

159. Ontruiming, sluiting en gedragsaanwijzingen: overlastbestrijding in het huurrecht en bestuursrecht

MR. M.J. JETHS, MR. K. DE JONGH EN MR. DR. M. VOLS

In Nederland wonen we met zijn allen dicht op elkaar. Het horen van woon- en leefgeluiden in een stedelijke omgeving is onvermijdelijk. De één vindt het nachtelijk doortrekken van het toilet door de buurman of een schreeuwend kind overlast, terwijl de ander een stampende houseplaat van de buurman als een 'gezellig muzikje' bestempelt. Overlast als gevolg van vervuiling van de woning door het houden van een groot aantal huisdieren, overlast als gevolg van kakkerlakken/muizen in verband met onaangepast gedrag van de huurder, overlast als gevolg van agressie van inwonende onaangepaste gezinsleden en/of het ontvangen van asociaal bezoek zorgen voor klagende huurders bij een verhuurder. De verhuurder en andere instanties als de gemeente moeten actie ondernemen, maar welke actie is gepast?

In dit artikel wordt beschreven wat de mogelijkheden zijn om op te treden tegen overlast via het huurrecht aangaande woonruimte en het bestuursrecht. Wij lopen de verschillende mogelijkheden langs, maar beogen geen uitputtend overzicht te geven van alle jurisprudentie. We zullen ons richten op de belangrijkste en meest recente rechtspraak en ontwikkelingen.

Huurrechtelijke aanpak van overlast

In het huurrecht kan, wanneer de verhuurder op de hoogte is van voortdurende en ondukbare overlast en de verhuurder onderneemt geen actie tegen de overlastgevendende huurder, overlast een gebrek opleveren in de zin van artikel 7:204 Burgerlijk Wetboek (hierna BW). Dit heeft de nodige gevolgen voor de verhuurder: deze dient onder andere de gebreken te verhelpen en de huurder kan huurprijzvermindering en of schadevergoeding vorderen.

In het woonruimterecht is artikel 7:204 BW van dwingend recht; de verhuurder moet de huurder het ongestoord en rustig genot verschaffen van een goed onderhouden woning.

Het is dus cruciaal om te bepalen wanneer overlast in huurrechtelijke zin een gebrek is. In artikel 7:204 lid 2 BW staat omschreven wat onder een gebrek moet worden verstaan: een staat of eigenschap van de zaak of een andere niet aan de huurder toe te rekenen omstandigheid, waardoor de

zaak aan de huurder niet het genot kan verschaffen dat een huurder bij het aangaan van de overeenkomst mag verwachten van een goed onderhouden zaak van de soort als waarop de overeenkomst betrekking heeft. De definitie van het begrip gebrek is geobjectiveerd. Het gaat er niet om welk genot een bepaalde huurder mag verwachten van de zaak. Het gaat erom welk genot een willekeurige huurder in zijn algemeenheid van een goed onderhouden soortgelijke zaak mag verwachten.

Hoe wordt de burenoverlast in dit opzicht juridisch geduid? Een verhuurder heeft het woon- en leefgedrag van de burens niet zonder meer in de hand. Indien er sprake is van overlast is sprake van een feitelijke stoornis in de zin van artikel 7:204 lid 3 BW. Volgens de Memorie van Toelichting is een feitelijke stoornis door een derde geen gebrek.¹ Verkeerslawaai, spelende kinderen die een bal door een ruit gooien, burengerucht en soortgelijke overlast komen voor rekening van de huurder. Indien een verhuurder het echter in zijn macht heeft om de overlast te stoppen en dit nalaat, draagt de verhuurder bij aan het in stand houden van de overlast en is er sprake van een gebrek in de zin van artikel 7:204 lid 2 BW.

De derde die feitelijke stoornis veroorzaakt is in dat geval geen 'derde' meer, doch een aan de verhuurder bekende

¹ MvT II 1997/98, nr. 3 p. 15.

overlastveroorzaker. De verhuurder dient in dat geval dus op te treden en de huurder die de overlast ondervindt, kan op grond van 7:206, 7:207 en 7:208 BW zijn rechten jegens de verhuurder uitoefenen. Feitelijk komt het er in dat geval op neer dat een verhuurder een (nader) onderzoek dient in te stellen naar de overlastklachten en zo nodig juridische stappen dient te ondernemen tegen de overlastgevende huurder.

Arrest Van Gent/Wijnands

In het arrest *Van Gent/Wijnands* is bepaald dat een huurder die inbreuk op het woongenot van *omwonenden* (dus niet alleen van huurders van de verhuurder) maakt, tevens te kort schiet in de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van de huurovereenkomst om zich als een goed huurder te gedragen jegens de verhuurder.² Door de Hoge Raad werd overwogen dat het voor een verhuurder gemakkelijker is om de overlast definitief te beëindigen via een ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning. Een huurder zelf of een omwonende kan dit namelijk niet snel gedaan krijgen via de weg van artikel 6:162 BW.

