VERWEY JONKER Instituut

Een praktijkgericht onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt

DISCRIMINATIE OP DE WONINGMARKT

Iris Andriessen
Karin Wittebrood

DISCRIMINATIE OP DE WONINGMARKT

Een praktijkgericht onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt

Auteurs

Iris Andriessen
Karin Wittebrood

Utrecht, februari 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 INLEIDING 7
1.1. Aanleiding en context 7
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen 7
1.3. Discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt 7
1.4. Opzet en aanpak van het onderzoek 9
1.5. Leeswijzer 9

2 DISCRIMINATIE OP DE PARTICULIERE HUURWONINGMARKT IN CONTEXT 10
2.1. Inleiding 10
2.2. Groei en diversiteit op de particuliere huurwoningmarkt 10
2.3. Weinig vereniging onder verhuurders en verhuurbemiddelaars 11
2.4. Beleid gericht op misstanden op de huurwoningmarkt 12
2.5. Veel diversiteit in werving- en selectieproces 13
2.6. Bewijslast bij discriminatie 15
2.7. Lage meldingsbereidheid bij (vermoedens van) discriminatie 16
2.8. Achtergronden van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt 17

3 MAATREGELEN GERICHT OP WERVINGS- EN SELECTIEPROCES 18
3.1. Inleiding 18
3.2. Voorlichting en professionalisering 18
3.3. Verplicht antidiscriminatiebeleid ontwikkelen 19
3.4. Standaardiseren van wervings- en selectieproces 20
3.5. Motiveringsplicht bij verhuur 21
3.6. Meer regulatie van het woningaanbod 22

4 MAATREGELEN GERICHT OP SANCTIONEREN BIJ DISCRIMINATIE 25
4.1. Inleiding 25
4.2. Identificeren van de 'rotte appels' 25
4.3. Invoeren verhuur- en/of verhuurdersvergunning 26
4.4. Invoeren bemiddelingsvergunning/registratieplicht 28
4.5. Sanctioneren via het strafrecht 29
4.6. Naming, shaming en faming 30
4.7. Meldcode en -plicht voor verhuurbemiddelaars 31

5 MAATREGELEN GERICHT OP ONDERSTEUNING KANDIDAATHUURDERS BIJ DISCRIMINATIE 33
5.1. Inleiding 33
5.2. Oorzaken van lage meldingsbereidheid 33
5.3. Voorlichting verbeteren 35
5.4. Inzet van praktijktests om meldingsbereidheid te stimuleren 35
5.5. Melden nog laagdrempeliger maken 37
5.6. Betere ondersteuning bij bewijslast 38

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 40
6.1. Inleiding 40
6.2. Tegen de achtergrond van de Nederlandse woningmarkt 40
6.3. Uitgangspunten voor een effectieve aanpak 41
6.4. Integraal inzetten van maatregelen 42
6.5. Samenhangend systeem van maatregelen met aanbevelingen 45

LITERATUURLIJST 50

BIJLAGE: GERAADPLEEGDE EXPERTS 52

Samenvatting

Van de ruim 7,8 miljoen woningen in Nederland is 42% een huurwoning. Ruim twee derde van deze huurwoningen is eigendom van woningcorporaties (2,3 miljoen) en het overige deel (1 miljoen) van private of commerciële verhuurders (CBS-cijfers over 2020).[1] Deze particuliere huurwoningmarkt is de afgelopen jaren substantieel in omvang toegenomen en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht dat deze trend door zal zetten (Lennartz, Schilder & Van der Staak 2019).

Diverse onderzoeken laten zien dat er sprake is van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt, zowel door verhuurders als verhuurbemiddelaars (Dibbets, Jak en Hoogenbosch, 2020; Elibol & van Tielbeke 2018; Gielkens en Wegkamp 2019; Kromhout, Wittkamper en Cozijnsen 2020). De gemeente Utrecht maakt zich sterk voor een inclusieve samenleving en spreekt zich nadrukkelijk uit tegen discriminatie op de woningmarkt. Zij heeft daarom het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven onderzoek te doen naar maatregelen gericht op het transparanter en objectiever maken van het wervings- en selectieproces op de particuliere huurwoningmarkt om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen. Daarnaast is gekeken naar mogelijkheden tot sanctioneren – in de brede zin van het woord – bij discriminatie. Als laatste hebben we gekeken naar de ondersteuning van kandidaat-huurders bij discriminatie-ervaringen. Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van deskresearch en op deze wijze voortgebouwd op eerdere onderzoeken. Daarnaast hebben we interviews gehouden met een brede selectie van actoren en experts, waaronder inhoudelijke deskundigen van de huurwoningmarkt, bij brancheverenigingen en andere belangenorganisaties. Ook hebben we gesproken met juridische experts, ambtenaren van gemeenten en Rijk en organisaties die klachten over discriminatie registreren en behandelen. De maatregelen die op basis van deze gesprekken naar voren kwamen zijn voorgelegd aan experts in vier groepsbijeenkomsten, waarbij haalbaarheid en voorwaarden voor implementatie werden besproken.

Bestrijding van discriminatie op de woningmarkt speelt zich af tegen de achtergrond van een aantal belangrijke kenmerken van die markt.

- Ten eerste is sprake van grote krapte op de woningmarkt. Deze krapte maakt dat er een disbalans is in de machtpositie tussen (kandidaat-)huurders en verhuurders. Hierdoor is veel ruimte voor onwelwillende verhuurders om regelgeving te ontwijken. Mensen die op zoek zijn naar een woning zullen niet snel geneigd zijn misstanden aan te kaarten.
- Ten tweede is slechts een klein deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars georganiseerd in brancheorganisaties. Dit betekent dat met de huidige organisatiegraad deze partijen lastig te bereiken zijn.
- Ten derde is er sprake van grote variëteit en weinig transparantie in de manier waarop het wervings- en selectieproces bij verhuur nu wordt vormgegeven. Hierdoor is er enerzijds veel potentiële ruimte voor discriminatie en om discriminatie te verhullen. Anderzijds kan het leiden tot veel ruimte voor twijfel en onzekerheid omtrent de redenen van afwijzingen voor een woning (is er sprake van discriminatie of niet?).
- Ten vierde constateren we dat er sprake is van diverse wet- en regelgeving die in de ogen van betrokken partijen met elkaar lijkt te schuren. Zo kan de wet- en regelgeving rondom het bestrijden van criminaliteit risicomijdend gedrag bij selectie van huurders en (de geneigdheid tot) discriminatie juist vergroten. Op grond van de Woningwet kan een verhuurder namelijk aansprakelijk worden gesteld voor illegaal gebruik van zijn pand door de huurder. De verhuurder heeft daarom onder andere de plicht de bedoelingen en identiteit van de kandidaat-huurder controleren. Als verhuurders

niet kunnen aantonen dat zij aan hun inspectieplicht hebben voldaan en niet op de hoogte konden zijn van de overtreding, kunnen zij verantwoordelijk worden gesteld voor schade, worden mogelijk sancties opgelegd door de gemeente of kan er zelfs sprake zijn van stafrechtelijke vervolging. De overheid moedigt hierom een grondige screening van kandidaat-huurders aan. De privacywetgeving, waarbij de richtlijn is dat niet meer informatie wordt vergaard dan noodzakelijk, lijkt onvoldoende te worden gevolgd bij de selectie van huurders.

- Ten vijfde lijkt het erop dat het verhuren van een woning door particulieren niet altijd ervaren wordt als een vorm van ondernemen waar – net als bij andere ondernemingen – regels aan gesteld kunnen worden. Uit gesprekken met de geraadpleegde experts blijkt dat voor deze verhuurders het eigendomsrecht sterk wordt gevoeld en zij niet beperkt willen worden in de keuze van een huurder. Daarbij komt dat bij veel spelers op de particuliere huurwoningmarkt onduidelijkheid bestaat over wanneer sprake is van discriminatie. Discriminatie wordt vaak geassocieerd met het bewust en willens en wetens uitsluiten van mensen. Onderscheid maken op basis van beschermde kenmerken, bijvoorbeeld bij het inschatten van risico's bij verhuur, voelt voor sommigen als een legitiem onderscheid.
- Bij een complex en relatief makkelijk te verhullen verschijnsel als discriminatie is bewijslast lastig. Bij de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt is het voorkómen van discriminerend gedrag daarom het meest effectief.

Om discriminatie op de woningmarkt effectief te voorkomen en te bestrijden moet sprake zijn van een integraal pakket aan maatregelen. Deze maatregelen moeten de hele branche bestrijken (ook gericht op partijen die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie), ketenbreed worden ingezet (gericht op verhuurders én verhuurbemiddelaars, maar ook op kandidaat-huurders), proportioneel worden ingezet en met oog voor de verschillende belangen van partijen. Het meest effectief is dan ook om verschillende maatregelen als de schakels van een ketting in elkaar te schuiven. Aan de voorkant voorlichting, bewustwording en professionalisering, als kern diverse maatregelen om het transparanter en objectiever selecteren in de praktijk te bevorderen. En tot slot aan de achterkant – als stok achter de deur – toezicht, handhaving en waar nodig sanctionering.

We bevelen aan een systeem van maatregelen op te zetten met als kern een vergunningstelsel gericht op verhuurders én op verhuurbemiddelaars: een verhuur(ders)vergunning en een bemiddelingsvergunning. Er dienen duidelijke criteria geformuleerd te worden waaraan vergunninghouders dienen te voldoen en wat eventuele intrekkingsgronden zijn. Transparantie van het proces, een objectieve selectiemethode (eventueel via een gestandaardiseerd model) en een motiveringsplicht kunnen criteria zijn bij beide vergunningen. Specifiek voor de bemiddelingsvergunning kan worden opgenomen dat bemiddelaars zich committeren aan de antidiscriminatiecode van de brancheorganisatie of verplicht worden zelf antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen.

Voor een effectieve werking van de vergunningstelsels is het cruciaal dat er sprake is van betere voorlichting. Dit kan gerealiseerd worden via bijvoorbeeld brochures en het versterken van professionalisering, dit laatste o.a. via training en opleiding. Zoals eerder gesteld is het belangrijk dat de overheid hierbij ook aandacht besteedt aan ander beleid dat invloed lijkt te hebben op mogelijk discriminerend gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars.

Naast de kernmaatregelen kunnen ook een aantal aanvullende en ondersteunende maatregelen genomen worden. Deze maatregelen zijn in zichzelf niet sterk genoeg om discriminatie te voorkomen of te bestrijden, maar wanneer zij in samenhang worden ingezet met de kernmaatregelen dragen zij wel bij aan dat doel. Denk hierbij aan regulering van (een deel van) de verhuur van particuliere woningen via de huisvestingsverordening, zodat deze woningen volgens de systematiek van een bestaand verdelingssysteem verhuurd worden. Of het laten uitvoeren van praktijktests om enerzijds te monitoren in welke

mate de ingezette maatregelen effectief zijn en anderzijds het signaal af te geven dat er proactief gecontroleerd wordt op het volgen van de gestelde regels.

Samenvattend doen wij de volgende concrete aanbevelingen:

- Start vanuit de gemeente een pilot met een verhuurdersvergunning en formuleer criteria waaraan moet worden voldaan om te mogen verhuren. Maak een transparante, objectieve selectiemethode onderdeel van deze verhuurdersvergunning.
- Pleit als gemeente(n) voor het invoeren van een landelijke bemiddelingsvergunning met daaraan gekoppeld een registratieplicht zodat bij constatering van discriminerend gedrag gebruik kan worden gemaakt van tuchtrecht.
- Bevorder, onder coördinatie van het ministerie van BZK, de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal voor huurders en verhuurders. Zorg dat in het voorlichtingsmateriaal, op toegankelijke wijze, de rechten en plichten van alle partijen wordt beschreven en breng samenhang aan in de vereisten vanuit verschillende wet- en regelgeving.
- Bevorder samenwerking tussen de brancheverenigingen en partijen die kunnen adviseren en ondersteunen bij het te ontwikkelen materiaal en het opstellen of aanscherpen van een gedragscode of antidiscriminatiebeleid.
- Maak brancheverenigingen verantwoordelijk voor het ontwikkelen en geven van training, voorlichting en informatie over het voorkomen en bestrijden van discriminatie voor brancheleden.
- Zorg in beide vergunningsstelsels voor een goed systeem van toezicht, handhaving en sanctionering.
- Zorg in beide vergunningsstelsels voor laagdrempelige mogelijkheden om misstanden te melden, en zorg ervoor dat serieus onderzoek gedaan wordt naar deze meldingen.
- Laat onafhankelijk onderzoek doen naar de werking van de interventie: werkt deze zoals beoogt, waar zitten knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost.
- Houd met periodiek onderzoek vinger aan de pols met betrekking tot de manier waarop maatregelen worden ingezet.
- Onderzoek in welke mate het mogelijk is de woningvoorraad verder te reguleren via de huisvestingsverordening en laat verhuur plaatsvinden onder dezelfde voorwaarden als bij corporatiewoningen (transparant, eerlijk en *accountable*).
- Laat als gemeente periodiek praktijktests uitvoeren (bijvoorbeeld door een antidiscriminatie voorziening (ADV)). Met als doel:
  - monitoring van de mate waarin discriminatie op de woningmarkt voorkomt.
  - als beleidsinstrument om discriminatie te verminderen. Geef opvolging aan de resultaten uit deze tests.
- Partijen die zich voorbeeldig gedragen (zoals kan blijken uit de praktijktests) kunnen door de gemeente actief in de schijnwerpers worden gezet (*faming*). Anderzijds kan ook aan *naming* en *shaming* worden gedaan: namen van verweerders, adressen in handhavingsbesluiten en eventueel partijen waar een dwangsom is opgelegd worden openbaar gemaakt.
- Werk als gemeente samen met ADV's en het College voor de Rechten van de Mens om opvolging te geven aan meldingen die bij hen binnenkomen over vermoedens van discriminatie op de woningmarkt.
- ADV's kunnen melders die bij hen komen actief ondersteunen bij de vervolgroute. Bij doorverwijzing naar het meldpunt van de gemeente of de branchevereniging kunnen zij de melder ondersteunen bij het indienen van een klacht en de de opvolging hiervan actief volgen (via de melder). Daarnaast kunnen zij melders, die dat wensen, ondersteunen bij het doen van aangifte. Zo kan er, wanneer er vermoedens zijn van discriminatie door een melder, ondersteuning worden geboden bij het rond krijgen van de bewijslast (bijvoorbeeld via het doen van individuele praktijktests).

1 INLEIDING[1]

1.1. Aanleiding en context

De gemeente Utrecht maakt zich sterk voor een inclusieve samenleving en spreekt zich nadrukkelijk uit tegen discriminatie op de woningmarkt. Als reactie op de motie 'Aanpak discriminatie op de woningmarkt' uit 2018 heeft de gemeente Academie van de Stad opdracht gegeven tot een verkennend onderzoek. Dat onderzoek laat zien dat bij de verhuur van woningen via particuliere verhuur en via makelaars sprake is van discriminatie op etniciteit en seksuele oriëntatie (Gielkens & Wegkamp 2019). Op basis van deze onderzoeksresultaten en in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoek is een plan van aanpak gepresenteerd (Gemeente Utrecht 2018). Het gaat hierbij onder meer om bewustwording creëren in samenwerking met brancheorganisaties van makelaars en verhuurders, het opnemen van het thema woningmarkt in de bredere Utrechtse Antidiscriminatie Agenda en het verkennen van de mogelijkheden voor controleren en beboeten.

Eind vorig jaar zijn twee verkennende studies verricht die zicht geven op de huidige werking van het wervings- en selectieproces en naar de mogelijkheden voor het aanpakken van discriminatie op de woningmarkt (Böcker, Terlouw & Özdemir 2019 en Hoogenbosch & Dibbets 2019). Beide studies laten zien dat het proces van werving en selectie op de particuliere huurwoningmarkt tamelijk ondoorzichtig en weinig systematisch is en dat dit in combinatie met een krappe huurwoningmarkt de kans op discriminatie vergroot.

In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is afgesproken dat de gemeente Utrecht verder voortbouwt op de kennis die is opgedaan in deze twee studies. De gemeente Utrecht constateert op drie onderdelen een kennishiaat en daarvoor dient onderhavig onderzoek.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel het leveren van suggesties voor maatregelen gericht op het transparanter en objectiever maken van het wervings- en selectieproces op de particuliere huurwoningmarkt, het sanctioneren – in de brede zin van het woord – bij discriminatie, en ondersteuning van kandidaat-huurders bij discriminatie-ervaringen.

Daarvoor zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe ziet de particuliere huurwoningmarkt eruit en wat zijn risicovolle kenmerken van die markt waarbij discriminatie kan plaatsvinden?
2. Hoe kan het wervings- en selectieproces op de particuliere huurwoningmarkt transparanter worden gemaakt en hoe kan daarbinnen objectief werven en selecteren worden bevorderd?
3. Welk brede scala aan sanctioneringsmogelijkheden is beschikbaar? In welke mate is het passend daarbij onderscheid te maken naar type verhuurders? Op welke momenten en door wie kunnen de sanctioneringsmogelijkheden worden ingezet en wat is er nodig om deze uitvoerbaar en effectief in te zetten?
4. Op welke wijze kunnen kandidaat-huurders worden ondersteund om hun vermoeden van discriminatie te onderbouwen en te melden?

1 Wij willen alle geraadpleegde experts hartelijk danken voor hun inbreng tijdens de interviews en groepsbijeenkomsten, waarbij we in het bijzonder Anita Böcker en Arwen Hoogenbosch willen noemen. Zij hebben een eerdere versie van dit rapport van constructief commentaar voorzien en daar hebben we dankbaar gebruik van gemaakt.

1.3. Discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt

In dit onderzoek verstaan we onder discriminatie het anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van individuen op basis van (persoonlijke) kenmerken die rechtstreeks verwijzen naar een van de door de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) of andere gelijke behandelingswetgeving beschermde gronden (art. 1b AWGB).[2] De AWGB biedt bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele oriëntatie, en burgerlijke staat op een aantal maatschappelijke terreinen, waaronder wonen. De Wet gelijke behandeling (WGBH/ZC) beschermt tegen onderscheid op basis van handicap of chronische ziekte, en heeft ook wonen als terrein opgenomen waar bescherming geldt.

Toegepast op de woningmarkt benaderen we discriminatie als onderscheid maken in de toedeling van woningen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele oriëntatie, handicap/chronische ziekte en burgerlijke staat. Leeftijd betreft geen beschermde grond op de woningmarkt[3] Onderscheid maken bij woningverhuur op basis van de hiervoor genoemde gronden is altijd verboden. Het maken van indirect onderscheid – bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de bron van inkomsten en daarmee indirect groepen te treffen op bovengenoemde gronden – is eveneens verboden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor bestaat.

2 Wij kiezen in dit onderzoek voor een meer juridische definitie, vanwege de koppeling met de sanctioneringsmogelijkheden die ook een juridische basis moeten hebben. Een meer sociaalwetenschappelijke definitie, zoals van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Andriessen e.a. 2007), die onder meer gebruikt wordt in het onderzoeksrapport 'Discriminatie op de Utrechtse woningmarkt', is vooral geschikt om discriminatie meetbaar te maken en zo bijvoorbeeld de mate waarin het verschijnsel voorkomt in kaart te brengen.

3 De WGBL (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid) beschermt tegen discriminatie op grond van leeftijd op een aantal terreinen. Wonen is niet als terrein opgenomen in deze wet.

Deze uitzondering op het verbod van onderscheid geldt niet voor ras (Böcker e.a. 2019: 31).

Voor 'kleine' particuliere verhuurders die hun huis of één van hun kamers willen verhuren, bestaat meer keuzevrijheid bij de selectie van huurders dan bij bedrijfsmatige verhuur. Böcker e.a. (2019: 30) gaan hier uitgebreid op in en geven aan dat er veel verwarring over deze keuzevrijheid is. In de Algemene wet gelijke behandeling staat namelijk dat de wet niet van toepassing is op de privésfeer, maar het is vaak niet duidelijk hoe dit moet worden geïnterpreteerd. Zij concluderen dat "een particuliere verhuurder van een huis die in het openbaar (zoals op Funda, Marktplaats of Kamernet) het huis aanbiedt, wel [valt] onder de Algemene wet gelijke behandeling. Maar het maken van onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit, seksuele oriëntatie of burgerlijke staat is niet verboden als de rechtsverhouding een privékarakter heeft én er een objectieve rechtvaardiging, dus een goede reden, is voor het onderscheid".

Recent zijn diverse onderzoeken verricht die feitelijke discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt aantonen. Zo bleek uit onderzoek van de Groene Amsterdammer uit 2018 dat discriminatie in de particuliere huursector in Nederland regelmatig voorkomt (Elibol & Tielbeke 2018). Vervolgens toonde onderzoek in Utrecht aan dat verhuurmakelaars bereid zijn om te voldoen aan discriminerende verzoeken van verhuurders met betrekking tot etniciteit en seksuele oriëntatie (Gielkens & Wegkamp 2019). In 2020 is het onderzoek in Utrecht herhaald (Gielkens & Wegkamp 2021) en dit laat opnieuw zien dat sprake is van (structurele) ongelijke behandeling door makelaars én particulier verhuurders naar etniciteit, seksuele oriëntatie en – de toegevoegde grond – fysieke beperking. Vergelijkbare resultaten werden in Amsterdam gevonden voor woningzoekenden met een migratieachtergrond (Kromhout, Wittkämper & Cozijnsen 2020) en in Rotterdam (Dibbets, Jak & Hoogenbosch 2020). Inmiddels is er ook landelijk onderzoek gedaan (Hoogenbosch & Fiere 2021).

