

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
t.a.v. mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer

Den Haag, 14 november 2025

dossiernummer: 207142

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Regeling servickosten

Geachte minister,

Op 11 oktober 2025 is de internetconsultatie 'Regeling 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,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
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:	De algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie huurrecht
Datum:	14 november 2025
Betreft:	Regeling servicekosten

SAMENVATTING

De wetgevingsadviescommissie van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'de commissie') heeft met belangstelling kennisgenomen van de [internetconsultatie](#) van de regeling servicekosten (hierna: 'de regeling'). De commissie ziet ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert om de nu voorliggende regeling niet in te voeren.

Kernpunten

1. De beoogde vereenvoudiging wordt niet bereikt.
2. Niet is gebleken dat de regeling de toets aan artikel 1 EP EVRM kan doorstaan.
3. De invoering van maxima is in strijd met de parlementaire behandeling.
4. Enkele voorgestelde maxima zijn (aanzienlijk) lager dan de werkelijke kosten.
5. Overige technische kanttekeningen.

CONSULTATIEREACTIE

1. Beoogde vereenvoudiging wordt niet bereikt

De regeling omtrent servicekosten is vastgelegd in artikel 7:[259](#) en 260 BW. Wettelijk uitgangspunt is dat de verhuurder alleen de werkelijk gemaakte kosten afrekent, en dus geen winst maakt bij de afrekening van servicekosten.¹ De regeling is verder uitgewerkt in (1) de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte ([UHW](#)), (2) het [Besluit](#) servicekosten, (3) de Regeling servicekosten (het onderwerp van dit advies) en (4) het [Beleidsboek](#) servicekosten van de Huurcommissie. Voor wat betreft de eerste drie genoemde regelingen biedt de parlementaire geschiedenis en/of de ministeriële toelichting meer duidelijkheid over de achtergrond van de regeling en de, al dan niet impliciet, gemaakte keuzes. Met de invoering van een regeling servicekosten wordt een juiste toepassing van de wet complexer. Er dienen immers drie regelingen (incl. parlementaire geschiedenis / toelichtingen) en een beleidsboek geraadpleegd te worden voor inzicht in de werking van de regeling. De regeling beoogt om meer duidelijkheid te verschaffen over hetgeen als servicekosten kan worden gerekend. Dat doel wordt niet behaald door gefragmenteerde wetgeving.

Bovendien heeft de wetgever ervoor gekozen om de Wet modernisering servicekosten alleen te laten gelden voor huurovereenkomsten die zijn afgesloten vanaf de datum van inwerkingtreding van die wet zoals blijkt uit artikel 208ga OnBW (in weerwil van het advies van deze commissie van 11 december 2023 (paragraaf 2, laatste alinea). Dat betekent dat de bevoegdheid van de minister om ex. artikel 7:237 een regeling vast te stellen ook alleen is gegeven voor die nieuwe huurovereenkomsten. De minister lijkt dit in het consultatie gelegde concept niet onder ogen te hebben gezien. Op het moment dat er bijvoorbeeld prijsmaxima worden ingevoerd of verplichte

¹ HR 24 april 2020, [ECLI:NL:HR:2020:808](#). Zie voorts De Groot/Rignalda e.a., *Huurrecht woonruimte*, hoofdstuk [14.1.1](#).

berekeningswijzen worden ingevoerd die enkel voor nieuwe huurovereenkomsten gelden, is dat niet uitvoerbaar in een complex waar ook huurders in zitten die vallen onder het alsdan oude servicekostenregime. Onuitlegbaar is de situatie waarin een huidige huurder de daadwerkelijke kosten voor bijvoorbeeld zonnepanelen en fondsen krijgt toegerekend, terwijl de huurder die in hetzelfde complex naast hem is komen wonen na inwerkingtreding van de Wet modernisering servicekosten en de ter consultatie gelegde regeling veel minder hoeft te betalen voor dezelfde dienstverlening. Tevens kan een verhuurder in een spagaat komen waar met de zittende huurders is gekozen voor verdeelmethode A terwijl met de huurders in het nieuwe regime gekozen moet worden voor verdeelmethode B. Voor wijziging van verdeelmethode A zal immers instemming van de huurdersorganisatie nodig zijn op grond van artikel 5a Wohv en moet advies worden gevraagd aan de bewonerscommissie op grond van artikel 3 lid 2 sub f Wohv. Ook hiervoor is geen enkele rechtvaardiging te bedenken, laat staan dat dit de beoogde regelingen beter hanteerbaar en uitvoerbaar zou maken.

