. Advies en consultatie

PM

²⁴ Artikel 7:259, tweede lid, BW.

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 vastgesteld onder de noemer servicekosten komen te vallen. Anders dan voorheen, wordt er in artikel 7:237, derde lid, geen open norm meer voorgesteld, maar wordt onder servicekosten enkel nog verstaan de vergoeding voor de zaken en diensten die geleverd worden in verband met de bewoning van de woonruimte "die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen". Het Besluit servicekosten zal op grond van deze bepaling worden herzien. Delegatie naar het niveau van de 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 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 delegatiemogelijkheid 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 volzin, reeds een dergelijke delegatiegrondslag.²⁵ Deze bestaande grondslag wordt 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. Deze grondslag is ten slotte in het kader van leesbaarheid verplaatst naar artikel 7:237 BW in plaats van de grondslag te behouden in artikel 7:259, eerste lid.

Onderdelen B tot en met 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 werd geïntroduceerd, ongedaan gemaakt.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt geregeld dat huurders die een huurwoning huren op basis van een gereguleerde huurovereenkomst, het voorschotbedrag aan servicekosten kunnen laten toetsen door de huurcommissie. In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de redenen waarom dit gewenst is.

Artikel II

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. In artikel II wordt dit gewijzigd.

²⁵ Er is thans nooit voor gekozen om gebruik te maken van deze grondslag om een ministeriële regeling vast te stellen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge

CONSULTATIE