



juli 2024

## Besluitvorming binnen VvE's

### Aanleiding

In de brief aan de Tweede Kamer, gedateerd 5 september 2023, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) aangegeven een versnellingsagenda op te stellen voor verduurzaming van gebouwen in beheer van een vereniging van appartementseigenaren (hierna: VvE('s)).

De inzet is om het voor appartementseigenaren eenvoudiger te maken om gezamenlijk hun gebouw te verduurzamen. Voorgesteld wordt onder andere de besluitvorming voor verduurzaming eenvoudiger te maken.

### Context besluitvorming

#### Inleiding

Na een splitsing in appartementsrechten ontstaat er -zo bespreekt Van Velten in zijn inaugurele oratie 'Regels zijn regels'-:

- enerzijds een zakenrechtelijk gedeelte, te weten de mede-eigendom van het gebouw en het gebruiksrecht van het privégedeelte (de woning); en
- anderzijds het verenigingsrechtelijke gedeelte; het lidmaatschap van de vereniging van eigenaars.<sup>1</sup>

Het onderscheid tussen het verenigingsrechtelijke gedeelte en het eigendomsrechtelijke gedeelte komt tot uiting in de splitsingsakte waarin de statuten (art. 5:111 BW) en het reglement (art. 5:112 BW) zijn opgenomen. Van Velten: 'feitelijk [zijn] de bepalingen van het splitsingsreglement en de artikelen der statuten zó met elkaar vervlochten, dat het meestal moeilijk is om een scheiding tussen beide te maken.'<sup>2</sup>

De beoogde vrijheid van de toenmalige wetgever voor appartementseigenaars heeft ook een keerzijde. Het maatwerk van regelgeving in het appartementencomplex, gecombineerd met de veelheid aan regels, heeft als gevolg dat eigenaars vaak niet weten waar ze aan toe zijn.<sup>3</sup> Ruimte

---

<sup>1</sup> Van Velten 1989, p. 11.

<sup>2</sup> Asser/Van Velten & Bartels 5 2017/522.

<sup>3</sup> Zo ook: Asser/Van Velten & Bartels 5 2017/522.

in interpretatie van regelgeving of de splitsingsakte leidt tot discussie in VvE's en tussen eigenaars.

De verenigingsrechtelijke regelgeving gaat ervan uit dat besluiten democratisch genomen kunnen worden waarbij de minderheid zich moet schikken naar de meerderheid. Kleyn stelt zelfs de vraag of een appartementsrecht een democratie is of een dictatuur.<sup>4</sup> Het is echter niet iedereen gegeven om 'nee' te accepteren. Het resultaat is dat de verhoudingen binnen appartementencomplexen kunnen verzuren en verharden. Thans tracht men de vereisten voor wijziging van het reglement te ontwijken door zo veel mogelijk bepalingen op te nemen in het huishoudelijk reglement, maar het is onzeker ten aanzien van welke bepalingen dit geoorloofd is (...).<sup>5</sup>

## Waarde van het appartement

De ervaring is dat op het merendeel van de appartementensplitsingen een modelreglement van toepassing wordt verklaard. Omwille van het belang van uniformiteit, populariteit bij hypotheekverstrekkers en verhandelbaarheid van het appartement zijn er modelreglementen opgesteld. In 1953 is het eerste modelreglement ontwikkeld zoals bedoeld in thans artikel 5:111 BW.<sup>6</sup> In 1958 introduceerde de wetgever in de wet de mogelijkheid om het door de Koninklijke Notariële Broederschap ontwikkelde modelreglement van toepassing te verklaren zonder het hele reglement in de akte over te nemen. Deze mogelijkheid is thans opgenomen in art. 5:111 sub d BW.

