Besluitvorming in appartementencomplexen

Mechteld van der Vleuten[1] *Claudia Siewers*[2]

1. Inleiding

Wij zijn Mechteld van der Vleuten en Claudia Siewers. Wij werken allebei in de volkshuisvesting en maken deel uit van de Werkgroep Modernisering Appartementsrechten Nederland (WMANL). Onze presentatie gaat over besluitvorming in appartementencomplexen. Wij hebben een aantal voorbeelden van appartementensplitsingen meegenomen. Een van de voorbeelden is een foto van het appartementencomplex uit het Prinsenwerf-arrest. Een ander, de trap uit het arrest van notaris Wortelboer.[3] Notaris Wortelboer kocht het bovenliggende appartement om deze bij zijn kantoor op de begane grond te kunnen voegen. Tussen de appartementen werd een trap geplaatst. Notaris Wortelboer weigerde de splitsingsakte aan te passen, omdat volgens hem het kantoor niet eeuwig op deze locatie gevestigd zou blijven. In het arrest stond de vraag centraal of er voor een tijdelijke wijziging ook de splitsingsakte gewijzigd moest worden. De Hoge Raad ging daarin mee. Deze uitspraak is gedaan in 2000. In 2016 zette de notaris het samengevoegde bedrijfspand te koop en uit de verkoopfolder bleek dat de samenvoeging van de appartementen nog niet ongedaan was gemaakt. Niets is zo definitief als een tijdelijke wijziging.

Vervolgens: het eerste appartementsrecht dat ik in Nederland heb weten te vinden. Het gaat om een verdieping van het pand aan het Buitenhof 34 in Den Haag dat rond 1800 werd gebruikt door stadhouder prins Willem V om zijn kunstverzameling uit te stallen. Het appartement werd gecreëerd bij koninklijk besluit.

Linksonder een groot appartementencomplex in Amsterdam met de naam Silodam. In dat appartementencomplex werd geprocedeerd over de vraag of eigenaars die geen gebruik konden maken van de algemene ruimte of de

1 Bestuurssecretaris/beleidsadviseur in Volkshuisvesting, specialist in appartementsrecht.
2 Directeur-bestuurder bij Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland.
3 HR 7 april 2000, *NJ* 2000, 638 m.nt. WMK (Not. Wortelboer/VvE 'Schoolstraat').

gezamenlijke hydrofoor wel hieraan mee moeten betalen. Er werd een beroep op de redelijkheid en billijkheid gedaan. Het Hof wijst uiteindelijk een beroep op de redelijkheid en billijkheid af.

De Markthal in Rotterdam is ook een appartementencomplex met verschillende functies, zoals parkeren, winkels en woonappartementen. Verder nog een doorsnede van het appartementencomplex De Rotterdam in Rotterdam. Dat complex wordt op dit moment gezien als een van de moeilijkste splitsingen in Nederland door de vele stapelingen van verschillende rechten. De grond is bijvoorbeeld in erfpacht uitgegeven, daarna is er een hoofdsplitsing geweest met verschillende ondersplitsingen.

Behalve de grote en complexe splitsingen bestaan er ook hele gewone splitsingen. Bijvoorbeeld het complex uit de uitspraak van de Hoge Raad op 22 april 2016.[4] Dit geschil betrof de uitkering en verdeling van verzekeringspenningen in een kleine Vereniging van Eigenaars (hierna: VvE's) waarin zich slechts twee appartementsrechten bevonden. Het gaat om een kleine horecagelegenheid op de begane grond, met een woonappartement erboven. De bovenbuurman had een uitbouw gerealiseerd, maar deze was nog niet bij de verzekering gemeld. Het betrof voorts een inactieve VvE, waar – in ieder geval voor de eigenaars – niet duidelijk was wat de rol van de bestuurder precies was. Deze casus illustreert niet alleen het leerstuk van verzekeringsuitkeringen in VvE's, maar ook de problematiek van kleine VvE's.