Uit het arrest is ook af te leiden dat niet alleen huurders die last hebben van een overlastgevende huurder van dezelfde verhuurder zich tot hun verhuurder kunnen wenden om de huurder aan te spreken op de overlast. De verhuurder kan ook aangesproken worden door een omwonende die *eigenaar of gebruiker* is van een nabijgelegen woning.³ De grondslag hiervan is gebaseerd op artikel 6:162 BW, de maatschappelijke betamelijkheid van de verhuurder jegens de omwonenden. Doet zich het spiegelbeeld voor (een huurder ondervindt overlast van een woningeigenaar en of een andere derde), dan zou de verhuurder ook moeten optreden op basis van artikel 6:162 BW indien er sprake is van voortdurende en ondukbare overlast.

Voortdurende en ondukbare overlast veroorzaakt door een huurder levert jegens de verhuurder schending van artikel 7:213 BW op. Op basis van die bepaling is de huurder verplicht zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen. Indien in de algemene voorwaarden een overlastbeding is opgenomen, vormt de overlast een schending van het contractuele overlastbeding. Op grond van artikel 6:265 BW kan bij voortdurende en ondukbare overlast door de verhuurder ontbinding van de huurovereenkomst gevorderd worden, en daarop vooruitlopend kan in kort geding ontruiming gevorderd worden.

Gedragsaanwijzing

Een ontbinding van de huurovereenkomst zorgt voor een onomkeerbare situatie voor de overlastgevende huurder. Vanwege de ingrijpende gevolgen die een ontbinding

voor de huurder heeft, stellen rechters hoge eisen aan het overlast dossier dat aan een vordering tot ontbinding ten grondslag ligt. Voordat een huurder door de rechter tot ontruiming kan worden gedwongen dient de overlast – en de pogingen om de overlast tegen te gaan – uitvoerig te worden gedocumenteerd. Gedurende die tijd houdt de overlast voor omwonenden aan, met alle gevolgen van dien.

Wij geven direct toe dat in extreme overlastgevallen de ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning de enige remedie is om de overlast gestaakt

Voortdurende en ondukbare overlast veroorzaakt door een huurder levert jegens de verhuurder schending van artikel 7:213 BW op.

te krijgen.⁴ In de praktijk is er echter behoefte aan een instrument om overlast sneller aan te pakken, waarbij de overlastgevende huurder vooralsnog in het gehuurde kan blijven wonen. Wij noemen dit instrument de gedragsaanwijzing.⁵

Het instrument van de gedragsaanwijzing is een vordering tot nakoming van de huurovereenkomst en kan via de rechter opgelegd worden op grond van artikel 3:296 BW: de veroordeling om iets te doen of na te laten. In voorkomende gevallen dat constructief overleg met de overlastgevende huurder nog mogelijk is, kan een gedragsaanwijzing ook zonder tussenkomst van de rechter overeengekomen worden. In de gedragsaanwijzing kunnen nadere voorwaarden worden opgenomen toegesneden op de concrete overlastsituatie, het goed huurderschap wordt hiermee nader ingevuld. Een gedragsaanwijzing kan – zo wijst de praktijk uit – in volgende situaties uitkomst bieden en maatwerk leveren:

- ‘Huisdierzaken’: de huurder dient het aantal overlastgevende huisdieren terug te brengen tot een aanvaardbaar aantal waardoor de stank- en blafoverlast gestaakt wordt.
- Agressie tegen omwonenden en/of corporatiemedewerkers door huurder en/of bezoek: huurder dient de agressie te staken en gestaakt te houden en/of mag zijn bezoek niet meer toelaten.
- ‘Tuinzaken’: huurders dienen de verwilderde tuin conform het Besluit Kleine Herstellingen te onderhouden.
- Vervuiling van de woning en/of leefomgeving: huurder dient de woning conform Besluit Kleine Herstellingen schoon te houden en te onderhouden en ongediertebestrijding toe te laten.
- Verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast, het verwijderen van een schotelantenne, een verbod op het laten branden van een houtkachel in de woning en der-

² HR 16 oktober 1992, NJ 1993, 167.

³ Zie Gerechtshof Den Bosch 6 maart 2012, WR 2012, 72; Rechtbank Den Bosch 4 januari 2012, Prg 2012, 76.

⁴ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden, nr. 30072013, ECLI:NL:GHARL:2013:5656.

⁵ Zie ook C. Veen & M. Vols, *Handreiking woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen CCV*, te downloaden via www.ccv.nl, versie oktober 2014.

gelijke.

