

Kan een verhuurder de huurder verbieden een regenboogvlag uit te hangen?

mr. M.E.A.M. Lommen¹

Afgelopen jaren zijn er in de media verschillende conflicten tussen huurder en verhuurder naar voren gekomen over het uithangen van een regenboogvlag. Is het uithangen van zo'n vlag de eigen vrije keuze van de huurder of kan de verhuurder hierover zijn zegje doen?² Tot een uitspraak van de rechter hierover is het nog niet gekomen. In dit artikel worden juridische (on)mogelijkheden voor verhuurders besproken om (regenboog)vlaggen aan of binnen huurruimtes contractueel te verbieden.

1. Inleiding

Onze driekleur wordt uitgehangen bij feestelijke gebeurtenissen, zoals Bevrijdingsdag of het slagen voor het eindexamen, maar ook (halfstok) bij een herdenking of een overlijden. Daarnaast zijn er vlaggen die gebruikt worden als politiek symbool. Zo ook de regenboogvlag, die staat voor progressie, een voorwaartse beweging.³ Mensen hangen een regenboogvlag uit om aandacht te genereren voor de LHBTQ+gemeenschap en om haar te steunen, als een tegengeluid tegen de agressie.⁴ Winkeliers van Winkel Centrum Heemstede, bijvoorbeeld, hingen regenboogvlaggen op nadat bij een horecagelegenheid in hun winkelcentrum een regenboogvlag van de gevel was getrokken en vernield.⁵ Er zijn ook bedrijven, waaronder Rituals, die de overburen vragen hun regenboogvlag te verwijderen. Deze werd door Rituals gezien als 'een ergernis'.⁶ Het uithangen van de regenboogvlag blijkt niet zonder risico's: initiatiefnemers worden bedreigd, ramen ingegooid en vlaggen worden verbrand of verscheurd. Zodoende kunnen er voor verhuurders ongewenste situaties ontstaan, waaronder brand of schade aan gebouwen.

2. Juridisch kader

Het Nederlandse recht kent geen wettelijke regels voor het gebruik van vlaggen.⁷ Burgers, bedrijven en organisaties mogen alle dagen van het jaar de (Nederlandse) vlag uithangen.⁸ Je bent in beginsel nooit strafbaar als je de vlag uithangt; een boete riskeer je dus ook niet.⁹ In verschillende Algemene Plaatselijke Verordeningen zijn wel (veiligheids)eisen gesteld aan een vlag, zoals dat deze van deugdelijk materiaal moet zijn.¹⁰

In een huurcontract kunnen afspraken worden gemaakt over het ophangen van een vlag aan de gevel. In principe staat de contractsvrijheid voorop, maar deze wordt op verschillende manieren beperkt. Algemeen mogen volgens art. 3:40 BW (huur)contracten niet in strijd zijn met een dwingende wetsbepaling, de openbare orde en de goede zeden. Daarnaast wordt de contractsvrijheid beperkt door diverse semi-dwingende huurrecht bepalingen in Titel 7.4 BW ten behoeve van de bescherming van de huurder. Ook door andere wetten, zoals de Algemene wet gelijke behandeling, wordt contractsvrijheid beperkt. En als laatste kunnen grondrechten waaronder de uitingsvrijheid een beperkende werking hebben.¹¹ De contractsvrijheid is dus niet onbegrensd, zeker niet in huurcontracten.

1. Mr. M.E.A.M. (Merel) Lommen is werkzaam bij de praktijkgroep Real Estate van Houthoff. Laurens de Hoog, ook werkzaam bij Houthoff, heeft een waardevolle bijdrage geleverd aan het artikel.
2. Een zelfde vraag is of de verhuurder kan optreden tegen vlaggen die "omgekeerd" worden opgehangen, zodat de bovenste baan blauw en de onderste baan rood is.
3. De "klassieke" regenboogvlag heeft zes banen met kleuren. Tegenwoordig wordt ook vaak de Progress-vlag gebruikt om aandacht te vragen voor inclusie en vooruitgang. Meer informatie over de betekenis achter deze vlaggen is te vinden op 'Waarom zie je vaker de regenboogvlag met een driehoek en nog meer kleuren?', *NU.nl* 5 augustus 2021.
4. Parool 4 augustus 2022, 'Een Pridevlag aan je gevel komt met risico's: 'Hij hangt er weer, gescheurd en wel'.
5. 'Winkeliers hangen de regenboogvlag uit' via www.wch.nl.
6. AT5 28 oktober 2023, 'Pride-sponsor Rituals vraagt overburen om pride-vlag van hun balkon te verwijderen'. Rituals heeft overigens later haar excuses hiervoor aangeboden via de verhuurder.