Maar ook in de grotere recht-toe-recht-aanflats van woningcorporaties wordt steeds vaker in appartementsrechten gesplitst om te worden 'uitgepond'. Dat betekent dat steeds bij verhuizing van een huurder het appartement te koop wordt aangeboden. Hiermee worden 'gemengde complexen' geboren: de situatie van een groot eigenaar met in het begin enkele particuliere eigenaars, en na verloop van tijd steeds meer. Dat heeft weer een heel eigen dynamiek, zie daarvoor de dissertatie van Van der Vleuten uit 2017.[5]

2. Inwerkingtreding en wijzigingen

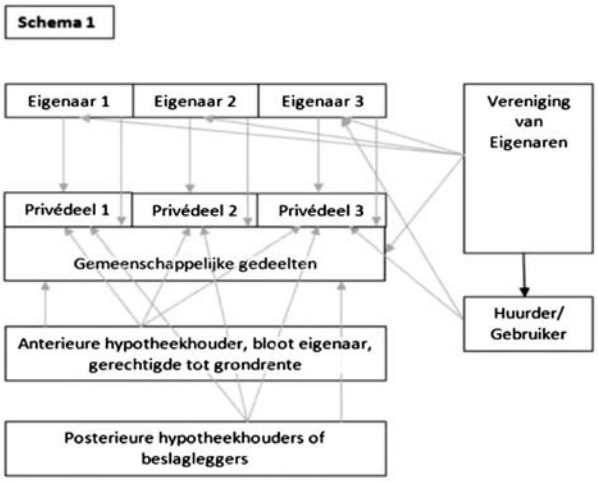
Het appartemensrecht is in werking getreden op 1 december 1952. In 1972 vond de eerste belangrijke wijziging plaats. Vanaf toen werd de oprichting van de VvE's verplicht. In 1992 trad het Nieuw Burgerlijk Wetboek in werking. Voor het appartementsrecht veranderde er niet zoveel. Een echt grote wijziging kwam in 2005, naar aanleiding van een preadvies van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB) uit 1997. In dit wetsvoorstel werd het unanimiteitsvereiste voor het wijzigen van een splitsingsakte losgelaten en verminderd naar 80% met medewerking van het bestuur en voor zover het slechts het reglement betreft. In 2011 kregen gemeenten de bevoegdheid om vergaderingen bij VvE's

4 Van der Vleuten, M.C.E., 'Hoge Raad, 22 april 2016, 15/00206, ECLI:NL:HR:2016:719 (Verzekeringsuitkeringen kleine VvE's)', *TBR* 2016/142, p. 908-912.

5 Van der Vleuten, M.C.E., *Gemengde complexen, een onderzoek naar de juridische knelpunten in woongebouwen met zowel huurders als eigenaar-bewoners,* diss., Maastricht: Nexus 2017.

uit te roepen om een onderhoudsplan op te stellen. Het is een grotendeels preventief instrument. In 2018 is de wet voor het laatst gewijzigd om duidelijk te maken dat VvE's geld kunnen lenen. Minister Knops informeerde op 19 december 2019 de Tweede Kamer over de aanpassing van besluitvormingsprocedures.[6] Wij verwachten dat er in 2021 een nieuwe wijziging komt om de mogelijkheid van een AMvB in boek 5 titel 9 te creëren voor laadpalen.

Er zijn de afgelopen jaren veel onderzoeken verschenen over het functioneren van VvE's. Het systeem werkt namelijk niet goed genoeg. Juristen gaan ervan uit dat een eigenaar op de vergadering zich zal uiten over de wenselijkheid van een besluit. In de realiteit komt een eigenaar helemaal niet naar de vergadering. Dit schema laat een simpel complex zien met drie appartementseigenaars. Aan de pijltjes is te zien hoeveel verschillende verhoudingen er zijn binnen het complex. Dat zijn er nogal wat.



Er zijn in Nederland 144.000 VvE's, zo bleek uit een rapportage van het CBS uit 2016, en daarin zitten ruim twee miljoen appartementsrechten.[7] Daarvan zijn er bijna 1,2 miljoen een woning en die zijn gelegen in 125.000 VvE's.

Ruim 80% van die VvE's, met woningen (en dat zijn vooral kleine complexen), heeft een bouwjaar van vóór 1985. Daar zal dus een behoorlijke verduurzamingsopgave liggen.

