

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de heer H.M. de Jonge

Den Haag, 11 december 2023

dossiernummer: 204457

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

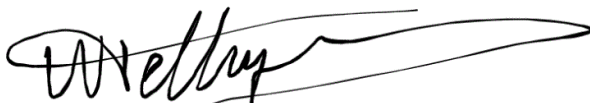
Betreft: wijziging Burgerlijk Wetboek en wijziging Besluit servicekosten in verband met de herziening van servicekosten

Geachte minister,

Op 30 oktober 2023 is de internetconsultatie 'wijziging Burgerlijk Wetboek en wijziging Besluit servicekosten in verband met de herziening van servicekosten' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie huurrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie huurrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie huurrecht
Datum:	8 december 2023
Betreft:	wijziging Burgerlijk Wetboek en wijziging Besluit servicekosten in verband met de herziening van servicekosten

Inleiding

De wetgevingsadviescommissie huurrecht van de Nederlandse orde van advocaten heeft met belangstelling kennis genomen van de internetconsultatie tot wijziging Burgerlijk Wetboek en wijziging Besluit servicekosten in verband met de herziening van servicekosten. Zij steunt het voorstel tot het laten vervallen van het onderscheid tussen 'servicekosten' en 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter.' Zij ontraadt het limitatief maken van het Besluit servicekosten en adviseert om het Besluit uit te breiden en te actualiseren en doet concrete voorstellen voor verbetering.

Dit advies kent de volgende opbouw, waarbij in de hoofdtekst zeventien concrete actiepunten worden benoemd:

1. Laten vervallen onderscheid 'servicekosten' en 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter' is verstandig, maar heeft wel nadere toelichting gelet op de recente invoering van het onderscheid met een vergelijkbaar efficiëntie- en verduidelijkingsdoel
2. Overgangsrecht ontbreekt ten aanzien van het vervallen van de post 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter'
3. Voorschotprocedure bij huurcommissie (art. 19 Uhw) niet beperken tot verhoging met enkel CPI, maar tot feitelijk redelijke verhouding
4. Hernummering van artikel 7:234 lid 4 BW naar lid 5 BW is onverstandig
5. Maak van de gelegenheid gebruik om artikel 7:259 lid 1 BW in overeenstemming te brengen met HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:808
6. Neem in overweging om uit artikel 7:274 lid 4 BW 'servicekosten' te schrappen
7. Of een nog niet gebruikt handavingsinstrumentarium tekort schiet, is zonder nadere toelichting niet duidelijk; de Autoriteit Woningcorporaties is niet betrokken, terwijl zij de handhavende instantie bij toegelaten instellingen is
8. Het (veronderstelde) intensieve en tijdrovende proces wordt geheel niet weggenomen
9. Veronderstelde probleemstelling over onduidelijkheid over servicekostenregels wordt niet onderschreven, terwijl aan de commissie bekend zijnde onduidelijkheden voortvloeien uit de wet in formele zin en gemaakte wetgevingskeuzes, maar niet uit de servicekostenregels als zodanig; bovendien moet partijbedoeling worden geïdentificeerd
10. Voor zover er onduidelijkheid over de toepassing van servicekostenregels bestaat is, is de oplossing niet het invoeren van nog meer servicekostenregels maar scholing over de bestaande regels
11. Het invoeren van nog meer regels zoals voorgenomen in het consultatievoorstel voorkomt niet dat onterecht kosten in rekening worden gebracht, al of niet terecht onder een andere noemer dan 'servicekosten'
12. Bestaande onduidelijkheden worden niet opgelost
13. Limitatief maken van het Besluit servicekosten bemoeilijkt innovatie
14. Limitatief maken van het Besluit servicekosten beperkt rechten van huurdersvertegenwoordiging
15. Het wél uitbreiden en actualiseren van het Besluit servicekosten zonder dit limitatief te maken

én het mogelijk maken van het verbinden van eventuele prijsmaxima aan in het Besluit wel benoemde posten beantwoordt net zo goed of gelet op het voorgaande zelfs beter aan de doelstellingen van de conceptregelgeving en is ook in de geest van de aangenomen motie Beckerman-Grinwis. De commissie doet daartoe concrete voorstellen.

1. Laten vervallen onderscheid ‘servicekosten’ en ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’ is verstandig, maar behoeft wel nadere toelichting gelet op de recente invoering van het onderscheid met een vergelijkbaar efficiëntie- en verduidelijkingsdoel

De commissie acht het laten vervallen van het onderscheid tussen de genoemde kostenposten zinvol. Het onderscheid wordt in de rechtspraak ook al weinig toegepast. Het onderscheid leidt vooral tot juridisch-academische perikelen die niet op nuttige wijze bijdragen aan het daadwerkelijk en feitelijk vaststellen van de betalingsverplichting van de huurder.¹

Een reden voor het laten vervallen van het onderscheid is het creëren van de mogelijkheid voor de huurder (in het prijsgereguleerde segment) om de voorschothoogte voor het geheel te kunnen laten vaststellen door de huurcommissie, terwijl dat in de huidige wetgeving niet mogelijk is ten aanzien van ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’.

De andere reden voor het laten vervallen van dit onderscheid is ingegeven door een vereenvoudigingsdoel ten aanzien van de toepassingspraktijk voor gemeenten, de huurcommissie en de rechtspraak. De commissie hecht eraan om erop te wijzen dat dit onderscheid per 1 juli 2014 juist is ingevoerd ten behoeve van een efficiëntere procesvoering in servicekostenprocedures door de huurcommissie.² In de consultatietoelichting wordt dat ook erkend (p. 15): *“Hiermee wordt het onderscheid tussen deze twee categorieën, dat met de Wet van 4 juni 2014 (...) in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de werkwijze van de huurcommissie werd geïntroduceerd, ongedaan gemaakt”*. Het eerst invoeren van dit onderscheid vanwege modernisering, efficiëntie in procedures en vereenvoudiging en het thans vanwege diezelfde doelen weer willen afschaffen van dat onderscheid – nog geen tien jaar in tijd verder – behoeft nadere toelichting ten behoeve van de integriteit van de wetsgeschiedenis (**actiepunt 1**).

Het vervallen van het onderscheid, waardoor alles (weer) onder de noemer ‘servicekosten’ valt, heeft ook tot gevolg dat de thans bestaande verplichting om het servicekostenspecificatieformulier te gebruiken wordt uitgestrekt naar wat thans ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’ zijn. Artikel 7:260 lid 3 BW blijft immers ongewijzigd en de materiële inhoud van artikel 18 lid 3 Uhw ook (in het consultatievoorstel wordt dat lid vernummerd naar een tweede lid). Dat behoeft uitdrukkelijk explicitering in de toelichting, omdat het niet of niet volledig invullen van het formulier leidt tot toepassing van de sanctionele verbruiksnormen uit Bijlage VIII van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte (**actiepunt 2**).

De adviescommissie adviseert om het laten vervallen van het onderscheid ook door te voeren in artikel 3 lid 2 sub j en artikel 5a van de Wet op het overleg huurders verhuurder (**actiepunt 3a**). Zulks ontbreekt in het consultatievoorstel.

1. Zoals de vraag of een individuele meter die buiten de woonruimte is gesitueerd, maakt of sprake is van ‘servicekosten’ of van ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’; het antwoord blijkt: ‘servicekosten’ (conform rb. Midden-Nederland 6 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2595, r.o. 4.5). Zoals de onbeantwoorde vraag in welke van die twee categorieën de levering van warm (tap)water valt en of een warmtekostenverdeelmeter een individuele meter is als bedoeld in het huidige artikel 7:237 lid 3 BW (conclusie A-G M.H. Wissink 9 oktober 2020, ECLI:NL:PHR2020:926, o. 2.25).

2. *Kamerstukken II* 2012/13, 33698, nr. 3, p. 6-7.

