

Vergaderjaar 2015–2016

34 479

Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaars (Wet verbetering functioneren verenigingen van eigenaars)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 februari 2016 en het nader rapport d.d. 24 mei 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2015, no. 2015002297, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaars (Wet verbetering functioneren verenigingen van eigenaars), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot aanpassing van het appartementsrecht met als doel het functioneren van Verenigingen van eigenaars (VvE's) te verbeteren en verduurzaming van gebouwen die in beheer zijn van VvE's te stimuleren. Daarnaast beoogt het voorstel de mogelijkheden te vergroten voor VvE's om het benodigde onderhoud te verrichten. Om dat te bereiken wordt voorzien in een verplichte minimale jaarlijkse reservering ten behoeve van het reservefonds. Ook wordt verduidelijkt dat het aangaan van leningen door VvE's is toegestaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering van de verwachte effectiviteit van zowel de verplichte minimale vulling van het reservefonds, als de verduidelijking van de mogelijkheden tot lenen door VvE's aangewezen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2015, nr. 2015002297, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 februari 2016, nr. W03.15.0457/II, bied ik U, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Verplichte minimale vulling van het reservefonds

a. Inleiding

De toelichting vermeldt dat er in Nederland circa 121.000 VvE's zijn, met ongeveer 1,2 miljoen appartementen bestemd voor bewoning.² Een aanzienlijk deel van die VvE's reserveert onvoldoende om het benodigde onderhoud en geplande vernieuwingen te doen, aldus de toelichting.³

Het wetsvoorstel stelt een minimale jaarlijkse reservering ten behoeve van het reservefonds verplicht. De wettelijke verplichting voor VvE's om een reservefonds in stand te houden bestaat sinds 2008.⁴ Niet zo lang geleden, in 2011, is een wetswijziging doorgevoerd die ook mede tot doel had de gebrekkige vulling van de reservefondsen bij een groot aantal VvE's terug te dringen.⁵ Zo kan de gemeente worden gemachtigd een vergadering van eigenaars bijeen te roepen en kan de gemeente in die vergadering voorstellen doen over bijdragen aan het reservefonds. Ook kan de gemeente de VvE onder omstandigheden verplichten een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op te stellen. Er is bij beide eerdere wetswijzigingen door de wetgever bewust voor gekozen geen minimum-reservering voor het reservefonds voor te schrijven. De regering overwoog onder meer: «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.»⁶

b. Handhaving; effectiviteit

Het verplicht stellen van een minimale jaarlijkse reservering is erop gericht om wettelijk alle VvE's te verplichten een (voldoende gevuld) reservefonds hebben. De verplichte jaarlijkse reservering kan op twee manieren bepaald worden. Het kan gaan om een bedrag dat is vastgesteld ter uitvoering van een MJOP of om ten minste 0,5 procent van de

² De cijfers zijn waarschijnlijk gebaseerd op een schatting van onderzoeksbureau Companen in het rapport «Het functioneren van VvE's, update 2012 en verbetervoorstellen», paragraaf 2.1, blz. 5. Van de daar genoemde 129.000 VvE's zijn waarschijnlijk de 8.000 VvE's van recreatie-huisjes weer afgetrokken. Overigens is het opvallend dat de cijfers aanmerkelijk verschillen van de cijfers die gebaseerd zijn op de eerdere onderzoeken van Companen (2010: 118.000 VvE's, 2007: 94.000 VvE's met 506.000 appartementen).

³ De toelichting verwijst hiervoor naar het onderzoek van Companen uit 2012, waaruit blijkt dat 51% van de VvE's te weinig reserveert.

⁴ Wet van 19 februari 2005 (Stb. 2005, 89).

⁵ Wet van 26 februari 2011 tot wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet in verband met het plegen van onderhoud door verenigingen van eigenaars (Stb. 2011, 123).