Voor de verwachte effectiviteit van maatregelen die worden ingezet tegen discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt, is het van belang rekening te houden met de redenen en mechanismen die ten grondslag liggen aan de discriminatie. Dit vertaalt zich in verschillende typen discriminatie. We sluiten aan bij het onderscheid dat Böcker e.a. (2019) en Verhaege (2017) maken tussen onbedoelde discriminatie, risicomijdende discriminatie en aversieve discriminatie. We spreken van onbedoelde discriminatie als deze voorkomt uit vooroordelen, associaties of beelden waarvan mensen zich doorgaans niet bewust zijn (of zich er niet van bewust zijn dat dit gaat om generalisaties). Daarnaast onderscheiden we risicomijdende discriminatie (of: statistische discriminatie) waarbij mensen uit een bepaalde groepering minder snel worden geselecteerd als huurder omdat ze geassocieerd worden met risico's (Aigner & Cain 1977, Arrow 1973). Tot slot spreken we van *taste-based* of aversieve discriminatie wanneer bepaalde groeperingen worden uitgesloten omdat er een diepgewortelde weerzin bestaat tegen de betreffende groepering (Becker 1957). We zijn ons ervan bewust dat het hier niet gaat om een volledige opsomming van typen discriminatie, noch van wederzijds uitsluitende categorieën. Zo is niet helder of risicomijdende discriminatie altijd bewust plaatsvindt of dat een deel ervan ook onbewuste discriminatie betreft. Daarnaast kunnen ook nog andere motieven een rol spelen bij discriminatie, zoals commerciële overwegingen (hierbij vindt discriminatie plaats om verlies te voorkomen of winst te maximaliseren; vgl. *customer discrimination*).

1.4. Opzet en aanpak van het onderzoek

Om tot dit rapport te komen, hebben we verschillende wegen bewandeld. In de eerste plaats hebben we een analyse gemaakt van literatuur en documenten. Daarbij hebben we vooral voortgebouwd op de al eerder genoemde studies van Böcker e.a. (2019) en Hoogenbosch & Dibbets (2019). Soms was het nodig meer specifiek te verdiepen en/of te verbreden dan in deze studies is gebeurd. Zo wilden we bijvoorbeeld nadrukkelijk gebruik maken van de kennis van en ervaring met het sanctioneren van discriminatie op de arbeidsmarkt.

In de tweede plaats hebben we 22 interviews gehouden met een brede reeks van actoren en experts, waaronder inhoudelijke deskundigen van de huurwoningmarkt, bij brancheverenigingen en andere belangenorganisaties, juridische experts, ambtenaren van gemeenten en Rijk en organisaties die klachten over discriminatie registeren en behandelen (zie de bijlage voor een lijst van geraadpleegde experts). Tot slot hebben we de bevindingen uit de literatuur en de interviews 'getoetst' bij de actoren en experts (deels dezelfde als geïnterviewd en deels nieuw) door een viertal expertmeetings te organiseren. Het ging hierbij niet meer om het verkrijgen van nieuwe input, maar vooral om de praktische uitvoerbaarheid en randvoorwaarden van de concrete maatregelen te bediscussiëren en draagvlak te creëren.

1.5. Leeswijzer

We hebben onze bevindingen geordend rond de vier onderzoeksvragen. De aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt kan niet los gezien worden van hoe de huurwoningmarkt functioneert en georganiseerd is. Daarnaast spelen ook zaken rond de meldingsbereid en het feit dat discriminatie vaak lastig te bewijzen is een rol. In hoofdstuk 2 bespreken we daarom eerst deze context. In de drie hoofdstukken die volgen, bespreken we concrete maatregelen om discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt te voorkomen en te bestrijden. In hoofdstuk 3 staan maatregelen centraal die gericht zijn op het wervings- en selectieproces en vooral bedoeld zijn om risicomijdende en onbedoelde discriminatie te verminderen. In hoofdstuk 4 richten we ons op maatregelen om partijen die zich (herhaaldelijk) schuldig blijven maken aan discriminatie te identificeren en te sanctioneren. In hoofdstuk 5 verleggen we de focus naar kandidaat-huurders: wat kunnen zij doen om hun recht te halen als ze het vermoeden hebben van discriminatie en hoe kan dit makkelijker en toegankelijker worden gemaakt? Tot slot bezien we in hoofdstuk 6 de verschillende maatregelen die zijn besproken in hoofdstukken 3 t/m 5 in perspectief: wat is een effectief en samenhangend pakket aan maatregelen om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen en te bestrijden? We formuleren hierbij veertien concrete aanbevelingen.

2 DISCRIMINATIE OP DE PARTICULIERE HUUR-WONINGMARKT IN CONTEXT

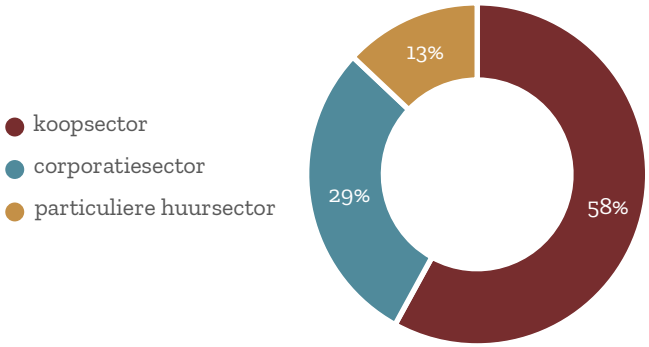
2.1. Inleiding

De aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt kan niet los gezien worden van hoe de huurwoningmarkt functioneert en georganiseerd is. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste kwesties die relevant zijn voor de concrete aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt.

2.2. Groei en diversiteit op de particuliere huurwoningmarkt

De woningmarkt kan onderverdeeld worden in een koopsector, corporatiesector en particuliere huursector (zie figuur 1). Van de ruim 7,8 miljoen woningen in Nederland is 42% een huurwoning. Ruim twee derde van deze huurwoningen is eigendom van woningcorporaties (2,3 miljoen) en het overige deel (1 miljoen) van private of commerciële verhuurders (CBS-cijfers over 2020).[4] Deze eigendomssituatie laten we leidend zijn in dit onderzoek en we richten ons daarmee op private en commerciële verhuurders. Hierdoor blijft de corporatiesector buiten beeld (en daarmee ook de vrije sectorwoningen die corporaties aanbieden).

Figuur 1. Verdeling van de woningmarkt naar eigendomssituatie, 2020 (in percentages)



Bron: CBS

De particuliere huurwoningmarkt is de afgelopen jaren substantieel in omvang toegenomen en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht dat deze trend door zal zetten (Lennartz, Schilder & Van der Staak 2019). Het PBL wijst erop dat deze groei zowel positieve als negatieve kanten heeft. Aan de ene kant is er een grotere sector aan het ontstaan tussen sociale huur en koop, waardoor er meer te kiezen valt. Aan de andere kant valt door de hoge huren een belangrijke doelgroep van de vrije huursector nog steeds tussen wal en schip én heeft de groei van de sector met name in de grote steden geleid tot excessen in de huurprijsstijgingen van geliberaliseerde woningen.[5]

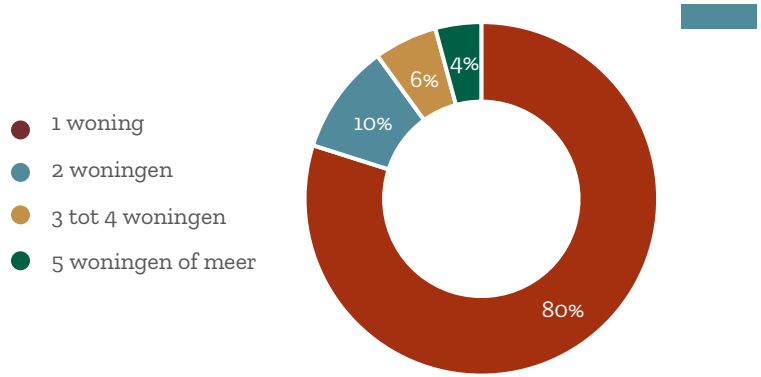
Private en commerciële verhuurders zijn – en hiermee sluiten we aan bij Böcker e.a. (2019) – onder te verdelen in: institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekerings- en beleggingsmaatschappijen), bedrijven (vastgoedhandelsmaatschappijen en andere instellingen met een bedrijfsmatig karakter), en particulieren (natuurlijke personen). Ongeveer de helft van de private en

4 In Utrecht is de particuliere huursector relatief gezien groot ten opzichte van het landelijke percentage: landelijk wordt 13% van de woningen gerekend tot die sector; in Utrecht ligt dit percentage op 21,4% (https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/bouwen-en-wonen; geraadpleegd 10 september 2020).

5 Zie: Aalbers, Bosma, Fernandez & Hochstenbach (2018).

commerciële huurwoningen is eigendom van particulieren en de meesten (ongeveer 80%) hebben één woning in de verhuur (zie figuur 2). De andere helft is in bezit van bedrijven of institutionele beleggers (Böcker e.a. 2019: 38). Het merendeel van de 'kleine' verhuurders houdt het beheer volledig in eigen hand; naarmate het woningbezit omvangrijker is, wordt dit vaker beheerd door derden (Lennartz e.a. 2019).[6] Deze kunnen uiteenlopende werkzaamheden verrichten voor verhuurders, waaronder het vinden van een (nieuwe) huurder. Zowel verhuurmakelaars als vastgoedbeheerders kunnen hiervoor worden ingeschakeld. Grotere professionele verhuurders hebben vaak een eigen beheerafdeling (Böcker e.a. 2019: 40).

Figuur 2. Particuliere verhuurders (natuurlijke personen) naar aantal woningen dat zij verhuren.



Bron: CBS (2019)[7]

2.3. Weinig vereniging onder verhuurders en verhuurbemiddelaars

Verhuurders en verhuurbemiddelaars zijn nauwelijks georganiseerd en dat heeft gevolgen voor de effectiviteit van de maatregelen die we in de volgende hoofdstukken bespreken. Private en commerciële verhuurders zijn georganiseerd via IVBN en Vastgoed Belang. IVBN is de brancheorganisatie van de institutionele beleggers: van de 32 leden beleggen er 17 in woningen. Vastgoed Belang vertegenwoordigt vooral particuliere verhuurders die op persoonlijke titel verhuren (circa 80% van de ongeveer 5.000 leden verhuurt minder dan 5 woningen). Voor professionele particuliere beleggers heeft Vastgoed Belang een apart onderdeel: Stichting Professioneel Platform Vastgoed. Naar schatting is landelijk 10-15% van alle particuliere verhuurders (natuurlijke personen) lid van Vastgoed Belang.

Aan- en verhuurmakelaars zijn georganiseerd via NVM, VBO en Vastgoed Pro. Deze drie organisaties richten zich ook op andere vastgoedprofessionals, vooral op aan- en verkoopmakelaars en taxateurs. De reikwijdte van deze brancheorganisaties op de particuliere huurwoningmarkt is beperkt. Inschatting is dat landelijk circa 20-30% van de aan- en verhuurmakelaars lid is van één van deze brancheorganisaties.[8] Overigens zijn aanhuurmakelaars – makelaars die in opdracht van de woningzoekende werken – tamelijk zeldzaam. Vastgoedmanagers – veelal werkzaam voor grote professionele verhuurders en institutionele beleggers – zijn verenigd in de brancheorganisatie VGM NL.

Verhuurmakelaars zijn een behoorlijk diverse groep. Verhuurmakelaars die zijn aangesloten bij één van drie brancheorganisaties zijn gecertificeerd en geregistreerd: dit is een vereiste om lid te mogen worden. Verhuurmakelaars die

6 Onder de kleine particuliere verhuurders met minder dan vijf verhuurbare eenheden gaf zo'n 70 procent aan het management en beheer volledig zelf in de hand te houden. Van de verhuurders met meer dan 50 verhuurbare eenheden gaf daarentegen bijna tweede derde aan hiervoor een externe partij in te schakelen (Lennartz e.a. 2019: 28).

7 https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-half-miljoen-woningen-in-particuliere-verhuur

8 Dit cijfer werd door een aantal van de geraadpleegde experts genoemd. In een artikel in NVM Magazine (2018)) staat dat twee derde van de verhuurmakelaars niet is georganiseerd. Ter vergelijking: bij aan- en verkoopmakelaars is rond de 80% lid van een brancheorganisatie.

niet zijn aangesloten kunnen dat ook zijn, maar dat hoeft dus niet. Sommige verhuurmakelaars combineren hun werkzaamheden met de aan- en verkoop van woningen, terwijl anderen zich gespecialiseerd hebben in verhuur. Ook hebben sommige makelaarskantoren vestigingen; andere werken alleen online. Verder kunnen ze zich toegelegd hebben op specifieke groepen huurders, zoals expats, studenten of arbeidsmigranten.

2.4. Beleid gericht op misstanden op de huurwoningmarkt

Op rijksniveau en vaak ook op lokaal niveau wordt breder beleid ingezet om misstanden op de huurwoningmarkt aan te pakken. In 2018 is daarvoor de aanpak Goed Verhuurderschap gestart vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vooral te hoge huren, achterstallig onderhoud, illegaal gebruik van de woning en woonoverlast krijgen bij deze aanpak ruim aandacht. Ook discriminatie door verhuurders (eigenaren) en/of bemiddelaars is één van de misstanden die onder de aanpak valt.

De maatregelen die – in diverse steden ook als pilots – worden of kunnen worden ingezet om Goed Verhuurderschap te bevorderen, hebben vaak andere doelen dan het tegengaan van discriminatie. Daarbij schuren de verschillende maatregelen en adviezen op de terreinen gericht op de verschillende misstanden soms met elkaar. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer verhuurders zich aangemoedigd voelen om in het kader van de bestrijding van criminaliteit kandidaat-huurders risicomijdend te screenen en selecteren, waarmee discriminatie in de hand wordt gewerkt. Op grond van de Woningwet[9] kan een verhuurder aansprakelijk worden gesteld voor illegaal gebruik van zijn pand door de huurder. De verhuurder heeft daarom onder andere de plicht de bedoelingen en identiteit van de kandidaat-huurder controleren. Mocht een overtreding (zoals bijvoorbeeld een hennepkwekerij) worden geconstateerd dan moet de verhuurder aannemelijk maken dat hij aan zijn inspectieplicht heeft voldaan en niet op de hoogte kon zijn van de overtreding. Als verhuurders niet kunnen aantonen dat hen niets te verwijten valt, kunnen zij verantwoordelijk worden gesteld voor schade, worden mogelijk sancties opgelegd door de gemeente of kan er zelfs sprake zijn van stafrechtelijke vervolging. De overheid moedigt hierom een grondige screening van kandidaat-huurders aan (inclusief checks op sociale media), bijvoorbeeld via de landelijke campagne 'Veilig uw pand verhuren' gestart (Politie/RIEC 2020).[10]

Uit de interviews die we hebben gehouden – vooral met de branche- en andere belangenorganisaties – kwam regelmatig naar voren dat verhuurders zich vanuit de zorg- of inspectieplicht risicomijdend opstellen. Om sancties en verliesposten door schade te voorkomen proberen verhuurders en makelaars een inschatting te maken van de risico's die zij lopen bij selectie van een kandidaat-huurder. Zij doen dit echter op basis van onvolledige informatie: er worden gegevens opgevraagd als loonstrookjes en identiteitsbewijzen, maar volledige garantie over het gebruik van de woning is er daarmee niet. Het gevaar bestaat dat beelden over groepen dan worden meegewogen in de risico-inschattingen die worden gemaakt. Wanneer beelden over bepaalde groepen ongunstiger zijn (d.w.z. dat er over die groepen het idee bestaat dat zij vaker betrokken zijn bij illegale praktijken) kan discriminatie ontstaan: individuele leden uit deze groepen worden dan vaker op basis van een ongunstig groepsbeeld afgewezen als kandidaat-huurder omdat de verhuurder de kans probeert te minimaliseren om later in de problemen te komen. Tegelijkertijd hebben verhuurders (en verhuurbemiddelaars) ook te maken met privacywetgeving, waarbij de richtlijn is dat niet meer informatie wordt vergaard dan noodzakelijk is.

9 Zowel huurder als verhuurder hebben een zorgplicht om te voorkomen dat er gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat (c.q. voortduurt), aldus de Woningwet.

10 Bij deze campagne is samengewerkt met diverse publieke en private partijen, zoals verenigingen van makelaars, woningcorporaties en de Kamer van Koophandel.

De invulling die op dit moment wordt gegeven aan de wettelijke bepalingen rondom het voorkomen van andere misstanden op de woningmarkt kan dus schuren met het vorm geven aan antidiscriminatiebeleid (omdat de geneigdheid tot discriminatie juist vergroot kan worden door de dreiging van sancties als niet is voldaan aan de zorg- of inspectieplicht). Daarbij speelt ook nog dat voor partijen op de woningmarkt (huurders, verhuurders en bemiddelaars) niet duidelijk is welke informatie in het kader van de AVG wel en niet opgevraagd mag worden. Ook hier wordt een spanning gevoeld met de inspectie- en zorgplicht. We gaan hier in paragraaf 3.4 dieper op in.

2.5. Veel diversiteit in werving- en selectieproces

De onderzoeken van Böcker e.a. (2019) en Hoogenbosch & Dibbets (2019) hebben al laten zien dat het proces van werving en selectie op de particuliere huurwoningmarkt tamelijk ondoorzichtig en weinig systematisch is. Zij hebben verschillende stappen geïdentificeerd in de werving en selectie van huurders. In de praktijk lopen deze stappen vaak door elkaar.[11] Het selectieproces wordt bij de meeste verhuurbemiddelaars beschreven op hun website. Wat we daarbij zien is dat de ene bemiddelaar dat veel uitgebreider doet dan een ander. Ook verschilt de verstrekte informatie over dit proces regelmatig voor verhuurders en huurders: op de webpagina voor verhuurders wordt dan vooral benadrukt hoe uitgebreid de huurder zal worden gescreend, terwijl dit op de webpagina voor huurders kort wordt aangestipt. Dat het wervings- en selectieproces vaak niet transparant is en enorm lijkt te variëren, kan bij kandidaat-huurders het vermoeden van discriminatie versterken. In hoofdstuk 3 bespreken we maatregelen om het wervings- en selectie proces meer te standaardiseren en transparanter te maken.

11 Hoogenbosch & Dibbets (2019) onderscheiden de volgende stappen: (1) advertentie, (2) bezichtiging, (3) documenten, (4) voorselectie door de makelaar, en (5) selectie door de verhuurder. We hebben stap 4 en 5 samengevoegd omdat voor de verschillende typen verhuurders deze stappen nogal verschillend kunnen verlopen.

(1) Adverteren van de woning

Het gebruik van sociale media om te adverteren wordt breed ingezet: zowel door de 'kleine' particuliere verhuurder als door meer professionele verhuurders en verhuurbemiddelaars.Vooral de professionele verhuur lijkt in redelijk gelijke mate toegankelijk voor kandidaat-huurders omdat het aanbod grotendeels online staat op sites zoals Funda, Pararius, Huurwoningen.nl en op eigen bedrijfswebsites. Verhuurbemiddelaars maken soms ook gebruik van een eigen bestand van woningzoekenden, waar zij kandidaat-huurders uit selecteren. Niet alle beschikbare woningen zullen dus op sites worden geplaatst.

(2) Mogelijkheid tot bezichtiging van de woning

Verhuurbemiddelaars hanteren verschillende manieren waarop potentiële huurders hun interesse kunnen tonen in een woning. Deze bemiddelaars werken voor de verhuurder en mogen dus geen geld vragen aan de huurder (geen inschrijf- en bemiddelingskosten).[12] Inschrijfkosten worden soms toch gevraagd (ook al is dit dan een laag bedrag). Meestal wordt met een inschrijfformulier gewerkt of dient een account te worden aangemaakt. Hoeveel en welke informatie moet worden verstrekt voor de bezichtiging verschilt aanzienlijk en varieert van alleen naam en contactgegevens tot een volledig huurdossier. De door huurders verstrekte gegevens bepalen mede hoeveel ruimte er bestaat om bewust of onbewust te discrimineren. In paragraaf 3.4 komen we hier op terug en stellen voor de informatieverstrekking te standaardiseren en transparanter te maken.

De wijze van selectie - welke huurder mag bezichtigen? – lijkt tamelijk duister bij deze stap: soms worden de eerste 5, 10 of 25 geïnteresseerden uitgenodigd voor bezichtiging of is er open huis waar alle kandidaat-huurders worden uitgenodigd. Uit het onderzoek van Hoogenbosch & Dibbets (2019) lijken de

12 Na uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden op 16 oktober 2015 is het verboden om 'twee heren te dienen'.

bezichtigingen er vooral op gericht om kandidaat-huurders de kans te geven de woning te zien en te beoordelen. Bij IVBN-leden is bezichtiging alleen voor de meest geschikte kandidaat en die heeft dan al een volledig huurdossier aangeleverd (zie verder bij volgende stap).

(3) Persoonlijke informatie verstrekken en (externe) screening
Deze stap vindt plaats vanaf het eerste contact met de verhuurder of verhuurbemiddelaar. Het moment waarop welke informatie dient te worden verstrekt, verschilt echter aanzienlijk. Soms is het voor een bezichtiging voldoende naam en contactgegevens te verstrekken, maar vaak moet ook al documentatie over de financiële situatie worden verstrekt (zoals recente loonstroken of een jaarrekening bij zelfstandig ondernemers).

