



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

JURIDISCHE EVALUATIE TOEPASSING MACHTIGINGSWET VVE

mw. mr. J.P. Hof

mw. mr. C. Veen

mr. dr. M. Vols

Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid

December 2015



Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 1.1 Aanleiding voor het onderzoek | 3 |
| 1.2 Onderzoekopzet | 4 |
| 1.3 Leeswijzer | 5 |
| 2. Juridische analyse Machtigingswet VvE | 7 |
| 2.1 Wetsgeschiedenis..... | 7 |
| 2.1.1 Instrumenten om achterstallig onderhoud te voorkomen | 8 |
| 2.1.2 Aanleiding voor de het wetsvoorstel van de Machtigingswet VvE | 11 |
| 2.2 De Machtigingswet VvE..... | 11 |
| 2.2.1 Doelstellingen van de wetgever | 12 |
| 2.2.2 De procedure van het machtigingsmodel | 13 |
| 2.3. Concept wetsvoorstel verbetering verenigingen van eigenaars..... | 19 |
| 3. Toepassing van de Machtigingswet in de praktijk..... | 21 |
| 3.1 Problematiek in Den Haag en Rotterdam | 21 |
| 3.2 Pilots..... | 23 |
| 3.3 Voorbereiding en opstellen beleid..... | 23 |
| 3.3.1 Voorbereiding van de pilot in de gemeente Den Haag..... | 23 |
| 3.3.2 Voorbereiding van de pilot in de gemeente Rotterdam | 24 |
| 3.3.3 Aanwijzingsbesluit Den Haag | 25 |
| 3.3.4. Aanwijzingsbesluit Rotterdam | 26 |
| 3.4 Besluiten t.a.v. individuele VvE's..... | 27 |
| 3.4.1 Gesprekken, dreiging en spontane naleving..... | 29 |
| 3.4.2 Machtiging via de kantonrechter | 32 |
| 3.4.3 Herstelsancties artikelen 12d en 13 Woningwet | 33 |
| 3.5. Evaluatie en conclusies | 33 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen..... | 37 |
| 4.1. Inleiding..... | 37 |
| 4.2. Doelstellingen Machtigingswet..... | 37 |
| 4.3. Toepassing Machtigingswet in Den Haag en Rotterdam | 38 |
| 4.4 Ervaringen met de Machtigingswet | 39 |
| 4.5. Conclusie en aanbevelingen..... | 40 |



| | |
|---|-----------|
| Bijlage A: Stroomschema van het machtigingsmodel | 43 |
| Bijlage B: Topic List interviews | 44 |
| Bijlage C: Geraadpleegde bronnen | 45 |
| LITERATUUR | 45 |
| RAPPORTEN EN BELEIDSPLANNEN | 45 |
| PARLEMENTAIRE STUKKEN | 45 |
| JURISPRUDENTIE | 46 |
| INTERNETPAGINA'S | 46 |



1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het functioneren van verenigingen van eigenaars (hierna: VvE's) is een onderwerp dat al jaren hoog op de politieke agenda staat. In Nederland bestaat de woningmarkt voor een belangrijk deel uit koopappartementen en zijn er ongeveer 129.000 VvE's.¹ Uit een onderzoek dat Companen in 2012 voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgevoerd, blijkt dat ongeveer twee derde van de VvE's naar behoren functioneert en dat een derde van de VvE's matig tot slecht functioneert dan wel 'slapend' is.² Slapende VvE's en het ontstaan van achterstallig onderhoud zijn met name in de vier grote steden, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht een probleem. Ongeveer 50 procent van de VvE's in Nederland is gelegen in deze grote steden.³

Teneinde de gemeenten een actieve rol te kunnen laten spelen bij het activeren van slapende VvE's is het bestaande instrumentarium van de gemeenten uitgebreid met een aantal nieuwe bevoegdheden (veelal aangeduid als het machtigingsmodel). Daartoe zijn door middel van de Machtigingswet VvE, het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet gewijzigd. Als gevolg hiervan hebben gemeenten een aantal bevoegdheden gekregen om preventief in te grijpen bij niet goed functionerende VvE's.

In de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam verkeren in bepaalde wijken een behoorlijk aantal koopappartementen in een slechte staat, doordat de eigenaren niet of nauwelijks onderhoud plegen aan het appartementencomplex. Deze gemeenten beschouwen het als hun taak om de VvE's in hun gemeente te activeren en zij hebben dan ook samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een pilot opgezet. Per gemeente wordt op kleine schaal, namelijk bij vijf VvE's, ervaringen met het machtigingsmodel opgedaan.⁴

De Begeleidingsgroep Project Machtigingswet VvE heeft het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, een onderzoeksinstituut binnen de Rijksuniversiteit Groningen, gevraagd om de toepassing van de bevoegdheden uit de Machtigingswet VvE in de gemeenten Den Haag en Rotterdam te evalueren. Hoewel dit onderzoek niet als algehele evaluatie van de Machtigingswet is bedoeld, geeft het desalniettemin een goed beeld van de toepassing van de Machtigingswet sinds de inwerkingtreding: de gemeenten Den Haag en Rotterdam lijken de enige gemeenten in Nederland te zijn die tot dusver de bevoegdheden hebben ingezet.

¹ Hieronder vallen ook verenigingen van eigenaars van recreatiehuisjes en bijvoorbeeld verenigingen van eigenaars van parkeergarages. Zie het rapport Companen 2012, p. 5.

² Zie de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 12 juni 2014, met het kenmerk 2014-0000065838, over de verbetering van het functioneren van VvE's, p. 1. Deze brief is te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/12/kamerbrief-over-het-functioneren-van-verenigingen-van-eigenaren-vve-s.html>. Zie ook het rapport Companen 2012.

³ Rapport Companen 2007, p. 9.

⁴ Zie *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 000 VII, 123, p. 4. Naar verwachting wordt de Tweede Kamer begin 2015 over de eerste resultaten van de Pilot geïnformeerd. Zie de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 12 juni 2014, met het kenmerk 2014-0000065838, over de verbetering van het functioneren van VvE's, p. 2.



1.2 Onderzoeksoopzet

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt:

“In hoeverre draagt de machtigingswet VvE bij aan het voorkomen van achterstallig onderhoud bij koopappartementen en welke knelpunten doen zich in de praktijk voor bij de toepassing van het machtigingsmodel?”

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Hoe is de Machtigingswet VvE tot stand gekomen?*
- *Welke doeleinden beoogt de formele wetgever met het machtigingsmodel te bereiken?*
- *Hoe wordt de machtigingswet VvE in de gemeenten Den Haag en Rotterdam toegepast?*
- *In hoeverre doen er zich in de praktijk knelpunten voor en/of zijn er onduidelijkheden bij de toepassing van de Machtigingswet VvE in de gemeenten Den Haag en Rotterdam?*
- *In hoeverre worden met de toepassing van het machtigingsmodel in de gemeenten Den Haag en Rotterdam de doelstellingen van de formele wetgever gehaald?*

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Allereerst beoogt het onderzoek om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de gemeenten Den Haag en Rotterdam de bevoegdheden uit de Machtigingswet VvE hebben toegepast en of er zich bij de toepassing van het machtigingsmodel ook problemen hebben voorgedaan. Daarnaast heeft dit onderzoek tot doel om inzicht te verkrijgen in hoeverre toepassing van het machtigingsmodel doeltreffend is om achterstallig onderhoud te voorkomen en inactieve VvE's tot handelen aan te zetten.

Om de geformuleerde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een juridisch kwalitatief onderzoek verricht en is het onderzoek opgedeeld in een aantal onderzoeksfasen.

Fase 1: Juridische analyse van de Machtigingswet VvE en het machtigingsmodel.

In de eerste fase heeft een analyse van het machtigingsmodel en de totstandkoming van de Machtigingswet plaatsgevonden. Daartoe is een literatuuronderzoek verricht, waarbij de Machtigingswet VvE, parlementaire stukken en overige literatuur is bestudeerd.

Fase 2: Analyse van de toepassing van het Machtigingsmodel in de praktijk.

In de tweede fase is onderzocht op welke manier de gemeenten Den Haag en Rotterdam het machtigingsmodel toepassen en of er zich bij toepassing problemen voordoen. Om te achterhalen hoe het machtigingsmodel in deze gemeenten werkt, heeft er een documentenanalyse en een jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden. Daarnaast is aan de hand van de documentenanalyse en interviews geïnventariseerd of en zo ja tegen welke



knelpunten of onduidelijkheden de gemeenten aanlopen bij de toepassing van het machtigingsmodel. In totaal zijn er vijf telefonische interviews afgenomen met personen die zich vanuit verschillende vakgebieden bezighouden met dit onderwerp binnen de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Door personen te interviewen uit verschillende kennisvelden kan een breder beeld worden gecreëerd van de werkwijze en eventuele knelpunten binnen de pilot. Van de afgenomen interviews zijn vervolgens transcripten geschreven. De vragenlijst aan de hand waarvan de interviews hebben plaatsgevonden, is terug te vinden in bijlage B.

Fase 3: Evaluatie

In de derde fase is onderzocht of toepassing van het machtigingsmodel er in de gemeenten Den Haag en Rotterdam toe heeft geleid dat achterstallig onderhoud is voorkomen en 'slapende' VvE's zijn geactiveerd. Om te achterhalen of en zo ja in hoeverre toepassing van het machtigingsmodel in beide gemeenten effectief is om de problematiek van achterstallig onderhoud bij koopappartementen aan te pakken, zijn de resultaten uit de eerste en de tweede fase met elkaar vergeleken. Daarnaast is gekeken op welke manier eventuele knelpunten kunnen worden weggenomen.

Fase 4: Eindrapportage

In de laatste fase van het onderzoek is een eindrapport opgesteld, waarin ook aanbevelingen zijn opgenomen.

1.3 Leeswijzer

De resultaten van het onderzoek, welke in dit rapport worden weergegeven, zijn verdeeld over vijf hoofdstukken. De opbouw van het rapport is als volgt: in hoofdstuk twee wordt ingegaan op de Machtigingswet VvE en de wijze waarop deze wet tot stand is gekomen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de bevoegdheden uiteengezet die gemeenten met de inwerkingtreding van de Machtigingswet hebben gekregen. Daarbij wordt tevens de procedure beschreven die gemeenten bij de toepassing van het machtigingsmodel moeten volgen.

In hoofdstuk drie wordt vervolgens de wijze behandeld waarop de gemeenten Den Haag en Rotterdam het machtigingsmodel toepassen. Daarbij wordt het gemeentelijke beleid ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden uiteengezet en wordt ingegaan op de verschillende besluiten die de gemeenten Den Haag en Rotterdam op basis van de Woningwet en het Burgerlijk wetboek hebben genomen. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de ervaringen die deze beide gemeenten hebben opgedaan met het verkrijgen van een machtiging bij de kantonrechter.

Hoofdstuk vier staat geheel in het teken van de effectiviteit van het machtigingsmodel. In dit hoofdstuk worden de problemen besproken die de gemeenten Den Haag en Rotterdam in de praktijk bij de toepassing van dat model ondervinden. De nadruk ligt daarbij op de complicaties die spelen rond de huidige procedure van en de werkwijze met het machtigingsmodel en complicaties ten aanzien van de effectiviteit van het machtigingsmodel. Tevens wordt in dit hoofdstuk de vraag bezien op welke manier deze problemen kunnen worden opgelost.



Ten slotte zijn in hoofdstuk vijf de conclusies van dit onderzoek uiteengezet en worden enkele aanbevelingen, mede gelet op de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen, gegeven.



2. Juridische analyse Machtigingswet VvE

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de achtergrond van de Machtigingswet VvE. De volgende vragen worden behandeld in dit hoofdstuk:

- *Hoe is de Machtigingswet VvE tot stand gekomen?*
- *Welke doeleinden beoogt de formele wetgever met het machtigingsmodel te bereiken?*

De beantwoording van deze vragen vindt plaats aan de hand van een literatuuronderzoek. Hiervoor zijn de parlementaire stukken geraadpleegd, maar ook rapporten en andere relevante literatuur.

2.1 Wetsgeschiedenis

De woningmarkt in Nederland bestaat uit meer dan 506.000 koopappartementen.⁵ De eigenaren, vertegenwoordigd in de VvE's, zijn in beginsel verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van deze appartementen. In de praktijk ondervinden gemeenten echter al jaren problemen met betrekking tot appartementen waarbij de eigenaren het onderhoud verwaarlozen. Indien er namelijk geen (noodzakelijk) onderhoud wordt gepleegd, gaat de kwaliteit van het appartement achteruit en kan het zijn dat het appartement of het appartementencomplex in verval raakt. Als gevolg hiervan ontstaan er een aantal negatieve consequenties voor de gemeente. Zo leidt een gebrek aan onderhoud vaak tot een achteruitgang van de buurt (het straatbeeld verloedert) en tast het de leefbaarheid van die woonwijk in de gemeente aan.

Deze problemen worden regelmatig veroorzaakt, doordat de VvE een 'slapend' bestaan leidt.⁶ Een 'slapende' VvE is een inactieve vereniging die bijvoorbeeld wordt gekenmerkt doordat de VvE geen jaarlijkse ledenvergadering houdt, geen reservefonds heeft, geen periodieke financiële bijdrage int voor de gemeenschappelijke kosten voor (groot) onderhoud en/of onderverzekerd is voor de opstal.⁷ Bij deze verenigingen ontbreekt derhalve een adequate beheersstructuur.

Uit onderzoek is gebleken dat ongeveer 66 procent van de VvE's naar behoren functioneert en dat 33 procent van de VvE's matig tot slecht functioneert dan wel 'slapend' is.⁸ In Nederland hebben grote en middelgrote gemeenten derhalve regelmatig te maken met de problematiek van 'slapende' VvE's en achterstallig onderhoud van koopappartementen. Vooral in woonwijken die zijn gebouwd voor de tweede wereldoorlog is de staat van het particuliere woningbezit slecht en wordt dit vaak veroorzaakt door de afwezigheid van actieve VvE's. In

⁵ Rapport Companen 2007, p. 7.

⁶ Kamerstukken II 2008/2009, 31 991, 3, p. 3.

⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 31 991, 3, p. 1.

⁸ Zie de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 12 juni 2014, met het kenmerk 2014-0000065838, over de verbetering van het functioneren van VvE's, p. 1 en het rapport Companen 2012.

vooorlogse appartementencomplexen heeft de helft van de eigenaren te maken met een 'slapende' VvE.⁹

Bij het functioneren van VvE's dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het materieel en formeel functioneren van een VvE.¹⁰ Met het materieel functioneren van een VvE wordt bedoeld op het verrichten van grootschalig onderhoud aan de gemeenschappelijke onderdelen van een gebouw. Bij het formeel functioneren, gaat het daarentegen om de vraag of de leden van de VvE jaarlijks vergaderen, de VvE een reservefonds aanhoudt, de leden van de VvE een periodieke bijdrage betalen, de VvE in het bezit is van een meerjarenonderhoudsplan, er een gezamenlijke verzekering is en of de VvE een bestuur heeft.

2.1.1 Instrumenten om achterstallig onderhoud te voorkomen

Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw hebben de grote en middelgrote gemeenten en de formele wetgever op verschillende manieren geprobeerd om slapende VvE's te activeren en de staat van koopappartementen te verbeteren.¹¹ Zo zijn VvE's verplicht geworden om zich in te schrijven in het Handelsregister en om een reservefonds aan te houden.¹² Verder hebben gemeenten verschillende mogelijkheden om eigenaren van koopappartementen te stimuleren om (het noodzakelijke) onderhoud aan hun appartement of appartementencomplex te plegen. Grofweg kunnen er vier verschillende categorieën maatregelen worden onderscheiden, te weten financiële maatregelen, voorlichting en advies, procesmatige ondersteuning en bestuurlijke maatregelen.

Financiële maatregelen

Gemeenten kunnen door middel van financiële van een of meer financiële instrumenten eigenaren van koopappartementen proberen te verleiden tot het plegen van (het noodzakelijke) onderhoud aan de woning. In sommige gemeenten, waaronder Rotterdam en Den Haag, is een subsidieverordening dan wel een subsidieregeling vastgesteld teneinde acute problemen op te lossen en een positieve ontwikkeling op gang te brengen.¹³ Naast het inzetten van subsidies hebben gemeenten de afgelopen jaren geprobeerd om door middel van een zogenaamd 'verleidingsfonds'¹⁴ of een 'Stimuleringslening'¹⁵ de problematiek van achterstallig onderhoud aan te pakken.¹⁶

⁹ Zie het Rapport Companen 2007, p. 10.