3. Besluitvorming

Besluitvorming is een *hot item* in VvE's. Uiteraard is het een hele klus om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en ervoor te zorgen dat iedere eigenaar

6 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/kamerbrief-aanpassing-besluitvormingsprocedures-inzake-verduurzaming-bij-verenigingen-van-eigenaars.

7 CBS, *Aantallen en kenmerken van Verenigingen van Eigenaren, een verkennend onderzoek,* Den Haag: 2016.

hetzelfde beeld heeft bij de plannen. Maar dit is een juridische bijdrage, dus ik beperk me tot de juridische kant van besluitvorming.

In ons rechtssysteem zijn de eigenaars van een appartement samen eigenaar van het hele complex, en dus moeten zij samen beslissen over alles wat het hele gebouw aangaat. In de wet is voor VvE's geregeld dat besluiten worden genomen met volstrekte meerderheid, tenzij de statuten iets anders bepalen. De statuten van een VvE staan in de akte van splitsing. Dat is de notariële akte waarmee het gebouw en/of de grond in appartementsrechten wordt gesplitst. In die akte is een reglement opgenomen, en in dat reglement staan de statuten. De KNB heeft in de loop der tijd verschillende modellen opgesteld, en die worden in de meeste akten van splitsing, en daarmee in de meeste VvE's gebruikt. Een reglement is verplicht, maar daarvoor een model gebruiken is facultatief. Er zijn veel modellen. Die van de KNB van 1973, 1983, 1992 en 2006 zijn de bekendste. Maar inmiddels is er ook Modelreglement 2017 en bestaan er diverse eigen modellen van bijvoorbeeld enkele notarissen (o.a. Bruyns, Tiedema, Duynstee, Van Ketel, Deenik, Van Peski), het Bouwfonds, grote notariskantoren en grote woningcorporaties zoals Woonbron.

Maar nu komt het lastige punt: de modelreglementen verschillen van elkaar (door voortschrijdend inzicht en wetswijzigingen), en een nieuw modelreglement wordt niet automatisch van toepassing in een VvE. Ik hoor vaak van studenten het misverstand dat het modelreglement geacht wordt tot de splitsingsakte te behoren en dat dus een nieuw modelreglement van de KNB automatisch van toepassing zou zijn. Dat is echter niet het geval. Het modelreglement zoals het van kracht was toen het van toepassing werd verklaard, dus op moment van splitsing, dat is 'm en dat blijft 'm in beginsel.

Er gelden dus veel verschillende sets regels, en dat maakt het niet makkelijker, ook niet voor de partijen die VvE's begeleiden bij verduurzaming.

4. Modelreglementen en besluitvorming

De modelreglementen kennen bovendien verschillende regels over besluitvorming. In sommige gevallen is verzwaarde meerderheid vereist. Dat betekent dat er een groter quorum (aanwezigheidsvereiste) is, en dat er een grotere meerderheid nodig is dan de volstrekte, de helft +1. Dat varieert nogal in de verschillende reglementen: zowel de aard van de besluiten waarvoor zo'n verzwaarde meerderheid nodig is, als hoe die verzwaarde meerderheid er dan precies uitziet.

Daarbij gaat het hier om een model, dus afwijkingen zijn mogelijk en komen ook vaak voor. De variaties betreffen het aanwezigheidsvereiste (quorum) en het meerderheidsvereiste. Dat varieert van de helft + 1 tot 2/3, 3/4, 4/5 of zelfs unanimiteit. Onoverzichtelijk dus, en het zijn vaak langdurige processen. De groepsdynamiek mag daarbij niet worden onderschat!

Kortom, het is complex en er is een risico van interpretatieproblemen: vallen allerlei moderne verduurzamingsmaatregelen wel of niet onder het onderhoud, en moet er nou wel of niet met een verzwaarde meerderheid worden besloten? En dan heb ik het nog niet gehad over besluiten die unaniem genomen moeten worden, bijvoorbeeld het vestigen van een opstalrecht voor een WKO-installatie.

