

Wijzigen instemmingsrecht en initiatiefrecht

Via deze notitie reageert de Woonbond op de internetconsultatie voor het Wetsvoorstel Instemmingsrecht en initiatiefrecht. Het voorstel is er op gericht om de manier te verlichten waarop verhuurders instemming kunnen krijgen voor verduurzamende maatregelen; en om het initiatiefrecht voor huurders om verduurzaming af te dwingen te moderniseren.

De Woonbond ziet in het huidige voorstel tot wijziging van artikel 220 een ernstige aantasting van de zeggenschap van bewoners over renovatie van hun thuis. Verhuurders zullen minder hun best hoeven doen om sámen met de huurders te werken aan een goed plan. Bovendien dreigen de nieuwe routes eerder tot meer onduidelijkheid en vertraging te leiden dan tot de beoogde versnelling.

Aan de andere kant dreigt het initiatiefrecht (243) in het huidige voorstel een lege huls te worden. Per saldo leveren beide voorgestelde wijzigingen de huurder minder zeggenschap op over het verduurzamen van de woning.

Instemmingsrecht (artikel 220 a)

Het wetsvoorstel houdt in principe de huidige 70%-regeling (artikel 220) in stand, maar voegt twee 'lichtere' routes voor verduurzamende renovaties toe (artikel 220a). Omdat in het huidige tijdsgewricht renovatie altijd hand in hand gaat met verduurzaming, betreft dit in de praktijk al snel alle renovatievoorstellen. Daarmee is het voorstel voor een lichter regime voor het bereiken van instemming verstrekkender dan op het eerste oog lijkt

Noodzaak aanpassen instemmingsrecht

Allereerst willen we ingaan op de noodzaak tot het aanpassen van het instemmingsrecht. In de toelichting op het wetsvoorstel lijkt vooral het belang van versnelling van verduurzamende renovaties hiermee gediend te moeten worden.

Wat de Woonbond betreft mag snelheid nooit ten koste gaan van zorgvuldigheid en draagvlak. Het gaat hier om mensen hun thuis en keuzes die worden gemaakt raken hun woongenot ingrijpend.

In het voorstel lijkt men er bovendien te veel vanuit te gaan dat draagvlak verkrijgen van huurders een vertragende factor is. Dat is niet zo. Huurders hebben er baat bij dat hun woningen worden opgeknapt. Consulents van de Woonbond merken dat ook. Huurders willen graag dat hun woningen goed geïsoleerd zijn, zodat ze geen last (meer) hebben van tocht, schimmel of torenhoge energierekeningen. Dat betekent uiteraard niet dat ze elk renovatievoorstel even goed vinden. Maar in principe zijn veel huurders blij als, in hun ogen eindelijk, de woning wordt verbeterd. En in de praktijk blijkt dat de inbreng van ervaringsdeskundige huurders juist helpt om te komen tot renovaties die zonder mankementen worden uitgevoerd.

In 2017 onderzocht de Woonbond aan de hand van 82 renovatieprojecten of en hoe de draagvlakmeting een *bottle neck* was. In 87% van de voorstellen werd instemming bereikt. Het goed en tijdig betrekken van huurders in de planvorming en het serieus nemen van collectieve besluitvorming zijn belangrijke indicatoren voor succes. Ook uit andere onderzoeken (Cebeon 2008) blijkt het behalen van het draagvlak geen belemmering bij verduurzamende renovatie.

De wetwijziging poogt dus een niet-bestaand probleem op te lossen, met het gevaar dat er renovaties zonder het nodige draagvlak plaats gaan vinden, of dat juist de wens om snel te kunnen starten vaak weerstand oproept en leidt tot vertraging in het proces.

Kortom, de 70% regeling functioneert goed en de Woonbond ziet dan ook geen enkele reden tot het aanpassen van het instemmingsrecht. Wel is de Woonbond er voorstander van dat een renovatie op complexniveau start met het oprichten van een bewonerscommissie, als die er nog niet is. Ook is de Woonbond er voorstander van dat de bewonerscommissie de overige bewoners raadpleegt over het concept-renovatievoorstel en de input van de overige bewoners benut voor het uitbrengen van een eindadvies. De praktijk toont dat zo'n zorgvuldig participatieproces samen met frequente verzending van nieuwsbrieven waarmee de overige bewoners op de hoogte blijven van de voortgang van het overleg ervoor zorgen dat de 70 procent soepel instemming behaald wordt.

Hieronder gaan we in op de specifieke geopperde wijzigingen en de haken en ogen die er in dit precieze voorstel zitten.