- (hoewel in het kader van dit artikel niet geheel op zijn plaats, werkt een gedragsaanwijzing ook in zaken waarbij een huurder moet meewerken aan renovatie of dringende werkzaamheden in de zin van artikel 7:220 BW).

In dergelijke zaken dient vaak snel ingegrepen te worden om de zaak niet te laten escaleren, terwijl het dossier vaak nog wel aanvulling behoeft met verklaringen van omwonenden, politie en hulpverlening. Is de huurder vatbaar voor overleg, dan kunnen zonder dat direct naar de rechter wordt gestapt via een onderling af te spreken gedragsaanwijzing tussen huurder en verhuurder afspraken gemaakt worden over het te vertonen gedrag van de huurder door middel van een vaststellingsovereenkomst. Met een dergelijke vrijwillige of onderlinge gedragsaanwij-

Aan een door de rechter opgelegde gedragsaanwijzing wordt vaak een dwangsom verbonden.

zing kunnen procedures voorkomen worden. Door snel in te grijpen voelen de omwonenden zich serieus genomen, kan voorkomen worden dat een gezin ontruimd wordt en wordt de onderliggende problematiek van de huurder via hulpverlening aangepakt. Dergelijke onderlinge afspraken worden ook wel vastgelegd onder de noemer 'Laatste Kans Overeenkomst' in samenspraak met verhuurder, hulpverlening en huurder.

Indien de huurder zich niet aan de voorwaarden van de onderlinge gedragsaanwijzing houdt, kan de zaak alsnog aan de rechter worden voorgelegd. Aan een door de rechter opgelegde gedragsaanwijzing wordt vaak een dwangsom verbonden. De rechter kan de huurovereenkomst bij het opleggen van een gedragsaanwijzing ook voorwaardelijk ontbinden zodat de huurder druk voelt zich aan de gedragsaanwijzing te houden. Een juridische procedure kan ook gedurende een bepaalde periode worden aangehouden om te bezien of de gedragsaanwijzing wordt nageleefd. Is dit niet het geval, dan wordt de zaak weer op de rol geplaatst en kan voortgeprocedeerd worden over de gevorderde ontbinding en ontruiming.

Bestuursrechtelijke aanpak overlast

Het bestuursrecht biedt eveneens meerdere mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. De wettelijke basis van deze instrumenten is te vinden in verschillende wetten: de Woningwet, Opiumwet en Gemeentewet.

Woningwet

De Woningwet reguleert het gebruik van bouwwerken.⁶ Een (huur)woning is aan te merken als een bouwwerk. De belangrijkste bepaling in dit verband is artikel 1b

Woningwet. Dit artikel verbiedt – kort gezegd – eigenaren en gebruikers van bouwwerken (dus ook huurders) om het Bouwbesluit 2012 te overtreden. In dit Bouwbesluit is onder meer verboden om een woning op een brandgevaarlijke manier te gebruiken, om die te laten vervuilen en om een woning op een hinderlijke wijze te (laten) gebruiken. In artikel 1a Woningwet is bovendien een vangnetbepaling opgenomen. Op grond van deze bepaling is het verboden om door de staat of het gebruik van de woning een gevaar voor de gezondheid of veiligheid te laten ontstaan of te laten voortduren.

In het geval van woonoverlast zullen deze verbodsbepalingen geregeld worden overtreden. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om handhavend op te treden tegen de overtreding van artikel 1b Woningwet. Er kan worden opgetreden met een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of – bij herhaalde overtreding – met een bestuurlijke boete (artikel 92a Woningwet). In de jurisprudentie zijn meerdere voorbeelden te vinden van handhaving van de Woningwet in het geval van woonoverlast.⁷

Artikel 17 Woningwet maakt het mogelijk om een woning te sluiten. Er moet dan wel sprake zijn van een herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of artikel 1b van de Woningwet. Bovendien moet de overtreding gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Deze bepaling wordt ingezet door lokale overheden om woningen te laten sluiten waar (brandgevaarlijke) hennepplantages worden aangetroffen. Ook ander brandgevaarlijk gebruik van een woning (denk aan kamerverhuurder zonder te voldoen aan brandveiligheidseisen) kan leiden tot sluiten.⁸ Een enkele keer wordt artikel 17 Woningwet ingezet in het geval van extreme verzamelwoede en vervuiling (*hoarding*). Daarbij wordt door de rechterlijke macht echter wel goed gekeken naar de proportionaliteit van de woningsluiting: als een alternatieve, minder ingrijpende oplossing (bijvoorbeeld een last onder dwangsom gecombineerd met hulpverlening) kan worden bereikt, ligt sluiting niet voor de hand.⁹

Opiumwet

De Opiumwet kan worden ingezet bij de aanpak van drugsgerelateerde woonoverlast zoals drugshandel en hennepsteelt. De burgemeester is op grond van artikel 13b Opiumwet bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen in het geval dat in een woning soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel die drugs daartoe aanwezig zijn. Uit de rechtspraak blijkt dat burgemeesters en rechters bikkelhard zijn in de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit: het is niet verplicht om te waarschuwen in geval van sluiting en rechters achten

⁶ Zie M. Vols, 'De woningwet en de nieuwe sloppen. Bestrijding woonoverlast anno 2012', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012, nr. 138, p. 769-776.

⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:41; ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:241.

⁸ Vgl. ABRvS, 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6312; *Jurisprudentie voor Gemeenten* 09.0060 m.nt. M. Vols.

⁹ Zie Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ROT 14/2720, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

een *zerotolerance*-beleid doorgaans niet onredelijk.¹⁰ Het is echter ook mogelijk om minder ingrijpend op te treden tegen drugsgerelateerde overlast: sommige burgemeesters leggen eerst een last onder dwangsom op in het geval van een kleine hennepplantage. Deze last onder dwangsom is gericht op het tegengaan van herhaling van de drugshandel en lijkt enigszins op de huurrechtelijke gedragsaanwijzing.¹¹

Gemeentewet

De Gemeentewet biedt de burgemeester eveneens een mogelijkheid om overlast met behulp van een woningsluiting aan te pakken. Artikel 174a Gemeentewet bepaalt dat hij een woning (huur én koop) kan sluiten indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord. In de jurisprudentie zijn echter zeer zware eisen gesteld aan de toepassing van de bevoegdheid: de overlast moet nadelig zijn voor de veiligheid en de gezondheid en geluidsoverlast kan geen reden zijn voor sluiting.¹² Deze strenge eisen maken dat de bepaling eigenlijk niet meer goed toepasbaar is en dat burgemeesters onmachtig zijn om ernstige overlast aan te pakken.¹³

Gedragsaanwijzing

Om dit probleem op te lossen, heeft toenmalige Tweede Kamerlid Dijkhoff (nu de staatssecretaris van Justitie) in 2013 het Wetsvoorstel Aanpak Woonoverlast ingediend.¹⁴ Dit wetsvoorstel beoogt om de burgemeester bevoegd te maken tot het opleggen van een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing. Deze gedragsaanwijzing lijkt inhoudelijk sterk op de huurrechtelijke variant, maar wordt opgelegd door de burgemeester. Het overtreden van een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing leidt tot het verbeuren van een dwangsom of de toepassing van bestuursdwang. In

april 2015 ligt het wetsvoorstel nog bij de Raad van State, maar het zal hoogst waarschijnlijk later dat jaar worden besproken in het parlement.

Conclusie

Het verdient aanbeveling om bij het aanpakken van een overlastcasus een goede inventarisatie te maken van de huurrechtelijke én bestuursrechtelijke opties, om

Het instrument van de gedragsaanwijzing is een vordering tot nakoming van de huurovereenkomst en kan via de rechter opgelegd worden op grond van artikel 3:296 BW: de veroordeling om iets te doen of na te laten.

zo de overlast efficiënt, effectief en zo snel mogelijk te stoppen. Beide rechtsgebieden zijn op dit gebied volop in ontwikkeling. Vooral de huurrechtelijke gedragsaanwijzing blijkt in vele situaties een waardevolle aanvulling te zijn op de standaardinstrumenten die sinds jaar en dag tegen overlastgevende huurders worden ingezet. Het is afwachten of een soortgelijk instrument ook in het bestuursrecht wordt ingevoerd. Mocht dat het geval zijn, dan hebben verhuurder en overheden een extra instrument in handen om vroegtijdig tegen overlast op te treden. Wij voorzien echter ook conflicten tussen de verschillen instanties omtrent welke soort gedragsaanwijzing moet worden ingezet, door welke instantie en wie de kosten voor de inzet draagt. Wij menen dat deze conflicten door goed onderling overleg tussen de instanties te voorkomen zijn. Zij hebben namelijk een gedeeld doel: snel en effectief de overlast aanpakken en de slachtoffers vroegtijdig ondersteunen.

10 Zie ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130; ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:580.

11 Zie ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

12 Zie ABRvS 1 december 2010, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.018 m.nt. M. Vols.

13 Zie bijvoorbeeld Rechtbank (vzr.) Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 13.0050 m.nt. M. Vols.

14 <http://www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast>.

Over de auteurs

Mr. Marten Jeths is advocaat en werkzaam bij Tomlow advocaten Utrecht.
Mr. Kees de Jongh is advocaat en verbonden aan Tomlow advocaten Utrecht.

Mr. dr. Michel Vols is als universitair docent verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en verricht onderzoek naar de aanpak van overlast.