

Vergaderjaar 2009–2010

31 991

Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet in verband met het plegen van onderhoud door verenigingen van eigenaars

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE¹ EN VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU/WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE²

Vastgesteld 16 juni 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleidend

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderkennen de in de memorie van toelichting beschreven problematiek en ook de wens om langs publiekrechtelijke weg, zij het binnen de grenzen van het civielrechtelijke stelsel in combinatie met toepassing van de *Woningwet*, het probleem aan te pakken. Niettemin geeft het wetsvoorstel aanleiding tot een aantal op- en aanmerkingen, waar de fracties van de **PvdA**, **ChristenUnie** en **SGP** zich bij aansluiten.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Toch plaatsen zij vragen bij de effectiviteit ervan. Zij hebben nog enkele vragen.

2. Wetssystematiek

De leden van de **CDA**-fractie spreken, mede namens de fracties van de **PvdA**, **ChristenUnie** en **SGP**, in de eerste plaats hun verbazing uit over de omstandigheid, dat de Tweede Kamer van het wetsvoorstel gebruik heeft gemaakt om in de *Woningwet* een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van het *Bouwbesluit*. Op deze wijze heeft niet de regering, maar dit maal de Tweede Kamer van het wetsvoorstel een verzamelwet gemaakt waarin twee onderscheiden onderwerpen zijn geregeld. Indien de leden van de Tweede Kamer die voorhangprocedure in de wet wensten op te nemen, hadden zij hetzij de regering kunnen aanzetten dat te doen en – bij voortgezette weerstand van de zijde van de regering – een initiatief-wetsvoorstel kunnen indienen. Een en ander brengt deze leden dan ook bij de vraag wat de consequenties zouden zijn voor de aanpak

¹ *Samenstelling commissie Justitie*: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² *Samenstelling commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu / Wonen, Wijken en Integratie*:

Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA) voorzitter, Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijne (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Goijert (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA) vicevoorzitter, Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

van het probleem van niet-functioneren VVE's, indien de Eerste Kamer thans op dit onderdeel een novelle zou willen afwachten.

In de tweede plaats is het de genoemde leden opgevallen, dat bij gelegenheid van de plenaire behandeling het amendement inzake de voorhangprocedure onder andere werd verdedigd met het argument, dat het kabinet volgens het blad *Cobouw* soms zaken van Natura 2000, die het op een andere wijze niet geregeld krijgt, regelt via het *Bouwbesluit* en aldus op een oneigenlijke manier gebruik wordt gemaakt van dat besluit. Het is hen voorts opgevallen, dat dit argument door de minister niet werd weersproken. Moeten deze leden daaruit afleiden, dat de stelling van de heer Van Bochove in die plenaire behandeling derhalve juist was? Zo ja, kan de regering dan toelichten of en hoe een dergelijk gebruik van het *Bouwbesluit* te rechtvaardigen zou zijn? Zo nee, kan de regering dan uitleggen wat er dan aan de hand was?

3. Het wetsvoorstel in verhouding tot grondrechten

De leden van de **VVD**-fractie stellen vast dat op grond van het wetsvoorstel de gemeente kan «inbreken» in de civielrechtelijke verhouding van eigenaren. De mogelijkheid die het wetsvoorstel de gemeente daartoe biedt, is dat de kantonrechter op verzoek van de gemeente aan de gemeente machtiging kan verlenen om de Vereniging van Eigenaren (VvE) bijeen te roepen en tevens in die vergadering voorstellen te doen voor onder meer beheer en onderhoud van het gebouw.