¹⁰ N. Vegter, *De vereniging van eigenaars* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgever 2012, p. 184.

¹¹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, 3, p. 2.

¹² Zie artikel 6, eerste lid, sub b Handelsregisterwet 2007 en artikel 5:126 van het Burgerlijk Wetboek.

¹³ Zie het rapport *Particulieren aan zet, Verbetering van de particuliere woningvoorraad*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006, p. 14.

¹⁴ In de gemeente Amsterdam was het bij het project Wenslauer flikt 't voor eigenaar-bewoners mogelijk om een renteloze lening van maximaal € 3.500,00 te krijgen voor bouwkundig onderzoek en advies.

¹⁵ Steeds meer gemeenten werken samen met het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn) om zo de onderhoud van particulier woningbezit te financieren. De gemeente stort in dat geval een bepaald bedrag in dit fonds, waarna particuliere woningbezitters hieruit tegen een lage rente een lening kunnen krijgen. Daarnaast bestaat er een vangnetregeling voor eigenaren die desondanks de financiering niet rond kunnen krijgen. In dat geval is het bijvoorbeeld mogelijk om een aangepaste geldlening te verkrijgen.

¹⁶ Zie het rapport *Particulieren aan zet, Verbetering van de particuliere woningvoorraad*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006, p. 14 en *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 4, p. 3.

Uit de KWR-meting blijkt dat de kwaliteit van particulier woningbezit door deze financiële ondersteuning van gemeenten aanvankelijk behoorlijk is verbeterd.¹⁷ Nadat er echter 15 tot 20 jaren waren verstreken, merkten veel gemeenten in Nederland dat de kwaliteit van koopappartementen weer achteruit ging. De inzet van financiële instrumenten bood derhalve geen garanties om achterstallig onderhoud bij appartementencomplexen in de toekomst te (kunnen) voorkomen.

Voorlichting, advies en procesmatige ondersteuning

Veel gemeenten in Nederland hebben inmiddels voor een andere aanpak gekozen. Zij proberen nu meer door middel van preventieve maatregelen achterstallig onderhoud bij koopappartementen tegen te gaan.¹⁸ Bij die preventieve maatregelen moet worden gedacht aan het geven van voorlichting en advies en/of procesmatige ondersteuning.¹⁹

Op deze manier, soms in combinatie met een financiële maatregel, proberen gemeenten eigenaren bewust te maken van de noodzaak van en de eigen verantwoordelijkheid voor het plegen van stelselmatig onderhoud aan het appartement of appartementencomplex.²⁰ In Nederland wordt door gemeenten zowel actief als passief voorlichting aan eigenaren en/of VvE's gegeven.²¹ Gemeenten geven actieve voorlichting aan VvE's door VvE's bepaalde cursussen aan te bieden en/ of door ieder jaar voor leden van VvE's één of twee themabijeenkomsten te organiseren.

Passieve voorlichting geven gemeenten door op verschillende manieren aan eigenaren en VvE's informatie te verstrekken. Gedacht kan worden aan informatieverstrekking via de website van de gemeente, door het verspreiden van folders of 'VvE-boxen'²² en/of het verstrekken van informatie door deskundigen.²³

Naast het geven van voorlichting en advies wordt door gemeenten in Nederland aan VvE's ook procesmatige ondersteuning aangeboden. Die ondersteuning van het proces kan bestaan uit het aanbieden van de mogelijkheid om een professionele beheerder in te schakelen of de mogelijkheid om een bouwkundig kwaliteitsrapport te laten opstellen. Daarnaast kunnen gemeenten VvE's hulp bieden bij de opstelling van een

¹⁷ Rapport Companen 2007, p. 16.

¹⁸ Dergelijke preventieve maatregelen moeten structureel van aard zijn, aangezien de wisseling van eigenaren in appartementencomplexen met een matig of slecht onderhoud hoog is. Zie *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 4, p. 3. Zie ook het Rapport Companen 2007, p. 16 en de *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, 3, p. 2.

¹⁹ Eigenaren van koopappartementen of VvE's kunnen in de gemeente Den Haag bij de VvE-balie en in de gemeente Rotterdam bij de stichting VvE 010 terecht voor voorlichting en advies. Zie *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 3 en *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 4, p. 3.

²⁰ Rapport Companen 2007, p. 16.

²¹ In Nederland zijn er ook nog verschillende belangenorganisaties die actief voorlichting geven aan VvE's. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn VvE-Belang en de Vereniging Eigen Huis.

²² Een 'VvE-box' is een praktische koffer waarin allerlei hulpmiddelen zitten die eigenaren van een appartementencomplex ondersteunen bij het VvE-beheer. De koffer kan bestaan uit een documentenmap, foldermateriaal, een softwarepakket voor VvE-beheer en een bon die recht geeft op het volgen van een VvE-cursus. Zie Rapport Companen 2007, p. 15.

²³ Deze deskundigen kunnen enerzijds bestaan uit ambtenaren van de gemeenten die advies geven. Anderzijds kunnen deze deskundigen ook bestaan uit personen die werkzaam zijn bij een zelfstandige organisatie. In Den Haag en Rotterdam wordt advies en ondersteuning geboden door de firma Steeds (voorheen Tresfa Consult B.V.). Zie <http://www.steeds.nl> en het rapport Companen 2007, p. 15.

meerjarenonderhoudsplan (MOP) door een deskundige²⁴ en bestaat er voor VvE's en/of diens beheerders de mogelijkheid tot certificering. Beheerders kunnen bijvoorbeeld een 'Procescertificaat voor Beheerders van Verenigingen van Eigenaars'²⁵ verkrijgen en VvE's kunnen een 'Procescertificaat Vereniging van Eigenaars'²⁶ behalen.

Bestuurlijke maatregelen

In een gemeente kan zich de situatie voordoen dat een appartementencomplex, ondanks dat de gemeente al verscheidene instrumenten heeft ingezet, toch in verval is geraakt. In dat geval dient de gemeente op te treden om gevaarlijke situaties te voorkomen.

Gemeenten kunnen er voor kiezen om bepaalde panden aan te kopen. Doorgaans gebeurt dit door een stadsontwikkelingsbedrijf. Met name in de vier grote steden, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, zijn in het verleden op grote schaal door stadsontwikkelingsbedrijven bouwwerken die in een (zeer) slechte staat verkeerden aangekocht om deze op te knappen en vervolgens weer te verkopen.²⁷

Gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen om de eigenaars van een appartementencomplex waarbij er sprake is van achterstallig onderhoud aan te schrijven. Op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet is het namelijk verboden om een koopappartement of een appartementencomplex in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.²⁸ Aan de Woningwet ligt de gedachte ten grondslag dat moet worden voorkomen dat woningen zodanig achterstallig onderhoud gaan vertonen, dat de veiligheid en de gezondheid in het geding komt.²⁹ Als blijkt dat de veiligheid en de gezondheid in het geding is doordat een eigenaar zijn appartement niet, althans onvoldoende onderhoud, dan kan het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke sanctie aan de eigenaren opleggen.³⁰ Daarbij heeft zij de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.³¹

Bij een last onder dwangsom dienen de eigenaren van het appartementencomplex binnen een bepaalde termijn bepaalde voorzieningen te treffen om de staat te verbeteren

²⁴ In de gemeente Den Haag wordt deze hulp geboden door de VvE-balie. Zie <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/wonen-en-bouwen/vve-balie/to/Meerjaren-Onderhoudsplan-opstellen.htm>.

²⁵ VvE-belang, de Vereniging Eigen Huis, Consen (brancheorganisatie van professionele beheerders) en Aedes (vereniging van woningcorporaties) hebben het 'Procescertificaat voor Beheerders van Verenigingen van Eigenaars' ontwikkeld. Het instituut Samen Kwaliteit Waarborgen (SKW) is belast met de verstrekking van deze certificaten en het uitvoeren van hertoetsen. Zie het Rapport Companen 2007, p. 19 en <http://www.skw-certificatie.nl/producten/beheerders-van-vereniging-van-eigenaars-brl-5016.html>.

²⁶ Om in aanmerking te komen voor een 'Procescertificaat Vereniging van Eigenaren' dient de VvE een deugdelijke administratie te voeren (er moet een meerjarenonderhoudsplan en een meerjarenonderhouds-begroting zijn opgesteld) en over een reservefonds van voldoende omvang en een inzichtelijk jaarverslag met jaarrekening te beschikken. Tevens worden er eisen gesteld met betrekking tot verzekeringen en servicecontracten voor de gezamenlijke installaties. Zie het Rapport Companen 2007, p. 19.

²⁷ Zie het Rapport Companen 2007, p. 22.

²⁸ Het Bouwbesluit 2012 bevat minimumeisen omtrent het onderhoud van gebouwen en is te raadplegen via <http://wetten.overheid.nl>.

²⁹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 4, p. 5.

³⁰ Artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht omschrijft een bestuurlijke sanctie als een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak.

³¹ Zie artikel 125 Gemeentewet..

waarin het bouwwerk verkeert. Indien zij deze voorzieningen niet, of niet binnen de gestelde termijn treffen, dan verbeuren zij een dwangsom aan de gemeente.³²

Bij een last onder bestuursdwang kan de gemeente de eigenaren van een appartementencomplex ook dwingen om onderhoud te gaan plegen. De gemeente geeft de eigenaren in dat geval de mogelijkheid om zelf binnen een bepaalde termijn, de noodzakelijke voorzieningen te treffen. Indien de voorzieningen niet, of de werkzaamheden niet binnen de gestelde termijn zijn voltooid, dan zal de gemeente, op kosten van de eigenaren dan wel de VvE, die voorzieningen zelf treffen of de werkzaamheden laten afmaken.³³

2.1.2 Aanleiding voor de het wetsvoorstel van de Machtigingswet VvE

Ondanks dat de gemeenten in Nederland reeds een behoorlijk gemeentelijk instrumentarium ter beschikking stond, was het nog altijd lastig om slapende VvE's te activeren om over te gaan tot het plegen van (het noodzakelijke) onderhoud aan koopappartementen.³⁴ Vaak zat er voor gemeenten niets anders op dan afwachten totdat de staat van het appartementencomplex zo slecht was, dat de voorschriften van het Bouwbesluit werden overschreden. Op dat moment konden zij immers via de Woningwet de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 bestuursrechtelijk gaan handhaven. Teneinde achterstallig onderhoud aan te pakken, reesteerde derhalve dikwijls slechts een repressief optreden op grond van de Woningwet.³⁵

Met name de gemeenten Den Haag en Rotterdam ervaren problemen met betrekking tot achterstallig onderhoud van koopappartementen en appartementencomplexen door 'slapende' VvE's.³⁶ Deze gemeenten willen achterstallig onderhoud graag effectiever aanpakken. Vanuit de gemeenten in Nederland is derhalve verzocht om een uitbreiding van de bestaande wettelijke bevoegdheden, zodat zij samen met de eigenaren van koopappartementen tot een goed beleid met betrekking tot het plegen van onderhoud op straat- en op buurtniveau kunnen komen.³⁷ Vanuit de gemeente Rotterdam is bovendien de vraag gekomen om binnen het appartementsrecht aan VvE's de verplichting op te leggen om de jaarlijkse bijdrage aan het reservefonds te baseren op een deugdelijk en actueel onderhoudsplan.³⁸

2.2 De Machtigingswet VvE

Het kabinet-Balkenende IV kwam met een wetsvoorstel om de Woningwet en het Burgerlijk Wetboek te wijzigen.³⁹ Op 15 februari 2011 stemde de Eerste Kamer in met een wijziging van

³² Zie artikel 5:31d e.v. van de Algemene wet bestuursrecht en ABRvS 11 januari 2012, LJN: BV 0575.

³³ Zie voor de last onder bestuursdwang artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 125 van de Gemeentewet en de artikel 14a en 15 van de Woningwet. De kosten van het treffen van voorzieningen of laten afmaken van de werkzaamheden aan het appartementencomplex kan de gemeente verhalen op de VvE, maar ook op de eigenaren van de koopappartementen. De eigenaren zijn namelijk op grond van artikel 5:113, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de VvE. Zie ook HR 4 januari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY0971.

³⁴ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 3.

³⁵ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 1 en *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 4, p. 3.

³⁶ Zie het Rapport Companen 2007, p. 2 en 3 en *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 2.

³⁷ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 3.

³⁸ Zie de brief van de gemeente Rotterdam aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 februari 2014, met kenmerk 14/878 | BS14/00063 / 1359459.

³⁹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 4.

beide wetten en met ingang van 1 juli 2011 is de Machtigingswet VvE in werking getreden.⁴⁰ Met de inwerkingtreding van de Machtigingswet VvE hebben gemeenten een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen om achterstallig onderhoud bij koopappartementen tegen te gaan.

Op basis van een nieuw ingevoerd artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek kan de gemeente zich in een ledenvergadering van de VvE mengen, door die vergadering bijeen te roepen, daarin het woord te voeren en eventueel voorstellen te doen die betrekking hebben op het onderhoud van het gebouw. Indien de toepassing van de bevoegdheden van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek geen soelaas biedt, kan de gemeente eventueel de nieuwe bevoegdheid van artikel 12d Woningwet hanteren. Op basis van dit artikel kan het college van burgemeester en wethouders namelijk een VvE verplichten tot het laten opstellen van een onderhoudsplan.

2.2.1 Doelstellingen van de wetgever

Met de invoering van het machtigingsmodel beoogt de formele wetgever achterstallig onderhoud van koopappartementen en een achteruitgang van de directe leefomgeving te voorkomen, doordat gemeenten in een eerder stadium met (inactieve) VvE's in gesprek kunnen komen om hen te stimuleren om over te gaan tot het plegen van (noodzakelijk) onderhoud.⁴¹

Met het machtigingsmodel beoogt de wetgever derhalve zes doeleinden te realiseren:

- 1) Het voorkomen dat de leefbaarheid van woonwijken (nog verder) achteruit gaat door achterstallig onderhoud van koopappartementen en/of appartementencomplexen;
- 2) In een eerder stadium, met minder ingrijpende maatregelen, preventief tegen achterstallig onderhoud bij koopappartementen en/of appartementencomplexen optreden;
- 3) Gemeenten in staat stellen om meer invloed te kunnen uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van onderhoudsplannen voor koopappartementen en/of appartementencomplexen;
- 4) Het voorkomen van een schending van artikel 1a, eerste lid van de Woningwet of artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet en het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- 5) Besparen op toekomstig overheidsingrijpen, doordat het gemeenten minder werk kost om de kwaliteit van appartementencomplexen op peil te houden;⁴²
- 6) Het wegnemen van een belangrijke blokkade voor het investeren in onderhoud door de waardeontwikkeling van koopappartementen te stimuleren, zodat de investeringen door de eigenaren van die koopappartementen op termijn kunnen worden terugverdiend.⁴³

⁴⁰ *Handelingen I* 2010/2011, 18, p. 24 en Stb. 2011, 124.

⁴¹ Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 1 en *Handelingen II* 2009/2010, 78, p. 6676.

⁴² De gemeenten Den Haag en Rotterdam verwachten dat door het gebruik van het machtigingsmodel op langere termijn geld wordt bespaard door kwaliteitsbehoud van koopappartementen en appartementencomplexen. Zie *Kamerstukken II* 2009/2010, 31 991, 6, p. 6 en 7.

⁴³ Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 3.

2.2.2 De procedure van het machtigingsmodel

Met de toepassing van het machtigingsmodel kan de gemeente rechtstreeks ingrijpen in een privaatrechtelijke rechtsverhouding. Belangrijk is dat eigenaren van koopappartementen in beginsel gezamenlijk, met behulp van de VvE, verantwoordelijk zijn voor de staat waarin de koopappartementen zich bevinden. Dat betekent dat de eigenaren en de VvE zelf mogen bepalen of en zo ja in welke mate zij onderhoud plegen aan de koopappartementen. Uiteraard zitten hier wel grenzen aan. Indien namelijk blijkt dat het onderhoud aan een koopappartement en/of appartementencomplex te wensen overlaat, kan de gemeente zich in deze privaatrechtelijke rechtsverhouding mengen.

Centraal daarbij staan twee artikelen van de Woningwet:

Artikel 1a, eerste lid, Woningwet

“De eigenaar van een bouwwerk, open erf, of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.”