IVBN werkt – via vastgoedbeheerders – met een gestandaardiseerd proces waarbij al voor een bezichtiging de financiële gegevens moeten worden aangeleverd en aanvullende gegevens worden gevraagd als de woning wordt gehuurd, zoals een kopie van een legitimatiebewijs en – indien relevant – een werkgeversverklaring. De eerste die het huurdossier volledig heeft aangeleverd, krijgt gelegenheid de woning te bezichtigen. Tijdens het proces dat de IVBN-leden volgen blijft ruimte voor maatwerk, maar het is in grote lijnen gestandaardiseerd en ook behoorlijk transparant in de zin dat op de sites van de leden staat beschreven hoe het proces verloopt. Het is echter de vraag of het proces ook in lijn is met het advies vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens om voor een bezichtiging niet meer gegevens te vragen dan voor het doel (bezichtigen van de woning) noodzakelijk is (zie ook Hoogenbosch & Fiere 2021).

Andere verhuurmakelaars werken niet of met minder gestandaardiseerde processen en daar zien we dus ook grote verschillen. Brancheorganisaties – waarbij circa 20-30% van de aan- en verhuurmakelaars is aangesloten – hebben richtlijnen voor hun leden en het is aan de leden of ze deze richtlijnen overnemen. Door verhuurmakelaars wordt, naast de relevante financiële informatie, regelmatig gevraagd naar onder andere een uittreksel uit de Basis Registratie Personen, een verhuurdersverklaring en/of wordt gebruik gemaakt van externe screeningstools, zoals de NVM-woontoets en Huurcheck. Vaak is niet op te maken hoe de aanvullende informatie wordt meegenomen in het selectieproces. Het is verder niet bekend – ook niet bij de brancheorganisaties – in welke mate van deze screeningstools gebruik wordt gemaakt.

Verhuurders en verhuurbemiddelaars mogen volgens de AVG niet meer persoonsgegevens verwerken dan noodzakelijk is voor het doel en niet langer bewaren dan noodzakelijk is voor het doel. Uit onze interviews bleek dat hier veel onduidelijk over bestaat. Zo geven aan de ene kant de verhuurbemiddelaars aan vanuit de richtlijn van de AVG alleen contactgegevens te vragen omdat het primaire doel is het bezichtigen van een woning. Aan de andere kant zien we de IBVN-vastgoedbeheerders die meteen alle relevante informatie vragen aan de kandidaat-huurder en als regel hebben dat degene die het eerste het huurdossier volledig heeft aangeleverd als eerste de gelegenheid krijgt de woning te bezichtigen. Beide partijen zijn transparant over welke informatie wordt gevraagd voor welk doel en hebben het gevoel conform de richtlijn van de AVG te handelen (zie verder paragraaf 3.4). De meeste verhuurders en verhuurbemiddelaars zijn minder transparant over welke informatie in welke fase wordt gebruikt en ook het gebruik van de externe screeningtools is weinig transparant. Bij deze tools wordt soms gebruik gemaakt van informatie die de kandidaat-huurders zelf aanleveren, maar vaak ook van databases waar de huurder geen zicht op heeft (zoals bijvoorbeeld creditchecks via EDR en Focum en BKR). Kandidaat-huurders moeten hier toestemming voor geven en in die zin is het rechtmatig. Ze hebben echter weinig keus met de huidige krappe woningmarkt: als zij geen toestemming geven, krijgen ze de woning in ieder geval niet. Overigens is onduidelijk in welke mate de externe screeningstools bepalend zijn voor de uiteindelijke selectie en in welke mate ze discriminerende effecten kunnen hebben. Böcker e.a. (2019: 96) geven aan dat de tools op het eerste gezicht objectief lijken, maar dat het aandacht verdient om deze kritisch te beoordelen op discriminerende effecten. Als voorbeeld noemen ze dat een inkomenstoets indirect mensen met een beperking kan treffen als

een uitkeringsbron niet wordt geaccepteerd en een toets van identiteitsdocumenten (permanente verblijfsvergunning) treft met name migranten.

(4) Selectie door verhuurbemiddelaar en verhuurder
Verschillen zijn er ook in hoe uiteindelijk de definitieve huurder wordt geselecteerd. IVBN-leden hebben het hele verhuurproces uitbesteed. In het algemeen wordt daar gekozen voor de kandidaat-huurder die als eerste het woondossier volledig heeft ingevuld en aan alle voorwaarden voldoet. Andere verhuurders beslissen meestal zelf, ook als ze een verhuurbemiddelaar hebben ingeschakeld. Böcker e.a. (2019) en Hoogenbosch & Dibbets (2019) beschrijven dat de bemiddelaar veelal een aantal kandidaat-huurders voordraagt aan de verhuurder. Hoeveel dat er zijn, varieert nogal tussen bemiddelaars: soms zijn dat er één of twee en soms worden alle profielen voorgelegd aan de verhuurder.[13] Uit onderzoek met *mystery calls* blijkt dat verhuurbemiddelaars – ook als ze zelf niet discrimineren – door meerdere profielen voor te leggen ruimte bieden aan verhuurders om eventuele discriminatoire keuzes te maken (bijvoorbeeld Hoogenbosch & Fiere 2021). Hiermee 'verschuift ' het probleem.

Bij de kleinere verhuurders vinden regelmatig ook nog ontmoetingen plaats tussen verhuurder en huurder. Uit het onderzoek van Hoogenbosch & Dibbets blijkt dat het nogal varieert tussen bemiddelaars welke gegevens precies aan de verhuurder worden voorgelegd. Vooral in de laatste fase van het selectieproces, is veel ruimte voor persoonlijke voorkeuren – ook wel 'Fingerspitzengefühl' genoemd – zowel bij de verhuurder als de verhuurbemiddelaar. Bovendien zal over de definitieve selectie van de huurder ook vaak mondeling worden overlegd, waarbij er een discrepantie kan ontstaan met het 'dossier'.

13 Enkele van de geraadpleegde experts noemden in het dit verband ook het anoniem aanleveren van gegevens over kandidaat-huurders. Varianten hierop zijn anoniem reageren en anoniem de betrouwbaarheid toetsen van een kandidaat-huurder (zie ook Böcker e.a. 2019 en Hoogenbosch & Dibbets 2019). Hoewel dit sympathieke maatregelen worden gevonden, lijkt de praktische haalbaarheid gering.

De beschrijving van de verschillende stappen in het proces maakt drie dingen duidelijk:

1. Er is sprake van een grote variëteit in de manier waarop het verhuurproces wordt vormgegeven.
2. Het is vaak onduidelijk voor kandidaat-huurders hoe de informatie die zij aanleveren wordt gebruikt door de verhuurder of bemiddelaar om een keuze op te baseren. Daarbij is vaak ook niet inzichtelijk voor de kandidaat--huurder welke aanvullende informatie de verhuurder of bemiddelaar nog opvraagt of opzoekt (bijvoorbeeld via sociale media), hoe deze meeweegt in selectiebeslissingen en wat er na selectie met de gegevens gebeurt.
3. In elke stap is ruimte gelaten voor 'maatwerk' of voor nadere afweging van de verstrekte informatie (fingerspitzengefühl). Dit laat ruimte voor overwegingen op subjectieve gronden waardoor de kans bestaat dat beelden of vooroordelen over groepen een rol gaan spelen (en daarmee dus discriminatie).

2.6. Bewijslast bij discriminatie

Het is niet altijd makkelijk om bewijslast rond (een vermoeden van) discriminatie tijdens het wervings- en selectieproces rond te krijgen. Juist het gevoel dat het hier soms een 'black box' betreft kan het vermoeden van discriminatie versterken én bemoeilijkt eventuele toetsing door onafhankelijke derden. Daarnaast bestaat er veel onduidelijkheid bij verhuurders en verhuurbemiddelaars wanneer er precies sprake is van discriminatie en waar bewijslast aan moet voldoen.

Om eventueel sancties op te kunnen leggen, is bewijs nodig van discriminatie. Waar deze bewijslast precies aan moet voldoen verschilt tussen instanties. Sanctioneren kan via een aantal routes:

- Een uitspraak van het College voor de Rechten van de Mens. Hier wordt het uitgangspunt gehanteerd dat klager het vermoeden onderbouwt en dat verweerder vervolgens moet aantonen non-discriminatoir te hebben gehandeld. Uitspraken van het College zijn niet bindend. Het College publiceert echter de namen van verweerders op hun site. Dit is voor verweerders vaak een reden om tot een schikking te komen, zelfs als ze de zaak mogelijk zouden winnen.
- Het bestuursrecht. Deze route kan onder andere worden bewandeld als er een vergunningplicht voor verhuurders en/of verhuurbemiddelaars geldt. Sommige experts die wij spraken wijzen erop dat de bewijslast binnen het bestuursrecht minder zwaar is dan binnen het strafrecht. Binnen het strafrecht geldt dat in redelijkheid niet kan worden getwijfeld aan de juistheid van het verwijt dat door de verdachte wordt gemaakt. Maar ook binnen het bestuursrecht is er jurisprudentie die ervan uitgaat dat in het bestuursrecht feiten – net als in het strafrecht – onomstotelijk moeten worden bewezen, en niet slechts aannemelijk gemaakt moeten worden (Stijnen 2011).[14]
- Het strafrecht. Met een aangifte bij de politie kan – via het openbaar ministerie – door de strafrechter worden getoetst of sprake is van discriminatie. In de praktijk komen zaken die instromen bij het openbaar ministerie vaak niet tot vervolging, bijvoorbeeld omdat er sprake is van onvoldoende bewijs (OM 2019).

In hoofdstuk 4 en 5 gaan we gedetailleerder in op deze routes en de mogelijkheden om de bewijslast rond te krijgen.

14 Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en bestuursrecht, 9.4 Bewijsmaatstaf in het straf- en bestuursrecht | Navigator

2.7. Lage meldingsbereidheid bij (vermoedens van) discriminatie

Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat één op de drie mensen die een huurwoning zochten vermoedt dat hierbij sprake was van discriminatie (Andriessen e.a. 2020). Dit aandeel ligt fors hoger dan in 2013, toen 17% aangaf discriminatie meegemaakt te hebben of hiervan een vermoeden had (Andriessen e.a. 2014). Nederlanders met een migratie-achtergrond ervaren vaker discriminatie bij het zoeken naar een huurwoning dan Nederlanders zonder migratie-achtergrond: Turkse en Marokkaanse Nederlanders gaven tweemaal zo vaak aan discriminatie te hebben ervaren als Nederlanders zonder migratieachtergrond (Andriessen e.a. 2020).

De hoge ervaringscijfers staan in schril contrast met de lage meldingscijfers. In 2019 ontvingen de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) in totaal 196 meldingen die betrekking hadden op de woningmarkt (Walz, Van Bon & Fiere 2020). In de meeste gevallen (maar niet allemaal) ging dit om meldingen van personen die bij het zoeken naar een huurwoning vermoeden te zijn afgewezen vanwege hun herkomst, seksuele oriëntatie of ander kenmerk. Bij het College voor de Rechten van de Mens en bij meldpunten ingesteld door de brancheorganisaties komen slechts incidenteel zaken binnen.

Deze cijfers hebben niet specifiek betrekking op de particuliere huurwoningmarkt, maar laten wel zien dat (kandidaat-)huurders die discriminatie ervaren weinig geneigd zijn hier melding van te maken. In hoofdstuk 5 gaan we in op de mogelijke oorzaken van de lage meldingsbereidheid en bespreken aangrijpingspunten om deze te vergroten. Eén van de redenen waarom mensen niet geneigd zijn ervaren discriminatie te melden is het rondkrijgen van de bewijslast.

2.8. Achtergronden van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt

We hebben laten zien dat het wervings- en selectieproces op de particuliere huurwoningmarkt tamelijk ondoorzichtig en weinig systematisch is. Dit heeft onder andere te maken met hoe de huurwoningmarkt functioneert (vooral de krapte op de hele woningmarkt is hierbij relevant) en de organisatie van de belangrijke spelers op dit veld. Ondanks de complexiteit van de particuliere huurwoningmarkt, kunnen we wel iets aangeven over de achtergronden van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt.

Veel ruimte voor discriminatie is er bij de 'kleine' particuliere verhuurders die in privésfeer verhuren en waarbij geen sprake is van een openbaar aanbod van de woning. De werving verloopt vaak via via. Dit bevoordeelt mensen met uitgebreide sociale netwerken. Meestal is hier geen sprake van een kwade intentie, maar deze manier van werven kan wel leiden tot direct of indirect onderscheid.

Bij de overige verhuur verloopt het proces van werving- en selectie meer volgens de stappen zoals we die in paragraaf 2.5 hebben beschreven. Zoals daar beschreven, verlopen deze stappen in de praktijk vaak door elkaar en weinig transparant, en is het op elk moment in het proces mogelijk beslissingen te baseren op subjectieve overwegingen waardoor ook discriminatoire overwegingen een rol zouden kunnen spelen. Als we vanuit risicomomenten naar het wervings- en selectie proces kijken – en dit ook koppelen aan andere kwesties die spelen op de particuliere huurwoningmarkt – valt een aantal zaken op. In de eerste plaats blijkt onwetendheid een belangrijke factor: men is vaak onvoldoende bekend met wat wel en niet mag in het kader van de gelijke behandelingswetgeving en privacywetgeving. Dat kan er toe leiden dat meer informatie wordt opgevraagd dan noodzakelijk en dat een onderscheid wordt gemaakt aan wie welke informatie wordt gevraagd. Ook verschillende ideeën en eigen invullingen van wanneer er al dan niet sprake is van discriminatie speelt mogelijk een rol. Samenhangend hiermee kan ander staand beleid – bijvoorbeeld in het kader van ondermijning en witwassen – de focus op risicomijding versterken.

Eerder lichten we al toe dat met het oog op het bestrijden en voorkomen van oneigenlijk gebruik van de woning, zoals witwassen, beleid is ingezet op het sanctioneren van verhurende partijen. Deze partijen hebben de plicht om kandidaat-huurders voorafgaand aan de huur te onderzoeken. Om zo goed mogelijk aan de inspectieplicht te voldoen kan een verhuurder geneigd zijn zoveel mogelijk informatie over een kandidaat-huurder te verzamelen. De vraag is in hoeverre dit in lijn gebeurt met richtlijnen vanuit de AVG. Bovendien zal er altijd sprake zijn van onvolledige informatie: het zal altijd gaan om het inschatten van risico's op basis van de beperkte informatie die een verhuurder of makelaar in handen heeft. Groepsbeelden kunnen dan aanvullend een rol gaan spelen om de inschatting verder in te kleuren. Wanneer er verschillende beelden bestaan over de betrouwbaarheid van bepaalde groepen of profielen kan dat tot risicomijdende discriminatie leiden. Tot slot biedt het gebrek aan transparantie in het selectieproces ook mogelijkheden om discriminatie te verhullen. Doordat vaak niet duidelijk is welke informatie op welke manier wanneer in het proces wordt gebruikt én omdat het niet gebruikelijk is om afwijzingen te motiveren is het in theorie makkelijk om discriminatie, ook als deze bewust plaatsvindt, te verhullen. Vanwege de krapte op de woningmarkt zijn er voor elke woning immers veel gegadigden. Tegelijkertijd is niet duidelijk in welke mate de verschillende typen discriminatie (onbewust, risicomijdend en aversief) plaatsvinden.

Bij de bemiddelaars kunnen dezelfde achtergronden spelen als hierboven vermeld. Maar specifiek geldt nog dat zij te maken kunnen krijgen met discriminerende verzoeken vanuit verhuurders, die wel een huurder zoeken voor een woning, maar liever niet iemand met bepaalde (persoons) kenmerken. Discriminerende verzoeken kunnen door verhuurders expliciet worden gedaan, maar het kan ook impliciet waarbij de bemiddelaar dit vervolgens op deze (discriminerende) manier interpreteert. Vanuit commerciële overwegingen, handelingsverlegenheid (niet weten hoe om te gaan met dergelijke discriminerende verzoeken) of (vergaande) dienstverlenende instelling kan een bemiddelaar gehoor geven aan een dergelijk expliciet of impliciet verzoek (bijv. Gielkens & Wegkamp 2021).

3 MAATREGELEN GERICHT OP WERVINGS- EN SELECTIEPROCES

3.1. Inleiding

In de meeste interviews die we hebben gehouden wordt expliciet aangegeven dat kennis en bewustzijn de belangrijkste 'sleutel' is bij de aanpak van discriminatie. De maatregelen in dit hoofdstuk zijn gericht op het wervings- en selectieproces en zullen naar verwachting vooral bijdragen aan het verminderen van risicomijdende en onbedoelde discriminatie (zie hoofdstuk 1). De achterliggende gedachte is dat met deze maatregelen de norm wordt uitgedragen dat discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt niet toelaatbaar is en dat het verhuurders en verhuurbemiddelaars makkelijker wordt gemaakt om niet te discrimineren en moeilijker om dat wel te doen.

3.2. Voorlichting en professionalisering

Achtergrond van de maatregel

Bij verhuurders en verhuurbemiddelaars leeft veel onduidelijkheid over wanneer sprake is van discriminatie. Daarnaast speelt handelingsverlegenheid bij bemiddelaars wanneer zij discriminerende verzoeken ontvangen. Böcker e.a. concludeerden ook al: "specifiek op discriminatie op de woningmarkt toegespitste informatie voor verhuurders, potentiële huurders en makelaars, lijkt dan ook geen overbodige luxe" (2019: 35).

Inhoud van de maatregel

Belangrijk is het ontwikkelen van voorlichtings- en trainingsmateriaal voor de verschillende betrokken partijen. Bij voorlichtingsmateriaal gaat het er primair om dat huurder, verhuurder en professional (verhuurbemiddelaar) hun rechten en plichten kennen én dat ze geactiveerd worden om hun rechten te halen en hun plichten na te komen.[15] Hierbij denken we in eerste instantie aan een algemene brochure met relevante informatie en die zowel voor verhuurders, kandidaat-huurders en verhuurbemiddelaars bedoeld is. Zo zijn alle partijen op de hoogte van elkaars rechten en plichten. Daarbij is het ook belangrijk de hele context mee te nemen: dus niet alleen vanuit antidiscriminatiewetgeving, maar ook vanuit privacywetgeving en ander relevant beleid gericht op misstanden op de woningmarkt (zie hoofdstuk 2). De overheid moet duidelijk maken hoe verschillende wet- en regelgeving op elkaar aansluit en hoe partijen kunnen voldoen aan al deze kaders. Als inspiratiebron hiervoor kunnen de brochures dienen die het Belgische UNIA heeft ontwikkeld en specifiek gaan over discriminatie op de huisvestingsmarkt (UNIA 2015 en 2019) en de algemene brochures (bv. in Gent) voor huurders en verhuurders waarin aandacht is voor discriminatie (Samenlevingsopbouw 2014).[16] Binnen het trainingsaanbod voor professionals is aandacht voor een transparante opbouw van het huurdossier belangrijk (zie paragraaf 3.4), en specifiek voor bemiddelaars aandacht voor het herkennen van discriminerende verzoeken en gesprekstechnieken hoe daar mee om te gaan. Het gaat er dus om dat mensen niet alleen kennis hebben over hoe ze zouden moeten handelen, maar dat ze ook vaardigheden ontwikkelen om in de praktijk zo te kunnen handelen.

15 De gemeente Rotterdam heeft recent (oktober 2020) het Actieplan goed huren en verhuren in Rotterdam gepubliceerd (actieplan-goed-huren-en-verhuren_20bb014819.pdf (persberichtenrotterdam.nl)). Daarin is discriminatie één van de genoemde misstanden.

16 Radar heeft sinds december 2020 informatie gericht op huurders naar Belgisch voorbeeld (zie: https://radar.nl/eerlijk-huren-voor-iedereen/).

Beoogd effect van de maatregel

Voorlichting en training moet ervoor zorgen dat er een minimale kennisbasis is in de sector over wat discriminatie inhoudt. Daarnaast moet het de onzekerheid en gevoelde fricties wegnemen tussen de do's en dont's die op verhuurders en bemiddelaars vanuit verschillende frames afkomen (wat je moet doen in het kader van de zorgplicht, vooral bij het tegengaan van criminele activiteiten, wat toelaatbaar is vanuit het oogpunt van de privacywetgeving en wat je moet vermijden uit het oogpunt van antidiscriminatiebeleid). Tot slot, moet training ertoe bijdragen dat de opgedane kennis ook omgezet kan worden in effectief handelen.

Actoren

Algemeen voorlichtingsmateriaal wordt bij voorkeur landelijk ontwikkeld door BZK en gemeenten (VNG) in samenwerking met o.a. het College voor de Rechten van de Mens, antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en brancheorganisaties. Brancheorganisaties kunnen voor hun leden aanvullend voorlichtings- en trainingsmateriaal ontwikkelen. Ook in opleidingen voor bemiddelaars zou dit een prominentere plek moeten krijgen.

Randvoorwaarden

Ontwikkel algemeen voorlichtingsmateriaal in begrijpelijke taal en toegankelijk voor mensen met een beperking en lage taalvaardigheid. Zorg voor breed draagvlak bij zoveel mogelijk spelers op de woningmarkt en laat de brochure breed en actief verspreiden. Overheden kunnen dit doen via het publiceren van materiaal op goed vindbare sites, maar kunnen ook actief huurders aanschrijven. ADV's, het College voor de Rechten van de Mens en brancheorganisaties kunnen ook gevraagd worden om het voorlichtingsmateriaal actief onder de aandacht te brengen. Voorlichtings- en trainingsmateriaal voor professionals moet zowel kaders bieden als handelingsperspectief.

