

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 januari 2010

1. Inleiding

Met erkentelijkheid heb ik kennis genomen van de brede steun die het wetsvoorstel geniet bij de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA en de SP. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de gemeenten een grotere rol te geven bij het aanzetten tot onderhoud door verenigingen van eigenaars, zowel via privaatrechtelijke als publiekrechtelijke regels, opdat verval en verloedering van appartementencomplexen wordt voorkomen. In deze nota zal ik, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (hierna: de minister voor WWI), ingaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties.

Gelijktijdig met deze nota is een nota van wijziging ingediend. Deze nota van wijziging houdt wat betreft de voorgestelde wijziging van artikel 5:127a lid 2 van het BW verband met de in het verslag gestelde vragen. Daarnaast bevat de nota van wijziging een aantal wettechnische wijzigingen en wordt de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel gewijzigd.

2. Algemeen

De leden van de SP-fractie delen de zorg van de regering over het achterstallig onderhoud van met name oudere en goedkopere appartementen, waardoor wijken met veel van deze koopappartementen in een neerwaartse spiraal kunnen terechtkomen. Deze leden vragen om een analyse van de oorzaak van dit probleem, in die zin dat in de memorie van toelichting niet als oorzaak wordt genoemd de geringe financiële draagkracht van sommige appartementseigenaren, die daardoor het onderhoud niet kunnen betalen. Daarmee hangt volgens deze leden samen de vraag of deze problematiek is vergroot door het overheidsbeleid in de afgelopen periode, dat was gericht op het vergroten van het eigenwoningbezit, ook bij huishoudens met lage inkomens. Deze leden dringen daarom aan op gericht onderzoek naar de woonlasten en daarmee samenhangende onderhoudsproblematiek aan de onderkant van de koopsector.

In de memorie van toelichting komt het gebrek aan financiële draagkracht als factor voor het ontstaan van achterstallig onderhoud inderdaad niet expliciet aan bod. In het onderzoeksrapport van Companen dat mede ten

grondslag ligt aan het wetsvoorstel – «Onderzoek functioneren VvE's» d.d. 28 juni 2007 – welk rapport als bijlage is gevoegd bij de op pagina 1 van de memorie van toelichting genoemde brief van de minister voor WWI van 15 november 2007 (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 8) – is dit aspect echter wel in de beschouwingen betrokken. Uit de constatering op pagina 13 van dit rapport is op te maken dat de problematiek van achterstallig onderhoud bij koopappartementen en niet actieve verenigingen van eigenaars vooral speelt in de steden Den Haag en Rotterdam, in het bijzonder bij goedkope appartementen, die verhoudingsgewijs veel worden bewoond door starters en autochtonen met een bescheiden inkomen.

Bij brief van 19 juni 2008 is de minister voor WWI nader ingegaan op de problematiek van achterstallig onderhoud bij de particuliere woningvoorraad (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 71). Wat betreft verkochte huurwoningen is ter zake aanvullend onderzoek uitgevoerd, waarvan het rapport «Van huur naar koopwoning; Effecten van verkoop van huurwoningen» d.d. april 2008 van RIGO Research en Advies B.V. de weerslag vormt. De alarmerende berichten over verloedering werden daarin niet bevestigd. In de enkele gevallen dat de kwaliteit van de woning als slecht tot zeer slecht werd beoordeeld, bleek een tekort aan geld voor onderhoud vaak de oorzaak. Ook werd als oorzaak een onvoldoende functionerende vereniging van eigenaars genoemd.

Het wetsvoorstel beoogt middelen te bieden om laatstgenoemde – instrumentele – oorzaak weg te nemen. Met betrekking tot de geringe financiële draagkracht van appartementseigenaars zijn en worden andere maatregelen genomen. Op rijksniveau kan in dat verband onder meer worden gewezen op de sinds 2008 krachtens artikel 5:126 BW geldende verplichting voor een vereniging van eigenaars om een reservefonds aan te houden, alsmede op diverse stimuleringsmaatregelen zoals de Tijdelijke subsidieregeling maatwerkadviezen voor woningen, de verlaging van het BTW-tarief voor arbeid en (in beperkte mate) materialen voor vloer-, dak- en gevelisolatie, de Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas en de garantstelling door het Rijk bij het zogeheten energiebesparingskrediet. Ook op gemeentelijk niveau komen met betrekking tot het onderhoud van particuliere woningen diverse vormen van financiële ondersteuning voor, zoals het verstrekken van subsidies of het faciliteren van het afsluiten van een lening tegen een lage rente.

In hoeverre de problematiek van appartementseigenaren die het onderhoud niet kunnen betalen door het overheidsbeleid met betrekking tot het vergroten van eigenwoningbezit is vergroot, kan niet worden gekwantificeerd. Het WoON 2009 onderzoek, een in diverse modules opgedeeld onderzoek met een doorlooptijd van drie jaar van het ministerie van VROM om woonwensen en woonomstandigheden in kaart te brengen, zal over het verband tussen de onderhoudsproblematiek en de inkomenspositie naar verwachting nader inzicht kunnen bieden. De eerste uitkomsten daarvan zullen zoals het zich nu laat aanzien in het voorjaar van 2010 naar buiten worden gebracht via een zogeheten kernpublicatie. Hierin zal onder meer een beeld worden geschetst van de woonlasten, waaronder die van de laagste inkomensgroepen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een wettelijke minimumomvang voor een vereniging van eigenaars, waar beneden een vereniging van eigenaars zich verplicht zou moeten aansluiten bij een koepelvereniging van eigenaars dan wel het beheer zou moeten uitbesteden aan een professionele beheerder.