Artikel 1b, tweede lid, Woningwet

“Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden, die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid.”

Indien er sprake is van gebrekkig onderhoud en de grenzen van een van beide artikelen uit de Woningwet worden overschreden, kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.⁴⁴ Met de invoering van het machtigingsmodel is het voor gemeenten echter ook mogelijk geworden om reeds bij een ernstige dreiging van een schending van een van beide artikelen uit de Woningwet in te grijpen.

Indien het onderhoud aan een appartementencomplex te wensen overlaat, dient de gemeente na te gaan of en zo ja op welke wijze zij gaat bewerkstelligen dat de eigenaren en/of de VvE alsnog overgaan tot het plegen van (noodzakelijk) onderhoud. Daarbij dienen er drie verschillende situaties te worden onderscheiden.

Ten eerste kan er zich de situatie voordoen dat er zich in alle delen van het appartementencomplex *overtredingen* van artikel 1a dan wel artikel 1b van de Woningwet voordoen. In dat geval is het, gelet op de bestaande problematiek, niet mogelijk om het machtigingsmodel toe te passen en dient de gemeente over te gaan tot het opleggen van een herstelsanctie wegens overtreding van de Woningwet.

⁴⁴ Zie artikel 125 Gemeentewet.

Ten tweede kan er zich binnen een appartementencomplex de situatie voordoen dat er sprake is van een *ernstige schending* van artikel 1a of artikel 1b van de Woningwet. Vanwege de ernst van de situatie dient de gemeente direct over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Toepassing van het machtigingsmodel is in deze situatie dan ook uitgesloten.

Ten derde kan het zijn dat artikel 1a of artikel 1b van de Woningwet nog niet zijn overtreden, maar dat een koopappartement of een appartementencomplex zich in een zodanige staat bevinden, dat dit mogelijk tot een overtreding van de Woningwet zal leiden. Indien er in dat geval sprake is van een ernstige dreiging voor een schending van de Woningwet, kan de gemeente het machtigingsmodel gaan toepassen.

Het stimuleren van de besluitvorming omtrent onderhoud

Indien er sprake is van een ernstige dreiging van een schending van de hierboven genoemde artikelen van de Woningwet, dan kunnen gemeenten gebruik maken van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek. Gemeenten krijgen in dat geval de bevoegdheid om een ledenvergadering bijeen te roepen. Op die manier kan de gemeente proberen om de besluitvorming van de desbetreffende VvE over het plegen van onderhoud aan algemene ruimtes te stimuleren.⁴⁵

Artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek kan niet zomaar in elke situatie worden toegepast. Stel dat een appartementencomplex de afgelopen jaren verloederd is, bouwkundige gebreken vertoont en dit alles ervoor zorgt dat het gebouw niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Stel dat een gebouw dat uit een aantal bouwlagen bestaat en dat het pand vanwege de slechte onderhoudsstaat een gevaar oplevert voor de gezondheid of de veiligheid van omwonenden en/of passanten. In deze gevallen is er sprake van een overtreding van de Woningwet en dient de gemeente daartegen handhavend op te treden door een herstelsanctie uit te vaardigen. De situatie is in dat geval zodanig ernstig dat een toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek is uitgesloten.

Artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek is dus bedoeld voor situaties waarbij de Woningwet nog niet is geschonden, maar er zich wel een ernstige dreiging van het ontstaan van een dergelijke schending voordoet. Indien de eigenaren van een appartementencomplex niet of nauwelijks onderhoud plegen, de gemeente duidelijke signalen heeft dat het onderhoud ernstig te wensen overlaat en het slechts een kwestie van tijd is dat er een overtreding van de Woningwet zal plaatsvinden, kan de gemeente gebruik maken van de bevoegdheden uit het artikel.

Voor toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek is derhalve vereist dat het onderhoud van de gemeenschappelijke delen van een appartementencomplex achterblijft en dat daardoor een ernstige bedreiging bestaat dat binnen afzienbare tijd niet wordt voldaan

⁴⁵ Vaak is het nodig om een onderhoudsplan op te stellen. De gemeente kan door middel van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek proberen om de VvE te bewegen tot het opstellen van een dergelijk plan. Indien de VvE het plan niet uit eigen beweging wil opstellen, kan zij daartoe verplicht worden. De gemeente kan dan namelijk artikel 12d van de Woningwet toepassen om te komen tot het opleggen van de verplichting om een onderhoudsplan op te stellen of op te laten stellen.

aan de eisen van de Woningwet. De bevoegdheden uit het artikel mogen dus niet worden gebruikt om vervroegd onderhoud af te dwingen.⁴⁶

Voorts is voor de toepassing van de bevoegdheden uit artikel 5:127a Burgerlijk Wetboek vereist dat de gemeente door de kantonrechter is gemachtigd om bepaalde handelingen te verrichten. De kantonrechter dient bij het al dan niet verstrekken van een machtiging aan de gemeente te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een ernstige dreiging op het ontstaan van een overtreding van de Woningwet. Daarbij dient hij alle omstandigheden van het geval in overweging te nemen.

De gemeente kan door de kantonrechter worden gemachtigd om een ledenvergadering bijeen te roepen, die vergadering bij te wonen, in die vergadering het woord te voeren en/of bepaalde voorstellen met betrekking tot het plegen van onderhoud te doen en om anderen dan de bestuursleden te belasten met de leiding van de vergadering.⁴⁷ Tegen een door de kantonrechter eenmaal verleende machtiging kan geen rechtsmiddel worden aangewend, behoudens cassatie in het belang der wet.⁴⁸

Stel dat de gemeente door de kantonrechter gemachtigd is om een ledenvergadering bijeen te roepen. Op welke wijze dient die vergadering dan bijeen te worden geroepen? Belangrijk is dat bij de toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek de gemeente een ledenvergadering slechts bijeen kan roepen overeenkomstig het bepaalde in de statuten van de VvE.⁴⁹ De statuten bepalen namelijk op welke wijze een ledenvergadering moet worden georganiseerd en binnen welke termijn een uitnodiging met betrekking tot die vergadering moet worden gestuurd. Daarnaast moet de gemeente bij de uitnodiging onder meer vermelden, dat zij door de kantonrechter is gemachtigd om een vergadering bijeen te roepen en dat de ledenvergadering op kosten van de gemeente zal plaatsvinden.⁵⁰ Belangrijk is dat de eigenaren van de koopappartementen niet verplicht zijn om de ledenvergadering bij te wonen en dat de besluitvorming in de vergadering is voorbehouden aan de eigenaren. Besluitvorming dient derhalve altijd overeenkomstig het bepaalde in de wet, het reglement van de VvE en de statuten van de VvE plaats te vinden.⁵¹

Het kan zijn dat er in een bouwblok meer dan een VvE verantwoordelijk is voor het onderhoud van het gebouw of dat de gemeente het onderhoud van een aantal panden in een straat aan de orde wil stellen en die panden een andere VvE hebben. In dat geval kan de gemeente een gecombineerde vergadering uitroepen.⁵²

⁴⁶ Zie *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 8. Het afdwingen van een onderhoudsplan kan echter alleen in de vooraf bij besluit aangewezen gebieden (art. 12d Woningwet).

⁴⁷ Artikel 5:127a, eerste lid, Burgerlijk Wetboek.

⁴⁸ Zie artikel 5:127a, lid 3, Burgerlijk Wetboek. De oproeping die overeenkomst het reglement of de statuten van de VvE heeft plaatsgevonden is rechtsgeldig, ook indien achteraf blijkt dat de machtiging ten onrechte was verleend. Zie hiervoor het tweede lid van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek.

⁴⁹ Zie artikel 5:112 lid 2, onder d, Burgerlijk Wetboek.

⁵⁰ Zie Artikel 5:127a, lid 2, Burgerlijk Wetboek.

⁵¹ Zie artikel 5:127a, lid 2, Burgerlijk Wetboek.

⁵² De besluitvorming over de te nemen maatregelen dient bij een gecombineerde vergadering logischerwijs per VvE plaats te vinden. Zie *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 8 en 9.

Indien de gemeente toepassing heeft gegeven aan de bevoegdheid om een ledenvergadering bijeen te roepen, kan zij die vergadering bijwonen en daarin het woord voeren. De gemeente kan tevens voorstellen doen omtrent bijvoorbeeld het beheer en het onderhoud van de algemene ruimtes van het appartementencomplex, de bijdragen van de leden aan het reservefonds, de samenstelling van het bestuur, het lidmaatschap van bijvoorbeeld een andere VvE en/of het uitbesteden van het beheer aan een professionele beheerder.⁵³ Met deze voorstellen beoogt de gemeente om het beleid van een VvE met betrekking tot het (te verrichten) onderhoud aan het appartementencomplex te veranderen.⁵⁴

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Machtigingswet VvE kan een voorstel van de gemeente een aanpassing van het reglement van de desbetreffende VvE impliceren.⁵⁵ Indien de VvE met haar reglement heeft aangesloten bij het modelreglement 2006 is een wijziging doorgaans niet nodig.⁵⁶ Daarnaast kan er zich de situatie voordoen dat het noodzakelijk is dat de VvE een nieuwe begroting vaststelt of dat de VvE een besluit neemt over bijzondere uitgaven in verband met het onderhoud dat de VvE aan het gebouw wil gaan plegen. In dat geval dient de besluitvorming overeenkomstig de statuten van de VvE plaats te vinden.⁵⁷ Indien er leden dwars liggen of niet geïnteresseerd zijn in het plegen van onderhoud, dan kunnen deze personen via een rechterlijke machtiging buiten spel worden gezet. Daarvoor is echter wel vereist dat de helft van het totaal aantal leden dat een stem heeft in de ledenvergadering vóór het besluit over bijvoorbeeld (de hoogte van) het innen van een bepaalde bijdrage voor het reservefonds, het besluit om over te gaan tot het opstellen van een onderhoudsplan of het besluit om bepaalde onderhoudswerkzaamheden te gaan verrichten heeft gestemd.⁵⁸ Op deze manier kan de minderheid derhalve door de kantonrechter worden gedwongen om mee te werken.⁵⁹

De gemeente kan de VvE ook voorstellen om lid te worden van een andere VvE, zodat beide verenigingen schaalvoordelen kunnen behalen. Beide VvE's kunnen bijvoorbeeld gemeenschappelijk voor een gunstiger tarief het beheer uitbesteden aan een professioneel beheerder.⁶⁰

⁵³ Zie artikel 5:127a, lid 1, onder b, Burgerlijk Wetboek.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 5.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Wanneer de VvE met haar reglement is aangesloten bij het modelreglement 2006 is een wijziging doorgaans niet nodig. In dat geval is er doorgaans sprake van een goede verantwoordelijkheidsverdeling voor het plegen van onderhoud. Indien het modelreglement 2006 ontbreekt, is het raadzaam om het reglement op te stellen dan wel aan te passen. Het modelreglement 2006 is te raadplegen via [https://www.vvebelang.nl/media/MR%20splitsing%202006%20-%20versie%20KNB%20nov%202011 .pdf](https://www.vvebelang.nl/media/MR%20splitsing%202006%20-%20versie%20KNB%20nov%202011.pdf). Als een aanpassing van het bestaande reglement van de VvE nodig is, dan kan die aanpassing slechts geschieden als alle appartementseigenaren daarmee instemmen of wanneer de wijziging met medewerking van het bestuur plaatsvindt en het aantal appartementseigenaren dat met die aanpassing in stemt ten minste vier vijfden van het aantal stemmen van de appartementseigenaren in de VvE vertegenwoordigt. Zie *Kamerstukken II 2008/2009*, 31 991, nr. 3, p. 5.

⁵⁷ In de statuten van de VvE is aangegeven op welke wijze de besluitvorming binnen de VvE plaatsvindt en wanneer een besluit van de VvE is aangenomen.

⁵⁸ Zie artikel 5:121, lid 4, en artikel 5:140a van het Burgerlijk Wetboek.

⁵⁹ Zie verder A.A. van Velten, 'Naar een effectieve gemeentelijke aanpak van de slapende VvE?', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR)*, 2009/6818, p. 870 en 871.

⁶⁰ Zie Broekhuisen-Molenaar, Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, commentaar op artikel 127a boek 5 BW, aantekening 4 en *Kamerstukken I 2010/2011*, 31 991, C, p. 8, 13.

Door middel van de toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk wetboek kan de gemeente proberen om een schending van de Woningwet te voorkomen. Het kan zijn dat het de gemeente, ondanks alles, niet lukt om de eigenaren van een appartementencomplex tot het opstellen van een onderhoudsplan en het plegen onderhoud te bewegen. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat de gemeente een ledenvergadering bijeen heeft geroepen en de leden (of een meerderheid van de leden) hebben ingestemd met de opstelling van een onderhoudsplan, maar de opstelling daarvan en het plegen van het noodzakelijke onderhoud uitblijft. In dat geval kan de gemeente de bevoegdheid uit artikel 12d van de Woningwet gaan toepassen.

De verplichting tot het opstellen van een onderhoudsplan

De gemeente kan op grond van artikel 12d van de Woningwet de VvE verplichten tot het opstellen of laten opstellen van een onderhoudsplan. De toepassing van deze bevoegdheid is slechts mogelijk in vooraf bij besluit aangewezen gebieden waarin de leefbaarheid naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders onder druk staat.⁶¹ Deze eis heeft de formele wetgever opgenomen om te benadrukken dat de gemeente een publiek belang moet hebben om in deze, doorgaans privaatrechtelijke, aangelegenheid te kunnen interveniëren. De gemeente heeft derhalve slechts een publiek belang, indien het appartementencomplex is gelegen in een gebied waarin de leefbaarheid onder druk staat.⁶²

In een dergelijk gebied doen zich complexe maatschappelijke problemen voor, die worden veroorzaakt door fysieke sociale en economische factoren. Dit kan zich volgens de Memorie van Toelichting bij de Machtigingswet VvE onder meer uiten in een hoge werkloosheid, een slechte kwaliteit van de woningvoorraad, gezondheidsachterstanden, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid en onrechtmatige en illegale bewoning.⁶³ Indien het college van oordeel is dat de leefbaarheid in een bepaalde woonwijk in de gemeente onder druk staat, dan kan zij een aanwijzingsbesluit nemen.

Voor de toepassing van artikel 12d Woningwet is tevens vereist dat de gemeente een ledenvergadering, zoals bedoeld in artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek, bijeen heeft geroepen en de VvE niet binnen drie maanden nadat die vergadering heeft plaatsgevonden over een onderhoudsplan beschikt.⁶⁴ De VvE moet namelijk eerst in de gelegenheid worden gesteld om zelf een dergelijk plan op te stellen of om het plan door een deskundige op te laten stellen.⁶⁵ Op deze verplichting bestaat een uitzondering. Deze eis vervalt indien het redelijkerwijs voorzienbaar is dat het bijeenroepen van een ledenvergadering of het in acht nemen van de termijn van drie maanden weinig nut heeft, omdat op voorhand al duidelijk is

⁶¹ Zie artikel 12d, eerste lid, van de Woningwet. Deze eis geldt slechts bij toepassing van artikel 12d van de Woningwet en niet bij toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek.

⁶² *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 12.

⁶³ *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 6 en 12.

⁶⁴ Ook hier geldt derhalve de eis dat er nog geen sprake mag zijn van een overtreding van de Woningwet.