Wordt er met een te lichte meerderheid besloten, dan is er risico op nietigheid van het besluit. En met een te zware meerderheid is er risico op onterechte afwijzing van een voorstel. In beide gevallen lokt dat juridische procedures uit, en de eigenaren in VvE's vinden dat over het algemeen heel vervelend.

Daar komt bij dat besluitvorming met zo'n verzwaarde meerderheid een belemmering op zich vormt. Een relatief klein deel van de eigenaars kan besluitvorming blokkeren door 'tegen' te stemmen. Om het maar niet te hebben over de vele nutteloze vergaderingen, als er onvoldoende opkomst is. Dan moet een tweede vergadering worden uitgeschreven waar ongeacht het aantal aanwezigen wel besluiten kunnen worden genomen. En ook dat is geen prettige basis voor een omvangrijk en kostbaar verduurzamingsproject.

Tot en met Modelreglement 1992 geldt voor gewone besluiten een quorum van 50% en een meerderheid van de helft + 1. In Modelreglement 1973 geldt voor uitgaven boven een door de vergadering vast te stellen bedrag een verzwaarde meerderheid met een quorum van 2/3 en een meerderheid van 3/4, behalve als de uitgave op de begroting staat, of als er in het verleden een speciale reserve voor is gevormd. Dan geldt de normale procedure (50% + 1, quorum 50%).

Ook het drempelbedrag wordt in dit reglement met een gewone meerderheid vastgesteld. Mocht besluitvorming niet met de vereiste meerderheid lukken, dan kan de vergadering dus met een gewone meerderheid het drempelbedrag verhogen. Maar ja, is dat een prettig begin van een omvangrijk project waar de medewerking van iedereen vereist is?

Modelreglement 1983 kent die uitzondering voor begrotingsposten of speciale reserve niet. De buiten het onderhoud vallende bedragen boven het drempelbedrag moeten met verzwaarde meerderheid worden genomen. En dat levert interpretatierisico's op, want voor nieuwe installaties is in 1973 of 1983 (en 1992 ook) niets geregeld. Betekent dat dat het besluit tot het aanbrengen van zonnepanelen op het gemeenschappelijke dak met een gewone meerderheid genomen kan worden? Zonnepanelen vallen immers niet onder 'onderhoud'.

Modelreglement 1992 kent weer wel een uitzondering, maar dat resulteert dan juist in lichtere besluitvorming: uitgaven die op de begroting staan en die minder dan 10% afwijken, of uitgaven waarvoor een speciale reserve is gevormd kunnen met een gewone meerderheid worden genomen en zelfs zonder quorum.

Verder ziet vanaf dit reglement de verzwaarde meerderheid er anders uit: 2/3 quorum en 2/3 meerderheid.

5. Laadpalen

Het probleem is over het algemeen dat een laadpaal niet geplaatst kan worden zonder de gemeenschappelijke gedeelten erbij te betrekken. Dat maakt besluitvorming in de VvE nodig.

Nou zijn er drie varianten te onderkennen:

– een of meer laadpalen voor algemeen gebruik in de gemeenschappelijke parkeergarage;
– eigen laadpaal op een privégedeelte;
– een eigen laadpaal in de gemeenschappelijke parkeergarage.

Met eigen laadpaal bedoel ik dat de eigenaar die 'm wil, 'm ook zelf betaalt.

Het advies van de werkgroep WMANL[8] was om in het geval van een eigen paal op een privégedeelte een notificatieregeling zoals in Modelreglement 2017 is opgenomen voor alle VvE's van toepassing te laten zijn. Voor de situatie van een eigen laadpaal in de gemeenschappelijke garage adviseerden we een notificatieregeling met eventueel een gebruiksovereenkomst als de betreffende eigenaar een exclusief gebruiksrecht van het bijbehorende parkeervak wenst. Het plaatsen van gemeenschappelijke laadpalen voor algemeen gebruik in de gemeenschappelijke garage kan een regulier VvE-besluit zijn. De werkgroep adviseerde daarbij om de vereiste meerderheid te verlagen naar 50% + 1. En, behalve als Modelreglement 1983 van kracht is, kan de vergadering dan ook besluiten dat alleen de eigenaars die de laadpalen gebruiken, eraan meebetalen. De werkgroep adviseerde om dit allemaal vast te leggen in een AMvB.