Die mogelijkheid opent het wetsvoorstel wanneer naar het oordeel van de gemeente een appartementengebouw door de VvE wordt verwaarloosd. De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de gemeente de publiekrechtelijke mogelijkheid heeft om in te grijpen op grond van de Woningwet (art. 14a en 15 van de Woningwet). De leden van de VVD-fractie stellen tevens vast dat het wetsvoorstel de gemeente de mogelijkheid biedt inbreuk te maken op de privaatrechtelijk geregelde verhoudingen en op het uitgangspunt dat de VvE over autonome bevoegdheden beschikt. Het voorgestelde art. 5:127a BW maakt aldus inbreuk op art. 8 Grondwet en art. 11 EVRM (vrijheid van vereniging). Gezien het feit dat de gemeente publiekrechtelijk kan ingrijpen wanneer een appartementencomplex kennelijk ernstig verwaarloosd is, rijst de vraag bij de leden van de VVD-fractie wat de rechtvaardiging is van ingrijpen door de gemeente in de privaatrechtelijke verhoudingen? Zij vragen dit temeer omdat zij vraagtekens zetten bij de effectiviteit van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Het kan namelijk zo zijn dat geen van de leden van de VvE bij de vergadering komt opdagen of dat geen meerderheid kan worden behaald voor de voorstellen van de gemeente. Wat dan rest is een aanschrijving volgens de Woningwet.

Is het «oppeppen» van een VvE voldoende motief om de inbreuk op de vrijheid van vereniging te rechtvaardigen? Graag zien de leden van de VVD-fractie dit nog eens, met name met het oog op de effectiviteit van het wetsvoorstel, goed gemotiveerd door de regering uiteen gezet.

4. Effectiviteit van het wetsvoorstel

De gemeente kan op grond van het wetsvoorstel de kantonrechter verzoeken machtiging te verlenen om de vergadering van de VvE bijeen te roepen. De leden van de **VVD**-fractie gaan ervan uit dat de VvE tegen dit verzoek verweer kan voeren bij de kantonrechter. Het lijkt reëel te veronderstellen dat een «slapende» VvE wellicht niet reageert op de mogelijkheid om verweer te voeren bij de kantonrechter. Indien dit het geval is, hoe reëel is dan de veronderstelling dat de leden van de VvE komen opdagen bij de door de gemeente met machtiging bijeen geroepen

VvE en/of zullen instemmen met de door de gemeente gedane voorstellen met betrekking tot onderhoud e.d.? Is in de door de leden van de VVD-fractie genoemde situaties niet sowieso een aanschrijving door de gemeente op grond van de Woningwet aangewezen?

In het geval de VvE wel verweer voert bij de kantonrechter en aantoonbaar dat de VvE voornemens is maatregelen te nemen ten behoeve van het onderhoud, zal de kantonrechter de door de gemeente gevraagde machtiging wellicht niet verlenen. Indien vervolgens de VvE tóch in gebreke blijft, lijkt ook nog slechts de aanschrijving op grond van de Woningwet aangewezen.

Kortom, hoe effectief is het wetsvoorstel in feite? Of oordeelt de regering het opvoedkundige element van het wetsvoorstel – hoe gering ook en wellicht meer qua intentie dan in werkelijkheid – voldoende rechtvaardiging ervan?

Hoe beoordeelt de regering de inzet van gemeenten qua financiën en mankracht wanneer gemeenten gebruik maken van de mogelijkheden van het wetsvoorstel, waarbij de kans op succes naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie gering is?

5. Onderhoudsplan, reservevorming en (aansprakelijkheid bij) uitponding

Een belangrijk aspect van het wetsvoorstel betreft de vaststelling respectievelijk opstelling van een onderhoudsplan en in feite ook de vorming van een reserve voor de uitvoering van het onderhoudsplan. Zou de Vereniging van Eigenaars op beide punten adequaat functioneren en volledig gefunctioneerd hebben, dan zou uiteindelijk ook een aanschrijving krachtens de *Woningwet* niet nodig zijn. Het wetsvoorstel beoogt met andere woorden aanschrijving krachtens de *Woningwet* te voorkomen. Dat is een volkomen legitiem doel, naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie, alsmede de leden van de fracties van de **PvdA**, **ChristenUnie** en **SGP**.

Wat deze leden betreft, behoeft dit doel niet uitsluitend vanuit een publiekrechtelijke invalshoek te worden gemotiveerd. De publiekrechtelijke invalshoek hier is gelegen in de omstandigheid, dat het gebouw dat in appartementen is gesplitst is gelegen in een gebied waarin de leefbaarheid naar het oordeel van het bevoegd gezag onder druk staat. Indien er geen onderhoudsplan is, respectievelijk adequate reserve wordt gevormd, raakt dat echter ook de positie van de individuele eigenaren. Een appartement in een gebouw dat niet of onvoldoende wordt onderhouden, neemt af in waarde of wordt zelfs onverkoopbaar. Dat betekent, dat goedwillende appartements-eigenaren nadeel ondervinden van onwillige appartements-eigenaren.