⁶⁵ Van een persoon of instantie kan worden aangenomen dat hij of zij deskundig is, als het opstellen van een onderhoudsplan behoort tot de werkzaamheden die de desbetreffende persoon of instantie beroepsmatig pleegt te verrichten. Het college van burgemeester en wethouders moet achteraf, namelijk bij de beantwoording van de vraag of met toepassing van artikel 12d opgelegde verplichting is voldaan, beoordelen. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 11 en 13.

dat de VvE niet uit eigen beweging zal overgaan tot het opstellen van een onderhoudsplan.⁶⁶ In de Memorie van Toelichting bij de Machtigingswet VvE worden als voorbeelden genoemd de situatie waarbij de initiële contacten van de gemeente met de VvE slecht verlopen en de situatie dat de gemeente een ledenvergadering bijeen heeft geroepen en er niemand op die vergadering is verschenen of de leden wel zijn verschenen, maar een meerderheid van de eigenaren zich op die vergadering tegen de door de gemeente voorgestelde plannen heeft gekeerd.⁶⁷

Wanneer aan alle vereisten voor toepassing van artikel 12d van de Woningwet is voldaan, kan de gemeente de VvE de verplichting opleggen tot het opstellen of laten opstellen van een onderhoudsplan.⁶⁸ In het derde lid van artikel 12d van de Woningwet is aangegeven welke onderdelen het plan ten minste moet bevatten. Denk hierbij onder meer aan de onderhouds- en herstelwerkzaamheden met een schatting van de kosten voor deze werkzaamheden. Belangrijk is dat het onderhoudsplan een looptijd moet hebben van ten minste vijf jaar en dat het plan gedurende die looptijd van kracht blijft. Indien de looptijd van een onderhoudsplan meer dan vijf jaar is, dan geldt er een verplichting om het plan elke vijf jaren door een deskundig persoon of een deskundige instantie te laten herzien.⁶⁹

Indien de kantonrechter een machtiging tot het bijeenroepen van een vergadering van eigenaars afgeeft binnen vijf jaar nadat een eerdere machtiging is afgegeven, dan kan het college de VvE verplichten tot het uitbesteden van het beheer aan een professionele beheerder. De bevoegdheid tot het opleggen van een dergelijke verplichting berust op het vijfde lid van artikel 12d van de Woningwet.

Stel dat de VvE een onderhoudsplan opstelt, maar zich vervolgens niet houdt aan de gemaakte afspraken, in die zin dat zij niet of onvoldoende overgaat tot het treffen van de in het onderhoudsplan opgenomen voorzieningen. De gemeente staat in dat geval niet met lege handen. Artikel 13 van de Woningwet biedt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om het treffen van die voorzieningen af te dwingen.

Artikel 13 Woningwet

Het college van burgemeester en wethouders kan de eigenaren van koopappartementen en/of de VvE op grond van artikel 13 van de Woningwet verplichten om, binnen een door hen te bepalen termijn, de voorzieningen te treffen die onderdeel zijn van een onderhoudsplan en die niet binnen de daarvoor in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd. Indien het

⁶⁶ Zie het tweede lid van artikel 12d van de Woningwet.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 11.

⁶⁸ De VvE is op grond van het vierde lid van artikel 12d van de Woningwet verplicht om, binnen vier weken na het opstellen van het onderhoudsplan, het plan te zenden naar het college van burgemeester en wethouders. Indien de VvE dit niet doet of het onderhoudsplan niet adequaat is, dan kan het college de VvE op grond van artikel 14a en artikel 15 van de Woningwet een herstelsanctie opleggen.

⁶⁹ Deze verplichting is ontleend aan het tweede lid van artikel 10 van het modelreglement 2006. Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 4, p. 7.

college ervoor kiest om deze bepaling toe te passen, wordt van hem een uitdrukkelijke motivering verwacht. In deze motivering dient naar voren te komen waarom in het concrete geval is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.⁷⁰

Daarnaast kan het college een verplichting tot het treffen van bepaalde voorzieningen aan eigenaren en/of de VvE opleggen, als zij vindt dat het treffen van die voorzieningen anderszins noodzakelijk is. Het gaat in beide gevallen om voorzieningen waardoor de staat van het appartement of appartementencomplex komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2012, zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2012.

In het geval sprake is van een situatie zoals bovenstaand omschreven, heeft het college een discretionaire bevoegdheid om voorzieningen die vallen binnen de bandbreedte van artikel 13 Woningwet af te dwingen.⁷¹

2.3. Concept wetsvoorstel verbetering verenigingen van eigenaars

In de periode van 31 juli 2015 tot en met 30 september 2015 heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden van het Concept wetsvoorstel verbetering verenigingen van eigenaars.⁷² Het wetsvoorstel bouwt voort op de wet tot wijziging van titel 5.9 (Appartementsrechten) van het Burgerlijk Wetboek. In deze wet is een verplichting opgenomen voor VvE's tot het aanhouden van een reservefonds (zie het huidige art. 5:126 lid 1 BW).⁷³

Het concept wetsvoorstel sluit aan bij voornoemde verplichting en stelt voor om in artikel 5:126 lid 1 Burgerlijk Wetboek 'een minimale jaarlijkse reservering ten behoeve van het reservefonds verplicht te stellen'.⁷⁴ De hoogte van de reservering kan bestaan uit 0,5% van de herbouwwaarde van het gebouw, of kan worden gebaseerd op het meerjarenonderhoudsplan.

De mogelijkheid bestaat dat een VvE niet in het bezit is van een actueel meerjarenonderhoudsplan, dan wel in het bezit is van een meerjarenonderhoudsplan dat niet voldoet aan de materiële eisen. In een dergelijk geval bestaat er voor VvE-leden de mogelijkheid om een dergelijk onderhoudsplan van de vereniging af te dwingen via een gerechtelijke procedure (art. 3:296 BW).

Met de herbouwwaarde van het gebouw wordt bedoeld op de herbouwwaarde zoals is vastgesteld door de brand- en opstalverzekeraar. Indien de VvE kiest om het meerjarenonderhoudsplan als uitgangspunt te nemen, moet deze wel voldoen aan enkele voorwaarden, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting:

- 1) Het meerjarenonderhoudsplan is door de vereniging van eigenaars vastgesteld;
- 2) Het meerjarenonderhoudsplan beslaat een periode van 5 jaren of meer;

⁷⁰ Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 13

⁷¹ Het artikel bevat derhalve voor het college geen bevoegdheid om de voorzieningen die in het desbetreffende onderhoudsplan worden genoemd integraal af te dwingen. Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 991, nr. 3, p. 14.

⁷² Zie Internetconsultatie Wet verbetering verenigingen van eigenaars, te vinden op: http://www.internetconsultatie.nl/wet_verbetering_verenigingen_van_eigenaars.

⁷³ *Kamerstukken II* 2003-04, 28 614, nr. 5.

⁷⁴ Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaar (Wet verbetering verenigingen van eigenaars), Memorie van Toelichting, p. 10.



- 3) Het meerjarenonderhoudsplan omvat de benodigde onderhouds- en herstelwerkzaamheden met de daarbij behorende kosten;
- 4) Het meerjarenonderhoudsplan omvat een gelijkmatige verdeling van de kosten over de jaren waarin hij van kracht is.

Volgens de Memorie van Toelichting is het verwachte effect van het concept wetsvoorstel dat VvE's beter zullen voorzien in het onderhoud van hun gebouw doordat ze meer geld tot hun beschikking hebben. Tevens wordt gehoopt dat VvE's over zullen gaan tot verduurzaming.

De verwachting is dat de wet eind 2016/ begin 2017 in werking treedt met een overgangstermijn van drie jaren voor de minimale jaarlijkse reservering.⁷⁵

⁷⁵ Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaar (Wet verbetering verenigingen van eigenaars), Memorie van Toelichting, p. 14.



3. Toepassing van de Machtigingswet in de praktijk

Centraal in dit hoofdstuk staat de toepassing van de Machtigingswet in de praktijk. De volgende vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- *Hoe wordt de machtigingswet VvE in de gemeenten Den Haag en Rotterdam toegepast?*
- *In hoeverre doen er zich in de praktijk knelpunten voor en/of zijn er onduidelijkheden bij de toepassing van de Machtigingswet VvE in de gemeenten Den Haag en Rotterdam?*

De beantwoording van deze vragen vindt plaats aan de hand van een analyse van beleidsstukken van beide gemeenten. Daarnaast is er kwalitatief onderzoek verricht middels het afnemen van semigestructureerde interviews met verschillende medewerkers van beide gemeenten. In totaal zijn er vijf telefonische interviews afgenomen met personen die zich vanuit verschillende vakgebieden bezighouden met dit onderwerp binnen de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Door personen te interviewen uit verschillende kennisvelden kan een breder beeld worden gecreëerd van de werkwijze en eventuele knelpunten binnen de pilot. Van de afgenomen interviews zijn vervolgens transcripten geschreven die vervolgens zijn geanalyseerd. De vragenlijst aan de hand waarvan de interviews hebben plaatsgevonden, is terug te vinden in bijlage B.

3.1 Problematiek in Den Haag en Rotterdam

De gemeenten Den Haag en Rotterdam kampen met grote problemen omtrent (het voorkomen van) achterstallig onderhoud bij koopappartementen en inactieve VvE's. De koopappartementen die in een matige of slechte onderhoudsstaat verkeren, zijn meestal geconcentreerd in bepaalde buurten/wijken. In de gemeente Den Haag betreft dit vooral vooroorlogse woonwijken. In de gemeente Rotterdam zijn deze appartementen of appartementencomplexen vooral gelegen in vooroorlogse woonwijken als vroeg-naoorlogse woonwijken.⁷⁶

Ter illustratie van de omvang van de problematiek: de gemeente Rotterdam heeft recentelijk haar uitvoeringsprogramma gepubliceerd voor de particuliere woningvoorraad 2015-2018. Dit uitvoeringsprogramma is een onderdeel van het 'Nationaal Programma Rotterdam Zuid'. In dit uitvoeringsprogramma is opgenomen dat in Rotterdam Zuid ca. 95.000 woningen zijn gelegen waarvan maar liefst 23.000 particuliere woningen onder handen moeten worden genomen. De aanpak van deze woningen is tweeledig: van 13.000 woningen wordt het achterstallig onderhoud aangepakt en 10.000 woningen zullen worden getransformeerd. Deze transformatie omvat grootschalige renovatie dan wel sloop/nieuwbouw.

In het verleden is in de gemeente Den Haag met verschillende subsidieregelingen de particuliere woningvoorraad verbeterd, echter blijkt dat resultaten zonder een actieve goed

⁷⁶ Zie het Rapport Companen 2007, p. 13.



functionerende VvE niet of moeilijk te borgen zijn.⁷⁷ Ook was in de gemeente Rotterdam rond de eeuwwisseling een subsidieverordening van kracht voor de verbetering van de particuliere woningvoorraad.⁷⁸ Een groot gedeelte van de woningvoorraad is circa vijftien jaren geleden op deze wijze aanzienlijk verbeterd. De eigenaren van deze woningen hebben de afgelopen jaren het onderhoud echter niet bijgehouden. Veel van deze woningen zitten daarom weer op hetzelfde onderhoudsniveau als voor de subsidieverlening. Dit blijkt uit een interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam:

{...}In het verleden werkten wij met de oude regeling ‘Particuliere woningverbetering’ en daarbij was het mogelijk om subsidie te krijgen van 55% van de kosten, met een maximum van €17.600,-. Dus dat ging om substantiële subsidiebijdragen en het ging ook over het slechtste bezit dat in één keer op een fatsoenlijk kwaliteitsniveau werd gebracht. Daarmee richtte het beleid zich ook op de slechtere particuliere voorraad. Wat je dan ziet, is dat op het moment dat de gemeente daar zich mee gaat bemoeien, dan gaan wij zorgen dat die VvE’s worden geactiveerd en we organiseren het gehele verbeterproces, de hele aanpak. Dat is allemaal in het kader van pappen en nat houden. De ingreep wordt voor een groot gedeelte ook nog door vadertje staat betaald. Wat we vervolgens zien is dat als we de steigers weghalen, dat iedereen weer in de hangmat gaat, die VvE’s blijven niet functioneren. We zien dus nu dat in de oudste projecten ‘Particuliere woningverbetering’, dat we daar eigenlijk met ons aanschrijfinstrumentarium gewoon weer aan de gang kunnen, omdat die oorspronkelijke investering eigenlijk alweer volledig is verdampt in een periode van vijftien jaar. Die ervaring, die heeft ons uiteindelijk doen inzien dat dit gewoon geen haalbare kaart is, want in feite is het gewoon weer een premie op slecht gedrag en de onderhoudskosten worden telkens op de gemeenschap afgewenteld. En om die reden zijn we nu, in het kader van het Nationaal Programma, overgegaan op een aanpak die veel meer is gericht op het zo goed mogelijk activeren van Verenigingen van Eigenaars.{...}

Bij de woningen in deze wijken zijn verschillende onderhoudsproblemen geconstateerd. Uit interviews met medewerkers van beide gemeenten is gebleken dat het over het algemeen gaat om houtrot door achterstallig schilderwerk, verschillende soorten lekkages en slechte funderingen. Tevens is door verroeste stalen lateien boven gevelsparingen het metselwerk naar buiten gekomen en is het voegwerk open gaan staan.

Indien er klachten binnenkomen over deze woningen zijn deze voornamelijk afkomstig van huurders. Ook komt het voor dat een particuliere woningeigenaar een klacht indient over het weigeren van de Vereniging van Eigenaars tot het verrichten van onderhoud. Het aantal klachten dat binnenkomt, blijkt echter gering te zijn, zoals naar voren is gekomen in het interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam:

⁷⁷ Zie onder andere de Verordening subsidieregeling particuliere woningverbetering Contradriehoek van de gemeente Den Haag.

⁷⁸ Zie de Subsidieverordening particuliere woningverbetering 2000 van de gemeente Rotterdam.



'(...) Alleen, wat je heel erg ziet, is dat het aantal klachten ten opzichte van de gigantische onderhoudstekorten eigenlijk heel gering zijn. Dus het komt eerder voor dat mensen gewoon accepteren dat aan de woning allerlei gebreken zitten.'

3.2 Pilots

In de gemeenten Den Haag en Rotterdam is door middel van een pilot de toepassing en de werking van het machtigingsmodel onderzocht. De pilot heeft onder meer tot doel om te kijken of de toepassing van het machtigingsmodel leidt tot een actieve VvE en tot onderhoud binnen die VvE. Voorts beoogt de pilot om inzicht te verkrijgen in de vraag of het machtigingsmodel ertoe leidt dat er minder VvE's op basis van de Woningwet een herstelsanctie wordt opgelegd. Tevens wordt beoogd om inzicht te verkrijgen in de vraag of toepassing van het machtigingsmodel de welwillende appartementseigenaren binnen een VvE ook een voordeel oplevert.

De gemeenten Den Haag en Rotterdam hebben bij de selectie van de VvE's voor de pilot, rekening gehouden met het feit dat het appartementencomplex zich bevindt in een gebied waar de leefbaarheid onder druk staat.

3.3 Voorbereiding en opstellen beleid

Ter voorbereiding van de pilot hebben de gemeenten Den Haag en Rotterdam de mogelijkheden van de gemeente om VvE's te activeren bestudeerd. Daarnaast hebben de gemeenten Den Haag en Rotterdam gekeken in welke gebieden het machtigingsmodel kan worden toegepast en welke VvE's in de pilot worden betrokken. De VvE-balie van de gemeente Den Haag en de stichting VvE-010 hebben een belangrijke rol gespeeld bij de selectie van de VvE's die in de pilot centraal stonden. Deze organisaties zijn namelijk goed op de hoogte van de situaties binnen de VvE's in de desbetreffende gemeente. In de gemeente Den Haag zijn verder het Bureau ondersteuning Bouw- en Woningzaken en diverse handhavers betrokken.⁷⁹ In de gemeente Rotterdam is onder meer de afdeling Toezicht Gebouwen van het cluster Stadsontwikkeling bij de uitvoering van de pilot betrokken.

3.3.1 Voorbereiding van de pilot in de gemeente Den Haag

In de gemeente Den Haag had de VvE-balie 46 VvE's in het kader van een project benaderd met de boodschap dat het gebied is aangewezen waarin de leefbaarheid onder druk staat en dat artikel 12d en 13 van de Woningwet van toepassing zijn. Ook is uitleg gegeven over de mogelijkheid dat de kantonrechter op grond van artikel 5:121 lid 4 of artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek een machtiging zou kunnen gaan verlenen, als de VvE niet tot besluitvorming over het plannen en uitvoeren van onderhoud zou komen

⁷⁹ Memo van de wethouder Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie van de gemeente Den Haag aan de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van 15 september 2011, p. 2.

Bij de beoordeling of een VvE' in aanmerking komt voor het verkrijgen van een machtiging o.g.v. artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek hadden de gemeente Den Haag en de VvE-balie gekeken naar de volgende normen:⁸⁰

- 1) De VvE houdt niet jaarlijks een algemene ledenvergadering;
- 2) De VvE int geen maandelijksse voorschotbijdrage;
- 3) De VvE beschikt niet over een reservefonds;
- 4) Binnen de VvE zijn er één of meerdere weigerachtige eigenaren;
- 5) De VvE-balie heeft, helaas zonder resultaat, een of meerdere malen een poging gedaan om de VvE te activeren.