Ten slotte adviseert de commissie in dit verband om te zijner tijd, na aanneming van het wetsvoorstel, in artikel 14a en in Bijlage VIII van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte de verwijzingen naar artikel 18 lid 4 Uhw te herzien naar artikel 18 lid 3 Uhw (**actiepunt 3b**).

2. Overgangsrecht ontbreekt ten aanzien van het vervallen van de post 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter'

De commissie constateert dat niet is voorzien in overgangsrecht. Dat is problematisch, omdat (ver)huurders in de prijsgereguleerde sector dan – taalkundig gezien – niet meer naar de huurcommissie en/of de rechter kunnen ter vaststelling van de betalingsverplichting voor hetgeen als 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter' in rekening is gebracht, terwijl zij daartoe normaliter tot 30 maanden de tijd hebben na het betreffende kalenderjaar (art. 7:260 lid 2, tweede volzin, BW en art. 51 Uhw).

Voor (ver)huurders in het geliberaliseerde segment geldt mutatis mutandis hetzelfde, zij het dat voor hen de algemene verjaringstermijn van vijf jaar geldt (art. 7:247 BW bepaalt immers dat art. 7:260 BW, bevattende die 30-maanden-termijn) dan niet van toepassing is).³

Ook is overgangsrecht nodig voor de voorschotprocedures ter zake servicekosten, omdat de begroting van een redelijk voorschot afhangt van de afrekeningen van voorgaande jaren (art. 19 Uhw). Waar die afrekeningen kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter bevatten, zouden die buiten beschouwing moeten blijven bij een taalkundige wetsuitleg.

In overweging wordt gegeven om in de OnBW en/of in de Uhw en/of in de WOHV een overgangsbepaling op te nemen, waarin staat dat onder 'servicekosten' in de (dan) actuele wetgeving ook worden verstaan 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter' zoals die in de wetgeving golden tussen 1 juli 2014 en de invoeringsdatum van het consultatievoorstel (**actiepunt 4**). Dan is duidelijk dat de 'servicekosten' ook het oude 'kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter' omvatten.

3. Voorschotprocedure bij huurcommissie (art. 19 Uhw) niet beperken tot verhoging met enkel CPI, maar tot feitelijk redelijke verhouding

Artikel 19 lid 2 en lid 3 Uhw komt conform het consultatievoorstel te luiden (met door te voeren wijzigingen onderstreept dan wel doorgehaald en met toegevoegde markeringen):

2. De huurcommissie beoordeelt of het voorschotbedrag voor de servicekosten ~~voor nutsvoorzieningen met een individuele meter~~, indien nodig herleid tot een bedrag per jaar, in aanzienlijke mate afwijkt van hetgeen in redelijke verhouding staat tot de in het desbetreffende jaar te verwachten servicekosten ~~voor nutsvoorzieningen met een individuele meter~~. Indien de huurcommissie van oordeel is dat daarvan sprake is, spreekt zij uit welk voorschotbedrag van de servicekosten ~~voor nutsvoorzieningen met een individuele meter~~ in redelijke verhouding staat tot de te verwachten servicekosten ~~voor nutsvoorzieningen met een individuele meter~~.

3. Zie rb. Zeeland-West-Brabant 28 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3804, r.o. 3.35 e.v. Zie ook P. Eymaal, 'Nutsvoorzieningen, servicekosten, energieprestatievergoeding en Warmtewet', par. 14.7.4 en 14.7.5, in: F.J. Ringnalda en T.J. de Groot (red), *Huurrecht woonruimte*, Den Haag: Sdu 2022.

3. De in het tweede lid bedoelde te verwachten servicekosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter worden gesteld op het bedrag van de servicekosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter, opgenomen in het laatstelijk in de drie voorafgaande kalenderjaren door de verhuurder verstrekte verrekenoverzicht inzake de desbetreffende of soortgelijke serviceposten, verhoogd met het percentage waarmee de consumentenprijsindex voor werknemersgezinnen sedertdien is verhoogd. Indien geen verrekenoverzicht in de in de eerste volzin bedoelde periode is verstrekt, worden bedoelde kosten gesteld op de daarvoor als gebruikelijk aan te merken kosten.

Gelet op de termen 'worden gesteld op' in lid 3 heeft de huurcommissie niet de bevoegdheid om de te verwachten servicekosten anders te begroten dan het laatstelijk afgerekende bedrag verhoogd met het CPI. Dat is problematisch, indien bepaalde servicekosten met een hoger percentage dan CPI stijgen. Dat is goed denkbaar, bijvoorbeeld indien een energiecontract met een vast/relatief goedkope prijs tussen een verhuurder en een energieleverancier afloopt, of een andere vorm van dienstverlening (schoonmaak, kleine herstellingen) tegen actuele marktprijs moet worden ingekocht, terwijl de afrekeningen uit het verleden uitgaan van de (relatief) goedkopere prijzen dan de actuele marktprijzen. Het te verwachten verschil wordt dus lang niet altijd door sec het CPI gedekt. De huurder noch de verhuurder zijn gebaat bij een servicekostenvoorschot dat te laag wordt vastgesteld, enkel omdat de huurcommissie geen verdergaande bevoegdheid heeft dan de voorschotkosten te stellen op een verhoging van de laatstelijk afgerekende kosten "slechts" met CPI. In voorkomende gevallen is dan juist schuldenlast voorzienbaar, omdat de afrekening uiteindelijk te hoog uitvalt ten opzichte van de voldane voorschotten en de huurder in korte periode flink moet bijbetalen. Dit is te meer relevant, daar deze voorschotprocedure alleen openstaat voor huurders in het prijsgeruleerde segment en dat zijn relatief vaak huurders die een klein inkomen hebben.

In dit verband adviseert de commissie artikel 19 lid 3 Uhw te schrappen en de huurcommissie de mogelijkheid te geven om feitelijk de voorschothoogte *in redelijke verhouding* tot de verwachte kosten vast te stellen indien het door de verhuurder gehanteerde voorschotbedrag in aanzienlijke mate daarvan afwijkt, zoals artikel 19 lid 2 Uhw nu reeds bepaalt, zonder de huidige juridische fixatie in lid 3.

Uiteraard kunnen CPI en de hoogte in de afrekeningen van voorgaande jaren dienen bij de bepaling van de rechtens juiste voorschothoogte; het betrekken van die gegevens kan een beleidsuitgangspunt van de huurcommissie worden. Evenwel moet er ruimte blijven voor een verhuurder om aan te tonen dat (bijvoorbeeld in geval van wisselende energieprijzen of het aflopen van een gunstig dienstverleningscontract) een voorschot ter hoogte van de afrekening vermeerderd met CPI de verwachte servicekostenlast niet zal dekken.

Artikel 19 lid 3 Uhw kan aldus worden geschrapt (onder henummering van het vierde lid naar het derde lid) (**actiepunt 5**).

4. Henummering van artikel 7:234 lid 4 BW naar lid 5 BW is onverstandig

Sinds 1 september 2016 is in artikel 7:237 lid 4 BW de EPV opgenomen.⁴ Sinds 1 oktober 2023 is het Besluit energieprestatievergoeding huur ingrijpend gewijzigd.⁵ Veel (mallen van)

4. *Stb.* 2016, 302 (inwerkintreding) en *Stb.* 2016, 199 (ontstaansbron).

5. *Stb.* 2023, 287.

huurcontracten en EPV-overeenkomsten/-allonges, die vanuit de aard van deze (zeer) recente regelingen recent zijn opgesteld, verwijzen naar artikel 7:237 lid 4 BW.

Het vernummen van lid 4 naar lid 5 heeft als nadeel dat veel verwijzingen naar de wet in de eerdergenoemde documenten (nu al) niet meer actueel is. Dat kan onnodige verwarring opwekken bij partijen met een reeds gesloten contract. Het levert bovendien onnodig werk op in de praktijk, waarbij alle verwijzingen naar artikel 7:237 lid 4 BW moeten worden herzien.