7. België heeft een vlaggenprotocol: Wat moet je onthouden van het vlaggenprotocol? - Declercq NV. Zie verder: Wanneer hangen Europese landen de vlag uit? | Holland Vlaggen
8. Wanneer kan ik de Nederlandse vlag uithangen?, *Rijks-overheid.nl*.
9. Uitzonderingen daargelaten voor vlaggen waarvan de voorstelling in strijd is met de wet. Een vlag uithangen met een hakenkruis daarop afgebeeld kan kwalificeren als haatzaaien en daarom wel verboden zijn.
10. Algemene plaatselijke verordeningen Noordwijk 2021, art. 3 onder h.
11. I.E. Hofhuis, 'Contractsvrijheid in het huurrecht en de betekenis van de Algemene wet gelijke behandeling' TvHB nr. 6 2019.

Het belang van de verhuurder ligt vooral in het voorkomen van schade aan het pand en/of het mislopen van huuropbrengsten. Op grond van art. 7:213 BW moet de huurder zich als goed huurder gedragen. Hieronder valt de verplichting om schade aan het gehuurde, aan de omgeving of de verhuurder te vermijden.¹² Het voorkomen van gevaarlijke situaties zoals brand is een belang van zowel de huurder als de verhuurder.

3. Klusregeling

Wat geregeld kan worden in het huurcontract is niet onbegrensd. Een huurder heeft recht op een bepaalde gebruiksvrijheid van het gehuurde maar daartegenover staat het belang van de verhuurder dat de zaak niet in waarde daalt of beschadigd raakt. Deze regeling wordt ook wel de 'klusregeling' en de belangen worden in de wet geregeld in Titel 7.4 BW. Voor de binnenkant van het gehuurde regelt de klusregeling dat een huurder slechts met schriftelijke toestemming van verhuurder veranderingen mag aanbrengen aan de inrichting of gedaante van het gehuurde. Deze regel is neergelegd in art. 7:215 leden 1, 2, 4 en 5 en 216 BW.

Een uitzondering op de hoofdregel dat toestemming van de verhuurder nodig is, is een verandering of toevoeging die aan het einde van de huurperiode zonder noemenswaardige kosten ongedaan gemaakt of verwijderd kan worden. De memorie van toelichting geeft als voorbeeld het aanbrengen van een wandspiegel, waarbij de schroefgaten naderhand dichtgestopt dienen te worden.¹³ Deze veranderingen staan de huurder vrij en hiervoor hoeft geen toestemming te worden gevraagd. Het gaat hier dus specifiek om veranderingen aan de binnenzijde van de gehuurde ruimte. Art. 7:215 lid 6 BW bepaalt dwingendrechtelijk dat niet ten nadele van de huurder kan worden afgeweken van de regeling, behalve als het de buitenzijde van een gehuurde woonruimte betreft.

De huurder kan dus een beroep doen op de klusregeling als een beding in de huurovereenkomst het aanbrengen van een vlag aan de binnenzijde verbiedt. Net zo makkelijk als bij een wandspiegel wordt enige beschadiging door een vlag aan de muur na de huurperiode weer ongedaan gemaakt. Als een regenboogvlag wordt bevestigd als gordijn of in de vorm van een affiche achter het raam wordt gehangen, is de genoemde dwingendrechtelijke bepaling van kracht: een gordijn of affiche is geen permanente verandering aan het gehuurde. Het contractueel verbieden een affiche achter het raam te plakken, is een voor de huurder nadelige regeling en daarmee verboden.