Daarnaast had de gemeente Den Haag een aantal gebieden overeenkomstig artikel 12d van de Woningwet aangewezen als zijnde gebieden waarin de leefbaarheid onder druk staat (zie paragraaf 3.3).⁸¹

3.3.2 Voorbereiding van de pilot in de gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam was een speciaal 'werkproces toepassing Machtigingswet' ontworpen door de projectmanager, projectmedewerkers en andere partijen die bij het werkproces waren betrokken. Vervolgens was binnen de gemeente Rotterdam gezocht naar een aantal VvE's die geschikt zouden zijn voor de pilot. De gemeente Rotterdam had bij de selectie gelet op de volgende criteria:⁸²

- 1) De eigenaren van de VvE's hebben nog een beheerverplichting op basis van een vastgestelde subsidie op basis van de verordeningen particuliere woningverbetering (hierna: pwvb);⁸³
- 2) De VvE is gelegen in gebied, waar de leefbaarheid onder druk staat. Als uitgangspunt voor de bepaling van deze gebieden is gekozen om aan te sluiten bij de kwetsbare gebieden die op basis van de Huisvestingsverordening zijn aangewezen;
- 3) De panden van de VvE's die uit de steekproef zijn gekomen dienen nog niet aanschrijfwaardig te zijn;⁸⁴
- 4) De niet-aanschrijfwaardige VvE heeft nog geen besluit genomen om een meerjarenonderhoudsplan vast te stellen en uit te voeren;
- 5) Een gedeelte van de eigenaren van de niet-aanschrijfwaardige VvE staat welwillend tegenover het besluit om een meerjarenonderhoudsplan vast te stellen en uit te voeren en een ander gedeelte van de eigenaren niet.

⁸⁰ Zie de Memo van de wethouder Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie van de gemeente Den Haag aan de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van 15 september 2011, p. 3. Zie ook RIS 255223 Pilot Uitvoering Machtigingswet VvE's.

⁸¹ Zie hiervoor paragraaf 3.3 van dit rapport. Zie ook RIS 255222 Aanwijzing gebieden voor de pilot uitvoering Machtigingswet VvE's.

⁸² Projectplan Implementatie Machtigingswet VvE's van de gemeente Rotterdam, p. 3.

⁸³ De keuze van de gemeente Rotterdam voor pwvb-VvE's is gelegen in het feit dat dit een manier is om de pwvb-investering zoveel mogelijk te garanderen.

⁸⁴ De gemeente Rotterdam heeft door middel van een bouwkundige quickscan geïnventariseerd of bij de panden die uit steekproef zijn gekomen reeds sprake is van een overschrijding van de Woningwet. Dergelijke panden lenen zich immers niet voor toepassing van het machtigingsmodel.

In het Projectplan implementatie Machtigingswet VvE's van de gemeente Rotterdam komt naar voren dat de gemeente de VvE's zou gaan benaderen die voldoen aan de bovengenoemde criteria. Dit zou worden gedaan middels een uitnodiging voor een vergadering.⁸⁵ Indien het niet zou lukken om de VvE bijeen te brengen of iedere besluitvorming door dwarsliggende appartementseigenaren zou worden geblokkeerd, zal de gemeente Rotterdam naar de rechter stappen om op grond van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek een machtiging van de kantonrechter te verkrijgen.

Nadat de gemeente Rotterdam door de kantonrechter is gemachtigd, zal zij overgaan tot het bijeenroepen van een ledenvergadering van de VvE. In die vergadering zal de gemeente Rotterdam concrete voorstellen doen voor het nemen van besluiten over het opstellen van een onderhoudsplan en de uitvoering en financiering van het plan. Daarnaast zal de gemeente Rotterdam, indien nodig voorstellen doen over het plegen van bepaalde (onderhouds)werkzaamheden, de onderhouds- en beheerstaken van de VvE en het eventueel samengaan van de VvE met een andere VvE uit de gemeente Rotterdam.

Als blijkt dat de toepassing van de bevoegdheden van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek door de gemeente tot geen of onvoldoende resultaten leidt, dan zal de gemeente Rotterdam de VvE verplichten om door een deskundig persoon of deskundige instantie een onderhoudsplan te laten opstellen. Als sluitstuk kan de bevoegdheid van artikel 13 van de Woningwet nog worden ingezet. De VvE wordt in dat geval verplicht om de voorzieningen te treffen die in het onderhoudsplan zijn genoemd.⁸⁶

In de gemeente Rotterdam is tevens een communicatieplan en een plan voor monitoring en evaluatie gemaakt, vastgesteld en uitgevoerd.⁸⁷

3.3.3 Aanwijzingsbesluit Den Haag

De gemeente Den Haag heeft twee gebieden aangewezen waarin *de leefbaarheid onder druk staat*.⁸⁸ De gemeente heeft deze eis gesteld aan de pilotgebieden omdat deze eis eveneens is opgenomen in artikel 12d Woningwet. Tevens werd verwacht dat alle mogelijkheden van de nieuwe wetgeving in deze gebieden zorgvuldig kunnen worden uitgetoetst. Het gaat in dit geval om de volgende twee gebieden:⁸⁹

- 1) Schilderswijk;
- 2) Vruchtenbuurt.

In de Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor Den Haag 2004 komt naar voren dat de Schilderswijk een aandachtsgebied blijft. De wijk scoort volgens het rapport slecht op de

⁸⁵ De gemeente Rotterdam heeft op deze manier geprobeerd om de VvE nog zonder toepassing van artikel 5:127a van het Burgerlijk Wetboek bijeen te brengen.

⁸⁶ Zie voor dit werkproces onder meer het Projectplan Implementatie Machtigingswet VvE's van de gemeente Rotterdam, p. 3 en 4.

⁸⁷ Projectplan Implementatie Machtigingswet VvE's van de gemeente Rotterdam, p. 4.

⁸⁸ Zie RIS 255222 Aanwijzing gebieden voor de pilot uitvoering Machtigingswet VvE's.

⁸⁹ Memo van de wethouder Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie van de gemeente Den Haag aan de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van 15 september 2011, p. 3.

woningvoorraad, de publieke ruimte, het voorzieningenniveau, de bevolkingssamenstelling, de sociale samenhang en de veiligheid in vergelijking met het landelijk gemiddelde.

In de Schilderswijk is een onderhoudsproject (de zgn. *Meesterwerken*) gestart met als doel de problematiek rondom de leegstand en slecht onderhoud aan te pakken. De Meesterwerken richt zich op het gebied in de driehoek van de Hoefkade-Vaillantlaan-Parallelweg. In dit gebied zijn zowel sociale als particuliere portiekwoningen te vinden die in VvE-verband dienen te worden opgeknapt. Het voornemen is om uit dit project meerdere VvE's te selecteren waarbij het machtigingsmodel zal fungeren als ondersteuning bij het activeren van deze VvE's.

Ook de Vruchtenbuurt is aangewezen als een gebied waar de leefbaarheid onder druk staat. De grondslag van deze aanwijzing is het KOW-rapport 'Conditie meting 2009-Den Haag, Particuliere Woningvoorraad t/m 1984 in Den Haag'. In het rapport komt naar voren dat de aanpak van woningonderhoud over het algemeen succesvol is verlopen. De Vruchtenbuurt is echter een 'uitschieter' zoals blijkt uit het rapport. Het merendeel van deze woningen is in eigendom van particulieren (ca. 92%). Tevens liggen de kosten voor het onderhoud en het achterstallig onderhoud per woning in deze buurt hoger dan dezelfde kostenposten in andere wijken binnen Den Haag.

Om deze reden is in de Vruchtenbuurt een onderhoudsproject gestart (de zgn. *Pluk de vruchten van onderhoud*). De bedoeling van dit project is het wegwerken van achterstallig onderhoud en het gezamenlijk stimuleren van woningeigenaren om duurzaamheidsmaatregelen te nemen door het aanbieden van subsidieregelingen. Verwacht wordt dat het machtigingsmodel een ondersteunende factor zal zijn in het geval VvE's zich niet willen activeren.

3.3.4. Aanwijzingsbesluit Rotterdam

In het 'Besluit oordeel gebieden leefbaarheid onder druk machtigingswet VvE's' van 2 oktober 2012 zijn veertien wijken aangewezen waarvan de leefbaarheid onder druk staat.⁹⁰ Bij de selectie van deze wijken zijn drie verschillende criteria in acht genomen:⁹¹

- 1) In de betreffende wijk is een Huisvestingsvergunning vereist (hier staat de leefbaarheid al onder druk);
- 2) De wijk heeft minder dan een vijf gehaald in de sociale index (2010) op het onderdeel 'vervuiling en overlast' of 'passende huisvesting' (hieronder valt de ervaring die bewoners hebben van overbewoning van woningen in hun wijk);
- 3) De wijk heeft minder dan een vijf gehaald in de veiligheidsindex (2012).

De volgende wijken voldoen aan één of meer van de bovengenoemde criteria en zijn daarom aangewezen als gebied waar de leefbaarheid onder druk staat:

- 1) Bloemhof;

⁹⁰ Zie Gemeente Rotterdam, Besluit oordeel gebieden leefbaarheid onder druk machtigingswet VvE's, Gemeenteblad 2013-9, te vinden op: <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>> (laast geraadpleegd op 29 juli 2015).

⁹¹ Zie de Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam van de gemeente Rotterdam van dinsdag 25 september 2012.



- 2) Hillesluis;
- 3) Afrikaanderwijk;
- 4) Feijenoord;
- 5) Oud-Charlois;
- 6) Tarwewijk;
- 7) Carnisse;
- 8) Bospolder;
- 9) Nieuwe Westen;
- 10) Spangen;
- 11) Tussendijken;
- 12) Oude Noorden;
- 13) Oude Westen;
- 14) Nieuw-Crooswijk.

3.4 Besluiten t.a.v. individuele VvE's

In Den Haag zijn in totaal twee wijken aangewezen waar de leefbaarheid onder druk staat. Deze gebieden zijn door de gemeenten nauwkeurig geanalyseerd. In het projectgebied dat is gelegen in de Schilderswijk is gekeken welke Verenigingen van Eigenaars zich daar bevinden en of ze zijn ingeschreven in de Kamer van Koophandel. Ook is bekeken wat de eigendomsverhoudingen zijn binnen de VvE's in dat gebied en of zij beschikken over een beheerder. Vervolgens heeft de VvE-balie van de gemeente deze VvE's actief benaderd en is met de leden in gesprek gegaan.

Veelal reageerden de particuliere woningeigenaren positief op deze gesprekken, zeker nadat hen was uitgelegd wat het belang is van een goed functionerende VvE. Wel bleken woningeigenaren soms verontwaardigd dat zij geen subsidie meer kregen voor het verrichten van onderhoud aan hun woning. Een medewerker van de gemeente Den Haag stelt hierover:

'(...)Het gebied dat we hadden uitgekozen, daar zijn vroeger onderhoudsprojecten geweest met subsidies. Dus die mensen hadden wel zoiets van 'Oh, komt er dan niet weer een nieuwe subsidie?'. Nou, nee! Die komt er niet en je hebt het gekocht, dus je bent de eigenaar, dus je bent verantwoordelijk. Dat was dus ook niet iets wat meespeelt. Dat die mensen van die subsidietrajecten..., daar waar die subsidietrajecten zijn geweest, heb je mensen die achterover zijn gaan leunen. Dus in dat opzicht was het ook wel een beetje emanciperen van de mensen. Van kijk, je bent eigenaar en je moet wat. Het is niet zo dat anderen dat voor jou doen.'

Een knelpunt dat naar voren is gekomen gedurende de gesprekken met de particuliere woningeigenaren heeft betrekking op het openen van een gezamenlijke bankrekening. De bank rekent bankkosten voor het aanhouden van een rekeningnummer door een vennootschap. Dit heeft als gevolg dat kleine VvE's hoge bankkosten hebben doordat de kosten moeten worden gedeeld met slechts twee à drie leden. De leden van kleine VvE's hebben hierdoor veel hogere kosten dan leden van grote VvE's met twintig leden. Veel kleine

VvE's hielden om deze reden geen gezamenlijke bankrekening aan. Uiteindelijk hebben ze toch de stap gezet. Een medewerker van de gemeente Den Haag merkt op:

'(...) Want het gebiedje waar we dat gedaan hebben, daar waren een heleboel VvE's van 3 appartementsrechten en een heleboel VvE's van 6, en ik geloof een heleboel VvE's van 12. De rest was dus allemaal 3 en 6, en bij zo'n bankrekening heb je bankkosten. Nou, en of het nou een kleine of een grote VvE is, die kosten zijn gewoon gelijk. Dus als je een bouwcomplex hebt van 100 appartementsrechten, dan krijg je een zelfde soort zakelijke bankrekening als voor zo'n kleine VvE en dan tikken die kosten er wel in. Dus die kosten voor een bankrekening van een kleine VvE zijn hoog. Relatief gezien. Ze betalen zoets van 10 euro per maand. Dus er gaat zo 120 euro per jaar alleen aan de bankrekening op. (...) Nou, in eerste instantie niet, maar als je dan uitlegt dat ze..., als ze dat geld niet op een gezamenlijke bankrekening zetten, dan niet aan de wet voldoen. (...) Dan snappen ze het beter en willen ze het wel.'

In de gemeente Rotterdam zijn in totaal veertien wijken aangewezen waar de leefbaarheid onder druk staat. Vervolgens zijn voor de pilot in deze wijken particuliere woningen geselecteerd die meer dan vijf jaren geleden subsidie hebben ontvangen van de gemeente voor de uitvoering van onderhoud (Woningverbetering subsidie), maar waar de afgelopen vijf jaren naar alle waarschijnlijkheid geen onderhoud meer is verricht.

Naar aanleiding van deze selectiecriteria hebben inspecteurs van de gemeente onderzoek gedaan naar de bouwkundige staat van deze woningen. In deze fase is vastgesteld of bij de betreffende woningen sprake was van 'een ernstige dreiging', zoals omschreven in artikel 5:127a Burgerlijk Wetboek. De gemeente Rotterdam acht 'een ernstige dreiging' aanwezig wanneer bij de betreffende woningen geen aanschrijfwaardige onderhoudsachterstand kan worden vastgesteld, maar waar wel is geconstateerd dat er geen adequaat onderhoudsplan aanwezig is bij de VvE.

De verbetercoaches van de gemeente zijn vervolgens in gesprek gegaan met de leden van twintig VvE's om hen te wijzen op het belang van het functioneren van de Vereniging van Eigenaars. Veelal bleken de particuliere eigenaren zich niet bewust van het belang van een goed functionerende VvE en het reserveren van een bedrag in het reservefonds. Een Rotterdamse verbetercoach heeft zijn ervaringen gedeeld gedurende een interview:

'En wat ik dan persoonlijk doe is om één op één een gesprek aan te gaan met de eigenaren. Dus voor een lopende vraag van eigenaren probeer ik in ieder geval ook bij de mensen langs te komen om de situatie in te schatten en om een persoonlijk gesprek aan te gaan in ieder geval. Om echt die band aan te sterken. Persoonlijk maken en een soort commitment, hun vertrouwen te wekken. (...) Dan heb ik..., persoonlijk hoor ik dat mensen dat wel prettig vinden.'

Na het persoonlijk gesprek met de verbetercoaches hebben in totaal zestien VvE's de stap gezet om hun VvE te activeren. Verondersteld wordt dat het dreigen met het toepassen van de Machtigingswet mede heeft gezorgd voor dit resultaat.

Voor advies konden de leden van de VvE vervolgens terecht bij de stichting VvE-010. Deze stichting ondersteunt de leden om hun VvE te activeren en wijst hen op VvE-gemak: speciale software die het uitvoeren van het beheer vergemakkelijkt.⁹²

Gedurende de pilot is gebleken dat er ook in Rotterdam toch enige terughoudendheid bestaat bij leden van kleine VvE's voor het openen van een gezamenlijke rekening. De grootste angst van deze leden was dat de ander het gespaarde bedrag zal aanwenden voor persoonlijke doeleinden. Dit kwam naar voren in een interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam:

'We hebben ze ook geadviseerd om een rekening op naam van de VvE te openen en dat ze daar dan bijdragen op storten volgens de verdeelsleutel uit de splitsingsakte. De man vond dat echter veel te ingewikkeld. Bovendien was hij bang dat een ander er zomaar met het geld vandoor kon gaan. (...) Die gemeenschappelijke rekening en de maandelijkse bijdragen zijn er dus nog niet.'