Een appartementencomplex is opgebouwd uit appartementen voor privé-gebruik en gemeenschappelijke ruimtes en voorzieningen waarvan alle appartementseigenaren gebruik kunnen maken c.q. profiteren, zoals het trappenhuis, een lift, dakbedekking, buitenmuren en kozijnen. Voor het gebruik van die gemeenschappelijke delen zullen de appartementseige-

naren afspraken moeten maken over het beheer daarvan (artikel 5:126 BW). Die afspraken worden gemaakt in het verband van de vereniging van eigenaars op basis van het reglement en de statuten van de vereniging (artikel 5:112 BW). Voor een wettelijke minimumomvang van zo'n vereniging waar beneden de vereniging zich verplicht zou moeten aansluiten bij een koepelorganisatie is niet gekozen omdat het beheer over de gemeenschap in veel, ook kleine, verenigingen van eigenaars goed verloopt. Een algemene minimumeis verdraagt zich niet goed met het gegeven dat de problemen met kleine verenigingen van eigenaars zich concentreren in, en daarmee voor een belangrijk deel beperken tot, de oude stadswijken van de grote steden.

Het verplicht moeten aansluiten bij een koepelvereniging zou de goedlopende verenigingen van eigenaars beperken in de mogelijkheid om het beheer naar eigen inzicht uit te voeren. Een vereniging kan in dat verband zelf de keuze maken zich aan te sluiten bij een koepelvereniging. De mogelijkheid om als vereniging van eigenaars samen te werken met andere verenigingen van eigenaars kan door een reglementwijziging totstandkomen. Een vereniging kan bepalen dat aan een appartementsrecht het lidmaatschap van een koepelorganisatie verbonden is (artikel 5:112 lid 3 BW). Een regel die een vereniging van eigenaars verplicht om het beheer uit te besteden aan een professionele partij, leidt ertoe dat de overheid die vereniging verplicht kosten te maken bovenop de bijdrage die de leden van de vereniging reeds voldoen.

Daarnaast moet worden voorkomen dat verenigingen van eigenaars in een dwangpositie terechtkomen, doordat professionele beheerders de prijs voor hun diensten eenzijdig kunnen bepalen. Dat zou niet wenselijk zijn. Een vereniging kan op grond van het bestaande recht zelf voor een professionele beheerder kiezen omdat zij de voordelen van het uitbesteden van het beheer vindt opwegen tegen de kosten.

In plaats van een verplichting tot het aansluiten bij een koepelvereniging of verplicht professioneel beheer is ervoor gekozen om de gemeente een faciliterende rol te geven bij het activeren van verenigingen van eigenaars. In het geval dat de gemeente op basis van een rechterlijke machtiging voorstellen doet in een vergadering van eigenaars, kan de gemeente de leden wijzen op de voor- en nadelen van koepelverenigingen en professionele beheerders. Deze opzet laat de besluitvorming over het onderhoud, de bijdrage aan het reservefonds en de wijze waarop het beheer wordt vormgegeven over aan de appartementseigenaars. Deze vrijheid van de vereniging van eigenaars om over het onderhoud, kosten en beheer zelf te beslissen eindigt echter als er door de slechte staat van het appartementencomplex gevaar dreigt voor de gezondheid of veiligheid. De gemeente kan in dat geval, indien artikel 1a, eerste lid, dan wel 1b, tweede lid, van de Woningwet wordt overtreden bestuursrechtelijke maatregelen nemen, in de vorm van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Ook kan de gemeente, binnen het kader dat het bij het wetsvoorstel voorgestelde artikel 12d van de Woningwet daarvoor biedt, een vereniging van eigenaars verplichten om een onderhoudsplan op te stellen.

De leden van de SP-fractie concluderen dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op koopappartementen, waar de vereniging van eigenaars wettelijk is voorgeschreven. Voor laagbouwoningen bestaat die verplichting niet, maar dat betekent niet, aldus deze leden, dat daar geen sprake kan zijn van achterstallig onderhoud. Daarbij wijzen deze leden erop dat de grootste kwaliteitsproblemen zich niet voordoen aan de onderkant van de huurmarkt, maar aan de onderkant van de koopmarkt. Gelet hierop zijn deze leden van mening dat het goed is als in gebieden waar het eigenwoningbezit onder huiseigenaren met een lager dan modaal inkomen aanzienlijk is, deze huiseigenaren gestimuleerd zouden worden vrijwillig lid te worden van een vereniging van eigenaren, waarbij

een regionale woningcorporatie een ondersteunende rol zou kunnen hebben. Deze leden vragen hoe de regering tegen deze problematiek aankijkt.

Zoals opgemerkt op pagina 4 van de eerdergenoemde brief van de minister voor WWI van 19 juni 2008, is het onderhoud van een eengezinswoning primair een taak van de woningeigenaar zelf. Deze eigenaar is voor het nemen van besluiten over het onderhoud niet afhankelijk van anderen. Bij een vereniging van eigenaars is dit wel het geval. Om die reden kan het wenselijk zijn dat de besluitvorming in een vereniging van eigenaars door de gemeente wordt gefaciliteerd. Voor zover zich in bepaalde buurten of wijken structurele problemen in de particuliere voorraad eengezinswoningen voordoen, kunnen gemeenten hiervoor beleid formuleren. Dit beleid kan naast zaken als voorlichting en advies het verstrekken van subsidies en andere financiële stimuleringsmaatregelen omvatten, alsmede het bieden van procesmatige ondersteuning, bijvoorbeeld bij het (op vrijwillige basis) oprichten van een buurtvereniging van eigenaars (BVE-en), zoals ook door de leden van de SP-fractie genoemd. Ook een corporatie kan hierbij een rol hebben. Het blijft echter een zaak van lokaal maatwerk.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of de onlangs aangekondigde afschaffing van de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW) louter een bezuinigingsmaatregel betreft, of dat er een relatie is met een doorbrekend besef dat risico's verbonden zijn aan eigenwoningbezit onder huishoudens met een laag inkomen. Daarbij lijkt het deze leden overigens niet logisch en ook niet redelijk dat de huishoudens die door de afschaffing van de BEW weer op zoek moeten naar een sociale huurwoning, geconfronteerd worden met oplopende wachtlijsten.