Verwachte effectiviteit van de maatregelen

Draagt bij aan beter herkennen van discriminatie en aan het verminderen van – vooral risicomijdende en onbedoelde – discriminatie. Maatregelen die enkel via de brancheorganisaties verlopen zijn minder effectief door de geringe organisatiegraad van verhuurders en verhuurbemiddelaars en dat maakt het zelfreinigend vermogen van de sector beperkt (zie hiervoor paragraaf 4.4).

3.3. Verplicht antidiscriminatiebeleid ontwikkelen

Achtergrond van de maatregel

De maatregel om leden van brancheorganisaties antidiscriminatiebeleid te laten ontwikkelen, is afkomstig uit de uitzendbranche en kan mogelijk ook werken om discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt aan te pakken.

Inhoud van de maatregel

Brancheorganisaties kunnen expliciet in hun gedragscodes opnemen dat leden niet discrimineren en/of niet meewerken aan discriminerende verzoeken. Zo kan bijvoorbeeld verplicht in een opdrachtbevestiging een clausule opgenomen worden waarin staat dat de verhuurbemiddelaar niet meewerkt aan discriminatie. Het zou nog beter zijn als de verschillende brancheorganisaties dit uitwerken in (bij voorkeur gezamenlijk) antidiscriminatiebeleid, en daarop handhaven, zodat de gedragscode geen dode letter blijft. Ook kunnen brancheorganisaties leden verplichten zelf antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen: individuele leden moeten dan expliciet nadenken hoe zij discriminatie gaan voorkomen en bestrijden. De kans dat dit dan ook in uitvoering wordt omgezet is bij zelf ontwikkeld beleid groter (al leidt het maar tot bewustwording) en bovendien geef je hiermee ondernemers de vrijheid om zaken op hun eigen manier te regelen. Zeker bij deze maatregel is het belangrijk het uitgangspunt mee te nemen dat het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid

alleen gevraagd moet worden aan de grotere professionele verhuurders (uiteraard wel aan alle verhuurbemiddelaars). De brancheorganisatie kan dan een actieve rol hebben in controle en handhaving. Leden die geen (adequaat) beleid ontwikkelen krijgen bijvoorbeeld een waarschuwing en de gelegenheid om dit te herstellen. Bij hercontrole kan de branche overgaan tot sancties.

Beoogd effect van de maatregel

De maatregel zou moeten laten zien dat de branche het onderwerp discriminatie serieus neemt. Daarnaast worden leden door het verplicht ontwikkelen van beleid ertoe gedwongen om over antidiscriminatiebeleid na te denken en te bedenken hoe zij dat vormgeven in de eigen praktijk. Dat draagt bij aan bewustwording onder de leden.

Actoren

Hoewel de brancheorganisaties bewust bezig zijn met het thema discriminatie op de woningmarkt, varieert de wijze waarop ze aandacht hebben voor dit thema. Net als bij de overheid zie je dat sommigen het aanpakken van discriminatie onderdeel laten zijn van Goed verhuurderschap, terwijl anderen het thema expliciet op de kaart zetten. Ook zijn er tussen de brancheorganisaties verschillen in de mate waarin er voor leden specifieke informatie beschikbaar is over discriminatie en hoe expliciet dit is opgenomen in gedragscodes en richtlijnen. Wanneer brancheorganisaties hun leden verplichten om antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen zijn zij ook zelf de aangewezen partij om hierop toe te zien en te handhaven.

Randvoorwaarden

Zoals we in hoofdstuk 2 bespraken is de organisatiegraad van brancheorganisaties beperkt. Als het verplicht ontwikkelen van beleid wordt opgelegd door brancheorganisaties aan de eigen leden treft dit dus slechts een relatief klein deel van de partijen die actief zijn op de woningmarkt. Daarbij is het mogelijk dat partijen die zich aansluiten bij brancheorganisaties vaker partijen zijn die zaken netjes willen regelen en dat deze maatregel zich daarmee richt op degenen zijn die al van goede wil zijn. De maatregel zou dus een groter bereik hebben als dit een verplichting is voor de gehele beroepsgroep. In hoofdstuk 4 bespreken we een maatregel om dit te realiseren (de bemiddelingsvergunning). Een onbedoeld neveneffect van de verplichting alleen opleggen aan leden van brancheorganisaties kan zijn dat er voor sommige partijen een disbalans ontstaat in de baten en lasten van lidmaatschap, waarbij zij de lasten als zwaarder gaan ervaren. Dat kan ertoe leiden dat nog minder partijen door de brancheorganisaties vertegenwoordigd worden en dat daardoor hun bereik en zelfregulerend vermogen geringer wordt.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Draagt bij aan beter herkennen van discriminatie en aan het verminderen van – vooral risicomijdende en onbedoelde – discriminatie.

3.4. Standaardiseren van wervings- en selectieproces

Achtergrond maatregel

Verhuurders en verhuurbemiddelaars geven het wervings- en selectieproces op hun eigen manier vorm, waardoor het tamelijk ondoorzichtig en weinig systematisch is. De meeste verhuurbemiddelaars beschrijven het proces – kort of uitgebreid – vaak wel op hun website, maar dat maakt het nog niet altijd transparant, noch objectief. Er blijft bij veel kandidaat- huurders onduidelijkheid bestaan over welke informatie op welke wijze wanneer tijdens het selectieproces wordt gebruikt. Bovendien bestaat bij kandidaat-huurders soms het idee dat hun privacy wordt geschonden.

Inhoud van de maatregel

Standaardiseer welke informatie op welk moment aan en/of over huurders wordt gevraagd en op welke wijze deze gegevens worden gebruikt bij het selectieproces (inclusief verwerking van informatie). Deze maatregelen kan in lichtere en zwaardere vorm worden ingezet. In de lichte vorm dragen verhuurders en verhuurmakelaars zelf zorg voor een transparant en gestandaardiseerd selectieproces. De verplichting geldt hier dus alleen dat er sprake moet zijn van transparantie en standaardisering (iedere kandidaat-huurder volgt hetzelfde proces). Partijen kunnen bijvoorbeeld bij het College voor de Rechten van de Mens hun wervings- en selectieproces door laten lichten op mogelijk discriminerende gevolgen van het gebruik van de gevraagde persoonsgegevens (zowel bij interne als externe screening). In een zwaardere vorm wordt een transparant en gestandaardiseerd proces ontwikkeld dat verhuurders en bemiddelaars verplicht moeten volgen.

Beoogd effect van de maatregel

Door het transparanter maken van welke informatie op welke wijze wanneer gebruikt wordt voor selectie wordt aan (kandidaat-)huurders meer inzicht geboden in het proces. Dat kan hun gevoel van grip vergroten en mogelijk het gevoel van onmacht of procedurele onrechtvaardigheid verminderen. Bij verhuurders en bemiddelaars kan een gestandaardiseerd proces, mits dit zoveel mogelijk objectief selecteren beoogt, eraan bijdragen dat er minder onbedoelde discriminatie plaatsvindt.

Actoren

Verhuurders en verhuurmakelaars dienen transparant te zijn met welk doel gegevens worden gevraagd en op welke wijze deze worden gebruikt in het selectieproces. Brancheorganisaties zouden ook – in navolging van IVBN – een gestandaardiseerd proces kunnen aanbieden aan hun leden (vrijwillig of verplicht). Voor toetsing van het wervings- en selectieproces kunnen de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens worden ingeschakeld. Het zou aan te raden zijn als verhuurders en bemiddelaars vaker van deze mogelijkheid gebruik maken. Een gestandaardiseerd en transparant wervings- en selectieproces zou gebaseerd moeten worden op basis van informatie vanuit de overheid waarin meer duidelijkheid wordt gegeven over welke informatie met welk doel mag worden verzameld (zie ook paragraaf 3.2, evenals 2.4 en 2.5)

Randvoorwaarden

Beschikbaarheid van relevante informatie voor verhuurders en verhuurbemiddelaars (zie ook paragraaf 3.2), waarbij helder moet zijn welke informatie geoorloofd is voor de selectie van kandidaat-huurders.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Door meer transparantie in het wervings- en selectieproces kunnen eventuele discriminerende mechanismen in het proces eerder worden herkend: zowel door de verhuurders als de verhuurmakelaars én bij eventuele toetsing door onafhankelijke derden.

3.5. Motiveringsplicht bij verhuur

Achtergrond van de maatregel

Kandidaat-huurders weten vaak niet op basis waarvan een keuze voor een huurder is gemaakt (de informatie blijft voor hen veelal beperkt tot de mededeling dat zij het niet geworden zijn) en dat kan vermoedens van discriminatie in de hand werken. Een motiveringsplicht, waarin duidelijk gemaakt wordt op welke gronden een keuze is gemaakt zou kunnen bijdragen aan een gevoel van procedurele rechtvaardigheid.

Inhoud van de maatregel

Bedrijfsmatige verhuurders hebben te maken met Algemene Wet Gelijke Behandeling en de keuze van een huurder moet objectief gerechtvaardigd kunnen worden. Verhuurders moeten dus desgevraagd kunnen uitleggen welke 'regel' is toegepast om uit de kandidaat-huurders de uiteindelijke selectie te maken. Dit kan onderdeel zijn van een gestandaardiseerd en transparant proces (zie paragraaf 3.4). Mogelijke regels kunnen bijvoorbeeld zijn: de eerst passende kandidaat met een compleet dossier is geselecteerd, de kandidaat met de langste wachttijd is geselecteerd, of de kandidaat is at random geselecteerd. Deze maatregel gaat vooral over het kunnen expliciteren van de regel. Het verdient natuurlijk aanbeveling als daarbij aandacht wordt besteed aan de regel zelf en getoetst wordt of deze niet (indirect) discriminerend is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de regel is dat de kandidaat met het hoogste inkomen de woning mag huren.

Beoogd effect van de maatregel

Vergroten van de transparantie in het selectieproces en versterken van de (gepercipieerde) procedurele rechtvaardigheid.

Actoren

Verhuurders moeten kunnen motiveren hoe het selectieproces heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat zij vooraf moeten nadenken over hoe zij het proces van selecteren van huurders willen inrichten. Door dit onderdeel te laten uitmaken van een gestandaardiseerd en transparant proces kunnen kandidaat-huurders opvragen hoe de selectie tot stand is gekomen. Verhuurders of bemiddelaars moeten hier in algemene termen op kunnen antwoorden, met verwijzing naar de 'regel' of systematiek die is gehanteerd. Een partij hoeft in deze fase dus niet uit te kunnen leggen waarom een specifiek persoon is afgewezen voor de woning, maar wel hoe tot de selectiebeslissing is gekomen. Mocht de kandidaat-huurder het vermoeden hebben dat er sprake is van discriminatie en dat deze verhuld wordt met verwijzing naar een andere afwijzingsreden dan kan deze kandidaat-huurder hiervan een melding maken bij een instantie als een ADV, het College voor de Rechten van de Mens of de politie die verder onderzoek kan doen.

Randvoorwaarden

Tools meegeven aan verhuurders en verhuurbemiddelaars om de motivatieplicht praktisch vorm te kunnen geven. Dit zal veelal betekenen dat het selectieproces transparant moet zijn, d.w.z. duidelijk maken welke regels en systematiek is gevolgd.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Motiveringsplicht alleen leidt waarschijnlijk tot nietszeggende uitleg. De effectiviteit kan vergroot worden door de motiveringsplicht onderdeel te maken van een transparanter wervings- en selectieproces (zie paragraaf 3.4).

3.6. Meer regulatie van het woningaanbod

Achtergrond van de maatregel

Naast het transparanter en objectiever maken van het wervings- en selectieproces kan het particuliere woningaanbod (gedeeltelijk) gereguleerd worden, zodat de toewijzing op basis van andere regels kan plaatsvinden en bijvoorbeeld meer vergelijkbaar is met die van woningcorporaties. Uit onderzoek blijkt dat de kans op discriminatie bij woningcorporaties geringer is dan in de particuliere huursector (vgl. Böcker e.a. 2019: 41-42).

Inhoud van de maatregel

Gemeenten kunnen via regels in de huisvestingsverordening de woningvoorraad reguleren. Meestal geldt dit alleen voor toewijzing van corporatiewoningen, maar deze maatregel kan ook worden ingezet voor particuliere huurwoningen.[17] Meer regulering zou onder andere kunnen plaatsvinden door particuliere woningen te laten verhuren via een bestaand verdelingssysteem bv. Woningnet. In Utrecht gebeurt dit bijvoorbeeld al voor middenhuur nieuwbouw van na 1 januari 2020. De woningtoewijzingsregels die voor corporatiewoningen kunnen dan ook worden toegepast op particuliere huurwoningen.[18] Er kan een keuze gemaakt worden in de mate van afdwingbaarheid van deze maatregel. Verhuurders kunnen gestimuleerd worden om vrijwillig hun woning aan te bieden via Woningnet, maar er kan ook voor gekozen worden om in de huisvestingsverordening op te nemen dat woningen tot een bepaalde huurprijs verplicht via Woningnet moeten worden aangeboden.

Beoogd effect van de maatregel

Woningnet hanteert een transparant en objectief systeem van woningtoewijzing. Door ook andere partijen hiervan gebruik te laten maken wordt ook de transparantie in andere delen van de huurwoningmarkt vergroot. Door objectivering van het selectieproces wordt (onbedoelde) discriminatie verminderd. De regelgeving in de huisvestingsverordening kan zo dwingen tot meer transparantie in de toewijzing van woningen.

Actoren

De gemeente kan in de huisvestingsverordening opnemen op welke woningen de regulering van toepassing is. Verhuurders in dat segment kunnen dan gestimuleerd of verplicht worden om hun woningen te verhuren via een bestaand verdelingssysteem. De gemeente beslist ook welke voorrangsregels voor deze woningen gelden. Dit kunnen dezelfde regels zijn die ook gelden voor de corporatiewoningen, maar er kunnen ook specifieke voorrangsregels worden opgesteld. Bijvoorbeeld voorrangregels die betrekking hebben op het achterlaten van een corporatiewoning om doorstroom te bevorderen, of voorrangregels die betrekking hebben op specifieke doelgroepen (de gemeente Amsterdam doet dit onder andere voor mensen uit de zorg en het onderwijs). Met de organisatie die de toewijzing verzorgt (in Utrecht is dat SWRU) moeten afspraken gemaakt worden over de wijze waarop het proces van toewijzing wordt vormgegeven. Dat kan op twee manieren:

- Verhuurders krijgen rechtstreeks toegang tot het woningverdeelsysteem (bijv. Woningnet). Dit betekent dat zij ook toegang krijgen tot data van huurders. Hiervoor moet dan een verwerkersovereenkomst gesloten worden. Daarnaast is training nodig om met het systeem om te kunnen gaan.
- De selectie blijft in handen van de partij die ook de corporatiewoningen verdeelt. Deze partij levert aan de verhuurder een gesorteerde kandidatenlijst aan op basis van het geldende toewijzingssysteem. Deze kandidaten kunnen dan bijvoorbeeld de woning bezichtigen en aangeven wel of geen belangstelling te hebben. De persoon die het hoogst geplaatst is op de lijst en belangstelling heeft voor de woning krijgt deze dan toegewezen.

17 Via de huisvestingsverordening kunnen gemeenten ook de zogenaamde 'Rotterdamwet' inzetten. Hoogenbosch & Dibbets (2019) wijzen op de mogelijk discriminerende werking van de wet. Door een onderscheid te maken op basis van inkomen wordt een indirect onderscheid gemaakt naar ras en geslacht, omdat immigranten en alleenstaande moeders het zwaarst getroffen worden door werkloosheid.

18 In Utrecht valt ook nieuwbouw in het middensegment onder huisvestingsverordening. Voor deze woningen gelden twee voorrangsregels, namelijk of je een sociale huurwoning achterlaat (en zo de doorstroming bevordert) en een minimale en maximale inkomenseis. Woningnet geeft alle kandidaat-huurders door aan de verhuurder of de verhuurbemiddelaar met een toevoeging wie aan de voorrangsregels voldoet. De verhuurder heeft de vrijheid een huurder uit de hele lijst te kiezen en hoeft daar geen verantwoording over af te leggen.

Randvoorwaarden

Aangezien het hier een vergaande maatregel betreft die diep ingrijpt in de praktijk van verhuren is het belangrijk verhuurders te betrekken bij regulatie, en daarbij te kijken waar eventuele barrières liggen en of daar aan tegemoet gekomen kan worden. Daarnaast is nodig dat er aandacht is voor de toenemende administratieve lasten en financiële kosten bij de uitvoering van het proces. Voor de gemeente Utrecht betreft dit zowel SWRU als Woningnet: zij screenen de huurders én de verhuurders en zouden bovendien een verwerkersovereenkomst moeten sluiten met de verhuurders. Daarnaast kan een toename van het aantal verhuurders en woningen ook meer vragen van woningzoekenden aan het klantcontactcentrum opleveren. De kosten hiervoor moeten ergens belegd worden. Belangrijk is verder dat wanneer verhuurders zelf de selectie verzorgen zij zich committeren aan de waarden transparantie en *accountability* en dus transparant zijn over het toewijzingsproces. Tot slot is het belangrijk dat kandidaat-huurders ervan op de hoogte zijn dat woningen van particuliere verhuurders (en vrije sectorwoningen van corporaties) via deze gereguleerde manier van toewijzen beschikbaar zijn.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

De maatregel vermindert discriminatie doordat in een groter deel van de woningmarkt gewerkt wordt met een transparant en objectief toewijzingssysteem.

4 MAATREGELEN GERICHT OP SANCTIONEREN BIJ DISCRIMINATIE

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op maatregelen om partijen die zich (herhaaldelijk) schuldig maken aan discriminatie aan te pakken. Het gaat dus om sancties die opgelegd kunnen worden nadat andere maatregelen niet geleid hebben tot verbetering. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat door onvoldoende kennis van regelgeving iemand de fout in is gegaan. Op dat moment zijn andere maatregelen, zoals meer voorlichting en professionalisering meer op zijn plaats. Wanneer echter blijkt dat een partij ook na implementatie van de 'zachtere' maatregelen geen verandering laat zien dan bieden de in dit hoofdstuk voorgestelde maatregelen handvaten om steviger op te treden. Voordat we ingaan op die maatregelen besteden we daarom eerst aandacht aan manieren waarop vastgesteld kan worden op wie dergelijke maatregelen van toepassing zijn.

4.2. Identificeren van de 'rotte appels'

Om tot sanctioneren over te kunnen gaan moeten de overtreders geïdentificeerd worden. Het is dus zaak vast te stellen of er sprake is van herhaaldelijk discrimineren door dezelfde partij. Achterhalen of sprake is van discriminatie kan via twee routes die eventueel gecombineerd kunnen worden: proactief en reactief.

Bij *proactief vaststellen* kan de gemeente zelf actief proberen om makelaars en verhuurders die discrimineren op te sporen. Dit kan door het *laten* uitvoeren van praktijktests en *mystery calls* door een andere partij, zoals een antidiscriminatievoorziening (ADV). Uit de interviews blijkt dat er bezwaren kleven aan het uitvoeren van deze methodieken door de gemeente zelf. Ten eerste wordt genoemd dat als de gemeente de tests zelf uitvoert of door een onafhankelijk onderzoeksbureau laat uitvoeren weinig met de resultaten kan worden gedaan (anders dan het vaststellen van discriminatie op de woningmarkt). Degene die is gediscrimineerd is immers een fictief persoon, dus deze kan zelf geen aangifte doen van het vermoeden van een strafbaar feit. Een belangenorganisatie zou dat wel kunnen doen. Daarnaast is er discussie of deze methode een vorm van uitlokking van een strafbaar feit betreft.

Om als gemeente toch de route van proactief opsporen te bewandelen, kan zij dus onderzoek ondersteunen in de vorm van praktijktesten en *mystery calls* door een ADV. Deze kan steekproefsgewijs testen waar sprake is van discriminatie en vervolgens in gesprek gaan met die partijen om bewustwording te stimuleren. De 'verdachte' verhuurder of verhuurbemiddelaar kan na verloop van tijd opnieuw gecontroleerd worden, zodat duidelijk is dat er geen sprake is van toeval. De ADV zal vervolgens in gesprek gaan met de betreffende verhuurder of verhuurbemiddelaar om deze te adviseren en handelingsperspectieven te bieden. Mocht de verhuurder of verhuurbemiddelaar structureel discrimineren – eventueel ook ondersteund door individuele praktijktesten van huurders zelf (zie paragraaf 5.5) – dan kan een klacht worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens of aangifte worden gedaan bij de politie.[19] Zij kunnen dan onderzoek doen of er sprake is van discriminatie en waar nodig sanctioneren. Binnen het strafrecht is de bewijslast zwaarder (er moet onomstotelijk

19 Voor statistisch bewijs dat een partij discrimineert zijn meerdere tests (circa 10) per partij nodig. Om een vermoeden van bewijs juridisch te ondersteunen kan één test volstaan.

bewezen worden dat er sprake is van discriminatie). Bij de route via het College voor de Rechter van de Mens moet de verweerder kunnen motiveren dat er geen sprake is geweest van verboden onderscheid in de selectie.