Daarnaast staan er allerlei verboden in de ter consultatie gelegde regeling. Hiermee treedt de minister buiten de bevoegdheid om de berekeningswijze en prijsmaxima vast te stellen. De regeling is vanzelfsprekend niet bedoeld om interpretaties op hogere regelgeving te bevatten.

Tot slot zal op deze manier de invoering van de regeling waarin prijsmaxima worden gehanteerd en berekeningsvoorschriften zijn opgenomen die een verhuurder in een spagaat kunnen brengen (zoals hiervoor bedoeld) leiden tot beroepen op schending van het eigendomsrecht. Dit zal zowel voorkomen in voorkomende procedures in de handhavingstrajecten tussen enerzijds colleges van Burgemeester en Wethouders of de Autoriteit woningcorporaties en anderzijds verhuurders als ook in civiele procedures tussen huurder en verhuurder bij de huurcommissie of de civiele rechter.

2. Niet is gebleken dat de regeling de toets aan artikel 1 EP EVRM kan doorstaan

De regeling kan raken aan het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EP EVRM).² De regeling beoogt maxima te bepalen voor servicekosten. Zoals hierna zal blijken, is die opzet maar deels geslaagd. Waar de regeling duidelijke maxima bevat, zijn deze soms lager dan de werkelijke kosten. Doordat de regeling bovendien niet voorziet in indexatie van de bedragen zal het verschil tussen het maximum van de regeling en de werkelijke kosten alleen maar toenemen. Door de introductie van wettelijke maxima vindt inmenging in het eigendomsrecht plaats. De regeling dient daarom getoetst te worden aan het EP EVRM. Die toetsing ontbreekt in de internetconsultatie.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP EVRM) stelt drie fundamentele eisen aan regelgeving om een inbreuk op het eigendomsrecht te kunnen rechtvaardigen. Deze eisen zijn: 1) de inmenging moet berusten op een wettelijke grondslag en voldoen aan het legaliteitsbeginsel (*prescribed by law*), 2) er moet een legitiem doel van algemeen belang (*public interest*) aanwezig zijn, en 3) de regeling moet proportioneel zijn en een eerlijk evenwicht bewaren (*fair balance*) tussen het algemeen belang en het individuele eigendomsrecht.

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een maatregel in ieder geval een *basis in domestic law*³ moet hebben. Daar wordt een ministeriële regeling in beginsel ook onder geschaard. Wel is het zo dat, om als beperkingsgrondslag te kunnen dienen, de maatregel moet voldoen aan de zgn. *rule of law*-criteria. Dit houdt op de eerste plaats in dat de maatregel kenbaar en toegankelijk

² Dat dit het geval is, is reeds onderkend bij de parlementaire behandeling van de Wet modernisering van het systeem van servicekosten (TK 36.648, nr. 3, p. 9 (MvT)).

³ EHRM 12 juni 2012, *Lindheim/Noorwegen*, zaaknr. 13221/08 en 2139/10.

(criterium van *accessibility*)⁴ moet zijn. Daarnaast dient de maatregel voorzienbaar (criterium van *foreseeability*)⁵ te zijn en rechtszekerheid (*guarantees against arbitrariness*)⁶ te bieden. Dat een maatregel voorzienbaar moet zijn, houdt in dat de beperking op het eigendomsrecht met voldoende precisie⁷ moet zijn vastgelegd, zodat de justitiabelen hun gedrag daarop kunnen afstemmen.⁸ Dit laatste houdt ook in dat iedere vorm van willekeur moet worden voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend, ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis.