De voorgenomen afschaffing van de BEW betreft inderdaad uitsluitend een bezuinigingsmaatregel. Er zijn alternatieven beschikbaar voor de BEW, zoals startersleningen van gemeenten en verschillende verkoopvarianten, die door corporaties worden gehanteerd bij de verkoop van huurwoningen. De bezuiniging op de BEW houdt geen verband met het door de SP-fractie veronderstelde risicobesef. De BEW zorgt voor meerjarige financiële ondersteuning mits voldaan wordt aan de voorwaarden. De huidige gebruikers van de BEW zullen daarvan gebruik kunnen blijven maken. Zij hoeven dus niet op zoek naar een sociale huurwoning. Aan de voorgenomen afschaffing van de BEW zal vorm worden gegeven door nieuwe aanvragen uit te sluiten. De BEW maakt onderdeel uit van de heroverweging wonen.

De leden van de SP-fractie merken op dat een praktijkprobleem bij veel verenigingen van eigenaars is dat een grote belegger een groot aantal appartementen in een complex bezit, die een meerderheid vertegenwoordigt in de vergadering van eigenaars waardoor hij noodzakelijk onderhoud of investeringen kan tegenhouden. De fractie vraagt wat de mogelijkheden zijn voor goedwillende eigenaren om medewerking van een belegger af te dwingen en als die mogelijkheid er niet is, of het wetsvoorstel benut moet worden om daarvoor iets te regelen.

In de gemeente Rotterdam is in een enkel geval een probleem geconstateerd tussen een belegger en overige eigenaars. Het gaat hier om een incident. In zulke gevallen kan de vereniging van eigenaars, via de serviceorganisatie VvE-010 die vereniging van eigenaars helpt bij het uitvoeren van de wettelijke taken, ondersteuning krijgen. Het tegenhouden van noodzakelijk onderhoud zal in de regel leiden tot verval van een appartementencomplex en daarmee tot een waardedaling van de appartementen. Daarmee zullen appartamenteigenaars niet zijn gebaat, ook niet de appartementseigenaar-belegger. Het ligt dus niet in de lijn der verwachting dat beleggers het onderhoud in zo vergaande mate zullen tegenhouden.

De gemeente kan op grond van de voorgestelde regels in het Burgerlijk Wetboek het maken van afspraken door de vergadering van eigenaars bevorderen. Dat vereist dan dat een meerderheid van de vergadering van eigenaars wordt overtuigd om het noodzakelijk onderhoud uit te voeren, mede in hun eigen belang. In het geval dat een meerderheid niet bereid is om te investeren in noodzakelijk onderhoud zou een appartementencomplex in verval kunnen raken. Op dat moment is het gerechtvaardigd dat publiekrechtelijk wordt ingegrepen.

Een minderheid in de vereniging zal als een grote belegger weigert mee te werken aan onderhoud en er schade ontstaat en ook aan de overige vereisten voor onrechtmatige daad is voldaan, op grond van onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) kunnen optreden tegen de belegger.

3. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn het nadrukkelijk eens met de extra eis dat het moet gaan om een gebouw dat is gelegen in een gebied waarin de leefbaarheid naar het oordeel van burgemeester en wethouders onder druk staat. Deze leden zijn van mening dat wat hieronder precies wordt verstaan in de memorie van toelichting voldoende is toegelicht. Deze leden hebben gevraagd of de regering bereid is dit punt in het overleg met de gemeenten nog eens nadrukkelijk aan de orde te stellen.

Het hier bedoelde onderdeel van het wetsvoorstel zal in de reguliere overleggen met de gemeenten aan de orde worden gesteld. Daarnaast zullen uiteraard ook in het kader van de voorlichting, op het moment dat het wetsvoorstel is aangenomen, de mogelijkheden aan de orde worden gesteld die het wetsvoorstel biedt, met inbegrip van de daarbij geldende randvoorwaarden.

De leden van de CDA-fractie dringen er bij de regering op aan een horizonbepaling op te nemen en hiervoor een termijn van drie jaar op te nemen.

Het opnemen van een dergelijke bepaling ligt voor de hand ingeval de verwachting is dat na een bepaalde periode het probleem dat de wettelijke regeling beoogt op te lossen, is verholpen. Het probleem in dit geval is dat appartementencomplexen in verval raken doordat het noodzakelijke onderhoud aan de gemeenschappelijke delen niet plaatsvindt. Het wetsvoorstel beoogt de gemeente een rol te geven in het bevorderen van besluitvorming over onderhoud door verenigingen van eigenaars. Zo kan de gemeente in de vergadering van eigenaars voorstellen doen over het beheer en onderhoud van het appartementencomplex en over de bijdrage van de leden aan het reservefonds.