Bij het proactief opsporen is het belangrijk om draagvlak te organiseren bij de brancheverenigingen. Dit kan bijvoorbeeld door hen te betrekken bij de praktijktesten en *mystery calls* die worden uitgevoerd. Een goede communicatie over het doel van deze tests is daarbij belangrijk: de tests zijn echt bedoeld om de malafide partijen te ontdekken en deze aan te pakken. Het vermoeden is dat de partijen die zich herhaaldelijk schuldig blijven maken aan discriminatie, ook na inzet van zachtere maatregelen, wellicht ook op andere aspecten geen Goed verhuurderschap vertonen. Het is ook in het voordeel van de branche zelf dat malafide verhuurders en verhuurmakelaars worden geïdentificeerd.

Bij *reactief* vaststellen wordt geageerd op een melding van discriminatie door een kandidaat-huurder. Personen die het vermoeden hebben dat ze zijn gediscrimineerd bij het zoeken naar een huurwoning kunnen dit melden (zie ook hoofdstuk 5 over meldingsbereidheid en meldpunten) en vervolgens kan hier onderzoek naar gedaan worden. Zoals we in hoofdstuk 2 uiteen zetten is het onderbouwen van een vermoeden dat er sprake is van discriminatie niet altijd makkelijk, mede omdat niet transparant is welke gegevens van kandidaat-huurders op welke manier door wie worden gebruikt om de uiteindelijke selectie te maken. Bundelen van meldingen over dezelfde verhuurder of verhuurbemiddelaar kan een vermoeden sterker maken. Dit kan dan ook als input dienen voor een klacht bij het College voor de Rechten van de Mens of een aangifte bij de politie.

4.3. Invoeren verhuur- en/of verhuurdersvergunning

Achtergrond van de maatregel

Een woning verhuren wordt bij deze maatregel gezien als ondernemen: het is bedoeld om er geld mee te verdienen, maar daarbij moet je je – net als bij andere vormen van ondernemen – aan bepaalde voorwaarden houden. Op basis van de verordenende bevoegdheid die een gemeente heeft kan worden ingevoerd dat verhuurvergunningen worden verstrekt onder voorwaarden. Het doel van de maatregel moet een openbaar belang raken (bijvoorbeeld een gezonde woningmarkt, een eerlijke verdeling van schaarse woningen). In de huisvestingsverordening is geregeld hoe zelfstandige woonruimte verdeeld moet worden: eerlijk en doelmatig[20]. Die verordening geldt in Utrecht tot middenhuur[21], maar kan opgerekt worden zodat meer woningen daaronder vallen. Verhuurvergunningen worden verstrekt voor een specifiek adres. Een gemeente heeft de mogelijkheid de vergunning in te trekken als de verhuurder structureel op dat adres 'de fout' in gaat. In extreme gevallen kan de gemeente de verhuurvergunning intrekken voor alle panden. Daarnaast zou een algemene verhuurdersvergunning kunnen worden verstrekt die vergelijkbaar is met een bemiddelingsvergunning/registratieplicht bij verhuurbemiddelaars (zie paragraaf 4.4). Juist bij discriminerend gedrag ligt het meer voor de hand dat instrumenten zich op de verhuurder richten en niet gekoppeld zijn aan woningen. Het inzetten van een verhuur(ders)vergunning als instrument heeft dus in belangrijke mate te maken met de beoogde effecten. Liggen deze bijvoorbeeld in het weren van malafide verhuurders of meer bij een eerlijke en doelmatige woonruimteverdeling of bij de leefbaarheid van de woonomgeving.

20 Volgens een expert laat de huisvestingswet ruimte om in een verordening zaken rond schaarste te regelen. Hiervoor moet aangetoond worden dat discriminatie een negatief effect is van schaarste.

21 Sinds juni 2019 valt in Utrecht ook middenhuur nieuwbouw van na 1 januari 2020 onder de verordening.

Inhoud van de maatregel

Het verstrekken van een vergunning kan op verschillende wijzen wordt ingevuld. Dit ligt bij de betreffende gemeente en hangt af van de beoogde effecten. Het is mogelijk om voor elke woning (eventueel toegespitst op specifieke categorie woningen, bijvoorbeeld bij kamerverhuur) of aan elke verhuurder een vergunning te verstrekken. Deze vergunning kan als uiterste optie worden ingetrokken bij (vastgelegde) geconstateerde misstanden. Onder de intrekkingsgronden moet dan ook discriminatie worden opgenomen (naast eventueel andere zaken die je hier zou willen regelen).

Beoogd effect van de maatregel

Meer zicht op wie in een gemeente verhuurt. Via een verhuurvergunning kan meer gestuurd worden op de verdeling van woningen en de leefbaarheid van de woonomgeving. Via verhuurdersvergunningen kunnen malafide verhuurders op andere gronden geweerd worden van de markt (het kaf van het koren scheiden).

Actoren

Een vergunningsplicht kan zowel landelijk worden ingevoerd, maar ook lokaal via de verordenende bevoegdheid van een gemeente. De handhaving zou gemeentelijk belegd kunnen worden: de gemeente controleert naar aanleiding van meldingen of er sprake is van een overtreding. Bij constatering van een misstand kan de overtreder hiervan op de hoogte worden gesteld en krijgt deze gelegenheid om de praktijk te verbeteren. Als bij hercontrole[22] blijkt dat er geen verbetering is opgetreden kan overgegaan worden tot sanctioneren: het opleggen van een bestuursrechtelijke dwangsom of het intrekken van de vergunning. Het daadwerkelijk intrekken van de vergunning is de uiterste optie.

Randvoorwaarden

- Om een vergunningstelsel lokaal op te zetten op basis van de verordenende bevoegdheid van de gemeente moet getoetst worden of dit voldoet aan de juridische voorwaarden: dient het doel een openbaar belang, is er sprake van regelgeving op een hoger niveau hierover (en mag je eventueel aanvullend reguleren), en reguleer je binnen de gemeentelijke grenzen. Onderzocht moet worden of er voldoende wettelijke basis is om discriminatie onder te brengen in een verhuur(ders)vergunning.
- Om een vergunning in te trekken moet er een intrekkingsgrond zijn. Er moet vooraf door de gemeente goed gekeken worden wat er nodig is om een vergunning te kunnen intrekken of een dwangsom op te kunnen leggen. Andere vergunningstelsels (bijvoorbeeld rond horeca of prostitutie) kunnen hier als voorbeeld dienen.
- Een dergelijk stelsel betekent ook dat capaciteit vrij gemaakt moet worden bij handhaving en toezicht. Dit loopt via het bestuursrecht waarbinnen een sanctie wordt beschouwd als een reparatie van een onrechtmatige situatie (om een sanctie op te leggen hoeft men dus niet langs de rechter[23]). Voor toezicht en handhaving is een goed kader nodig: hoe constateer je dat sprake is van discriminatie? Deze expertise is nog niet aanwezig bij toezicht en handhaving, zo bleek uit de interviews die we hebben gehouden.
- Om effectief te zijn moet de maatregel geen papieren tijger worden: als signaal aan de markt en de malafide verhuurders in het bijzonder is het belangrijk dat ook opvolging wordt gegeven aan het instrument. Er zal gekeken moeten worden of de capaciteit bij toezicht en handhaving voldoende is om deze extra taak op zich te nemen.
- Goede voorlichting over hoe discriminatie te voorkomen en op welke manier wel gehandeld kan worden (welke informatie mag wanneer over een potentiële huurder opgevraagd worden, op welke gronden mag selectie

22 Dit kan een eerste of een tweede hercontrole zijn.

23 Bezwaar en beroep tegen de sanctie verloopt wel via de rechter.

plaatsvinden, zie ook paragraaf 3.4) moet onderdeel uitmaken van de invoering van een dergelijk stelsel.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

De effectiviteit van een verhuur(ders)vergunning is het grootst als er ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd, en als deze wordt ondersteund met maatregelen gericht op voorlichting en professionalisering én in combinatie met een bemiddelingsvergunning (zie ook hoofdstuk 6). Voor de te verwachten effectiviteit kan ook gekeken worden naar de ervaringen met andere vergunningsstelsels (bijvoorbeeld in de horeca) en naar proeven met vergelijkbare achtergronden (bijvoorbeeld de pilot in Groningen met vergunningen voor kamerhuur). Bij de verwachte effectiviteit is het belangrijk rekening te houden met de mogelijke administratieve last. Dit is mede afhankelijk van de lokale situatie en ook of deze maatregel een breder doel dient dan alleen de aanpak van discriminatie. Als deze maatregel ook gericht is op andere vormen van slecht verhuurderschap is de administratieve last eerder acceptabel. Bij een algemene verhuurdersvergunning die vooral gericht is op het bevorderen van de professionaliteit van verhuurders zal de administratieve last waarschijnlijk gering zijn.

4.4. Invoeren bemiddelingsvergunning/registratieplicht

Achtergrond van de maatregel

Slechts circa 20-30% van de aan- en verhuurmakelaars is lid is van één van de brancheorganisaties (zie paragraaf 2.4). Hierdoor is het zelfreinigend vermogen van de sector beperkt. Lidmaatschap van een brancheorganisatie levert op dit moment leden iets op (zoals voorlichting en ondersteuning), maar kost ook iets (zoals lidmaatschapskosten, naleven van voorschriften uit de branche en vallen onder tuchtrecht). Wanneer de balans in kosten te ver doorslaat (leden worden onderworpen aan verregaande verplichtingen die niet worden onderschreven) dan bestaat het gevaar dat de baten daar niet meer tegenop wegen en dat het lonender wordt gevonden om geen lid te zijn. De slagkracht van brancheorganisaties is door de lage organisatiegraad op dit moment beperkt. Door het invoeren van een vergunningstelsel of registratieplicht vallen alle bemiddelaars onder hetzelfde regime.

Inhoud van de maatregelen

Om te kunnen bemiddelen op de particuliere woningmarkt is een vergunning nodig. Deze vergunning kan worden ingetrokken bij geconstateerde misstanden. Het ligt voor de hand een registratieplicht in te voeren, zoals deze bijvoorbeeld ook voor taxateurs geldt, en deze te koppelen aan de bemiddelingsvergunning. Ieder erkende makelaar of bemiddelaar op de woningmarkt moet dan ingeschreven staan bij een register. Op dit moment verloopt registratie van bemiddelaars via Stichting Certificering voor Makelaars (SCVM) en via Vastgoedcert. Bij de brancheorganisaties voor makelaars – NVM, VBO en Vastgoedpro – is registratie een vereiste om lid te mogen zijn. Via de registers en de brancheorganisaties vallen bemiddelaars onder het tuchtrecht.

Beoogd effect van de maatregel

De maatregel zou moeten bijdragen aan een preventieve werking via voorwaarden voor vergunning en registratie. Onderdeel van de vereisten kan kennis op het terrein van discriminatie zijn (wanneer is er sprake van discriminatie, hoe voorkom je discriminatoire praktijken en handelingen). Ook het houden aan een gestandaardiseerd en transparant proces hoort daarbij. De maatregel geeft mogelijkheden tot het bestrijden van discriminatie via sancties (intrekken van de vergunning of uitschrijven bij het register).

Actoren

Op het moment dat een bemiddelingsvergunning gekoppeld aan een registratieplicht wordt ingevoerd kan via het onafhankelijk tuchtrecht worden opgetreden tegen misstanden. Tuchtrecht kan sowieso toezien op non-discriminatie, maar een extra stok achter de deur kan zijn als non-discriminatie expliciet wordt opgenomen in de gedragscodes van de betreffende brancheorganisaties (sommige hebben dit al).

Randvoorwaarden

Onderdeel van de certificering moet goede voorlichting over discriminatie zijn (zie ook paragraaf 3.2). Een bemiddelingsvergunning moet bij voorkeur landelijk worden ingevoerd omdat anders mogelijk verplaatsingseffecten gaan optreden naar andere gemeenten.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Men verwacht van deze maatregel een aanzienlijk effect vanwege de gevolgen voor overtreders: de ultieme sanctie is dat bemiddelaars hun beroep niet meer kunnen uitoefenen. Van deze dreiging wordt een afschrikwekkend effect verwacht. Bewijslast van discriminatie blijft lastig, maar zoals we in hoofdstuk 5 uiteenzetten kunnen antidiscriminatievoorzieningen ondersteuning bieden aan kandidaat-huurders om vermoedens van discriminatie steviger te maken en daarnaast op eigen initiatief systematisch en geregeld *mystery calls* uitvoeren.

4.5. Sanctioneren via het strafrecht

Achtergrond van de maatregel

Iemand die vermoedt gediscrimineerd te zijn bij de selectie voor een huurwoning kan hiervan aangifte doen. Ook andere partijen, zoals een antidiscriminatievoorziening (ADV) kunnen aangifte doen als zij vermoeden dat een verhuurder zich strafbaar maakt aan discriminatie. In het strafrecht geldt dat voor een daadwerkelijke veroordeling onomstotelijk moet worden vastgesteld dat er sprake is geweest van discriminatie op basis van uitsluitingsgronden. Böcker e.a. (2019:33) geven aan dat hun geen situaties bekend zijn van discriminatie bij de verhuur van woningen die strafrechtelijk zijn veroordeeld of zelfs maar voor de strafrechter zijn gebracht.

Inhoud van de maatregel

(Kandidaat)huurders met een gegrond vermoeden van discriminatie kunnen ondersteund worden bij het doen van aangifte. ADV's kunnen ook zelf deze rol op zich nemen. Voor slachtoffers van discriminatie kan het een lange en (psychologisch) veeleisende route zijn, die ook nog eens erg onzeker is voor wat betreft de uitkomst. ADV's of een andere partij die opkomt voor de belangen van huurders kunnen ook aangifte doen wanneer uit praktijktests blijkt dat een verhuurder stelselmatig discrimineert.

Beoogd effect van de maatregel

Strafrechtelijk aanpakken van stelselmatige plegers van discriminatie. Van veroordeling kan een afschrikkende werking uitgaan. De vraag is echter of dit in praktijk ook zo werkt, aangezien er geen gevallen bekend zijn waarin een aangifte van discriminatie bij de verhuur van een woning tot vervolging heeft geleid.

Actoren

Particulieren die een vermoeden hebben van discriminatie kunnen zelf deze weg bewandelen, al dan niet ondersteund door een ADV. Een ADV kan eventueel informatie inwinnen bij het LECD (Landelijk Expertise Centrum Discriminatie) van het OM wanneer een zaak kansrijk is, zodat zij melders hierin goed kunnen adviseren. ADV's of andere belangenbehartigers kunnen ook zelf meldingen van huurders verzamelen en aangifte doen. Ook kunnen zij aangifte doen op basis van de uitkomsten van praktijktests. Nadat aangifte is gedaan beslist de politie of er een onderzoek komt of niet. Als de politie de zaak doorgeeft aan de officier van justitie kan deze besluiten de zaak niet verder te vervolgen (seponeren), zelf een straf te bepalen of de zaak door te sturen naar de strafrechter.

Randvoorwaarden

De bewijslast binnen het strafrecht is zwaar: er moet onomstotelijk worden bewezen dat sprake is van discriminatie. De last hiervoor ligt uiteindelijk bij de officier van justitie.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Doordat de strafrechtelijke bewijslast moeilijk rond is te krijgen is dit een onzekere route. Wanneer het lukt om een partij een sanctie op te leggen – hetzij door de officier van justitie, hetzij door de strafrechter – zal er zeker een signaalwerking van uit gaan.[24] Voor individuele burgers kan deze weg erg belastend zijn. Ondersteuning door een ADV – of nog liever een procedure vanuit een ADV – verdient dan ook de voorkeur.

24 Een rechter kan een (on)voorwaardelijke celstraf, geldstraf of taakstraf opleggen.

4.6. Naming, shaming en faming

Achtergrond van de maatregel

Deze maatregel betreft het publiekelijk bekendmaken van de naam (*naming*) van een overtredende (*shaming*) of voorbeeldige (*faming*) organisatie, verhuurder of bemiddelaar. De bekendmaking kan via verschillende kanalen. Het College van de Rechten van de Mens publiceert bijvoorbeeld de namen van verweerders op hun site; de gemeente publiceert adressen van handhavingsbesluiten. Andere mogelijke kanalen die bij deze methode worden gebruikt zijn inspectierapporten, openbare registers of persberichten in vakbladen, tijdschriften of kranten. De bedoeling hiervan is dat branchegenoten, belangenorganisaties en (kandidaat) huurders zelf hun goedkeuring (*bij faming*) of hun afkeuring (bij *shaming*) kunnen uitspreken over bepaald gedrag en op die manier bijdragen aan het positieve imago, dan wel de reputatieschade van een organisatie of partij. Er zijn effectstudies die beschrijven dat naming en shaming een effectieve handhavingstechniek is (zie bijv. Bavorova & Hirschauer 2012; Bevan & Wilson 2013; Van Erp 2008).

Inhoud van de maatregel

Shaming: Namen van verweerders, adressen in handhavingsbesluiten en eventueel partijen waar een dwangsom is opgelegd worden openbaar gemaakt. Om deze *shaming* effectief te laten zijn kunnen deze actief onder de aandacht worden gebracht van potentiële huurders (bijvoorbeeld via belangbehartigers zoals de woonbond).

Faming: in voorlichting aan huurders wordt aangeraden om via verhuurder/bemiddelaar te huren die is aangesloten bij een brancheverenigingen is gecertificeerd/geregistreerd. Ook kunnen bemiddelaars die tijdens praktijktesten en *mystery calls* goed blijken om te gaan met discriminerende verzoeken een voorbeeldfunctie vervullen voor andere bemiddelaars.

Beoogd effect van de maatregel

Door de angst voor reputatieschade en daarmee samenhangende financiële gevolgen zullen partijen proberen te voorkomen dat hun naam in verband wordt gebracht met overtredingen zoals discriminatie. Trots en andere positieve emoties die samenhangen met *faming* kunnen een stimulans vormen voor partijen om zich goed te gedragen.

Actoren

Het College voor de Rechten van de Mens publiceert al namen van verweerders, en ziet hiervan effect uitgaan. Vaak proberen verweerders de zaak te schikken om te voorkomen dat hun naam in verband wordt gebracht met discriminatie, zelfs als ze deze mogelijk zullen winnen. De gemeente kan samenwerking met het College en andere partijen opzoeken om *shame*- en *fame*lijsten van deze partijen onder de aandacht te brengen.

Randvoorwaarden

Zeker bij *shaming* is het belangrijk dat er gegrond bewijs is dat er sprake is van discriminatie voor een partij publiekelijk daarmee in verband wordt gebracht. Van gegrond bewijs is bijvoorbeeld sprake na een uitspraak van het College van de Rechten van de Mens of van een bestuurs- of strafrechter. Mocht een partij in verband worden gebracht met discriminatie en dit blijkt later (bij door een rechter) niet bevestigd te worden dan kan de gemeente schadeplichtig gesteld worden. In samenspraak met de Autoriteit Persoonsgegevens moet zorgvuldig bekeken worden wat toegestaan is bij *naming* en *shaming*.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Onderzoek wijst uit dat *naming* en *shaming* een effectief middel kan zijn om partijen zich te laten committeren aan wet- en regelgeving en vooral preventief werkt. Op de woningmarkt is sprake van grote schaarste. Huurders zijn nu al bereid om kwalitatief slechte woningen voor een hoge prijs te huren omdat er weinig alternatieven zijn. De schaarste maakt dat het middel waarschijnlijk niet heel effectief zal zijn als instrument om te sanctioneren. Als potentiële huurders weinig keus hebben zal er altijd wel iemand te vinden zijn die bereid is te huren bij een partij die bekend is gemaakt als overtreder.

4.7. Meldcode en -plicht voor verhuurbemiddelaars

Achtergrond van de maatregel

De G4 hebben recent (december 2020) een landelijke invoering van een meldcode Discriminatie voorgesteld. Het gaat hierbij om een meldcode/meldplicht waarbij organisaties en bedrijven discriminerende verzoeken proactief moeten melden. Deze meldcode en -plicht zou moeten gelden voor sectoren waar cruciale maatschappelijke goederen en diensten worden verdeeld (arbeid, inkomen, huisvesting, onderwijs).

Inhoud van de maatregel

Actieve meldplicht voor verhuurbemiddelaars. Een dergelijke maatregel kan inhouden dat bemiddelaars die een discriminerend verzoek van een verhuurder ontvangen deze moeten melden. Waar de melding neergelegd moet worden en wat verder met de melding gedaan wordt, is in het voorstel van de G4 nog niet uitgewerkt. De regie zou moeten liggen bij de nieuw in te stellen Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme. In welke mate en op welke manier deze coördinator samenwerkt met ADV's in het registreren en behandelen van meldingen is nog niet duidelijk.

Beoogd effect van de maatregel

Een preventieve en normstellende werking. Door verantwoordelijkheid voor het melden van misstanden als discriminatie te delen wordt een aanspreekcultuur gecreëerd, waarin discriminerend gedrag wordt (h)erkend, gecorrigeerd én waarin het melden ervan een collectieve verantwoordelijkheid is. Een dergelijke maatregel kan een steun in de rug zijn van mensen die te maken krijgen met discriminatie.

Actoren

De nieuw aan te stellen Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme dient in het voorstel van de G4 de regie te voeren. Dit kan inhouden dat zij zelf een meldpunt instelt, meldingen registreert en onderzoek doet. Een andere mogelijkheid is dat deze coördinator faciliteert dat een andere partij of partijen deze taken uitvoeren.