Twee extra routes voor instemming

In het wetsvoorstel worden er twee routes toegevoegd die lopen via de huurdersvertegenwoordiging.

- De verhuurder kan overeenstemming bereiken over het gehele voorstel met de huurdersvertegenwoordiging en daarmee wordt het voorstel redelijk geacht.
- Er komt overeenstemming over voorwaarden en het gehele voorstel wordt alsnog voorgelegd aan de bewoners, waarbij minstens 50% op het voorstel moet reageren en hiervan 70% met het voorstel moet instemmen om als redelijk voorstel te gelden.

Voordat we beide routes apart behandelen, gaan we in op de rol van de huurdersvertegenwoordiging.

Onduidelijkheid huurdersvertegenwoordiging

De term 'huurdersvertegenwoordiging' is in deze juridische context een noviteit. Dat biedt ruimte voor onduidelijkheid. Zo kan het zowel de huurdersorganisatie als de bewonerscommissie zijn, maar ook andere onduidelijke vormen van huurdersvertegenwoordiging zouden kunnen gelden als route voor instemming. Elk renovatieproject zou in principe moeten starten met de oprichting van een bewonerscommissie als die er nog niet is. En pas als het niet lukt om een bewonerscommissie op te richten, valt het te billijken dat de huurdersorganisatie het overleg voert. Maar voorkomen dient te worden dat de zeggenschap blijft bij onduidelijke vormen als 'klankbordgroepen'. Een bewonerscommissie staat het dichtst bij de bewoners van de te renoveren woningen en kan het best de belangen behartigen van alle huurders in het complex. Als de bewonerscommissie haar taak serieus neemt en zorgvuldig uitvoert, zal zij altijd een achterbanraadpleging houden. En juist deze benodigde en wettelijk voorgeschreven stap kost enerzijds tijd maar zorgt er anderzijds voor dat daarna des te soepeler voldoende instemming behaald wordt.

Vermoedelijk is gekozen voor "huurdersvertegenwoordiging" omdat complexgewijze verduurzaming vanaf 10 wooneenheden gaat, en onder de Wohv er vanaf 25 wooneenheden sprake kan zijn van een bewonerscommissie. Het zou beter zijn de Wohv hierop aan te passen en ook hier vanaf 10 wooneenheden een bewonerscommissie te laten bestaan, in plaats van met een noodgreep een extra en onduidelijke wettelijke definitie creëren.

Het wetsvoorstel bevat een wijziging die indruist tegen de Wohv.

De Wohv stelt dat een bewonerscommissie de belangen behartigt van alle woningen in het complex. De Wohv verplicht een bewonerscommissie niet om aan te tonen dat 70 procent van de huurders achter de bewonerscommissie staat. De Wohv heeft dat met opzet nagelaten om het niet al te moeilijk te maken om een bewonerscommissie te starten. De Woonbond wijst af om in 220 a lid 3 onder e die representativiteitseis op te voeren. De Woonbond is een groot voorstander van een zo zorgvuldig mogelijke raadpleging door de bewonerscommissie en draagvlakmeting door de verhuurder. In plaats van de focus op representativiteit zou de focus gelegd moeten worden op voldoende inhoudelijk draagvlak voor het voorstel.

220a lid 1 onder a (overeenkomst met de huurdersvertegenwoordiging)

Renovaties kunnen leiden tot heftige emoties bij (weigerende) bewoners. In dit voorstel krijgt de huurdersvertegenwoordiging, een groep vrijwilligers en in veel gevallen ook de bewoners, de bevoegdheid om in te stemmen met een renovatievoorstel. Waar voorheen de verhuurder het voorstel moest verdedigen, kan deze verantwoordelijkheid nu bij de bewonerscommissie komen te liggen. Dat maakt deze groep kwetsbaar ten opzichte van hun burens, zeker waar het verzet groot kan zijn bijvoorbeeld omdat huurders er niet van overtuigd zijn dat zij ook financieel baat hebben bij verduurzaming of om andere redenen tegen een renovatie zijn. Deze route legt te veel van de renovatietaak en verantwoordelijkheid neer bij de bewoners in plaats van bij de professionele verhuurder.

220 lid 1 onder b (overeenkomst over voorwaarden en verlichte draagvlakmeting)

Een andere vorm van draagvlakmeting door de verhuurder (70/50), waarbij er een rechtsvermoeden van redelijkheid ontstaat, is wat ons betreft uitsluitend acceptabel als over het voorstel zelf overeenstemming met de bewonerscommissie is bereikt. De zinsnede "De voorwaarden waaraan het voorstel zou moeten voldoen" is erg vaag en gaat veel onduidelijkheden geven in de praktijk.

