

Ingediend via e-mail

Minister van Binnenlandse Zaken
t.a.v. mevrouw mr. J.J.M. Uitermark

Den Haag, 23 juli 2024

dossiernummer: 205314

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: Advies Wetsvoorstel instemmingsrecht en initiatiefrecht

Geachte minister,

Op 12 juni 2024 ontving de Nederlandse orde van advocaten de internetconsultatie 'Wetsvoorstel instemmingsrecht en initiatiefrecht'. De NOvA heeft zijn adviescommissie huurrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie huurrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	De algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie huurrecht
Datum:	23 juli 2024
Betreft:	wijziging Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van het instemmings- en initiatiefrecht van huurders in geval van energiebesparende of energieleverende voorzieningen

KERNPUNTEN

1. De gronden in artikel 7:243 lid 3 sub b t/m e BW bevatten teveel open normen voor de verhuurder om het voorstel te weigeren
2. Artikel 7:220a BW van het ontwerp is ten onrechte niet van dwingend recht verklaard
3. De instemming van een huurdersvertegenwoordiging laat de instemming van een huurdersorganisatie in de zin van de Wet op het Overleg Huurders Verhuurder onverlet
4. Artikel 7:243 leden 1, 2 en 3a BW behoeven verduidelijking en/of aanpassing
5. Artikel 7:243 lid 6 BW heeft verduidelijking, gelet op de toelichting en bedoeling
6. Ook de verhuurder moet een wijziging met betrekking tot servicekosten kunnen voorstellen; voorts moet wijziging m.b.t. servicekosten beter kunnen worden verankerd in een integraal redelijk wijzigingsvoorstel

TOELICHTING

1. De gronden in artikel 7:243 lid 3 sub b t/m e bevBW atten teveel open normen voor de verhuurder om het voorstel te weigeren

Op grond van het voorgestelde artikel 7:243 lid 3 BW is een voorstel van huurderszijde in ieder geval niet redelijk in een of meer van de daar onder a. t/m e. genoemde omstandigheden. Met name de omstandigheden als in dat derde lid genoemd onder b. t/m e. komen de commissie op wezenlijke onderdelen voor als te open geformuleerd, of althans te weinig specifiek, wat kan leiden tot rechtsonzekerheid. Wetgeving dient toegankelijk en voorzienbaar te zijn en zowel de huurder als de verhuurder moeten vooraf voldoende duidelijk kunnen weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast vereist de voorzienbaarheid dat de norm voor de betrokkenen duidelijk genoeg is om te weten welke rechten en plichten deze er aan kunnen ontleen, zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen.

Ad b. en c.

Onder b. worden bouwkundige, functionele, technische of esthetische bezwaren genoemd. En onder c. voorzieningen die in strijd zijn met de voorschriften van, of afspraken met de overheid.

Het verdient aanbeveling daarbij te refereren aan daarvoor reeds geldende normen uit het omgevingsrecht, zoals die van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), dat gedetailleerde regels bevat over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken, waaronder woningen. Die koppeling verdient ook om een andere reden aanbeveling: het gebruiken of laten gebruiken van woonruimte die niet voldoet aan de vereisten op grond van het Bbl levert in veel gevallen een schending op van een wettelijke verplichting. Een voorstel voor een voorziening die dat tot gevolg zou hebben is reeds om die reden niet redelijk te achten. Voor wat betreft de onder b. bedoelde esthetische eisen kan een soortgelijke verwijzing geschieden naar het bepaalde in de artikelen 22.7 en 22.29 van de bruidsschat Omgevingswet.