Beekhuis vond de ontwikkeling van een modelreglement wenselijk omdat de waarde van het appartementsrecht mede bepaald wordt door de wijze waarop de rechten en verplichtingen van de appartementseigenaars in het reglement zijn uitgewerkt.<sup>7</sup> In de praktijk is gebleken dat het modelreglement heeft gezorgd voor een verregaande uniformering van regelgeving in het appartementsrecht. Beekhuis vond het verder begrijpelijk dat de wetgever de wijziging van de akte of het reglement (waaronder uiteraard ook aanvullingen zijn begrepen) niet heeft willen overlaten aan een meerderheidsbesluit van de vergadering van eigenaars, maar bijzondere waarborgen in het leven heeft geroepen teneinde benadeling van eigenaars of andere belanghebbenden te voorkomen.<sup>8</sup> In de literatuur is reeds herhaaldelijk gesignaleerd dat dit onderscheid tot een overdreven starheid leidt, die de bestuurbaarheid en de leefbaarheid van een gesplitst appartementsgebouw niet ten goede komt.<sup>9</sup>

Bruyns noemde het een groot voordeel dat de wetgever zo veel ruimte heeft gelaten om aanvullende regelingen te treffen. 'Dit is echter slechts dan een voordeel, indien partijen zich bewust zijn dat er "geregeld" moet worden en de notaris-redacteur zijn taak begrijpt'.<sup>10</sup> Als partijen zich niet realiseren dat er wat geregeld moet worden, is de 'adspirant-koper overgeleverd aan anarchistische situaties'. Het is de zwakste schakel die de sterkte van de ketting bepaalt.

Het modelreglement als instrument is een groot succes gebleken. Timmermans, advocaat in België en specialist in het appartementsrecht, noemt Nederland wat dit betreft een voorbeeld.<sup>11</sup> De invloed van de modelreglementen op de ontwikkeling van het appartementsrecht mag niet

---

<sup>4</sup> W. Kleyn, 'Democratie of dictatuur in het appartementsrecht', *JBN* 1995/10.

<sup>5</sup> Asser/Mijnsen & Van Velten 1994.

<sup>6</sup> Van Velten & Vonck 2016, p. 4.

<sup>7</sup> Beekhuis 1959, p. 23.

<sup>8</sup> Beekhuis 1974, p. 260.

<sup>9</sup> Van Velten 1989, p. 16.

<sup>10</sup> Bruyns 1954, p. 109.

<sup>11</sup> Timmermans 2006, p. IX (Voorwoord).

onderschat worden. Modelreglementen hebben inmiddels de status van pseudowetgeving, schrijft Van Velten.<sup>12</sup>

## Huidige situatie

Omtrent besluitvorming binnen VvE's is in artikel 5:127 lid 1 BW een bepaling opgenomen. Deze luidt als volgt:

*”Alle appartementseigenaars hebben toegang tot de vergadering van eigenaars. De besluiten worden genomen bij volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, voor zover de statuten niet anders bepalen.”*

De wetgever gaat derhalve in principe uit van besluitvorming met een gewone meerderheid. Bij wet is aan de VvE de mogelijkheid gegeven in de statuten (welke zijn opgenomen in de akte van splitsing en een onderdeel vormen van het in de splitsingsakte opgenomen splitsingsreglement) anders te bepalen.

Van de mogelijkheid om af te wijken van besluitvorming bij gewone meerderheid is gebruik gemaakt in de door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie opgestelde Modelreglementen bij splitsing in appartementsrechten, zoals weergegeven in onderstaand schema.

	Hoofregel besluitvorming		Besluiten tot verduurzaming		
	Quorum	Meerderheid	Quorum	Meerderheid	Extra bijdrage
<b>MR 1973</b>	De helft van het totaal aantal stemmen	Volstreekte meerderheid	Twee/derde	Drie/vierde	
<i>Artikel</i>	<i>36 lid 4</i>	<i>36 lid 1</i>	<i>37 lid 5 en 8*</i>	<i>37 lid 5 en 8</i>	<i>37 lid 7</i>
<b>MR 1983</b>	De helft van het totaal aantal stemmen	Volstreekte meerderheid	Twee/derde	Drie/vierde	
<i>Artikel</i>	<i>37 lid 5</i>	<i>37 lid 1</i>	<i>38 lid 5 en 7 **</i>	<i>38 lid 5 en 7</i>	<i>38 lid 6</i>
<b>MR 1992</b>	De helft van het totaal aantal stemmen	Volstreekte meerderheid	Twee/derde	Twee/derde	
<i>Artikel</i>	<i>37 lid 5</i>	<i>37 lid 1</i>	<i>38 lid 5 en 8**</i>	<i>38 lid 5 en 8</i>	<i>38 lid 7</i>
<b>MR 2006</b>	Geen quorum	Volstreekte meerderheid	Twee/derde	Twee/derde	
<i>Artikel</i>	<i>/</i>	<i>50 lid 1</i>	<i>52 lid 5 en 8 ***</i>	<i>52 lid 5 en 8</i>	<i>52 lid 7</i>
<b>MR 2017</b>	Geen quorum	Volstreekte meerderheid	Twee/derde	Twee/derde	
<i>Artikel</i>	<i>/</i>	<i>54 lid 1</i>	<i>56 lid 5 ***</i>	<i>56 lid 5</i>	<i>56 lid 7</i>