Deze vernumming is ook niet nodig. De huidige tekst van lid 3 bestaat uit drie volzinnen en 87 woorden. Voegt de commissie lid 3 en lid 4 uit het consultatievoorstel samen, dan bestaat die samenvoeging uit twee volzinnen en 54 woorden; het nieuwe product is dus al kleiner. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven overigens ook niet anderszins voor (vgl. Aanwijzing 3.58 lid 3).

De commissie geeft in overweging om geen nieuw vierde lid in artikel 7:237 BW in te voegen onder vernumming van het huidige vierde lid naar het vijfde lid en om leden 3 en 4 in het consultatievoorstel tot één derde lid in een wetsvoorstel op te nemen (met inachtneming van de verdere inhoud van dit advies) (**actiepunt 6**).

5. Maak van de gelegenheid gebruik om artikel 7:259 lid 1 BW in overeenstemming te brengen met HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:808

In het genoemde arrest van 24 april 2020 heeft de Hoge Raad, na ampele beschouwing van de wetsgeschiedenis in de voorafgaande conclusie, geoordeeld als volgt.⁶

3.1.3 De zinsnede in de eerste volzin van art. 7:259 lid 1 BW 'dat de betalingsverplichting (...) het bedrag belooft dat door de huurder en de verhuurder is overeengekomen', moet aldus begrepen worden dat deze verwijst naar overeenstemming tussen de huurder en de verhuurder naar aanleiding van de jaarlijks (lid 2) of na beëindiging van de huurovereenkomst (lid 3) door de verhuurder te verstrekken specificatie van de kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter en de servicekosten. Bij gebreke van overeenstemming over deze kosten op dat moment, geldt dat de betalingsverplichting moet worden vastgesteld overeenkomstig hetgeen is bepaald in de tweede volzin van art. 7:259 lid 1 BW. Uit een en ander volgt dat de betalingsverplichting met betrekking tot kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter en de servicekosten in relatie moet staan tot de werkelijke kosten. Een hiermee vergelijkbaar stelsel gold al onder het voor 1 juli 2014 geldende huurrecht.[3] Niet is gebleken dat de wetgever hiervan heeft willen afwijken bij de wijziging van art. 7:259 lid 1 BW per 1 juli 2014. Dit volgt ook niet uit de toelichting op die wijziging.[4]

Uit het voorgaande volgt dat de uitleg van art. 7:259 lid 1 BW die de contractsvrijheid bij het sluiten van de huurovereenkomst voorop stelt in die zin dat de betalingsplicht van de huurder voor kosten voor de nutsvoorzieningen met een individuele meter en de servicekosten het bedrag belooft dat hiervoor bij het sluiten van de huurovereenkomst is overeengekomen, niet juist is. Die uitleg zou bovendien ertoe leiden dat de in art. 7:259 leden 2 en 3 BW opgenomen verplichting van de verhuurder om een specificatie van die kosten te verstrekken, zinledig zou zijn bij huur van geliberaliseerde woonruimte. Ook zou die uitleg afbreuk doen aan de verwezenlijking van de aan de huurder in art. 7:249 BW en art. 7:259 BW geboden wettelijke bescherming.

6. Conclusie A-G M.H. Wissink 20 december 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1396, m.n. o. 2.21 e.v.

Van de gelegenheid kan gebruik worden gemaakt om in artikel 7:259 lid 1 BW dit arrest te codificeren. Taalkundig is deze bepaling op het eerste gezicht namelijk niet onmiddellijk duidelijk. Gelet op het hogere doel om duidelijkheid te brengen bij (ver)huurders, toezichthouders belast met naleving van de Wet goed verhuurderschap (waarin artikel 2 lid 2 sub f expliciet naar art. 7:259 BW verwijst) en in de rechtspraak is deze voorgestelde codificatie met die doelen in lijn. In ieder geval kan in de wet worden opgenomen dat in rekening gebrachte servicekosten in relatie moeten staan met de daadwerkelijke kosten (**actiepunt 7**). Dat versterkt het normstellende karakter tegen het in rekening brengen van oneigenlijke servicekosten.

6. Neem in overweging om uit artikel 7:274 lid 4 BW 'servicekosten' te schrappen

Het is voor een verhuurder niet mogelijk om de huurovereenkomst op te zeggen wegens het niet aanvaarden van een redelijk aanbod dat ziet op de servicekosten (waarmee bedoeld is: de dienstverlening leidend tot servicekosten, en niet de betalingsverplichting als zodanig).

Deze bepaling kwam al in deze variant voor in artikel 7A:1623e BW en is met de 2003-wijziging zonder nadere motivering in het BW overgenomen.⁷ Waarom dit verbod heden ten dage nog nuttig is, is niet duidelijk. Aangezien huurovereenkomsten duurovereenkomsten zijn, is tijdens het sluiten van de overeenkomst nog lang niet altijd voorzienbaar of bepaalde diensten in de toekomst niet langer wenselijk zijn of een andere invulling moeten gaan krijgen die beter aansluit bij de dagelijkse praktijk.

De commissie kan zich indenken dat vooral met innovaties en de energietransitie denkbaar is dat een verhuurder een redelijk aanbod moet kunnen doen tot wijziging van zijn verplichting tot levering van diensten in verband met de bewoning. Daarmee ontstaat meer flexibiliteit om op ontwikkelingen in te spelen. Eens te meer wanneer het Besluit servicekosten limitatief zou worden (wat de commissie hierna zal ontraden) én er potentiële maximabedragen worden aangewezen bij ministeriële regeling – zoals mogelijk wordt gemaakt in het consultatievoorstel – is meer flexibiliteit “aan de achterkant” denkbaar.

Via de weg van de opzegging wegens het niet aanvaarden van een (verondersteld) redelijk aanbod van de verhuurder is geborgd dat het om een redelijk aanbod moet gaan. Geborgd is ook dat rechterlijke toetsing plaatsvindt, als het zo ver zou komen. Denkbaar is dat een rechter, indien het voorstel redelijk is, vrijwel altijd van zijn bevoegdheid tot toekenning van een gratietermijn om alsnog over te gaan tot aanvaarding van het aanbod gebruik zal maken (art. 7:274 lid 6 BW).⁸ Vanwege de omslachtigheid van de procedure en de eraan verbonden kosten zullen verhuurders ook niet snel voor deze route kiezen. In voorkomende gevallen biedt het wel de mogelijkheid voor iets meer flexibiliteit (waar de regels voor verhuurders ter zake servicekosten stringenter (zijn ge)worden).

Een voorbeeld: huurder en verhuurder spreken bij aanvang huur van een grondgebonden eengezinswoning af dat de roerende zonnepanelen die op de woning zijn aangebracht aan de huurder ter beschikking worden gesteld, waarvoor via de servicekosten moet worden betaald. De verhuurder blijft verbonden aan die terbeschikkingstellingsverplichting, ook als over twintig jaar blijkt dat een gunstiger energieconcept denkbaar is dan het vervangen van de zonnepanelen. Van

7. *Kamerstukken II* 1997/98, 26089, nr. 3, p. 51.

8. Zie voor een recent voorbeeld ter zake het alsnog overeenkomen van een EPV in plaats van een (nietig) gebleken servicekostenafspraken: rb. Overijssel 8 november 2022, *WR* 2023/83 m.nt. J.K. Six-Hummel (ECLI:NL:RBOVE:2022:4086, maar niet inhoudelijk gepubliceerd op rechtspraak.nl).

die verplichting moet een verhuurder af kunnen komen, uiteraard mits redelijk (en het bieden van een alternatief kan die redelijkheid kleuren).

De commissie geeft in overweging om 'servicekosten' uit artikel 7:274 lid 4 BW te schrappen (**actiepunt 8**).