In de toelichting op het wetsvoorstel kan worden beschreven dat als er geen bewonerscommissie is, de verhuurder er een in het leven tracht te roepen. En dat pas als dit niet lukt, de huurdersorganisatie bevoegd is.

Aan de kant van de huurdersvertegenwoordiging gaat het altijd om vrijwilligers. Voorwaardelijk voor deze route is een aanpassing van de Wohv zodat de bewonerscommissie een financiële vergoeding voor (in ieder geval) advies kan krijgen en zodat bewonerscommissies vanaf 10 wooneenheden kunnen worden opgericht.

Het initiatiefrecht (243)

Dit wetsvoorstel gaat in tegen de motie, waarbij de regering wordt opgedragen het initiatiefrecht te vereenvoudigen. Hoewel het goed is dat er meer verduurzamende maatregelen mogelijk zijn op grond van dit artikel, ondergraven de overige leden het positieve effect wat daarvan zou kunnen gaan.

De bewijslast aan de kant van huurders wordt verzwakt en de gronden waarop een initiatief kan worden afgewezen worden verruimd. Kortom, als huurder kun je om meer vragen, maar dat is wel moeilijker en er kan makkelijk nee tegen worden gezegd. Het is wat de Woonbond betreft één stap vooruit en drie stappen terug.

Ten eerste worden er eisen aan het voorstel verbonden (welke kosten, welke huurverhoging, verwachte kosten voor nutsvoorzieningen/servicekosten) waarvan het op de weg van de verhuurder ligt om die te specificeren, en niet op die van de huurder. De verhuurder is immers degene die de bouwkundige staat van het gehuurde goed kent en de professionaliteit heeft om de juiste offerte op te vragen en een inschatting te geven van de financiële gevolgen van een bepaalde maatregel. Het is niet logisch en ook niet wenselijk om deze last bij de huurder te leggen.

Ten tweede laat de formulering van lid 3 (“een voorstel is **in ieder geval niet redelijk**”) een zeer beperkte ruimte over voor de rechter voor een eigen afweging van de belangen. Een dergelijk streng criterium is nog voorstelbaar bij feitelijke omstandigheden zoals niet voldoen aan een bepaalde termijn. De plicht een voorstel af te wijzen wordt nu echter gecombineerd met open begrippen zoals “het bestaan van esthetische bezwaren”. Of “het niet passen in het bedrijfseconomische, financiële of sociale beleid van de verhuurder”.

Dit is vreemd, want het beoordelen van de redelijkheid van een voorstel kan bij uitstek aan de discretionaire bevoegdheid van een rechter overgelaten worden, die daarbij alle relevante feiten en omstandigheden kan betrekken. De wetgever gaat in onze ogen hier onnodig op de stoel van de rechter zitten. Dat er bijvoorbeeld esthetische bezwaren bestaan tegen de voorziening, maakt het voorstel niet per se onredelijk.

Daarbij is van belang dat artikel 243 noodgedwongen wordt ingeroepen door huurders in de particuliere huursector waarbij de verhuurder simpelweg weigert om bijvoorbeeld dubbel glas aan te brengen. Dit wetsartikel biedt de (al dan niet terecht) weigerende verhuurder nu een keuzemenu aan redenen om dit verzoek af te wimpelen. Een gemiddelde huurder zal niet eens meer de stap naar de rechter maken na deze afwijzing. Hiermee introduceert het wetsvoorstel een belemmering die in de huidige wetgeving ontbreekt. Voor deze huurders verslechtert hun positie dus door deze wetswijziging.

Een initiatief als onredelijk zien als “de voorzieningen niet passen in het bedrijfseconomische, financiële en sociale beleid van de verhuurder met betrekking tot het complex waarvan de woonruimte deel uitmaakt en dat van een goed verhuurder mag worden verwacht,” geeft verhuurders veel te veel ruimte om een initiatief af te wimpelen. De verhuurder hoeft dan slechts aan te tonen dat het initiatief niet conform het huidige beleid is. Maar dat is immers ook de reden om tot een dergelijk initiatief te komen. Zonder dat hier tegenover staat dat er op zijn minst wel goed beleid voor verduurzaming op een redelijke termijn moet zijn ondergraaft deze bepaling het hele doel van het initiatiefrecht. De huurder staat zo met lege handen tegenover een verhuurder die niet wil verduurzamen.