\* Indien een nader door de akte te bepalen bedrag te boven wordt gegaan.

\*\* Buiten het onderhoud vallende uitgaven die een totaal door de vergadering vast te stellen bedrag te boven gaan.

\*\*\* Buiten het onderhoud vallende uitgaven.

Indien geen bedragen zijn vastgesteld, dan wordt aangenomen dat dit bedrag € 0,00 is.

In 2021 verscheen een nieuw modelreglement. In dit modelreglement is een andere regeling opgenomen over de vereiste meerderheid bij besluitvorming. In de oudere modelreglementen is voor diverse besluiten een zogenoemde gekwalificeerde meerderheid opgenomen (een grotere meerderheid dan de helft + 1 is nodig om het besluit te nemen). Die verschillende

<sup>12</sup> Van Velten 2018b, p. 369.

gekwalficeerde meerderheden blijken bij verduurzaming voor een bezwaar te zorgen. De gekwalficeerde meerderheid wordt niet altijd gehaald waardoor verduurzaming niet mogelijk is. Deze gekwalficeerde meerderheid is niet vereist op grond van de wet. Het begrip is opgenomen in het modelreglement en daarna heeft de notaris het modelreglement overgenomen in de splitsingsakte. Daardoor is de gekwalficeerde meerderheid vereist, terwijl in het licht van de huidige maatschappelijke uitdagingen een gewone meerderheid voldoende had moeten zijn.

## Voorstel minister

De minister van BZK stelt voor de wet zodanig te wijzigen, dat voor alle VvE's een meerderheid van 50% + 1 van de stemmen gaat gelden voor het nemen van een besluit voor verduurzamingsmaatregelen. Hiervoor is geen opkomsteis (quorum) vereist op de vergadering.

Het voorstel van de minister met betrekking tot verduurzamingsmaatregelen houdt in:

1. het hanteren van een gewone meerderheid in plaats van een gekwalficeerde meerderheid;
2. het afschaffen van de quorumeis.

In "Vervolg 'Boek 5 BW van de toekomst'" (Het ontwerp-wetsvoorstel appartementsrechten) heeft de Werkgroep Modernisering Appartementsrecht Nederland (WMANL) in hoofdstuk IV "Besluitvorming in VvE's voor energiebesparende maatregelen" voorgesteld voor verduurzamingsbesluiten zowel de gekwalficeerde meerderheid als de quorumeis af te schaffen.

De twee genoemde aspecten zullen hieronder afzonderlijk nader worden belicht.

## Beoordeling door de werkgroep

### Gewone meerderheid in plaats van een gekwalficeerde meerderheid

Na overleg tussen het Ministerie van BZK en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) heeft de werkgroep een tweetal stelsels van besluitvorming onderzocht om te komen tot wettelijke regelgeving omtrent versoepeling van de besluitvorming binnen VvE's overeenkomstig de door de minister van BZK voorgestelde wetswijziging. Gemakshalve worden deze hierna aangeduid als het positieve stelsel en het negatieve stelsel.

#### Positief stelsel

Het positieve stelsel benoemt de besluiten die worden genomen met een gewone meerderheid. Als besluiten niet zijn genoemd, kan het zijn dat deze met een gekwalficeerde meerderheid moeten worden genomen op grond van het splitsingsreglement.