3.4.1 Gesprekken, dreiging en spontane naleving

Zoals bleek uit de afgenomen interviews met medewerkers van de gemeente Den Haag en Rotterdam waren er relatief veel leden van VvE's die na een persoonlijk gesprek met een medewerker van de Haagse VvE-balie of een Rotterdamse verbetercoach het belang zagen van het goed functioneren van de Vereniging van Eigenaars.

Rotterdam

In Rotterdam waren er echter enkele VvE's die initieel deze stap niet wilden zetten of geen gehoor gaven aan de uitnodiging voor een informatiegesprek met de gemeente. Dit was het geval bij vier VvE's. Twee van deze VvE's bevinden zich in Oud-Charlois. Beide VvE's bestaan uit twee leden. De overige VvE's bevinden zich in Carnisse en in de Tarwewijk. Deze twee VvE's hebben allebei afzonderlijk achttien leden.

De twee kleine VvE's in Oud-Charlois gaven in beginsel allebei geen gehoor. De gemeente Rotterdam heeft de leden van deze twee kleine VvE's een brief gezonden waarin zij werden geïnformeerd over het belang van goed onderhoud aan de woning. Daarnaast werden zij uitgenodigd voor een informatief gesprek met de adviseur/verbetercoach van de gemeente Rotterdam. Op deze brief heeft de gemeente slechts van de leden van één VvE een reactie ontvangen (hierna: VvE 1). Deze reactie was erg positief.

'(...) was de eigenaar eigenlijk heel blij. Die zei: 'Oeh, nou, fijn dat jullie je ermee bemoeien want ik wil hem heel graag activeren. Graag, als jullie mij daarmee willen helpen.'

Als gevolg van de afwezigheid van reactie van de andere VvE (hierna: VvE 2) heeft de gemeente op advies van hun advocaat een 'belangrijk gemeentelijk bericht' uitgedaan. In deze

⁹² Zie <https://www.vvegemaak.nl/>.

brief werden de twee leden op dringende toon verzocht alsnog in gesprek te gaan met de gemeente. Indien dit niet zou gebeuren, zou de stap naar de kantonrechter worden gezet met het verzoek tot de afgifte van een machtiging. In de brief was daarnaast opgenomen dat de gemeente van mening is dat er sprake is van een ernstige dreiging van het ontstaan van achterstallig onderhoud aan de panden van de betreffende leden.

Naar aanleiding van dit 'belangrijk gemeentelijk bericht' hebben de twee leden van VvE 2 gereageerd. De gemeente ontving vanuit deze VvE een negatieve reactie, zoals blijkt uit een interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam:

'De eerste die reageerde was not amused. De brief had het over ernstig dreigende overtreding. Dat is een begrip uit de Machtigingswet: bij een overtreding moet je handhaven (bijvoorbeeld met een dwangsom). Bij geen overtreding mag je niks doen. Daartussenin, bij een ernstig dreigende overtreding, kan je wat met de Machtigingswet, zoals een machtiging bij de kantonrechter vragen om een vergadering uit te schrijven. Maar die man die had 'ernstig' en 'dreigend' opgevat als: ik ben een ernstig dreigend geval, een crimineel. Dat was belangrijke feedback voor ons: je kan die brieven wel streng schrijven, maar het kan overkomen als heel erg intimiderend.'

Uit het gesprek dat de gemeente Rotterdam had gevoerd met de leden van VvE 2 bleek dat er wel degelijk onderhoud werd verricht aan de panden. Dit gebeurde alleen niet via de officiële route. Eén van de leden bleek namelijk erg handig te zijn en verrichtte zelf het onderhoud aan zijn woning en aan de woningen van zijn burens. Hij verrichtte zelfs het onderhoud aan de woning van burens die niet behoorden tot zijn VvE. Nadat hij het onderhoud had verricht, werden de kosten tussen de burens verdeeld. De VvE was hierbij dus niet betrokken, zoals blijkt uit het interview met een medewerker:

'(...) Die man(...) die liet fotootjes en alles zien van de staat van onderhoud en eigenlijk bleek..., dat zag er goed uit. ..., die man was gewoon heel erg actief bezig, maar doet het alleen niet volgens de regels van de VvE. Dat er een onderhoudsfonds is en dat je het daaruit betaalt. Maar meer van, ik doe een dakreparatie en dat doe ik ook voor de naastgelegen burens die helemaal niks met onze VvE te maken heeft. Maar we doen het in overleg en we betalen allemaal zo'n beetje wat we zelf denken dat ons deel daarin is.'

Bij de twee grotere VvE's in Carnisse en de Tarwewijk lag de situatie anders. Hier was wel sprake van een actieve VvE, maar bij beide VvE's ontbrak een adequaat meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Daarnaast bleek uit de vergaderverslagen dat deze VvE's geen MJOP wilden opmaken. Het bijeenroepen van een ledenvergadering is in een dergelijk geval niet noodzakelijk. Om deze reden heeft de gemeente Rotterdam besloten om eerst een voornemenbrief gestuurd naar alle leden van deze twee VvE's. In dit voornemen werd verwezen naar een last onder dwangsom van €5000,- die op grond van artikel 12d Woningwet zou worden opgelegd indien er geen MJOP zou worden vastgesteld. Uiteindelijk hebben de

twee grote VvE's voldaan aan het verzoek tot het opstellen van een MJOP door hun verouderde onderhoudsplan te laten vernieuwen.

'(...) op die voornemenbrief kwam een reactie van de beheerder en die zei: 'we hebben nog een oud plan liggen. Binnenkort komt er een vergadering en dat is...'. Dat kwam allemaal heel goed uit en toen is onze verbetercoach op die vergadering geweest en toen heeft onze verbetercoach meteen advies kunnen geven. Het onderhoudsplan moest allemaal geactualiseerd worden. En met zijn inbreng is het uiteindelijk ook allemaal gelukt.'

In de gemeente Rotterdam was het dus voldoende om te dreigen met de stap naar de kantonrechter voor de afgifte van een machtiging of met het opleggen van een last onder dwangsom. Met alle VvE's is de gemeente uiteindelijk in gesprek gekomen na het sturen van brieven.

De leden van de twee kleine VvE's hebben hun VvE's geactiveerd. De doorslaggevende reden voor het activeren van de VvE was het argument dat alles ook bij een eventuele verhuizing van één van de leden goed is geregeld, zoals blijkt uit het interview met een medewerker:

'En wat mij dan weer verbaasde is dat, ze zich probleemloos bij de KvK hebben ingeschreven. Ook was hij wel gevoelig voor het argument van een rekening op naam van de VvE. Het argument was: Ok, nu, jij woont hier nu en met de benedenbuurvrouw. Dat gaat kennelijk heel goed, maar straks wil jij verhuizen, of je benedenbuurvrouw, dan krijg je een andere situatie. Het is ook voor een koper prettiger om te weten, ik kom in een actieve VvE, die ook op papier actief is. Dat is beter dan dat je iedere keer maar moet afwachten van, hoe kan ik dat met die buur, kunnen we dingen samen oplossen. Met een rekening op naam VvE en een verplichte bijdrage heb je toch iets neutralers, iets wat continuïteit heeft en niet afhangt van wie op dat moment eigenaar zijn. Die man zei: 'ja, dat snap ik wel'. Misschien dat hij wel in zijn achterhoofd had; we gaan ook verhuizen, dan verkoop ik dit pand. Dat is ook beter, voor de verkoopbaarheid.(...) In ieder geval, zijn ze beiden ingeschreven in de Kamer van Koophandel. Die gezamenlijk rekening is er niet van gekomen. In beide gevallen niet.'

Den Haag

Ook in Den Haag was veelal sprake van spontane naleving: na informatie over of dreiging met toepassing van de Machtigingswet gingen de eigenaren veelal over tot activering van de VvE. In Den Haag is éénmaal de stap naar de kantonrechter gezet. De leden van de betreffende VvE waren namelijk niet op vrijwillige basis te bewegen tot het activeren van hun VvE volgens een medewerker van de gemeente Den Haag:

'Nou, we hebben hem maar één keer toegepast omdat we het toen op een vrijwillige manier niet voor elkaar kregen. En dan zeg maar, het onderdeel van het aandragen van de volmacht bij de kantonrechter. Je hebt natuurlijk in die wet een heel stuk waarbij je door kan grijpen naar de Woningwet. Dat hebben we helemaal niet



uitgeprobeerd. Want er waren geen dossiers in ons proefgebied waarbij dat nodig was. We zijn wel met één dossier naar de kantonrechter gegaan.'

3.4.2 Machtiging via de kantonrechter

De gemeente Den Haag heeft op 18 februari 2014 voor het eerst een volmacht van de kantonrechter gekregen om onder meer een ledenvergadering bijeen te roepen, die vergadering bij te wonen, daarin het woord te voeren en bepaalde voorstellen te doen. De gemeente Den Haag had aan haar verzoek om een machtiging te verkrijgen ten grondslag gelegd, dat er ten aanzien van de desbetreffende VvE een schending van artikel 1a lid 1 dan wel 1b lid 2 van de Woningwet dreigt te ontstaan.⁹³

De gemeente Den Haag heeft in haar verzoek gemotiveerd aangegeven dat zij met het verzoek beoogt om de VvE aan te zetten tot besluitvorming over het plegen van onderhoud aan de koopappartementen voordat er een overtreding van de Woningwet zal plaatsvinden.⁹⁴

Ter onderbouwing van haar verzoek heeft de gemeente Den Haag aangegeven dat het onderhoud aan het appartementencomplex ernstig te wensen overlaat. Er was al tientallen jaren geen, althans vrijwel geen onderhoud aan de gemeenschappelijke delen van het appartementencomplex gepleegd. De gemeente Den Haag heeft verder betoogd dat de VvE geen bestuur heeft, dat er geen ledenvergaderingen worden gehouden, dat de leden geen bijdrage betalen en dat de VvE niet beschikt over een reservefonds.

Daarnaast heeft de gemeente ter onderbouwing van haar verzoek aangevoerd dat er een paar keer, op initiatief van een lid van de VvE, een ledenvergadering heeft plaatsgevonden en dat er op die vergadering vrijwel geen leden zijn verschenen. Een medewerker heeft tijdens een interview haar ervaringen gedeeld over de gang naar de kantonrechter:

'Toen we het één keer hadden uitgedacht, toen was het wel vrij vlot gebeurd. Dus het eigenlijke verzoekschrift hebben we drie keer heen en weer gepingpong met de advocaat van de gemeente. We hebben een gemeenteadvocaat, en die heeft hem uiteindelijk opgesteld en die heeft zich wel ingelezen en die heeft het ook overgenomen van een andere collega die er eerst mee bezig was. Ja, kijk, als je dat er allemaal bij rekent, dan ben je er eigenlijk een hele tijd mee bezig. Want we hebben ook met die werkgroep, met Rotterdam samen, heel erg uitgebreid een proces gemaakt en nagedacht over welke stukken er allemaal bij het verzoekschrift moeten zitten. (...) En dat was meer zoiets van nou, de man wil zo snel mogelijk begrijpen waar het om gaat. Dus dat je in zo'n verzoekschrift vooral de hoofdzaken erin zet en dat je eventuele zaken waarvan je denkt dat die ze ook nog zou willen weten, die wilde hij het liefste zoveel mogelijk in de bijlagen. (...) Dus toen hebben we het een heel klein beetje over een andere boeg gegooid, want in eerste instantie wilden we veel uitgebreider en doorwrochter een verzoekschrift opstellen, maar toen dachten we 'dat kan altijd nog'. Als ze wat missen, dan melden ze zich wel.(...).'

⁹³ Zie artikel 1a, eerste lid, en artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet.

⁹⁴ Zie Rb. Den Haag 18 februari 2014, 2590186 RP VERZ 13-50839, r.o. 3 en 4.

De kantonrechter van de Rechtbank Den Haag zag geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de stellingen van de gemeente Den Haag. De door de gemeente aangevoerde omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, rechtvaardigen naar het oordeel van de kantonrechter de conclusie dat er een ernstige dreiging op het ontstaan van een overtreding van de Woningwet bestaat. De kantonrechter wees het verzoek van de gemeente Den Haag om een machtiging derhalve toe.⁹⁵ Een medewerker van de gemeente Den Haag heeft de procedure bij de kantonrechter als volgt ervaren:

‘(...) Het was eigenlijk allemaal erg eenvoudig. We hebben er geen vragen over gehad. We hebben die zitting gehad en die kantonrechter zegt van ‘ja, ik zie er niet zoveel kwaad in. Ze moeten dan vergaderen en een meerjarenonderhoudsplan opstellen. Nou, daar zit toch eigenlijk geen risico bij, het is niet nadelig voor die mensen’. Die heeft het dus eigenlijk zonder al te veel problemen verstrekt, we hadden binnen twee weken die machtiging ontvangen. Zonder, ja, zonder problemen of oponthoud.’

De gemeente Den Haag heeft vervolgens een ledenvergadering bijeengeroepen. Op die vergadering is onder meer een bestuurder benoemd, besloten om een meerjarenonderhoudsplan op te stellen en een maandelijkse bijdrage per appartement vastgesteld.

3.4.3 Herstelsancties artikelen 12d en 13 Woningwet

Zowel de gemeente Den Haag als wel de gemeente Rotterdam zijn – vanwege eerdere naleving - niet toegekomen tot het toepassen van artikel 12d en artikel 13 van de Woningwet.

3.5. Evaluatie en conclusies

| | Den Haag | Rotterdam |
|---|----------|-------------|
| Spontane naleving | n.v.t. | 16 gevallen |
| Dreigen met een machtiging via de rechter | n.v.t. | 2 gevallen |
| Machtiging via de rechter | 1 geval | n.v.t. |
| Dreigen met een last onder dwangsom | n.v.t. | 2 gevallen |
| Last onder dwangsom | n.v.t. | n.v.t. |

Over het algemeen waren alle geïnterviewden positief over de toepassing van de Machtigingswet. De Machtigingswet blijkt voornamelijk geschikt te zijn voor het op peil houden van het in het verleden verwezenlijkte kwaliteitsniveau. De gemeente kan met de Machtigingswet de VvE's in een vroeg stadium aanpakken.

Door de geïnterviewden is opgemerkt dat de bevoegdheden uit de Machtigingswet zich goed verhouden met de andere bevoegdheden uit de Woningwet. Over de Machtigingswet werd gedurende de interviews ook wel gesproken als voorfase van de

⁹⁵ Zie Rb. Den Haag 18 februari 2014, 2590186 RP VERZ 13-50839, r.o. 4.



Woningwet. Een eerste stap richting handhavend optreden. Eén van de geïnterviewden wist dit op een duidelijke wijze te verwoorden:

‘Dat is ook leuk voor de evaluatie, dat je zegt de twee extremen: de zachte aanpak van de Machtigingswet en de harde van de Woningwet. Ja, dat het kan zijn dat je een zaak insteekt met de Machtigingswet en eindigt met de huisjesmelkersaanpak.’

Verder is uit de afgenomen interviews gebleken dat gedurende de pilot de ‘spontane’ naleving groot bleek: het in de meeste gevallen voldoende was om te dreigen met de gang naar de rechter of het opleggen van een dwangsom. Veel VvE’s zijn geactiveerd na een gesprek met een medewerker van de gemeente. Ook het aanvragen van een machtiging bij de rechter bleek soepel te verlopen.

Uit de interviews is naast deze positieve ervaringen ook naar voren gekomen dat de procedure van artikel 5:127a BW veel tijd en geld kost. Een medewerker van de gemeente Den Haag zei hierover het volgende:

‘kijk, als je dat er allemaal bij rekent, dan ben je er eigenlijk een hele tijd mee bezig. Want we hebben ook met die werkgroep, met Rotterdam samen, heel erg uitgebreid een proces gemaakt en nagedacht over welke stukken er allemaal bij het verzoekschrift moeten zitten.’

Ook een medewerker van de gemeente Rotterdam heeft dit opgemerkt:

‘Wat ik wel indrukwekkend vond bij de voorbereiding daarvan, de gemeenteadvocaat, dat is ook weer een extern ingehuurd persoon die flinke rekeningen stuurt, die gaat over het opbouwen van dossiers. (...) Ik kan je geen euro of urenaantal noemen, maar het opbouwen van zo’n dossier is toch wel even een werkje. En wat mijn grote vraag is, bij de allereerste stap van de toepassing, dat je de kantonrechter vraagt om een VvE-vergadering uit te schrijven, althans de machtiging dat je dat mag gaan doen. Oké, dan heb je die VvE-vergadering uitgeschreven, en dan? Ik bedoel, je hebt dan het eerste stapje gezet, maar als inhoudelijk nog helemaal geen stappen zijn gezet..., de eigenaren zelf nog niet bij elkaar zijn gekomen, dan is die dreiging nog niet weggenomen.’