Randvoorwaarden

De code of plicht moet duidelijk omschrijven wanneer wat gemeld moet worden, en hoe meldingen opgevolgd worden. Sommige verzoeken zullen duidelijk herkenbaar zijn als discriminatie, zoals wanneer onomfloerst gevraagd wordt een bepaalde groep uit te sluiten als huurder. Maar discriminerende verzoeken kunnen ook meer verhuld worden gedaan. Omdat discriminatie een concept is met een sterk morele lading (Den Ridder e.a. 2017) zal een bemiddelaar zeker willen zijn dat zij niet onterecht beschuldigen, terwijl zij ook voldoen aan de meldplicht.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

De effectiviteit van een absolute meldplicht lijkt gering. Naast het feit dat er nog steeds veel onduidelijkheid bestaat over wanneer er sprake is van discriminatie en er bovendien enige bewijslast moet bestaan, is de maatregel lastig te handhaven. Door inzet van *mystery calls* kan gecontroleerd worden of partijen zich aan de meldplicht houden. Dit geeft wel een indicatie in welke mate partijen op de hoogte zijn van de plicht, en ernaar handelen. Het is lastiger zicht te krijgen op het bereiken van het achterliggende doel: in welke mate draagt een meldplicht eraan bij dat discriminerende verzoeken door verhuurders verminderen? Om dat in kaart te brengen zou voor invoering van de meldplicht geïnventariseerd moeten worden in hoeverre daar nu sprake van is. Na invoering van de meldplicht kan dan periodiek worden gemeten of daarin een daling zichtbaar is. De maatregel kan wel een signaal afgeven dat discriminatie een probleem is van de samenleving en niet alleen van de gediscrimineerde zelf. Daarmee kan het een steun in de rug vormen van (potentiële) gedupeerden.

5 MAATREGELEN GERICHT OP ONDERSTEUNING KANDIDAAT-HUURDERS BIJ DISCRIMINATIE

5.1. Inleiding

Uit onderzoek blijkt dat één op de drie mensen die een huurwoning zochten, vermoedt dat hierbij gediscrimineerd is (Andriessen e.a. 2020: 83). Die vermoedens worden vaak niet omgezet in een melding. Zoals we in het voorgaande hoofdstuk zagen, kunnen meldingen aanleiding geven om verder onderzoek te doen en eventueel te handhaven. Om handhaving op meldingen meer in te kunnen zetten is het belangrijk dat de meldingsbereidheid toeneemt. Instanties als antidiscriminatievoorzieningen (ADV) kunnen kandidaat-huurders met een vermoeden van discriminatie ondersteunen in het vervolg geven aan een melding (zoals bijvoorbeeld een strafrechtelijke route).

5.2. Oorzaken van lage meldingsbereidheid

Er zijn diverse oorzaken aan te wijzen die verklaren waarom meldingsbereidheid in het algemeen laag is onder mensen die discriminatie ervaren. Deze oorzaken lijken ook relevant te zijn bij ervaren discriminatie op de woningmarkt.

Weinig bekendheid van mogelijkheden tot melden

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) toont aan dat een substantieel deel van de Nederlandse bevolking niet weet dat ze discriminatie kunnen melden bij een meldpunt of antidiscriminatievoorziening (49% is bekend met de mogelijkheid tot melden) of bij het College voor de Rechten van de Mens (41% is bekend met de mogelijkheid tot melden) (Andriessen e.a. 2020). Dat men discriminatie bij de politie kan melden is onder een groter deel van de bevolking bekend (71%). Bij de politie komen echter nauwelijks meldingen binnen die betrekking hebben op ongelijke behandeling (vooral negatieve bejegening en bedreiging en geweld), terwijl ongelijke behandeling bij de ADV's de meest voorkomende wijze van discriminatie-ervaringen is (Discriminatiecijfers 2019). Dit suggereert dat mensen met specifieke ervaringen specifieke instanties opzoeken en dat de meldingen bij de politie van discriminatie op de woningmarkt dan ook zeer beperkt zullen zijn.

Melden heeft weinig zin

Andriessen en collega's (2014) onderzochten de redenen waarom mensen geen melding maken van hun discriminatie-ervaring en splitsten deze uit naar het terrein waarop de discriminatie werd ervaren. Het terrein waaronder discriminatie-ervaringen bij het huren van een woning viel betrof 'instanties'. Tabel 5.1 geeft de redenen weer waarom mensen die discriminatie hadden meegemaakt door 'instanties' deze ervaring(en) niet hebben gemeld. Bijna de helft van de mensen met een discriminatie-ervaring die zich afspeelde in contact met instanties geeft aan dat zij niet melden omdat ze denken dat het toch geen zin heeft. Dit is nog steeds een brede antwoordcategorie waar meerdere zaken onder kunnen vallen, zoals de overtuiging dat melden niet tot vermindering van discriminatie leidt of het ontstane probleem (lastig een woning kunnen vinden) niet oplost.

In een recenter onderzoek is gevraagd naar de behoeften van mensen met een discriminatie-ervaring (Andriessen e.a. 2020). Bijna driekwart van de mensen met een discriminatie-ervaring gaf aan dat zij willen dat discriminatie ophoudt. Onder de mensen met een discriminatie-ervaring die daar melding van heeft gedaan is dit zelfs 91%. Maar iets meer dan de helft (53%) van deze 91% geeft aan dat melden aan deze behoefte heeft bijgedragen. Dat mensen aangeven dat melden geen zin heeft, kan betekenen dat zij het gevoel hebben dat een melding er niet voor zorgt dat de discriminatie ophoudt.

Een melding kan mogelijk opvolging hebben doordat een instantie helpt bij het aanspreken van een makelaar of verhuurder door wie de potentiële huurder discriminatie vermoedt. Dit kan bijvoorbeeld de vorm hebben van hoor en wederhoor via een ADV. Er wordt dan uitgezocht of er mogelijk sprake is van discriminatie en men kan proberen te komen tot bemiddeling (of juist doorverwijzing). De gediscrimineerde kan tegen dit traject op zien, maar kan ook vooraf het gevoel hebben dat een woning door deze tijd- en energie kostende actie niet noodzakelijk dichterbij komt.

Tabel 5.1: Redenen om discriminatie-ervaringen in contact met instanties niet te melden (meerdere antwoorden mogelijk), in procenten

Reden	Percentage
Melden heeft toch geen zin	46%
Ik ben er niet zeker van dat het discriminatie was	23%
Ik vond het niet belangrijk genoeg	19%
Het kost me te veel tijd en moeite om te melden	18%
Ik wist niet dat je zoiets kan melden en waar dat kan	16%
Ik heb het zelf opgelost	11%
Ik ben bang dat ik dan in de problemen kom	8%
Andere reden	10%

Bron: Andriessen e.a. (2014)

Niet weten of je bent gediscrimineerd

Een andere reden die veel wordt genoemd om niet te melden (23%) is dat mensen niet zeker weten of iets discriminatie was. Men heeft wel een vermoeden, bijvoorbeeld omdat er sprake is van veel afwijzingen, maar men kan niet hard maken dat de afwijzingen zijn vanwege een bepaald persoonskenmerk. Ook op de woningmarkt is het voor individuele huurders lastig te achterhalen of er sprake is van discriminatie. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste zal er ook bij bewust discrimineren door verhuurders en makelaars vaak sprake zijn van verhulling. Dat discriminatie bij wet verboden is, is algemeen bekend, en er zijn daarom niet veel professionals die een afwijzing zullen motiveren met een verwijzing naar een specifiek persoonskenmerk. Gezien de krapte op de woningmarkt zullen meerdere potentiële huurders voor elke woning worden afgewezen en is het dus relatief makkelijk om in de bulk van afwijzingen te verstoppen dat afwijzingen samenhangen met persoonskenmerken. Bovendien wordt aan verhuurders en makelaars vaak niet gevraagd om een afwijzing te motiveren. Een andere reden waardoor het voor (potentiële) huurders lastig is te weten of zij te maken hebben met discriminatie is dat het proces van verhuren weinig transparant is. Huurders weten vaak niet hoe de informatie die zij aanleveren wordt gewogen en op basis van welke criteria een uiteindelijke keuze wordt gemaakt. Dit maakt het lastig te weten of in die afweging oneigenlijke gronden een rol hebben gespeeld. Tot slot beschikt een individuele huurder vaak over te weinig informatie om zeker te weten dat er sprake is van discriminatie. Om te weten of je bijvoorbeeld vanwege je migratie-achtergrond bent afgewezen moet je eigenlijk ook weten hoe het anderen is vergaan die geen migratie-achtergrond hebben. Maar individuele huurders beschikken voornamelijk over hun eigen ervaringen en niet over het bredere plaatje. Dat maakt het op individueel niveau lastig te weten of er sprake is van systematische achterstelling of uitsluiting (Andriessen 2017).

5.3. Voorlichting verbeteren

Achtergrond van de maatregel

Niet alleen verhuurders en bemiddelaars weten vaak niet goed wanneer er sprake is van discriminatie, ook voor huurders zelf is dit soms lastig. Transparantie over het proces van werving en selectie op de particuliere huurwoningmarkt helpt een huurder om te weten welke regels gelden. Voorlichting over de rechten en plichten tijdens het wervings- en selectieproces (welke informatie mag in welke fase gevraagd worden door een verhuurder of een bemiddelende instantie en wat gebeurt er met deze gegevens?) en hoe je discriminatie kan herkennen kan ertoe bijdragen dat kandidaat-huurders met een vermoeden van discriminatie minder twijfelen en eerder geneigd zijn te melden. In dat kader helpt het ook als breed onder de aandacht wordt gebracht waar men laagdrempelig kan melden (zie ook paragraaf 5.4).

Inhoud van de maatregel

Het ontwikkelen van een brochure voor kandidaat-huurders met informatie specifiek gericht op het huren van een woning: welke informatie mag in welke fase gevraagd worden door een verhuurder of een bemiddelende instantie en wat gebeurt er met deze gegevens? Voor concrete maatregelen hierover verwijzen we naar hoofdstuk 3. Daarnaast is het ook van belang kandidaat--huurders te informeren over wat ze kunnen doen bij een vermoeden van discriminatie en liefst zo concreet mogelijk. Hierbij verwijzen we ook weer naar de brochure van het Belgische UNIA als voorbeeld.

Beoogd effect van de maatregel

Kandidaat-huurders meer inzicht geven in hoe de woningmarkt zou moeten functioneren, welke rechten en plichten zij en andere spelers hebben en hoe ze mogelijke misstanden als discriminatie kunnen herkennen. Die informatiebasis zou een deel van de onzekerheid van kandidaat-huurders met een vermoeden van discriminatie weg moeten nemen en zo de bereidheid vergroten om melding te maken.

Actoren

De rijksoverheid zou een rol kunnen spelen in het (laten) ontwikkelen van een dergelijke brochure en deze actief te verspreiden. Het gaat er hierbij om dat huurders – en ook verhuurders en verhuurbemiddelaars – hun rechten en plichten kennen én dat ze geactiveerd worden om hun rechten te halen en hun plichten na te komen (zie voor een uitgebreidere bespreking paragraaf 3.2).

Randvoorwaarden

Maak de brochure goed toegankelijk voor een zo breed mogelijk publiek: in begrijpelijke taal. Het kan ook zinvol zijn de informatie in meerdere talen aan te bieden.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

De maatregel zal discriminatie an sich niet verminderen, maar draagt wel bij aan het beter herkennen van situaties waarin sprake kan zijn van discriminatie. Dat en een betere bekendheid van waar men discriminatie laagdrempelig kan melden kan bijdragen aan het vergroten van de meldingsbereidheid.

5.4. Inzet van praktijktests om meldingsbereidheid te stimuleren

Achtergrond van de maatregel

Zoals eerder vermeld zijn huurders er niet altijd zeker van dat zij te maken hebben met discriminatie. Hun vermoedens kunnen echter wel versterkt

worden doordat zij te weten komen dat er sprake is van discriminatie op de woningmarkt. Zeker wanneer dit feitelijk is vastgesteld. Zo nam het aantal meldingen van discriminatie bij verhuur van woningen spectaculair toe in Gent nadat daar via herhaalde praktijktests geconstateerd was dat er sprake is van feitelijke discriminatie op de woningmarkt en hier bekendheid aan is gegeven. Ook in Nederland zien we een dergelijk fenomeen: de ervaren discriminatie bij het zoeken naar een huurwoning is in 2018 fors hoger dan in 2013 (Andriessen e.a. 2020). Mogelijk heeft dit te maken met het onderzoek dat De Groene Amsterdammer in 2018 uitvoerde waaruit bleek dat woningzoekenden met een Nederlands klinkende naam aanzienlijk vaker een uitnodiging krijgen dan woningzoekenden met een Marokkaanse achternaam, en dat verhuurmakelaars veelal meegaan in discriminerende verzoeken (Elibol & Tielbeke 2018).

Inhoud van de maatregel

Praktijktests en *mystery calls* kunnen periodiek worden ingezet. Het hoofddoel hiervan kan zijn te monitoren in welke mate er sprake is van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt (monitoring) of in welke mate ingezette maatregelen effectief zijn (evalueren). Als bijvangst blijkt dat bekendheid geven aan de resultaten mensen sensitiever kan maken voor mogelijke discriminatie, en daarmee herkenning van discriminatoire situaties vergroot (Andriessen 2017). Betere herkenning kan een factor vormen in een grotere meldingsbereidheid.

Beoogd effect van de maatregel

Meldingsbereidheid vergroten doordat bevindingen uit praktijktest zorgen voor een betere herkenning van discriminatie door kandidaat-huurders op de particuliere huurwoningmarkt.

Onderzoek laat zien dat 55% van de mensen met een discriminatie-ervaring er behoefte aan heeft dat duidelijk wordt gemaakt dat mensen last hebben van discriminatie (Andriessen e.a. 2020). Van degenen die discriminatie melden is dit vaak ook een reden om hun verhaal te delen. Ze willen hiermee laten zien dat discriminatie impact heeft op het leven van mensen. Door daar bekendheid aan te geven hopen zij een bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen dat andere mensen ook slachtoffer worden (bijvoorbeeld door bewustwording). Voor melders hoeven meldingen dus niet altijd tot 'straf' te leiden, maar is het ook voldoende als discriminatie als fenomeen door hun melding zichtbaarder wordt en daardoor beter bestreden kan worden.

Actoren

De gemeente kan periodiek subsidie verlenen voor het laten doen van praktijktests en/of *mystery calls*. Zie ook paragraaf 4.2.

Randvoorwaarden

Het onderzoek waarbij praktijktests en *mysterycalls* worden gebruikt moet zorgvuldig en methodologisch correct worden opgezet en uitgevoerd, zodat de resultaten valide zijn.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Het breed onder de aandacht brengen van resultaten van praktijktests kan helpen in de bewustwording dat discriminatie op de woningmarkt een rol speelt. Dat kan leiden tot meer herkenning en/of een toename van meldingen van discriminatie, omdat discriminatie eerder als een van de mogelijke verklaringen wordt overwogen voor een negatief resultaat (afwijzing). Er spelen echter meer factoren een rol bij de meldingsbereidheid naast herkenning van een situatie als mogelijk discriminatie, zoals weten waar je kan melden, vertrouwen hebben in die organisatie, tijd nemen om te melden, etc. Als aan die voorwaarden niet wordt voldaan zal het effect van deze maatregel alleen beperkt zijn.

5.5. Melden nog laagdrempeliger maken

Achtergrond van de maatregel

Mensen weten vaak niet waar ze met hun vermoeden van discriminatie naartoe kunnen. Hier meer bekendheid aan geven is daarom een belangrijke stap in het vergroten van de meldingsbereidheid. Dit kan via diverse kanalen. Hierboven noemden we al het informatiemateriaal voor huurders waarin ook opgenomen moet worden waar men terecht kan bij (vermoede) misstanden. Voor het melden van discriminatie zijn dat bijvoorbeeld de antidiscriminatievoorzieningen en het College voor de Rechten van de Mens. Uit onderzoek blijkt echter dat mensen eerder geneigd zijn om een melding te doen bij de instantie, organisatie of het maatschappelijk domein waarop de discriminatie plaatsvond en minder bij een instantie die zich op alle vormen van discriminatie richt (Andriessen e.a. 2020). Zo melden mensen discriminatie op de werkvloer bijvoorbeeld eerder bij een leidinggevende dan bij een ADV.

Dat betekent dat het aanbeveling verdient om naast de hiervoor genoemde kanalen ook een meldpunt te installeren bij een loket of dienst waar huurders ook voor andere zaken omtrent huren terecht kunnen. In Utrecht kan zo'n meldpunt bijvoorbeeld worden ondergebracht bij Huurteam Utrecht. Huurteam Utrecht staat in opdracht van de gemeente Utrecht huurders bij op de particuliere huurmarkt als er (mogelijke) misstanden zijn met betrekking tot de huurprijs, servicekosten, onderhoud, en/of contractuele bepalingen. Op de site van het huurteam zou een digitale meldknop voor discriminatie ingericht kunnen worden. Meldingen die hier worden gedaan kunnen doorgeleid worden naar Art1Midden-Nederland, zodat er centrale bundeling van meldingen plaatsvind. Ook op de site van de Woonbond zou zo'n meldknop met doorgeleiding naar een centraal landelijk meldpunt ingericht kunnen worden.

Inhoud van de maatregel

Op diverse goed vindbare plekken meldknoppen instellen die doorleiden naar een centraal punt. Logisch lijkt om meldingen van Utrechtse huurders door te leiden naar Art1 Midden-Nederland, en om meldknoppen op landelijke sites als die van de Woonbond door te laten leiden naar een landelijk meldpunt.

Ook brancheverenigingen kunnen mensen met vermoedens van discriminatie ondersteunen in het doen van een melding, door een meldpunt in te stellen. Een aantal brancheverenigingen hebben dit al. NVM heeft bijvoorbeeld een meldpunt voor niet-integer handelen waar ook discriminatie gemeld kan worden. Een branchevereniging behoort dan onderzoek in te stellen naar dit vermoeden en bij geconstateerde misstanden een uitspraak laten doen via de tuchtrechter. Tot op heden wordt er bij deze meldpunten nauwelijks discriminerend gedrag gemeld, zo werd ons tijdens de interviews verteld.

Beoogd effect van de maatregel

Melden laagdrempeliger maken en daarmee de meldingsbereidheid vergroten. Door diverse goedvindbare meldknoppen door te leiden naar een centraal meldpunt, worden meldingen centraal gebundeld en wordt het beter mogelijk om op basis van de meldingen inzicht te krijgen in hoe het probleem er uitziet.

Actoren

Samenwerking tussen verschillende partijen die meldknoppen op hun websites plaatsen die meldingen doorleiden naar antidiscriminatievoorzieningen. Deze kunnen de meldingen verwerken in hun registratiesysteem, zodat er dossiers kunnen worden opgebouwd. Bij voldoende meldingen van discriminatie van een bepaalde verhuurder of verhuurbemiddelaar kan vanuit een ADV actie worden ondernomen (bijvoorbeeld de meldingen doorzetten als klacht bij het College voor de Rechten van de Mens, of aangifte doen van een bepaalde verhuurder).

Randvoorwaarden

Subsidieverlening om meldknoppen te (laten) installeren.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Verwacht wordt dat als er meer goedvindbare meldpunten zijn dit de meldingsbereidheid ten goede zal komen. Er spelen, zoals eerder genoemd, verschillende factoren een rol bij de meldingsbereidheid. Naar verwachting zal de maatregel vooral effect hebben in combinatie met verbeteren van voorlichting voor (kandidaat-)huurders.

5.6. Betere ondersteuning bij bewijslast

Achtergrond van de maatregel

Zoals we beschreven in hoofdstuk 2 is het niet altijd makkelijk om de bewijslast rond (een vermoeden van) discriminatie rond te krijgen. Bovendien bestaat er veel onduidelijkheid over waar bewijslast precies aan moet voldoen, onder andere omdat deze 'eisen' ook verschillen tussen instanties. De behandeling van een klacht bij het College voor de Rechten van de Mens vraagt een andere onderbouwing dan bij een strafrechtelijke zaak. Welke route men volgt is uiteindelijk een keuze van de gedupeerde, die zich daarin wel kan laten adviseren door een ADV.

Bij een vermoeden van discriminatie kan een kandidaat-huurder zelf een praktijktest uitvoeren door verschillende reacties (van verschillende personen) te sturen naar de verhuurder of bemiddelaar waartussen het kenmerk waarop de persoon vermoedt gediscrimineerd te zijn varieert. Antidiscriminatievoorzieningen kunnen een rol spelen door informatie te verstrekken over hoe een huurder zo'n praktijktest zou kunnen aanpakken. In België is op basis van een dergelijke praktijktests door een potentiële huurder een uitspraak gedaan door een rechter dat er sprake was van directe discriminatie.

Inhoud van de maatregel

Antidiscriminatievoorzieningen ondersteunen kandidaat-huurders met informatie over manieren waarop kandidaat-huurders hun vermoedens van discriminatie kunnen onderbouwen. Informatie hoe mensen zelf via praktijktests informatie kunnen verzamelen kan daar deel van uit maken.

Beoogd effect van de maatregel

De maatregel moet bijdragen aan het vergemakkelijken van het opvolgen van meldingen. Kandidaat-huurders die vermoeden dat zij te maken hebben gehad met discriminatie krijgen zo meer grond onder de voeten om hier in de vorm van een melding iets mee te doen. Antidiscriminatievoorzieningen kunnen kansrijke meldingen, indien de klager dat wenst, doorleiden naar de politie of het College voor de Rechten van de Mens (zie ook paragraaf 2.6, 4.5 en 4.6).

Actoren

Antidiscriminatievoorzieningen ondersteunen kandidaat-huurders die vermoeden dat er discriminatie heeft plaatsgevonden bij een juiste onderbouwing van dat gevoel. Informatie over hoe op een goede manier een praktijktest te doen kan hiervan deel uit maken.