Het probleem dat er verenigingen van eigenaars zijn die besluitvorming over noodzakelijk onderhoud achterwege laten, zal zich naar verwachting ook drie jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog kunnen voordoen. Zo kan zich de situatie voordoen dat een vereniging van eigenaars in de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de wet actief is, maar door een wisseling van eigenaars een slapend bestaan gaat leiden. Dan zal mogelijk alsnog een rol voor de gemeente zijn weggelegd. Het wetsvoorstel zal een blijvend positief effect kunnen hebben in het activeren van verenigingen van eigenaars.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de in het reservefonds van de vereniging van eigenaars gestorte bedragen onder de garantie van de overheid vallen bij het omvallen van banken. Niet ik, maar de Nederlandsche Bank moet in concrete gevallen het besluit nemen of een aanvraag voor een vergoeding in aanmerking komt. Banken met hun zetel in Nederland en een vergunning van de Nederlandsche bank vallen onder het depositogarantiestelsel. Dit stelsel garandeert een bedrag van € 100 000 per persoon per instelling. Geld dat op een rekening bij een dergelijke bank staat, valt in beginsel onder het depositogarantiestelsel. De rekening

van een vereniging van eigenaars is een rekening die op naam van de vereniging ten behoeve van de vereniging zelf wordt gehouden. Anders gezegd: de vereniging is een rechtspersoon die zelf rechthebbende jegens de bank is. De leden zijn zelf geen rechthebbende jegens de bank waarbij de vereniging de rekening houdt. De rekening van een vereniging van eigenaars is dus geen derdenrekening. Voor de rekening van een vereniging van eigenaars geldt dat een vereniging als geheel eenmaal is gedekt door het depositogarantiestelsel, en dus niet dat de leden ieder een aanspraak hebben ingevolge het depositogarantiestelsel.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over het verkopen van woningen door woningcorporaties met veel achterstallig onderhoud. Deze leden krijgen signalen dat woningcorporaties juist de slechte woningen verkopen en de goede woningen in de verhuur houden. Om die reden zijn deze leden van mening dat woningcorporaties bij verkoop een onderhoudsgarantie dienen te geven. Daarnaast achten deze leden een gedragslijn rondom de verkoop van corporatiewoningen belangrijk. Woningcorporaties moeten worden gestimuleerd niet alleen de slechte woningen uit het bezit te verkopen. Deze leden hebben om een reactie van de regering hierop gevraagd.

Zoals opgemerkt in de brief van de minister voor WWI van 9 juli 2009 (Kamerstukken II 2008–2009, 28 325, nr. 110, pag. 4), zijn er tot dusver geen concrete signalen aangetroffen dat er bij verkoop van huurwoningen door corporaties zich ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de woningen problemen voordoen, behoudens een enkel incident. Er wordt daarom geen aanleiding gezien om bij Aedes te pleiten voor een formele gedragscode op dit punt. Mochten zich in de toekomst problemen rond de verkoop van huurwoningen door corporaties voordoen, dan zal dit uiteraard opnieuw worden bezien.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er verder op dat in de brief van de minister voor WWI van mei 2008 een nieuw onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad wordt aangekondigd. Deze leden vernemen graag of dit onderzoek al is gestart en wanneer de resultaten daarvan bekend zijn.

Op pagina 3 van de eerdergenoemde brief van de minister voor WWI van 19 juni 2008 is aan de orde gesteld dat de voorbereidingen van een nieuw onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad gaande waren. Aangenomen wordt dat de leden van de PvdA-fractie met hun vraag hierop doelen. Het betreft hier het WoON 2009 onderzoek waarop bij de beantwoording van de vragen van de SP-fractie in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan. De eerste uitkomsten van dat onderzoek zullen zoals het zich nu laat aanzien in het voorjaar van 2010 naar buiten worden gebracht via een zogeheten kernpublicatie.

De leden van de SP-fractie vragen of er een raming is gemaakt van de hoeveelheid werk die gemeenten moeten verzetten als ze deze zaak serieus ter hand willen nemen, of er een inschatting is gemaakt van de bijbehorende kosten en of er een bijdrage komt van het Rijk ter bestrijding van deze kosten.

Dit wetsvoorstel beoogt verloedering van appartementencomplexen te voorkomen doordat de gemeente in een vroegtijdig stadium de vergadering van eigenaars kan stimuleren om te komen tot planmatig onderhoud van hun pand. Hiermee wordt niet alleen voorkomen dat de kwaliteit van de woningen achteruit gaat maar wordt ook bespaard op toekomstig overheidsingrijpen. De kosten van een gemeentelijke interventie worden naar voren gehaald doordat de gemeente, in plaats van op grond van de Woningwet, op grond van het Burgerlijk Wetboek in een eerder stadium met minder vergaande maatregelen optreedt. De gemeenten Rotterdam en Den Haag schatten in dat door het gebruik van de instrumenten die het

wetsvoorstel biedt op langere termijn geld wordt bespaard door kwaliteitsbehoud van woningen.

Als uitgangspunt van dit wetsvoorstel en het gemeentelijk beleid geldt bovendien dat de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de woning wordt neergelegd waar die hoort: bij de eigenaar. De verwachting van gemeenten is dat invoering van dit wetsvoorstel uiteindelijk zal leiden tot minder werk voor de gemeente bij het op peil houden van de kwaliteit van appartementencomplexen. Een bijdrage van het Rijk in de kosten op de korte termijn is niet voorzien.