Naar verwachting zal de procedure van art. 5:127a BW in de toekomst echter minder tijd kosten, omdat veel voorbereidend werk inmiddels is verricht. De tijdsinvestering bij de toepassing van artikel 12d Woningwet is daarentegen niet substantieel gebleken. Tevens ziet de gemeente Rotterdam deze bepaling als integraal onderdeel en sluitstuk van de huidige aanpak.

Daarnaast zouden sommigen graag willen dat er een overkoepelend orgaan komt voor kleine VvE’s zodat een professionele beheerder het onderhoud op zich kan nemen. Een dergelijke



situatie zal ook meteen het probleem oplossen van de hoge bankkosten bij kleine VvE's. Een medewerker van de gemeente Rotterdam sprak zich hierover uit:

'(...)Het gaat niet zo zeer om een hobby van ons, maar om het gegeven dat ook nu in het kader van het Nationaal Programma, er ontzettend veel tijd en energie gaat zitten in het oppeppen van de fysieke particuliere woningvoorraad. Kost ontzettend veel gemeenschapsgeld. Dan denk ik dat je tegen de achtergrond van het zo goed mogelijk gebruik maken van de schaarse middelen, dat je verplicht bent om telkens te zoeken naar die instrumenten die tegen zo laag mogelijke kosten een zo hoog mogelijk rendement met zich brengen. Nou, in dat verband kan ik mij gewoon geen efficiënter instrument voorstellen dan een instrument dat zou voorzien in een beheerstructuur die te maken heeft met die kleine VvE'tjes die nu niet functioneren, wel functioneren. Met een gewone meerjarenonderhouds-planning, met een goed spaargedrag, met een goede beheerstructuur, en dat alles georganiseerd door bouwblokniveau. En die oude stadswijken bestaan allemaal uit bouwblokken, die bouwblokken hebben logischerwijs allemaal ook eenzelfde onderhoudsbehoefte, al die VvE'tjes die daarin zitten, die allemaal in feite, met één en dezelfde meerjarenonderhouds-programma mee uit de voeten kunnen. Nou, als je op dat niveau ook kansen zou zien, linksom of rechtsom, om te komen tot een beheerstructuur die op bouwblokniveau past, en of dat nou gaat om kleine VvE'tjes die je dan samenvoegt of zet er dan een koepel boven die ook serieus beheer en onderhoud kan realiseren, dan kan je met zo'n regeling in feite het meest kunnen bijdragen aan het versterken van die oude stadswijken. En het aardige daarvan zou zijn, dat je die versterking dan financiert vanuit de markt zelf. Dus het is dan niet dat je geld...Dat je achterstallig onderhoud met subsidie moet wegwerken, maar gewoon doordat je gaat sleutelen aan die beheerstructuur zodat eigenaren zelf in staat zijn om te sparen en het onderhoud uit te voeren. Dat is eigenlijk wel een hele efficiënte maatregel zijn in het verbeteren van oude stadswijken.'

Een andere medewerker van de gemeente Rotterdam sprak hier eveneens over:

'In de steden Rotterdam en Den Haag zitten veel kleine VvE'tjes (...). Ze zitten wel in een heel bouwblok met allemaal dezelfde soort appartementjes. Het mooiste zou natuurlijk zijn, als je kon zeggen, goh als dat bouwblok nou één grote VvE is, dan kan je veel meer hè. Dan kan je er een beheerder op zetten. Dan is het ook makkelijker om..., om een onderhoudsfonds, een geregelde bijdrage te organiseren. En dat het onderhoud gewoon structureel, dat het op orde kan zijn. Dat verzoek is afgeschoten door het Ministerie. Een te grote inbreuk op het eigendomsrecht. Daar kan ik mij wel iets bij voorstellen. En de Machtigingswet is volgens mij toen iets geweest, dat door het Rijk is bedacht: Wat jullie vragen, willen we niet geven, maar we onderkennen wel het probleem. We gaan zelf wel iets bedenken. Dat is dan uiteindelijk de Machtigingswet geworden. Wat nog steeds, eigenlijk, leeft, is dat hoe je die kleine VvE'tjes kunt bundelen tot één grote VvE, dan heb je toch een, minder omkijken naar. Dan heb je maar met een paar VvE's van doen. Je zit nu met allerlei kleine VvE'tjes met zijn eigen



splitsingsakten en reglementen, en dat is lastig vergaderen,(...). Zij vergaderen dan met een blok VvE: van tien à vijftien VvE'tjes. Ja, je moet wel rekening houden met al die verschillende reglementen. En dat, ja, dat is wel complex. Maar goed, dat is misschien wel, ja, iets dat nog steeds onder de aandacht moet blijven, dat dat wel een uiteindelijke oplossing zou zijn.'

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de ervaringen met de toepassing Machtigingswet VvE positief zijn. Als positief wordt ervaren dat in veel gevallen het dreigen met de nieuwe bevoegdheden voldoende is om Verenigingen van Eigenaars aan te sporen om hun VvE te activeren. Ook is gebleken dat in juridische zin het relatief eenvoudig is om een machtiging aan te vragen bij de kantonrechter. In deze zin voldoet de Machtigingswet VvE aan zijn doelstellingen.

De geïnterviewden noemden echter wel de lange voorbereidingstijd van de procedure. Maar werd ook opgemerkt dat de procedure in de toekomst minder tijd zal kosten omdat veel voorbereidend werk inmiddels is verricht. Ook is door hen opgemerkt dat de problemen die worden ervaren bij kleine VvE's niet worden weggenomen door de toepassing van de Machtigingswet. Het wetsvoorstel tot verbetering van het functioneren van VvE's geeft de leden van kleine VvE's meer houvast, omdat hiermee verplicht wordt een minimum bedrag te reserveren voor onderhoud en VvE's hiervoor ook leningen aan mogen gaan.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Inleiding

De Machtigingswet heeft het bestaande instrumentarium voor het activeren van slapende VvE's uitgebreid. Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet zijn door de Machtigingswet gewijzigd.

Als gevolg hiervan hebben gemeenten een aantal bevoegdheden gekregen om preventief in te grijpen bij niet goed functionerende VvE's. In dit onderzoek analyseren wij deze problematiek en beantwoorden de volgende vraag:

'In hoeverre draagt de machtigingswet VvE bij aan het voorkomen van achterstallig onderhoud bij koopappartementen en welke knelpunten doen zich in de praktijk voor bij de toepassing van het machtigingsmodel?'

In deze conclusie wordt eerst kort stilgestaan bij de doelstellingen van de Machtigingswet. Vervolgens worden de conclusies uiteengezet die zijn getrokken over de toepassing van deze wet. Hierna worden knelpunten beschreven die zijn ervaren gedurende de pilot. Tot slot volgen een algemene conclusie en aanbevelingen.

4.2. Doelstellingen Machtigingswet

Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw hebben de grote en middelgrote gemeenten en de formele wetgever op verschillende manieren geprobeerd om slapende VvE's te activeren en de staat van appartementen te verbeteren. Dit is op verschillende manieren aangepakt, namelijk middels het treffen van financiële maatregelen, bestuurlijke maatregelen en het geven van voorlichting, advies en procesmatige ondersteuning. Ondanks al deze inspanningen bleek het lastig om slapende VvE's te activeren.

Na het verzoek van de gemeenten Den Haag en Rotterdam om een uitbreiding van de bestaande wettelijke bevoegdheden is de Machtigingswet per 1 juli 2011 in werking getreden. De formele wetgever beoogt met het machtigingsmodel achterstallig onderhoud van koopappartementen en een achteruitgang van de directe leefomgeving te voorkomen. Door middel van het machtigingsmodel kunnen gemeenten in een eerder stadium met (inactieve) VvE's in gesprek komen om hen te stimuleren over te gaan tot het plegen van (noodzakelijk) onderhoud.

Met deze Machtigingswet wil de wetgever in totaal zes doeleinden te realiseren:

- 1) Het voorkomen dat de leefbaarheid van woonwijken (nog verder) achteruit gaat door achterstallig onderhoud van koopappartementen en/of appartementencomplexen;
- 2) In een eerder stadium, met minder ingrijpende maatregelen, preventief tegen achterstallig onderhoud bij koopappartementen en/of appartementencomplexen optreden;

- 3) Gemeenten in staat stellen om meer invloed te kunnen uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van onderhoudsplannen voor koopappartementen en/of appartementencomplexen;
- 4) Het voorkomen van een schending van artikel 1a, eerste lid van de Woningwet of artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet en het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- 5) Besparen op toekomstig overheidsingrijpen, doordat het gemeenten minder werk kost om de kwaliteit van appartementencomplexen op peil te houden;
- 6) Het wegnemen van een belangrijke blokkade voor het investeren in onderhoud door de waardeontwikkeling van koopappartementen te stimuleren, zodat de investeringen door de eigenaren van die koopappartementen op termijn kunnen worden terugverdiend.

4.3. Toepassing Machtigingswet in Den Haag en Rotterdam

Ter beantwoording van de vraag of deze doelstellingen in de praktijk worden verwezenlijkt door de toepassing van de Machtigingswet is er een pilot gestart in de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Voor de pilot van de Machtigingswet VvE hebben Den Haag en Rotterdam in hun gemeenten buurten/wijken aangewezen waar de leefbaarheid onder druk staat. Vervolgens hebben zij uitgezocht welke VvE's binnen deze buurten/wijken 'slapende' zijn en waar er sprake is van 'een ernstige dreiging'. Deze VvE's hebben zij uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Ook zijn medewerkers van beide gemeenten bij deze VvE's langsgegaan voor een gesprek. Veelal reageerden de leden van deze VvE's positief en zijn overgegaan tot het activeren van hun VvE.

In de gemeente Den Haag heeft zich één geval voorgedaan dat heeft geleid tot een machtiging van de kantonrechter (art. 5:127a BW). De leden van de betreffende VvE waren namelijk niet op vrijwillige basis te bewegen tot het activeren van hun VvE.

De grondslag van het verzoek om een machtiging bij de kantonrechter omvatte een dreigende schending van artikel 1a lid 1 dan wel 1b lid 2 van de Woningwet. Ter onderbouwing van haar verzoek heeft de gemeente aangegeven dat het onderhoud aan het appartementencomplex ernstig te wensen overlaat. Daarnaast heeft de gemeente aangevoerd dat er een paar keer, op initiatief van een lid van de VvE, een ledenvergadering heeft plaatsgevonden en dat er op die vergadering vrijwel geen leden zijn verschenen.

De kantonrechter van de Rechtbank Den Haag zag geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de stellingen van de gemeente Den Haag. De door de gemeente aangevoerde omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, rechtvaardigen naar het oordeel van de kantonrechter de conclusie dat er een ernstige dreiging op het ontstaan van een overtreding van de Woningwet bestaat. Uit de afgenomen interviews blijkt dat de procedure bij de kantonrechter eenvoudig te volgen is. De gemeente Den Haag is niet toegekomen tot het toepassen van artikel 12d en 13 Woningwet.

De gemeente Rotterdam heeft bij twintig VvE's gedreigd met de toepassing van de Machtigingswet. Zestien VvE's hebben na deze dreiging de stap gezet hun VvE te activeren



(‘spontane’ naleving). De gemeente Rotterdam had echter vier gevallen die niet meteen reageerden: twee kleine VvE’s en twee grote VvE’s.

Als gevolg van de afwezigheid van reactie van een kleine VvE heeft de gemeente op advies van hun advocaat een ‘belangrijk gemeentelijk bericht’ uitgedaan. Naar aanleiding van deze brief is er door de leden van de VvE gereageerd en zijn zij met de gemeente in gesprek gegaan. Uit het gesprek dat de gemeente Rotterdam had gevoerd met de leden van deze VvE bleek dat er wel degelijk onderhoud werd verricht aan de panden. Dit gebeurde alleen niet via de officiële route. Na het gesprek met de gemeente zijn de VvE’s geactiveerd.

Bij de twee grote VvE’s was wel sprake van een actieve VvE, maar bij beide VvE’s ontbrak een adequaat meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Daarnaast bleek uit de vergaderverslagen dat deze VvE’s geen MJOP wilden opmaken. Om deze reden heeft de gemeente Rotterdam besloten om eerst een voornemenbrief gestuurd naar alle leden van deze twee VvE’s. In dit voornemen werd verwezen naar een last onder dwangsom van €5000,- die op grond van artikel 12d Woningwet zou worden opgelegd indien er geen MJOP zou worden vastgesteld. Uiteindelijk hebben de twee grote VvE’s voldaan aan het verzoek tot het opstellen van een MJOP door hun verouderde onderhoudsplan te laten vernieuwen.

4.4 Ervaringen met de Machtigingswet

Uit het onderzoek is gebleken dat de ervaringen met de toepassing van de Machtigingswet VvE positief zijn. Door de geïnterviewden zijn daarnaast een aantal kritische opmerkingen gemaakt.

Als positief wordt ervaren dat in veel gevallen het dreigen met de nieuwe bevoegdheden voldoende is om Verenigingen van Eigenaars aan te sporen om hun VvE te activeren. De ‘spontane’ naleving bleek dus groot: in de meeste gevallen was het voldoende om te dreigen met de gang naar de rechter of het opleggen van een last onder dwangsom. Over het algemeen zijn de VvE’s geactiveerd na een gesprek met een medewerker van de gemeente.

Ook het aanvragen van een machtiging bij de kantonrechter door de gemeente Den Haag blijkt soepel te zijn verlopen. Tevens is naar voren gekomen dat het in juridische zin relatief eenvoudig is om een machtiging aan te vragen bij de kantonrechter. Gelet op deze aspecten, voldoet de Machtigingswet VvE aan zijn doelstellingen.

De Machtigingswet voorziet hoofdzakelijk aan gemeenten de mogelijkheid om preventief op te treden. Preventief optreden is volgens de geïnterviewden in de praktijk wel arbeidsintensiever dan repressief optreden met reguliere herstelsancties. Een mogelijke oorzaak is dat de repressieve maatregelen tot de standaard werkprocessen behoren.

De geïnterviewden waren minder positief over de lange voorbereidingstijd van de procedure op grond van art. 5:127a BW. Een belangrijk aspect voor het aanvragen van een machtiging bij de kantonrechter is namelijk het sturen van brieven en het voeren van gesprekken met particuliere woningeigenaren. Naar verwachting zal de procedure van art. 5:127a BW in de toekomst echter minder tijd kosten, omdat veel voorbereidend werk inmiddels is verricht. De tijdsinvestering bij de toepassing van artikel 12d Woningwet is daarentegen niet substantieel gebleken.



Ook is opgemerkt dat de problemen die worden ervaren bij kleine VvE's niet worden weggelaten door de toepassing van de Machtigingswet. Op dit moment zijn veel particuliere woningeigenaren overgegaan tot het vrijwillig activeren van hun VvE. Ze hebben onder andere hun maandelijkse bijdrage in laten gaan of opgehoogd. De mogelijkheid bestaat dat na verloop van tijd deze bijdrage toch weer wordt verlaagd. De particuliere woningeigenaren willen graag toezicht kunnen houden op het bedrag van het reservefonds op de gemeenschappelijke bankrekening. Als de administratie door één van de eigenaren zelf wordt gedaan, is er het risico dat deze persoon het geld voor eigen uitgaven aanwendt. Bankrekeningen op naam van de VvE worden door de banken als 'zakelijke' rekeningen behandeld. De kosten die de bank vraagt voor het aanhouden van een dergelijke bankrekening zijn hoger. Dit is voor de particuliere woningeigenaren van een kleine VvE extra bezwaarlijk, omdat deze kosten door minder personen moeten worden verrekend. De maandelijkse bijdrage voor particuliere woningeigenaren van een kleine VvE ligt hierdoor hoger in vergelijking met dat van een grotere VvE. Ten slotte is het uitvoeren van het beheer door een professionele beheerder vaak relatief duur voor kleine VvE's. Als de VvE's de administratie zelf oppakken, kunnen ze sneller in hun 'oude patroon' terugvallen dan wanneer het beheer wordt uitgevoerd door een professional. De geïnterviewden verwachten dus niet dat op lange termijn alle doelstellingen van de wetgever worden verwezenlijkt door de toepassing van de Machtigingswet.