Uit de jurisprudentie blijkt dat in ieder geval voldaan is aan de voorwaarde indien een maatregel is opgenomen in een wet in formele zin en de toepassingscriteria voldoende nauwkeurig in die wet en de daarbij horende memorie van toelichting zijn beschreven. Een ministeriële regeling is lagere regelgeving, maar kan – mits de toepassingscriteria voldoende nauwkeurig zijn en de regeling aan de rule of law-criteria voldoet – juridisch de basis vormen voor een inbreuk op het eigendomsrecht. Het Europees Hof kijkt vooral of 1) de regeling niet willekeurig is, 2) voldoende rechtsbescherming biedt en 3) de regels toegankelijk en voorzienbaar zijn.

Het is met name op de aspecten van voorzienbaarheid en rechtszekerheid waar de nu voorliggende regeling op zijn minst schuurt – zo niet in strijd is – met de daaraan op de voet van artikel 1 EP EVRM te stellen eisen. Zoals elders in dit advies wordt toegelicht, gaat de regeling verder (brengt deze een verdergaande beperking met zich mee) dan verwacht mag worden op grond van de parlementaire behandeling van – kort gezegd – de wettelijke basis van de ministeriële regeling. Ook zijn enkele voorgestelde maxima, als gezegd, lager dan de werkelijke kosten, terwijl dat laatste (de werkelijke kosten) op grond van de wet als uitgangspunt heeft te gelden. Een ministeriële regeling is ondergeschikt en kan in beginsel niet zo een verdergaande beperking inhouden. Dit sluit aan bij het vereiste van voorzienbaarheid: burgers mogen erop vertrouwen dat lagere regelgeving niet onverwacht verder gaat dan de hoger geplaatste regelgever heeft toegestaan of heeft voorgespiegeld.

De commissie is van mening dat de regeling zonder aanpassing op dit onderdeel niet ingevoerd zou mogen worden.

3. De invoering van maxima is in strijd met de parlementaire behandeling

De nota naar aanleiding van het verslag van de Wet modernisering van het systeem van servicekosten vermeldt *“in deze ministeriële regeling zal ik mij eerst richten op berekeningsmethoden. Indien het in de toekomst het daarnaast noodzakelijk blijkt om maximumbedragen vast te stellen dan biedt dit wetsvoorstel daarvoor een grondslag.”*⁹ In strijd met deze toezegging bepaalt de voorgenomen regeling thans *“voor de gebruiksvergoeding voor roerende zonnepanelen, inclusief bijhorende omvormers en monitoringskosten geldt, een*

⁴ EHRM 19 november 1999, *Špaček, s.r.o./Tsjechië*, zaaknummer 26449/95, r.o. 57–60.

⁵ EHRM 5 januari 2000, *Beyeler/Italië*, zaaknummer 33202/96, r.o. 109; EHRM, 22 september 1994, *Hentrich/Frankrijk*, zaaknummer 13616/88, r.o. 42; EHRM 8 juli 1986, *Lithgow e.a./VK*, zaaknummer 9405/81, r.o. 110; EHRM 16 juli 2014, *Ališić e.a./Bosnië en Herzegovina, Croatië, Servië, Slovenië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, zaaknummer 60642/08, r.o. 103; EHRM 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.R.L. en di Stefano/Italië*, zaaknummer 38433/09, r.o. 187 en EHRM 19 juni 2006, *Hutten-Czapska/Polen*, zaaknummer 35014/97, r.o. 163.

⁶ EHRM 2 juni 2014, *East West Alliance Limited/Oekraïne*, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM 13 januari 2016, *Ümsped Paket Dervisi SaN. Ve Tic. A.S./Bulgarije*, zaaknummer 3503/08, r.o. 37; EHRM 13 oktober 2021, *Yel e.a./Turkije*, zaaknummer 28241/18, r.o. 89.

⁷ EHRM 2 augustus 1984, *Malone/VK*, zaaknummer 8691/79, r.o. 67; EHRM 30 november 2006, *Vistins en Perepjolkins/Letland*, zaaknummer 71243/01, r.o. 95; EHRM 13 december 2016, *Béláné Nagy/Hongarije*, zaaknummer 53080/13, r.o. 112.

⁸ EHRM 22 september 1994, *Hentrich/Frankrijk*, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.

⁹ TK 36.648, nr. 6, p. 31.

gezamenlijk maximumbedrag van € 2,00 per paneel per woonruimte per maand" alsmede "de maximale maandelijkse inbreng in een fonds bedraagt maximaal € 6."