⁶ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2009/10, 31 991, nr. 6, blz. 12. Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 28 614, nr. 5, blz. 7, voor een vergelijkbaar standpunt bij de behandeling van het wetsvoorstel waarbij het verplichte reservefonds werd geïntroduceerd.

herbouwwaarde van het gebouw.⁷ Het MJOP wordt in de praktijk ook nu al gebruikt als grondslag om de hoogte van de jaarlijkse reservering vast te stellen.⁸

De Afdeling wijst erop dat het voorstel geen specifieke regeling tot handhaving van de verplichte minimale reservering bevat. De regering gaat in de toelichting uit van spontane naleving en eventueel handhaving binnen de VvE: «Wanneer VvE's een lager bedrag reserveren, dan kan het bestuur, een lid van de VvE en in het uiterste geval de gemeente de VvE hierop aanspreken.»⁹ De Afdeling merkt op dat ook bij de wetswijziging in 2011 werd uitgegaan van handhaving via de (leden van de) VvE. Sinds die wijziging staan het bestuur, de leden van de VvE en de gemeente al verschillende middelen ter beschikking om de VvE aan te spreken op haar verplichtingen met betrekking tot het reservefonds.¹⁰ Uit het feit dat de regering nu aanvullende maatregelen voorstelt, maakt de Afdeling op dat de naleving van de eerdere wetswijziging kennelijk onvoldoende effect heeft gehad. De toelichting maakt niet duidelijk waarom kan worden verwacht dat deze nieuwe wettelijke verplichting wel zal worden nageleefd, ook door de VvE's die op dit moment nog niet aan de bestaande wettelijke verplichtingen voldoen.

De Afdeling adviseert de verwachte effectiviteit van de verplichte minimale vulling van het reservefonds dragend te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

1. Verplichte minimale vulling van het reservefonds

De Afdeling advisering wijst erop dat het wetsvoorstel geen specifieke regeling tot handhaving van de verplichte minimale reservering bevat en adviseert om nader toe te lichten of deze nieuwe wettelijke verplichting wel zal worden nageleefd, ook door de VvE's die op dit moment nog niet aan de bestaande wettelijke verplichtingen voldoen. Een belangrijk obstakel voor naleving van de bestaande verplichting om voldoende te reserveren, is het ontbreken van een concrete norm voor het reservefonds. Op dit moment vereist de wet slechts dát wordt gereserveerd en niet hoeveel. Hierdoor is het voor VvE's onvoldoende duidelijk welk bedrag gereserveerd moet worden en kunnen VvE-leden elkaar hier niet goed op aanspreken. Door het invoeren van een concrete norm hebben VvE's wel de nodige houvast en kunnen VvE-leden zelf zien of er voldoende wordt gereserveerd. Is dit niet het geval, dan kunnen deze leden dit aan de orde stellen, bijvoorbeeld door het bestuur aan te schrijven of het onderhoud op de vergadering van de VvE te bespreken. De memorie van toelichting is in de paragrafen 4.2 en 4.4 in deze zin aangevuld. In deze laatste paragraaf is bovendien naar aanleiding van het advies uiteengezet op welke wijze de maatregelen van het wetsvoorstel ondersteund zullen worden, om daarmee de effectiviteit van de voorgestelde wijzigingen te versterken. Zo wordt onder meer een handreiking ontwikkeld om de voorlichting aan VvE's te verbeteren. Met deze te ontwikkelen handreiking zou binnen VvE's op eenvoudige wijze informatie toegankelijk kunnen worden gemaakt en worden gedeeld, onder andere

⁷ Het voorgestelde artikel 5:126, lid 2 (nieuw). Overigens is deze reservering voor zover gerelateerd aan de herbouwwaarde niet aan een maximum gebonden.

⁸ Bijvoorbeeld: <https://www.nederlandvve.nl/vve-informatie/alles-over-het-meerjaren-onderhoudsplan-mjop/>. Op grond van het Modelreglement 2006 is een MJOP verplicht, maar er zijn veel VvE's die hun reglement nog niet aan dat nieuwste modelreglement hebben aangepast.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, onder «minimale vulling van het reservefonds».