De klusregeling is niet van toepassing indien het gaat om veranderingen aan de buitenzijde van het gehuurde. De klusregeling staat een verbod voor

de huurder om vlaggen aan de gevel te bevestigen niet in de weg. Mocht een verhuurder dat wensen, dan kan een dergelijk verbod in een huurcontract worden opgenomen. Zo is in ROZ-modellen opgenomen dat de huurder van een woonruimte geen wijzigingen aan de buitenzijde van het gehuurde mag aanbrengen.¹⁴ Ook een vereniging van eigenaars van een gebouw dat in appartementsrechten is gesplitst (VvE) kan bepaalde decoraties verbieden aan de buitenkant van een pand. Sommige VvE's hebben strenge regels op dat gebied. In sommige splitsingsreglementen is het bevestigen van een vlaggenstokhouder zelfs gewoon verboden.

4. Goed huurderschap

Zoals gezegd is voor de verhuurder vooral van belang dat er geen schade aan het pand ontstaat. Dit was voor Duwo de reden het ophangen van regenboogvlaggen in de gangen van een studentenflat te verbieden.¹⁵ In art. 7:213 BW is een verplichting voor de huurder opgenomen zich als goed huurder te gedragen. Uit een uitspraak van Rechtbank Rotterdam van 12 januari 2018 blijkt dat het niet getuigt van goed huurderschap een brandgevaarlijke situatie te creëren en in stand te houden in een huurwoning.¹⁶ De huurder is verplicht schade aan het gehuurde, aan de omgeving of de verhuurder te vermijden. Van het laatste is sprake indien door toedoen van een actie van de huurder leegstand ontstaat, en de verhuurder huur derft.¹⁷ Bijvoorbeeld als het pand leeg komt te staan wegens een brand. Mocht het dus voorkomen dat door het ophangen van een vlag leegstand ontstaat om wat voor reden dan ook, dan is het belang van de verhuurder geschaad en heeft de huurder niet aan de verplichting van goed huurder voldaan. Tevens is te stellen dat ingeval een vlag overlast veroorzaakt, bijvoorbeeld omdat de ruiten van het gehuurde eerder zijn ingegoooid, dit niet valt onder goed huurderschap. Als schade ontstaat door een derde, is dat niet direct aan de huurder te wijten. Als een vlag al een aantal keer in brand is gestoken en de huurder een vlag blijft ophangen, kan dat anders zijn.¹⁸

14. Algemene bepalingen huurovereenkomst woonruimte, Model door de Raad voor Onroerende zaken (ROZ) op 20 maart 2017 vastgesteld en op 12 april 2017, punt 4.2.

15. Verhuurder studentenflat verbiedt na brand regenboogvlaggen in gangen: 'Zodat rust terugkeert', Het Parool 24 augustus 2021.

16. Rb. (vzr.) Rotterdam 12 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:736, r.o. 4.3.

17. Waal, in GS Huurrecht, art. 7:213 BW, aant. 17; HR 8 juli 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC0456 (Van Krieken/Wbv Beter Wonen).

18. Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/96; HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0719, m.nt. P.A. Stein (Van Gent/Wijnands).

12. C.L.J.M. de Waal, in GS Huurrecht, art. 7:213 BW, aant. 17.

13. Kamerstukken II 1997/98, 26089, nr. 3, p. 24.

5. Uitingsvrijheid

De vraag of het toegestaan is onderscheid te maken tussen verschillende vlaggen, is een andere. Die wordt in het ROZ-model niet behandeld. Ook niet of een beperking van de uitingsvrijheid van de huurder een voor de huurder nadelige regeling is en dus niet wenselijk. Een belangenafweging lijkt hier evident. Wat weegt zwaarder: de vrijheid van meningsuiting van de huurder of het risico op (in)directe schade voor de verhuurder? De belangen van huurder en verhuurder zijn in verschillende wetten neergelegd.

Het uithangen van een vlag kan vallen onder de vrijheid van meningsuiting. In een recente uitspraak is geoordeeld dat de provincie Utrecht niet mag optreden tegen omgekeerde vlaggen langs de snelweg omdat een vlaggenverbod in strijd is met de vrijheid van meningsuiting.¹⁹ De vlaggen staan voor onvrede over onder andere het stikstofbeleid. Ook het uithangen van de regenboogvlag is een statement, een communicatiemiddel, en valt onder het recht neergelegd in art. 7 Gw en art. 10 EVRM.