Het begrip "overheid" dat is opgenomen in onderdeel c. is te onbepaald, wat de commissie betreft. Beter kan worden gerefereerd aan bijvoorbeeld "burgemeester en wethouders, dan wel enig ander met

betrekking tot de woonruimte bevoegd gezag”. Dat sluit ook aan bij de terminologie in andere wetgeving die op woonruimte van toepassing kan zijn, zoals bijvoorbeeld de Woningwet en de Huisvestingswet 2014. Ook het begrip “afspraken” in onderdeel c. komt de commissie als te onbepaald voor. Niet alleen voor wat betreft de vorm (alleen schriftelijk, of ook mondeling?) maar ook voor wat betreft de grondslag van die afspraken (alleen publiekrechtelijk, of ook privaatrechtelijk?). En het is niet duidelijk wat de aard van die afspraken dan is. Hier lijkt vooral te zijn bedoeld op de prestatieafspraken als bedoeld in Afdeling V.1 van de Woningwet, maar met deze formulering is de categorie in potentie onbegrensd en dat zal niet beoogd zijn. Explicitering verdient aanbeveling.

Ad e.

Dit onderdeel lijkt vooral bedoeld voor woningcorporaties en grote(re), institutionele verhuurders. Het leent zich in elk geval niet snel voor kleine(re) verhuurders, van één of slechts enkele woningen. In de MvT in paragraaf 3.2.2. wordt dit onderdeel nadrukkelijk anders beschreven en wordt aan beleid met betrekking tot een complex gerefereerd:

e. 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.

De ontwerptekst wijkt op dat punt dus af van de MvT.

Verhuur van woningen die behoren tot een appartementsrecht (VvE-problematiek)

Met het voorgaande hangt samen de vraag, hoe deze weigeringsgronden zich verhouden tot de regels die kunnen gelden bij de verhuur van woonruimte die behoort tot een gebouw dat in appartementsrechten is gesplitst. De commissie doelt hier op de zgn. VvE-problematiek, zoals deze onder meer is aangestipt in de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 september 2023 (ECLI:NL:RBAMS:2023:5944, zie r.o. 8). Voor veel maatregelen zal gelden dat voorzieningen nodig zijn aan de buitenzijde van het gebouw (bijvoorbeeld plaatsing van een buitenunit van een warmtepomp of PV-panelen of het dak) of die noodzaken tot aanpassingen aan gemeenschappelijke zaken (zoals aanpassingen aan de energievoorziening van het gebouw). Daar is in de meeste gevallen toestemming van de VvE voor nodig en als die niet wordt gegeven, dan kan dat aan de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen in de weg staan, ook als een voorstel als redelijk zou worden beoordeeld. Dat het niet om theoretische bezwaren gaat moge blijken uit het feit dat uw Minister in samenwerking met de Minister voor Rechtsbescherming (sedert 12 juli 2021) het wetsvoorstel notificatieregeling oplaadpunten VvE's (https://www.internetconsultatie.nl/notificatieregeling_oplaadpunten_vve) in voorbereiding heeft, dat tot doel heeft belemmeringen weg te nemen bij de plaatsing van oplaadpunten bij VvE's. Een soortgelijke regeling zou een oplossing kunnen vormen voor het initiatiefrecht.

2. Artikel 7:220a BW van het ontwerp is ten onrechte niet van dwingend recht verklaard

Het consultatievoorstel verklaart artikel 7:220a BW niet van dwingend recht. In het voorgestelde artikel 7:243a BW is wel semidwingendheid opgenomen (lid 7).

Gelet op doelstellingen en positionering van het voorgestelde artikel 7:220a BW adviseert de commissie om artikel 7:220a BW van dwingend recht te verklaren in een toe te voegen lid. Dit is aangewezen, omdat ook de nieuw te introduceren huurdersvertegenwoordiging – een derde partij, omdat een huurovereenkomst tussen huurder en verhuurder geldt – een rol krijgt toebedeeld. Verder veronderstelt het artikel middels een fictie wanneer een voorstel in ieder geval redelijk is te achten, omdat het artikel 7:220 lid 3 BW uitdrukkelijk onverlet laat. Het dwingendrechtelijk verklaren heeft dus geen significante nadelen. Het van regelen recht laten van het artikel kan in potentie afbreuk doen aan representativiteitseisen (door andere percentages overeen te komen in huurcontracten) of inhoudelijke eisen (door materiële aspecten anders te regelen). Dat volgt al uit de intentie van het consultatievoorstel, omdat in de toelichting van de mogelijkheid van een dwingend voorschrijven wordt gesproken bij de bespreking van lid 4 (pagina 17 consultatie-MvT). Die gewenste dwingendheid is er nu naar het oordeel van de commissie niet.