¹⁰ Zie ook paragraaf 4.2 van de toelichting. Ook Actal wijst hierop in de consultatiereactie: «ook voor deze maatregel geldt dat zonder handhavingsbeleid het wettelijk vastleggen van de hoogte van de onderhoudsbijdrage niet meer is dan een papieren tijger.»

met betrekking tot rechten en plichten van bewoners en eigenaars, het in het Meerjarenonderhouds-plan (MJOP) geplande onderhoud, mogelijkheden voor energiebesparing en de ondersteuning die daarbij door bijvoorbeeld de overheid wordt geboden.

2. Verduidelijking mogelijkheden tot lenen door VvE's

In artikel 5:126 BW wordt een nieuw derde lid opgenomen dat bepaalt dat een VvE een overeenkomst van geldlening kan aangaan, tenzij het reglement uitdrukkelijk anders bepaalt. De toelichting stelt dat er zowel aan de zijde van de banken als aan de zijde van de VvE's omstandigheden bestaan die lenen door een VvE bemoeilijken. Het wetsvoorstel wil die drempels verlagen.

Het BW bevat ook nu geen uitdrukkelijk verbod voor het aangaan van leningen door een VvE. De terughoudendheid van banken met het verstrekken van leningen aan VvE's hangt volgens de toelichting vooral samen met onduidelijkheid in de bestaande modelreglementen van VvE's.¹¹ Omdat aanpassing van de modelreglementen voor de VvE's te duur en te omslachtig is, stelt de regering voor in het BW te expliciteren dat een VvE een lening mag aangaan. De regering verwacht dat deze wijzigingen er toe zullen leiden dat noodzakelijke herstel- en onderhoudswerkzaamheden die de omvang van het reservefonds ontstijgen kunnen worden uitgevoerd. Bovendien is de verwachting dat de mogelijkheid om leningen aan te gaan, een stimulans vormt voor VvE's om investeringen in het verbeteren van de energieprestaties van de gebouwen te doen met lagere woonlasten als gevolg.¹²

De Afdeling merkt op dat de verwachting dat het wetsvoorstel zal leiden tot een ruimere kredietverstrekking door banken, onvoldoende gemotiveerd is. Zij wijst erop dat banken, sinds het begin van de financiële crisis in 2008, in zijn algemeenheid terughoudender zijn met het verstrekken van leningen. Daar komt bij dat banken voor de in het voorstel bedoelde leningen nauwelijks zekerheden kunnen bedingen. Ook overigens is het voorstelbaar dat banken voorzichtig zullen en ook moeten zijn met verlening van dergelijke kredieten als de vermogenspositie van de VvE niet erg sterk is. De vraag is dan ook of de bereidheid om leningen te verstrekken aan VvE's zal toenemen door het wetsvoorstel. In dat verband zou de toelichting ook meer aandacht moeten besteden aan alternatieve maatregelen die besproken worden in het Companen-rapport 2012, zoals betere communicatie over de staat van VvE's en certificering.¹³

Eveneens is het de vraag of het wegnemen van wettelijke belemmeringen in verband met aansprakelijkheid aan de kant van de VvE's tot een grotere bereidheid leidt om leningen aan te gaan. Volgens de toelichting blijkt uit onderzoek dat er interesse bestaat bij VvE's om te lenen met het oog op verduurzamingsmaatregelen.¹⁴ Uit het onderzoek zelf blijkt dat dit, zeker waar het gaat om de particuliere eigenaars (dus niet de corporaties en beleggers), om een bescheiden percentage gaat. Daarnaast betreft het onderzoek slechts een kleine steekproef. In dit verband is ook van belang dat de toelichting vermeldt dat, wanneer financiering ontbreekt, energie-

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, onder «Aantrekken van externe financiering».

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 «Te verwachten effecten».