4. Enkele voorgestelde maxima zijn (aanzienlijk) lager dan de werkelijke kosten

De prijs van acht zonnepanelen (inclusief omvormer) bedraagt in november 2025 tussen € 4.000,- en € 4.700,-. Deze hoeveelheid panelen is voldoende voor een tweepersoonshuishouden dat circa 2.800 kWh per jaar aan stroom verbruikt. Volgens het Beleidsboek servicekosten van de huurcommissie worden panelen afgeschreven in vijftien jaar. De prijs per paneel bedraagt alsdan circa € 3,26/maand. Het voorgestelde maximum ligt daar fors onder. Voor een gemiddeld gezin is een gebruik van 4.300 kWh gebruikelijk. Dit kan worden opgewekt met twaalf panelen en kost tussen € 5.200,- en € 6.300,-. De prijs per paneel bedraagt alsdan circa € 2,92 per maand. Bij woningcorporaties wordt een vergoeding van circa € 3,- tot € 3,50 per maand als kostendekkend beschouwd. Onduidelijk is bovendien hoe de minister de prijs per paneel afweegt tegen voorkomende omgevingseisen van gemeenten waarbij bij nieuwbouw een minimaal aantal zonnepanelen wordt vastgesteld.

Voorgesteld wordt om de administratie voor opstellen van het overzicht, bedoeld in artikel 7:[259](#) lid 2 BW, te bepalen op maximaal 1% van de totale servicekosten. Thans hanteert de *huurcommissie* als beleid dat over nutsleveringen maximaal 2% administratiekosten wordt berekend en over overige services 5%. De door de huurcommissie gehanteerde percentages sluiten in de ogen van de commissie meer aan bij de praktijk. Commerciële partijen als ISTA, die het verbruik van warmte geleverd door een installatie zonder individuele beleving meet met behulp van elektronische meters, rekenen een vergoeding van ongeveer 1% van de kosten van nutsleveringen. De verhuurder dient naast die metingen door ISTA nog de facturen van nutsleveringen te verzamelen, controleren en een afrekening op te stellen.

Bovendien is het gerechtshof Den Haag van oordeel dat de kosten voor de aanvraag en verdeling teruggaaf energiebelasting onder de servicekosten vallen, en dus onder genoemd percentage van (thans) 2%.¹⁰ Stichting Woonstad Rotterdam heeft een bedrag van € 332.072,- betaald aan advieskosten van een accountantskantoor voor begeleiding van de teruggave van energiebelasting voor nutsleveringen aan huurders van onzelfstandige woonruimte over de periode 2010 tot en met 2019. Omdat sprake is van ingewikkelde regelgeving is inhuur van externe expertise vereist. Genoemde kosten, zelfs per jaar, en al helemaal staan per huurder/onzelfstandige woonruimte, zijn reeds hoger dan de voorgesteld 1%.

Voorgesteld wordt om het maximumbedrag van de administratiekosten te bepalen op € 75,-. Bij de huidige door de huurcommissie gehanteerde percentages van 2 en 5% correspondeert dit met circa € 1.000,-/jaar aan nutsleveringen en € 1.000,- aan verleende diensten. Genoemde bedragen zijn ontoereikend bij levering van nutsvoorzieningen aan meerpersoonshuishoudens en complexen met een omvangrijk pakket van diensten.¹¹

5. Overige technische kanttekeningen

De commissie stelt vast dat de regeling voorstelt om 50% van de kosten van camera(toezicht) door te belasten aan de huurder. De huurcommissie acht thans 70% van deze kosten voor doorbelasting vatbaar.

Volgens het voorstel kunnen reparatiekosten niet worden doorbelast. Indien de verhuurder een wasmachine, vaatwasser of wasdroger beschikbaar stelt, worden dergelijke kosten echter wel

¹⁰ Hof Den Haag 21 mei 2024, [ECLI:NL:GHDHA:2024:874](#).

¹¹ Zie bijvoorbeeld Ktr. Rotterdam 6 maart 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:1851](#).

gemaakt. De commissie acht het onredelijk om slechts de aanschafkosten door te kunnen belasten, en niet de onderhoudskosten.