3. De instemming van een huurdersvertegenwoordiging laat de instemming van een huurdersorganisatie in de zin van de Wet op het Overleg Huurders Verhuurder onverlet

Krachtens artikel 3 lid 2 sub b Wet op het overleg Huurders Verhuurder (WHOV) dient een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Woningwet de bewonerscommissie en de huurdersorganisatie zo spoedig mogelijk schriftelijk te informeren over zijn beleid en beheer betreffende het renoveren van woongelegenheden. Het voorstel voegt aan deze organisatie een nieuwe partij toe, de huurdersvertegenwoordiging, maar bepaalt niet dat andere organen (zoals de bewonerscommissie en de huurdersorganisatie) uit hoofde van de WHOV niet betrokken behoren te worden bij een renovatiebesluit. De commissie vraagt zich af of het ontwerp daarmee de beoogde versnelling bereikt en geeft de minister in overweging om expliciet te maken dat de instemming door de huurdersvertegenwoordiging, instemming door derden zoals de bewonerscommissie en de huurdersorganisatie overbodig maakt.

4. Artikel 7:243 leden 1, 2 en 3a BW behoeven verduidelijking en/of aanpassing

Artikel 7:243 lid 1 BW, in combinatie met lid 2 bepaalt dat het redelijke voorstel van de huurder een *raming* van de daarmee gemoeide kosten betreft. In lid 3a wordt echter de redelijkheidstoetsing door de rechter gekoppeld aan de door de verhuurder *gemaakte* kosten. Dit verschil behoeft nadere toelichting en/of aanpassing.

In lid 3 sub a van dit artikel is bepaald dat het door huurder gedane voorstel *niet* redelijk is wanneer de huurder zich niet bereid heeft verklaard tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding staat tot de door de verhuurder *gemaakte* kosten, dan wel deze huurverhoging ertoe leidt dat de maximale huurprijs zoals bepaald aan de hand van artikel 10 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt overschreden. Het lijkt terecht dat de huurverhoging in verhouding moet staan tot de werkelijke kosten van de door de verhuurder aangebrachte voorzieningen, maar het voorstel tot huurverhoging in lid 1 wordt gebaseerd op enkel een raming van de huurder, die vaak zal afwijken van de werkelijke kosten. Omdat voorafgaand aan de uitvoering van de werkzaamheden de kosten niet vaststaan, lijkt gelet op de huidige redactie van de wettekst dat het voorstel niet getoetst kan worden, omdat de werkelijke kosten nog niet bekend zijn. Deze werkelijke kosten zijn namelijk doorslaggevend in het bepalen van de redelijkheid van het voorstel tot huurverhoging van de huurder.

Kan de wetgever toelichten hoe deze regeling gelezen moet worden nu huurder zal werken met een raming terwijl altijd situaties zullen zijn dat de kosten hoger of lager zullen uitvallen dan de raming. Wat zijn in het voorkomende ook de gevolgen voor de huurverhoging die conform de raming van de huurder is berekend?

Het is niet duidelijk waaraan de verhuurder precies gebonden is als het voorstel door de rechter redelijk is bevonden. Wat als de kosten van het treffen van de voorzieningen in werkelijkheid hoger uitvallen dan de kosten die in het voorstel zijn opgenomen?