De minister heeft onze adviezen bijna helemaal overgenomen (inclusief AMvB) en er zelfs nog wat aan toegevoegd. De minister introduceert namelijk de 'groepsnotificatie'. Dat vindt hij een beter alternatief dan het verlagen van de vereiste meerderheid bij beslissingen over laadpalen in de gemeenschappelijke gedeelten. Een groep eigenaren mag dan laadpalen laten plaatsen en volstaan met een melding aan de VvE. De groepsnotificatie zorgt er volgens de minister voor dat alleen de eigenaren die een laadpunt willen, en dus de notificatie doen, ervoor betalen.

De voorwaarden voor het plaatsen van een laadpunt zullen worden uitgewerkt en vastgelegd in een AMvB, inclusief een regeling voor kostenherverdeling als blijkt dat op gegeven moment de installatie verzwaard moet worden. Ook wordt geregeld dat de VvE wordt betrokken bij de plek waar de laadpalen komen. En tot slot wordt boek 5 BW aangepast vanwege de notificatieregeling, aldus de minister.

Wij zijn hier natuurlijk blij mee, maar er moet nog wel het een en ander nader worden uitgewerkt, want er zijn wel wat vragen te stellen bij deze toezeggingen van de minister:
– Hoe zit het bijvoorbeeld als de oorspronkelijke eigenaar vertrekt, moet de laadpaal dan weg, kan deze meeverkocht worden met het appartementsrecht? Kan dat ook aan iemand die geen eigenaar is, zoals een huurder? Moet er misschien een acceptatieplicht geregeld worden?
– Als de groep in de loop der tijd groter of kleiner wordt, hoe zit het dan met de kosten en de kostenverdeling. Stel dat drie eigenaars de eersten waren, krijgen zij hun voorinvestering verrekend? Of stel dat eigenaar 6 en 7 zorgen voor de noodzaak de installatie te verzwaren, moeten dan alle eigenaars die extra kosten gaan betalen? En wat als er daarna weer iemand vertrekt?

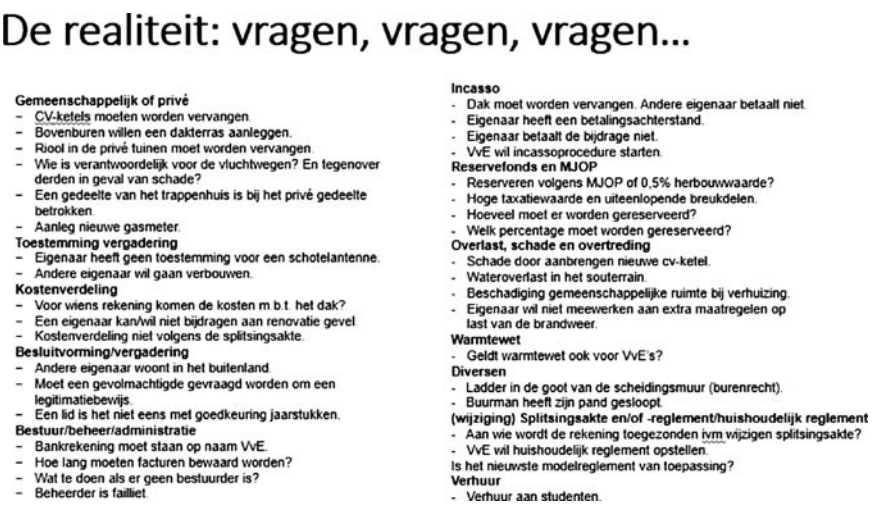
8 Zie www.WMANL.nl.

– Hoe zit het met de brandveiligheid? Er gaan inmiddels geluiden dat verzekeraars geen opstalverzekering willen geven als er laadpunten zijn.
– Wat als er onenigheid ontstaat of een eigenaar wel correct aan zijn notificatieplicht voldoet. bij wie ligt dan het procesinitiatief, waarbij je in de gaten moet hebben dat de VvE in dat geval machtiging van de vergadering nodig heeft?
– En tot slot: hoe verhoudt zich de mogelijkheid om via de NEF en de energiebespaarlening als VvE aan te gaan om de kosten van de laadinfrastructuur te dekken zoals de minister aankaartte, met het feit dat slechts een gedeelte van de eigenaars een laadpaal wil?