In het kader van de versnellingsagenda worden de besluiten die te maken hebben met verduurzaming benoemd. Omdat op grond van de (model)splitsingsreglement dergelijke besluiten dienen te worden genomen met een gekwalficeerde meerderheid, zal – om aan de wens van de minister van BZK te voldoen – in de wet moeten worden opgenomen, welke besluiten worden genomen met een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen, ongeacht het bepaalde in het splitsingsreglement.

De wetgever kan er daarbij voor kiezen in het algemeen in de wet op te nemen, dat besluiten in het kader van verduurzaming worden genomen met een gewone meerderheid. De wetgever kan er ook voor kiezen in de wet een limitatieve opsomming op te nemen van besluiten die worden genomen met een gewone meerderheid.

Concreet betekent dit, dat de hoofdregel van artikel 5:127 lid 1 BW is, dat alle besluiten worden genomen met een gewone meerderheid, dat de statuten anders kunnen bepalen, maar dat deze uitzondering niet geldt voor verduurzamingsmaatregelen.

### Voordeel

Het voordeel van dit stelsel is, dat de VvE een mate van vrijheid behoudt om in de statuten een afwijkende bepaling op te nemen waardoor besluiten die niet te maken hebben met verduurzaming wel kunnen worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid.

Alhoewel in de literatuur nergens is beschreven wat de relevantie is van een gekwalificeerde meerderheid, kan gelet op de praktijk worden gesteld, dat een gekwalificeerde meerderheid een beschermingsmaatregel is in geval van zwaarwegende maatregelen of maatregelen met financiële gevolgen.

### Nadeel

Benoemd zal moeten worden welke besluiten dienen te worden genomen met een gewone meerderheid, hetzij in algemene bewoordingen, hetzij middels een limitatieve opsomming.

Wanneer in de wet wordt opgenomen dat besluiten betreffende "verduurzamingsmaatregelen" worden genomen met een gewone meerderheid, zal zich al snel een demarcatie-probleem voordoen. De vraag doet zich voor wat wordt verstaan onder "verduurzamingsmaatregelen". Dit zal leiden tot onduidelijkheden binnen de VvE en zal het beroep op de rechterlijke macht vergroten.

Ook wanneer in de wet een limitatieve opsomming wordt opgenomen van wat verstaan wordt onder verduurzamingsmaatregelen voorziet de werkgroep problemen. In de praktijk zal in het kader van verduurzaming vaak een *pakket* aan maatregelen worden genomen. Wanneer een onderdeel van het pakket niet onder de limitatieve opsomming valt, moet dat onderdeel van het besluit alsnog met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen, hetgeen de besluitvorming kan frustreren. Dit kan er toe leiden, dat een bepaald besluit niet kan worden genomen en zelfs dat het gehele pakket aan maatregelen niet zal worden uitgevoerd.

### Negatief stelsel

Het negatieve stelsel gaat uit van de hoofdregel, dat alle besluiten worden genomen met een gewone meerderheid, met uitzondering van besluiten waarvan in de wet is bepaald, dat deze worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid.

Deze besluiten worden concreet benoemd.

In dit zogenaamde "tenzij-lijstje" worden opgenomen de besluiten tot:

- wijziging splitsingsakte;
- het vaststellen of wijzigen van het huishoudelijk reglement;
- toestemming tot het afwijkend gebruik van een privé gedeelte;

- ontzegging van het gebruik van een privé gedeelte dat aan de eigenaar toekomt alsmede van het gebruik van de gemeenschappelijke gedeeltes en de gemeenschappelijke zaken en rechten;
- het beleggen van gelden;

vaststellen bestemming van het reservefonds Deze besluiten moeten dwingend worden opgenomen in de wet. De mogelijkheid om hiervan af te wijken in het splitsingsreglement is niet wenselijk.

### Voordeel

De hoofdregel zoals deze thans is opgenomen in artikel 5:127 lid 1 BW wordt gehandhaafd. De uitzonderingen zijn concreet. De vraag wat wordt verstaan onder "verduurzamingsmaatregelen" behoeft niet te worden gesteld, zodat een demarcatieprobleem zich hier niet zal voordoen. Dit maakt besluitvorming omtrent verduurzaming eenvoudiger.