¹³ Het functioneren van VvE's: update 2012 en verbetervoorstellen, Companen 2012, blz. 21 e.v.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, onder «Aantrekken van financiering (leningen) door VvE's», waar wordt verwezen naar onderzoek van USP Marketing Consultancy.

besparende maatregelen door VvE's vaak op de lange baan worden geschoven of in het geheel niet uitgevoerd.¹⁵

De Afdeling adviseert de effectiviteit van de verduidelijking en verruiming van mogelijkheden tot lenen door VvE's nader te motiveren.

2. Verduidelijking mogelijkheden tot lenen door VvE's

De Afdeling adviseert de effectiviteit van de verduidelijking en verruiming van mogelijkheden tot lenen door VvE's nader te motiveren. Zij verwijst daarbij naar de trend dat banken sinds het begin van de financiële crisis in 2008 minder geneigd zijn geld uit te lenen, er door banken moeilijk zekerheid kan worden bedongen en de behoefte aan leningen aan de kant van de VvE beperkt lijkt.

Op dit moment bestaat in de praktijk onzekerheid over het antwoord op de vraag of VvE's een geldleningsovereenkomst mogen aangaan. Deze onzekerheid, die het gevolg is van de gehanteerde modelreglementen die voor VvE's worden gebruikt, is één van de oorzaken waardoor banken terughoudend zijn met het verstrekken van leningen. Door het wegnemen van deze onzekerheid, wordt het aantrekkelijker om tot het verstrekken van leningen over te gaan. Financiële zekerheid kan onder meer worden geboden doordat het reservefonds, met inbegrip van eventuele toekomstige bijdragen daarin, in voorkomende gevallen, verhaal kan bieden voor de bank. Ook zouden vorderingen van de VvE op derden, zoals een tegoed op een bankrekening, verpand kunnen worden. Daarnaast kunnen ook de individuele leden van de VvE worden aangesproken. Het blijft verder aan de bank en andere financiële instellingen om te bepalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, tot het verstrekken van een lening aan een VvE wordt overgegaan. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting aangevuld.

3. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen ten aanzien van artikel 5:126, lid 2 (nieuw), onderdeel a, en artikel II zijn overgenomen.

De opmerking om de verplichte reservering die is gerelateerd aan de herbouwwaarde van het gebouw te maximeren, is niet overgenomen. Het is aan de VvE zelf om te bepalen hoe hoog het percentage is dat gereserveerd wordt, mits maar ten minste 0,5% van de herbouwwaarde wordt gespaard. Aangezien vanuit de gemaakte reservering telkens het onderhoud aan het gebouw bekostigd moet worden, is het bovendien niet aannemelijk dat de situatie dat het reservefonds «te vol» zal raken zich daadwerkelijk zal voordoen. Indien de leden van een VvE menen dat het reserveren op basis van herbouwwaarde tot een te hoge reservering leidt, staat het hen vrij om voortaan op basis van een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) te gaan reserveren, waarbij eventueel ook voor een lagere reservering dan 0,5% kan worden gekozen, mits het onderhoudsplan voldoet aan de daaraan gestelde vereisten. Een MJOP geeft het beste weer hoe de staat van een gebouw is en welke onderhoudsmaatregelen in de loop der jaren nodig zullen zijn. Vanuit die optiek geniet een reservering op basis van een MJOP in het laatstbedoelde geval de voorkeur.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, onder «Aantrekken van financiering (leningen) door VvE's.»

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te actualiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.15.0457/II

- In het voorgestelde artikel 5:126, lid 2 (nieuw), onderdeel a voor «het bedrag» invoegen: ten minste.
Vergelijk ook onderdeel b. Het zou VvE's vrij moeten staan meer te reserveren dan noodzakelijk voor de uitvoering van het MJOP, bijvoorbeeld voor verduurzaming.
- De verplichte reservering voor zover deze is gerelateerd aan de herbouwwaarde aan een maximum binden.
- In artikel II «Wet verbetering verenigingen van eigenaars» telkens vervangen door: Wet verbetering functioneren verenigingen van eigenaars.