De regeling stelt voorts als verdeelsleutel voor om de kosten te verdelen over het aantal woningen. Dit voorstel miskent dat soms ook sprake is van gemengde complexen met woningen, winkels en kantoren. De voorgestelde regeling bevat geen regeling voor een redelijke verdeelsleutel in die gevallen.

De regeling bevat geen maximum uurtarief voor de kosten van een huismeester. Wel bepaalt de regeling dat 70% van de kosten van de huismeester doorbelast kunnen worden. Dit is in strijd met de wet in formele zin (art. 7:259 BW) die bepaalt dat de werkelijke kosten doorbelast kunnen worden. De commissie is bekend met het beleid van de huurcommissie dat 70% van de kosten van een huismeester verondersteld wordt ten goede te komen aan een huurder, en 30% ten laste van de verhuurder komt. Een ministeriële regeling kan evenwel geen aanspraak geven op een lagere vergoeding dan waarop een wet in formele zin aanspraak geeft.

De regeling bevat geen aanspraak op vergoeding van kosten die de verhuurder maakt voor het teruggeven van energiebelasting e.d. Zoals hiervoor opgemerkt, maken verhuurders hiervoor soms substantiële kosten.

De voorgestelde regeling bevat storende taalfouten.

De voorliggende regeling kent een voorschrift over de verdeling van bemeterde energiekosten. Hierbij wordt evenwel geen vaste voet gegeven, terwijl in de praktijk vaak een vaste voet van 35% wordt gehanteerd. Een collectief systeem heeft nu eenmaal bepaalde opstartkosten en individuele bemetering vindt vaak alleen plaats in de woonruimten waardoor de warmteafgifte vóór de individuele meter (in de praktijk ook wel leidingverlies genoemd) ook in rekening moet worden gebracht.

Het bewust toevoegen van post 8c in het nieuwe concept van het Besluit servicekosten duidt erop dat de verhuurder *separaat* administratiekosten mag rekenen voor de kosten die de verhuurder heeft moeten maken voor een beroep op een financiële regeling. Deze post staat onder Post 8 *Administratiekosten* en niet onder de post *elektra* in Post 2 van het concept Besluit servicekosten. Daarom kan niet langer worden volgehouden – zoals het Hof gedaan heeft¹² – dat de teruggaaf een *onderdeel* is van de eindpost Elektra. Door de kosten die de verhuurder moet maken om een beroep te doen op een financiële regeling onder te brengen onder Post 8 (*Administratiekosten*) in plaats van Post 2 (*Elektra*) heeft de regering heeft op dit punt dus een wijziging beoogd omdat zij anders simpelweg had kunnen aansluiten bij de uitspraak van het Hof, al helemaal indachtig het feit dat deze toevoeging in het concept is gekomen op basis van advies van de NOvA waarin melding is gemaakt van de lijn in de kantonrechtspraak én het toen nog lopende beroep.) Nu wil de minister ondanks deze bewuste wijziging met de regeling alsnog een procentueel maximum op de administratiekosten toepassen. Dat betekent dat de huurder die al geld toe krijgt omdat niet de volledige kosten kunnen worden doorbelast dus nu geld toe krijgt door het procentueel maximum. Dat is het tegenovergestelde effect van de beoogde wijziging in het nieuwe Besluit servicekosten. De commissie adviseert daarom om onderdeel 8c van het nieuwe Besluit servicekosten uit te zonderen van een procentueel maximum op de administratiekosten, om te voorkomen dat de verhuurder geld moet toeleggen aan de huurder, terwijl die extra kosten maakt voor de realisatie van de teruggaaf of tegemoetkoming anderszins.

¹² Gerechtshof Den Haag 21 mei 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:874.

6. Ingangsdatum

Op de website van de consultatie staat dat beoogd is om deze regeling per 1 juli 2026 in werking te laten treden. Voor hanteerbaarheid van de nieuwe regeling (als die in weerwil van dit advies wordt ingevoerd) adviseert de commissie om als inwerkingtredingsdatum 1 januari 2027 aan te houden. Servicekosten worden namelijk afgerekend per kalenderjaar en invoering per 1 januari 2027 voorkomt gebroken boekhoudkundige regimes.

Conclusie

De commissie ziet ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert om de regeling niet in te voeren, althans niet zonder wezenlijke aanpassingen.