De regeling lijkt – naar onze lezing – een spiegelbeeld te zijn van de regeling opgenomen in artikel 7:220 lid 2 BW waarbij de verhuurder een voorstel tot verhoging doet. In een dergelijk geval dient de verhuurder de redelijkheid aannemelijk te maken. In de huidige opzet van artikel 7:243 lid 3 sub a BW lijkt het op de weg van de huurder te liggen om de redelijkheid aannemelijk te maken, terwijl de huurder doorgaans niet zal beschikken over de daarvoor benodigde informatie. De commissie adviseert dan ook om hier een passende regeling voor op te nemen.

De commissie vraagt zich voorts af of het wenselijk is dat de weg van artikel 7:255 lid 1 sub b BW op grond waarvan de redelijkheid van de huurverhoging achteraf alsnog getoetst kan worden, voor de huurder open blijft staan, ondanks dat de huurder het initiatief voor de voorzieningen met de door hem voorgestelde

huurverhoging heeft genomen en het artikel een verbintenis lijkt te construeren (voorstel huurder, waaraan de verhuurder onder voorwaarden gebonden is). De commissie adviseert om dit te verduidelijken of aan te passen.

5. Artikel 7:243 lid 6 BW behoeft verduidelijking, gelet op de toelichting en bedoeling

In de consultatietoelichting is opgenomen (p. 20) dat de voorgestelde bepaling wenselijk is, omdat het bij complexen vaak niet goed mogelijk is om een of meer woningen buiten de verduurzaming te houden. De wenselijkheid wordt door de commissie onderschreven. In artikel 7:243 lid 6 BW wordt evenwel een taalkundige connectie gelegd tussen (één of meerdere) ongebonden huurders en “de verhuurder”. Dit artikellid regelt dus niet de verhouding tussen de verhuurder en de aan het voorstel gebonden huurders. Artikel 7:243 BW regelt een (contractuele) partijverhouding. Beter dient tot uitdrukking te worden gebracht in de wettekst dat <de verhuurder jegens de indieners van een voorstel als bedoeld in lid 4 niet langer daaraan gebonden is>, of woorden van gelijke strekking die de bedoeling van de wettekst met de taalkundige verwoording congruent maken.

6. Ook de verhuurder moet een wijziging met betrekking tot servicekosten kunnen voorstellen; voorts moet wijziging m.b.t. servicekosten beter kunnen worden verankerd in een integraal redelijk wijzigingsvoorstel

In de tekst hierna wordt gemakshalve enkel van ‘servicekosten’ gesproken; de commissie verstaat daar ook onder ‘kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter’, maar zoals ook uit dit consultatievoorstel blijkt is de gedachte toch om dat onderscheid op korte termijn af te schaffen.

In het voorgestelde artikel 7:243 lid 1 BW moet een voorstel zien op “*het ten behoeve van de woonruimte treffen (...) energiebesparende of energieleverende voorzieningen*”. “De woonruimte” is – daargelaten de woonwagen, standplaats en ligplaats – kort gezegd de gebouwde onroerende zaak voor zover deze als woning is verhuurd (art. 7:233 BW), zoals ook de consultatietoelichting tot uitdrukking brengt (p. 18)).

Het is voorzienbaar dat het treffen van de genoemde voorzieningen een wijziging van de onroerende zaak én een wijziging van de servicekosten met zich brengt (zoals in de leveringsverplichting van gas/warmte van de verhuurder, die al of niet geschrapt moet worden bij aansluiting op een warmtenet van een derde met een warmtepomp; zoals het aanbrengen van roerende zonnepanelen). Daarom moet de huurder ook de te verwachten kostenwijziging ter zake de servicekosten inzichtelijk maken (art. 7:243 lid 2 BW).

In het voorgestelde artikel 7:220a lid 1 onder b BW worden ook wijzigingen in de servicekosten ten gevolge van een redelijk voorstel tot renovatie – een wijziging van *het gehuurde* – verondersteld.