6. Huurders en een beroep op grondrechten (godsdienstvrijheid)

Primair hebben grondrechten tot doel om overheidsingrijpen te beperken ten aanzien van beschermde vrijheden van mensen tegenover de overheid. Dit wordt ook wel de verticale werking genoemd. Grondrechten werken ook horizontaal, tussen burgers en organisaties. De uitingsvrijheid is niet absoluut; een beperking kan geoorloofd zijn. Als een burger in een geschil een beroep doet op een grondrecht, maakt de rechter een afweging van de belangen op basis van alle omstandigheden van het geval.²⁰ Dit is ook het geval als een huurder een grondrecht, zoals de uitingsvrijheid, inroept tegenover de verhuurder. Volgens Adriaansens ligt de bewijslast of er sprake is van een toelaatbare beperking aan de zijde van de verhuurder.²¹

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak bij de Raad van State voerde een parochie aan dat het in art. 6.1.1 neergelegde vergunningver-eiste een ongeoorloofde beperking was van de godsdienstvrijheid als bedoeld in art. 6.1 Grondwet.²² Zij stelde dat bij een afgifte van een vergunning het uitgesloten is een grens te stellen aan het aantal personen dat zich in de kerk mag bevinden. Dit betoog ging niet op. Aan de gebruiksvergunning als bedoeld in art. 6.1.1 van de gemeentelijke bouwverordening worden namelijk uitsluitend eisen gesteld met het

oog op de brandveiligheid, zoals stoffering en versiering, uitgangen, vluchtwegen en installaties. Deze eisen beperken niet de vrijheid van godsdienst en daarom oordeelde de Raad dat het beroep erop ongegrond was. De bestuursrechter houdt de deur wel op een kier: zouden burgemeester en wethouders bij de te verlenen vergunning eisen stellen die verder gaan dan hetgeen de veiligheid van de zich in het gebouw bevindende personen eist, dan kan de parochie daar alsnog tegen opkomen. Tot een rechtszaak tussen huurder en verhuurder over het beperken van de uitingsvrijheid met een beroep op brandveiligheid is het tot op heden niet gekomen. In het Bouwbesluit 2012 staat dat de eigenaar of verhuurder verantwoordelijk is voor een bouwkundig en installatietechnisch brandveilig gebouw.

Een beroep op een grondrecht tegenover een aanspraak op de brandveiligheid slaagt dus niet altijd. Het verschil met het beroep op de vrijheid van meningsuiting is dat een vlag ophangen op zich niet (brand)onveilig is. Het is de gedraging van een ander, die de vlag aansteekt, die een onveilige situatie creëert. Eventueel kan worden geëist dat een vlag wordt behandeld met een brandvertragend middel.

7. Huurders en een beroep op grondrechten (uitingsvrijheid)

Is een vergelijking met de schotelantenne van toepassing? Aan het eind van de vorige eeuw riepen schotelantennes aan de gevel veel discussie op. Onder art. 10 EVRM valt niet alleen het recht meningen te uiten, maar ook het recht informatie en denkbelden te ontvangen.²³ Dit betekent dat slechts op grond van (zeer) zwaarwegende, algemene belangen die in de wet zijn voorzien, dit grondrecht kan worden beperkt.²⁴ Het EHRM heeft geoordeeld dat dit recht in het geding is als het mensen onmogelijk wordt gemaakt via een schotelantenne televisie-uitzendingen te ontvangen.²⁵ Belangen die verhuurders aanvoeren, zien vooral op dat de schotelantennes ontsierend zijn, er armoedig uitzien en stigmatiserend in de buurt werken en daardoor leiden tot vermindering in waarde van het verhuurde.²⁶

Waar in 2008 bij het EHRM de vrijheid van meningsuiting nog prevaleerde, was dat in 2014 bij het Hof

19. Rb. Midden-Nederland 30 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2457, ov. 7.

20. I.E. Hofhuis, 'Contractsvrijheid in het huurrecht en de betekenis van de Algemene wet gelijke behandeling' TvHB nr. 6 2019.