De leden van de SP-fractie wijzen verder op de bepaling in het wetsvoorstel op grond waarvan het onderhoudsplan elke vijf jaar door een deskundige moet worden herzien. Deze leden vragen zich af welke kosten daarmee gepaard gaan. Verder vragen zij zich af of er vormvereisten aan het plan worden gesteld, of dat dit vrij is, en of de deskundigheid van de opsteller van het onderhoudsplan moet worden aangetoond door middel van opleidingsvereisten of certificering. Tevens vragen deze leden in dit verband of een onderhoudsplan in alle gevallen nodig is, of dat in sommige gevallen volstaan zou kunnen worden met een reservefonds waarbij voldoende middelen worden gereserveerd voor groot onderhoud. De kosten om elke vijf jaar een actualisatie van een bestaand onderhoudsplan te laten maken zijn afhankelijk van de omvang en complexiteit van het betreffende pand. Als indicatie van de kosten voor actualisatie kan worden gedacht aan circa € 75,- per appartement.

Aan het op te stellen onderhoudsplan worden in het voorgestelde artikel 12d van de Woningwet, zoals opgenomen in artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel geen vormvereisten gesteld. Wel bevat artikel 12d, derde lid, voornoemd, een aantal eisen met betrekking tot de inhoud van het plan, waaraan ten minste dient te worden voldaan. Bij het formuleren van deze eisen is aansluiting gezocht bij de eisen die in artikel 10, tweede lid, van het nieuwe modelreglement bij splitsing in appartementsrechten van 17 januari 2006 aan het onderhoudsplan zijn gesteld.

De in artikel 12d, eerste lid, van de Woningwet voorgeschreven deskundigheid van de opsteller van het onderhoudsplan hoeft niet te worden aangetoond door middel van opleidingsvereisten of certificering. Een persoon of instantie kan deskundig worden verondersteld, indien het opstellen van een onderhoudsplan behoort tot de werkzaamheden die de desbetreffende persoon of instantie beroepsmatig pleegt te verrichten. Het is aan een vereniging van eigenaars die een persoon of instantie voor het opstellen van een onderhoudsplan in de arm wil nemen om zich hiervan te vergewissen.

Op het moment dat ten aanzien van een vereniging van eigenaars wordt voldaan aan de eisen om tot toepassing van artikel 12d van de Woningwet over te gaan, is de desbetreffende vereniging reeds in gebreke gebleven om na ingrijpen van de gemeente op basis van artikel 5:127a BW, zoals voorgesteld bij het wetsvoorstel, zelf een onderhoudsplan op te stellen. Voor ingrijpen op basis van artikel 5:127a BW is vereist dat sprake is van een ernstige dreiging dat op afzienbare termijn niet wordt voldaan aan de eisen van artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet. Onder deze omstandigheden is, mede met het oog op het voorkomen van het ontstaan van nieuwe onderhoudsgebreken, het afdwingen van het opstellen van een onderhoudsplan gerechtvaardigd en kan niet met de enkele aanwezigheid van een reservefonds van een bepaalde omvang worden volstaan. De eis dat een onderhoudsplan moet worden opgesteld dient tevens in samenhang te worden gelezen met artikel 13 van de Woningwet, zoals te wijzigen bij het wetsvoorstel, op grond waarvan burgemeester en wethouders het treffen van voorzieningen die zijn opgenomen in een onderhoudsplan als hier bedoeld en die niet binnen de daarvoor in het plan gestelde termijn zijn uitgevoerd, kunnen afdwingen,

mits binnen de voor de toepassing van dat artikel gestelde bandbreedte wat betreft het niveau van de voorzieningen wordt gebleven.

De leden van de SP-fractie constateren vervolgens dat het wetsvoorstel op dit moment alleen regels bevat om misstanden te kunnen aanpakken. Zij zijn van mening dat de regering ook goed gedrag zou moeten belonen. Collectieve woningverbetering, bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen, zou volgens deze leden door de overheid gestimuleerd moeten worden. Zij hebben in dat verband gewezen op subsidie of fiscale aftrek voor projecten met een minimaal percentage deelnemers. Deze leden vragen of de regering bereid is om deze strategie uit te werken. In veel gevallen zal de markt, in de vorm van een kwantumkorting, zelf reeds voordelen bieden op het moment dat grotere groepen huiseigenaren gezamenlijk, met het oog op het onderhoud van hun woningen, eenzelfde product of dienst van een derde willen afnemen. Er wordt geen aanleiding gezien dit gegeven ook in een subsidie- of fiscale maatregel nader uit te werken vanwege de complicaties op het vlak van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid die een dergelijke regeling met zich brengt.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de stelling dat de voorgestelde bevoegdheid ingevolge artikel 5:127a BW, waarmee gemeenten een machtiging kunnen vragen aan de kantonrechter om zich in de vergadering van eigenaren te mengen, in feite een inmenging in de aangelegenheden van de vereniging is.