### Nadeel

Het nadeel van dit stelsel is, dat de VvE geen vrijheid heeft om in de statuten een afwijkende bepaling op te nemen, waardoor andere besluiten dan over verduurzaming toch kunnen worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid.

### Quorumeis

In de Modelreglementen 2006 en 2017 is geen quorumeis opgenomen voor besluiten die kunnen worden genomen met een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen. In Modelreglement 2021 (Kleine VvE's) is in het geheel geen quorumeis opgenomen. Wanneer zou worden volstaan met het bepalen van een gewone meerderheid, zou bij toepassing van de Modelreglementen 2006, 2017 en 2021 geen quorum vereist zijn. Teneinde de regelgeving te uniformeren is het wenselijk, dat ook bij toepassing van de Modelreglementen 1973, 1983 en 1992 en andere splitsingsreglementen geen quorumeis geldt voor besluiten die kunnen worden genomen met een gewone meerderheid.

Indien een quorumeis geldt en het quorum niet wordt gehaald, is in deze Modelreglementen bepaald dat een tweede vergadering gehouden dient te worden niet eerder dan twee weken en niet later dan zes weken na de eerste vergadering. Bij de tweede vergadering vervalt de quorumeis. De wens om de quorumeis en de gekwalificeerde meerderheid af te schaffen wordt mede ingegeven door de praktijk waaruit blijkt dat een groot gedeelte van de eigenaars passief is. De quorumeis werkt zeer vertragend en heeft nauwelijks waarde, omdat in de praktijk blijkt dat op de tweede vergadering meestal niet meer stemmen aanwezig zijn dan op de eerste vergadering. Het argument dat de quorumeis het draagvlak vergroot, gaat in de praktijk niet op.

Het advies is daarom de quorumeis in alle gevallen af te schaffen.

In de wet is geen bepaling opgenomen omtrent een quorumeis. Om te bewerkstelligen dat een quorumeis op grond van het splitsingsreglement wordt overruled, zal in de wet moeten worden bepaald dat de besluiten kunnen worden genomen ongeacht het aantal stemmen dat ter vergadering kan worden uitgebracht.

### EVRM

Er kan sprake zijn van een inbreuk op het eigendomsrecht. Op grond van het EVRM is het van belang dat de bepaling op grond waarvan de inbreuk plaats vindt voldoende duidelijk is voor de burger.

Op zichzelf zou het in het kader van het EVRM geen probleem moeten zijn de quorumeis en de gekwalificeerde meerderheid voor alle besluiten te laten vervallen. Er moet wel een doel mee gediend zijn. Het doel in dit kader is verduurzaming en de bestuurbaarheid van de VvE (de blokkerende werking van passieve eigenaren en de blokkerende werking van relatief kleine minderheden die besluiten wegstemmen). De praktijk zou hiermee geholpen zijn.

Een en ander is nader uitgewerkt in aangehecht Memo EVRM & Override van Y. Hasnaoui.

## Conclusie

De werkgroep concludeert dat een positief stelsel complexer is dan een negatief stelsel. Dit betreft met name het demarcatieprobleem. Dit demarcatieprobleem wordt in het negatieve stelsel weggenomen. Met een negatief stelsel is de bestuurbaarheid van de VvE daardoor beter gewaarborgd dan met een positief stelsel.

De mening van de werkgroep is dat de taak van de VvE moet zijn: het duurzaam in standhouden van het gebouw i.c.m. besluitvorming binnen de VvE met een gewone meerderheid zonder quorum, behalve voor enkele specifiek aangeduide besluiten (negatief stelsel).

De werkgroep adviseert daarom een negatief stelsel te hanteren bij aanpassing van artikel 5:127 lid 1 BW, waarbij het uitgangspunt is dat besluiten worden genomen met een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen, tenzij het besluiten betreft zoals deze hiervoor zijn opgesomd.

Aangezien de hoofdregel van artikel 5:127 lid 1 BW nu ook is dat besluiten worden genomen met een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen, spreekt de werkgroep bij voorkeur niet van een negatief stelsel, maar een vereenvoudigd stelsel.