7. Of een nog niet gebruikt handavingsinstrumentarium tekort schiet, is zonder nadere toelichting niet duidelijk; de Autoriteit Woningcorporaties is niet betrokken, terwijl zij de handhavende instantie bij toegelaten instellingen is

In het Beleidskompas staat dat "de wet- en regelgeving met betrekking tot servicekosten **vrij helder is**", terwijl in praktijk blijkt "dat het huidige instrumentarium niet voldoende is om het oneigenlijk gebruik van servicekosten te voorkomen". Vervolgens wordt gesteld dat het Besluit servicekosten vanwege zijn niet-limitatieve karakter tot onduidelijkheden leidt.

Of het huidige instrumentarium wel of niet volstaat, blijkt nergens uit. Hoewel dit consultatievoorstel een vervolg is op de Wet goed verhuurderschap, is de daarin per 1 juli 2023 geïntroduceerde handavingsbevoegdheid nog helemaal niet benut door gemeenten. Er wordt dus al een extra middel geïntroduceerd, zonder dat überhaupt duidelijk is dat het huidige instrumentarium ontoereikend is – want ongebruikt. Hoe een ongebruikt instrumentarium kan leiden tot de conclusie dat het niet volstaat, behoeft nadere en concrete toelichting, zonder abstracte bewoordingen met containerbegrippen zoals "onduidelijkheid", "vereenvoudiging" et cetera (**actiepunt 9**).

De commissie constateert overigens dat enkel gemeenten als handhavende instanties worden genoemd en zijn geraadpleegd, terwijl voor toegelaten instellingen de handhaving is ondergebracht bij de Autoriteit woningcorporaties.⁹ De commissie adviseert de toelichting hierop aan te vullen en ook het standpunt van de Autoriteit woningcorporaties als met handhaving belast ter zake het anders dan overeenkomstig artikel 7:259 BW (en art. 7:261 BW) in rekening brengen van servicekosten in de toelichting weer te geven en mee te wegen (**actiepunt 10**).

8. Het (veronderstelde) intensieve en tijdrovende proces wordt geheel niet weggenomen

De voorgenomen wijzigingen nemen de intensiviteit van het servicekostenproces niet weg, zoals die als reden 1 gegeven wordt ter draging van het consultatievoorstel (p. 5 en p. 8 van de consultatietoelichting).

- Ook na invoering van het consultatievoorstel blijft jaarlijkse afrekening door de verhuurder noodzakelijk.
- Ook bij toetsing van de juistheid van die afrekening, of dat nu op verzoek van huurder bij huurcommissie en/of kantonrechter gebeurt of door de (op verzoek) handhavende overheid, zullen bewijsmiddelen in de vorm van facturen, bonnen en verklaringen moeten worden gewaardeerd.
- De toetsnormen blijven onverminderd (1) of de dienstverlening tussen partijen is overeengekomen en (2) de relatie met de werkelijke kosten.

⁹ Toegelaten instellingen zijn geen 'verhuurder' in de zin van de Wet goed verhuurderschap (art. 1), maar hetgeen in artikel 2 van die wet staat – waaronder de verplichting om artikel 7:259 BW te volgen – is door de schakelbepaling van artikel 46b van de Woningwet materieel van toepassing op toegelaten instellingen. Vervolgens geldt het handavingsmechanisme van de Woningwet, o.a. artikel 105, waarmee de Autoriteit woningcorporaties belast is.

- Zelfs de invoering van maximabedragen – zoals wordt voorgenomen – gaat het proces als zodanig niet vergemakkelijken of versnellen, want de daadwerkelijke kosten kunnen lager dan vigerende maxima liggen.

Dat dit proces nadelen kent, is voorstelbaar. Dat het in – overigens incidentele – gevallen tot jarenlang procederen kan leiden, is in een rechtsstaat met rechtsbescherming voor betrokken partijen ook voorstelbaar. In andere typen procedures is dat niet onmiddellijk anders.

De commissie onderschrijft dus niet dat 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”*. Evenmin wordt gedeeld dat de handhavende taak van *“gemeenten en de toepassingspraktijk voor de huurcommissie en de rechtspraak vereenvoudigd”* wordt (p. 8 concepttoelichting). Hierbij weegt ook mee wat de commissie hierna in punt 9 bespreekt: bij toetsing van de gerechtvaardigheid van servicekosten is in voorkomende gevallen ook interpretatie van wetten in formele zin én van de huurovereenkomst nodig.

Bovendien voorziet de commissie dat limitatief willen maken, maar vervolgens toepassen van open normen binnen dat limitatieve karakter evenzogoed interpretatiediscussies uitlokt die in de rechtspraktijk moeten worden geadresseerd.

De conclusie is dat aan het tijdrovende en intensieve proces door dit consultatievoorstel niet wordt weggenomen en dat zolang de norm is dat – vanuit de beschermingsgedachte – aan de werkelijke kosten en aan de overeenkomst moet worden getoetst daaraan in voorkomende gevallen een tijdrovend, intensief en langdurig proces inherent is. De commissie adviseert om de andersluidende bewoordingen, waaronder de gepresenteerde citaten, uit de toelichting te schrappen, eenvoudigweg omdat zij niet waar zijn (**actiepunt 11**).

9. Veronderstelde probleemstelling over onduidelijkheid over servicekostenregels wordt niet onderschreven, terwijl aan de commissie bekend zijnde onduidelijkheden voortvloeien uit de wet in formele zin en gemaakte wetgevingskeuzes, maar niet uit de servicekostenregels als zodanig; bovendien moet partijbedoeling worden geduid

Dat het Besluit servicekosten vanwege zijn niet-limitatieve karakter tot onduidelijkheden leidt, wordt slechts bloot gesteld (zie hiervoor in punt 7), maar nauwelijks gemotiveerd. Voor zover verhuurders ten onrechte kosten in rekening brengen als servicekosten, zonder dat ze aan het wonen te relateren zijn, zoals de weinige motivering luidt, staat ook met de huidige regelgeving niet ter discussie dat het niet om servicekosten gaat. Artikel 7:237 lid 3 BW veronderstelt immers *“in verband met de bewoning”*. Dat is een glasheldere formulering waaraan het Besluit servicekosten (als lagere regel) niets af kan doen (en ook niet doet).

In de consultatietoelichting wordt wel gesteld dat er *“grijze gebieden”* zijn en dat *“regels regelmatig onduidelijk zijn”*, wat zich uit in *“rechterlijke uitspraken waarbij onduidelijkheid over de definitie van servicekosten en wat redelijk is de boventoon voert”* (p. 5). De commissie constateert dat de toelichting nalaat om ook maar één concreet voorbeeld te noemen en adviseert dat wel te doen en vervolgens daarop eventueel een wijziging van regels die dat probleem oplossen voor te stellen (**actiepunt 12**).

Uit de rechtspraak en de uitspraken van de huurcommissie volgt volgens de commissie veeleer juist het tegenovergestelde beeld. Voor zover het gaat om de vraag of bepaalde diensten *in*

verband met de bewoning worden geleverd, bestaat amper onduidelijkheid. Het stelsel is juist helder. Dat er verhuurders zijn die in uitspraken van de huurcommissie en de kantonrechter in het ongelijk worden gesteld laat juist zien dat het bestaande, huurders beschermende systeem werkt. Bovendien moet daarbij in acht worden genomen dat het aantal disputen niet direct laat zien hoe vaak de regels worden overtreden; aannemelijk is immers dat een en ander *voornamelijk* pas tot een dispuut en dus een uitspraak leidt, indien er bij voorbaat zaken niet goed lijken te zijn gegaan. Uit het aantal in huurcommissie- en rechtszaken in het ongelijke gestelde verhuurders kan niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat datzelfde beeld moet gelden voor de gehele huurpraktijk.