Randvoorwaarden

De informatie moet toegankelijk zijn voor een brede groep kandidaat-huurders.

Verwachte effectiviteit van de maatregel

Het effect van de maatregel is afhankelijk van de inzet van kandidaat-huurders om hun vermoeden te onderbouwen. Zij zullen dat uiteindelijk zelf moeten doen, met hulp en ondersteuning van ADV's. De verwachting is dat een kleine groep huurders bereid is hier tijd en moeite in te steken, ook omdat het psychologisch zwaar is om te constateren dat je vanwege bepaalde kenmerken ongelijke kansen hebt. Bovendien zal de woning waarbij de kandidaat-huurder vermoedt gediscrimineerd te zijn, meestal al zijn vergeven aan een ander. Daarnaast dragen individuele meldingen bij aan dossieropbouw bij de ADV's (zie ook paragraaf 5.5).

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1. Inleiding

In de voorgaande drie hoofdstukken hebben we mogelijke maatregelen beschreven om discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt te voorkómen en te bestrijden. De maatregelen werden in die hoofdstukken gepresenteerd als redelijk losstaande onderdelen. Voor een effectieve aanpak van discriminatie moeten de maatregelen echter in samenhang worden ingezet. In dit hoofdstuk schetsen we daarom eerst kort enkele elementen van de context waarbinnen de maatregelen plaatsvinden en formuleren we vervolgens een aantal uitgangspunten waaraan beleid zou moeten voldoen. Maatregelen worden immers niet ingezet in een vacuüm. Vervolgens presenteren we een combinatie van maatregelen die de basis kunnen vormen voor een effectieve aanpak en geven we concrete aanbevelingen.

6.2. Tegen de achtergrond van de Nederlandse woningmarkt

Bestrijding van discriminatie op de woningmarkt speelt zich af tegen de achtergrond van een aantal belangrijke kenmerken van die markt.

- Ten eerste is sprake van grote krapte op de woningmarkt die maakt dat er een disbalans is in de machtpositie tussen (kandidaat-)huurders en verhuurders. Hierdoor is veel ruimte voor onwelwillende verhuurders om regelgeving te ontwijken en mensen die op zoek zijn naar een woning zullen niet snel geneigd zijn misstanden aan te kaarten.
- Ten tweede is slechts een klein deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars georganiseerd in brancheorganisaties. Dit betekent dat met de huidige organisatiegraad deze partijen lastig te bereiken zijn.
- Ten derde is er sprake van grote variëteit en weinig transparantie in de manier waarop het wervings- en selectieproces bij verhuur nu wordt vormgegeven. Hierdoor is er enerzijds veel potentiële ruimte voor discriminatie en om discriminatie te verhullen, en anderzijds kan het leiden tot veel ruimte voor twijfel en onzekerheid omtrent de redenen van afwijzingen voor een woning (is er sprake van discriminatie of niet?).
- Ten vierde constateren we dat er sprake is van diverse wet- en regelgeving die in de ogen van betrokken partijen met elkaar lijkt te schuren. Zo kan de wet- en regelgeving rondom bestrijden van witwassen en andere vormen van criminaliteit risicomijding en de geneigdheid tot discriminatie juist vergroten door de dreiging van sancties als onvoldoende is voldaan aan de zorgplicht die verhuurders hebben. Vooral als het gaat om het gebruik van de woning voor criminele activiteiten (bijvoorbeeld witwassen, hennepteelt of illegale prostitutie) wordt door de overheid veel nadruk gelegd op die zorgplicht. De privacywetgeving, waarbij de richtlijn is dat niet meer informatie wordt vergaard dan noodzakelijk, lijkt onvoldoende te worden gevolgd bij de selectie van huurders.
- Ten vijfde lijkt het erop dat het verhuren van een woning door particulieren niet altijd ervaren wordt als een vorm van ondernemen waar – net als bij andere ondernemingen – regels aan gesteld kunnen worden. Uit gesprekken met de geraadpleegde experts blijkt dat voor deze verhuurders het eigendomsrecht sterk wordt gevoeld en zij niet beperkt willen worden in de keuze van een huurder. Daarbij komt dat bij veel spelers op de particuliere huurwoningmarkt onduidelijkheid bestaat over wanneer sprake is van discriminatie. Discriminatie wordt vaak geassocieerd met het bewust

en willens en wetens uitsluiten van mensen. Onderscheid maken op basis van beschermde kenmerken, bijvoorbeeld bij het inschatten van risico's bij verhuur, voelt voor sommigen als een legitiem onderscheid.

- Bij een complex en relatief makkelijk te verhullen verschijnsel als discriminatie is bewijslast lastig. Bij de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt is het voorkómen van discriminerend gedrag daarom het meest effectief.

6.3. Uitgangspunten voor een effectieve aanpak

Voor de concrete aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt is het belangrijk rekening te houden met een aantal belangrijke kenmerken van die markt die we hierboven hebben gesignaleerd. Een effectieve aanpak moet idealiter rekening houden met deze kenmerken. We hebben daarom een aantal uitgangspunten geformuleerd die ertoe moeten leiden dat maatregelen effectiever kunnen zijn in het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Uitgangspunt 1: maatregelen branchebreed inzetten
Slechts een gering deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars is aangesloten bij een brancheverenigingen. Naar schatting is circa 20-30% van de verhuurmakelaars aangesloten bij een brancheverenigingen (NVM, VBO en Vastgoedpro). Vooral van de kleinere particuliere verhuurders zijn geen precieze cijfers bekend: naar schatting is circa 15-20% aangesloten bij Vastgoed Belang. De organisatiegraad van de grotere professionele verhuurders ligt veel hoger (aparte stichting van Vastgoed Belang en IVBN). Vanwege deze lage organisatiegraad hebben maatregelen die zich alleen richten op de brancheorganisaties onvoldoende bereik. Het is daarom aan te bevelen maatregelen zoveel mogelijk branchebreed in te zetten. Het is weliswaar buitengewoon belangrijk de brancheorganisaties actief te betrekken in de aanpak van discriminatie, maar maatregelen zouden zowel gericht moeten zijn op partijen aangesloten bij een brancheverenigingen, als op partijen die dat (nog) niet zijn.

Uitgangspunt 2: maatregelen ketenbreed inzetten
Discriminatie kan op verschillende momenten in het wervings- en selectieproces bij verhuur aan de orde zijn en verschillende partijen kunnen hierin een rol spelen. Bij het beschrijven van de verschillende stappen in het verhuurproces hebben we laten zien dat verhuurbemiddelaars kunnen meegaan in discriminerende verzoeken van (fictieve) verhuurders en dat verhuurders zelf kunnen discrimineren bij de uiteindelijke keuze van huurders. Het is aan te bevelen om maatregelen in te zetten die zich richten op alle partijen binnen de keten, zodat elke partij vanuit zijn eigen rol bewust een bijdrage kan leveren aan het verminderen van discriminatie. Maatregelen die zich alleen richten op bemiddelaars, of alleen op verhuurders zullen bijvoorbeeld minder effectief zijn omdat er dan mogelijkheden zijn om het probleem te 'verschuiven'.

Uitgangspunt 3: maatregelen proportioneel inzetten
Een aantal van de maatregelen grijpt diep in op de vrijheid die verhuurders en bemiddelaars nu hebben – en ook belangrijk vinden – om het proces van woningverhuur op hun eigen manier vorm te geven en in te vullen. Die vrijheid kan worden ingeperkt als daar goede redenen voor zijn: als het algemeen belang ermee wordt gediend en als de maatregelen proportioneel zijn. Met proportionaliteit bedoelen we dat de lasten die ondernemers van de maatregelen ondervinden (bijvoorbeeld in kosten en administratie) opwegen tegen het algemeen belang en dat de sector er als geheel professioneler door functioneert (bijvoorbeeld doordat de sector transparanter functioneert en meer in lijn is met richtlijnen uit de AVG). Verhuurders en verhuurbemiddelaars zijn in principe ondernemers die geld verdienen aan de verhuur van woningen en daarbij, net als andere ondernemers, gehouden zijn aan geldende wet- en regelgeving.

Door maatregelen proportioneel in te zetten zal dit ook de ervaren legitimiteit van de maatregelen ten goede komen. Wanneer nieuwe maatregelen worden ingezet moet er een breed gedragen gevoel zijn dat deze 'terecht' zijn, d.w.z. dat het functioneren van de branche zelf er op vooruitgaat en/of dat het de 'rotte appels' treft. De ervaren legitimiteit zal minder zijn wanneer het gevoel leeft

dat regelgeving onduidelijk of tegenstrijdig is en dat mensen gestraft worden voor het niet naleven van regels waar ze niet voldoende van op de hoogte waren, die ze onvoldoende begrepen of voor onbedoelde gevolgen van hun keuzes.

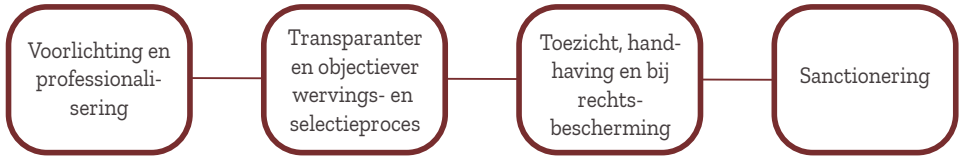
Als sancties duidelijk gericht zijn op degenen die ondanks voorlichting en waarschuwingen alsnog willens en wetens over de schreef gaan, geeft dat aan de goedwillenden het signaal af dat hun goede gedrag ook iets oplevert. Dit maakt ook dat wet- en regelgeving geen lege huls moet zijn: als er regels opgelegd worden moet er ook toezicht en handhaving geregeld worden.

Uitgangpunt 4: Maatregelen met oog voor verschillende belangen
Op de particuliere huurwoningmarkt bevinden zich huurders, verhuurders en verhuurbemiddelaars die elk hun eigen belangen hebben. Voor huurders is het belangrijk dat zij toegang hebben tot kwalitatief goede en betaalbare woningen en dat zij mogelijkheden hebben tot rechtsbescherming als (zij het vermoeden hebben dat) het hieraan schort. Het gaat hierbij om het verwezenlijken van het recht op huisvesting (inclusief non-discriminatiebeginsel, participatie en recht op autonomie en zelfbeschikking) en de toegang tot het recht. Hier liggen belangrijke taken voor de overheid. Juist door de krapte op de woningmarkt, verkeren kandidaat-huurders in een zwakke positie. Voor de verhuurders en verhuurmakelaars is het belangrijk dat zij geld kunnen verdienen aan de verhuur van woningen. Vooral bij de verhuurders is sprake van een enorme diversiteit, waardoor het niet altijd redelijk is om maatregelen aan alle verhuurders op te leggen. Voor een deel gaat het om grote institutionele beleggers die duizenden woningen in bezit hebben en voor een deel gaat om kleine particuliere beleggers die hun woning(en) verhuren als (extra) inkomstenbron. Bij de invoering van sommige maatregelen moet rekening worden gehouden met deze verschillen.

6.4. Integraal inzetten van maatregelen

Geen enkele maatregel die we hebben besproken is het 'ei van Columbus' en kan het probleem van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt oplossen. Vrijwel alle geraadpleegde experts benadrukten de complexiteit van het vraagstuk en dat het niet los kan worden gezien van de voortdurende krapte op de woningmarkt en van de misstanden door malafide verhuurders en verhuurbemiddelaars. Om deze complexiteit te adresseren is het verstandig diverse maatregelen als radertjes in elkaar te schuiven, rekening houdend met de uitgangspunten die we in de vorige paragraaf hebben beschreven. Aan de voorkant lijkt de meeste winst te halen bij meer professionalisering van de verhuurders en verhuurbemiddelaars in het wervings- en selectieproces. Dit kan helpen om onbedoelde en risicomijdende discriminatie te verminderen en zal waarschijnlijk ook een algemene bijdrage kunnen leveren om misstanden op de particuliere woningmarkt tegen te gaan. Tegelijkertijd zal aan de achterkant een stok achter de deur moeten staan voor een kleine groep verhuurders en verhuurbemiddelaars die consequent discrimineert en zich mogelijk ook op andere wijze onttrekt aan Goed verhuurderschap. Daarnaast is het belangrijk kandidaat-huurders te ondersteunen bij hun vermoedens van discriminatie. Aldus kan een keten gevormd worden met verschillende schakels. Figuur 3 geeft schematisch weer waar de schakels in beginsel op gericht zijn. De verschillende schakels hebben elk een ander doel en vooral in combinatie hun meerwaarde. De integrale inzet van maatregelen is hierbij essentieel.

Figuur 3: Schematische weergave van het in elkaar grijpen van verschillende schakels



Voorlichting en professionalisering

Bij voorlichting en professionalisering is het doel om het gehele wervings- en selectieproces bij verhuur van woningen – zowel formeel als informeel – vorm te geven op een manier die voor iedereen duidelijk maakt dat discriminatie geen onderdeel kan en mag zijn van het gehanteerde 'verdienmodel'. Voorlichting en professionalisering moet toegespitst zijn op huurders, verhuurders en verhuurbemiddelaars. De overheid zal om te beginnen meer duidelijkheid moeten scheppen over welke informatie in welke fase worden gevraagd en gebruikt en wanneer daarbij sprake is van discriminatie. Het is belangrijk dat – vooral voor de verhuurders en de verhuurbemiddelaars – de overheid in samenhang ook aandacht besteedt aan ander beleid dat invloed lijkt te hebben op mogelijk discriminerend gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars. Hierbij gaat het in ieder geval om de grondige screening van kandidaat-huurders die door de overheid wordt gevraagd om alert te zijn op criminele activiteiten door huurders (zoals witwassen, hennepteelt of illegale prostitutie). Verder hebben verhuurders (en verhuurbemiddelaars) te maken met privacywetgeving, waarbij de richtlijn is dat niet meer informatie wordt vergaard dan noodzakelijk is. Het zou verhuurders en verhuurbemiddelaars helpen als de overheid handvatten biedt op welke manier de verschillende wet- en regelgeving in elkaar grijpt en hoe hieraan kan worden voldaan.

Aanvullend op de voorlichting vanuit de overheid kunnen brancheorganisaties een rol spelen bij de verdere professionalisering van hun leden met het thema discriminatie op de woningmarkt. Uit ons onderzoek blijkt dat de brancheorganisaties verschillen hoe ze dit thema op de kaart zetten. Het zou goed zijn als expliciet in gedragscodes wordt opgenomen dat leden niet discrimineren en/of niet meewerken aan discriminerende verzoeken. Het zou nog beter zijn als de verschillende brancheorganisaties dit uitwerken in (bij voorkeur gezamenlijk) antidiscriminatiebeleid, zodat de gedragscode geen dode letter blijft. Leden kunnen op basis hiervan dit zelf verder ontwikkelen voor hun eigen bedrijf: zij zijn er dan bewust mee bezig en is de kans groter dat er ook echt iets mee wordt gedaan (al is het maar in bewustwording). Bovendien geef je hiermee ondernemers de vrijheid om zaken op hun eigen manier te regelen. Bij deze maatregel is het belangrijk het uitgangspunt mee te nemen dat bij de invoering van maatregelen rekening moet worden gehouden met de diversiteit tussen de verhuurders. Van grotere professionele verhuurders kan en mag meer verwacht worden dan van kleine particuliere verhuurders. Zo kan van de grotere verhuurders gevraagd worden beleid te hebben om discriminatie te voorkomen en daar transparant over te zijn. Het ligt minder voor de hand om aan kleine particuliere verhuurders te vragen antidiscriminatiebeleid op papier te zetten.

Transparanter en objectiever wervings- en selectieproces

De tweede schakel gaat over maatregelen die ertoe moeten leiden dat partijen op de particuliere huurwoningmarkt niet alleen op de hoogte zijn van wat mag en kan, maar dit ook daadwerkelijk toepassen in de praktijk. Hier kan enige mate van afdwingbaarheid een rol spelen om de effectiviteit te vergroten. In de lichtste vorm gaat het hier om openheid door verhuurders en verhuurbemiddelaars over het proces zelf. Zoals al eerder benoemd: het is te vaak onduidelijk welke informatie in welke fase wordt gebruikt. Daarbij gaat het niet alleen om de informatie die kandidaat-huurders zelf aanleveren, maar ook om gegevens uit andere bronnen, zoals externe screeningstools en het natrekken via sociale media. Veelal is het niet duidelijk hoe deze informatie wordt gebruikt in het selectieproces en wat er daarna met de gegevens gebeurt. Meer transparantie in het wervings- en selectieproces biedt minder ruimte om – bewust of onbewust – te discrimineren, mits dit proces zoveel mogelijk objectief selecteren beoogt. Meer transparantie kan ook duidelijk maken waar het proces mogelijk niet objectief is. Voor toetsing op mogelijk discriminerende effecten van het wervings- en selectieproces kunnen de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens worden ingeschakeld. Met een transparanter en objectiever wervings- en selectieproces is ook achteraf duidelijker waar het proces eventueel niet is gevolgd door

verhuurders of verhuurbemiddelaars als er vermoedens van discriminatie bestaan. Elke professionele verhuurder en verhuurbemiddelaar zou hiermee dus elke kandidaat-huurder dezelfde stappen moeten laten doorlopen en openheid geven over het proces. In een zwaardere vorm kan aan verhuurders en verhuurbemiddelaars binnen de hele branche gevraagd worden hun processen te standaardiseren. Dan geldt er dus één standaardmodel dat partijen dienen te volgen (waarbij uiteraard enige ruimte dient te bestaan om in te kunnen spelen op concrete situaties met een beroep op de professionele waarden).

Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

De derde schakel is er op gericht of in de praktijk ook gehandeld wordt zoals bedoeld: worden de regels gevolgd? Er zijn verschillende partijen die een rol spelen in deze schakel. Afhankelijk van de maatregel kan dit de lokale of rijksoverheid zijn of een organisatie die belangen van partijen behartigt (zoals een antidiscriminatievoorziening of een brancheorganisatie). Wanneer misstanden of tekortkomingen worden geconstateerd, kan in eerste instantie worden teruggegrepen naar de eerder genoemde schakels: zijn de regels helder en duidelijk voor de partij die mogelijk discrimineert of is er meer ondersteuning nodig om te doen wat men zou moeten doen? Kandidaat-huurders die zelf te maken krijgen met misstanden kunnen hier echter ook een rol spelen door deze te melden. Zij zijn immers ook 'toezichthouder'.

Binnen deze schakel liggen maatregelen voor de hand waarmee gecontroleerd kan worden of verhuurders en verhuurbemiddelaars zich houden aan de maatregelen uit de eerste twee schakels. Dan gaat het dus om meer dwingende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een bemiddelingsvergunning en een verhuur(-ders)vergunning. Met een vergunningsplicht voor verhuurbemiddelaars (al dan niet gekoppeld aan verplicht lidmaatschap van een brancheorganisatie) kunnen eisen worden gesteld aan vooropleiding, permanente bijscholing en het naleven van gedragscodes. Brancheorganisaties en de registers voor makelaars beschikken over onafhankelijk tuchtrecht, zodat makelaars die herhaaldelijk regels overtreden gesanctioneerd kunnen worden. Een vergunningsplicht voor verhuurbemiddelaars kan gecombineerd worden met een verhuur(-ders)vergunning. Het voordeel van deze combinatie is dat beide maatregelen elkaar waarschijnlijk versterken omdat daarmee zowel de verhuurder als de verhuurbemiddelaar worden aangesproken en 'verschuiven' van discriminatie minder goed mogelijk wordt. Hoewel verhuur(ders)vergunningen inmiddels in verschillende gemeenten worden ingezet, is het onduidelijk of er voldoende wettelijke basis is om discriminatie onder te brengen in een verhuur(ders)vergunning. Dit vraagt aanvullend onderzoek.

Handhaving kan ook volgen op meldingen van discriminatie door kandidaat-huurders of proactief door een partij die dit soort misstanden actief opspoort (bijvoorbeeld een antidiscriminatievoorziening). Een dergelijke partij kan ook huurders bijstaan die vermoeden dat er sprake is geweest van discriminatie. Het is dus belangrijk dat het melden van discriminatie bij het zoeken naar een woning laagdrempeliger wordt gemaakt (bijvoorbeeld door het inrichten van meerdere meldknoppen die doorleiden naar een centraal punt) en dat huurders praktisch en juridisch worden ondersteund bij de bewijslast van hun vermoeden. De bewijslast bij discriminatie ligt lastig: meestal wordt niet expliciet gezegd dat iemand de woning niet krijgt vanwege een bepaald persoonskenmerk. Een transparanter en objectiever wervings- en selectieproces zal het makkelijker maken aan te tonen waar het proces eventueel niet is gevolgd door verhuurders of verhuurbemiddelaars indien er vermoedens van discriminatie bestaan en deze vermoedens worden voorgelegd aan een onafhankelijke instantie. Het gebruik van individuele praktijktesten door kandidaat-huurders of algemene praktijktesten door ADV's kunnen de bewijslast versterken.

Sanctionering

De laatste schakel is de ultieme stok achter de deur. Deze is bedoeld voor partijen die ondanks voorlichting, ondersteuning en waarschuwingen zich in de praktijk niet hebben verbeterd. Opvolging van meldingen en gegrond

overgaan tot sanctionering geeft het signaal af dat waarde wordt gehecht aan naleving van de regelgeving. Sanctionering kan plaatsvinden via tuchtrecht (zelfregulering via de brancheorganisaties), bestuursrecht (bijvoorbeeld via het opleggen van dwangsommen) of strafrecht. Het strafrecht lijkt hierbij de minst effectieve stok, omdat het vaak moeilijk is een complex en relatief makkelijk te verhullen verschijnsel als discriminatie onomstotelijk te bewijzen. Een ADV kan ondersteunen bij het verstevigen van de bewijslast, maar het blijft lastig. Deze route lijkt alleen haalbaar en wenselijk voor sanctionering bij door-en-door rotte appels.