21. J.W. Adriaansens, 'Schotelantennes, artikel 10 EVRM en de belangenafweging', HIP nr. 8 2012.

22. RvS 25 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9914.

23. EHRM 29 oktober 1992, p. 554, m.nt. Dommering (*Open Door and Dublin Well Woman/Ireland*).

24. EHRM 16 januari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH1809, m.nt. E.A. Alkema (*Khurshid Mustafa and Tarzibachi/Sweden*).

25. EHRM 22 mei 1990, ECLI:NL:XX:1990:AD1123, par. 47-48 (*Autronic AG t. Zwitserland*); EHRM 16 januari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH1809.

26. Conclusie A-G voor Hoge Raad 21 januari 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY2583, r.o. 3.7.

van Amsterdam niet het geval. Omdat het internet genoeg mogelijkheden biedt voor informatievergaring, is een verbod op een schotelantenne geoorloofd.²⁷ Om dezelfde reden valt de belangenafweging van Rechtbank Den Haag in 2018 uit in het nadeel van de hobbymatige huurder die als zendamateur enkel communiceert met andere zendamateurs. Er zijn voldoende alternatieven via internet met een veel groter bereik.²⁸

Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat de uitingsvrijheid een zwaarwegend recht is maar niet absoluut. Anders dan de regenboogvlag is een schotelantenne geen politiek symbool, maar meer nog leidt een schotelantenne niet tot agressie. De veiligheidsredenen die werden aangevoerd om de aanvragers van schotelantennes te verbieden, hielden bij het EHRM geen stand omdat uit het bewijs dat bij de nationale rechter in Zweden werd opgevoerd, er geen veiligheidsrisico bleek. Dat kan in het geval van een vlag, die al vaker in brand is gestoken, anders zijn. Aan het argument dat de schotelantennes een ontsierende werking hadden, werd niet veel aandacht besteed. Het ging om een buitenwijk van Stockholm 'with no particular aesthetic aspirations'.²⁹ Of kan worden aangetoond dat regenboogvlaggen een ontsierende werking hebben, is ook maar de vraag. Het is lastig een situatie te bedenken waaronder een vlag ophangen in strijd is met goed huurderschap, al helemaal als het recht van meningsuiting ertegenover staat.

Wat nog overblijft voor de verhuurder zijn mogelijke kosten besparende maatregelen, door bijvoorbeeld in het huurcontract op te nemen dat door een individu veroorzaakte ruitschade voor rekening komt van de huurder. Voor een verbrande vlag ligt dat anders. Als de verhuurder niet kan bewijzen dat het ontstaan van de brand aan de huurder te wijten is, komt schade aan de vlag weliswaar voor rekening van de huurder, maar is de verhuurder verplicht de schade aan het gehuurde op eigen kosten te herstellen.

8. Conclusie

Aan de binnenkant van het gehuurde verhindert de klusregeling een algemeen vlaggenverbod. Een regenboogvlag ophangen zal niet snel de norm van goed huurderschap schenden. Ook het verbieden van de vlag aan de gevel wordt lastig wegens de zwaarwegende uitingsvrijheid. Het aantonen van veiligheidsrisico's is aan de verhuurder. Of dit belang opweegt tegen de uitingsvrijheid, blijft de vraag.

De campagne voor de verkiezingen in november is begonnen. Verkiezingsaffiches die achter ramen hangen, kunnen ook tot agressie leiden. Een steen door de ruit is voor de huurder een traumatische ervaring en levert de verhuurder materiële schade op. Ook ondernemers hebben last van het agressief, eigenmachtig ingrijpen van individuen, zoals blijkt uit het incident in Heemskerk. Het is interessant te onderzoeken of een ondernemersvereniging regels kan stellen hieromtrent en of het verschil maakt of het om een winkel in een winkelcentrum gaat of op een andere locatie. Voor velen blijkt de vrijheid van meningsuiting meer waard dan fysieke en materiële schade. Ook voor de rechter? Vooralsnog wel.

27. Hof Amsterdam 16 december 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5417.

28. Rb. Den Haag 8 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16082.

29. EHRM 16 januari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH1809, par. 47.