6. Besluitvorming en de notaris

De notaris is de regisseur van het geheel. De notaris maakt de splitsingsakte en heeft een belangrijke invloed op de besluitvorming. De notaris ontwerpt het besluitvormingsproces. Zoals wij al eerder toelichtten zijn er vooral veel vragen onder eigenaars van appartementsrechten.

Dit is een lijst met vragen die Stichting VvE Belang ontvangt in hun juridische spreekuren. Wat wij zien is dat het voor het antwoord op de vraag uitmaakt of het gaat om een VvE met 100 eigenaars of bijvoorbeeld drie eigenaars. Want als er drie eigenaars zijn, is het niet mogelijk om én een bestuur én een kascommissie én een technische commissie te vormen. Uit het onderzoek van het CBS van 2016 blijkt dat bijna 50% van alle VvE's in Nederland maar drie eenheden heeft. De notaris adviseert.



7. De toekomst

In de toekomst zou het zo kunnen zijn dat de modelreglementen verdwijnen. Dan komt er een model waar alles in de wet is opgenomen. Dat is nu bijvoorbeeld ook

zo in België. Daar moet wel een kanttekening bij worden geplaatst. De Belgische juristen kijken graag naar onze situatie met de modelreglementen.[9] Dat vinden zij weer een voorbeeld. Dus het is maar de vraag of het er beter op wordt.

De werkgroep WMANL heeft op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken een advies over besluitvorming uitgebracht. De werkgroep is sinds 2017 actief en bestaat uit representanten van advocatuur, notarissen, belangenbehartiging van zowel beheerders als VvE's en eigenaars, woningcorporaties en wetenschap. In het advies wordt geadviseerd om het quorum voor alle VvE's af te schaffen en alle besluiten over verduurzamingsmaatregelen met een volstrekte meerderheid te nemen. Daartegenover moet dan wel een laagdrempelige toegang tot de rechter staan. Nog laagdrempeliger dan de kantonrechter, meer iets in de geest van een geschillencommissie of de wijk-/of regelrechter.

De minister heeft in de eerder genoemde kamerbrief van 19 december 2019 op het advies gereageerd, en hij neemt kort gezegd het advies om het quorum af te schaffen niet over.[10] Wel heeft hij geschreven dat hij voornemens is de instemmingsvereisten voor verduurzamingsmaatregelen die nauw samenhangen met onderhoud, gelijk te stellen aan de instemmingsvereisten die gelden voor onderhoud (gewone meerderheid).[11] Hij zal daarvoor onderzoeken of en welke aanpassingen hiervoor in wet- en regelgeving nodig zijn. Ook zal hij nader onderzoek doen naar de rechtsingangen.

Een ander deel van het advies van de werkgroep is ook overgenomen, dat is het advies over de laadpalen waarover hiervoor reeds het een en ander is opgemerkt. Verder is deze werkgroep bezig met een wetsvoorstel dat voorziet in diverse moderniseringen van het appartementsrecht. Deels in de wet, boek 5 BW, en deels in een nieuw te introduceren AMvB. Die AMvB komt er, de minister heeft dat al besloten. De onderwerpen van het wetsvoorstel betreffen onder andere regeling van een opstalrecht op gemeenschappelijke gedeelten, huurdersparticipatie, een light regime voor de administratie van zeer kleine VvE's, het inzagerecht, maar ook de zonnepanelen en andere energieopwekkende installaties en de scootmobiels.

Wordt vervolgd!

9 R. Timmermans, *Modelreglementen voor splitsing in appartementseigendom en horizontale eigendom, Reeks notariële praktijkstudies*, Mechelen: Wolters Kluwer 2006, p. IX (Voorwoord).

10 *Kamerstukken II 2019/20*, 30196 en 32847, nr. 692.

11 *Kamerstukken II 2019/20*, 32813 en 32847, nr. 449, vraag 14.