Een alternatieve route betreft een klacht via het College voor de Rechten van de Mens. ADV's kunnen ook hier wellicht een rol spelen, door bijvoorbeeld meldingen te bundelen en/of zelf aanwijzingen te verzamelen via bijvoorbeeld het doen van praktijktests. De uitspraken van het College voor de Rechten van de Mens zijn niet bindend. Een procedure kan echter ook bijdragen aan een andere oplossing. Vaak proberen verweerders de zaak te schikken om te voorkomen dat hun naam in verband wordt gebracht met discriminatie, zelfs als ze deze mogelijk zullen winnen. In beide gevallen kan deze alternatieve route een effectief sanctiemiddel zijn.

6.5. Samenhangend systeem van maatregelen met aanbevelingen

In de vorige paragraaf hebben we een keten beschreven van verschillende schakels die elk een ander doel hebben en vooral in combinatie ingezet moet worden om effectief discriminatie op de particuliere woningmarkt te voorkomen en te bestrijden. In deze paragraaf maken we de vertaling naar een samenhangend systeem van maatregelen en koppelen hieraan concrete aanbevelingen om daar te komen. Figuur 4 vat het samenhangend systeem van maatregelen schematisch samen.

Kernmaatregelen

Essentieel in de aanpak is een transparanter en objectiever wervings- en selectieproces (incl. motiveringsplicht), verplicht antidiscriminatiebeleid en laagdrempelige toegang tot meldpunten wanneer misstanden worden vermoed. Om dit te bereiken pleiten we voor het invoeren van een (lokale) verhuur- en/of verhuurdersvergunning én een (landelijke) bemiddelingsvergunning. Het belangrijkste beoogde effect is verdere professionalisering te stimuleren en toezicht op het wervings- en selectieproces te vergroten. Deze maatregelen richten zich op de twee belangrijkste spelers, namelijk de verhuurders en de verhuurbemiddelaars. Door deze kernmaatregelen in samenhang in te zetten, versterken ze elkaar en wordt verschuiving van discriminerende praktijken tussen beide partijen lastiger. Wanneer deze vergunningen worden ingevoerd, dienen heldere criteria te worden geformuleerd waaraan moet worden voldaan. Deze kunnen zich breder richten dan discriminatiebestrijding. Om discriminatie te voorkomen moet in de verhuur(ders)vergunning in elk geval opgenomen worden dat er sprake moet zijn van transparantie van het proces van woningtoewijzing. Ook kan toegevoegd worden dat men gebruik dient te maken van een gestandaardiseerd model voor selectie. In dat model is objectief selecteren een onderdeel en is helder welke informatie van huurders in welke fase van het proces wordt gevraagd. Tot slot is een effectief middel om discriminatie te voorkomen dat men de keuze voor een huurder desgevraagd moet kunnen verantwoorden. Een motiveringsplicht kan daarom ook worden opgenomen als criterium in de vergunning. Meer in het algemeen kunnen via een vergunning de verhuurders worden aangesproken als ondernemers en zo eenduidiger worden gecommuniceerd dat zij weliswaar geld kunnen verdienen met de verhuur van een woning, maar dat zij zich daarbij dienen te houden aan bepaalde wet- en regelgeving.

Aanbevelingen:

- Start vanuit de gemeente een pilot met een verhuurdersvergunning om in de praktijk te verkennen of discriminatiebestrijding hier een onderdeel van kan zijn. Verken of de verhuurdersvergunning eventueel gekoppeld kan worden aan een verhuurvergunning. Formuleer criteria waaraan moet worden voldaan om te mogen verhuren en maak een transparante, objectieve selectiemethode onderdeel hiervan.

- Pleit als gemeente(n) voor het invoeren van een landelijke bemiddelingsvergun-ning met daaraan gekoppeld een registratieplicht zodat bij constatering van discriminerend gedrag gebruik kan worden gemaakt van tuchtrecht. Stimuleer lidmaatschap van een branchevereniging om professionalisering te bevorderen. In de bemiddelingsvergunning is het belangrijk de verplichting op te nemen dat leden antidiscriminatiebeleid hebben of zich committeren aan een gedragscode van de branche waarin antidiscriminatiebeleid is opgenomen. Een motiveringsplicht past hier ook bij.

Voorwaardelijke maatregelen

Voor een effectieve werking van de kernmaatregelen is het cruciaal dat er sprake is van betere voorlichting, o.a. via brochures en het versterken van professionalisering, o.a. via training en opleiding. Zoals eerder gesteld is het belangrijk dat de overheid hierbij ook aandacht besteedt aan ander beleid dat invloed lijkt te hebben op mogelijk discriminerend gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars.

Aanbevelingen:

- Bevorder de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal voor huurders en verhuurders waarin op toegankelijke wijze rechten en plichten van alle partijen worden beschreven en waarin samenhang wordt gebracht in de vereisten vanuit verschillende wet- en regelgeving. Pleit voor een coördinerende rol voor het ministerie van BZK.

- Bevorder samenwerking tussen de brancheverenigingen en partijen die kunnen adviseren en ondersteunen bij het te ontwikkelen materiaal en het opstellen of aanscherpen van een gedragscode of antidiscriminatiebeleid.

- Maak brancheverenigingen verantwoordelijk voor het ontwikkelen en geven van training, voorlichting en informatie over het voorkomen en bestrijden van discriminatie voor brancheleden.

Opvolgende maatregelen

De vergunningen moeten geen papieren tijger zijn en dienen daarom opvolging te krijgen in de vorm van toezicht, handhaving en sanctionering. Deze taak ligt grotendeels bij de overheid. Voor het opsporen van discriminerende praktijken is men veelal aangewezen op klachten van kandidaat-huurders en het is dus van belang goed toegankelijke en vindbare meldpunten in te stellen. Het is van belang dat andere organisaties waar klachten met betrekking tot discriminatie binnen komen, zoals ADV's, ook de weg weten naar de meldpunten bij de gemeente en de brancheorganisaties, zodat zij mensen kunnen doorverwijzen en ondersteunen bij het indienen van een klacht. Bij verhuur(-ders)vergunningen kan de gemeente bij overtredingen via het bestuursrecht dwangsommen opleggen en uiteindelijk de vergunning intrekken. Opvolging van de bemiddelingsvergunning verloopt in eerste instantie via het tuchtrecht van de brancheorganisaties en de registers van makelaars. Uitspraken kunnen tot gevolg hebben dat de vergunning wordt ingetrokken.

Aanbevelingen:

- Zorg in beide vergunningsstelsels voor een goed systeem van toezicht, handhaving en sanctionering.
- Zorg in beide vergunningsstelsels voor laagdrempelige mogelijkheden om misstanden te melden, en zorg ervoor dat serieus onderzoek gedaan wordt naar deze meldingen. In het algemeen is goede communicatie over hoe een melding opgevolgd wordt en waarom vervolgstappen wel of niet worden genomen belangrijk voor het vertrouwen van burgers in de werking van het instrument.

Monitoring

Bij nieuwe interventies verdient het de aanbeveling om te onderzoeken of de interventie werkt zoals bedoeld.

Aanbevelingen:

- Laat onafhankelijk onderzoek doen naar de werking van de interventie: werkt deze zoals beoogt, waar zitten knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost.
- Het verdient aanbeveling om een vinger aan de pols te houden in de manier waarop maatregelen worden ingezet. De gemeente kan hiertoe periodiek klanttevredenheidsonderzoek onder melders inzetten om in kaart te brengen in welke mate zij zich bij klachten gehoord voelen en of er voldoende opvolging wordt gegeven aan deze klachten. Daarnaast kan de gemeente periodiek mystery onderzoek laten uitvoeren bij verhuurbemiddelaars om te toetsen of er wordt voldaan aan de verplichtingen onder de vergunning. Brancheverenigingen kunnen daarnaast zelf ook onderzoek doen om te kijken of voldoende opvolging wordt gegeven aan eventuele meldingen.

Aanvullende en ondersteunende maatregelen

Naast de kernmaatregelen kunnen ook een aantal aanvullende en ondersteunende maatregelen genomen worden. Deze maatregelen zijn in zichzelf niet sterk genoeg om discriminatie te voorkomen of te bestrijden, maar wanneer zij in samenhang worden ingezet met de kernmaatregelen dragen zij wel bij aan dat doel.

Aanbevelingen:

- Via de huisvestingsverordening kan een gemeente de woningvoorraad reguleren. Meestal geldt dit alleen voor toewijzing van corporatiewoningen, maar deze maatregel kan ook worden ingezet voor particuliere huurwoningen. In de gemeente Utrecht valt sinds kort ook nieuwbouw in het middensegment onder de huisvestingsverordening. Op dit moment hebben verhuurders de vrijheid om uit de hele lijst van belangstellenden te kiezen en zijn dus niet verplicht iemand met voorrang te selecteren. Verken als gemeente in welke mate de verhuur van particuliere huurwoningen (en tot welke huurgrens) verder gereguleerd kan worden, door deze te verhuren via een bestaand verdelingssysteem bv. Woningnet. Laat verhuur plaatsvinden onder dezelfde voorwaarden als bij corporatiewoningen (transparant, eerlijk en accountabel).

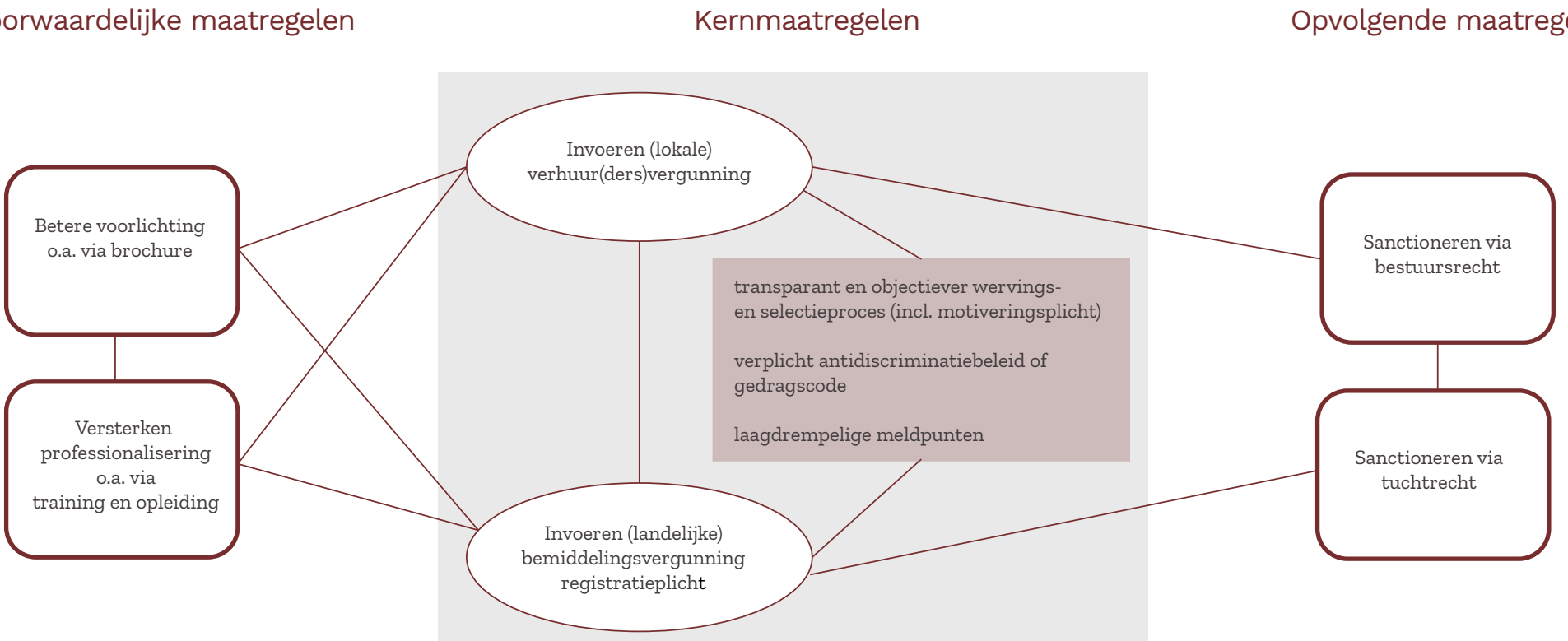
- Laat als gemeente periodiek praktijktests uitvoeren (bijvoorbeeld door een ADV). Deze praktijktests worden opgezet met verschillende doelen: (1) monitoring van de mate waarin discriminatie op de woningmarkt voorkomt. Dit kan onderdeel zijn van de monitoring of het ingezette beleid de gewenste resultaten oplevert (vermindering van discriminatie op de woningmarkt); (2) als beleidsinstrument om discriminatie te verminderen. Door actief te monitoren kan de gemeente een signaal afgegeven dat zij er alert op is of partijen zich schuldig maken aan discriminatie. Met partijen waarbij meermaals discriminatie wordt geconstateerd neemt de partij die de tests uitvoert contact op. Een eerste contact is gericht op voorlichting en bewustwording. Bij blijvende discriminatie kan ADV een klacht indienen bij College voor de Rechten van de Mens of aangifte doen bij de politie.

- Partijen die zich voorbeeldig gedragen (zoals bijvoorbeeld blijkt uit de praktijktests) kunnen door de gemeente actief in de schijnwerpers worden gezet (*faming*). Anderzijds kan ook aan *naming en shaming* worden gedaan: namen van verweerders, adressen in handhavingsbesluiten en eventueel partijen waar een dwangsom is opgelegd worden openbaar gemaakt. Om deze *shaming* effectief te laten zijn kunnen deze actief onder de aandacht worden ge-bracht van potentiële huurders (bijvoorbeeld via belangbehartigers zoals de woonbond).

- Werk als gemeente samen met ADV's en het College voor de Rechten van de Mens om opvolging te geven aan meldingen die bij hen binnenkomen over vermoedens van discriminatie op de woningmarkt. Zorg dat meldingen die bij deze instanties binnenkomen en opvolging kunnen krijgen in het kader van de ingevoerde vergunning (ook) doorgeleid worden naar de gemeente en/of de betreffende brancheorganisatie. Een ADV kan de meldingen die bij hen binnen komen daarnaast bundelen en als klacht indienen bij het College voor de Rechten van de Mens. Deze instantie kan er een zaak van maken of uit eigen beweging een onderzoek starten.

- ADV's kunnen melders die bij hen komen actief ondersteunen bij de vervolgroute. Bij doorverwijzing naar het meldpunt van de gemeente of de branchevereniging kunnen zij de melder ondersteunen bij het indienen van een klacht en de de opvolging hiervan actief volgen (via de melder). Daarnaast kunnen zij melders die dat wensen ondersteunen bij het doen van aangifte wanneer er vermoedens zijn van discriminatie door een melder te ondersteunen bij het rond krijgen van de bewijslast (bijvoorbeeld via het doen van individuele praktijktests). Het strafrecht betreft echter een lastige en onzekere route.

Figuur 4: Samenhangend systeem van maatregelen



LITERATUURLIJST

Aalbers, M., J. Bosma, R. Fernandez en C. Hochstenbach (2018). *Buy-to-let: gewikt en gewogen*. Amsterdam: Katholieke Universiteit Leuven en Universiteit van Amsterdam.

Aigner, D.J. en G.G. Cain (1977). Statistical theories of discrimination in labor markets. In: Industrial and Labor Relations Review, nr. 30, p.175-187.

Andriessen, I. (2017). *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I. , J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog (2007). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., H. Fernee en K. Wittebrood (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., J. Hoegen-Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles en J. Iedema (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Arrow, K.J. (1973). The theory of discrimination. Om: A. Rees en O. Ashenfelter (red.). Discrimination in labor markets. *Princeton: Princeton University Press.*

Bavorová, M. en N. Hirschauer (2012). Producing compliant business behaviour: disclosure of food inspection results in Denmark and Germany. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 7(1), 45-53.

Becker, G. S. (1957). *The Economics of Discrimination. Chicago*: The University of Chicago Press.

Bevan, G. en D. Wilson (2013). Does 'naming and shaming'work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money & Management*, 33(4), 245-252.

Böcker, A., A. Terlouw en E. Özdemir (2019). *Discriminatie bij verhuur van woningen? Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Dibbets,A., L. Jak en A. Hoogenbosch (2020). *Discriminatie bij woningverhuur in Rotterdam: een praktijktest*. Rotterdam: Radar.

Elibol, R. & Tielbeke, J. (2018). "Onderzoek discriminatie op de woningmarkt: Rachid is ook gewoon een nette jongen". In: *De Groene Amsterdammer*, 28 maart 2018, nr. 13.

Erp, J. van (2008). *The impact of 'naming and shaming'on business reputations: an empirical study in the field of financial regulation*. Second Biennial Conference on the Standing Group on Regulatory Governance of ECPR and Regulatory Framework (June 2018).

Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief Beantwoording motie 2018/136: Aanpak discriminatie op de woningmarkt.

Gielkens, D. en F. Wegkamp (2019). *Discriminatie op de Utrechtse woningmarkt*. Utrecht: Academie van de Stad en gemeente Utrecht.

Gielkens, D. en F. Wegkamp (2021). *Onderzoeksrapport 2020: discriminatie op de Utrechtse woningmarkt*. Utrecht: Academie van de Stad en gemeente Utrecht.

Hoogenbosch, A. en A. Dibbets (2019). *'Normale verhuurders willen geen normale huurders': Veldverkenning discriminatie bij woningverhuur in Rotterdam*. Rotterdam: Radar.

Hoogenbosch, A. en B. Fiere (2021). *Gelijke kansen bij een huurwoning in Nederland?* Rotterdam: Art.1/Radar.

Kromhout, S., L. Wittkämper en E. Cozijnsen (2020). *Discriminatie op de Amsterdamse woningmarkt: praktijktesten in de particuliere huursector*. Amsterdam: RIGO.

Lennartz, C., F. Schilder en M. van der Staak (2019). *Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt: Activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

NVM (2018). Discriminatie op bestelling? Dat kan dus écht niet! In: *NVM Magazine* (juli, p. 26-27).

OM (2019). Cijfers in beeld 2019. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie.

Politie/RIEC (2020). *Veilig uw pand verhuren*.

Ridder, J. den, I. Andriessen en P. Dekker (2017). *Burgerperspectieven 2017|2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Samenlevingsopbouw (2014). *Wegwijsboekje huren en verhuren: voor huurders en verhuurders op de private huurmarkt*. Gent: Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.

Stijnen, R. (2011). *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht: een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer.

Verhaege, P. (2017). *Juridische praktijktesten naar discriminatie op de private huurwoningmarkt in Gent: de proactieve fase*. Gent: Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent.

UNIA (2015). *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: informatie voor huurders, eigenaars en professionals uit de sector*. Brussel: Interfederaal Gelijkekansencentrum.

UNIA (2019). *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: Waarover gaat het? Hoe reageren we erop?* Brussel: Brussel Huisvesting.

Walz, G. , S. van Bon, en B. Fiere (2020). *Discriminatiecijfers in 2019*. Rotterdam/Den Haag: Art.1.

BIJLAGE: GERAADPLEEGDE EXPERTS

- Michel Aben – consulent discriminatiezaken – Art1. Midden Nederland
- Dr. Anita Böcker – universitair hoofddocent rechtssociologie – Radboud Universiteit
- Riky Bouwman – consulent – Woonbond
- Orkun Demir – consulent discriminatiezaken – Art1. Midden Nederland
- Renate Gerritse – juridisch adviseur – gemeente Utrecht
- Desi Gielkens – onderzoeker – Academie van de Stad
- Nurcan Günes – juridisch adviseur – College voor de Rechten van de Mens
- Rikkert van Heerde – secretaris – Stichting Woonruimte Verdeling Regio Utrecht (SWRU)
- Sanne van den Heuvel - Beleidsadviseur Vergunningen Toezicht en Handhaving – gemeente Utrecht
- Dr. Cody Hochstenbach – postdoctoraal onderzoeker stadsgeografie – Universiteit van Amsterdam
- Arwen Hoogenbosch – onderzoeker – RADAR
- Jurriën Koops – directeur – Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)
- Marlies van Lijden – (beleids)adviseur/projectleider Ontwikkelorganisatie Ruimte – Gemeente Utrecht
- Trudy Maas – ruimtelijk adviseur wonen – Gemeente Utrecht
- Sandra Marris – beleidsadviseur wonen – VBO vereniging van makelaars en taxateurs
- Evelien Scharphof – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- Prof. dr. Pieter-Paul Verhaeghe – hoogleraar sociologie – Vrije Universiteit Brussel
- Kees Vlaanderen – senior beleidsmedewerker - Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM)
- Anneke van der Vlist – beleidsmedewerker wonen – Iederin
- Prof. dr. M. Vols – hoogleraar Openbare-orderecht – Universiteit Groningen
- Jan de Vries – directeur JdV Consultancy en Training
- Cornelia Wolfs – beleidsadviseur – Gemeente Rotterdam
- Medewerker – Woningnet

VERWEY JONKER Instituut

COLOFON

Opdrachtgever	Gemeente Utrecht
Auteurs	Dr. I. Andriessen Dr. K. Wittebrood
Foto omslag	Adobe Stock, 409770795, Лена Полякевич
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-94-6409-059-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.