



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

DISCRIMINATIE OP DE WONINGMARKT

Samenvatting

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 machtspositie 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 risicomidend 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 strafrechtelijke 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 intrekingsgronden 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).

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.