De vrijheid van vereniging (de artikelen 8 Grondwet en 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) houdt in dat burgers in vrijheid een vereniging kunnen oprichten, lid kunnen worden van een vereniging en hun lidmaatschap weer kunnen opzeggen. Op deze vrijheid wordt geen inbreuk gemaakt door artikel 5:127a BW. Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid om besluitvorming door de vereniging van eigenaars te faciliteren. De gemeente kan de vergadering slechts bijeenroepen als er duidelijke signalen zijn dat het onderhoud aan een appartementencomplex ernstig te wensen overlaat en er een schending van de Woningwet dreigt. Bij een verzoek om een machtiging van de gemeente zal de rechter vervolgens een afweging maken of er sprake is van een dergelijk dreigende schending. Als de rechter oordeelt dat daarvan sprake is, vindt het bijeenroepen van de vergadering van eigenaars door de gemeente plaats op basis van het door de vereniging zelf opgestelde reglement of de statuten. De eigenaars zijn niet verplicht om de vergadering bij te wonen. Ook de besluitvorming over het beheer en het onderhoud, de bijdragen aan het reservefonds en de samenstelling van het bestuur blijft voorbehouden aan de eigenaars. Dat is in overeenstemming met de vrijheid van vereniging.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt als eigenaren wel een bijdrage aan het reservefonds zouden willen leveren maar daar financieel niet toe in staat zijn. Ook stellen zij de vraag of het te verwachten is dat gemeenten een financiële bijdrage zullen leveren. Besluiten over de hoogte en frequentie van betalingen voor het reservefonds worden door de vereniging genomen. Een meerderheid van de leden van een vereniging dient in te stemmen met de wijze waarop zij geld opzij wenst te zetten voor toekomstig onderhoud van haar eigendom (artikel 5:126 BW). Van geval tot geval zal de wijze waarop het reservefonds wordt gevuld op basis van interne afspraken kunnen worden vastgesteld. Wanneer een eigenaar niet tijdig betaalt, heeft de vereniging van eigenaars een vordering op hem. Het reglement of de statuten kunnen bepalen dat er in zo'n geval incassomaatregelen worden getroffen. Ook is het aan de vereniging om te beslissen of er een betalingsregeling wordt getroffen.

Het huidige beleid van de gemeenten voor het stimuleren van woningonderhoud voorziet in bepaalde gevallen in financiële faciliteiten die mede mogelijk zijn gemaakt door bijdragen van het Rijk, onder andere in het kader van het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing. Overigens is en blijft een eigenaar zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van zijn woning aangezien het reservefonds een private aangelegenheid van de vereniging is. Wel kan de gemeente nadat zij een machtiging hiertoe heeft gekregen, in de vergadering van de vereniging voorstellen doen over de hoogte en de frequentie van de bijdragen van de leden aan het reservefonds.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat ingevolge de voorgestelde artikelen tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek de gemeente een machtiging van de kantonrechter behoeft alvorens zij gebruik kan maken van de daar genoemde bevoegdheden. Deze leden vragen zich echter af wat er gebeurt als de gemeente geen machtiging van de kantonrechter krijgt. Deze leden willen weten welke mogelijkheden de gemeente dan heeft en of de gemeente dan gebruik maakt van de bevoegdheden ingevolge de Woningwet.

De gemeente kan alleen handelen op basis van een machtiging omdat daarmee wordt gewaarborgd dat zij zich niet onnodig in de private aangelegenheden van een vereniging van eigenaars mengt. De rechter zal geen machtiging verlenen aan de gemeente als niet voldaan is aan de vereiste meerderheid van stemmen in de vereniging van eigenaars in geval van een beroep op artikel 5:121 lid 4 BW of artikel 5:140a BW. Ook kan de rechter een machtiging weigeren als hij van oordeel is dat bij een beroep op artikel 5:127a BW geen sprake is van een ernstige dreiging van het ontstaan van een met artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet strijdige situatie. In deze gevallen heeft de gemeente geen mogelijkheid preventief te handelen op grond van het Burgerlijk Wetboek. Als de rechter geen machtiging verstrekt om toepassing te geven aan artikel 5:127a BW is daarmee toepassing van het voorgestelde artikel 12d van de Woningwet, op basis waarvan een onderhoudsplan kan worden afdgedwongen, in beginsel ook uitgesloten. Voor handhavend optreden op basis van de Woningwet is in geval van onderhoudsgebreken alleen plaats indien er sprake is van een daadwerkelijke schending van artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet. Ook kunnen voorzieningen worden afdgedwongen op basis van artikel 13 van de Woningwet, mits binnen de daarvoor in het artikel voorgestelde bandbreedte wordt gebleven, te weten voorzieningen die leiden tot een niveau dat hoger is dan het niveau van de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003, maar niet hoger dan het niveau van de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003.

De leden van de VVD-fractie wijzen er verder op dat ingevolge het voorgestelde artikel 5:140a BW een gemeente ook machtiging kan vragen voor aanpassing van het reglement van de vereniging. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe de gang van zaken is als de rechter de machtiging heeft verstrekt. Hoe komt dan daadwerkelijk de wijziging van het reglement tot stand? Mutatis mutandis hebben zij dezelfde vraag bij het voorgestelde artikel 5:121 lid 4 BW.

Artikel 5:140a BW is van toepassing in geval aan een vergadering van eigenaars een wijziging van het reglement is voorgesteld, maar niet alle appartementseigenaren zich hebben verklaard dan wel zonder redelijke grond hebben geweigerd hun medewerking of toestemming te verlenen aan die wijziging. Ondanks dat een meerderheid van de leden van de vergadering van eigenaars zich voor die wijziging heeft uitgesproken, kan de vereniging daarover geen besluit nemen aangezien medewerking van alle appartementseigenaren is vereist. In dat geval kan de gemeente in plaats van de leden van de vereniging een verzoek indienen bij de rechter

voor een machtiging. De uitspraak van de rechter over het verzoek tot machtiging geldt als vervanging van de instemming van de weigerachtige leden voor de beoogde wijziging. Op basis van die machtiging, waarvoor dus niet de leden van de vereniging maar de gemeente een verzoek bij de rechter heeft ingediend, kan de reeds voorgestelde wijziging alsnog tot stand komen.

Voor artikel 5:121 lid 4 BW geldt dat de gemeente om een machtiging kan verzoeken wanneer medewerking aan beheer of onderhoud door leden van een vereniging van eigenaars ten onrechte wordt geweigerd of zij hun mening niet kenbaar maken en er sprake is van een schending van de Woningwet of een ernstige dreiging van het ontstaan van een zodanige situatie. De medewerking of toestemming van die leden wordt dan vervangen door de machtiging van de rechter. Op basis van die machtiging kunnen in de vergadering van eigenaars vervolgens over het beheer en het noodzakelijke onderhoud besluiten worden genomen.