De gemeenten bepleiten dat het handhavingsinstrumentarium van de Machtigingswet naast dat van de (in 2015 uitgebreide) Woningwet wordt toegepast. In de situatie dat er geen sprake is van 'een dreiging', maar van een schending van artikel 1a of 1b Woningwet dient er handhavend te worden opgetreden met een herstelsanctie, beheersmaatregel of bestuurlijke boete. Om een terugval in de toekomst te voorkomen, is het bovendien van groot belang dat de betreffende VvE een adequaat MJOP heeft en dat zij hiervoor (verplicht) gaat reserveren. Het wetsvoorstel om het functioneren van Verenigingen van Eigenaren te verbeteren voorziet in de verplichting om voldoende te reserveren.

4.5. Conclusie en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de Machtigingswet VvE over het algemeen een bijdrage vormt bij het voorkomen van achterstallig onderhoud bij koopappartementen. De bevoegdheden uit de wet dienen veelal als pressiemiddel voor 'slapende' VvE's. Ook blijkt het toepassen van de wet in juridische zin vrij eenvoudig.

Ondanks dat gedurende de pilot geen ervaring is opgedaan met de toepassing van artikel 13 Woningwet, zal deze bepaling naar verwachting een positieve invloed hebben op de praktijk. Naar alle waarschijnlijkheid zal artikel 13 Woningwet een stok achter de deur zijn voor VvE's voor het daadwerkelijk uitvoeren van de werkzaamheden zoals neergelegd in het meerjarenonderhoudsplan.

Toch zijn er kritische opmerkingen rondom het niet-functioneren van VvE's. De opmerkingen hebben betrekking op de arbeidsintensiviteit van de toepassing van de wet, de effectiviteit van de wet op lange termijn, de hoogte van de maandelijkse bijdrage, de bankrekening en de afwezigheid van een voldoende gevuld reservefonds.



Zowel de arbeidsintensiviteit als de effectiviteit van het preventief optreden in het geval van achterstallig onderhoud zou kunnen worden verminderd door de kleine Verenigingen van Eigenaren te bundelen. Doordat al deze kleine VvE's afzonderlijk dienen te worden benaderd op grond van de Machtigingswet vergt deze meer inspanning dan wanneer al deze VvE's in één keer kunnen worden benaderd. Tevens is het in dergelijke gevallen eenvoudiger om een professionele beheerder het beheer van deze VvE's te laten verrichten. Ook zal het probleem in het kader van de maandelijkse bijdrage en de daarbij behorende bankkosten worden verminderd bij het samenvoegen van kleine VvE's.

De aanhangige 'Wet verbetering verenigingen van eigenaars' zal naar alle waarschijnlijkheid een positieve invloed hebben op de problemen die spelen bij de maandelijkse bijdrage en het voldoende gevuld reservefonds. In het geval de VvE ervoor kiest om de hoogte van de jaarlijkse reservering vast te stellen aan de hand van een meerjarenonderhoudsplan – en een actueel plan ontbreekt of voldoet niet aan de materiële eisen – dan kunnen leden van de VvE een onderhoudsplan afdwingen van de vereniging via een gerechtelijke procedure (via art. 3:296 BW). In hoeverre welwillende leden dit in de praktijk ook daadwerkelijk zullen doen, is nu niet te zeggen. Mogelijk is dat welwillende leden zullen afzien van een dergelijke procedure jegens hun (naaste) burens omdat ze bijvoorbeeld bang zijn om de duurzame relatie die tussen hen bestaat, te zullen ontwrichten door het inschakelen van een rechter.

Een ander genoemd punt dat gedurende het onderzoek naar voren is gekomen, is dat de leden van VvEs terughoudend zijn met het openen van een gezamenlijke bankrekening. De voornaamste reden van deze terughoudendheid is dat zij bang zijn dat één van de leden het bedrag dat zich bevindt op de aangehouden rekening zal aanwenden voor persoonlijk gebruik. Het is aan te bevelen om deze personen te adviseren om in de statuten van de vereniging een meer-handtekening-clausule op te nemen. Het gevolg van de meer-handtekening-clausule is dat in het geval een bestuurslid de gelden van de VvE wil aanwenden voor bijvoorbeeld persoonlijk gebruik, de betreffende rechtshandeling nietig is. Dit betekent dat de VvE niet hieraan is gebonden.⁹⁶ Deze clausule moet worden opgenomen in de statuten en dat deze statuten zijn ingeschreven bij het handelsregister.⁹⁷ Niet moet worden vergeten om een uittreksel van de statuten te deponeren bij hetzelfde kantoor waar de statuten ook zijn ingeschreven. Bij de bank kan worden geregeld dat er altijd twee handtekeningen of autorisaties nodig zijn.

Banken bieden VvE's de mogelijkheid om deze meer-handtekening-clausule in de praktijk uit te voeren. Betaalopdrachten via internet kunnen in een dergelijk geval alleen plaatsvinden als alle bestuursleden akkoord gaan met de desbetreffende betaalopdracht. Zij moeten hiervoor hun digitale handtekening zetten. Zonder deze handtekening zal de betaalopdracht niet worden uitgevoerd. Voor pinbetalingen bestaat een dergelijke mogelijkheid echter niet. Om te voorkomen dat één van de bestuursleden het geld zonder toestemming van de overige bestuursleden van de bankrekening wil halen, kan het maximale

⁹⁶ F.C. Kollen, *De vereniging in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2007, p. 301.

⁹⁷ M.J.G.C. Raaijmakers, *Ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 633-634.

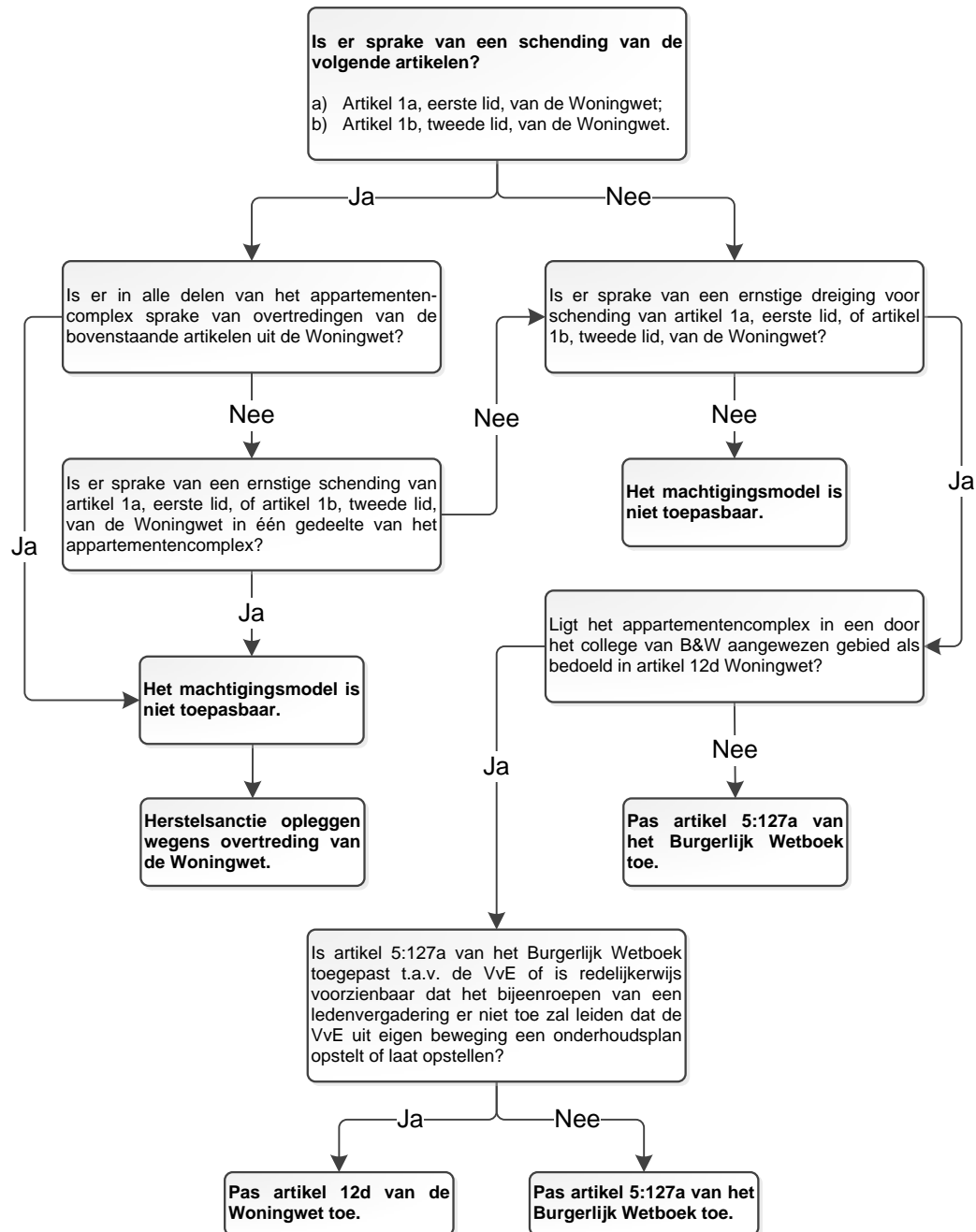


pinbedrag worden gezet op €0.00, -. Een nadeel hiervan is dat ook in situaties waarin het gewenst is, geen pinbetalingen kunnen plaatsvinden.

Iedere bank heeft zijn eigen algemene voorwaarden. Daarom is het aan te raden dat de bestuursleden op het moment dat zij een rekening openen voor de VvE, de bank laten weten dat er sprake is van een meer-handtekening-clausule. De desbetreffende bank zal aangeven wie dit door zal voeren in het systeem en middels welke wijze dit zal geschieden.

Ten slotte is het aan te bevelen dat de instrumenten die zijn opgenomen in de Machtigingswet VvE's worden ingezet naast de handhavingsinstrumenten uit de in 2015 uitgebreide Woningwet. In het geval sprake is van een schending van artikel 1a of 1b Woningwet zal door het college handhavend moeten worden opgetreden. Om het onderhoudsniveau vervolgens te waarborgen, is het belangrijk dat de Vereniging van Eigenaren functioneert. In een dergelijk geval is het te adviseren dat art. 12d Woningwet kan worden toegepast om VvE's de verplichting op te leggen een adequaat MJOP vast te stellen.

Bijlage A: Stroomschema van het machtigingsmodel





Bijlage B: Topic List interviews

Introductie

- *Kunt u kort uw positie/functie binnen de gemeente Den Haag/Rotterdam omschrijven?*
- *Wat is uw rol bij de problematiek in het kader van slapende VvE's?*

Algemeen

- *Hoe groot is het onderhoudsprobleem met slapende VvE's in jullie gemeente?*
- *Welke onderhoudsproblemen komen jullie het meeste tegen?*
- *Krijgen jullie ook klachten binnen over deze woningen?*
- *Indien er klachten binnen komen, van wie zijn deze klachten afkomstig?*
- *Wat wordt er met de met deze klachten gedaan/hoe worden ze afgehandeld?*

Activeren VvE

- *Wat is de eerste stap die jullie zetten wanneer is geconstateerd dat in een appartementencomplex sprake is van een slapende VvE?*
- *Wat is de reactie van de eigenaren van de betreffende woningen wanneer zij hiermee worden geconfronteerd?*

Machtigingswet VvE

- *In hoeverre hebben jullie de machtigingswet toegepast en met welk doel?*
- *Hebben jullie gebruik gemaakt van het verkrijgen van een machtiging door de rechter?*
- *Indien jullie gebruik hebben gemaakt van een machtiging, welke (bouwkundige en sociale) normen liggen daaraan ten grondslag; in welke gevallen maken jullie gebruik van de Machtigingswet?*
- *Niet alle bewoners zijn eigenaar van de woning, wat hebben jullie gedaan met de bewoners/niet eigenaren?*

Reflectie

- *Wat zijn uw ervaringen en opvattingen over (de toepassing) van de Machtigingswet?*
- *Hoeveel tijd kostte deze procedure?*
- *Werkte deze procedure zoals verwacht en gehoopt?*
- *Wat werkte goed en wat was een knelpunt?*
- *Hoe vindt u dat de bevoegdheden uit de Machtigingswet zich verhouden met de andere bevoegdheden zoals opgenomen in de Woningwet?*
- *Hebt u nog andere opmerkingen?*



Bijlage C: Geraadpleegde bronnen

LITERATUUR

Broekhuijsen-Molenaar

Broekhuijsen-Molenaar, *(Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek)*, Uitleg bij: Burgerlijk Wetboek Boek 5, Artikel 127a [Machtiging gemeente door rechter] (15 februari 2015).

Kollen 2007

F.C. Kollen, *De vereniging in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2007.

Raaijmakers 2006

M.J.G.C. Raaijmakers, *Ondernemingrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Vegter 2012

N. Vegter, *De vereniging van eigenaars* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgever 2012.

Velten 2009

A.A. van Velten, 'Naar een effectieve gemeentelijke aanpak van de slapende VvE?', *WPNR* 2009/6818.

RAPPORTEN EN BELEIDSPANNEN

Gemeente Rotterdam 2011

Gemeente Rotterdam, A. Verkerke & P. Struijk, Concept projectplan. Implementatie Machtigingswet VvE's. Versie 5.0, 1 november 2011.

Rapport Companen 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, *Het functioneren van VvE's: update 2012 en verbetervoorstellen*, Arnhem: Companen 2012.

Rapport Companen 2007

Directoraat-Generaal Wonen, *Onderzoek functioneren VvE's*, Arnhem: Companen 2007.

Rapport Ministerie van VROM 2006

Ministerie van Volkshuisvesting, *Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Particulieren aan zet. Verbetering van de particuliere woningvoorraad*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

Kamerstukken II 2008/2009, 31 991

Kamerstukken II 2009/2010, 31 991

Handelingen II 2009/2010, 78

Kamerstukken I 2010/2011, 31 991, C

Handelingen I 2010/2011, 18

Kamerstukken II 2011-2012, 33 000 VII, 123



JURISPRUDENTIE

HR 4 januari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY0971.

ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0572.

Rb. Den Haag 18 februari 2014, 2590186 RP VERZ 13-50839

INTERNETPAGINA'S

Gemeente Den Haag, Meerjaren Onderhoudsplan opstellen, 28 juli 2015, te vinden op: <<http://www.denhaag.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Gemeente Den Haag, Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie, Pilot uitvoering machtigingswet VvE's. kenmerk DSO/2012.1020 – RIS 255223, 13 december 2012, te vinden op: <<http://www.denhaag.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Gemeente 's-Gravenhage, Verordening subsidieregeling particuliere woningverbetering Contradriehoek, te vinden op: <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015)

Gemeente Rotterdam, Steigers op Zuid. Uitvoeringsprogramma particuliere woningvoorraad 2015-2018, mei 2015, te vinden op: <<http://www.rotterdam.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015)

Gemeente Rotterdam, Besluit oordeel gebieden leefbaarheid onder druk machtigingswet VvE's, Gemeenteblad 2013-9, te vinden op: <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Gemeente Rotterdam, Subsidieverordening particuliere woningverbetering 2000, te vinden op: <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verbetering functioneren VvE's. Kenmerk: 2014-0000065838, 12 juni 2014, te vinden op: <<https://www.eigenhuis.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Overheid.nl, Wet verbetering verenigingen van eigenaars, 31 juli 2015, te vinden op: <<http://www.internetconsultatie.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Overheid.nl, Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaars (Wet verbetering verenigingen van eigenaars). Memorie van Toelichting, te vinden op: <<http://www.internetconsultatie.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Overheid.nl, Bouwbesluit 2012, te vinden op: <<http://wetten.overheid.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

SKW Certificatie, Beheerders van Vereniging van Eigenaars. Productcertificaat Beheerders van Vereniging van Eigenaars, te vinden op: <<http://www.skw-certificatie.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

Steeds B.V.F, te vinden op: <<http://www.steeds.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).



Stichting VvE Belang, Modelreglementen, te vinden op: <<https://www.vvebelang.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).

VVEgemak B.V., Ondersteuning voor VvE, te vinden op: <<http://www.vvegemak.nl>> (laatst geraadpleegd op 2 oktober 2015).