De Wet goed verhuurderschap maakt van het al bestaande, goed werkende systeem publiekrechtelijke handhaving mogelijk. Dat in de praktijk is gebleken dat er verhuurders zijn die diensten in rekening brengen tegen de vigerende servicekostenregels in, wil nog niet zeggen dat die regels onduidelijk zijn. Ook maximasnelheden op wegen zijn vaak glashelder en toch zijn er snelheidscamera's en politieagenten nodig: niet iedereen blijkt bereid zich aan op zichzelf duidelijke regels te houden.

De commissie ziet wel een aantal spanningsvelden over servicekosten. Vaak vinden die plaats op het niveau van de wet in formele zin en niet zozeer in de vraag of de dienstverlening "*in verband met de bewoning*" is of wel of niet onder het Besluit servicekosten is te scharen. Vaak gaat het daarbij bovendien over onduidelijkheden die de wetgever zelf heeft gecreëerd of in stand houdt. Vanuit dat perspectief beschouwd kan de commissie begrijpen dat in de praktijk toch grijze gebieden en onduidelijkheden leven en dat (ver)huurders dat ervaren (hebben). De oorzaak daarvan ligt echter niet in onduidelijkheid over artikel 7:237 lid 3 BW en het Besluit servicekosten als zodanig. De commissie zal dit oordeel met voorbeelden staven (terwijl zij tegelijkertijd constateert dat in de consultatiestukken wel over ervaren onduidelijkheden wordt gesproken, maar deze niet feitelijk worden onderbouwd).

- a. Het bekendste voorbeeld wordt gevormd door de met elkaar strijdige tariefstructuren van de Warmtewet en het BW, waarin de Hoge Raad uiteindelijk arresteerde dat het huurrecht moest prevaleren en dus kosten voor onderhoud en afschrijving van een onroerend aanhorige WKO-installatie *niet als servicekosten* in rekening kon worden gebracht (terwijl dat op grond van de Warmtewet sec wel had gemogen – en dat nog steeds mag, mits de warmteleverancier niet tevens verhuurder van woonruimte is). De Hoge Raad wijdde nog een opmerking aan het feit dat de wetgever hiervoor een oplossing moest bieden.¹⁰ Duidelijk is inmiddels dat de minister daartoe niet bereid is, zo blijkt uit beantwoording van Kamervragen.¹¹
- b. In de Wet op de huurtoeslag wordt bepaald dat de rekenhuur bestaat uit de huurprijs (art. 5 lid 1) vermeerderd met de servicekosten (sub a). Het gaat hier niet om servicekosten in de zin van artikel 7:237 lid 3 BW. Tot deze (subsidiabele) servicekosten worden onder meer gerekend: 'kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten' (art. 5 lid 3 sub d Wodh). Het is – bevestigd in het arrest aangehaald onder a – evident dat een verhuurder naast de huurprijs geen kapitaals- en onderhoudskosten van onroerende aanhorigheden mag doorberekenen. De commissie is zich ervan bewust dat deze in de praktijk genoemde subsidiabele servicekosten zijn voorgesteld af te schaffen, maar dat neemt het punt niet weg dat onduidelijkheid over wat wel of geen servicekosten zijn ook hier plaatsvindt op wettelijk niveau, deels in strijd met

10. HR 21 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:61, r.o. 3.2.2 en 3.4.

11. Brief minister De Jonge aan TK, 27 juni 2022, kenmerk 2022-0000300170, antwoord 6, 7 en 8.

- het BW en in ieder geval een andere definitie hanterend in de Wet op de huurtoeslag dan in het BW.¹²
- c. Wat 'kleine herstellingen' zijn, is niet limitatief omljnd. Volgens artikel 7:217 BW moet de huurder 'de kleine herstellingen' te zijnen koste verrichten. Op artikel 7:240 BW is het Besluit kleine herstellingen gebaseerd en in dat besluit staat wat in ieder geval als kleine herstelling moet worden aangemerkt. Dat laat onverlet dat herstellingen die niet genoemd zijn in het Besluit kleine herstellingen maar in de zin van artikel 7:217 BW wel een kleine herstelling zijn ten laste van de huurder kan worden gebracht, indien met de verhuurder zulks wordt afgesproken. Dat vergt dus een uitleg van het formeelwettelijke begrip 'kleine herstellingen', waarnaar het Besluit servicekosten verwijst.
- d. Voor het enkele gebruik van de woonruimte – de gebouwde onroerende zaak met onroerende aanhorigheden, kort gezegd en daargelaten woonwagens, standplaatsen en ligplaatsen (art. 7:233 BW) – mag alleen de huurprijs worden gevraagd en dus geen servicekosten. Daarmee staan partijen vaak voor de vraag of een element in de zin van artikel 3:4 BW bestanddeel is van de woonruimte en daarmee dus of er plaats is voor aparte vergoeding naast de huurprijs. Met de steeds modulairder wordende mogelijkheden in de bouw is de vraag meestentijds niet of een bestanddeel zonder beschadiging van betekenis kan worden weggenomen (lid 2), maar of een bestanddeel naar verkeersopvatting onderdeel is van de zaak (lid 1). De verkeersopvatting is een open begrip en voorstelbaar is dat partijen dat zien als grijs gebied, dat de verkeersopvatting wijzigt, of dat eenvoudigweg een verkeerde inschatting is gemaakt door de verhuurder. Op dit punt is tal van rechtspraak te vinden: over de vraag of zonnepanelen, zonneschermen, boilers, geisers, verwarmingssystemen, afleversets, en dergelijke bestanddeel zijn van de zaak of niet en dus of plaats is voor vergoeding in de servicekosten of niet. Het limitatief maken van het Besluit servicekosten lost hierin precies niets op: verschillen van inzicht over het (on)roerend zijn en daarmee de vraag of servicekosten mogen worden gerekend zullen onverkort blijven, omdat het een interpretatie vraagt van artikel 3:4 BW: op formeelwettelijk niveau. Of in een bepaald geval naar verkeersopvatting sprake is van een bestanddeel, moet in het licht van alle omstandigheden van het geval beoordeeld worden.¹³ Dat in de consultatieversie van het Besluit servicekosten in voorkomende gevallen bijvoeglijk "roerend" is opgenomen, maakt het extra duidelijk maar dat vergt dus nog altijd interpretatie op formeelwettelijk niveau en niet op besluitniveau.

Er zijn enkele punten waarover in de praktijk onduidelijkheid bestaat die op besluitniveau plaatsvinden. Daarover gaat punt 12.

Een ander spanningsveld is dat servicekosten moeten zijn overeengekomen. Dat vergt een interpretatie van de partijbedoelingen conform de Haviltex-maatstaf, waarbij ook gedragingen van na het sluiten van de overeenkomst van belang kunnen zijn voor de aan de overeenkomst te geven uitleg.¹⁴ Daar komt bij dat bij duurovereenkomsten aanbod en aanvaarding niet altijd expliciet hoeven te geschieden en ook in een of meer gedragingen besloten kunnen liggen.¹⁵ Sinds de Wet goed verhuurderschap is voorgeschreven dat een en ander schriftelijk moet zijn vastgelegd (art. 2 lid 2 sub d en sub e ten vijfde). Ook een schriftelijk contract moet worden uitgelegd conform de Haviltex-maatstaf.

12. *Kamerstukken II 2022/23*, 36311, nr. 2.

13. HR 6 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7474, r.o. 3.4, bevestigd door HR 7 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2256, r.o. 3.4.2.

14. HR 12 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5572, r.o. 3.5.

15. HR 16 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ2213, r.o. 3.4. en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Een en ander brengt met zich dat waar een schriftelijk contract (terecht of onterecht) ontbreekt dan wel moet worden uitgelegd, dat ook van handhavende instanties een beoordeling van de feiten en omstandigheden van het geval vergt.

Het enkele feit dat een bepaalde post voorkomt op de in het consultatievoorstel limitatief te maken Besluit servicekosten brengt immers nog niet reeds daarom met zich dat partijen de levering of dienst ook zijn overeengekomen. De verhuurder mag geen niet overeengekomen diensten later alsnog opdringen, zonder de daarvoor geldende regels te volgen.