Ten derde is de verwijzing in het derde lid onder a naar artikel 10 lid 1 van de Uhw misplaatst omdat artikel 243 ook geldt voor geliberaliseerde huurovereenkomsten. Het lijkt een verwijzing naar artikel 255 van Boek 7 van het BW, echter wordt in dit artikel een maatstaf gegeven voor de redelijkheid van een huurverhoging in verband met een verbetering, terwijl in het voorgestelde artikel 243 het overschrijden van de puntentelling leidt tot het afwijzen van een verzoek. Dat is in de geliberaliseerde sector vreemd aangezien hier de maximale huurprijs conform puntentelling niet geldig is. Vaak zal er dus sprake zijn van een hogere huurprijs dan op basis van punten het geval zou zijn en dit zou verduurzaming hier onmogelijk maken.

Ook in de gereguleerde sector is deze verwijzing naar de Uhw lastig, omdat verduurzamingsmaatregelen wel degelijk leiden tot een betere energieprestatie van de woning . De extra waarderingspunten die de verduurzamende renovatie oplevert zullen echter pas na het aanbrenge van de maatregel gaan gelden. Door de verwijzing naar 10 lid 1 Uhw kan een verduurzaming van de woning tegengehouden worden op basis van de punten die aan de nog niet verduurzaamde woning worden toegekend. Daarmee beland je in een vicieuze cirkel die verduurzaming belemmert. Er zou hier op zijn minst gekeken moeten worden naar het verwachte puntentotaal na de verduurzamende renovatie.

De Woonbond ziet op verschillende plekken in Nederland huurdersondersteuning bij het toepassen van het initiatiefrecht opkomen. Dit gaat in veel gevallen om het verzoeken om dubbel glas bij particuliere verhuurders. Juist in deze huursector blijft de verduurzaming achter en biedt artikel 243 een middel voor huurders die letterlijk in de kou zitten. Daarbij is het uitgangspunt dat de verhuurder de investering altijd terugverdient via de huurverhoging. Het voorgestelde 243 zal het werk van deze huurdersondersteuners onnodig compliceren en misschien zelfs onmogelijk maken.

Tot slot verdient het aanbeveling om in het kader van 243 te spreken over verduurzamende maatregelen en niet slechts om energiebesparende of leverende maatregelen. Dit geeft ook ruimte om per AmvB andere groene maatregelen (bijvoorbeeld groene daken) te kunnen toevoegen aan de lijst met maatregelen waartoe huurders initiatief kunnen nemen.

Samenvattend

De Woonbond is voorstander van het in stand houden van de 70%-regeling om te garanderen dat renovatie altijd op groot draagvlak kan rekenen. Snelheid moet niet gepaard gaan met een aanpak die over de hoofden van huurders heen dreigt te gaan en met maatregelen die op weinig draagvlak kunnen rekenen. Bovendien zorgt de noodzaak voor het verkrijgen van draagvlak voor de noodzaak van het tijdig betrekken van huurders en daarmee ook voor een snelle maar zorgvuldige aanpak. Door snel uit de startblokken te schieten creëren verhuurders hun eigen weerstand en vertraging gaande een project. De voorgestelde wijzigingen faciliteren deze vertraging. Als Woonbond zijn we dan ook tegen de voorgestelde routes die het mogelijk maken met minder draagvlak te renoveren. Neem bewoners serieus.

Mocht er toch gekozen worden voor het toevoegen van een lichtere variant moet dat gepaard gaan met wettelijke verankering voor (het oprichten van) een bewonerscommissie en de daarbij behorende financiële middelen. De variant waarbij het gehele voorstel door de bewonerscommissie kan worden beoordeeld is wat de Woonbond betreft een compleet onwenselijke route. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van de verhuurder te veel op het bordje van vrijwilligers gelegd. Als Woonbond zullen we de achterban dan ook moeten adviseren om vast te houden aan de huidige optie waarbij er 70% instemming moet worden behaald door de verhuurder.

De Woonbond heeft lang gepleit voor het moderniseren van het initiatiefrecht. Helaas pakt de huidige voorgestelde uitvoering contraproductief uit. In plaats van het verruimen van de mogelijkheden om een verhuurder die niet wil verduurzamen toch in beweging te krijgen, wordt het makkelijker voor de verhuurder om nee te zeggen tegen een dergelijk initiatief en wordt het huurders moeilijker gemaakt om een initiatief aan te dragen. De bevoegdheid om de redelijkheid van

een voorstel te beoordelen moet bij de rechter blijven liggen. Op de voorgestelde manier wordt het initiatiefrecht een lege huls.