Problemen kunnen zich dan naar verloop van tijd voordoen, zowel in het geval van meet af aan een nieuw gebouw in appartementen was gesplitst als in de situatie dat een bestaand gebouw waarvan de appartementen eerst werden verhuurd, later worden uitgepond. De vraag is dan ook of de in het wetsvoorstel neergelegde norm – er dient een adequaat onderhoudsplan te zijn en er dient een daarbij passende reserve te worden gevormd – niet de norm behoort te zijn die in het Burgerlijk Wetboek zelf wordt neergelegd, zodat in een voorkomend geval goedwillende appartements-eigenaren er een rechtstreeks beroep op kunnen doen en zo'n wettelijke bepaling via de rechter kunnen afdwingen.

Ook is denkbaar, dat met name in de situatie van bestaande gebouwen die worden uitgepond de oorspronkelijke uitponder gedurende in ieder geval de periode dat deze de meerderheid van de appartementen bezit,

aansprakelijk is voor de vorming van de adequate reserve, ook over de periode waarin appartementen al in eigendom toebehoorden aan kopers.

De ratio van een dergelijke aansprakelijkheid kan als volgt worden geformuleerd. In theorie zou de koopprijs van een appartement niet alleen de waarde in de markt moeten reflecteren, maar ook in het aandeel van het appartement in het totaal van de onderhoudsreserve. Anders gezegd: indien er twee appartementsgebouwen zijn en twee Verenigingen van Eigenaren met voor het overige identieke appartementen zou in het geval de ene vereniging wel een adequate onderhoudsreserve heeft gevormd en de andere niet het verschil in reserve tot uitdrukking moeten komen in de koopprijs in de vrije markt. Dat is echter louter theorie, omdat in de praktijk zelfs makelaars onvoldoende rekening houden met de omvang van de onderhoudsreserve en – zeker in koopsituaties waarin er geen makelaar optreedt voor de kopende partij – zo'n reserveverschil niet zichtbaar zal worden. Terzijde: zou een koopovereenkomst met betrekking tot appartementsrecht via de notaris moeten plaatsvinden – waarvan deze leden nog steeds voorstander zijn – zou de notaris in ieder geval kunnen wijzen op het reserveprobleem en is denkbaar dat er enig onderzoek plaatsvindt om tot een reële koopprijs te komen, reëel in relatie tot onderhoudsreserve. Door een uitponder aansprakelijk te laten zijn gedurende geruime tijd voor de vorming van een afdoende reserve wordt deze gedwongen om van meet af aan ook de servicekosten op een niveau te brengen dat nodig is om een adequate reserve te vormen, waardoor ook een in alle opzichten reële prijsvorming plaatsvindt bij uitponding.

Gaarne vernemen de genoemde leden hoe de regering denkt over een in het BW neer te leggen verplichting een adequate reserve te vormen en de uitponder een tijdlang aansprakelijk te laten blijven voor de reservevorming.

6. Artikelsgewijs

Naar aanleiding van *artikel 5: 127a BW* hebben de leden van de **CDA**-fractie twee vragen, mede namens de fracties van de **PvdA**, **ChristenUnie** en **SGP** en de leden van de **VVD**-fractie een vraag:

1.

Wat is de ratio – zo vragen de leden van de CDA-, PvdA-, CU- en SGP-fracties – van de vermelding sub b van het eerste lid van het lidmaatschap van een andere vereniging of coöperatie met het oog op het onderhoud van de onderscheiden gedeelte van het gebouw?

2.

In het geval de statuten van de Vereniging van Eigenaren een quorumeis bevat en een regeling dat rechtsgeldig kan worden besloten tijdens een tweede vergadering zonder quorumeis, moet dan de machtiging zó worden verstaan, dat deze mede inhoudt de bevoegdheid om op te roepen voor die tweede vergadering? Of moet de tweede volzin van het tweede lid van deze bepaling zó worden begrepen, dat een quorumeis buiten werking wordt gesteld?

3.

In de aanhef van het voorgestelde art. 5:127a BW wordt gesproken over achterstallig onderhoud van gemeenschappelijke gedeelten. De Woningwet kent het onderscheid gemeenschappelijke en privégedeelten niet. Welke criteria worden gehanteerd – zo vragen de leden van de VVD-fractie – om vast te stellen waar de grens ligt tussen gemeenschappelijke en privégedeelten? Hoe moeten bijvoorbeeld balkons beoordeeld

worden of kozijnen van de tot een appartement behorende ramen en/of deuren?

Naar aanleiding van *artikel 5: 140a BW* hebben de leden van de **CDA-, PvdA-, CU- en SGP**-fracties twee vragen:

1.

In het tweede lid wordt gesproken over een verzoek van de gemeente waarin het gebouw is gelegen, terwijl in het eerste lid gesproken wordt over machtiging van de kantonrechter in de Rechtbank van het arrondissement waarin het gebouw of het grootste gedeelte daarvan is gelegen. Moet een en ander zó worden verstaan, dat lid 1 uitsluitend de competentie van de kantonrechter regelt en lid 2 met zich meebrengt, dat zowel de gemeente waarin het grootste deel als een gemeente waarin het kleinste deel van het gebouw is gelegen bevoegd is zo'n machtiging te verzoeken?

2.

Wat is de strekking van de woorden «*bij name*» in het derde lid?

Naar aanleiding van *artikel 12d Woningwet* hebben de leden van de **CDA-, PvdA-, CU- en SGP**-fracties vijf vragen en de leden van de **VVD**-fractie een drietal vragen:

1.

In het eerste lid is het voor toepassing van het onderhavige wetsvoorstel van belang zijnde criterium neergelegd, te weten dat het gebouw is gelegen in een gebied waarin de leefbaarheid naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders onder druk staat. Anders dan de geestverwante leden in de Tweede Kamer zijn de **CDA**-fractieleden, alsmede de leden van de **PvdA-, CU- en SGP**-fracties, van mening dat dit criterium niet zo helder is als het wel lijkt, ook niet na kennisneming van de memorie van toelichting. Daarin valt te lezen: «*Bij een zodanig gebied moet met name worden gedacht aan een gebied waarin zich complexe maatschappelijke problemen voordoen, veroorzaakt door fysieke, sociale en economische factoren. Dit kan zich onder andere uiten in hoge werkloosheid, slechte kwaliteit van de woningvoorraad, gezondheidsachterstanden, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid en onrechtmatig en illegale bewoning.*» Deze norm laat wel erg veel ruimte voor invulling door het College van Burgemeester en Wethouders. Theoretisch is denkbaar, dat een gebouw dat op zichzelf in goede conditie verkeert met een functionerende Vereniging van Eigenaren, maar dat ligt binnen het gebied als hiervoor omschreven toch onder de werking van dit wetsvoorstel zou vallen, op de enkele grond dat de Vereniging niet beschikt over een onderhoudsplan. Ligt het niet voor de hand om een meer objectief criterium aan te leggen en dan aansluiting te zoeken bij het criterium in de Woningwet zelf op grond waarvan een aanschrijving kan worden gedaan door aan te sluiten bij de criteria aan de hand waarvan zo'n aanschrijving kan geschieden, zonedig door nog een extra subniveau te definiëren?

2.

In de memorie van toelichting is al opgemerkt, dat over de vraag of met betrekking tot het concrete gebouw sprake is van een situatie als omschreven in het eerste lid de kantonrechter uiteindelijk een oordeel zal moeten geven. Het merkwaardige feit doet zich daarbij dan voor, dat de kantonrechter geroepen wordt om in een civiele procedure een bestuurlijk oordeel te toetsen. Daar is dan bovendien ook nog geen voorziening tegen toegelaten, zoals het derde lid van artikel 127a BW bepaalt. Deze leden vragen of deze laatstbedoelde beperking niet kan worden ontgaan

door bezwaar te maken tegen een dergelijk oordeel van Burgemeester en Wethouders en eventueel beroep in te stellen bij de bestuursrechter? Dat oordeel van B&W is immers onmiskenbaar een besluit in de zin van de *Algemene wet bestuursrecht*. Dat klemt temeer, omdat in de procedure bij de kantonrechter de appartementseigenaren wel worden opgeroepen om te worden gehoord, maar kennelijk geen verweer kunnen voeren. Bovendien wordt de Vereniging van Eigenaren als zodanig niet gehoord, terwijl die onmiskenbaar een belanghebbende is in de zin van de *Algemene wet bestuursrecht* bij een besluit van Burgemeester en Wethouders als bedoeld in het eerste lid van artikel 12b tot toepassing van het daar geformuleerde criterium. Maar zelfs indien het derde lid van artikel 140a BW ook zou bepalen dat de Vereniging moet worden opgeroepen, staat dat in de visie van deze leden een gang naar de bestuursrechter niet in de weg.

3.

Dat is temeer het geval, omdat het tweede lid B&W ontslaat van de verplichting om machtiging te vragen tot bijeenroepen van een Vergadering van Eigenaars teneinde daar tot besluitvorming te komen over een onderhoudsplan, indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat opeenoepelen van zo'n vergadering er niet toe zal leiden dat de Vereniging van Eigenaars eigener beweging een onderhoudsplan opstelt of laat opstellen. In die situatie komt het in het geheel niet tot een toetsing door de kantonrechter in het kader van artikel 5:127a BW. In die situatie zal dus zeker de weg naar de bestuursrechter open moeten staan. Gaarne vernemen de genoemde leden het commentaar van de bewindslieden op het bovenstaande.

4.

Denkbaar is, dat ook hypothecaire financiers belang hebben bij uitoefening van het stemrecht in de Vereniging van Eigenaren. Is het de ministers bekend of hypothecaire financiers in hun voorwaarden bedingen om met volmacht op te treden tijdens vergaderingen van appartementseigenaars? Zou het niet zinvol zijn om hypotheekhouders als belanghebbenden te informeren over toepassing van artikel 5:127a BW of een aanschrijving krachtens de *Woningwet*? Enerzijds brengt dat het risico met zich mee, dat een hypothecaire financier daarin aanleiding ziet om het krediet op te zeggen, anderzijds kan de hypothecaire financier medewerking afdwingen aan het opstellen van het onderhoudsplan en het vormen van de daarvoor benodigde reserve met het oog op de instandhouding van de waarde van het onderpand. In een situatie waarbij het onderhavige wetsvoorstel zou worden toegepast zal het immers vaak zo zijn, dat de hypothecaire financier geen belang heeft bij opzegging van het krediet, maar wel bij het opknappen van het gebouw. Om die reden zou een hypothecaire financier ook kunnen worden aangemerkt als een belanghebbende die zich tot de Kantonrechter zou moeten kunnen wenden om afdoende onderhoud van het gebouw te bewerkstelligen.

5.

Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op de gemaakte opmerkingen omtrent de hypothecaire financier.

6.

Volgens het voorgestelde art. 12d Woningwet kan het bevoegd gezag de VvE verplichten tot het opstellen van een onderhoudsplan wanneer het appartementengebouw «is gelegen in een gebied waarin de leefbaarheid onder druk staat». Deze formulering ontbreekt bij de voorgestelde wetsbepalingen tot wijziging van titel 5:9 BW. Betekent dit, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, dat de gemeente, ongeacht de locatie waar het

desbetreffende appartementencomplex is gelegen, de kantonrechter om machtiging kan vragen?

7.

Betekent dit tevens dat de gemeente de VvE van een appartementencomplex dat niet is gelegen in een gebied waarvan de leefbaarheid onder druk staat niet een onderhoudsplan kan opleggen volgens art. 12d Woningwet van het wetsvoorstel?

8.

Wanneer vervolgens die VvE besluit geen onderhoud te plegen, komt dan weer de aanschrijving van art. 14a en art. 15 Woningwet in beeld? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de commissies zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Meindertsma

De griffier van beide commissies,
Kim van Dooren