Het consultatievoorstel doet hieraan allemaal niets af – en in de uitvoeringpraktijk betekent dat steeds weer een beoordeling van feiten en omstandigheden van het geval die niet in een limitatieve lijst is te standaardiseren of te vatten.

Gelet op het voorgaande concludeert de adviescommissie dat de onduidelijkheden die in de praktijk worden ervaren, veelal niet uit het Besluit servicekosten of de wettelijke definitie van servicekosten in artikel 7:237 BW voortvloeien, maar uit andere bronnen (de overeenkomst en andere wetgeving). ***In dat kader concludeert de commissie dat het consultatievoorstel waar het veronderstelt door het limitatief maken van het Besluit servicekosten onduidelijkheden weg te nemen daarin faalt. Om die reden moet daarvan worden afgezien.***

10. Voor zover er onduidelijkheid over de toepassing van servicekostenregels bestaat is, is de oplossing niet het invoeren van nog meer servicekostenregels maar scholing over de bestaande regels

De commissie deelt niet de in de consultatiestukken neergelegde idee dat het toevoegen van meer regels met meer open normen in een limitatief geworden lijst zou bijdragen aan het toegankelijker maken van de regels. Veeleer ligt voor de hand dat de oplossing in scholing van met handhaving belaste ambtenaren wordt gevonden. Dat blijft ook noodzakelijk, gelet op het feit dat geschetste onduidelijkheden over servicekosten vaak op formeelwettelijk niveau en op overeenkomstniveau plaatsvinden en niet op besluitniveau. Daarmee blijft de rechtspraktijk gedwongen om, wegende feiten en omstandigheden, te oordelen of in een concreet geval iets als servicekosten heeft te gelden of niet – en dat blijft, als in punt 8 gezegd, een intensief proces.

De commissie adviseert om te staven hoe nog meer regels (de lijst limitatief, maar in ruil daarvoor daarin meer open normen) onduidelijkheden kunnen wegnemen en niet juist voer zijn voor meer interpretatiediscussie (***actiepunt 13a***). In wezen gebeurt dan – daargelaten dat interpretatie van formeelwettelijke normen de overeenkomst van partijen onverminderd nodig blijft – niets anders dan een “verlegging” van interpretatiegeschillen naar het Besluit servicekosten zelf. Het neemt de geschillen niet weg.

De commissie voorziet eerder een averechts effect in de uitvoering bij het invoeren van nog meer regels. In dat kader wordt geadviseerd in te zetten om scholing van ambtenaren en van het limitatief maken af te zien (***actiepunt 13b***).

11. Het invoeren van nog meer regels zoals voorgenomen in het consultatievoorstel voorkomt niet dat onterecht kosten in rekening worden gebracht, al of niet terecht onder een andere noemer dan ‘servicekosten’

De norm van artikel 2 lid 2 sub f van de Wet goed verhuurderschap is samengevat: “*het zich onthouden van het in rekening brengen van servicekosten anders dan in overeenstemming met de artikelen 259 en 261*” BW.

Daarmee staat het de verhuurder in de basis evenwel vrij om naast huurprijs, servicekosten (inclusief kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter) en energieprestatievergoeding bepaalde kosten in rekening te brengen. Enkel en alleen mag de noemer niet zijn “servicekosten”. Voor zover er andere kosten in rekening worden gebracht, vallen die dus in beginsel niet onder het handhavingsbereik van de Wet goed verhuurderschap of artikel 46a Woningwet. Uiteraard staat voorop dat een verhuurder andere kosten alleen in rekening mag brengen indien dat (a) is overeengekomen en (b) niet afstuit op artikel 7:264 lid 1 BW, waarin kort gezegd bepaald is dat niet redelijke voordelen ten bate van de verhuurder nietig zijn, en in het geval van bedrijfsmatige verhuur (c) niet afstuit op het wettelijke vermoeden van onredelijke bezwarendheid bij “koppelverkoop” (art. 6:237 sub j BW). De huurder is dus nog steeds beschermd en ook die bescherming werkt in de praktijk, als de vele rechtspraak over artikel 7:264 lid 1 BW wordt gezien.¹⁶ Publiekrechtelijke handhaving is in beginsel niet mogelijk. Zo beschouwd staat het een verhurende instantie, wederom mits aan de genoemde redelijkheidseisen is voldaan, vrij om ook kosten in rekening te brengen voor het gebruik van bijvoorbeeld een fitnesszaal, een bioscoopzaal of een zwembad (die niet als onroerende aanheffing tot het gehuurde behoren). Minder extreme en meer in de praktijk voorkomende voorbeelden zijn zorgservicekosten en gebruikersbelastingen (waarvoor verhaalsgrondslag in de vigerende belastingregels is opgenomen).¹⁷

Een “afrekening” van een verhuurder kan er dus zo uit gaan zien:

Servicekosten

Gemeenschappelijk elektra: € 20,-
(...)

Overige kosten

Fitness-abonnement: € 240,-
Maaltijdservice: € 240,-

Belastingen

Milieuheffing: € 100,-

Aldus voorkomt het consultatievoorstel niet dat ten onrechte kosten in rekening worden gebracht. Hooguit zal daarop een ander label geplakt worden dan “servicekosten.” Dat andere label maakt juist eerder dat een huurder aangewezen zal zijn op de gang naar de rechter (in plaats van de “hulp” kan krijgen via publiekrechtelijke handhaving of een relatief toegankelijke en goedkope huurcommissieprocedure kan beginnen). Andersom zal in de rechtspraak ook moeten gaan worden beoordeeld of niet onder een andere noemer iets in rekening gebracht wordt, wat eigenlijk wél servicekosten zijn, gelet op de wettelijke normstelling *anders dan overeenkomstig*. Daarmee moet dus nog altijd elke post worden beoordeeld, indien partijen over de afrekening geen afstemming hebben kunnen bereiken.

Aldus vraagt de commissie zich af of het consultatievoorstel wel het doel bereikt dat het beoogt en zij adviseert daarop te reflecteren en die reflectie kenbaar te maken (**actiepunt 14**).

16. HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV1767 (*Ymere/Nellestein*); HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1157 (*Rochdale*); en recent bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 21 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:916, r.o. 6.4.1-6.4.5. (*slim slot: geen servicekosten en niet redelijk voordeel*).

17. Zie nader P. Eymaal, ‘Nutsvoorzieningen, servicekosten, energieprestatievergoeding en Warmtewet’, par. 14.3.6, in: F.J. Ringnalda en T.J. de Groot (red), *Huurrecht woonruimte*, Den Haag: Sdu 2022.

12. Bestaande onduidelijkheden worden niet opgelost

De commissie constateert dat onduidelijkheden die in bestaande rechtspraak en literatuur zijn geduid en wel op besluitniveau plaatsvinden met dit voorstel in het geheel niet worden weggenomen. Daarmee wordt een kans gemist. De commissie adviseert deze onduidelijkheden alsnog weg te nemen (**actiepunt 15**).

Onduidelijkheid 1. Glasbewassing. Met elkaar in strijd zijn twee arresten van hof Amsterdam en het vigerende beleid van de huurcommissie enerzijds en een oordeel van de rechtbank Amsterdam en een arrest van het hof Den Haag anderzijds.