Een renovatievoorstel in de zin van artikel 7:220 BW ziet dus op *het gehuurde* en niet op wijzigingen in de overige leveringen en diensten.

Daarmee is een voor energetische verbetering door te voeren wijziging in de servicekosten geen afdwingbaarheid voor de verhuurder, anders dan via de open norm van het goed huurderschap (art. 7:213 BW).

De commissie verwijst naar haar advies van 8 december 2023, punt 6 ([downloadlink](#)). De commissie kan niet achterhalen of dit advies is opgevolgd, omdat de inhoudelijke stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel na die betreffende consultatiefase niet openbaar bekend is. De commissie citeert een gedeelte van haar advies hierna.

“De commissie kan zich indenken dat vooral met innovaties en de energietransitie denkbaar is dat een verhuurder een redelijk aanbod moet kunnen doen tot wijziging van zijn verplichting tot levering van diensten in verband met de bewoning. Daarmee ontstaat meer flexibiliteit om op ontwikkelingen in te spelen. Eens te meer wanneer het Besluit servicekosten limitatief zou worden (wat de commissie hierna zal ontraden) én er potentiële maximabedragen worden aangewezen bij ministeriële regeling – zoals mogelijk wordt gemaakt in het consultatievoorstel – is meer flexibiliteit “aan de achterkant” denkbaar.

(...)

Een voorbeeld: huurder en verhuurder spreken bij aanvang huur van een grondgebonden eengezinswoning af dat de roerende zonnepanelen die op de woning zijn aangebracht aan de huurder ter beschikking worden gesteld, waarvoor via de servicekosten moet worden betaald. De verhuurder blijft verbonden aan die terbeschikkingstellingsverplichting, ook als over twintig jaar blijkt dat een gunstiger energieconcept denkbaar is dan het vervangen van de zonnepanelen. Van die verplichting moet een verhuurder af kunnen komen, uiteraard mits redelijk (en het bieden van een alternatief kan die redelijkheid kleuren).”

De commissie:

- Adviseert om ter zake de servicekosten (en de onderliggende verplichting tot presteren door de verhuurder) in de voorgestelde en thans bestaande 70%-regelingen een voorziening op te nemen, zodat dit wél in het (redelijke) voorstel kan worden betrokken. Hierdoor kunnen huurder, huurdersvertegenwoordiging én verhuurder alle een *integraal* redelijk wijzigingsvoorstel doen dat niet alleen op het gehuurde (de onroerende zaak bij (on)zelfstandige woonruimte) ziet, maar ook op de te leveren diensten. Dit komt het doel van de regelingen en de energietransitie ten goede;
- Brengt in herinnering haar geopperde suggestie om uit artikel 7:274 lid 1 sub d BW ‘servicekosten’ te schrappen (“aan de achterkant”).

Het advies van de commissie wordt nog eens versterkt, omdat het anders dan overeenkomstig artikel 7:259 en 7:261 BW in rekening brengen van servicekosten in strijd is met goed verhuurderschap (art. 2 lid 2 sub f Wgv), hetgeen een strafbaar feit is (ook voor toegelaten instellingen, zij het via art. 46a/105 Woningwet). Ter indicatie: het boetebeleid van gemeenten Amsterdam en Utrecht ter zake overtreding van dit voorschrift is € 10.000,- per eerste bedrijfsmatige overtreding. Verhuurders zullen dus zeer terughoudend zijn met het doorvoeren van (collectieve) servicekostenwijzigingen, gelet op de mogelijke consequenties. Wettelijke verankering van een wijzigingsmogelijkheid én het recht voor betrokkenen om ter zake een wijziging te mogen voorstellen in het kader van een integraal redelijk voorstel (dat altijd op redelijkheid moet kunnen worden getoetst, of dat nou in een opzeggingsprocedure of in een 70-%regeling is) zal een deel van de vrees op het overtreden van de norm van goed verhuurderschap voorkomen.

EINDE