4. Artikelen

De leden van de CDA-fractie willen graag nadere uitleg over de zin «de op deze wijze gedane oproeping is rechtsgeldig, ook indien mocht blijken dat de machtiging ten onrechte was verleend» in artikel 5:127a lid 2 BW. Een vergelijkbare vraag is gesteld ten aanzien van lid 3.

Een gemeente kan na het verkrijgen van een rechterlijke machtiging op de voet van artikel 5:127a BW de leden van een vereniging van eigenaars oproepen voor een vergadering van eigenaars. Deze oproeping geschiedt overeenkomstig de daarvoor geldende regels in de statuten of het reglement van de vereniging. De appartementseigenaars kunnen vervolgens in de vergadering besluiten nemen over het gemeenschappelijk beheer. Wanneer achteraf zou blijken dat de machtiging ten onrechte was verleend, bijvoorbeeld omdat de vereniging van eigenaars inmiddels over het onderhoud heeft beslist of op het moment van het verzoekschrift van de gemeente nog niet voldaan was aan de eisen van artikel 5:127a lid 1 BW, zou de oproeping ongeldig kunnen zijn. In dat geval zouden ook de besluiten die zijn genomen in die vergadering ongeldig zijn, ook wanneer de leden van de vereniging aanwezig waren en de besluiten op de juiste wijze zijn genomen (artikel 2:15 jo. 5:124 lid 2 BW). Een en ander leidt tot rechtsonzekerheid ten aanzien van de besluiten van de vereniging van eigenaars. Daarom is in het tweede lid bepaald dat de oproeping altijd rechtsgeldig is wanneer deze op basis van een rechterlijke machtiging heeft plaatsgevonden.

In onderdeel A van de nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 5:127a lid 2 BW te wijzigen. In tegenstelling tot artikel 2:111 lid 1 BW, waarop artikel 5:127a lid 2 BW is geïnspireerd, stelt de rechter de vorm en de termijn voor oproeping van de leden van de vergadering niet vast. Om verwarring over de wijze van oproeping te voorkomen, wordt voorgesteld om expliciet vast te leggen dat die oproeping volgens het reglement of de statuten van de vereniging van eigenaars geschiedt. Indien het reglement of de statuten bij de oproeping niet zijn nageleefd – bijvoorbeeld de juiste oproepingstermijn is niet in acht genomen of nieuwe agendapunten zijn te kort van tevoren aangekondigd – zullen de leden van de vereniging een op de vergadering genomen besluit op die grond in rechte kunnen aanvechten.

In het derde lid wordt voorgesteld dat tegen de beschikking van de rechter om een machtiging te verlenen geen voorzieningen zijn toegelaten. Indien in hoger beroep of cassatie de machtiging van de rechter zou kunnen worden vernietigd, zou de situatie ontstaan dat de rechtsbasis gaat ontbreken voor de besluiten van de vereniging die zijn genomen in de vergadering die op basis van die machtiging heeft plaatsgevonden. Cassatie in het belang der wet tegen de door de rechter verleende machtiging kan wel worden ingesteld. Deze vorm van cassatie ziet op de controle

van de juiste rechtstoepassing in een concreet geval en in de vorming van nieuw recht. Mocht de Hoge Raad de machtiging als gevolg van cassatie in het belang der wet vernietigen, dan blijven de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand. Dit betekent dat besluiten die zijn genomen in de vergadering van eigenaars waartoe de – vernietigde – machtiging heeft geleid, overeind blijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voldoende inzicht is in de reservefondsen van de verenigingen van eigenaars en wie dit kan controleren. De leden van een vereniging van eigenaars hebben zelf inzicht in het reservefonds. Besluiten over de hoogte en frequentie van betalingen voor het reservefonds worden door hen genomen. Een meerderheid van de leden van een vereniging dient in te stemmen met de wijze waarop zij geld opzij wenst te zetten voor toekomstig onderhoud van haar eigendom. Ook de controle wordt door de vereniging zelf uitgevoerd. Een door de vereniging in te stellen kascommissie zou deze controle op zich kunnen nemen. Informatie over de omvang van het reservefonds van een vereniging is niet openbaar. De overheid heeft geen inzicht in de reservefondsen van de vereniging. Wel kan de gemeente nadat vanwege achterstallig onderhoud zij een machtiging hiertoe heeft gekregen, in de vergadering van de vereniging voorstellen doen over de hoogte en frequentie van bijdragen aan het reservefonds.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie wat de mening van de regering is ten aanzien van de situatie dat als een reservefonds leeg is, het uitvoeren van het onderhoud kwetsbaar is, ondanks de extra bevoegdheden die de gemeente in het wetsvoorstel krijgt.

De gemeenten kunnen op basis van het voorstel onderhoud door verenigingen van eigenaars stimuleren. De besluitvorming over de bijdragen aan het reservefonds is echter aan de vereniging zelf. Een vereniging van eigenaars is zelf verantwoordelijk voor haar bezit. De rechtvaardiging om als gemeente besluitvorming in de private vereniging van eigenaars te faciliteren, is om te voorkomen dat achterstallig onderhoud leidt tot een gevaarlijke en ongezonde woonomgeving. De nadruk ligt op preventief optreden van de gemeente waarmee optreden op basis van de Woningwet kan worden voorkomen.