Volgens de huurcommissie en hof Amsterdam is het “bereikbaar maken” van glas een kostenpost die voor de verhuurder is. De kosten verbonden aan de arbeid van het wassen zijn echter belastbaar via de servicekosten (als verrichten van een kleine herstelling). De redenering van hof Amsterdam is als volgt in zijn arrest van 3 april 2012: *“Het ligt veeleer voor de hand te veronderstellen dat de kosten die moeten worden gemaakt om het bereikbaarheids-probleem op te lossen voor rekening te brengen van de verhuurder. Aldus worden immers de kosten voor de huurder die te maken krijgt met onbereikbare ramen in beginsel op gelijk niveau gebracht met de kosten voor de huurder die dergelijke ramen niet heeft gehuurd”*.¹⁸

Hof Den Haag arresteerde op 12 november 2013: *“Anders dan Woongoed (en in afwijking van het Hof Amsterdam en het Servicekostenbeleid Huurcommissie) is het hof voorts van oordeel dat niet alsnog aan het objectieve bereikbaarheidsvereiste wordt voldaan indien Woongoed de in dit geval benodigde hulpmiddelen ter beschikking stelt, althans de kosten daarvan draagt en uitsluitend het arbeidsloon doorberekent. Het Besluit kleine herstellingen is gebaseerd op artikel 7: 240 BW en uit dat artikel blijkt dat niet ten nadele van de huurder van het besluit kan worden afgeweken. (...) Niet voldoende is dus dat de ramen bereikbaar worden gemaakt voor een ander (een professionele glazenwasser): het moet gaan om werkzaamheden (kleine herstellingen) die de huurder zélf naar objectieve maatstaven kan uitvoeren. (...) Dit betekent dat de ramen onbereikbaar zijn voor [geïntimeerden] als bedoeld in het Besluit kleine herstellingen, zodat Woongoed niet kan volstaan met het ter beschikking stellen van de door haar zelf gebruikte hulpmiddelen en evenmin gerechtigd is tot het doorberekenen van het arbeidsloon van de glazenwasser”*.¹⁹

Bij arrest van Hof Amsterdam van 24 januari 2017 werd de eerdere uitspraak van dat hof overgenomen.²⁰ Op 9 maart 2020 oordeelde de Rechtbank Amsterdam expliciet dat de ‘Haagse school’ moest worden gevolgd.²¹

Het recentste huurcommissiebeleid luidt: *“De kosten voor het glazenwassen kunnen alleen aan de huurder doorberekend worden, als de ruiten voor de huurder bereikbaar zijn. De verhuurder kan ervoor zorgen dat de ruiten bereikbaar gemaakt worden door bijvoorbeeld een hoogwerker in te huren. De kosten voor het bereikbaar maken van de ruiten blijven voor rekening van de verhuurder. Alleen de arbeidskosten kunnen aan de huurder doorberekend worden. Als de verhuurder de totale kosten niet kan specificeren, gaat de Huurcommissie uit van een verdeling*

18. Hof Amsterdam 3 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2013:BW1998, WR 2013/29, m.nt. J.K. Six-Hummel, JHV 2012/127 m.nt.

D. Briedé, r.o. 4.2.

19. Hof Den Haag 12 november 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:4557, r.o. 7.

20. Hof Amsterdam 24 januari 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:195, r.o. 3.

21. Rb. Amsterdam 9 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1359, JHV 2020/14 m.nt. R.M. Goeman, r.o. 15.

waarbij 2/3e deel wordt aangemerkt als de kosten voor het bereikbaar maken van de ruiten en 1/3e deel als de arbeidskosten”.²²

Daarmee is dus onduidelijk of de “waskosten” wel of niet mogen worden doorbelast en dat kan op besluitniveau (in het Besluit servicekosten en/of in het Besluit kleine herstellingen) in dit traject worden opgelost.

Onduidelijkheid 2. Het doen van een teruggaafverzoek energiebelasting bij zelfstandige eenheden achter een collectieve aansluiting.

Rechtbank Den Haag oordeelde op 4 juni 2019 dat: *“het verzoeken om vermindering van energiebelasting, en de verdeling van de teruggave over de verschillende daarvoor in aanmerking komende huurders, zijn aan te merken als administratieve handelingen om te komen tot een correcte berekening en afrekening van deze post; de daarmee samenhangende kosten vallen daarmee onder de post administratiekosten”*.²³

In vergelijkbare zin oordeelde rechtbank Rotterdam op 6 maart 2023 (waarover beroep loopt).²⁴ In de praktijk wordt hierover onduidelijkheid ervaren, ook in welke mate – als al sprake van servicekosten zou zijn – de verhuurder zijn kosten mag verrekenen om de teruggaaf te realiseren. Een percentuele toepassing van administratiekosten bij het dalen van de betalingsverplichting van de huurder door extra inspanning van de verhuurder ertoe leiden dat hoe meer inspanningen de verhuurder verricht, des te lager de dekking van diens kosten is.

13. Limitatief maken van het Besluit servicekosten bemoeilijkt innovatie

Inherent nadeel aan elke limitatieve regeling is dat innovaties worden uitgesloten. Innovatie, meestal technisch, loopt immers altijd voor op regelgeving. Waar het wettelijk niveau uit relatief open begrippen bestaat, is het mogelijk om innovaties daaronder te vangen. Is echter sprake van een limitatieve lijst, dan is veel lastiger om een innovatie daaronder te krijgen.

De commissie voorziet op dit moment geen concrete innovaties – maar dat is nu juist het punt.

Mede om deze reden ontraadt de commissie het Besluit servicekosten limitatief maken.

14. Limitatief maken van het Besluit servicekosten beperkt rechten van huurdersvertegenwoordiging

De commissie adviseerde in punt 1 van dit advies om het vervallen van het onderscheid tussen ‘servicekosten’ en ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’ ook door te voeren in de Wet op het overleg huurders verhuurder.

Waar de reikwijdte van het servicekostenbegrip wordt ingeperkt door limitering geldt dus ook dat de rechten van bewonerscommissies en huurdersorganisaties vergelijkbaar wordt ingeperkt. Aan hen zijn immers uit hoofde van artikel 3 lid 2 sub j en artikel 5a WOHV rechten toebedeeld. Het beperkter maken van het servicekostenbegrip raakt hen, maar daaraan is geen enkele beschouwing of overweging gewijd; dat zou alsnog moeten gebeuren (**actiepunt 16**).

22. Huurcommissie, *Beleidsboek servicekosten*, versie 1 juli 2023, p. 28.

23. Rb. Den Haag 4 juni 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6243.

24. Rb. Rotterdam 6 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1851.

De commissie concludeert gelet op het voorgaande dat het bestaan van die wet bij het ontwerp van de consultatiestukken over het hoofd is gezien. Het limitatief maken wordt ook om deze reden – verlies van rechten bij de huurdersvertegenwoordiging – door de commissie ontraden.

15. Het wél uitbreiden en actualiseren van het Besluit servicekosten zonder dit limitatief te maken én het mogelijk maken van het verbinden van eventuele prijsmaxima aan in het Besluit wel benoemde posten beantwoordt net zo goed of gelet op het voorgaande zelfs beter aan de doelstellingen van de conceptregelgeving en is ook in de geest van de aangenomen motie Beckerman-Grinwis.²⁵ De commissie doet daartoe concrete voorstellen.

Gelet op al het voorgaande ontraadt de commissie het limitatief maken van het Besluit servicekosten. De veronderstelde problemen worden niet onderbouwd, laat staan met dit consultatievoorstel weggenomen: de intensiviteit van toetsing van afrekeningen blijft onverminderd. Het limitatief maken neemt niet weg dat veel kwesties aan de hand van interpretatie van wetgeving en de huurovereenkomst moeten worden beoordeeld. Dat aspect blijft, of het Besluit servicekosten nu limitatief is of niet.

Het limitatief maken heeft inherente nadelen (met name leidend tot definitiegeschillen i.p.v. beoordeling van de feitelijke kwestie; innovatiemogelijkheden worden verkleind; rechten van huurders-vertegenwoordiging worden mogelijk beperkter).

De enkele praktijkonduidelijkheden die de commissie kent uit hoofde van het Besluit servicekosten, maar waarvan het consultatievoorstel geen gewag maakt, worden niet weggenomen.

Onvoldoende gesteld is dat het limitatief maken nodig is ten behoeve van effectieve uitvoering; van het nieuw bestaande instrument in de Wet goed verhuurderschap is nog geen gebruik gemaakt en dat maakt de conclusie dat dat middel niet toereikend is, niet feitelijk onderbouwd.

Ten slotte werkt het invoeren van nog meer regels door uitbreiding van het Besluit servicekosten, terwijl de regels zo lastig te begrijpen zouden zijn, eerder averechts. Scholing van met handhaving belaste ambtenaren is dan zinvoller.

De motie Beckerman-Grinwis is breed aangenomen in de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet goed verhuurderschap. Die motie moet onverkort worden gerespecteerd. Deze motie ligt bovendien in het verlengde van het amendement Beckerman-Grinwis waarmee het anders dan overeenkomstig artikel 7:259 BW (en art. 7:261 BW) in rekening brengen van servicekosten in strijd is gebracht met goed verhuurderschap.²⁶ Dat amendement is bovendien met algemene stemmen aangenomen.

Die motie luidt, voor zover relevant:

“(...) verzoekt de regering te komen tot een scherpere afbakening van het Besluit servicekosten, om oneigenlijk gebruik van servicekosten tegen te gaan; (...)”

De motie veronderstelt dus een *scherpere afbakening*, maar schrijft niet voor dat dat zou moeten door het limitatief maken.

Aan deze motie, de belangen van (ver)huurders en hun vertegenwoordiging en de belangen van de uitoefenaars van de rechtspraak (handhavers, huurcommissie, rechters, hun ondersteuning)

25. Kamerstukken II 2022/23, 36130, nr. 39.

26. Kamerstukken II 2022/23, 36130, nr. 21.

kan ook tegemoet worden getreden door enerzijds het Besluit servicekosten niet-limitatief te houden en de vigerende formulering van artikel 7:237 lid 3, tweede en derde volzin, BW te handhaven en anderzijds dat besluit, sinds invoering in per 1 augustus 2003 niet serieus herzien (een kleine wijziging per 1 juli 2014 daargelaten), flink te actualiseren. Het daartoe gedane concept bij de consultatiestukken is een eerste verstrekpunt. De commissie adviseert de volgende punten ook in het wat haar betreft niet-limitatief te houden Besluit servicekosten te verwerken (**actiepunt 17**).

- In onderdeel 1 expliciet noemen “warmte” en “hete lucht” in onderdeel a.
 - o In het Besluit huurprijzen woonruimte is de volgende regel opgenomen (Bijlage I onder A, Toelichting, Onderdeel 3; markering toegevoegd): *indien er sprake is van de levering van warmte, waarbij er sprake is van warmtelevering die in rekening is te brengen als servicekosten in de zin van artikel 7:237, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, wordt per vertrek een waardering van 1½ punt toegepast.*
 - o Deze formulering moet congruent worden met het Besluit servicekosten.
- In onderdeel 1 (ook in de kop) expliciet noemen “koude” en toevoegen “koude lucht” in onderdeel a.
 - o Dat voorkomt definitiegeschillen over “een andere vorm van energie”
- In onderdeel 3, aanhef <roerende zaken in het woonruimtegedeelte van het gehuurde> toevoegen na beide keren <in>: “, op of aan”.
 - o Een zonnepaneel **in** het woonruimtegedeelte of **in** de gemeenschappelijke gedeelten is namelijk weinig zinvol.
- In onderdeel 3-c toevoegen: “roerende afleverzet voor warmte”.²⁷
- In onderdeel 3-d toevoegen voor <overige inboedel>: “inventaris en beddengoed”
 - o Dat wordt voor jongeren/studenten/promovendi/expats/tijdelijke werknemers vaak toegepast.
- In onderdeel 3-d toevoegen: “roerende zonneschermen”.²⁸
- In onderdeel 3-e toevoegen “en infrarood-panelen”.
- In onderdeel 3-f is toegevoegd: “brandblussers”.
 - o Conform het Beleidsboek servicekosten van de huurcommissie mag dit maar voor de helft worden doorbelast.²⁹ Dit behoeft **toelichting**: mag het voortaan volledig worden doorbelast?
- In onderdeel 3-f toevoegen: “en roerende brandslanghaspels”.
- In titel onderdeel 5 toevoegen na <huismeester>: “wijkmeester”.³⁰
- In onderdeel 5 toevoegen “verstrekken van voorlichting”
 - o Denk aan internationals/expats/promovendi aan wie soms aanvullende dienstverlening door verhuurder wordt geboden om hen hier te lande bekend te maken met dokters, tandartsen, fysiotherapie.
- In onderdeel 5 een onderdeel toevoegen luidende “naleving van goed huurderschap en optreden tegen overlast”;
- In onderdeel 5-c schrappen “vanuit het woonruimtegedeelte”,
 - o De bron van de alarmering doet er niet toe’.

27. Zie voor voorbeelden hof 's-Hertogenbosch 23 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1904, r.o. 6.31-6.32 en hof Den Haag 16 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1541, r.o. 17.

28. Rb. Rotterdam 6 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2010 en rb. Den Haag 4 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4397.

29. Huurcommissie, *Beleidsboek servicekosten*, versie 1 juli 2023, p. 27.

30. Zie rb. Rotterdam 29 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10097. Daarin wordt gesproken over “wijkbeheerder”. In de praktijk wordt vaker “wijkmeester” gebruikt, in lijn met de term “huismeester.”

- Onderdeel 5-d als volgt wijzigen “het ontvangen, bewaren en/of verspreiden van post en pakketten, al dan niet via een geautomatiseerde post- en/of pakket-service, en daartoe benodigde inventaris.”
 - o Het enkel verspreiden van post is te beperkt gelet op de praktijk in veel wooncomplexen waar post (en met name ook pakketten) ook centraal wordt ontvangen en bewaard, al of in niet in ter beschikking gestelde bewaarkasten.
- In onderdeel 5-e opnemen “het beschikken over een 24-uurs(storings)service, bijvoorbeeld als onderdeel van een onderhoudscontract” of een vergelijkbare formulering.
 - o In de huidige taalkundige formulering in het consultatievoorstel lijkt het erop alsof het gehele onderhoudscontract (mits het maar een 24-uurs-service heeft) mag worden ondergebracht in de servicekosten, wat niet de bedoeling lijkt en ook niet overeenkomstig vigerend huurcommissiebeleid is.³¹
- In onderdeel 5-f “ten aanzien van het gebouw” vervangen voor “ten aanzien van de woonruimte”
 - o Aangezien daar wettelijk ook de onroerende aanhorigheden onder vallen (art. 7:233 BW) is daarmee gedekt dat ook ten aanzien van tuinen en gemeenschappelijke buitenruimte beveiligingswerkzaamheden mogen worden verricht;
- In onderdeel 5-f “gebouw” en in onderdeel 5-g “woongebouw” → congruent maken of het verschil in betekenis toelichten..
- In onderdeel 5-g-2 “het vervoeren van het huisvuil binnen het complex waarvan de woonruimte deel uitmaakt” vervangen voor “het afvoeren van het huisvuil”
 - o Slechts door de aanhef van onderdeel 5-g, namelijk “waaronder in elk geval”, is duidelijk dat er enige ruimte is, maar de gekozen formulering is te beperkt (vervoeren, nota bene alleen binnen het gebouw, i.p.v. afvoeren); nota bene: in het huidige Besluit servicekosten in onderdeel 5 staat wel in de aanhef “afvoer”.
- In onderdeel 5-g-2 toevoegen “grofvuil”.
 - o Bij grotere huisvesters worden met grote regelmaat fietswrakken, banken, vergane meubelstukken e.d. afgevoerd. Om discussie over de terminologie “huisvuil” te voorkomen is deze verduidelijking nodig.
- In onderdeel 6 toevoegen: “internet”.
- In onderdeel 8 toevoegen “onderhoudsfonds”.

31. Huurcommissie, *Beleidsboek servicekosten*, versie 1 juli 2023, p. 33, par. 4.3.12.