Wanneer blijkt dat vooralsnog onvoldoende geld opzij is gezet in een reservefonds, kan de gemeente in een op haar initiatief geplande vergadering van een vereniging opmerken dat voor het onderhoud van een appartementencomplex een periodieke bijdrage in het reservefonds noodzakelijk is. Zij kan uitleg geven over de functie van het reservefonds en voorstellen doen over de hoogte en de frequentie van de bijdragen aan dat fonds. Zij kan bovendien uitleggen dat het verstandig is om tijdig gelden te reserveren en onderhoud te plegen, omdat – indien dit structureel niet zou gebeuren – de gemeente op basis van de Woningwet handhavend kan optreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het instrument voor de gemeente is om het onderhoudsplan ook daadwerkelijk uit te voeren, als er door de vereniging van eigenaars geen middelen voor zijn gereserveerd.

De aard van de onderhoudsgebreken waarop het onderhoudsplan betrekking heeft, is bepalend voor de mogelijkheden die een gemeente heeft bij het afdwingen van het uitvoeren van een onderhoudsplan voor een gebouw als bedoeld in het voorgestelde artikel 12d, eerste lid, van de Woningwet. Het treffen van voorzieningen die leiden tot een niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003 kan slechts worden afgedwongen door een optreden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom vanwege de overtreding van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet. Het treffen van

voorzieningen die leiden tot een niveau dat hoger is dan genoemde voorschriften, maar niet hoger dan het niveau van de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003, kan worden afgedwongen door een besluit van burgemeester en wethouders op basis van artikel 13 van de Woningwet, waarbij het treffen van die voorzieningen wordt verplicht. Aan een zodanig besluit kan, op basis van artikel 15 van de Woningwet eventueel gelijktijdig, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden gekoppeld.

Het treffen van voorzieningen die leiden tot een niveau dat hoger is dan de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003 kan op basis van de Woningwet niet worden afgedwongen.

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de effectiviteit van artikel 5:127a BW. Zij vragen zich af hoeveel tijd en kosten er zijn gemoeid met het verkrijgen van het mandaat van de rechter en hoe kan worden voorkomen dat deze bepaling een papieren tijger wordt.

De gemeente zal voor het verkrijgen van een machtiging een verzoekschrift indienen bij de kantonrechter. De gemeente kan alleen optreden ingeval het onderhoud van een gebouw in zodanige mate achterblijft dat een ernstige dreiging van schending van artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet bestaat. De rechter zal vaststellen of daarvan sprake is. Gegevens van de Raad voor de Rechtspraak (Jaarverslag van De Rechtspraak 2008) laten zien dat de gemiddelde doorlooptijd van een verzoekschrift tien weken bedraagt. In geval van een spoedeisend verzoekschrift is de doorlooptijd twee tot drie weken. De kosten die met het indienen van een verzoekschrift zijn gemoeid, bedragen voor een rechtspersoon € 297. Zodra de gemeente een machtiging heeft gekregen, kan zij op grond van artikel 5:127a BW een vergadering van eigenaars bijeenroepen. In die vergadering kan de gemeente voorstellen doen over onder meer het onderhoud van de gemeenschappelijke delen van het appartementencomplex, de samenstelling van het bestuur en bijdragen aan het reservefonds. De gemeenten Rotterdam en Den Haag verwachten dat als de gemeente en de rechter het proces tot het verkrijgen van de machtiging efficiënt doorlopen, de administratieve lasten tot een minimum kunnen worden beperkt. Bovendien achten zij het voorstelbaar dat als de gemeente het voornemen uitspreekt om een machtiging aan te vragen een vereniging van eigenaars uit zichzelf aan de slag gaat met het uitvoeren van onderhoud.

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen regels stelt aan de minimale omvang van de onderhoudsbijdrage. Deze leden erkennen dat de feitelijke onderhoudskosten flink kunnen variëren, maar denken dat er veel voor te zeggen is om toch een wettelijk kader te stellen, afhankelijk van de belangrijkste indicatoren om de onderhoudskosten te bepalen, te weten de WOZ-waarde, de ouderdom en het woningtype. Deze leden vragen waarom hiervoor niet is gekozen.

Voor het opnemen in de wet van een maatstaf voor de omvang van het reservefonds is geen aanleiding gezien, omdat de wenselijke omvang van het fonds te veel afhangt van de omstandigheden van het geval. De te verwachten kosten van noodzakelijk onderhoud kunnen ook binnen de door de leden van de SP-fractie genoemde indicatoren nog aanmerkelijk verschillen. Onder deze omstandigheden is het in de wet opnemen van een minimumomvang van het reservefonds niet zinvol, nog daargelaten dat in de praktijk een minimum al snel gezien wordt als «het (maximaal) te reserveren bedrag», hetgeen niet wenselijk is. Wel is voorzien in een instrument waarmee aan verenigingen van eigenaars een indicatie kan worden geboden voor de hoogte van het reservefonds. Het betreft hier de VvE-onderhoudsmeter, die toegankelijk is via de website van het ministerie van VROM.

De leden van de VVD-fractie vragen waaraan moet worden gedacht als een lid van een vereniging van eigenaars de rechtsgeldigheid van een besluit om een andere reden dan vernietiging van de machtiging in rechte ter discussie stelt.

In artikel 5:127a lid 3 BW wordt voorgesteld te bepalen dat tegen de beschikking van de rechter om een machtiging te verlenen geen voorzieningen zijn toegelaten. Een lid van de vereniging kan dus geen beroep instellen tegen de verleende machtiging maar wel tegen een ander besluit. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat voor het bijeenroepen van de vergadering niet de juiste oproepingstermijn in acht is genomen of nieuwe agendapunten te kort van tevoren zijn aangekondigd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin