

EEN MELDPLICHT DISCRIMINATIE VOOR VERHUURBEMIDDELAARS?

ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEID,
UITVOERBAARHEID EN EFFECTIVITEIT VAN EEN
MELDPLICHT

Auteur(s):

Alfons Fermin, Ewoud Butter, Elsa van de Loo, Juliette Bonneur, Jurriaan Omlo

Datum:

03-11-2022

COLOFON

Auteurs: Alfons Fermin, Ewoud Butter, Elsa van de Loo, Juliette Bonneur,
Jurriaan Omlo

Met medewerking van Klik en tik met medewerking van
Vormgever: MAG gezien

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder
voorwaarde van de bronvermelding:

© Bureau Omlo (Utrecht)

De inhoud van deze publicatie is met grote zorg samengesteld.
Desondanks is Bureau Omlo niet aansprakelijk voor de eventuele
schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

03-11-2022



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en context	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Opzet van het onderzoek en leeswijzer	7
	DEEL 1: CONTEXT	10
2	Discriminatie bij verhuur van woningen	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	Discriminatie op de huurwoningmarkt	10
2.3.	Onderzoek naar achtergronden en mogelijke aanpak	12
2.3.1.	Achtergronden discriminatie bij verhuur van woningen	13
2.3.2.	Mogelijke maatregelen tegen discriminatie bij verhuur woningen	16
3	Beleid	21
3.1.	Inleiding	21
3.2.	Wetsvoorstel goed verhuurderschap	21
3.3.	Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie	23
3.4.	Beleid gemeente Utrecht	24
3.5.	Samevatting deel 1	26
	DEEL 2: JURIDISCH ONDERZOEK	28
4	Inleiding juridisch onderzoek	28
	Onderzoeksvragen	28
	Opzet juridisch onderzoek en leeswijzer	29
5	Juridisch kader discriminatie in het civiele recht: gelijkebehandelingsrecht	30
5.1	Juridisch kader	30
5.2	Lijn uit adviezen en oordelen College voor de Rechten van de Mens	32
5.3	Meldplicht	35
6	Juridisch kader discriminatie in het strafrecht	37
6.1	Juridisch kader	37



6.2	Meldplicht	38
7	Juridisch kader discriminatie en meldplicht in het bestuursrecht	40
7.1	Juridisch kader	40
7.2	Wetsvoorstel goed verhuurderschap	41
7.3	Meldplicht	42
8	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	49
9	Beantwoording juridische onderzoeksvragen	51
10	Conclusie juridisch onderzoek	54
	Bijlage 1: Een praktijkcasus	56
	DEEL 3: INVULLING, UITVOERING EN EFFECTEN VAN DE MELDP LICHT	58
11	Inleiding	58
12	Wenselijkheid, uitvoering en effectiviteit van de meldplicht.	61
12.1	Meldplicht wenselijk?	61
12.2	Invulling en uitvoering meldplicht	62
	Meldplicht: wanneer melden?	62
	Meldpunt: bij wie melden?	64
	Opvolging geven aan de melding: door wie en hoe?	65
	Handhaving en sanctionering	67
	Toezicht op de meldplicht zelf	68
	Uitvoerbaarheid meldplicht	69
	Aanvullend beleid	70
12.3	Effectiviteit meldplicht en alternatieven	71
13	Beantwoording sociaalwetenschappelijke onderzoeksvragen	74
14	Algehele conclusies en aanbevelingen	78
14.1	Conclusies	78
14.2	Aanbevelingen	80
	Literatuur	81

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In de afgelopen jaren hebben diverse landelijke en regionale onderzoeken aangetoond dat er sprake is van discriminatie bij het verhuren van woningen en dat dit een wijdverbreid probleem is.¹

De gemeente Utrecht heeft in 2019, 2020 en 2022 onderzoek laten uitvoeren naar de mate van discriminatie op de particuliere huurmarkt in Utrecht (Gielkens & Wegkamp, 2019, 2021; Van der Hoff et al., 2022). De onderzoeken tonen aan dat er significante discriminatie bij woningverhuur voorkomt op grond van etniciteit, seksuele geaardheid en fysieke beperking.

Op 31 maart 2021 heeft de gemeente Utrecht een actieplan gepresenteerd waarin zij maatregelen noemt om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen en te bestrijden.² De maatregelen zijn gericht op vier actielijnen: (1) Voorlichting en professionalisering, (2) een transparanter en objectiever wervings- en selectieproces, (3) toezicht, handhaving en rechtsbescherming en (4) sanctionering. In de Utrechtse aanpak ligt de focus met name op het ontwikkelen van manieren om discriminatie te controleren en beboeten.

Het kabinet stuurde op 29 juni 2022 een brief aan de Tweede Kamer met een herijkt plan van aanpak tegen woningmarktdiscriminatie.³ Deze aanpak bestaat ook uit verschillende actielijnen, waaronder: (1) Een jaarlijkse monitoring en onderzoek naar discriminatie op de woningmarkt; (2) voorlichting en bewustwording middels voorlichtingsmateriaal en een campagne in samenwerking met gemeenten en stakeholders zoals brancheorganisaties van makelaarsverenigingen over de plichten van verhuurders en verhuurbemiddelaars en de rechten van woningzoekenden en huurders⁴; (3) afdwingbare regelgeving in het wetsvoorstel goed verhuurderschap, (4) onderzoek naar de meldplicht door de gemeente Utrecht en (5) de decentrale en branchegerichte aanpak van discriminatie versterken⁵. Het vierde punt wordt hieronder nader toegelicht,

Meldplicht

Naar aanleiding van de wereldwijde *Black Lives Matter*-protesten in het voorjaar van 2020 werd op 1 juli van dat jaar in de Tweede Kamer een debat over institutioneel racisme georganiseerd. Tijdens dit debat werd ook gesproken over discriminatie door bemiddelaars op de arbeidsmarkt

¹ Zie onder andere: Elibol & Tielbeke (2018); Hoogenbosch & Fiere (2021); Van der Hof et al. (2022)

² Raadsbrief *Aanpak discriminatie op de woningmarkt*. (2021, 31 maart). Gemeente Utrecht.

³ Kamerbrief minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2022) inzake aanpak woondiscriminatie, 29 juni 2022.

⁴ Hierin wordt toegelicht wat de wet voorschrijft, wanneer er sprake is van discriminatie, hoe het te herkennen is en wat men kan doen als er vermoedens zijn van discriminatie

⁵ Daarbij is een belangrijke rol voor ADV's en voor brancheorganisaties weggelegd.



(uitzendbureaus) en bij verhuur van woningen (huurbemiddelaars). Het leidde tot een aangenomen motie van de fractievoorzitters Jetten (D66), Heerma (CDA), Klaver (GroenLinks) en Asscher (PvdA) waarin het kabinet werd gevraagd "een meldplicht voor racistische of discriminerende verzoeken aan tussenpersonen op de arbeidsmarkt en de woningmarkt alsnog in het leven te roepen."

Deze meldplicht keerde ook terug in het coalitieakkoord 2021-2025 (*Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021*) van het huidige kabinet van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

In lijn met de motie van het Kamerlid Jetten c.s.⁶ wordt onderzocht of de meldplicht een passend instrument is om discriminatie op de woningmarkt tegen te gaan. De gemeente Utrecht is bereid gevonden om samen met het ministerie van BZK een proeftuin op te zetten om hiernaar nader onderzoek te doen.⁷ Zo'n meldplicht verplicht verhuurbemiddelaars om discriminerende verzoeken van een verhuurder te melden. De gemeente Utrecht wil laten onderzoeken hoe de meldplicht juridisch vorm kan krijgen en in de praktijk zou kunnen functioneren. Wanneer de meldplicht een kansrijk instrument blijkt te zijn, kan deze in wetgeving worden vastgelegd. Op deze manier wordt een extra wettelijke grondslag gecreëerd om discriminatie op de woningmarkt aan te pakken. De gemeente Utrecht heeft Bureau Omlo geselecteerd om het onderzoek naar de meldplicht uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken of de meldplicht voor verhuurbemiddelaars een kansrijk instrument is en hoe deze kan worden ingericht om discriminerende verzoeken van verhuurders te sanctioneren en verminderen. Het antwoord op de vraag of de meldplicht kansrijk is, hangt af van de vraag of ze past binnen het recht, uitvoerbaar is en naar verwachting de gewenste effecten heeft.

Dit onderzoek is uitgesplitst in een juridisch en een sociaalwetenschappelijk onderzoek. In het juridische deel staat de vraag centraal hoe een meldplicht voor verhuurbemiddelaars er juridisch uit zou kunnen zien. In het sociaalwetenschappelijk deel staat de vraag centraal hoe aan de meldplicht in de praktijk vorm kan worden gegeven, of ze uitvoerbaar is en of ze de gewenste effecten zal hebben, namelijk het tegengaan van discriminerende verzoeken van verhuurders en het sanctioneren ervan.

In het juridisch onderzoek worden de volgende deelonderzoeksvragen beantwoord:

⁶ Kamerstukken II 2019/20, Kamerstuk 30 950, nr. 204.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, Kamerstuk 27926-358, Kamerbrief van de minister van BZK, 8 november 2021.

1. Hoe ziet het juridisch kader op grond waarvan een meldplicht mogelijk gemaakt kan worden eruit?
2. Wanneer moet een bemiddelaar melding maken?
3. Aan welke criteria moet de melding voldoen om in te kunnen zetten voor sanctionering van de verhuurder die het discriminerende verzoek doet? Hoe dient de bewijslast eruit te zien?
4. Op welke manier en door wie kan het beste opvolging worden gegeven aan een melding?
5. Tussen welke partijen moeten gegevens worden gedeeld en hoe kan dat binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vormgegeven worden?

Onderzoeksvragen over de vormgeving, uitvoerbaarheid en effectiviteit die in het sociaalwetenschappelijk deel van het onderzoek worden beantwoord zijn de volgende:

1. Bij wie moet een bemiddelaar de melding doen?
2. Hoe en door wie wordt de melding in behandeling genomen?
3. Indien beboeting mogelijk is, wie gaat de beboeting van de betreffende verhuurder uitvoeren en hoe ziet die boete eruit?
4. Hoe kan toezicht worden gehouden op de naleving van de meldplicht?
5. Zou het College van de Rechten van de Mens, dat toeziet op de gelijkebehandelingswetgeving, een rol moeten spelen in de uitvoering?
6. Wat is er (nog meer) nodig om de meldplicht in de praktijk in te voeren?
7. Is een actieve meldplicht een effectief instrument om discriminerende verzoeken van verhuurders te verminderen en te sanctioneren?⁸

1.3 Opzet van het onderzoek en leeswijzer

Het onderzoek richt zich specifiek op een meldplicht voor verhuurbemiddelaars of verhuurmakelaars en niet op een meldplicht voor beheerders, verhuurders, eigenaren, woningbouwcorporaties of anderen. Onder verhuurbemiddelaar of verhuurmakelaar⁹ wordt verstaan degene die als tussenpersoon in opdracht van de verhuurder optreedt. Dit is een natuurlijk- of rechtspersoon die als lasthebber, bedoeld in artikel 7:414 lid 1 Burgerlijk Wetboek, namens de verhuurder handelingen verricht om een overeenkomst van huur, van woon- of verblijfsruimte tot stand te brengen¹⁰.

⁸ De deelvragen zijn hier wat vereenvoudigd en soms wat geherformuleerd in vergelijking met het onderzoeksvoorstel, om ze logischer en beter onderzoekbaar te maken.

⁹ In het rapport gebruiken we ook de (inwisselbare) verkorte termen van bemiddelaar of makelaar, waarbij deze verwijzen naar een bemiddelaar bij verhuur van woningen.

¹⁰ Deze definitie voor een verhuurbemiddelaar wordt gehanteerd in artikel 1 van het wetsvoorstel goed verhuurderschap en sluit aan bij de definitie van artikel 7:414 BW.

Daarnaast richt het onderzoek zich op een meldplicht voor discriminerende verzoeken die kunnen optreden vóórafgaand aan de verhuur van de woning, de zogenoemde precontractuele fase¹¹. Het onderzoek richt zich dus niet op discriminatie in bestaande huurverhoudingen maar op discriminerende verzoeken alvorens een huurovereenkomst wordt gesloten.

Tot slot richt het onderzoek zich op het verankeren van een juridische meldplicht voor verhuurbemiddelaars in de wet, hetgeen onderscheiden dient te worden van een vrijwillige meldcode die binnen een branche kan worden geïnitieerd. Wel zullen kort enkele alternatieven voor een meldplicht worden aangeduid, indien het onderzoek aanwijzingen oplevert dat een juridische meldplicht niet effectief zal zijn.

Opzet onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd tussen april en oktober 2022. Het onderzoek was een combinatie van juridisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek.

De juridische vraag, of en in welke vorm een meldplicht juridisch mogelijk is, vormt de basis. Daarom is gestart met dit deel van het onderzoek. Het juridisch onderzoek is uitgevoerd door twee juristen: Elsa van de Loo (Advocatenkantoor Van de Loo) in samenwerking met Juliette Bonneur, beide juristen met expertise op het gebied van gelijke behandeling. Het juridisch rapport is eind augustus 2022 afgerond. De uitkomsten van het juridisch onderzoek vormden het uitgangspunt voor het sociaalwetenschappelijk onderzoek.

In het sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn interviews en focusgroepen gehouden met relevante actoren, om de invulling, uitvoerbaarheid en effectiviteit van een juridische meldplicht te bespreken. Daarnaast is een korte literatuurstudie uitgevoerd, om het onderzoek in zijn context te kunnen plaatsen. Het sociaalwetenschappelijk deel van het onderzoek is uitgevoerd door de sociaalwetenschappelijk onderzoekers Ewoud Butter en Alfons Fermin (Fermin Onderzoek & Advies), in samenwerking met Jurriaan Omlo (Bureau Omlo). Daarnaast was Art.1 Midden Nederland¹² betrokken bij de uitvoering van de focusgroep met antidiscriminatievoorzieningen.

¹¹ Hieronder worden in ieder geval de volgende fasen verstaan:

De wervingsfase. In deze fase stelt de verhuurbemiddelaar een huurdersprofiel of een wervingstekst op en wordt gezocht naar woningzoekenden die hieraan voldoen. De verhuurbemiddelaar krijgt vaak een specifieke opdracht van de verhuurder.

De beoordelingsfase. In deze fase worden potentiële huurders door de verhuurbemiddelaar geselecteerd voor een bezichtiging.

De bezichtigingsfase. In deze fase wordt de woning bezichtigd en kan er extra informatie worden opgevraagd door de verhuurbemiddelaar.

De selectiefase. In deze fase wordt een potentiële huurder geselecteerd en worden andere afgewezen.

¹² Art.1 Midden Nederland (Art.1 MN) is een antidiscriminatievoorziening (ADV). Het is het expertisecentrum voor gelijke behandeling en tegen discriminatie voor inwoners van alle gemeenten van de provincie Utrecht.

Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in drie delen:

In Deel 1 wordt de context voor de invoering van een meldplicht kort beschreven: wat is er uit onderzoek bekend over discriminatie bij woningverhuur (Hoofdstuk 2)? En welk beleid is ontwikkeld op nationaal niveau – en in Utrecht – om discriminatie bij woningverhuur te voorkomen en te bestrijden (Hoofdstuk 3). Een meldplicht moet passen binnen en een aanvulling vormen op het bestaande beleid. Dit deel is geschreven op basis van een literatuuronderzoek. Het deel wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste inzichten (paragraaf 3.5).

Deel 2 rapporteert over de uitkomsten van het juridisch onderzoek. Dit deel bevat 7 hoofdstukken. Na een inleiding op dit onderzoeksdoel volgen hoofdstukken over het juridisch kader voor discriminatie in het civiele recht, het strafrecht en het bestuursrecht. Daarna wordt nagegaan in hoeverre en hoe de eisen van de AVG van toepassing zijn. Dit deel wordt afgesloten met de beantwoording van de onderzoeksvragen en een conclusie (hoofdstuk 9 en 10).

In Deel 3 worden vragen over de invulling, uitvoering en effectiviteit van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars besproken. Hiervoor maken we gebruik van informatie die we verzameld hebben via een tiental interviews en twee focusgroepen met relevante actoren en enkele experts. Dit deel wordt afgesloten met de beantwoording van de onderzoeksvragen voor het sociaalwetenschappelijk onderzoekdeel (hoofdstuk 13).

Het rapport wordt afgesloten met een algehele conclusie en aanbevelingen (hoofdstuk 14).

DEEL 1: CONTEXT

2 Discriminatie bij verhuur van woningen

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van kennis over discriminatie bij woningverhuur door een korte schets van onderzoek dat in Nederland de afgelopen jaren is gedaan naar discriminatie bij de verhuur van woningen. We geven eerst een korte impressie van onderzoek naar de omvang discriminatie op de huurwoningmarkt (2.2). Daarna gaan we in op onderzoek dat zich richt op specifieke achtergronden van deze vorm van discriminatie en enkele mogelijke oplossingen om dit tegen te gaan (2.3).

2.2. Discriminatie op de huurwoningmarkt

De journalisten Rasit Elibol en Jaap Tielbeke concludeerden in de Groene Amsterdammer van 28 maart 2018 na eigen onderzoek¹³: "Een woningzoekende met een 'Nederlands' klinkende naam krijgt aanzienlijk vaker (28 procent) een uitnodiging voor een bezichtiging dan een woningzoekende met een 'Marokkaanse' achternaam. En ruim negentig procent van de verhuurmakelaars is bereid om mee te werken aan discriminerende verzoeken."

Met hun artikel hadden Elibol en Tielbeke met succes discriminatie op de woningmarkt geagendeerd. Er volgde een uitzending van het consumentenprogramma Radar op 15 april 2019¹⁴ en onderzoeken in onder andere de gemeenten Utrecht (Gielkens & Wegkamp, 2019, 2021; Van der Hoff et al., 2022), Rotterdam (Dibbets et al., 2020) en Amsterdam (Kromhout et al. 2020).

¹³ Ze hadden onder twee namen (Rachid en Jaap) online gereageerd op 250 advertenties van huurwoningen door het hele land met de vraag: is deze woning nog beschikbaar? Jaap kreeg daarbij 162 keer te horen dat de woning nog beschikbaar was, en Rachid kreeg 116 positieve reacties. Daarnaast belden ze voor de verhuur van een woning met vijftig verschillende verhuurmakelaars met de vraag: 'Misschien is het een gekke vraag, maar we willen geen allochtonen in ons huis. Kunnen jullie daar rekening mee houden?' Van de gebelde verhuurmakelaars stemde 92% in met het discriminerende verzoek. Zie: <https://www.groene.nl/artikel/rachid-is-ook-gewoon-een-nette-jongen>

¹⁴ <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/steekproef-van-radar-negentig-procent-van-verhuurmakelaars-discrimineert-radar-check/>

Ook volgden er twee landelijke monitors: Gelijke kansen op een huurwoning in Nederland? Monitor discriminatie bij woningverhuur (Hoogenbosch & Fiere, 2021) en Monitor bij discriminatie woningverhuur 2022 (Hoogenbosch et al., 2022).¹⁵

Alle onderzoeken bestonden uit correspondentietesten en *mystery calls*. Bij correspondentietesten (of praktijktesten) worden aanbieders van huurwoningen voor een specifieke advertentie benaderd door twee kandidaat-huurders, die alleen op een te onderzoeken discriminatiegrond van elkaar verschillen. Bij *mystery calls* worden verhuurbemiddelaars benaderd door verhuurders met een discriminerend verzoek. (Hoogenbosch & Fiere, 2021).

Uit al de hierboven genoemde onderzoeken bleek dat er duidelijke sprake is (van een intentie) van bewuste of onbewuste discriminatie bij de verhuur van woningen op grond van etniciteit. Ook blijken bepaalde verhuurbemiddelaars bereid te zijn medewerking te verlenen aan een discriminatoir selectieproces.

Ervaringen van discriminatie op de woningmarkt

De hierboven genoemde onderzoeken bevestigen in grote lijnen het beeld dat uit het laatste onderzoek naar ervaren discriminatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar voren kwam (Andriessen et al, 2020). Hieruit bleek dat één op de drie mensen die een huurwoning zochten, vermoedt dat er bij de toewijzing sprake was van discriminatie.¹⁶ Vooral Nederlanders met een niet-westerse achtergrond ervaren volgens het SCP-onderzoek discriminatie op de woningmarkt. Dit geldt zowel bij het zoeken naar een huurwoning als bij het verkrijgen van een hypotheek.¹⁷

Meldingen van discriminatie

Van alle mensen die discriminatie ervaren, doet volgens het SCP ongeveer 3% hiervan melding bij een 'registratie-instantie' als de politie, een anti-discriminatievoorziening (ADV), het College voor de Rechten van de Mens of het Meldpunt Internetdiscriminatie (MIND) (Andriessen et al., 2020).

De ADV's ontvingen in 2021 samen 257 meldingen over discriminatie op de woningmarkt (Walz & Fiere, 2022). Dat was 4% van het totaal aantal meldingen dat de ADV's in 2021 hadden

¹⁵ In het kader van dit laatste onderzoek werden extra metingen voor Utrecht verricht. De resultaten hiervan zijn beschreven in het op 12 oktober 2022 gepresenteerde rapport 'Discriminatiemonitor Utrecht 2022' van de gemeente Utrecht.

¹⁶ Dit was twee keer zo hoog in vergelijking met vijf jaar eerder toen dezelfde vraag werd gesteld en 17 procent aangaf discriminatie meegemaakt te hebben.

¹⁷ Mensen met een beperking voelen zich volgens het SCP-onderzoek ook vaker gediscrimineerd op de woningmarkt (22% van degenen die op zoek zijn naar een woning) dan mensen zonder beperking (15%). Mensen met een beperking ervaren vooral bij het verkrijgen van een hypotheek discriminatie: meer dan een kwart van de hypotheekzoekers met een beperking vermoedt hierbij te zijn gediscrimineerd tegenover slechts 7% van de hypotheekzoekers zonder een beperking.



ontvangen.^{18 19} Bij het College voor de Rechten van de Mens komen slechts incidenteel zaken binnen. Dit geldt ook voor de meldpunten die zijn ingesteld door de brancheorganisaties (Andriessen & Wittebrood, 2021). Verhuurbemiddelaars laten weten zelden verzoeken te krijgen om huurders op naam of etnische afkomst te selecteren (Böcker et al., 2019).

Omdat er maar weinig mensen die discriminatie op de woningmarkt ervaren hiervan melding maken, is de omvang van het probleem moeilijk vast te stellen (Böcker et al., 2019).

2.3. Onderzoek naar achtergronden en mogelijke aanpak

Na de succesvolle agendering van discriminatie op de verhuurmarkt door het artikel in De Groene Amsterdammer en enkele vervolgonderzoeken, vroegen zowel de landelijke overheid als enkele lokale overheden om verdere verkenning van het probleem en mogelijkheden om discriminatie bij de verhuur van woningen tegen te gaan.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet in 2019 door het Onderzoekcentrum Staat en Recht (SteR) van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit een verkennend kwalitatief onderzoek doen naar mechanismen op de private huurwoningmarkt die tot discriminatie kunnen leiden.²⁰ Het onderzoek werd in oktober 2019 gepubliceerd (Böcker et al., 2019).

Het ministerie van BZK honoreerde in 2019 ook een voorstel van de gemeente Rotterdam om nader in te zoomen op de lokale woningmarktpraktijk in relatie tot goed verhuurderschap en een discriminatievrije woningmarkt. De gemeente Rotterdam vroeg daarna RADAR²¹ om een eerste veldverkenning uit te voeren (Hoogenbosch & Dibbets, 2019). Hierin werd onder andere geïnventariseerd welke maatregelen zouden kunnen passen in de Rotterdamse situatie met bijzondere aandacht voor de mogelijkheden van praktijktesten en *mystery guests*.²² Dit onderzoek werd gevolgd door een verdiepend onderzoek naar de mogelijkheden om een vervolg te geven aan de uitkomsten van correspondentietesten en *mystery calls* (van Bon et al., 2021).

¹⁸ In 2020 waren er iets meer meldingen ontvangen over discriminatie op de woningmarkt: 397 meldingen, 7% van het totaal aantal meldingen dat jaar. Het ging hierbij niet alleen, maar wel meestal om discriminatie bij de verhuur van woningen (Andriessen & Wittebrood, 2021).

¹⁹ De meldingen en klachten die de ADV's en het College voor de Rechten van de Mens ontvangen, betreffen relatief vaak advertenties waarin woningen of kamers alleen aan bepaalde categorieën woningzoekenden (bijvoorbeeld vrouwen) worden aangeboden of waarin juist bepaalde categorieën (bijvoorbeeld woningzoekenden met een uitkering) worden uitgesloten (Böcker et al., 2019).

²⁰ Het onderzoek richtte zich verder op de discriminatiegronden, de groepen die gediscrimineerd werden, de motieven en redenen van verhuurders en bemiddelaars om te discrimineren of in te gaan op discriminerende verzoeken en op de beleidsinstrumenten die zouden kunnen worden ingezet om discriminatie tegen te gaan.

²¹ RADAR is als ADV werkzaam voor 51 grote en kleinere gemeenten.

²² Voor dit onderzoek werden onder andere gesprekken gevoerd met makelaars en organisaties in België en Duitsland waar een langere traditie bestaat van het tegengaan van discriminatie bij woningverhuur.

De gemeente Utrecht had aan de Academie van de Stad gevraagd om een eerste verkennend onderzoek (Gielkens & Wegkamp 2019). In overleg met het ministerie van BZK besloot de gemeente Utrecht een vervolg te geven aan de hierboven genoemde studies van Böcker et al. (2019) en Hoogenbosch & Dibbets (2019).²³ De nieuwe studie, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut (Andriessen & Wittebrood, 2021), had onder andere tot doel om, voortbouwend op de eerste twee studies, suggesties te verzamelen voor maatregelen die het wervings- en selectieproces op de particuliere huurwoningmarkt transparanter en objectiever kunnen maken. Daarnaast werd gekeken naar mogelijkheden om discriminatie bij verhuur te sanctioneren en kandidaat-huurders bij discriminatie-ervaringen te ondersteunen.

Hieronder volgen enkele voor dit onderzoek relevante bevindingen uit de hierboven genoemde studies. Het gaat hierbij in het bijzonder om enkele relevante achtergronden die bij discriminatie van woningen een rol spelen (paragraaf 2.3.1.) en enkele maatregelen die genomen kunnen worden om discriminatie bij de verhuur van woningen tegen te gaan (2.3.2.) De nadruk ligt hierbij vooral op het laatste onderzoek (Andriessen & Wittebrood, 2021), waarin bevindingen uit de eerdere studies zijn meegenomen.

2.3.1. Achtergronden discriminatie bij verhuur van woningen

Verhuurbemiddelaars

Wat betreft de achtergronden bij discriminatie bij verhuur van woningen dient er aandacht te zijn voor de positie van de 'verhuurbemiddelaars' of 'verhuurmakelaar'.²⁴ 'Makelaar' was tot 2001 een wettelijk beschermde titel.²⁵ Het betrof alleen een wettelijke bescherming van de titel 'makelaar' en niet van de belangrijkste werkzaamheid van makelaars. Het stond iedereen vrij te bemiddelen. Iedere makelaar was bemiddelaar, maar niet iedere bemiddelaar was ook makelaar.

Het idee achter de afschaffing van de beschermde titel was dat de overheid zich niet met de regulering van bemiddeling bij woningverhuur zou moeten bemoeien, maar dat moest overlaten aan de branche. Het kabinet ging er destijds vanuit dat de markt zelf een certificeringregeling en geschillenregeling tot stand zou brengen (Kemp, 2000). De brancheorganisaties hebben dit inderdaad geregeld, echter, slechts 20-30% van de huurbemiddelaars is bij een van de brancheorganisaties (NVM, VBO en Vastgoed Pro) aangesloten.²⁶ Bemiddelaars die bij deze drie

²³ Deze twee studies hadden laten zien dat het proces van werving en selectie op de particuliere huurwoningmarkt ondoorzichtig en weinig systematisch is, waardoor, in samenhang met een gebrek aan betaalbare huurwoningen, de kans op discriminatie groter wordt.

²⁴ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen aan- en verhuurmakelaars (of aan- en verhuurbemiddelaars). Omdat aan huurmakelaars – makelaars die in opdracht van de woningzoekende werken – zeldzaam zijn, wordt verder alleen gesproken over verhuurbemiddelaars.

²⁵ Op grond van het toenmalige artikel 62 Wetboek van Koophandel was de titel tot die tijd exclusief voorbehouden aan degenen die door de rechtbank waren beëdigd als makelaar. Het onbevoegd voeren van de titel makelaar was als overtreding strafbaar.

²⁶ Het aandeel verkoopmakelaars dat bij een brancheorganisatie is aangesloten ligt hoger. Een makelaar kan bemiddelen bij de verkoop en/of verhuur van woningen en ander vastgoed.



brancheorganisaties zijn aangesloten, kunnen dat alleen wanneer zij gecertificeerd en geregistreerd zijn.²⁷ De 70-80% van de verhuurbemiddelaars die niet bij een van de drie brancheorganisaties zijn aangesloten, kunnen wel gecertificeerd of geregistreerd zijn, maar dat hoeft niet (het is geen verplichting).

Werving en selectie

Het proces van werving en selectie verloopt bij verhuurbemiddelaars op verschillende manieren, maar zelden transparant en systematisch (Böcker e.a. ,2019; Hoogenbosch & Dibbets, 2019; Andriessen & Wittebrood, 2021). Het is hierdoor vaak niet of moeilijk te achterhalen waarom een woning wel of niet aan iemand is toegewezen.

Inkomen is voor verhuurbemiddelaars het belangrijkste selectie criterium. Selectie op inkomen kan indirect onderscheid opleveren, maar hiervoor bestaat meestal een objectieve rechtvaardiging. Na de selectie op inkomen vindt meestal nog een verdere selectie plaats voordat een keuze wordt gemaakt.²⁸ Hierbij spelen subjectieve indrukken als 'gevoel' en risicovermijding (voorkomen van overlast, overbewoning en onderverhuur) een rol en bestaat het risico van (onbewuste) discriminatie (Böcker, et al, 2019).²⁹ Brancheorganisaties geven hun leden richtlijnen voor werving en selectie, maar het staat hun leden vrij om deze richtlijnen wel of niet over te nemen.

Het gebrek aan transparantie in het selectieproces maakt het ook gemakkelijker om discriminatie te verhullen. De meeste verhuurders en verhuurbemiddelaars zijn niet erg transparant over welke (AVG- gevoelige) informatie in welke fase wordt gebruikt en ook over het gebruik van externe screeningtools bestaat weinig transparantie. Het is voor de kandidaat-huurders daardoor vaak niet duidelijk hoe de informatie die zij leveren wordt gebruikt, welke aanvullende informatie over hen wordt opgezocht en op grond van welke informatie wordt geselecteerd (Andriessen & Wittebrood, 2021). Het wordt verhuurbemiddelaars ten slotte ook niet gevraagd om afwijzingen te motiveren (Andriessen & Wittebrood, 2021).

Bewijslast

Het hierboven geschetste ondoorzichtige proces van de werving en selectie van de kandidaat-huurder(s) maakt het moeilijk om het vermoeden van discriminatie met bewijs te onderbouwen.

²⁷ Nu kunnen bemiddelaars geregistreerd zijn via Stichting Certificering voor Makelaars (SCVM) en via Vastgoedcert (Andriessen & Wittebrood, 2021)

²⁸ Er is in iedere fase van het selectieproces bij woningverhuur ruimte om keuzes te maken op grond van subjectieve overwegingen waardoor ook discriminatoire overwegingen. Discriminatie kan ook in een latere fase van de selectie plaatsvinden, waarin veel ruimte is voor persoonlijke voorkeuren (Hoogenbosch & Fiere 2021; Andriessen & Wittebrood, 2021).

²⁹ Andriessen en Wittebrood (2021) vermoeden vooral veel ruimte voor discriminatie bij de 'kleine' particuliere verhuurders die een (deel van een) eigen woning verhuren. Er is bij hen geen sprake van een openbaar aanbod van een woning, de werving verloopt vaak via en komt vooral ten goede van mensen met uitgebreide sociale netwerken. Er is volgens Andriessen en Wittebrood meestal "geen sprake van een kwade intentie, maar deze manier van werven kan wel leiden tot direct of indirect onderscheid" (Andriessen & Wittebrood, 2021).



Verhuurders kunnen bij de bemiddelaars discriminerende verzoeken op een expliciete wijze uiten, maar ook op een impliciet wijze overbrengen, waarbij de bemiddelaar dit vervolgens als een discriminerend verzoek interpreteert. Vanuit commerciële overwegingen, handelingsverlegenheid (niet weten hoe om te gaan met dergelijke discriminerende verzoeken) of een (vergaande) dienstverlenende instelling kan een bemiddelaar gehoor geven aan een dergelijk expliciet of impliciet discriminerend verzoek (Gielkens & Wegkamp, 2021).

Daarbij komt dat er veel onduidelijkheid bestaat bij verhuurders en verhuurbemiddelaars wanneer er wel of niet sprake is van discriminatie. Bijvoorbeeld begrippen als indirect onderscheid, objectieve rechtvaardigingen en uitzonderingen voor verhuur met een privé-karakter zijn niet voor alle betrokkenen eenduidig. Ook is het niet altijd duidelijk wanneer selectie op beschermde gronden is toegestaan, omdat het onder de uitzondering van privésfeer valt. Tot slot kan er ook nog sprake zijn van lokale verschillen in huisvestingsbeleid zoals de Rotterdamwet (Böcker et al., 2019).³⁰

Andriessen en Witteboord wijzen verder op het gebrek aan kennis over 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" (Andriessen & Wittebrood, 2021, p.17).

Schurende maatregelen

Andriessen en Wittebrood verwijzen met dit laatste citaat naar soms met elkaar schurende maatregelen die voortvloeien uit de aanpak Goed verhuurderschap die in 2018 is gestart vanuit het ministerie van BZK (zie paragraaf 3.2). Er is hierbij, naast aandacht voor discriminatie op de woningmarkt, aandacht voor bijvoorbeeld te hoge huren, achterstallig onderhoud, woonoverlast en illegaal gebruik van de woning. Een voorbeeld van maatregelen die kunnen schuren is 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" (Andriessen & Wittebrood, 2021, p.12).³¹

Meer in het algemeen proberen verhuurders en makelaars op grond van beschikbare, onvolledige informatie een inschatting te maken van de risico's die zij lopen bij selectie van een kandidaat-huurder. Hierbij bestaat het gevaar dat beelden over groepen worden meegewogen

³⁰ Met de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek, ook wel de 'Rotterdamwet', mogen mensen met een bijstandsuitkering die korter dan zes jaar in Rotterdam wonen en een huis willen huren, in bepaalde wijken worden geweigerd.

³¹ Omdat een verhuurder op grond van de Woningwet aansprakelijk kan worden gesteld voor illegaal gebruik van zijn pand door de huurder, heeft de verhuurder de plicht de bedoelingen en identiteit van de kandidaat-huurder te controleren. Ze worden hiertoe aangemoedigd via bijvoorbeeld de landelijke campagne 'Veilig uw pand verhuren'.

in de risico-inschattingen die worden gemaakt, waarbij discriminatie het gevolg kan zijn (Andriessen & Wittebrood, 2021).

2.3.2. Mogelijke maatregelen tegen discriminatie bij verhuur woningen

In de hierboven genoemde rapporten worden verschillende mogelijke maatregelen of beleidsinstrumenten genoemd die kunnen worden ingezet om discriminatie op de huurwoningmarkt te voorkomen en te bestrijden. Hieronder geven we enkele voor dit onderzoek relevante voorbeelden, waarvan een aantal inmiddels zijn opgenomen in het wetsvoorstel goed verhuurderschap en/of onderdeel zijn van het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeente Utrecht (zie paragraaf 1.1. en hoofdstuk 3).

A. Preventie (voorlichting, bewustwording)

Door voorlichting aan huurders, verhuurders en verhuurbemiddelaars kan worden bijgedragen aan bewustwording over welke informatie in welke fase kan worden gevraagd en gebruikt en wanneer daarbij sprake is van discriminatie. Er moet hierbij ook aandacht worden besteed aan de samenhang met privacywetgeving en ander beleid dat invloed lijkt te hebben op mogelijk discriminerend gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars (Andriessen & Wittebrood, 2021).³² Daarnaast kunnen brancheorganisaties van makelaars, voor zover dat nog niet het geval is, gelijkebehandelingsbepalingen of antidiscriminatieregels in hun gedragscodes opnemen en kan in de opleiding van brancheorganisaties aandacht worden gevraagd voor de wijze waarop adequaat kan worden gereageerd op discriminerende verzoeken (Böcker et al., 2019; Andriessen & Wittebrood, 2021).

B. Werving en selectie

Wanneer het wervings- en selectieproces gericht is op objectief selecteren en transparantie, is er minder ruimte om te discrimineren. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door aan verhuurders en verhuurbemiddelaars binnen de hele branche te vragen om hun processen te standaardiseren volgens één standaardmodel (Andriessen & Wittebrood, 2021).³³

Het zou volgens Böcker e.a. aandacht verdienen om kritisch naar woontoetsen te kijken, die, hoewel op het oog objectief, mogelijk toch discriminerende effecten zouden kunnen hebben: zoals een inkomenstoets (deze kan indirect gehandicapten treffen als een uitkering als inkomensbron niet wordt geaccepteerd) en een toets van identiteitsdocumenten (deze treft met

³² Hierbij wordt vooral bedoeld op "de grondige screening van kandidaat-huurders die door de overheid wordt gevraagd om alert te zijn op criminele activiteiten door huurders (zoals witwassen, hennepcultuur of illegale prostitutie)" (Andriessen & Wittebrood, 2021).

³³ Aan de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens zou gevraagd kunnen worden om te toetsen of er sprake is van mogelijk discriminerende effecten tijdens het wervings- en selectieproces. (Andriessen & Wittebrood, 2021). Volgens Böcker e.a. zou het College voor de Rechten van de Mens verhuurders en makelaars ook kunnen stimuleren een verzoek om een oordeel eigen handelen in te dienen bij onzekerheid over toelaatbaarheid bepaalde vorm van selectie. Het College zou ook kunnen worden gestimuleerd een (vervolg)onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid op de huurwoningmarkt uit te voeren (Böcker et al., 2019).

name migranten). Voor de volgende fasen van selectie worden verschillende manieren van objectiveren voorgesteld, waaronder anonimiseren, loting, een puntensysteem, en wie het eerst komt die het eerst maalt (Böcker et al., 2019).

Wanneer verhuurders en verhuurbemiddelaars verplicht worden te motiveren waarom zij kandidaat huurders afwijzen, kan dit leiden tot bewustwording. Echter, de kans bestaat dat een motiveringsplicht leidt tot standaardteksten (Böcker et al., 2019).

C. Signaleren van (potentiële) daders

Om te kunnen achterhalen of een partij zich herhaaldelijk schuldig maakt aan discriminatie, noemen Andriessen en Wittebrood twee routes die eventueel gecombineerd kunnen worden, namelijk een proactieve (door het laten uitvoeren van praktijktesten en *mystery calls*) en een reactieve route (door melden van discriminatie, het instellen van een meldpunt en een meldplicht).

1. Proactief: door het laten uitvoeren van praktijktests en *mystery calls*³⁴

Bij ***mystery calls*** worden verhuurbemiddelaars benaderd door verhuurders met een discriminerend verzoek. Het voordeel van *mystery calls* is dat ze snel uitgevoerd kunnen worden. De aankondiging van een *mystery call* kan bovendien ook preventief werken (Böcker et al., 2019). Er kleven echter ook diverse nadelen aan *mystery calls*. Zo wordt alleen de intentie tot discrimineren aangetoond, maar is er nog geen sprake van daadwerkelijke discriminatie.³⁵ Daarnaast is het de vraag of er geen sprake is van uitlokking van een strafbaar feit (Böcker et al., 2019; Van Bon et al., 2021; Andriessen & Wittebrood, 2021). Tot slot kunnen *mystery calls* mogelijk een scheef beeld geven omdat er geen zicht is op hoe vaak verhuurders in de praktijk discriminerende verzoeken aan makelaars doorgeven (Böcker et al., 2019; Hoogenbosch & Dibbets, 2019).

Bij **praktijktesten (correspondentietesten)** worden aanbieders van huurwoningen voor een specifieke advertentie benaderd door twee kandidaat-huurders, die alleen op een te onderzoeken discriminatiegrond van elkaar verschillen (Hoogenbosch & Fiere, 2021). Praktijktesten kunnen inzicht bieden in de omvang en de aard van het probleem.³⁶ Net als bij *mystery calls* het geval is, kan een aankondiging van een praktijktest preventief werken (Fiere &

³⁴ Met deze testen kan alleen discriminatie in de eerste fase van het selectieproces worden onderzocht, terwijl in een latere fase ook gediscrimineerd kan worden. Andriessen en Wittebrood zien mogelijkheden om praktijktesten en *mystery calls* door een ADV te laten uitvoeren. Een ADV kan met verhuurders of verhuurbemiddelaars die discrimineren of daaraan meewerken het gesprek aangaan om bewustwording te stimuleren. In geval van herhaling door de betreffende verhuurder of verhuurbemiddelaar kunnen advies en handelingsperspectieven worden geboden. Bij structurele discriminatie zou, ondersteund door individuele praktijktesten die door huurders zelf worden uitgevoerd, een klacht kunnen worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens of aangifte worden gedaan bij de politie (Andriessen & Wittebrood, 2021).

³⁵ Hoogenbosch en Dibbets (2019) wijzen er op dat het onduidelijk is wie er aan de telefoon van de makelaar zit. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een stagiair, die niet goed weet wat de normale gang van zaken is.

³⁶ Er kan worden achterhaald bij welke groepen woningzoekenden, welke typen verhuurders, in welk marktsegment en welke regio's het risico op discriminatie het grootst is.



Hoogenbosch, 2019).

Een beperking van praktijktesten is dat ook met dit middel nog niet duidelijk wordt wat de aard is van discriminatie (bewust of onbewust). Ook ontstaat er geen zicht op de overwegingen om wel of niet voor een kandidaat te kiezen (Fiere & Hoogenbosch, 2019). Daarnaast is ook bij praktijktesten de vraag of de uitkomsten voldoende bewijs kunnen vormen in juridische procedures. Praktijktesten kunnen wellicht een vermoeden van onderscheid vestigen waardoor de bewijslast verschuift naar de verhuurder of makelaar (Hoogenbosch & Dibbets, 2019; Böcker et al., 2019).

Van Bon et al. (2022) opperen om ADV's gericht in gesprek te laten gaan met verhuurders en bemiddelaars op basis van de resultaten van praktijktesten en *mystery calls*. Daarvoor zou het dan wel juridisch mogelijk moeten zijn om de resultaten van de tests te delen.

2. Reactief: door een melding van discriminatie (meldpunt en meldplicht)

Een reactieve mogelijkheid om een overzicht te verkrijgen van discriminatie is het stimuleren van het **melden van discriminatie** bij de verhuur van woningen bij een regulier meldpunt zoals een antidiscriminatievoorziening, de politie of het College voor de Rechten van de Mens. Hierdoor kan er meer zicht ontstaan op het aantal gevallen van vermoedelijke discriminatie en het kan bijdragen aan dossiervorming wanneer er meerdere meldingen over dezelfde verhuurder of verhuurbemiddelaar binnenkomen.

In dit verband worden in de literatuur ook twee maatregelen behandeld die voor dit onderzoek relevant zijn: het instellen van een centraal meldpunt en een meldplicht voor verhuurbemiddelaars.

Böcker et al. suggereren dat **een centraal, laagdrempelig meldpunt** voor klachten over discriminatie op de woningmarkt ingesteld zou kunnen worden. Dit zou volgens hen ondergebracht kunnen worden bij het College voor de Rechten van de Mens (Böcker et al., 2019).

Andriessen & Wittebrood gaan in op de maatregel die centraal staat in dit onderzoek, namelijk om **een meldplicht in te voeren voor verhuurbemiddelaars** die een discriminerend verzoek van een verhuurder ontvangen. Zo'n maatregel zou volgens hen een preventieve en normstellende werking kunnen hebben.

Andriessen en Wittebrood verwachten echter dat de effectiviteit van een absolute meldplicht voor bemiddelaars gering zal zijn. Behalve dat er nog steeds veel onduidelijkheid zal bestaan over wanneer er sprake is van discriminatie en er bovendien enig bewijs moet zijn, is de maatregel volgens hen lastig te handhaven. Ze geven aan dat door de inzet van *mystery calls*



gecontroleerd kan 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 (...). 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" (Andriessen & Wittebrood, 2021, p.32).

D. Regulering, sanctionering en tuchtrecht ³⁷

Indien het beroep en de werkzaamheden van de makelaar of bemiddelaar meer gereguleerd wordt, wordt het ook mogelijk over te gaan tot toezicht en sanctionering. Andriessen en Wittebrood stellen voor zowel een (lokale) verhuur- en/of verhuurdersvergunning in te voeren als een (landelijke) bemiddelingsvergunning.³⁸

Met **verhuurdersvergunningen** ontstaat meer zicht op wie in een gemeente verhuurt. Bovendien kunnen malafide of discriminerende verhuurders gemakkelijker geweerd worden.³⁹ Bij geconstateerde misstanden kan deze vergunning als uiterste optie (tijdelijk) worden ingetrokken. Andriessen en Wittebrood verwachten dat de effectiviteit van een verhuur(ders)vergunning het grootst is als er ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd, en wanneer deze wordt ondersteund met voorlichting en professionalisering én wordt ingevoerd in combinatie met een bemiddelingsvergunning (Andriessen & Wittebrood, 2021).⁴⁰

Volgens Andriessen en Wittebrood moet een verhuur(ders)vergunning in elk geval transparantie van het proces van woningtoewijzing vereisen. Zo kan worden gedacht aan een gestandaardiseerd model voor selectie, waarin helder is welke informatie van huurders in welke fase van het proces wordt gevraagd.

Om discriminatie te voorkomen is het ook belangrijk dat men de keuze voor een huurder desgevraagd moet kunnen motiveren. Dit kan, zoals eerder aangegeven, leiden tot meer

³⁷ In dit kader wordt ook de mogelijkheid genoemd van het openbaar maken en onder de aandacht brengen van de gegevens van partijen die discrimineren (shaming) en het aanraden van verhuurders/ bemiddelaars die een voorbeeldfunctie vervullen voor andere bemiddelaars (faming). Zeker voor *shaming* is gegrond bewijs van discriminatie en oordeel van het College van de Rechten van de Mens of een uitspraak van een bestuurs- of strafrechter noodzakelijk. De schaarste op de woningmarkt maakt het middel waarschijnlijk niet heel effectief (Andriessen & Wittebrood, 2021). Daarnaast zullen de drempels om een juridische procedure te starten vaak te hoog zijn om het middel effectief te laten zijn (Böcker et al., 2019).

³⁸ Dit is gericht op de belangrijkste spelers, verhuurders en verhuurbemiddelaars, en hierdoor kan professionalisering worden gestimuleerd en toezicht op het wervings- en selectieproces worden vergroot.

³⁹ Een vergunningsplicht kan landelijk worden ingevoerd en lokaal via de verordenende bevoegdheid van een gemeente, wanneer voldaan wordt aan de juridische voorwaarden. De handhaving en sanctionering (via bestuursrecht) zouden bij de gemeente belegd kunnen worden; dat zou betekenen dat voor handhaving en toezicht capaciteit vrij gemaakt moet worden en de benodigde expertise aanwezig is.

⁴⁰ Het wetsvoorstel goed verhuurderschap geeft gemeenten de bevoegdheid om een verhuurvergunning in te stellen in gebieden waar verhuurders misbruik maken van de sociaaleconomische kwetsbare positie van huurders.



bewustwording, maar kan ook het gebruik van standaardteksten tot gevolg hebben (Böcker et al, 2019).

In de literatuur worden verschillende voorstellen gedaan om het **beroep van verhuurbemiddelaar meer te reguleren**. Bijvoorbeeld door verhuurmakelaar of verhuurbemiddelaar een beschermd beroep te maken en te verbinden met een verplicht lidmaatschap van een branchevereniging en het verplicht volgen van een opleiding. Bij aangetoonde discriminatie zou eventueel het lidmaatschap (voor een beperkte periode) kunnen worden ontnomen (Böcker et al, 2019). Non-discriminatie kan een onderdeel zijn van de gedragscode van brancheorganisaties (dit is bij sommige al het geval) (Andriessen & Wittebrood, 2021).

Andere mogelijkheden die geopperd worden zijn een bemiddelingsvergunning en/of de invoering van een registratieplicht voor alle verhuurbemiddelaars.⁴¹ Dan vallen alle bemiddelaars onder hetzelfde regime. Behalve via de brancheorganisaties kunnen bemiddelaars dan ook via een registratieplicht onder het tuchtrecht vallen (Andriessen & Wittebrood, 2021).

⁴¹ Registratie van bemiddelaars verloopt nu 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 worden.

3 Beleid

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van enkele relevante beleidskaders. In paragraaf 3.2. geven we achtergrondinformatie over het wetsvoorstel goed verhuurderschap, dat bedoeld is om ongewenste verhuurpraktijken tegen te gaan. In paragraaf 3.3. gaan we in op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een meldplicht voor bemiddelaars op de arbeidsmarkt in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie. In paragraaf 3.4. besteden we ten slotte aandacht aan het beleid van de gemeente Utrecht om discriminatie bij de verhuur van woningen tegen te gaan. In de laatste paragraaf (3.5) worden de belangrijkste inzichten en elementen uit hoofdstuk 2 en 3 samengevat, als opstap voor deel 2.

3.2. Wetsvoorstel goed verhuurderschap

Met het voorstel voor de wet goed verhuurderschap (Wgv) geeft de regering invulling aan enkele van de aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten in het vorige hoofdstuk zijn genoemd. Het wetsvoorstel is ontwikkeld naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer om gemeenten meer bevoegdheden te geven om ongewenste verhuurpraktijken tegen te gaan.

In 2018 werd gestart met de "aanpak goed verhuurderschap".⁴² In dat kader werden gesprekken gevoerd met de sector over misstanden zoals discriminatie, intimidatie, bedreiging en uitbuiting van verhuurders of het ten onrechte in rekening brengen van bemiddelingskosten. Ook bestond de aanpak goed verhuurderschap "uit maatregelen en pilots⁴³ langs de lijn van voorlichting, zelfregulering, handhaving en de zoektocht naar aanvullende wetgeving die in verschillende gemeenten zijn uitgevoerd."⁴⁴ De uitkomsten van de aanpak goed verhuurderschap onderstreepten volgens het kabinet de noodzaak om aanvullende wettelijke instrumenten voor gemeenten te ontwikkelen om goed verhuurderschap te bevorderen.⁴⁵ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde daarom in de Kamerbrief "Uitkomst aanpak goed verhuurderschap" van 22 februari 2021 het wetsvoorstel goed verhuurderschap aan.⁴⁶

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 27 926 nr.337

⁴³ Zie: Toelichting pilots Goed Verhuurderschap, d.d. 30 oktober 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-955373.pdf> en 'Pilots goed verhuurderschap' <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/goed-verhuurderschap/pilots-goed-verhuurderschap>

⁴⁴ Het ging om Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Tilburg en Schiedam

⁴⁵ Uijt: Totstandkoming wetsvoorstel goed verhuurderschap (Kamerstuk 36 130, nr. 5.), d.d. 9 juni 2022. 6

⁴⁶ Kamerstukken II 2020/21, 27 926 nr. 337.

Het wetsvoorstel werd op 8 juni 2022 door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁷ Het doel van het wetsvoorstel goed verhuurderschap is het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken. Daarnaast heeft het wetsvoorstel goed verhuurderschap tot doel woningzoekenden, huurders en arbeidsmigranten te beschermen. "Het voorstel introduceert verschillende instrumenten, waaronder (basis)normen voor goed verhuurderschap, de bevoegdheid om verhuurdervingunningen te introduceren en de mogelijkheid voor gemeenten om het beheer van een woning over te nemen." (citaat van website Tweede Kamer)⁴⁸

In de vorm van algemene regels komt er een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap die aangeeft wat van goede verhuurders en verhuurbemiddelaars verwacht mag worden in relatie tot woningzoekenden en huurders. Deze regels zijn er onder andere op gericht om discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Uit het wetsvoorstel⁴⁹ blijkt dat onder goed verhuurderschap onder andere wordt verstaan:

- "het zich onthouden van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid door:
- o het hanteren van een heldere en transparante selectieprocedure;
 - o het gebruiken en communiceren van objectieve selectiecriteria bij het openbaar aanbieden van de woon- of verblijfsruimte;
 - o het motiveren van de keuze voor de gekozen huurder aan de afgewezen kandidaat- huurders;"

Gemeenten krijgen daarnaast de bevoegdheid om in bepaalde gebieden wijken een verhuurvergunning in te stellen, waarmee ze in kwetsbare wijken extra eisen kunnen stellen aan verhuurders. Daarnaast krijgen gemeenten een bestuursrechtelijk instrumentarium tot hun beschikking voor hun toezicht en handhaving van de algemene regels en de verhuurvergunning. Het betreft de sanctiemiddelen van een waarschuwing, bestuursdwang, bestuurlijke boetes en beheerovername.

Tot slot komt er een verplichting voor gemeenten om binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de wet, eventueel samen met andere gemeenten, een laagdrempelig meldpunt op te zetten waar huurders en andere belanghebbenden bij ongewenst verhuurgedrag kosteloos en anoniem kunnen melden en informatie kunnen krijgen over de juiste instanties die de huurders verder kunnen helpen, zoals een huurteam, een antidiscrimatievoorziening (ADV) of de Huurcommissie. Burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van het afwikkelen van bij het meldpunt ingediende klachten.

Voordat er een besluit tot handhaving kan worden genomen na een melding dient er "deugdelijk onderzoek gedaan te worden, waarbij ook de verhuurder in de gelegenheid wordt

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 36 130 nr. 2.

⁴⁸ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36130>

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 36 130 nr. 2.

gesteld om gehoord te worden (hoor- en wederhoor).” Op grond van de signalen die bij dit meldpunt binnenkomen en eigen waarneming en analyses, kunnen gemeenten besluiten tot controle en handhaving. Meldingen kunnen daarnaast belangrijke input leveren bij het vormgeven van bijvoorbeeld risicogericht toezichts- en handhavingsbeleid.

In aansluiting op diverse ervaringen en onderzoeken – waaronder pilots in Rotterdam en Utrecht en het onderzoek van Andriessen en Wittebrood (2021) – wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geconstateerd dat “het belangrijk is om bij het tegengaan van discriminatie op de woningmarkt aandacht te besteden aan alle zogenoemde ‘schakels’, te weten: voorlichting en professionalisering, een transparanter en objectiever werving- en selectieproces, toezicht, handhaving, rechtsbescherming en sanctionering.”⁵⁰

Met dit wetsvoorstel wordt volgens het kabinet concrete invulling aan al deze schakels gegeven door “enerzijds de introductie van de algemene regels en de norm voor goed verhuurderschap en anderzijds het creëren van een toezichts- en handhavingstaak voor gemeenten.” Om discriminatie te voorkomen en tegen te gaan wordt voorgeschreven “dat zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars een helder en transparant selectieproces moeten hanteren, waarbij zij verplicht gebruik maken van objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria en de keuze voor de uiteindelijke huurder motiveren en mededelen aan de afgewezen kandidaat- huurders.”⁵¹

Ook wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de mogelijke komst van een “meldplicht voor betrokkenen in het verhuurproces, zoals verhuurbemiddelaars, indien zij discriminerende verzoeken van verhuurders ontvangen.” Wanneer de meldplicht een kansrijk instrument blijkt te zijn, kan dit wettelijk verplicht worden en wordt dit mogelijk ook bij dit meldpunt belegd.

3.3. Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie

In de motie van Jetten c.s. van 1 juli 2020 werd niet alleen gevraagd om een meldplicht voor discriminerende verzoeken aan tussenpersonen op de woningmarkt, maar ook op de arbeidsmarkt. Deze laatste meldplicht heeft vorm gekregen in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie. Dit wetsvoorstel geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) handhavende bevoegdheden om erop toe te zien dat werkgevers en intermediairs beschikken over een werkwijze voor werving en selectie met voldoende waarborgen om discriminatie tegen te gaan en gelijke kansen te realiseren en deze werkwijze toepassen.

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 36 130, nr. 3, p.19

⁵¹ Kamerstukken II 2020/21, 36 130, nr. 3, p.19

In de Nota van wijziging die minister Van Gennip op 11 juli 2022 naar de Tweede Kamer stuurde, staat een voorstel voor wijziging van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie die de meldplicht mogelijk maakt, en een toelichting van het kabinet hierbij.⁵²

Intermediairs zijn volgens het wetsvoorstel verplicht te beschikken over een procedure waarin is uitgewerkt hoe er met discriminerende verzoeken wordt omgegaan. Ze moeten handvatten krijgen om te kunnen signaleren wanneer een verzoek discriminerend van aard is. Wanneer dit het geval is dienen zij actief met de opdrachtgever (werkgever) in gesprek te gaan. Indien na dit gesprek het vermoeden van een discriminerend verzoek blijft bestaan, heeft de intermediair de plicht hiervan onderbouwd melding te maken bij de toezichthouder, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Een intermediair kan, wanneer de aard van het verzoek hier aanleiding toe geeft, ook besluiten om direct tot melding over te gaan, zonder eerst in gesprek te gaan.

Als de NLA vervolgens een onderzoek instelt, zal dit onderzoek zich niet gaan richten op de vraag of er sprake is van discriminatie, maar op de vraag of de werkgever over de wettelijke verplichte werkwijze voor de werving en selectie van personeel beschikt en of de werkgever deze werkwijze toepast. Wanneer dit niet het geval is, kan de NLA een eis tot naleving opleggen en wanneer dit advies wordt genegeerd zou de NLA een boete op kunnen leggen, die openbaar wordt gemaakt. Deze vorm van 'shamen' kan voor de werkgever een extra stimulans zijn zich aan de wettelijke bepalingen te houden.

De minister geeft in de memorie van toelichting bij de nota van wijziging aan dat de verwachting is dat de meldplicht vooral een preventieve en normstellende werking zal hebben, waardoor het aantal meldingen bij de NLA beperkt zal blijven.

De verwachting is dat de NLA aan alle meldingen een vervolg zal kunnen geven. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan zullen de meldingen worden gebruikt als inzichten voor het risicogericht toezicht en voor verscherping van toezicht in bepaalde branches of sectoren. Eén jaar na invoering van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie wordt met de NLA bekeken of de capaciteit voor opvolging van de meldingen toereikend is.

3.4. **Beleid gemeente Utrecht**

De aanpak van discriminatie op de Utrechtse woningmarkt staat al enige jaren op de agenda van de Utrechtse gemeenteraad. In 2018 werd het College middels de aangenomen motie 'aanpak discriminatie op woningmarkt' gevraagd inzicht te geven in discriminatie op de Utrechtse woningmarkt en hierover structureel te blijven rapporteren.

⁵²

<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK009914/documenten/Tweede%20Kamer/Vorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/2>



Dit leidde onder andere tot eerdergenoemde onderzoeken (Gielkens & Wegkamp 2019, 2021; Van der Hoff et al., 2022). Er volgde een plan van aanpak (Gemeente Utrecht 2018)⁵³ en de studie van het Verwey-Jonker Instituut (Andriessen & Wittebrood, 2021), dat met financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken als pilot werd uitgevoerd binnen het programma Goed verhuurderschap.

De resultaten van deze onderzoeken en enkele landelijke ontwikkelingen werden vertaald in een intensivering en concretisering van het plan van aanpak om discriminatie op de woningmarkt te bestrijden. Op 31 maart 2021 werd in een Raadsinformatiebrief de aanpak discriminatie woningmarkt gepresenteerd aan de Utrechtse gemeenteraad.⁵⁴

Deze aanpak werd nader uitgewerkt in de Utrechtse anti-discriminatie agenda⁵⁵ en geactualiseerd in de raadsinformatiebrief die door het College van B& W op 12 oktober 2022 samen met de 'discrimatiemonitor Utrecht 2022' (van der Hoff et al., 2022) naar de gemeenteraad werd gestuurd.⁵⁶

Op grond van het onderzoek van Verwey-Jonker Instituut (Andriessen & Wittebrood, 2021) kiest de gemeente Utrecht voor een integraal pakket aan maatregelen om het proces voorafgaand, tijdens en na de werving- en selectie van huurders te kunnen verbeteren. De maatregelen worden samen met partners⁵⁷ ontwikkeld en zijn gericht op:

1. Voorlichting, bewustwording en professionalisering.
2. Transparanter en objectiever selecteren van kandidaat-huurders en daarop controleren.
3. Toezicht en handhaving, en
4. bestraffing waar nodig.

Zo wil de gemeente Utrecht inzetten op betere voorlichting en professionalisering van de branche door te pleiten voor de ontwikkeling van landelijk voorlichtingsmateriaal voor huurders en verhuurders en het geven van training, voorlichting en informatie over het voorkómen en

53 Raadsbrief Beantwoording motie "Aanpak discriminatie op de woningmarkt". (2019, 30 oktober). Gemeente Utrecht. <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/67948a4f-08cb-4ed6-b6c2-bcb1d51f53f7>

54 Raadsbrief Aanpak discriminatie op de woningmarkt. (2021, 31 maart). Gemeente Utrecht. <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/6af91b8b-cd54-4326-bed0-6e806c8d1db1?documentId=8dca2599-77bb-4947-8bb3-3e9534821de7&agendatItemId=3952d5b9-e6b9-459f-9ac6-b5e8ddd8a3a0>

55 Zie ook: Utrechtse Antidiscriminatieagenda. (2021). Gemeente Utrecht. <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7e9407c2-243b-4434-9994-fd3cac2a20fd?documentId=35e384e8-d5ec-4000-8d21-45f942b4aff2&agendatItemId=ad8c8f5c-c093-49e2-9229-25c6308b61fb>

56 Raadsbrief Discriminatiemonitor Utrecht 2022. (2022, 12 oktober). Gemeente Utrecht. <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/8c9e7cd8-bd6d-4295-8dc3-6424121dede2?documentId=5d00786f-bc48-4990-990a-782841283f80>

57 Waaronder Art.1 Midden Nederland, brancheorganisaties NVM en Vastgoed Belang, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de organisaties voor studentenhuysvesting SHH en BoKS. Samen met de branche (NVM en Vastgoed Belang) en Art1. MN zijn acties geborgd in het 'pact Wonen' van de antidiscriminatie agenda.

bestrijden van discriminatie voor brancheleden (Raadsinformatiebrief 31 maart 2021). De gemeente sluit aan bij de in paragraaf 1.1. omschreven bewustwordingscampagne van het ministerie van BZK over de plichten van verhuurders en verhuurbemiddelaars en de rechten van woningzoekenden en huurders (Raadsbrief, 12 oktober 2022).

Samen met partners verkent de gemeente Utrecht de mogelijkheden van een (landelijk) objectiever en transparanter werving- en selectiesysteem van kandidaat-huurders (Raadsbrief 31 maart 2021). De gemeente volgt in dit verband met interesse het huurplatform dat door branchevereniging VBO wordt ontwikkeld (Raadsinformatiebrief, 12 oktober 2022).

Het wetsvoorstel goed verhuurderschap zal naar verwachting van het Utrechts College gemeenten handvatten bieden om een objectiever selectieproces in de particuliere huurmarkt te introduceren (Raadsinformatiebrief 12 oktober 2022). De gemeente kan hier bestuursrechtelijk op handhaven; (Raadsinformatiebrief 31 maart 2021).

3.5. Samevatting deel 1

In dit inleidende deel hebben we op basis van literatuuronderzoek de context voor de invoering van een meldplicht kort beschreven.

Uit verschillende onderzoeken (meestal middels praktijktesten en *mystery calls*) blijkt dat discriminatie op de woningmarkt een serieus probleem is waarvan weinig melding wordt gemaakt. Het gaat ook om een vorm van discriminatie die moeilijk is tegen te gaan. De aanpak van discriminatie op de huurwoningmarkt wordt onder andere bemoeilijkt door het gegeven dat er amper sprake is van regulering en dat 'verhuurbemiddelaar' of 'verhuurmakelaar' een onbeschermd titel is, en dat slechts 20-30% van de verhuurbemiddelaars is aangesloten bij een brancheorganisatie. Verder verloopt het proces van werving en selectie zelden transparant en systematisch, waardoor het moeilijk te achterhalen is waarom een woning wel of niet aan iemand is toegewezen. Het ondoorzichtige proces van selectie van de kandidaat-huurder(s) maakt het vervolgens weer moeilijk om het vermoeden van discriminatie met bewijs te onderbouwen.

(Mogelijke) maatregelen om discriminatie tegen te gaan richten zich op: voorlichting aan huurders, verhuurders en verhuurbemiddelaars; het transparanter en eerlijker maken van het selectieproces; het monitoren van discriminatie en het proactief in kaart brengen van potentiële daders door praktijktesten en *mystery calls*; het stimuleren van het melden van discriminatie en het reguleren van het beroep en de werkzaamheden van de verhuurbemiddelaar, waardoor het gemakkelijker wordt over te gaan tot toezicht en sanctionering.

Met het wetsvoorstel goed verhuurderschap wil het kabinet ongewenste verhuurpraktijken, waaronder discriminatie, voorkomen en tegengaan. Het wetsvoorstel introduceert verschillende instrumenten, waaronder (basis)normen voor goed verhuurderschap en de bevoegdheid om verhuurdervergunningen te introduceren. Om ongewenste verhuurpraktijken, waaronder discriminatie, te voorkomen en tegen te gaan, komt er een algemene norm die voorschrijft dat zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars een helder en transparant selectieproces moeten hanteren en de keuze voor de uiteindelijke huurder moeten motiveren.⁵⁸ Ook komt er een verplichting voor gemeenten om een laagdrempelig meldpunt op te zetten waar huurders en andere belanghebbenden ongewenst verhuurgedrag (anoniem) kunnen melden. Op grond van de signalen die bij dit meldpunt binnenkomen en andere signalen, eigen waarneming en analyses, kunnen gemeenten besluiten tot controle en handhaving. Wanneer een meldplicht voor verhuurbemiddelaars een kansrijk instrument blijkt te zijn, kan dit mogelijk ook bij dit meldpunt worden belegd.

Bij de uitwerking van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars kan ook worden gekeken naar hoe de meldplicht voor intermediairs op de arbeidsmarkt wordt vormgegeven⁵⁹ in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie. Dit wetsvoorstel geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) handhavende bevoegdheden om erop toe te zien dat werkgevers en intermediairs beschikken over een werkwijze voor werving en selectie met voldoende waarborgen om discriminatie tegen te gaan en gelijke kansen te realiseren. De verwachting is dat deze meldplicht vooral een preventieve en normstellende werking zal hebben, waardoor het aantal meldingen bij de NLA beperkt zal blijven.

In de volgende twee delen doen we verslag van ons onderzoek naar de vraag of de meldplicht voor verhuurbemiddelaars een kansrijk instrument is en hoe deze kan worden ingericht om discriminerende verzoeken van verhuurders te verminderen en te sanctioneren. Deel 2 rapporteert over de uitkomsten van het juridisch onderzoek. In deel 3 worden vragen over de invulling, uitvoerbaarheid en effectiviteit van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars besproken.

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 36 130, nr. 3, p.19

⁵⁹

<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK009914/documenten/Tweede%20Kamer/Voorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/2>

DEEL 2: JURIDISCH ONDERZOEK

4 Inleiding juridisch onderzoek

Onderzoeksvragen

In dit tweede deel van het rapport worden de resultaten van het juridisch onderzoek naar de meldplicht gepresenteerd. Om de centrale onderzoeksvraag (Hoe zou een actieve meldplicht voor verhuurbemiddelaars er juridisch uitzien en is dit een kansrijk juridisch instrument om discriminerende verzoeken van verhuurders aan verhuurbemiddelaars tegen te gaan en te sanctioneren?) te beantwoorden, worden in het juridisch onderzoek de volgende deelonderzoeksvragen onderzocht en beantwoord:

1. Hoe ziet het juridisch kader eruit op grond waarvan een meldplicht mogelijk gemaakt kan worden? Wat biedt de beste mogelijkheden: strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk en/of civielrechtelijk?
2. Wanneer moet een bemiddelaar melding maken?
3. Aan welke criteria moet de melding voldoen om in te kunnen zetten voor sanctionering van de verhuurder die het discriminerende verzoek doet? Kan een melding anoniem worden gedaan? Hoe dient de bewijslast eruitzien?
4. Op welke manier en door wie kan het beste opvolging worden gegeven aan een melding? Is voor sanctionering bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke handhavingssladder nodig? In hoeverre is het handhavingsinstrumentarium van het wetsvoorstel goed verhuurderschap geschikt om hier invulling aan te geven?
5. In hoeverre is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing in het proces van melden? Tussen welke partijen moeten gegevens worden gedeeld en hoe kan dat binnen de kaders van de AVG vormgegeven worden?

Opzet juridisch onderzoek en leeswijzer

Om tot dit rapport te komen is een literatuurstudie gedaan en zijn er twee wetsvoorstellen uitgebreid bestudeerd: het wetsvoorstel goed verhuurderschap⁶⁰ en het voorstel voor de invoering van een meldplicht in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie⁶¹.

Omdat de gestelde onderzoeksvragen onderling verband met elkaar houden en niet altijd los van elkaar kunnen worden gezien, is ervoor gekozen om niet een indeling per onderzoeksvraag aan te houden maar een indeling naar rechtsgebied. Hierbij wordt het juridisch kader van de mogelijkheden van een meldplicht in het strafrecht, civiel- en bestuursrecht uiteengezet. Allereerst wordt ingegaan op het huidige juridische kader van die rechtsgebieden en vervolgens op de (on)mogelijkheden van een meldplicht binnen dat juridische kader. Daarbij zullen, indien van toepassing, ook de tweede en derde onderzoeksvraag beantwoord worden; waar en wanneer een bemiddelaar een melding moet doen en aan welke criteria een melding moet voldoen. Bij het juridisch kader in het bestuursrecht zal ook de vierde onderzoeksvraag worden beantwoord over de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. En wordt nagegaan in hoeverre het wetsvoorstel goed verhuurderschap geschikt is om hier invulling aan te geven. Daarna zal de vijfde onderzoeksvraag beantwoord worden ten aanzien van de AVG.

Tot slot zullen in het laatste hoofdstuk van dit deel de onderzoeksvragen samenvattend beantwoord worden met een verwijzing naar de relevante hoofdstukken. De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord vanuit een juridisch perspectief.⁶² Dit juridisch onderzoek maakt echter deel uit van een totaal onderzoek waarbij ook andere argumenten dan de juridische zullen worden meegewogen om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Afgesloten wordt met een fictieve praktijkcasus die illustreert hoe de meldplicht er in de praktijk zou kunnen uitzien.

⁶⁰ Wetsvoorstel 36 130, vergaderjaar 2021-2022. Regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap).

⁶¹ Wetsvoorstel 35 673, vergaderjaar 2020-2021. Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van de verplichting om over een werkwijze te beschikken die gericht is op het creëren van gelijke kansen in het proces van werving en selectie en het toezicht daarop (Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie)

⁶² Het juridische gedeelte van dit onderzoek is afgerond eind augustus 2022. Dat betekent dat met ontwikkelingen en wetsvoorstellen na deze datum geen rekening is gehouden in dit onderzoek.

5 Juridisch kader discriminatie in het civiele recht: gelijkebehandelingsrecht

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of een meldplicht past binnen het juridisch kader van het civiele recht. Eerst zal kort het huurrecht in het burgerlijk wetboek worden behandeld. Vervolgens zal uitgebreid worden ingegaan op de gelijkebehandelingswetgeving. Daarna worden de relevante oordelen en adviezen van het College voor de Rechten van de Mens behandeld, waarbij aandacht zal worden besteed aan het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie, omdat hierin een meldplicht voor intermediairs wordt geïntroduceerd. Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden voor een meldplicht voor verhuurbemiddelaars.

5.1 Juridisch kader

Burgerlijk wetboek

Civielrechtelijk is het huurrecht geregeld in boek 7, titel 4 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 7 titel 4 afdeling 5 BW gaat specifiek over verhuur van woonruimte). In het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) zijn regels opgenomen over bestaande huurovereenkomsten en over het sluiten van een overeenkomst. In het BW vind je geen regels over de wijze van selectie van potentiële huurkandidaten, waar het in dit onderzoek over gaat. Voor dit onderzoek is het BW daarom minder relevant.

Wel interessant voor dit onderzoek is de mogelijkheid die de wet sinds 2016 biedt voor de verhuur van woonruimte aan bepaalde doelgroepen. De wet noemt in artikel 7:274 BW zes doelgroepen waarvoor speciale tijdelijke contracten kunnen worden gesloten, namelijk: jongeren, promovendi, studenten, ouderen, gehandicapten en grote gezinnen. Het feit dat de wetgever een speciale regeling heeft getroffen voor de verhuur aan deze groepen, maakt dat het selecteren van huurders op basis van kenmerken die samenhangen met deze groepen zoals een handicap en gezinssituatie in zo'n situatie geoorloofd kan zijn. Als er in een dergelijke situatie sprake is van (indirect) onderscheid zal dit hoogstwaarschijnlijk (objectief) gerechtvaardigd zijn.

Gelijkebehandelingswetgeving

Het discriminatieverbod uit artikel 1 van de Grondwet is uitgewerkt in verschillende gelijkebehandelingswetten. Voor dit onderzoek zijn van belang de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: AWGB) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (hierna: WGBH/cz). De AWGB verbiedt het maken van onderscheid bij het aanbieden van goederen en diensten en het sluiten van overeenkomsten ter zake. Hieronder



valt de verhuur van woonruimte. De wet biedt bescherming tegen discriminatie op grond van een aantal specifiek in deze wet genoemde persoonskenmerken, namelijk: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.⁶³

De WGBH/cz biedt bescherming tegen discriminatie op grond van handicap en chronische ziekte bij het aanbieden en de verhuur van woonruimte en het bemiddelen daarin.⁶⁴ Andere (persoons-) kenmerken zoals economische of sociale status, worden niet beschermd door de gelijkebehandelingswetgeving. De wet die bescherming biedt tegen leeftijdsdiscriminatie is beperkt tot het terrein van arbeid en beroepsonderwijs. Het is dus niet verboden bij de verhuur van woonruimte te selecteren op leeftijd. Het aanbieden van bijvoorbeeld seniorenwoningen is dus toegestaan en niet in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving.

Direct en indirect onderscheid

De wetten voor gelijke behandeling maken verschil tussen direct en indirect onderscheid. Er is sprake van direct onderscheid als rechtstreeks wordt verwezen naar één van bovengenoemde discriminatiegronden. Dit is verboden, behalve als er sprake is van een van de in de wet strikt omschreven uitzonderingen, waarvan de uitzondering voor verhuur in de privé-situatie mogelijk relevant is voor dit onderzoek. Van indirect onderscheid is sprake wanneer een eis of werkwijze in de eerste instantie neutraal lijkt, maar via een omweg kan leiden tot benadeling van een specifieke groep. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het stellen van een taaleis aan een huurder. Door een dergelijke eis worden mensen van buitenlandse afkomst namelijk meer getroffen.

Indirect onderscheid is toegestaan als er een goede reden, oftewel 'objectieve rechtvaardiging', voor het onderscheid kan worden gegeven. Of sprake is van een objectieve rechtvaardiging moet per geval worden bekeken. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. De objectieve rechtvaardigingstoets, zoals opgenomen in artikel 2 lid 1 AWGB en artikel 3 lid 2 WGBH/cz bestaat uit de volgende elementen: toetsing van het doel, middel (geschikt en noodzakelijk) en proportionaliteit.

Uitzondering als verhuur een privé-karakter heeft

In sommige gevallen is het wel toegestaan om onderscheid te maken binnen de AWGB. In artikel 7 lid 3 AWGB is een uitzondering opgenomen als de verhuur van een woning een privé-karakter heeft. Deze wettelijke uitzondering geldt niet voor onderscheid op grond van ras. Direct onderscheid op grond van ras is dus nooit toegestaan bij het verhuren van een woning. Blijkens

⁶³ Artikel 7, eerste lid, AWGB verbiedt, in samenhang met artikel 1 AWGB, onderscheid bij het aanbieden van en het verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, indien dit geschiedt in de uitoefening van onder meer een beroep of bedrijf.

⁶⁴ Artikel 6b, aanhef en onderdeel c WGBH/cz: Het is verboden onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte te maken bij het bemiddelen bij een overeenkomst betreffende het huren van woonruimte voor eigen gebruik.

de Memorie van Antwoord bij de AWGB⁶⁵ is er door de wetgever bij deze uitzondering vooral gedacht aan de situatie waarin een privépersoon in zijn eigen huis een ruimte verhuurt. Het gaat dus niet om situaties waarbij een huiseigenaar meerdere woningen heeft en deze verhuurt.

Bewijslast in discriminatiezaken

Omdat discriminatie vaak moeilijk te bewijzen is, heeft de Europese regelgever voorzien in een verlichting van de bewijslast. De Nederlandse wetgever heeft deze Europese bewijslastregel geïmplementeerd in de gelijkebehandelingswetgeving.

“Indien degene die meent dat in zijn nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld.”⁶⁶

Dit betekent dat in discriminatiezaken - anders dan in bijvoorbeeld het strafrecht - 'hard' bewijs niet nodig is. Een vermoeden van onderscheid kan volstaan. Het moet wel gaan om concrete feiten of aanknopingspunten op basis waarvan een 'vermoeden van onderscheid' kan worden gevestigd. Indien een vermoeden van onderscheid is gevestigd, is het aan de wederpartij om te weerleggen dat er sprake was van verboden onderscheid.

5.2 Lijn uit adviezen en oordelen College voor de Rechten van de Mens

Uit jurisprudentieonderzoek zijn geen gepubliceerde civiele gerechtelijke uitspraken naar voren gekomen over mogelijke discriminatie door verhuurbemiddelaars. Dit heeft ermee te maken dat de bestaande huurwetgeving in het Burgerlijk Wetboek geen betrekking heeft op de precontractuele fase, zoals hierboven uitgelegd. De gelijkebehandelingswetgeving ziet wel op deze precontractuele fase. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op de oordelen en adviezen van het College voor de Rechten van de Mens.

⁶⁵ Kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, p. 89: “Naar aanleiding van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over de afbakening van de privésfeer van de verhuurder en de persoonlijke levenssfeer van de huurder bij de verhuur van kamers in de eigen woning, zij het volgende opgemerkt. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals dit is vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, heeft onder meer betrekking op de eigen woning. Niet ontkend kan worden dat de eigen woning een wezenlijk element vormt van de persoonlijke levenssfeer. In het derde lid van artikel 7 is rekening gehouden met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en is in algemene bewoordingen aangegeven onder welke omstandigheden het in dit artikel geformuleerde discriminatieverbod niet van toepassing is. Het is niet mogelijk in het algemeen aan te geven hoever de privésfeer van de verhuurder c.q. de persoonlijke levenssfeer van de huurder reikt in geval van verhuur van woonruimte in de eigen woning van de verhuurder. Deze vraag kan slechts beantwoord worden aan de hand van de concrete omstandigheden van het betrokken geval. Zo kan bij voorbeeld de verhuur van een kamer die deel uitmaakt van de eigen woning van de verhuurder niet op één lijn worden gesteld met de verhuur van appartementen met een eigen toegang in een herenhuis, waarvan de eigenaar een appartement bewoont en de andere woningen verhuurt. In het laatste geval ligt het niet in de rede om de verhuur van een appartement als een rechtsverhouding met een privé-karakter aan te merken.

⁶⁶ Artikel 10 lid 1 AWGB en 10 lid 1 WGBH/cz.

Sinds 1994 heeft het College slechts een achttal oordelen uitgesproken waarbij de wederpartij een verhuurbemiddelaar/makelaar betrof⁶⁷. Vaste oordelenlijn van het College is dat het handelen van een bemiddelende instantie valt onder de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving, hetgeen betekent dat zij zich moeten houden aan het in deze wetgeving opgenomen verbod van discriminatie. Het College gebruikt hiervoor de volgende overweging:

*Een makelaardij, zoals verweerster, die bedrijfsmatig bemiddelt bij het tot stand brengen van huurovereenkomsten tussen een verhuurder en een huurder valt onder deze omschrijving (lees: beschrijving van art 7 lid a), zodat het handelen van verweerster aan de AWGB kan worden getoetst.*⁶⁸

In drie van de acht zaken ging het specifiek om (vermeende) discriminerende eisen door de verhuurder. In één zaak stelde de makelaar dat de verhuurder alleen huurders wilde van Nederlandse afkomst en dat hij vanwege deze eis van de verhuurder een gezin van Marokkaanse afkomst geweigerd had.⁶⁹ In een andere zaak weigerde de makelaar de woning te verhuren aan een Roemeense man die geen Nederlands sprak omdat de eigenaar alleen verhuurders wilde die Nederlands spraken.⁷⁰ In een andere zaak wilde de verhuurder alleen verhuren aan alleenstaanden vrouwen en gezinnen en was dit de reden voor de makelaar om een alleenstaande man te weigeren als huurder.⁷¹

In al deze zaken beriep de makelaar zich er dus op dat de weigering was gelegen in een eis die niet door hemzelf, maar door de verhuurder was gesteld. Het College ging hier niet in mee. In alle zaken oordeelde het College dat sprake was van verboden onderscheid door de makelaar die meeging in een discriminerende eis van de verhuurder. Vaste oordelenlijn van het College in dergelijke situaties is dus dat verhuurbemiddelaars een eigen verantwoordelijkheid hebben om de normen van de gelijkebehandelingswetgeving na te leven en zich hierbij niet kunnen verschuilen achter discriminerende eisen van verhuurders. Zoals het College het duidelijk verwoordde in de zaak over de Roemeense man:

*RO 5.2: “Verweersters stelling dat zij enkel de bezichtigingen arrangeert en kandidaat-huurders aandraagt, maar dat uiteindelijk de verhuurder beslist wie hij als huurder wenst, slaagt niet om de volgende reden. Het is vaste oordelenlijn van het College dat bedrijven die op professionele basis bemiddelingsdiensten verlenen, een eigen verantwoordelijkheid hebben om de normen van de gelijke behandelingswetgeving na te leven. **De bemiddelende instantie dient zich ervoor in te spannen dat verhuurders zich***

⁶⁷ College voor de Rechten van de Mens 22 december 2014, oordeel 2014-170; College voor de Rechten van de Mens 21 januari 2010, oordeel 2010-8; College voor de Rechten van de Mens 19 januari 2006, oordeel 2006-11; College voor de Rechten van de Mens 26 maart 2021, oordeel 2021-27, College voor de Rechten van de Mens 19 juli 2022, oordeel 2022-81. De andere oordelen worden hieronder genoemd.

⁶⁸ Zie onder meer: College voor de Rechten van de Mens 24 mei 2018, oordeel 2018-54, overweging 6.1

⁶⁹ College voor de Rechten van de Mens 24 mei 2018, oordeel 2018-54

⁷⁰ College voor de Rechten van de Mens 26 februari 2016, oordeel 2016-14

⁷¹ College voor de Rechten van de Mens 14 november 2014, oordeel 2014-140

jegens potentiële huurders onthouden van verboden onderscheid (vgl. College voor de Rechten van de Mens 17 december 2012, 2012-190, overweging 3.3). Verweerster had zich in het onderhavige geval kunnen en moeten realiseren dat hier van verboden onderscheid sprake zou kunnen zijn. Door haar zorgplicht in deze niet na te leven heeft verweerster jegens verzoeker indirect onderscheid op grond van ras gemaakt.”⁷²

In oordeel 2014-140 waarin de verhuurbemiddelaar alleen aan alleenstaande vrouwen en gezinnen wilde verhuren, voegde het College expliciet hieraan de volgende overweging toe:

RO 3.5: “Volgens vaste oordelenlijn van het College en haar rechtsvoorgangster de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) hebben bedrijven die op professionele basis bemiddelen in arbeid, goederen of diensten een eigen verantwoordelijkheid om de normen van de gelijke behandelingswetgeving na te leven (vgl. College voor de Rechten van de Mens 17 december 2012, 2012-190, overweging 3.3. Zie ook Commissie Gelijke Behandeling, thans College, 19 januari 2006, 2006-11, overweging 4.5). **Dit houdt dan ook in dat een bemiddelende instantie instructies van opdrachtgevers die in strijd zijn met de gelijkebehandelingswetgeving, niet uit mag voeren.** Het ligt in dergelijk geval op de weg van de bemiddelaar om een opdrachtgever daar op aan te spreken.”

Het College bouwt hiermee voort op de uitgebreide jurisprudentie die zij in de loop van de jaren heeft opgebouwd over uitzendbureaus en hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de discriminatienorm in verband met discriminerende verzoeken van werkgevers. In de zaken van verhuurbemiddelaars die te maken hebben met discriminerende verzoeken van verhuurders, verwijst het College steeds expliciet naar deze oordelenlijn over uitzendbureaus.

De eigen verantwoordelijkheid van de bemiddelaar komt ook terug in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie, die een meldplicht in arbeidssituaties voor intermediairs zoals uitzendbureaus introduceert die te maken krijgen met discriminerende verzoeken van werkgevers. Bij een vermoeden van verboden onderscheid moeten de intermediairs een melding doen. Zoals hierboven al aangestipt, zijn er zeker parallellen te trekken tussen de zorgplicht die geldt voor uitzendbureaus en die van verhuurderbemiddelaars ten aanzien van dergelijke discriminerende verzoeken. Het College heeft een advies gegeven over bovengenoemd voorstel voor een meldplicht in arbeidssituaties.⁷³

In dit advies schetst het College de omvang van de zorgplicht van een uitzendbureau en de elementen waaraan deze vanuit de zorgplicht moeten voldoen. Hoewel dit dus gaat over de arbeidsmarkt, vallen hieruit zeker (analoog redenerend) een aantal punten te destilleren waaraan een verhuurbemiddelaar vanuit zijn zorgplicht dient te voldoen, namelijk:

⁷² College voor de Rechten van de Mens 26 februari 2016, oordeel 2016-14, r.o. 5.2

⁷³ College voor de Rechten van de Mens, brief aan Minister SZW over wijziging van het wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie, 14 april 2022.

- Niet meegaan in discriminatoire verzoeken en/of ander discriminatoir handelen door de verhuurder, plus de plicht om op te treden naar aanleiding van een bericht dat zulke discriminatie toch heeft plaatsgevonden.
- Alertheid. Een verhuurbemiddelaar dient zelf actief op te treden bij een vermoeden van discriminatie en klachten hierover zorgvuldig te behandelen/onderzoeken.
- In gesprek gaan met de verhuurder als er sprake is van een mogelijk discriminerende eis (en zich niet te snel laten afschepen; dus volhardend op te treden).

In dit advies plaatst het College voor de Rechten van de Mens tevens een aantal kanttekeningen bij de introductie van een meldpunt voor uitzendbureaus. Volgens het College moet de werking van zo'n meldpunt niet overschat worden en zal er waarschijnlijk vooral een preventieve werking vanuit gaan. Dit doordat intermediairs voorgelicht zullen moeten worden. Ook de bewustwording bij werkgevers zal groter worden door de gesprekken die intermediairs met hen moeten voeren in geval van mogelijke discriminerende eisen.

Als knelpunt noemt het College dat het lastig kan zijn voor een intermediair om een vermoeden van discriminatie goed te onderbouwen. Het College tekent hierbij aan dat een gevolg van een wettelijke meldplicht zou kunnen zijn dat (discriminerende) eisen niet op schrift worden gesteld, maar mondeling worden gegeven. Als tweede knelpunt noemt het College dat het lastig is voor een niet juridische onderlegde intermediair om in te schatten of er al dan niet sprake is van een discriminatoire eis. Dit is een probleem wat zeker ook zal gaan spelen bij een meldplicht voor verhuurbemiddelaars. Juridisch is het namelijk niet altijd zo simpel om te bepalen of er sprake is van een eis die in strijd is met de gelijkebehandelingswetgeving. Dit knelpunt zal zich vooral voordoen in situaties waarin het niet gaat om hele duidelijke discriminatoire eisen, maar eisen die vallen in het zogenaamde 'grijze gebied': bijvoorbeeld in situaties waarin het gaat om indirect onderscheid en waarbij het de vraag is of dit mogelijkerwijs objectief gerechtvaardigd is.

5.3 Meldplicht

Een van de doelstellingen van de meldplicht is om discriminatie te verminderen. Dit kan onder andere bereikt worden door te sanctioneren en beboeten. Voor dit laatste is binnen het civiele recht geen ruimte omdat het gaat om een relatie tussen twee partijen en niet om een relatie tussen burger en overheid waarbij de overheid ook een boete kan opleggen. Binnen het civiel recht zou de ene partij de andere partij kunnen aanspreken op onrechtmatig handelen en mogelijk een schadevergoeding kunnen vorderen als het onrechtmatig handelen daadwerkelijk tot schade heeft geleid. Het opleggen van een boete is in zo'n situatie niet mogelijk⁷⁴. Daarnaast heeft de meldplicht ook betrekking op situaties waarin er geen benadeelde partij is maar er een discriminerend verzoek is gedaan aan de verhuurbemiddelaar alvorens er potentiële huurders zijn.

⁷⁴ Ook het civiele recht kent situaties waarin partijen elkaar een boete opleggen. Dit is echter in de contractuele fase en niet de precontractuele fase waar het hier om gaat. In een huurovereenkomst zijn boetebepalingen bijvoorbeeld vrij gebruikelijk.

Er zou wel gedacht kunnen worden aan een meldplicht bij het College voor de Rechten van de Mens waarbij het College oordeelt of er sprake is van discriminatie, maar dan kan er niet handhavend worden opgetreden. Alhoewel oordelen van het College gezaghebbend zijn, zijn deze niet juridisch bindend en zijn hier geen rechtsgevolgen aan verbonden. Deze optie wordt daarom niet verder uitgewerkt nu de onderzoeksvraag specifiek ziet op de mogelijkheid om te kunnen sanctioneren en beboeten.

Samenvattend leent het civiele recht zich dus niet voor een meldplicht waarbij er ook een boete kan worden opgelegd en handhavend kan worden opgetreden namens een overheidsinstantie. Nu een meldplicht waarbij ook gehandhaafd kan worden met een boete niet past binnen het karakter van het civiele recht kunnen ook de vervolgvragen, waar een melding zou moeten worden gedaan en aan welke criteria deze zou moeten voldoen, niet beantwoord worden voor het civiele recht.



6 Juridisch kader discriminatie in het strafrecht

6.1 Juridisch kader

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de gelijkebehandelingswetgeving met betrekking tot discriminatie in horizontale relaties tussen een kandidaat-huurder en een verhuurbemiddelaar. Daarnaast is discriminatie ook strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Iemand die meent dat er sprake is van discriminatie kan aangifte hiervan doen bij de politie waarna het Openbaar Ministerie zou moeten besluiten of tot vervolging wordt overgegaan. In het strafrecht wordt uitgegaan van de volgende definitie van discriminatie:

“Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast.”⁷⁵

Bewijslast: uitingsdelicten of uitsluitingsdelicten

Discriminatie wordt strafbaar gesteld in de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: *uitingsdelicten* en *uitsluitingsdelicten*. Bij een uitingsdelict gaat het om strafbare uitingen die mensen doen door bijvoorbeeld iets discriminerend te zeggen of te schrijven. Dit is strafbaar gesteld in de artikelen 137c, 137d en 137e Sr. Bij uitsluitingsdelicten gaat het om het uitsluiten van personen. Dit betreft de artikelen 429quater en 137g Sr. Uitsluiting speelt bijvoorbeeld wanneer mensen worden geweigerd voor een huurwoning door de verhuurbemiddelaar.

Artikel 429quater Sr legt een verbod neer op discriminatie op grond van ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid en handicap bij de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf⁷⁶. Onder beroep of bedrijf wordt verstaan het verrichten van

⁷⁵ Artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht

⁷⁶ Artikel 429quater:

1. Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast.



activiteiten die als doel hebben om inkomen te verwerven of winst te maken.

Verhuurbemiddelaars vallen onder deze laatste categorie van de uitoefening van een beroep of bedrijf en kunnen dus op basis van dit artikel bij discriminatie strafrechtelijk worden veroordeeld.

Artikel 137 g Sr verbiedt ook het opzettelijke discrimineren in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, maar ziet alleen op de grond ras en niet op andere discriminatiegronden. Dit is een misdrijf waarvoor opzet noodzakelijk is, terwijl het bij artikel 429quater Sr gaat om een overtreding, waarvoor opzet niet is vereist.

Het vereiste van 'opzet' in artikel 137g betekent dat de verdachte willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat hij, door zijn handelen of uitlatingen, een persoon discrimineert. Deze ondergrens van opzet wordt 'voorwaardelijke opzet' genoemd. Het is daarbij niet vereist dat de persoon tot doel had te discrimineren. Het is voldoende als dit het gevolg is van zijn handelen. Ook als dit werd gedaan om het bedrijfsbelang te beschermen of het gehuurde te beschermen om (toekomstige) overlast te voorkomen. De persoon heeft hiermee bewust de kans aanvaard dat hiermee een persoon wordt gediscrimineerd.

Uitsluitingsdelicten (429quater en 137g Sr) zijn algemeen gezien moeilijker te bewijzen dan uitingsdelicten (137c, 137d en 137e Sr), omdat het bij een uitingsdelict gaat om wat een persoon heeft gezegd of geschreven. Dit is makkelijker te bewijzen dan uitsluiting, waarbij niet altijd duidelijk is wat de reden van uitsluiting is en of dit te maken heeft met discriminatie. Als iemand bijvoorbeeld niet wordt uitgenodigd om een woning te bezichtigen, kunnen daar meerdere redenen voor zijn. Het kan gaan om een objectieve reden zoals een niet toereikend inkomen, maar er kan mogelijk ook sprake zijn van discriminatoire redenen. Dit is echter moeilijk te achterhalen.

6.2 Meldplicht

Discriminatie en intimidatie zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van strafrecht. In de jurisprudentie op het gebied van het strafrecht zijn er echter geen zaken gepubliceerd waarbij er vervolging heeft plaatsgevonden in de huursector. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Eén daarvan is dat er vaak geen aangifte wordt gedaan en dat het daarnaast bijzonder moeilijk is om de feiten te bewijzen.

De vraag of een wettelijke meldplicht verankerd kan worden in het strafrecht dient negatief beantwoord te worden. In het strafrecht kan er aangifte gedaan worden van een strafbaar feit, het verankeren van een meldplicht past echter niet binnen dit wettelijke kader van het strafrecht. Dit zou in het strafrecht bijna vergelijkbaar zijn met een vorm van een verplichte aangifte welke alleen geldt voor ernstige misdrijven⁷⁷. Wel legt artikel 161 Wetboek van

⁷⁷ Artikel 160 Wetboek van Strafvordering.

strafvordering neer dat eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit *bevoegd* is daarvan aangifte te doen. Dit betreft een bevoegdheid, geen verplichting. Daarnaast zou dit op hetzelfde probleem stuiten dat het bijzonder moeilijk is om discriminatie te bewijzen en tot vervolging over te gaan. Nu een meldplicht niet past binnen het karakter van het strafrecht kunnen ook de vervolgvragen, waar een melding zou moeten worden gedaan en aan welke criteria deze zou moeten voldoen, niet beantwoord worden voor het strafrecht.



7 Juridisch kader discriminatie en meldplicht in het bestuursrecht

Het bestuursrecht valt onder het publiekrecht en regelt de verhouding tussen de overheid en burgers. Het recht op gelijke behandeling is een grondrecht.⁷⁸ De overheid moeten rechten respecteren (*respect*), beschermen (*protect*) en verwezenlijken (*fulfill*). Het respecteren van dit grondrecht behelst een negatieve verplichting om niet te discrimineren. Het beschermen en verwezenlijken van het grondrecht bevat tevens een positieve verplichting van de overheid om discriminatie bij de toegang tot een huurwoning zoveel mogelijk te voorkomen. Het invoeren van een meldplicht zou hieronder kunnen vallen als hier een preventieve werking vanuit gaat.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of een meldplicht past binnen het juridisch kader van het bestuursrecht. Daarnaast wordt onderzocht welk handhavinginstrumenten hiervoor gebruikt kunnen worden. Eerst zal een overzicht worden gegeven van de bestaande bestuursrechtelijke wetten op het gebied van verhuur van woningen. Daarna zal een toelichting worden gegeven op het wetsvoorstel goed verhuurderschap zoals dit op 8 juni 2022 is ingediend in de Tweede Kamer. Tot slot zullen de relevante vragen met betrekking tot het invoeren van de meldplicht worden behandeld.

7.1 Juridisch kader

Er zijn diverse wetten en bepalingen die zich richten op de verhuur van woonruimte. De meesten van deze wetten richten zich op de staat en het gebruik van de woonruimte of zien op huur- en huurprijsbescherming. Wetten en bepalingen die zich richten op de huur- en huurprijsbescherming hebben vaak niet betrekking op de precontractuele fase maar op het moment dat er een huurovereenkomst wordt gesloten (de contractuele fase). Andere wetten richten zich op andere aspecten met betrekking tot de verhuur van woningen⁷⁹. Het ontbreekt aan een wettelijk kader waarmee gestuurd en gehandhaafd kan worden op het gedrag van een verhuurbemiddelaar en de verhuurder.

⁷⁸ Artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁷⁹ De Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en het Bouwbesluit zien respectievelijk op de ruimtelijke ordening en bestemming of op de staat van het bouwwerk met betrekking tot de gezondheid en veiligheid. Daarnaast biedt de Huisvestingswet 2014 mogelijkheden voor woonruimtevoorraadbeheer om ongewenste vormen van bewoning tegen te gaan. Deze wetten richten zich dus niet specifiek op de verhuurbemiddelaar, discriminatie of de precontractuele fase tot het aangaan van een huurovereenkomst.

7.2 Wetsvoorstel goed verhuurderschap

Het wetsvoorstel goed verhuurderschap beoogt door het instellen van een landelijke norm bewuste en onbewuste discriminatie tegen te gaan. Deze norm betreft het gedrag dat van verhuurders en verhuurbemiddelaars verwacht mag worden in relatie tot (kandidaat) huurders. Van verhuurders en verhuurbemiddelaars wordt verwacht dat zij zich onthouden van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid door:

- Een heldere en transparante selectieprocedure te hanteren;
- Objectieve selectiecriteria te gebruiken en te communiceren;
- Aan de afgewezen kandidaat-huurders te motiveren waarom is gekozen voor de huurder.

Verder wordt verwacht dat zij zich onthouden van intimidatie, de huurovereenkomst schriftelijk vastleggen en schriftelijk informatie verstrekken aan de huurder waar zij terecht kunnen met vragen en waar zij het meldpunt kunnen vinden.⁸⁰ Het wetsvoorstel verplicht gemeenten namelijk tot het inrichten van een meldpunt waar (kandidaat)huurders en anderen terecht kunnen met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemiddelaars.

Handhavingsinstrumenten

Gemeenten krijgen middels dit wetsvoorstel klassieke bestuurlijke handhavingsinstrumenten tot hun beschikking voor het tegengaan van ongewenst verhuurgedrag, variërend van een waarschuwing, bestuursdwang, een bestuurlijke boete en als ultimum remedium de beheerovername. Deze kunnen via een escalatieladder ingezet worden. Bij overtreding van de wet kan eerst een herstelsanctie worden opgelegd (last onder dwangsom) zodat de verhuurder de kans krijgt om het gedrag aan te passen. Van een herstelsanctie zal niet gauw sprake zijn. Gedacht kan worden aan de situatie dat het hebben van een werkwijze voor discriminatie verplicht is en deze alsnog moet worden voorgelegd. Of dat iemand alsnog moet motiveren waarom een kandidaat is afwezen voor een huurwoning. Als een herstelsanctie niet het gewenste resultaat oplevert of niet van toepassing is, kan er over worden gegaan tot punitieve sancties zoals een boete. Indien er sprake is van een vergunningplicht⁸¹ kan, indien niet aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan, de vergunning ook worden geweigerd of ingetrokken.

⁸⁰ Artikel 2 wetsvoorstel goed verhuurderschap en *Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 67 (MvT)*.

⁸¹ Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor een vergunningsplicht voor verhuurders. Gemeenten *kunnen* in bepaalde gevallen in bepaalde gebieden een verhuurvergunning instellen, waarmee zij extra eisen kunnen stellen aan verhuurders. Daarmee wordt een gebiedsgerichte aanpak geïntroduceerd. Deze verhuurvergunning geldt niet voor verhuurbemiddelaars. Wel wordt aanbevolen dat indien zij betrokken zijn bij een bemiddelings-proces voor de verhuur van woonruimte waarvoor een vergunningplicht geldt, zij zich vergewissen van de voorwaarden die zijn gekoppeld aan de vergunning van de verhuurder in wiens plaats zij optreden. Zie: *Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 26 (MvT)*.

7.3 Meldplicht

Invulling en reikwijdte meldplicht

Indien gekozen wordt voor het invoeren van een meldplicht lijkt het voornamelijk het meest voor de hand liggend een dergelijke meldplicht op te nemen in het wetsvoorstel goed verhuurderschap. Als aansluiting wordt gezocht bij de invulling van de meldplicht in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij de werving en selectie zou er tevens een verplichting kunnen worden opgelegd aan verhuurders en verhuurbemiddelaars om te beschikken over een werkwijze om ongerechtvaardigd onderscheid op grond van de gelijkebehandelingswetten tegen te gaan. Deze dient zeer concreet te zijn zodat verhuurders en bemiddelaars weten wat er van hen verwacht wordt. In een algemeen verbindend voorschrift (AMvB) zal een procedure moeten worden vastgelegd waarin staat wat een verhuurbemiddelaar moet doen met discriminerende verzoeken en binnen welke termijn melding moet worden gemaakt. Daarnaast dient te worden vastgesteld welke gegevens verzameld dienen te worden voor de meldplicht en hoe lang deze gegevens bewaard dienen te worden.

Als de meldplicht alleen betrekking heeft op discriminerende verzoeken van verhuurders vallen andere signalen van mogelijke discriminatie hier niet onder. De reikwijdte van de meldplicht zou uitgebreid kunnen worden door deze niet alleen te betrekken op discriminerende verzoeken maar ook op andere signalen over een mogelijk discriminerend handelen van een verhuurder. Hierbij is een situatie denkbaar dat het een verhuurbemiddelaar opvalt dat bepaalde aangedragen kandidaten stelselmatig door een verhuurder niet in overweging worden genomen. Dan kan bij de verhuurbemiddelaar een vermoeden van discriminatie ontstaan. Hierover kan de bemiddelaar dan in gesprek gaan met de verhuurder. Als dit vermoeden niet wordt weggenomen kan dit aanleiding zijn voor een melding. Het College voor de Rechten van de Mens adviseerde een dergelijke uitbreiding van de reikwijdte van de meldplicht in haar advies over de meldplicht bij het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij de werving en selectie⁸².

Waar melden? En hoe te handhaven?

Voor beantwoording van de vraag waar te melden en hoe te handhaven kan aan de volgende opties worden gedacht.

Gemeentelijk meldpunt

Indien de meldplicht vorm wordt gegeven binnen het huidige wetsvoorstel goed verhuurderschap, kan een melding worden gedaan bij het meldpunt zoals bedoeld in artikel 3 van het wetsvoorstel. Hierin staat dat het College van Burgemeester en Wethouders (hierna:

⁸² College voor de Rechten van de Mens, brief aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 14-4-2022 inzake Wijziging van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie.



College van B&W) een meldpunt instellen waar klachten over ongewenst verhuurgedrag kunnen worden gemeld⁸³.

In het huidige wetsvoorstel goed verhuurderschap, met de vrijwillige melding, zijn er twee opties. De eerste optie is dat de melder wordt doorverwezen naar relevante instanties voor behandeling van de melding. De tweede optie is dat een melding wordt doorgeleid naar de afdeling handhaving van de betreffende gemeente. Er zal dan een deugdelijk onderzoek moeten worden gedaan waarbij ook de verhuurder in de gelegenheid wordt gesteld om gehoord te worden (hoor- en wederhoor).

Bij een in te voeren meldplicht voor verhuurbemiddelaars zou dan eenzelfde route gevolgd kunnen worden als hierboven beschreven bij een doorgeleiding naar de afdeling handhaving van een gemeente. Er komen dan twee opties in het meldingssysteem bij het meldpunt: (1) meldingen op grond van de meldplicht voor verhuurbemiddelaars, of (2) overige meldingen over ongewenst gedrag door zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars. De laatstgenoemde optie stelt iedereen in de gelegenheid om een melding te maken (in het kader van de wet goed verhuurderschap); dit kan ook anoniem. Meldingen die binnenkomen via de eerste optie zouden direct worden doorgeleid naar de afdeling handhaving, waar een deugdelijk onderzoek zal plaatsvinden en er gelegenheid wordt geboden om de verhuurder te horen. Afhankelijk van de uitkomst van dit onderzoek kan er handhavend worden opgetreden.

In het wetsvoorstel is het College van B&W verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de wet goed verhuurderschap. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel goed verhuurderschap wordt toegelicht dat dit in lijn is met het toezicht en de handhaving van aanverwante wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, huisvesting, leefbaarheid etc.⁸⁴ Gesteld wordt in de memorie van toelichting dat het toezicht het best belegd kan worden bij dezelfde toezichthouders, omdat ze bij een controle op basis van de bouwregelgeving of Huisvestingswet 2014 ook kunnen vaststellen of een verhuurder zich gedraagt zoals een goed verhuurder betaamt. De meldplicht kan in lijn met dit voorstel ook bij dezelfde toezichthouder worden belegd.

Kanttekening bij het neerleggen van de meldplicht bij het College van B&W is dat er niet één landelijk meldpunt met kennis en expertise komt op het gebied van discriminatie bij woningverhuur. Alle handhavers die belast zijn met het toezicht zouden op dit punt opgeleid moeten worden. Dit zal vermoedelijk met name voor kleinere gemeentes een grote uitdaging zijn. De vraag is of het realistisch is te verwachten dat de handhavers dermate geschoold kunnen worden om te beoordelen of er sprake is van verboden onderscheid (discriminatie) en of dit efficiënt is.

⁸³ Ook kunnen een aantal gemeenten gezamenlijk een meldpunt inrichten. Dit biedt met name voor kleinere gemeenten een uitkomst.

⁸⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 45 (MvT).



Landelijk meldpunt

Een landelijke toezichthouder biedt daarom enkele voordelen ten opzichte van een gemeentelijke toezichthouder. Bij een landelijke toezichthouder kan meer worden geïnvesteerd in kennis en expertise op het gebied van discriminatie (verboden onderscheid). Gezien het een landelijke norm betreft kan deze uniformer worden toegepast dan wanneer dit decentraal gebeurt, wat belangrijk is voor de rechtszekerheid.

Bij het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij de werving en selectie is de Nederlandse Arbeidsinspectie aangewezen als toezichthouder. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal toezicht houden op het hebben van een procedure in verband met de meldplicht en de invulling en uitvoering van deze procedure. Het ontbreken van een dergelijke procedure of het niet opvolgen van een eis tot naleving kan bij de intermediair tot beboeting leiden. Deze boete wordt openbaar gemaakt.

Een soortgelijk toezichthoudend orgaan als de Nederlandse Arbeidsinspectie is er in het kader van verhuur van woningen echter niet. Op het gebied van verhuur is er de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) die toezicht houdt op woningcorporaties. Het toezichthoudende mandaat strekt zich echter niet tot alle verhuurders en niet tot verhuurbemiddelaars. Zij zijn daarom geen aangewezen toezichthouder. Het in het leven roepen van een nieuwe toezichthouder zou ook een optie zijn maar zou veel vergen.

Een hybride vorm

Geconcludeerd kan worden dat er voordelen zijn aan een landelijke toezichthouder met kennis op het gebied van discriminatie voor de beoordeling van complexe gevallen, maar dat een dergelijk landelijke toezichthoudende instantie voor verhuurbemiddelaars en verhuurders nog niet bestaat. Daarnaast zijn er ook voordelen om aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel goed verhuurderschap en de handhaving en toezicht onder verantwoordelijkheid van het College van B&W te laten vallen, maar dit brengt zorgen met zich mee voor de beoordeling van complexe gevallen.

Nader onderzocht zou moeten worden of een hybride tussenvorm met een rol voor het College voor de Rechten van de Mens een oplossing kan bieden. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de kennis en expertise van een landelijk instituut, maar wordt de handhaving en sanctionering wel decentraal geregeld.

Het College voor de Rechten van de Mens kan op schriftelijk verzoek oordelen of er sprake is van verboden onderscheid. Artikel 10 lid 2 sub c Wet College voor de Rechten van de Mens legt neer dat ook degene die belast is met de beslissing over een geschil met betrekking tot onderscheid een verzoek kan indienen. Complexe zaken over de verhuur zouden dan kunnen worden voorgelegd aan het College voor de Rechten van de Mens. Het orgaan belast met de beslissing

over het geschil, in dit geval dan het College van B&W, zou dan het verzoek om een oordeel moeten indienen.

De wet verbindt aan oordelen van het College voor de Rechten van de Mens geen rechtsgevolgen. Het zou dan de handhavende instantie zijn die, onderbouwd met een oordeel van het College voor de Rechten van de Mens, een besluit met rechtsgevolgen oplegt. Het College van B&W zou hierbij dezelfde handhavingsinstrumenten krijgen zoals nu al in het wetsvoorstel goed verhuurderschap zijn neergelegd. Dat zijn herstelsancties, zoals een last onder dwangsom, waarbij de verhuurder eerst de gelegenheid krijgt het gedrag aan te passen. Als dit niet leidt tot het gewenste resultaat kunnen bestraffende sancties zoals een boete worden ingezet. Het College van B&W heeft dus verschillende instrumenten van een waarschuwing, bestuursdwang en een bestuurlijke boete. Deze kunnen via een escalatieladder ingezet worden.

Wanneer melden?

Een melding zou moeten worden gedaan bij een *vermoeden van verboden onderscheid* waarbij aansluiting kan worden gezocht bij het criterium zoals in de gelijkebehandelingswetgeving. Het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bespreekt de volgende stappen die vooraf kunnen gaan aan het doen van een melding⁸⁵. Deze stappen zouden ook voor de verhuurbemiddelaar kunnen worden geïntroduceerd.

- a) Een discriminerend verzoek dient niet in behandeling genomen te worden en er dient een procedure te worden gevolgd die neergelegd zal worden in een AMvB.
- b) De verhuurbemiddelaar gaat een gesprek aan met de verhuurder bij het ontvangen van een discriminerend verzoek.
- c) Indien het vermoeden van discriminatie, ook na het gesprek en het volgen van de procedure, blijft bestaan, dient er gemeld te worden.
- d) De verhuurbemiddelaar kan ook besluiten, gezien de aard van het verzoek, direct tot melding over te gaan, zonder eerst in gesprek te gaan.

Dat betekent dat de verhuurbemiddelaar goede kennis moet hebben van de wet en de verschillende vormen van onderscheid om het vermoeden van discriminatie te onderbouwen. De verhuurbemiddelaar moet weten welke gronden wel en niet beschermd zijn op het gebied van wonen. Ook moet de verhuurbemiddelaar bekend zijn met de begrippen direct en indirect onderscheid en dit herkennen. Daarnaast zijn in hoofdstuk 2 ook uitzonderingsmogelijkheden genoemd, zoals een particuliere verhuurder die enkel een kamer wil verhuren en daarmee in beginsel een beroep kan doen op de uitzondering voor de rechtsverhouding met een privékarakter.

Kortom, het kan gaan om complexe situaties die voor een verhuurbemiddelaar niet altijd te doorgronden zijn. Het is daarom belangrijk dat verhuurbemiddelaars met voldoende kennis worden geëquipeerd. Ook is het belangrijk dat zij een mogelijkheid hebben een situatie informeel voor te leggen voor advies voordat zij een melding doen en na de melding eerst aan wederhoor wordt gedaan. Naast de complexe situaties zijn er ook situaties waarbij er

⁸⁵ Internetconsultatie concept Nota van Wijziging 19-03-2022, p. 4



overduidelijk sprake is van direct onderscheid en uitsluiting. Het zal dus niet altijd om een complexe situatie gaan.

Aan welke criteria moet een melding voldoen? Kan dat anoniem?

Een melding zou in ieder geval de volgende gegevens moeten bevatten:

- a) een duidelijke omschrijving van hetgeen zich heeft voorgedaan met vermelding op welke discriminatiegrond(-en) het vermoeden van onderscheid is gericht;
- b) de noodzakelijke gegevens om de identiteit vast te stellen van degene die het discriminerende verzoek heeft gedaan (de verhuurder); en
- c) de identiteit van de melder (de verhuurbemiddelaar).

Een melding hoeft in veel gevallen geen persoonsgegevens te bevatten van de kandidaat-huurder jegens wie vermoedelijk is gediscrimineerd. In veel gevallen zal er ook nog geen kandidaat-huurder zijn, omdat het verzoek vaak wordt gedaan alvorens er potentiële kandidaten zijn.

Indien er sprake is van een meldplicht dient de melder de gegevens van de verhuurder te vermelden en de identiteit van de melder dient bekend te zijn. Het doel van een dergelijke meldplicht is onder andere om handhavend te kunnen optreden. Dit is bij een anonieme melding door een verhuurbemiddelaar niet mogelijk, omdat er in dat geval geen hoor- en wederhoor kan worden gedaan en het bewijs niet kan worden vastgesteld. Daarnaast zou anonimiteit bij een meldplicht, die alleen geldt voor verhuurbemiddelaars, niet gewaarborgd kunnen worden omdat het de verhuurbemiddelaar is die een melding doet over het aan hem / haar gedane verzoek. Dit betreft dus een specifieke melding die alleen door de verhuurbemiddelaar kan worden gedaan.

Een vrijwillige melding bij het meldpunt zoals nu wordt voorgesteld in het wetsvoorstel goed verhuurderschap, kan wel anoniem worden gedaan. Een vrijwillige melding door de (kandidaat)huurder is echter anders dan een meldplicht voor een verhuurbemiddelaar. De verhuurbemiddelaar moet ook kunnen aantonen aan de meldplicht te hebben voldaan binnen de gestelde termijnen. Voor het toepassen van hoor- en wederhoor en het mogelijk sanctioneren is de identiteit van de verhuurbemiddelaar vereist.

Bewijslast voor het doen van een melding

Voor het doen van een melding geldt geen minimale bewijslast. De verhuurbemiddelaar moet een melding doen bij een *vermoeden* van verboden onderscheid (discriminatie). Dit vermoeden hoeft nog niet bewezen te worden voor het doen van een melding. Ook is er voor het doen van de melding geen vereiste dat de verhuurbemiddelaar dit vermoeden schriftelijk kan onderbouwen. Het zal in een gedeelte van de gevallen gaan om mededelingen die mondeling zijn gedaan en daarmee niet met stukken kunnen worden onderbouwd. Dat betekent dus, samenvattend, dat voor het doen van een melding geen voorwaarde geldt voor het te leveren bewijs.

Als de melding echter is gedaan en wordt doorgeleid naar de afdeling handhaving van een gemeente, zal er een onderzoek moeten worden gedaan. Er kan pas handhavend worden opgetreden als het vaststaat dat er sprake is van een overtreding. Om te kunnen handhaven moet dus wel vast komen te staan dat er sprake is geweest van discriminatie, voordat er een bestraffende sanctie kan worden opgelegd. Hiervoor is de bewijslastverdeling relevant.

De gelijkebehandelingswetgeving kent een 'verlichte bewijslast'.⁸⁶ Hiermee wordt bedoeld dat voor de verzoekende partij er een lichtere bewijsopdracht geldt. Deze keuze is onder andere gemaakt omdat discriminatie lastig te bewijzen is. De klager moet op grond van de gelijkebehandelingswetgeving daarom het vermoeden van discriminatie kunnen onderbouwen met feiten die het maken van verboden onderscheid kunnen doen vermoeden, waarna de andere partij moet aantonen dat er niet in strijd met de wet is gehandeld, zie hiervoor ook hoofdstuk 5. Als een verzoek mondeling wordt gedaan kan het heel lastig worden om dit te bewijzen. Als het mondelinge verzoek niet wordt weersproken dan staat dit vast. Wordt het mondelinge verzoek ontkend dan zal er naar overige omstandigheden gekeken moeten worden, of die voldoende bewijs opleveren voor een vermoeden van onderscheid. Pas als er sprake is van een vermoeden van onderscheid zal de verhuurder moeten aantonen dat er niet in strijd met de wet is gehandeld. De praktijk zal moeten uitwijzen of aan de verklaring van een bemiddelaar meer gewicht wordt toegekend dan aan de verklaring van een klager. Een bemiddelaar heeft immers, anders dan een klager, geen persoonlijk belang bij het doen van de melding.

Het bestuursrecht kent in de algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen formeel bewijsrecht, maar een vrije bewijsleer. Dat betekent dat in de Awb geen regels zijn opgenomen die bepalen welke partij, welke feiten moet bewijzen. Het zorgvuldigheid- en motiveringsbeginsel bepalen dat het in handhavingzaken aan het bevoegd gezag is om aannemelijk te maken dat een overtreder een overtreding heeft gepleegd. Aan een besluit dient een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Een bestuursrechter kan ook de bewijslastverdeling zoals neergelegd in de gelijkebehandelingswetgeving toepassen. Dat betekent dus dat de verlichte bewijslast ook kan worden toegepast waarbij het vermoeden van discriminatie moet worden neergelegd, waarna de verhuurder moet aantonen dat er niet in strijd met de wet is gehandeld. Het strekt te ver om in dit onderzoek diepgaand in te gaan op de bestuursrechtelijke bewijsleer. Dit dient echter wel een aandachtspunt te zijn voor de vraag hoe kansrijk het is om discriminatie in deze context te bewijzen.

Als er sprake is van discriminatie kan er handhavend worden opgetreden. Dat kan door een herstelsanctie en bij escalatie een bestraffende sanctie op te leggen. Als de verhuurder zich hiermee niet kan verenigen, is er rechtsbescherming doordat de verhuurder in bezwaar en

⁸⁶ Artikel 10 lid 1 AWGB: "Indien degene die meent dat in *zijn* nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld."



daarna nog in beroep en hoger beroep kan gaan tegen deze beslissing. Bij een bestraffende sanctie zal de bestuursrechter volledig toetsen, waarbij de bestuursrechter nogmaals zal toetsen of de bestraffende sanctie terecht is opgelegd.



8 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De laatste onderzoeksvraag betreft de vraag in hoeverre de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) van toepassing is op het proces van melden. De AVG is alleen van toepassing als er sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Een persoonsgegeven is informatie over een specifiek individu of een kleine groep personen. Het moet dus gaan om gegevens over natuurlijke personen niet over rechtspersonen (bedrijven). Informatie over rechtspersonen kan worden gezien als persoonsgegeven indien het iets zegt over een natuurlijk persoon, bijvoorbeeld bij een eenmanszaak.

Bij het invoeren van een meldplicht zullen er in sommige situaties ook persoonsgegevens worden verwerkt. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij er wel al een kandidaat-huurder is en gemotiveerd wordt op welke discriminatiegrond onderscheid wordt gemaakt. Dan wordt ook de ras, godsdienst, nationaliteit etc. vermeld van de kandidaat-huurder. Bij de invoering zal de wet dan ook moeten voorzien in de bevoegdheid van de toezichthouder / handhaver om dit te doen en vast te leggen. Deze wordt ook aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke⁸⁷. In het wetsvoorstel goed verhuurderschap is dit nu vastgelegd in artikel 3.

De AVG legt neer aan welke beginselen moet worden voldaan als persoonsgegevens worden verwerkt.⁸⁸ Het is belangrijk in het kader van gegevensminimalisatie dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Enkel de gronden op basis waarvan discriminatie wordt gemeld mogen worden geregistreerd. In AMvB zullen nadere regels moeten worden gesteld over de verwerking van persoonsgegevens. Hier moet onder andere de bewaartermijn en vernietiging van de persoonsgegevens worden vastgelegd.

Bij een meldplicht over discriminerende verzoeken kunnen ook bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Bijzondere persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigen blijken,

⁸⁷ De verwerking van deze gegevens is gerechtvaardigd op grond van artikel 6 lid 1 onderdeel c en e van de AVG.

⁸⁸ Op basis van artikel 5 lid 1 van de AVG moet iedere verwerking van persoonsgegevens voldoen aan de volgende beginselen:

- a) De verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn
- b) Persoonsgegevens worden slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt;
- c) Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt
- d) De persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd
- e) De persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is
- f) De persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.

artikel 9 lid 1 AVG. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is rechtmatig op grond van artikel 9 lid 2 onderdeel g van de AVG, omdat de verwerking noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. Namelijk het voorkomen van discriminatie en intimidatie en het doel om de grondrechten en fundamentele belangen van de (potentiële) huurders te beschermen. Wel dient opgemerkt te worden dat wanneer er een melding wordt gedaan van discriminatie op grond van bijvoorbeeld ras, er geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden die betrekking hebben op bijvoorbeeld religieuze of seksuele gerichtheid van de kandidaat-huurder als er geen melding wordt gedaan van discriminatie op die gronden.

De huidige memorie van toelichting bij het wetsvoorstel goed verhuurderschap besteedt veel aandacht aan de wijze waarop met persoonsgegevens moet worden omgegaan.⁸⁹ Bij het beantwoorden van deze vraag zal daarom worden volstaan met een verwijzing naar de uitgebreide toelichting, zoals deze reeds in de memorie van toelichting staat, nu dit voor een meldplicht niet anders zal zijn ten opzichte van de vrijwillige melding.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de AVG van toepassing is op het proces van melden omdat er persoonsgegevens worden verwerkt. De gegevens worden gedeeld met het meldpunt waar de melding wordt gedaan. Als dit via de bestuursrechtelijke weg wordt vormgegeven ligt deze bevoegdheid bij het College van B&W. Het College is dan ook de verwerkingsverantwoordelijke. De AVG biedt hiervoor voldoende ruimte, op basis van de hierboven genoemde artikelen, mits goed vormgegeven in de wet en nadere regels bij AMvB.

⁸⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 51 t/m 55 (MvT).



9 Beantwoording juridische onderzoeksvragen

In dit juridisch onderzoek staan vijf onderzoeksvragen centraal. Gekozen is voor een opbouw waarbij niet de beantwoording van deze vragen centraal staan, maar per rechtsgebied op de verschillende vragen wordt ingegaan. Hieronder volgt een samenvatting van het juridisch onderzoek waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. Voor de uitgebreide toelichting wordt naar de desbetreffende hoofdstukken verwezen.

1. Hoe ziet het juridisch kader eruit op grond waarvan een meldplicht mogelijk gemaakt kan worden? Wat biedt de beste mogelijkheden; strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk (en/of civielrechtelijk)?

In hoofdstuk 5 tot en met 7 zijn de verschillende juridisch kaders besproken. Het civiel- en strafrechtelijke kader bieden geen mogelijkheden voor het invoeren van een meldplicht en om deze ook te handhaven en sanctioneren. Het bestuursrecht biedt wel die mogelijkheid.

Norm

De norm dat discriminatie bij het verhuren van een woning verboden is, vloeit voort uit de Grondwet, internationale verdragen en Europees recht en is vastgelegd in de gelijkebehandelingswetgeving en het Wetboek van Strafrecht. Deze wetgeving verbiedt al discriminatie. Afgezien van de strafbaar gestelde vormen van discriminatie wordt de normstelling op het gebied van gelijke behandeling uitgelegd door de civiele rechter en het College voor de Rechten van de Mens.

Procedure

Procedureel is het College voor de Rechten van de Mens daarom de meest aangewezen instantie om te onderzoeken of er sprake is van verboden onderscheid in (complexe) situaties. Deze mogelijkheid zou daarom nader onderzocht moeten worden. Hierbij zou een hybride oplossing kunnen zijn dat een instantie die belast is met de beslissing over een geschil met betrekking tot onderscheid bij complexe gevallen een verzoek om een oordeel indient bij het College voor de Rechten van de Mens. Op deze wijze kan het College onderzoeken of er sprake is van verboden onderscheid (discriminatie).

Sanctie

Indien er sprake is van verboden onderscheid is de volgende vraag of en hoe er gesanctioneerd kan worden. Om te kunnen sanctioneren zijn er diverse bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Het ligt hierbij het meest voor de hand de meldplicht te verankeren in

het huidige wetsvoorstel goed verhuurderschap. Hierbij zou aansluiting gezocht moeten worden bij de meldplicht discriminatie voor intermediairs bij arbeidsmarktdiscriminatie.

2. Wanneer moet een bemiddelaar melding maken?

Deze vraag wordt behandeld in hoofdstuk 7.3. Een verhuurbemiddelaar dient een melding te maken bij een vermoeden van verboden onderscheid. Een bemiddelaar hoeft dus niet zelf te beoordelen of het verzoek discriminerend is, maar doet de melding bij een vermoeden van discriminatie (verboden onderscheid). Na de melding start een onderzoek waarbij wordt vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van discriminatie (verboden onderscheid).

Voor het doen van de melding verdient het aanbeveling om eerst een mogelijkheid te bieden dat de verhuurbemiddelaar een gesprek aangaat met de verhuurder alvorens hij verplicht is tot melden. In dit gesprek kan de verhuurder worden voorgelicht. Indien na het gesprek nog steeds een vermoeden van discriminatie bestaat, kan over worden gegaan tot melding.

3. Aan welke criteria moet de melding voldoen om in te kunnen zetten voor sanctionering van de verhuurder die het discriminerende verzoek doet? Kan een melding anoniem worden gedaan? Hoe kan de bewijslast eruitzien?

Deze vraag wordt behandeld in hoofdstuk 7.3. Een melding zou in ieder geval de volgende gegevens moeten bevatten:

- a) een duidelijke omschrijving van hetgeen zich heeft voorgedaan met vermelding op welke discriminatiegrond het vermoeden van onderscheid is gericht;
- b) de noodzakelijke gegevens om de identiteit vast te stellen van degene die het discriminerende verzoek heeft gedaan; en
- c) de identiteit van de melder (de verhuurbemiddelaar).

De melding kan niet anoniem worden gedaan door de verhuurbemiddelaar.

Ten aanzien van de bewijslast kent de gelijkebehandelingswetgeving een bewijslastverdeling waarbij een vermoeden van onderscheid kan volstaan. Het moet wel gaan om concrete feiten of aanknopingspunten op basis waarvan een 'vermoeden van onderscheid' kan worden gevestigd. Indien een vermoeden van onderscheid is gevestigd, is het aan de wederpartij om te weerleggen dat er sprake was van verboden onderscheid.

Het bestuursrecht kent in de algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen formeel bewijsrecht, maar een vrije bewijsleer. Dat betekent dat in de Awb geen regels zijn opgenomen die bepalen welke partij, welke feiten moet bewijzen. Het zorgvuldigheid- en motiveringsbeginsel bepalen dat het in handhavingzaken aan het bevoegd gezag is om aannemelijk te maken dat een overtreder een overtreding heeft gepleegd. Aan een besluit dient een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. In het bestuursrecht kan ook aansluiting worden gezocht bij de bewijslastverdeling zoals deze is neergelegd in de gelijkebehandelingswetten. Dat betekent dus dat de verlichte bewijslast ook kan worden toegepast waarbij de het vermoeden van discriminatie moet worden neergelegd,



waarna de verhuurder moet aantonen dat er niet in strijd met de wet is gehandeld. Het strekt te ver om in dit onderzoek diepgaand in te gaan om de bestuursrechtelijke bewijsleer. Dit dient echter wel een aandachtspunt te zijn voor de vraag hoe kansrijk het is om discriminatie te bewijzen.

4. Op welke manier en door wie kan het beste opvolging worden gegeven aan een melding? Is voor sanctionering bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke handhavingsladder nodig? In hoeverre is het handhavingsinstrumentarium van het wetsvoorstel goed verhuurderschap geschikt om hier invulling aan te geven?

Deze vragen worden in hoofdstuk 7 behandeld. Indien gekozen wordt voor het bestuursrechtelijke kader zal de afdeling handhaving van een gemeente onder verantwoordelijkheid van het College van B&W opvolging geven aan een melding. Een hybride oplossing waarbij het College van B&W een verzoek om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens voorlegt dient nader onderzocht te worden. Op basis van de uitkomst van het zelfstandige onderzoek van het College van B&W, eventueel in combinatie met een oordeel van het College voor de Rechten van de Mens, kunnen er nadere maatregelen worden genomen. Het College van B&W beschikt over verschillende handhavingsinstrumenten zoals een waarschuwing, bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze kunnen via een escalatieladder ingezet worden. Door eerst een waarschuwing te geven of een herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, krijgt de verhuurder eerst de gelegenheid het gedrag aan te passen. Pas als dit niet leidt tot het gewenste resultaat kunnen bestraffende sancties zoals een boete worden ingezet.

5. In hoeverre is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing in het proces van melden? Tussen welke partijen moeten gegevens worden gedeeld en hoe kan dat binnen de kaders van de AVG vormgegeven worden?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 8 behandeld. De AVG is van toepassing op het proces van melden omdat er persoonsgegevens worden verwerkt. Deze worden verwerkt bij de instantie waar de melding wordt gedaan. Deze instantie is verwerkingsverantwoordelijke. Bij een melding over discriminatie worden in sommige gevallen ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens waaruit etnische afkomst, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging blijken. De AVG legt neer aan welke beginselen alle verwerkingen van persoonsgegevens moeten voldoen en wanneer er bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Voor een meldplicht is dit toegestaan omdat het noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang; namelijk het voorkomen van discriminatie en intimidatie en het doel om de grondrechten en fundamentele belangen van de (potentiële) huurders te beschermen.

10 Conclusie juridisch onderzoek

Concluderend kan gesteld worden dat discriminatie op de woningmarkt een groot probleem is. Alhoewel de norm dat discriminatie verboden is reeds voortvloeit uit diverse wetten zoals de gelijkebehandelingswetgeving en het strafrecht blijkt dit onvoldoende om discriminatie bij de verhuur van woningen aan te pakken. Onderzoeken tonen immers aan dat er sprake is van discriminatie maar dit komt in de jurisprudentie nauwelijks terug. Op het gebied van het straf- en civielrecht zijn er geen uitspraken te vinden die betrekking hebben op de verhuur van woningen. In de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens zijn er slechts acht oordelen sinds 1994 waarbij ook de rol van de verhuurbemiddelaar wordt onderzocht. Gezien de aantallen die uit onderzoek naar voren komen is dit zeer summier. Het invoeren van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars zou mogelijk kunnen bijdragen aan het bestrijden van discriminatie.

In dit juridisch gedeelte van het onderzoek is stilgestaan bij de vraag hoe een actieve meldplicht voor verhuurbemiddelaars er juridisch uit zou moeten zien en welk rechtsgebied het meest kansrijk is om een meldplicht te verankeren in de wet en te kunnen sanctioneren. Afgezien van de strafbaar gestelde vormen van discriminatie wordt de normstelling op het gebied van discriminatie uitgelegd door de civiele rechter en het College voor de Rechten van de Mens. De oordelen van het College voor de Rechten van de Mens zijn gezaghebbend maar niet juridisch bindend en hebben geen rechtsgevolgen. Dat betekent dat voor het sanctioneren gekeken moet worden naar het bestuursrecht om ook te kunnen handhaven, bijvoorbeeld met een boete. Daarbij kan gedacht worden aan een hybride aanpak met een rol voor het College voor de Rechten van de Mens voor complexe gevallen.

De Raad van State uitte in haar advies over het wetsvoorstel goed verhuurderschap zorgen over het introduceren van een nieuw bestuursrechtelijk instrumentarium boven op de reeds bestaande privaatrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. Ook voor het invoeren van een meldplicht kunnen deze zorgen bestaan. Hier zal voldoende aandacht aan moeten worden besteed. Dit onderzoek schetst een mogelijkheid tot het invoeren van een meldplicht, maar laat ook zien waar de knelpunten liggen.

In het juridisch onderzoek is niet stil gestaan bij de vervolg vraag hoe de meldplicht kan worden gehandhaafd. Hoe kan worden gecontroleerd of verhuurbemiddelaars ook daadwerkelijk voldoen aan de meldplicht en zou er dan ook een sanctie moeten kunnen worden opgelegd aan de verhuurbemiddelaar als deze niet meldt? Hier zal in het volgende onderzoekgedeelte wel op worden ingegaan.

De mogelijkheden voor een meldplicht zijn hoofdzakelijk belicht vanuit een juridisch perspectief. Dit zijn echter niet de enige overwegingen die mee zullen spelen. Ten aanzien van de voorgestelde routes zullen ook praktische overwegingen van effectiviteit en uitvoerbaarheid



moeten worden meegewogen. In het vervolg gedeelte van dit onderzoek zal hier daarom dieper op worden ingegaan. Deze twee aspecten kunnen niet los van elkaar gezien worden om de vraag te beantwoorden of een meldplicht een kansrijk instrument is.

Er is in het onderzoek diverse keren verwezen naar de invoering van de meldplicht in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij de werving en selectie, waarbij het raadzaam kan zijn aansluiting te zoeken bij de vormgeving van een meldplicht zoals dat in die wet zou gelden. De invoering van de meldplicht in dit wetsvoorstel is echter nog niet afgerond. Dit zou aanleiding kunnen zijn om de uitwerking van de meldplicht in die wet eerst af te wachten.

Bijlage 1: Een praktijkcasus

Cees is een verhuurbemiddelaar. Er is een prachtig appartement vrijgekomen en de verhuurder vraagt hem een aantal 'geschikte' huurders aan te dragen. Bij de vraag wat voor de verhuurder geschikt is, antwoordt hij "gewoon nette mensen, en geen buitenlandse mensen die met curry koken; dan is mijn hele keuken er straks aan". Cees beëindigt het gesprek, maar het verzoek van de verhuurder zit hem niet lekker. Is dit niet discriminatie? Cees besluit een gesprek met de verhuurder aan te gaan en vraagt of zijn gedachte van "buitenlandse" mensen niet stereotyperend is.

Scenario 1:

In dit gesprek erkent de verhuurder dat hij dit niet had moeten zeggen en dat buitenlandse mensen natuurlijk ook nette mensen zijn. De verhuurder biedt zijn excuses aan en stelt geen verdere eisen. Cees doet geen melding nu er geen sprake meer is van een vermoeden van discriminatie.

Scenario 2:

In het gesprek wordt de verhuurder erg boos. Wie is Cees om zich zo belerend op te stellen? Hij is de eigenaar van het appartement. Het zou toch te gek voor woorden zijn als hij als eigenaar niet zelf kan bepalen wie straks zijn appartement huurt! Hij vraagt Cees zich te houden aan de opdracht en anders zoekt hij wel een andere verhuurbemiddelaar. Cees maakt na dit gesprek een melding bij het meldpunt van de betreffende gemeente en neemt het verzoek niet in behandeling.

De afdeling handhaving van de gemeente start een onderzoek naar aanleiding van de melding en neemt contact op met de verhuurder voor hoor- en wederhoor. De verhuurder ontkent niet dat hij de eis heeft gesteld aan Cees, maar beroept zich op het standpunt dat er sprake is van een privésituatie. Hij is immers particulier eigenaar en dan mag hij zelf bepalen aan wie hij zijn appartement verhuurt. Dat is anders dan een grote woningbouwcorporatie, stelt hij.

Scenario 1:

De handhaver twijfelt of dit valt onder de privé situatie en neemt contact op met een antidiscrimatievoorziening om meer informatie te krijgen over wat valt onder de privésituatie. Hier krijgt de handhaver uitleg dat een privésituatie alleen speelt als iemand een kamer in zijn woning verhuurt terwijl hij / zij er zelf ook woont. Nu het stellen van de eis door de verhuurder niet wordt betwist en een beroep op de uitzondering niet slaagt, is er duidelijk sprake van verboden onderscheid. Er wordt een besluit afgegeven met daarin een waarschuwing of een bestuurlijke boete. Tegen dit besluit kan binnen 6 weken bezwaar worden ingesteld.

Scenario 2:

De handhaver twijfelt of dit valt onder de privésituatie. De casus wordt daarom door het College van B&W voorgelegd aan het College voor de Rechten van de Mens met een verzoek om een oordeel. Het College oordeelt dat er sprake is van verboden onderscheid. Het College van B&W neemt vervolgens een besluit waarin een waarschuwing of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Voor de motivering van dit besluit voegen zij het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens toe en verwijzen hierna in het besluit. Tegen het besluit van het College van B&W kan binnen 6 weken bezwaar worden ingesteld.



DEEL 3: INVULLING, UITVOERING EN EFFECTEN VAN DE MELDPLICHT

11 Inleiding

Onderzoeksvragen

In dit derde deel van het rapport wordt ingegaan op vragen over de vormgeving van een juridische meldplicht en de procedure erom heen in de praktijk, de uitvoerbaarheid de effectiviteit van een meldplicht. Uitgaande van de resultaten van het juridisch onderzoek zijn vragen hierover besproken met veldactoren en experts. Op deze wijze wordt een volgende stap gezet bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: Hoe zou een actieve meldplicht voor verhuurbemiddelaars er juridisch uitzien en is dit een kansrijk juridisch instrument om discriminerende verzoeken van verhuurders aan verhuurbemiddelaars tegen te gaan en te sanctioneren?

De volgende onderzoeksvragen staan in dit deel centraal:

1. Bij wie moet een bemiddelaar de melding doen?
2. Hoe en door wie wordt de melding in behandeling genomen?
3. Indien beboeting mogelijk is, wie gaat de beboeting van de betreffende verhuurder uitvoeren en hoe ziet die boete eruit?
4. Hoe kan toezicht worden gehouden op (en handhaving worden vormgegeven betreffende) de naleving van de meldplicht? Op welke manier kunnen bemiddelaars worden beboet die zich niet aan de meldplicht houden?
5. Zou het College van de Rechten van de Mens, dat toeziet op de gelijkebehandelingswetgeving, een rol moeten spelen in de uitvoering?
6. Wat is er nodig om de meldplicht in de praktijk in te voeren? Qua inzet van diverse partijen, middelen en tijd?
7. Is een actieve meldplicht naar verwachting een effectief instrument om discriminerende verzoeken van verhuurders te verminderen?⁹⁰

⁹⁰ Deze deelvraag is toegevoegd en stond nog niet in het voorstel, maar is wel nodig om de hoofdvraag te beantwoorden (of een actieve meldplicht een kansrijk instrument is om discriminerende verzoeken van verhuurders te verminderen).

Aanpak

Deze vragen worden beantwoord op basis van de resultaten van interviews en focusgroepen met een brede reeks van actoren en experts. We hebben interviews afgenomen met:

- drie experts op het terrein van discriminatie bij woningverhuur (werkzaam bij het Verwey-Jonker Instituut en de Radboud Universiteit);
- twee medewerkers van brancheorganisaties: NVM en VBO;
- een medewerker van de Woonbond;
- twee medewerkers van het College voor de Rechten van de Mens (CRM);
- een medewerker van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van de gemeente Utrecht.

Tevens hebben we twee focusgroepen georganiseerd met:

- tien ambtenaren van zes gemeenten: ambtenaren op de terreinen van wonen, discriminatie en handhaving;
- vijf consultants discriminatiezaken en een beleidsmedewerker werkzaam bij vijf antidiscrimatievoorzieningen (ADV's).

Ten slotte hebben we twee informatieve gesprekken gevoerd. Het betrof allereerst een gesprek met drie beleidsadviseurs van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DG Volkshuisvesting en Bouwen, over het wetsvoorstel goed verhuurderschap. Daarnaast hebben we gesproken met een beleidsadviseur en een wetgevingsjurist van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij de werving en selectie, en met name het voorstel voor wijziging van het wetsvoorstel betreffende een meldplicht voor intermediairs op de arbeidsmarkt.

De opbrengsten van deze gesprekken en focusgroepen vormen de informatie die we hebben gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De gesprekken zijn in september gevoerd. Van alle interviews en focusgroepen zijn verslagen gemaakt. De verslagen van de focusgroepen hebben we ter controle voorgelegd aan de deelnemers. Bij de interviews hadden we afgesproken dat we alleen eventuele citaten in het rapport aan hen voor zouden leggen. We hebben aan de gesprekspartners anonimiteit gegarandeerd, als voorwaarde voor een open discussie met zo min mogelijk beperkingen. We hebben verwijzingen naar organisaties in dit deel zoveel mogelijk beperkt gehouden, omdat de uitspraken van de respondenten niet gecontroleerd zijn door hun organisaties en dus ook geen formele standpunten van de organisaties betreffen. Bovenal ging het ons om de inhoud van de uitspraken en argumenten: hoe de meldplicht kan worden ingevuld en uitgevoerd en wat voor haken en ogen daaraan zitten. Indien er grote verschillen hadden bestaan in de beoordeling van de meldplicht door verschillende partijen, hadden we niet eraan kunnen ontkomen deze aan te duiden met verwijzing naar de organisatorisch achtergrond van de respondenten. Echter, uit de gesprekken

kwam een vrij algemene overeenstemming naar voren over de invulling en beoordeling van de meldplicht.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (12) worden de resultaten van de interviews en focusgroepen gepresenteerd: is een meldplicht überhaupt wenselijk, hoe kan ze in praktijk worden ingevuld en uitgevoerd en wat zijn daarbij voorwaarden en knelpunten, en zal de meldplicht naar verwachting effectief zijn? Op grond van deze inzichten worden in het daaropvolgende hoofdstuk (13) de onderzoeksvragen bij het sociaalwetenschappelijk deel beantwoord.

Het afsluitend hoofdstuk (14) van het rapport bevat de algehele conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek.



12 Wenselijkheid, uitvoering en effectiviteit van de meldplicht.

De opzet van dit hoofdstuk volgt een iets andere systematiek dan die van de deelvragen van het onderzoek. De resultaten van de (groeps-) gesprekken worden besproken aan de hand van drie hoofdvragen:

1. Wordt een actieve meldplicht überhaupt wenselijk geacht? En zo ja, met het oog op welk doel?
2. Hoe kan de actieve meldplicht en de procedure voor de uitvoering ervan in de praktijk worden vormgegeven? Wat zijn verwachte knelpunten en randvoorwaarden bij een actieve meldplicht?
3. Zal de actieve meldplicht naar verwachting het beoogde doel bevorderen? Zo niet, wat zijn alternatieven.

12.1 Meldplicht wenselijk?

Over de wenselijkheid van een meldplicht bestaan veel twijfels. Of een meldplicht wenselijk wordt geacht hangt af van het doel ervan. Het doel van de meldplicht zoals geformuleerd in de centrale onderzoeksvraag is: het tegengaan en sanctioneren van discriminerende verzoeken van verhuurders via verhuurbemiddelaars. Dit is een dubbel doel: tegengaan én sanctioneren. Indien het doel is om verhuurders te bestraffen die discriminerende verzoeken doen aan verhuurbemiddelaars (sanctioneren), dan wordt de actieve meldplicht niet als een effectief instrument gezien. De verwachting is dat er zeer weinig wordt gemeld en dat voor meldingen die binnenkomen, in veel gevallen onvoldoende bewijs vergaard kan worden om handhavend en sanctionerend op te treden. Alleen in weinig gevallen zal het wel lukken, zo is de verwachting. Indien de meldplicht alleen met sanctionering als doel voor ogen wordt ingevoerd, zal dat op een teleurstelling uitlopen, is de verwachting. Een evaluatie van de wet na enkele jaren zal dan tot de conclusie komen dat de meldplicht met dit doel voor ogen beter afgeschaft kan worden.

De meldplicht is ook gericht op het tegengaan van discriminatie. In die zin is het volgens onze gesprekspartners wel te verwachten dat de meldplicht effect sorteert. De meldplicht zou bevorderlijk zijn voor bewustwording bij verhuurbemiddelaars (en verhuurders). Daarnaast stelt het een duidelijke sociale norm (van non-discriminatie bij verhuur), die eveneens preventief zou werken. Tevens zou de meldplicht volgens enkele respondenten een beperkte afschrikwekkende werking kunnen hebben, vanwege de eraan gekoppelde handhaving. Ook werd herhaaldelijk erop gewezen dat een wettelijke meldplicht extra steun zal geven aan bemiddelaars om discriminerende verzoeken van verhuurders af te wijzen. Kortom, een meldplicht kan volgens de

respondenten van meerwaarde zijn vanwege de verwachte normstellende en preventieve werking. Echter, het gaat hier om vermoedens. De geïnterviewden twijfelden of deze meerwaarde wel opweegt tegen de investeringen en inspanningen die de invoering van de meldplicht met zich meebrengt. Er zijn immers allerlei alternatieve maatregelen om discriminatie bij woningverhuur tegen te gaan die in plaats van een meldplicht kunnen worden ingezet.

Discriminatie bij verhuur van woningen werd unaniem als probleem erkend door de respondenten; ook kende iedereen de uitkomsten van *mystery calls* waaruit blijkt dat er bemiddelaars zijn die – bij de tests – bereid zijn een discriminatoir verzoek in behandeling te nemen. Maar de gesprekspartners wezen ook op het gebrek aan kennis over hoe vaak het voorkomt en in welke vormen, omdat er nauwelijks meldingen worden gedaan over discriminatie bij verhuur van woningen. Makelaars die in verschillende onderzoeken hierover zijn bevraagd (Böcker et al., 2019), geven aan dat zij in de praktijk niet vaak zulke verzoeken zouden krijgen.

12.2 Invulling en uitvoering meldplicht

We zijn met de respondenten in gesprek gegaan over de nadere invulling van de procedure rond de meldplicht: wanneer melden, bij wie, hoe opvolging geven aan de melding, hoe handhaven en sanctioneren, en hoe toezicht houden op de meldplicht? Daarbij kwamen ook haken en ogen aan bod: verwachte knelpunten, evenals randvoorwaarden bij de uitvoering. In de rest van deze paragraaf gaan we hier per onderwerp op in.

Meldplicht: wanneer melden?

De algemene verwachting is dat verhuurbemiddelaars zelden een melding zullen doen. Hiervoor werden door de respondenten verschillende redenen aangegeven.

Het zal allereerst moeilijk zijn om alle verhuurbemiddelaars te bereiken met een informatiecampagne over de meldplicht en hen duidelijk te maken wat deze inhoudt en wanneer ze moeten melden. 'Verhuurmakelaar' is een onbeschermd beroep; ze zijn niet geregistreerd en ze zijn in beperkte mate georganiseerd (20-30 % is aangesloten bij een brancheorganisatie). Daardoor zal een informatiecampagne nooit alle verhuurbemiddelaars bereiken.

Daarnaast zullen verhuurbemiddelaars naar verwachting niet snel gaan melden omdat beoordeling of mogelijk sprake is van discriminatie behoorlijk wat kennis vereist over dit onderwerp. Het zal voor hen lang niet altijd duidelijk zijn wanneer mogelijk sprake is van discriminatie. Er is in de praktijk immers een groot grijs gebied en van complexe gevallen, bijvoorbeeld bij indirect onderscheid en onduidelijkheid over gronden waarop wel en niet mag worden geselecteerd bij verhuur van woningen (denk aan uitzonderingen en een objectieve rechtvaardiging voor indirect onderscheid). Ook werd erop gewezen dat beleid van overheden



de onduidelijkheid versterkt over welk onderscheid wel en niet is toegestaan. Zo zijn er in sommige gemeenten beperkingen voor de huisvesting van arbeidsmigranten of voorrangregels voor leerkrachten, zorgmedewerkers en politieagenten. Ook zou discriminatie vaak impliciet en onbewust plaatsvinden. Kortom, verhuurbemiddelaars missen nu de vereiste kennis voor uitvoering van de meldplicht. Met name brancheorganisaties zouden een rol kunnen spelen bij het opleiden, trainen en informeren van bemiddelaars om discriminerende verzoeken te herkennen en daarover met de verhuurder in gesprek te gaan. Maar vanwege de lage organisatiegraad is dit maar voor een beperkt aandeel van hen een mogelijkheid.

Ten slotte werd erop gewezen dat er voor de verhuurbemiddelaars geen *incentive* is om discriminatie te melden indien ze hiervan een vermoeden hebben. Zo een melding is alleen maar schadelijk voor hun relatie met de opdrachtgevers. Indien een bemiddelaar het ter sprake brengt, kan een opdrachtgever gemakkelijk overstappen naar een concurrent. Ook werd erop gewezen dat het begrip van 'vermoeden' van discriminatie multi-interpretabel is. Indien een verhuurbemiddelaar wordt gevraagd waarom hij het niet heeft gemeld, kan hij zich – behalve in overduidelijke gevallen van discriminatie - makkelijk verweren met: 'ik had geen vermoeden'.

Tegenover deze problemen bij de uitvoering van de meldplicht door verhuurbemiddelaars werd ook een voordeel genoemd. Herhaaldelijk werd opgemerkt dat een meldplicht de bemiddelaars een steun in de rug kan geven om discriminerende verzoeken van verhuurders af te wijzen met het argument: 'dat doe ik niet, want dan kan ik een boete krijgen'. Tegelijk werd dit argument deels ondergraven; de respondenten wezen erop dat het welhaast onmogelijk lijkt om toezicht te houden op de meldplicht; dat bemiddelaars zich eraan houden.

Alle gesprekspartners waren het erover eens dat indien een meldplicht wordt ingevoerd, deze de mogelijk moet bevatten om met de verhuurder in gesprek te gaan. Juist omdat discriminatie veelal onbewust is en omdat er zo'n groot grijs gebied is, is het van belang dat de verhuurbemiddelaar met de verhuurder in gesprek kan gaan over het verzoek en alleen verplicht is te melden als dat gesprek niets oplevert. Hierbij kunnen onder ander brancheorganisaties een rol spelen, door bemiddelaars (die bij hen zijn aangesloten) te trainen in gespreksvoering en te informeren over het voeren van zo'n gesprek. Ook kunnen ADV's hierbij een adviserende en informerende rol spelen.

Indien het gesprek niets oplevert, zou de bemiddelaar het vermoeden moeten melden. De drempel om te melden is echter hoog. Melden kan immers niet anoniem, volgens het juridisch onderzoek. Bemiddelaars zullen het opvatten als 'klikken over hun klanten', en ze zullen bang zijn ten onrechte iemand te beschuldigen (het gaat immers om 'vermoedens').⁹¹

⁹¹ Een gesprekspartner werkzaam bij een branchevereniging merkte op dat er ook al veel weerstand is bij makelaars om vermoedens van witwassen te melden.

Een respondent stelde voor de drempel voor melden te verlagen door anoniem melden mogelijk te maken: dat de naam van de melder (verhuurbemiddelaar) en/of de verhuurder niet wordt gemeld. Echter, dan kan niet meer gesproken worden van een *meldplicht*. Anoniem melden wordt bovendien al mogelijk als het wetsvoorstel goed verhuurderschap van kracht wordt: dan kan iedereen een melding doen bij het daarvoor in te richten meldpunt. Anoniem meldingen hebben hun nut, doordat ze de kennis vergroten over hoe vaak discriminerende verzoeken worden gedaan, de aard ervan en welke doelgroepen het meest benadeeld worden. Deze kennis kan gebruikt worden bij het ontwikkelen van een gerichtere informatiecampagne en beleid om discriminatie bij woningverhuur aan te pakken. Een andere respondent wees echter op het risico van anoniem melden: een verhuurbemiddelaar die ruzie heeft met een concurrent, kan in de verleiding komen een aantal anonieme meldingen over die concurrent te doen. Dat zou een minder gebalanceerd beeld kunnen geven.

Meldpunt: bij wie melden?

In het juridisch onderzoek wordt gesteld dat het voor de hand ligt dat een verhuurbemiddelaar een melding kan doen bij het gemeentelijk meldpunt, mogelijk hetzelfde meldpunt dat moet worden ingesteld voor de wet goed verhuurderschap. Dit wordt door veel respondenten als een logische keuze gezien. Maar gemeenten moeten de vrijheid hebben om het anders te organiseren. Zo hebben sommige gemeenten al meldpunten voor misstanden bij woningverhuur, zoals een meldpunt voor huisjesmelkers of vastgoedmisbruik. Zo'n meldpunt kan worden uitgebreid vanwege de meldplicht. Ook moeten kleine gemeenten samen een meldpunt kunnen instellen. Wel werd gewaarschuwd dat gewaakt moet worden dat er niet te veel meldpunten komen; dat zorgt voor verwarring over waar te melden. Ook werd opgemerkt dat een bemiddelaar die een melding wil doen, bij het meldpunt tevens advies moet kunnen krijgen, wanneer wel en niet sprake is van discriminatie.

Een alternatief meldpunt, bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), werd door vele van de respondenten als een reële mogelijkheid gezien. ADV's werken veelal regionaal en hebben kennis en expertise op het terrein van discriminatie en verhuurbemiddelaars kunnen door hen ook van informatie en advies worden voorzien. Wel werd – onder andere in de focusgroep van ADV's – opgemerkt dat het onderbrengen van een meldpunt bij ADV's problemen kan opleveren wat betreft de gegevensuitwisseling met de gemeente, vanwege de eisen die de AVG daaraan stelt. Deze gegevensuitwisseling is noodzakelijk voor de gemeente om handhavend op te kunnen treden op grond van een melding die bij een ADV is binnengekomen. Ook werd er door diverse respondenten op gewezen dat vooral in kleine gemeenten ADV's vaak minder expertise hebben en ADV's niet altijd goed vindbaar zijn. Dat zou een verdere professionalisering van (sommige) ADV's vereisen, voordat ze deze taak op zich kunnen nemen. Omdat ADV's primair tot taak hebben slachtoffers van discriminatie te ondersteunen, is er voor een uitbreiding van hun taak naar meldingen door verhuurbemiddelaars mogelijk een wijziging van de wet op ADV's nodig.



Een regionaal of landelijk meldpunt werd door sommige respondenten als aantrekkelijk alternatief gezien, met het oog op kennis- en expertiseopbouw en omdat verwacht wordt dat er heel weinig meldingen worden gedaan. Een landelijke toezichthouder voor de particuliere verhuurmarkt zou hier uitkomst bieden; maar die is er niet. Mogelijkheden die werden genoemd waren: een samenwerkingsverband van gemeenten (eventueel met ADV's) op regionaal niveau of een landelijke taskforce op dit terrein van brancheorganisaties, de VNG en de landelijke vereniging van Antidiscriminatie Voorzieningen (discriminatie.nl). Regionale samenwerking heeft extra voordelen omdat grotere verhuurders vaak in meerdere gemeenten actief zijn. Ook werd de mogelijkheid geopperd om het meldpunt onder te brengen bij het College voor Rechten van de Mens. Echter, het College kan niet handhavend optreden, zodat samenwerking vereiste is met een instantie met bestuursrechtelijke bevoegdheden. Zulke regionale of landelijke opties moeten (nieuw) worden opgezet, en vereisen dus behoorlijk wat tijd en inzet. Bovendien kunnen zich hierbij problemen voordoen met uitwisseling van persoonsgegevens (AGV). Daarnaast moet hierbij rekening worden gehouden met verschillen in bevoegdheden. Zo kan een ADV wel onderzoeken, maar niet oordelen; het College voor de Rechten van de Mens kan wel oordelen of sprake is van discriminatie, maar kan niet handhaven en sanctioneren. Vanwege dit soort problemen werd in het juridisch onderzoek een hybride alternatief voorgesteld, waarbij het College van B&W een verzoek om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens voorlegt. Dit alternatief komt in de volgende paragraaf aan bod.

Opvolging geven aan de melding: door wie en hoe?

In het juridisch onderzoek wordt aangegeven dat het voor de hand ligt dat de melding in behandeling wordt genomen door de gemeentelijke afdeling handhaving onder de verantwoordelijkheid van het College van B&W. Gemeenten dienen wel de vrijheid te hebben om te bepalen hoe ze dat in praktijk gaan inrichten. Op dit moment hebben gemeenten echter niet de expertise in huis om opvolging te kunnen geven aan een melding over een vermoeden van een discriminatoir verzoek. Voor deze nieuwe taak zouden ze aparte inspecteurs kunnen aanstellen, of inspecteurs bouw- en woningtoezicht op het punt van discriminatie bij woningverhuur bij te scholen. Dit laatste riep wel vragen op, ook vanuit gemeenten zelf (in de focusgroep): bouwinspecteurs kunnen zich wel op aanverwante terreinen bijscholen, maar discriminatie is een geheel andersoortig terrein. En omdat verwacht wordt dat er nauwelijks meldingen binnen zullen komen, waren er twijfels of het zo'n investering wel waard is.

Vanwege voorziene problemen met het bijscholen of aanstellen van (nieuwe) inspecteurs in combinatie met de verwachting dat er weinig meldingen worden gedaan, werden in de interviews en focusgroepen alternatieven geopperd. Mogelijkheden zijn een samenwerkingsverband van gemeenten op dit vlak of een taskforce op regionaal of landelijk niveau van gemeenten met (de koepelorganisatie van) ADV's en brancheorganisaties. Dat zou voordelen opleveren in termen van efficiëntie en kennisontwikkeling. Een andere mogelijkheid die werd genoemd is het onderzoek door een ADV of een extern team te laten uitvoeren, dat vervolgens aan de gemeente hierover rapporteert. De gemeente kan dit gebruiken bij haar



besluit om al dan niet handhavend op te treden. Sommige gemeenten maken nu al gebruik van een dergelijke constructie bij meldingen over misstanden bij woningverhuur; die worden behandeld door een extern Huurteam (met kennis van het huurrecht). Andere opties zijn dat advies kan worden ingewonnen bij een ADV of een advies of oordeel kan worden gevraagd van het College voor de Rechten van de Mens. Deze laatste mogelijkheid betreft de hybride optie die ook in het juridisch rapport is voorgesteld.

Bij de hybride optie doet het College van B&W eerst zelf onderzoek naar een casus, en bij twijfel – bij complexe gevallen – kan ze vervolgens bij het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) een verzoek indienen voor een oordeel over een bepaalde casus. Het College van B&W – als handhavende instantie – neemt vervolgens een besluit over de casus. Ze kan besluiten bestuursrechtelijke sancties op te leggen, zoals een waarschuwing of een bestuurlijke boete. In de motivering van het besluit kan ze verwijzen naar het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens. Ze kan ook besluiten het oordeel of advies van het College voor de Rechten van de Mens niet te volgen; in dat geval motiveert het College van B&W waarom ze ervan afwijkt. Zo kan ze tot een zorgvuldig en afgewogen besluit komen.

Alle respondenten vonden deze hybride constructie een te overwegen alternatief. Het voordeel ervan is dat een instantie met expertise en gezag op het terrein van verboden onderscheid erbij betrokken kan worden. Dat is ook bevorderlijk voor de expertiseopbouw. Een nadeel van deze constructie is dat het vaak lange tijd (maanden) duurt voordat het College met een oordeel komt. Ook de medewerkers van het College die we hebben gesproken wezen op dit 'nadeel'; vanwege de beperkte capaciteit. Het is het van belang dat alleen bij complexe twijfelgevallen een oordeel van het College wordt gevraagd. Eerst zal de gemeente zelf de casus moeten onderzoeken, en daarbij kan ze voor ondersteuning (voorbereidend onderzoek) en advies ook een beroep doen op een ADV.

Een probleem bij het opvolging geven aan een melding dat alle respondenten voorzagen is, dat het vaak moeilijk zal zijn het bewijs rond te krijgen om handhavend te kunnen optreden. Indien er een meldplicht komt, zullen verhuurders naar verwachting voorzichtiger worden bij hun verzoeken aan bemiddelaars. Ze zullen verzoeken nog vaker mondeling, via de telefoon overbrengen. En wanneer ze een voorkeur voor een bepaald type huurders hebben, zullen ze dat eerder impliciet of in cryptische bewoordingen overbrengen dan in expliciete termen. Indien het verzoek niet zwart-op-wit staat, kan een verhuurder later bij navraag ontkennen dat het een dergelijk verzoek heeft gedaan.

Ten slotte hebben gemeenten te beperkte capaciteit om elke melding goed te onderzoeken. Dat geldt echter evenzeer voor meldingen op andere terreinen. Daarom hebben veel gemeente gekozen voor risicogestuurd toezicht: het focussen van toezicht op activiteiten waar de risico's het grootst zijn. Zo is er nu bijvoorbeeld ook risicogestuurd toezicht op malafide verhuurders. Een gemeente gaf aan dat ze als richtlijn heeft dat alleen bij meerdere meldingen

over misstanden bij verhuurders met meerdere panden (bijvoorbeeld 10), waarover een dossier is opgebouwd, actie wordt ondernomen.

In het geval van de meldplicht zou een risicogestuurde aanpak inhouden: het controleren van branches of type verhuurders waar het risico op verboden onderscheid het grootst is. Daar is op dit moment geen kennis van op het terrein van discriminatie bij woningverhuur. Die kennis kan worden opgebouwd als er voldoende meldingen binnenkomen, in combinatie met bijvoorbeeld *mystery calls* en praktijktesten. Gemeenten gaven aan dat een degelijke risicogestuurde aanpak voor de hand ligt als een meldplicht voor verhuurbemiddelaars wordt ingevoerd. Dat zou inhouden dat inspecteurs van gemeenten bij binnenkomst van meldingen deze kort checken en beoordelen, maar ze vooral opvatten als signalen voor de opbouw van een dossier over bepaalde verhuurders. In dat dossier kunnen dan ook meldingen en andere signalen worden opgenomen over mogelijke misstanden bij woningverhuur. Als er veel van dit soort meldingen en signalen over een verhuurder zijn ontvangen, vormt dat een reden voor nader onderzoek naar de verhuurder.

Handhaving en sanctionering

Een gemeente kan, indien ze op basis van eigen onderzoek en/of een oordeel van het College voor de Rechten van de Mens (in de hybride vorm) tot de conclusie is gekomen dat sprake is van discriminatie, verschillende handhavingsinstrumenten inzetten. Zoals in het juridisch rapport is aangegeven, betreft het instrumenten zoals een waarschuwing, bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete, die via een escalatieladder kunnen worden ingezet.

De actoren en experts die we hebben gesproken verwachtten echter dat het zelden zover zal komen. Er worden weinig meldingen verwacht, het bewijs zal vaak onvoldoende zijn om handhavend op te treden, gemeenten hebben onvoldoende expertise en capaciteit om dit soort meldingen te goed te onderzoeken en daarom zal vooral bij excessen en duidelijke vormen van discriminatie handhavend worden opgetreden.

Een enkele respondent wees op een alternatieve route om problemen bij de beoordeling van discriminatie te omzeilen. Hierbij werd verwezen naar de nota van wijziging bij het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie, met een voorstel voor een meldplicht voor intermediairs op de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel verplicht werkgevers en intermediairs dat ze beschikken over een werkwijze voor werving en selectie, met voldoende waarborgen om discriminatie tegen te gaan, en dat ze deze werkwijze toepassen. De Nederlandse Arbeidsinspectie zou – volgens de toelichting bij de nota van wijziging - bij meldingen niet onderzoeken of sprake is van discriminatie, maar of de werkgever over de wettelijke verplichte werkwijze beschikt en deze toepast. Op een vergelijkbare wijze zouden particuliere verhuurders en verhuurbemiddelaars een verplichting kunnen worden opgelegd om te beschikken over een werkwijze die ongerechtvaardigd onderscheid tegengaat. Zo een verplichting sluit aan bij de basisnorm van goed verhuurderschap uit het wetsvoorstel goed verhuurderschap, waaraan alle

verhuurders – maar ook verhuurbemiddelaars - moeten voldoen als de wet van kracht wordt. Daarnaast zou – in het verlengde van de algemene norm van goed verhuurderschap - ook voor bemiddelaars verplicht kunnen worden gesteld dat zij een werkwijze of procedure hebben voor het omgaan met discriminerende verzoeken van verhuurders. De gemeente zou in dat geval bij meldingen handhaven op het hebben van een werkwijze en toepassing ervan door verhuurders. Indien een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd, zal dat zijn voor het niet beschikken over die werkwijze, of het niet toepassen ervan.

Een degelijke alternatieve route voor het opvolging geven aan een melding en handhavend optreden lijkt op het eerste gezicht eenvoudiger dan handhaven op discriminatie. Echter, er werden ook kanttekeningen bij gezet. Indien alleen zou worden gecontroleerd op het in bezit hebben van een werkwijze (op papier), dan zou handhaving een papieren tijger worden. Immers, zo gauw een werkwijze verplicht wordt, zullen verhuurders eenvoudig (van het internet) een standaard-werkwijze kunnen verkrijgen die aan de eisen voldoet. Echter, indien het College van B&W ook moet gaan controleren op de toepassing van de werkwijze, en dus moet beoordelen of in strijd met de werkwijze is gehandeld, dan moet het toch beoordelen of er wel of geen sprake is van discriminatie. Discriminatie is namelijk in strijd handelen met de werkwijze. Indien een melding over discriminatie binnen komt, is dat in feite een signaal dat in strijd met de werkwijze is gehandeld. Dus dan komen dezelfde vragen en problemen weer terug over bewijs en expertise om te kunnen beoordelen of er sprake is van discriminatie.

Toezicht op de meldplicht zelf

In het juridisch onderzoek is niet stil gestaan bij de vraag hoe de meldplicht zelf kan worden gehandhaafd. Hoe kan worden gecontroleerd of verhuurbemiddelaars daadwerkelijk voldoen aan de meldplicht? En wat voor sancties kunnen worden opgelegd aan de verhuurbemiddelaar als deze niet meldt?

Deze vragen zijn aan bod gekomen in de gesprekken met actoren en experts. Indien er geen toezicht op de meldplicht zelf is, is die plicht een wassen neus. Daarover waren onze gesprekspartner het eens. Maar tegelijk werden in de interviews en focusgroepen weinig concrete ideeën naar voren gebracht over hoe er toezicht op de meldplicht kan worden gehouden.

Het ligt voor de hand dat gemeenten formeel toezicht op de meldplicht houden. Toezicht op de meldplicht zou in de praktijk echter zeer moeilijk uitvoerbaar zijn, gaven de respondenten aan. Dat heeft niet alleen te maken met de beperkte capaciteit van gemeenten om te controleren of bemiddelaars zich aan de meldplicht houden. Toezicht op de meldplicht wordt ook bemoeilijkt doordat de markt van woningverhuur en -bemiddeling weinig gereguleerd is, daardoor is er geen overzicht van alle bemiddelaars. Hoe kan je er dan toezicht op houden?



Naar verwachting zullen gemeenten ook op dit punt risicogestuurd toezicht houden. Ze zullen vooral bij meerdere signalen nader onderzoek instellen. Dat betreft dan het reactieve aspect van toezicht: toezicht houden op basis van meldingen en signalen die de gemeente ontvangt over bemiddelaars. Maar naar verwachting zullen gemeenten heel weinig van dit soort meldingen ontvangen, nog minder dan over discriminerende verzoeken van verhuurders. Daarnaast werd een proactief element van toezicht benoemd. Het enige inzetbare instrument dat in dit kader werd genoemd, was dat van *mystery calls*. Maar de respondenten betwijfelden of dit instrument in een juridische context een legitiem middel is, omdat het als uitlokking kan worden opgevat. Indien uit meerdere tests (*mystery calls*) een duidelijk patroon naar voren komt, en bepaalde bemiddelaars steeds op discriminerende verzoeken ingaan, zou dat een steviger bewijs opleveren. Maar *mystery calls* kunnen vooral als onderzoekinstrument worden ingezet, om na te gaan of bemiddelaars de intentie hebben zich aan de meldplicht te houden. De resultaten van deze tests dragen bij aan dossiervorming over bepaalde bemiddelaars (en verhuurders). Ze kunnen tevens gebruikt worden om vervolgens in gesprek te gaan met bemiddelaars die op discriminerende verzoeken ingaan. ADV's zouden hierbij gemeenten kunnen ondersteunen. Op deze wijze kan het instrument ingezet worden als middel voor bewustwording en normstelling.

In analogie met de meldplicht voor intermediairs op de arbeidsmarkt, kan bij toezicht op de meldplicht ook ervoor worden gekozen toezicht te houden via controle op de werkwijze van bemiddelaars. Zo'n werkwijze of procedure zou aan moeten geven in welke situaties de bemiddelaar met een verhuurder in gesprek moet gaan bij een vermoeden van verboden onderscheid, hoe zo'n gesprek gevoerd kan worden en bij welk resultaat van het gesprek een melding moeten worden gedaan. Indien zo een werkwijze verplicht wordt, zal al snel een standaard-werkwijze verkrijgbaar zijn via het internet. Wil toezicht op de meldplicht effectief zijn, dan kan toezicht zich niet beperken tot controle of een bemiddelaar zo'n werkwijze op papier heeft staan, maar ook of die wordt toegepast. Dat is in praktijk nauwelijks te controleren, werd opgemerkt door de respondenten, behalve als bijvoorbeeld een medewerker die betrokken is geweest bij de bemiddeling uit de school klappt. Wat betreft sanctionering zouden dezelfde handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet als die bij toezicht op discriminerende verzoeken van verhuurders.

Uitvoerbaarheid meldplicht

Bij de bespreking van de invulling en uitvoering van de meldplicht zijn veel punten aan bod gekomen die betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van de meldplicht. Duidelijk is dat veel knelpunten worden voorzien. Die hebben te maken met de weinig gereguleerde markt van verhuur en bemiddeling, dat het voor intermediairs en voor gemeenten lastig is om in te schatten of er al dan niet sprake is van een discriminatoir verzoek, dat er voor intermediairs meer motieven zijn om niet dan wel te melden, moeilijkheden met voldoende bewijs om handhavend te kunnen optreden en problemen met toezicht op de meldplicht zelf.

Gemeenten lijken de meest aangewezen partij om opvolging te geven aan een melding – bij afwezigheid van een landelijke toezichthouder - maar deze beschikken op dit moment over onvoldoende expertise en capaciteit om het goed te kunnen gaan uitvoeren. Daarom zou volgens sommige respondenten een vorm van regionale of landelijke samenwerking meerwaarde kunnen hebben, mogelijk gekoppeld aan een landelijk expertisecentrum (bijvoorbeeld het College voor Rechten van de Mens). Het zou niet alleen de uitvoering vereenvoudigen - zodat niet elke gemeente het wiel opnieuw moet uitvinden - maar zou tevens bevorderlijk zijn voor opbouw van kennis en expertise. Echter, de ideeën over zulke samenwerkingsverbanden zijn niet verder uitgewerkt in de gesprekken, zodat niets gezegd kan worden over de haalbaarheid ervan. De in het juridisch onderzoek voorgestelde hybride optie waarbij het College voor de Rechten van de Mens een rol krijgt, is uitgebreider besproken. Deze opties lijkt goed uitvoerbaar, indien alleen bij complexe gevallen een oordeel van het College wordt gevraagd.

Behalve de vele haken en ogen die worden voorzien, moet bij de afweging over de invoering van de meldplicht ook de verwachte investering meewegen. We hebben de vraag naar de inschatting van de inzet van diverse partijen bij de uitvoering van de meldplicht wat betreft middelen en tijd echter niet of nauwelijks in de interviews en focusgroepen aan de orde gesteld. Enerzijds kwamen daarvoor te veel alternatieven ter sprake, anderzijds zijn er te veel onzekerheden in het spel. Zo is het moeilijk in te schatten hoeveel meldingen er zullen binnenkomen. Indien er, zoals door velen wordt verwacht, slechts een of enkele meldingen per jaar binnenkomen per gemeente, die naar verwachting meestal geen basis bieden voor nader onderzoek en voor handhaving, kan de investering relatief beperkt zijn. Maar omdat gemeenten op dit moment geen expertise op dit terrein hebben, zullen ze die toch op de een of andere wijze moeten binnenhalen (door bijscholing of nieuwe inspecteurs) of inhuren (via een externe organisatie). Daarnaast moet de gemeente een meldpunt instellen. Tevens zal het nodig zijn om te investeren in voorlichting, ondersteuning en advisering aan verhuurders en bemiddelaars. Niet alleen overheden, maar ook ADV's en brancheorganisaties zullen hierbij een rol moeten spelen. Alles bij elkaar wordt dat al snel een behoorlijke investering.

Aanvullend beleid

Indien een meldplicht wordt ingevoerd, zal er veel aanvullend beleid en maatregelen nodig zijn om een meldplicht ook uitvoerbaar en enigszins effectief te maken. Zo dient de invoering van de meldplicht samen te gaan met een uitgebreide informatiecampagne door overheden en brancheverenigingen over verboden onderscheid en de meldplicht. Ook moeten ADV's en brancheverenigingen zich erop voorbereiden om verhuurders en bemiddelaars van advies en informatie over de meldplicht en verboden onderscheid te voorzien, evenals hoe met verhuurders in gesprek kan worden gegaan. Aanvullende maatregelen zullen deels al doorgevoerd worden samen met het van kracht worden van de wet goed verhuurderschap en het instellen van een meldpunt dat volgens deze wet moet worden ingesteld. Sommige van

deze maatregelen maken al deel uit van de kabinetsaanpak tegen woningmarktdiscriminatie, zoals een voorlichting en bewustwordingscampagne gericht op verhuurders en intermediairs.

12.3 Effectiviteit meldplicht en alternatieven

Effectiviteit meldplicht

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat een meldplicht met als doel het voorkomen en sanctioneren van discriminerende verzoeken van verhuurders volgens de gesprekspartners maar in zeer beperkte mate effectief zal zijn. De meldplicht zal slechts in uitzonderlijke gevallen effect hebben in de zin van sanctionering, namelijk als een verhuurder een expliciet discriminerend verzoek doorgeeft ('geen buitenlanders') en hij bij deze eis blijft, ook nadat een verhuurbemiddelaar met hem in gesprek is gegaan. Als de bemiddelaar het dan meldt bij het meldpunt en het betreft ofwel een schriftelijk verzoek ofwel een mondelinge eis die de verhuurder bevestigt tijdens het onderzoek door een inspecteur, dan kan handhavend en sanctionerend worden opgetreden. Gemeenten kunnen echter ook handhavend optreden in zulke gevallen als het wetsvoorstel goed verhuurderschap van kracht wordt, behalve dat melden dan ook anoniem mogelijk is en bemiddelaars niet de plicht hebben om te melden.

De respondenten verwachten dat zelden sancties zullen worden opgelegd bij invoering van een meldplicht. Dat heeft te maken met de vele voorziene knelpunten bij de uitvoering van de meldplicht. Het heeft ook te maken met de verwachting dat er zeer weinig gemeld zal worden en dat gemeenten bij meldingen die wel binnenkomen zelden handhavend zullen kunnen optreden, vanwege problemen met het vaststellen van discriminatie door onvoldoende bewijs. Voor bemiddelaars zijn er weinig motieven om te melden. Ze hebben vooral belang bij het niet melden. Ze willen hun klanten niet kwijtraken en het uitvoeren van de meldplicht stelt hoge eisen aan hen: het vereist zowel kennis om in te schatten of al dan niet sprake is van een discriminerend verzoek als vaardigheden om met klanten een gesprek hierover aan te gaan. Bemiddelaars hebben pas een belang bij melden als het niet-melden consequenties heeft, namelijk dat ze beboet kunnen worden. Handhaving van de meldplicht lijkt in de praktijk echter zeer moeilijk uitvoerbaar te zijn. De meldplicht zal volgens de respondenten dus zelden tot sanctionering leiden, noch van verhuurders met discriminerende verzoeken, noch van intermediairs die niet melden.

De meldplicht zou naar verwachting wel enig effect hebben op het voorkomen van discriminatie bij verhuur van woningen. De meldplicht kan een preventieve werking hebben door een duidelijke norm (van non-discriminatie) te stellen en doordat het de bewustwording over discriminatie bevordert bij verhuurders en bemiddelaars. De meldplicht kan de bemiddelaar steun geven om zich te verzetten tegen discriminerende verzoeken van verhuurders. Indien toezicht op de meldplicht echter – zoals verwacht – niet goed mogelijk is, zal de steun die deze aan bemiddelaars geeft beperkt zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat een dergelijke

beperkte steun ook al uit kan gaan van de algemene norm van goed verhuurderschap en het inrichten van een meldpunt dat vereist wordt door het wetsvoorstel goed verhuurderschap.

Volgens de respondenten is er een kleine, kwaadwillende minderheid die ook met de invoering van de wet goed verhuurderschap en een meldplicht zal blijven discrimineren, alleen op een 'slimmere' manier, bijvoorbeeld door op verboden gronden onderscheid te maken nadat de bemiddelaar een lijst met kandidaten heeft aangeleverd. Maatregelen om discriminatie te voorkomen zullen wel effect hebben op de grote groep van verhuurders die niet kwaadwillend is, maar uit onwetendheid, onbewust of impliciet discrimineert. Maar de respondenten wezen erop dat ook voor deze groep een meldplicht een beperkt effect zal hebben. Om discriminatie te voorkomen zijn veel meer maatregelen nodig, in te voeren samen met de meldplicht of zonder een meldplicht.

Kortom, vanwege de investeringen en inzet die een meldplicht vereist, de voorziene problemen bij de uitvoering en twijfels bij de effectiviteit ervan, is de steun voor de invoering van een meldplicht bij de gesprekspartners beperkt. Sommigen suggereerden dat het goed zou zijn de resultaten van en ervaringen met de meldplicht voor uitzendbureaus op de arbeidsmarkt af te wachten, voordat de invoering van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars wordt overwogen. Bovenal werd erop gewezen dat de doelen van preventie en normstelling ook met andere, alternatieve maatregelen kunnen worden bevorderd.

Alternatieven

Door de respondenten werden tal van alternatieve maatregelen voorgesteld om discriminatie bij woningverhuur tegen te gaan en te voorkomen. Het betreft deels dezelfde maatregelen die werden genoemd als onderdeel van mogelijk flankerend beleid bij de invoering van de meldplicht. Benadrukt werd dat het wetsvoorstel goed verhuurderschap al mogelijkheden biedt om (anoniem) discriminatie te melden; deze wet zal gemeenten de bevoegdheid geven om bestuursrechtelijk op te treden. Omdat discriminatie vaak onbewust of impliciet plaatsvindt en er veel onwetendheid is over wat wel en niet mag, zijn informatiecampagnes gericht op verhuurders en bemiddelaars van groot belang. Een dergelijke informatiecampagne wordt overigens al dit najaar gestart door de overheid en is er onder andere op gericht om verhuurders en bemiddelaars bewust te maken van de rechten en plichten van verhuurders en verhuurbemiddelaars van discriminatie. Hierbij zijn ook brancheverenigingen betrokken; ook zij kunnen een rol spelen bij bewustwording en informatievoorziening op dit vlak. Weliswaar is maar 20 tot 30% van de bemiddelaars bij hen aangesloten, maar ook niet-aangesloten verhuurbemiddelaars kunnen gebruik maken van de informatie van de brancheverenigingen.

Andere vaak genoemde preventieve instrumenten zijn praktijktests en *mystery calls*. Indien zulke tests worden aangekondigd, heeft dat op zich al een preventieve werking (zie Böcker et al, 2019). Daarnaast kan informatie uit zulke tests door ADV's en overheden worden gebruikt om met bemiddelaars of grote verhuurders die negatief uit de test komen in gesprek te gaan. Verder kan



de kennis uit deze tests worden gebruikt bij het aanscherpen van beleid. Ook dit instrument wordt nu al ingezet. In het kader van de jaarlijkse monitor van het ministerie van BZK worden onder andere *mystery calls* als onderzoeksinstrument gebruikt (Hoogenbosch et al., 2022).

Het objectiever en transparanter maken van het selectieproces is een andere aanpak om discriminatie te voorkomen. Brancheorganisatie VBO bouwt samen met ontwikkelaars een platform om het selectieproces voor huurwoningen transparanter te laten verlopen. Dergelijke platforms kunnen helpen bij het voorkomen en verminderen van discriminatie. Ook kan het helpen bij bewustwording en normstelling. Eventueel zou het aanbieden van huurwoningen in bepaalde segmenten van de huurmarkt via een dergelijk transparant en objectief verdelingssysteem verplicht gesteld kunnen worden.

De kwaliteit van bemiddeling (inclusief non-discriminatie) kan verbeterd worden door de ontwikkeling van een keurmerk voor verhuurbemiddelaars. Dat kan bijvoorbeeld door de brancheverenigingen in samenwerking met een keurmerkinstituut. Er is al een keurmerk Verhuurveilig⁹², waarbij verhuurders aan de eisen van een kwaliteitsregister moeten voldoen. Het keurmerk is een voorwaarde voor inschrijving bij de 'Kamer Huur' van Stichting Certificering Voor Makelaars (SCVM).⁹³

De laatste twee genoemde instrumenten betreffen al een zekere regulering van de markt van particuliere woningverhuur. Volgens vele respondenten zou een verdere regulering van deze markt het makkelijker maken om discriminatie tegen te gaan en aan te pakken. Indien verhuurbemiddelaar een beschermd beroep wordt, kunnen er meer en strengere eisen aan worden gesteld. In aansluiting hierop kan lidmaatschap van een branchevereniging verplicht worden gesteld. Dat biedt mogelijkheden om de kwaliteit van bemiddelaars te vergroten: door middel van een verplichte opleiding en trainingen. De brancheverenigingen hebben een gedragscode, een geschillencommissie en tuchtrecht. Nu is de zwaarste sanctie dat een bemiddelaar het lidmaatschap van een branchevereniging wordt ontnomen. Dat heeft in de huidige situatie geen consequenties voor de beroepsuitoefening, omdat lidmaatschap niet verplicht is. Indien lidmaatschap van een brancheorganisatie verplicht wordt gesteld, betekent zo'n sanctie dat iemand niet langer het beroep van verhuurbemiddelaar kan uitoefenen.

⁹² <https://www.scvm.nl/keurmerk-verhuurveilig/over-keurmerk-verhuurveilig> Dit keurmerk wordt uitgegeven door de stichting Verhuurveilig en dat is weer een onderdeel van de SCVM.

⁹³ <https://www.scvm.nl/keurmerk-verhuurveilig/kamer-huur> De SCVM toetst en borgt met de Kamers via certificering en permanente educatie de vakbekwaamheid en integriteit van de bij hen ingeschreven makelaars; ook heeft de SCVM een klachtencommissie en tuchtrecht, ondergebracht bij het Tuchtcollege Makelaardij Nederland. De Kamer Huur is per 1 januari 2022 gestart.



13 Beantwoording sociaal-wetenschappelijke onderzoeksvragen

We sluiten het sociaalwetenschappelijk deel van het onderzoek af met de beantwoording van de zeven deelvragen bij dit derde deel van het onderzoek. Daarmee worden tevens de belangrijkste inzichten uit dit onderzoekdeel samengevat.

1. Bij wie moet een bemiddelaar de melding doen? Ligt hier een rol voor een anti-discriminatie voorziening (ADV) of juist bij de gemeente of een andere partij? Is het beter uitvoerbaar om landelijk een centraal meldpunt te hebben, of per gemeente?

Het meest voor de hand ligt een meldpunt bij een gemeente (of samenwerkingsverband van gemeenten), omdat die ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet goed verhuurderschap. Maar ook alternatieven kunnen worden onderzocht, zoals een samenwerkingsverband van ADV's en gemeenten. Hierbij moet wel oog zijn voor de eisen die de AVG stelt aan uitwisseling van persoonsgegevens. Een landelijk meldpunt heeft voordelen wat betreft expertiseopbouw en omdat weinig meldingen worden verwacht. Maar het oprichten van een nieuwe, landelijke toezichthouder alleen met het oog op de uitvoering van de meldplicht vonden de gesprekspartners geen reële optie; dat zou te veel inspanningen vergen. Een alternatief is een uitbreiding van de taken van het College voor de Rechten van de Mens. Echter, omdat het College geen bestuursrechtelijk bevoegdheden heeft, is samenwerking met gemeenten vereist om handhavend te kunnen optreden. Dat is mogelijk volgens de hybride optie die in het juridisch onderzoek is voorgesteld.

2. Hoe en door wie wordt de melding in behandeling genomen? Welke partij kan bepalen of er inderdaad sprake is van een discriminerend verzoek?

De gemeente – of een samenwerkingsverband van gemeenten - is de meest aangewezen partij om een melding in behandeling te nemen. Vanwege de beperkte expertise op het terrein van discriminatie, kan ze bij twijfel advies vragen van een ADV. Een ADV heeft geen oordelende taak om vast te stellen of er sprake is van discriminatie, maar kan wel adviseren en vooronderzoek uitvoeren. Bij complexe gevallen is een mogelijkheid om een oordeel te vragen bij het College voor de Rechten van de Mens, zoals in het juridisch onderzoek voorgesteld. Benadrukt werd dat oordelen van het College van belang zijn indien verwacht wordt dat ze trendsettend zijn. Die oordelen kunnen door gemeenten in het vervolg weer benut worden bij haar handhavingstaken op dit terrein.

In analogie met de meldplicht discriminatie voor intermediairs op de arbeidsmarkt (wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie) kan ook bij woningverhuur verplicht worden

gesteld dat verhuurders beschikken over een schriftelijk vastgelegde werkwijze voor een heldere en transparante selectieprocedure en objectieve selectiecriteria. Van een verhuurbemiddelaar kan worden geëist dat die beschikt over een schriftelijk vastgestelde werkwijze (procedure) die aangeeft hoe moet worden omgegaan met mogelijk discriminerende verzoeken. Hierbij kan worden aangesloten bij de algemene norm in de wet goed verhuurderschap. Gemeenten kunnen dan controleren of een verhuurder en bemiddelaar over de genoemde werkwijze beschikken (op papier). Uiteindelijk zal ook moeten worden gehandhaafd op het al dan niet toepassen van een dergelijke werkwijze. Discrimineren is handelen in strijd met de werkwijze, dus een gemeente zal dan ook moeten oordelen over discriminatie.

Gemeenten zelf gaven aan dat het voor de hand ligt dat ze risicogestuurd toezicht zullen gaan uitvoeren, zoals nu al gebruikelijk op veel andere terreinen. Meldingen zullen in eerste instantie beperkt worden onderzocht (gecheckt), en vervolgens aan een dossier worden toegevoegd. Als over bepaalde verhuurders (en intermediairs) veel meldingen en signalen zijn binnengekomen (over discriminatie en andere misstanden, zoals overtredingen van de norm van goed verhuurderschap), zullen gemeenten overgaan tot nader onderzoek. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat alleen bij excessen handhavend wordt opgetreden.

3. Indien beboeting mogelijk is, wie gaat de beboeting van de betreffende verhuurder uitvoeren en hoe ziet die boete eruit?

Binnen het bestuursrechtelijk kader kunnen gemeenten handhaven en sanctioneren. Ze kunnen daarbij gebruik maken van verschillende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten waarover ze beschikken, zoals een waarschuwing, bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete.

4. Hoe kan toezicht worden gehouden op (en handhaving worden vormgegeven betreffende) de naleving van de meldplicht? Op welke manier kunnen bemiddelaars worden beboet die zich niet aan de meldplicht houden?

Over toezicht op de meldplicht werden weinig voorstellen gedaan. Omdat er geen nationale toezichthouder is op dit terrein, ligt het voor de hand dat de gemeenten die taak op zich nemen. De verwachting is dat gemeenten dat zullen doen via een combinatie van reactief en proactief toezicht: op grond van ontvangen meldingen en signalen over verhuurbemiddelaars en op grond van eigen onderzoek of onderzoek van derden. Het enig bruikbare middel voor proactief toezicht dat werd genoemd is het inzetten van *mystery calls*. Omdat het hierbij in de juridische context om uitlokking gaat, zouden *mystery calls* geen basis kunnen vormen voor het beboeten van bemiddelaars. De uitkomsten ervan kunnen wel gebruikt worden om met degenen die slecht uit een degelijke test komen, in gesprek te gaan. Daarnaast levert zo'n onderzoek relevante informatie op voor dossieropbouw en het ontwikkelen van gerichtere

beleidsinspanningen. *Mystery calls* kunnen periodiek worden ingezet, om de naleving van de meldplicht te monitoren.

Sanctionering is alleen mogelijk indien er voldoende bewijs is dat een bemiddelaar een discriminerend verzoek van een verhuurder niet heeft gemeld. Naar verwachting zal dit in de praktijk zelden voorkomen. Een denkbare situatie zou zijn dat een medewerker van een verhuurbemiddelaar uit de school klappt, of dat in een later stadium van het selectieproces naar voren komt dat de verhuurder een discriminerend verzoek heeft gedaan. Indien een gemeente tot sanctionering overgaat, kan ze gebruik maken van de eerder genoemde bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.

5. Zou het College van de Rechten van de Mens, dat toeziet op de gelijkebehandelingswetgeving, een rol moeten spelen in de uitvoering?

Het College voor de Rechten van de Mens kan een rol spelen indien gekozen wordt voor de hybride optie die in het juridisch onderzoek is voorgesteld. Het College zou vooral over bepaalde complexe casussen uitspraken kunnen doen, op verzoek van het College van B&W. Zulke oordelen kunnen trendsettend zijn. Dit valt onder haar taakstelling.

Het is ook mogelijk het College een grotere rol te geven, bijvoorbeeld door het meldpunt daar onder te brengen. Echter, omdat het College niet handhavend kan optreden, zou dat een of andere vorm van samenwerking met gemeenten vereisen.

6. Wat is er nodig om de meldplicht in de praktijk in te voeren? Qua inzet van diverse partijen, middelen en tijd?

De inzet van de verschillende partijen is bij voorbaat moeilijk aan te geven, omdat er zoveel onzekerheden in het spel zijn en er vele mogelijkheden zijn voor de nadere invulling van de meldplicht. In ieder geval vereist het een – beperkte - inzet van verhuurbemiddelaars, namelijk het bijbrengen van kennis over de meldplicht, over hoe het gesprek aan te gaan met verhuurders en het opstellen van een procedure voor melding. Van gemeenten is de grootste inzet vereist, namelijk het opzetten van een meldpunt en het ontwikkelen van beleid voor handhaving en toezicht op dit terrein, inclusief het opleiden of inhuren van handhavers met de vereiste expertise. Er zou een landelijke informatiecampagne moeten worden uitgevoerd, samen met gemeenten en brancheverenigingen, om verhuurders en bemiddelaars te informeren over de meldplicht en de uitvoering ervan. Een meldplicht stelt ook eisen aan ADV's. Zij moeten kennis opbouwen en capaciteit vrijmaken om gemeenten en bemiddelaars te kunnen adviseren. Ook brancheorganisaties zouden bemiddelaars moeten ondersteunen, met adviezen en trainingen gespreksvoering met verhuurders over discriminerende verzoeken. Indien het College voor Rechten van de Mens een rol krijgt bij het formuleren van oordelen, valt dat onder haar taakstelling.

7. Is een actieve meldplicht naar verwachting een effectief instrument om discriminerende verzoeken van verhuurders te verminderen? Zo niet, wat zijn alternatieven?

De actieve meldplicht zou volgens alle respondenten nauwelijks effectief zijn indien het doel is om discriminerende verzoeken te kunnen sanctioneren. De meldplicht zou naar verwachting zelden leiden tot beboeting van verhuurders met discriminerende verzoeken.

De meldplicht zou in beperkte mate effectief zijn met het oog op het doel van preventie en normstelling. Echter, het gaat hier om een vermoeden, en niet om bewezen effectiviteit. Bovendien wordt betwijfeld of de meldplicht het meest geëigende middel is om discriminatie bij woningverhuur te voorkomen. De meldplicht vereist namelijk behoorlijk wat inzet (investeringen) van betrokkenen, terwijl bij de uitvoering veel haken en ogen worden voorzien. Bovenal zijn er veel alternatieve maatregelen om discriminatie bij woningverhuur te voorkomen, zoals een informatiecampagne, periodieke monitoring met *mystery calls* en meer regulering van de markt van particuliere woningverhuur en bemiddeling. Sommige van deze maatregelen zijn al in voorbereiding of uitvoering, zoals een landelijke informatiecampagne en periodieke monitoring. Meer regulering van de markt van woningverhuur en bemiddeling zal veel kunnen bijdragen aan preventie van discriminatie. Dat kan inhouden dat verhuurbemiddelaar een beschermd beroep wordt, bemiddelaars aangesloten moeten zijn bij een branchevereniging, dat zij zich moeten houden aan de beroepscode en onderworpen zijn aan het tuchtrecht. Klachten van (potentiële) huurders of anderen kunnen dan door de geschillencommissie volgens het tuchtrecht in behandeling worden genomen, met mogelijke tuchtrechtelijke sancties. Dit zou volgens verschillende gesprekspartners effectiever en beter uitvoerbaar zijn dan een actieve meldplicht.

14 Algehele conclusies en aanbevelingen

14.1 Conclusies

De juridische mogelijkheid en de invulling, uitvoerbaarheid en effectiviteit van een meldplicht discriminatie voor verhuurbemiddelaars is in dit rapport onderzocht vanuit een juridisch en een sociaalwetenschappelijk perspectief.

In hoofdstuk 2 is onderzoek besproken dat laat zien dat discriminatie op de huurwoningmarkt een hardnekkig probleem is. Er zijn diverse wetten om discriminatie bij woningverhuur aan te pakken, maar in de praktijk komen er nauwelijks meldingen binnen over discriminatie bij woningverhuur en is er zeer weinig jurisprudentie opgebouwd op dit terrein. Er zijn tal van maatregelen voorgesteld om discriminatie bij woningverhuur tegen te gaan, zoals informatiecampagnes, het transparanter maken van het selectieproces en het reguleren van het beroep van verhuurbemiddelaar. Als het wetsvoorstel goed verhuurderschap wet wordt, zal de uitvoering ervan ook bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie. De wet verplicht gemeenten een meldpunt in te stellen waar ongewenste verhuurpraktijken – in strijd met de algemene norm van goed verhuurderschap – kunnen worden gemeld. Signalen en ervaringen met discriminatie kunnen hier ook worden gemeld (zie hoofdstuk 3).

Het wetsvoorstel goed verhuurderschap kan eventueel uitgebreid worden met een actieve meldplicht die verhuurbemiddelaars verplicht om discriminerende verzoeken van verhuurders te melden. Een meldplicht met de mogelijkheid van handhavend en sanctionerend optreden is alleen mogelijk in het kader van het bestuursrecht, zo blijkt uit het juridisch onderzoek (deel 2). Verhuurbemiddelaars zouden bij een vermoeden van discriminatie een melding moeten doen. Net als bij het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie kan daaraan de mogelijkheid worden verbonden om met de verhuurder in gesprek te gaan en pas te melden als het vermoeden van discriminatie blijft bestaan.

Meldingen op grond van de meldplicht zouden ingediend kunnen worden bij het meldpunt dat gemeenten al moeten instellen bij de uitvoering van de wet goed verhuurderschap, of bij een apart meldpunt. Een landelijk meldpunt heeft voordelen wat betreft expertiseopbouw, maar vereist het in het leven roepen van een nieuwe toezichthouder om opvolging te kunnen geven aan een melding; dat zou veel extra inspanningen vergen. Ook is een hybride tussenvorm mogelijk, waarbij het College van B&W bij complexe gevallen, waarbij twijfel bestaat, het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vraagt. Dit oordeel kan door de gemeente als onderbouwing worden gebruikt bij haar eventuele handhavend optreden.

Een actieve meldplicht is juridisch dus mogelijk, binnen het bestuursrecht, maar is het ook uitvoerbaar, effectief en dus wenselijk? Het derde deel van het rapport gaat in op deze praktische vragen. Dat is gebeurd door het voeren van een tiental interviews met actoren en experts op dit terrein en twee focusgroepen. Uit de (groeps-) gesprekken kwam naar voren dat een juridische meldplicht het best uitgevoerd kan worden door gemeenten, eventueel in samenwerking met andere gemeenten en ADV's. Wel werden veel knelpunten voorzien bij de uitvoering van een wettelijke meldplicht. Bovenal waren er veel twijfels bij de effectiviteit van de meldplicht. De verwachting is dat er weinig meldingen door verhuurbemiddelaars zullen worden gedaan, vanwege de complexiteit van het onderwerp en omdat er geen *incentive* is om te melden. Bemiddelaars willen niet over hun klanten gaan 'klikken', met als risico dat ze hun klanten verliezen. Verder wordt verwacht dat gemeenten slechts een klein deel van deze meldingen nader zal gaan onderzoeken, vanwege hun beperkte capaciteit hiervoor en vanwege voorziene problemen met bewijs. Een meldplicht zou naar verwachting ervoor zorgen dat degenen die toch willen discrimineren, dat op een slimmere, slinkse manier gaan doen. Bijvoorbeeld door verzoeken aan bemiddelaars alleen mondeling door te geven en voorkeuren voor bepaalde groepen impliciet aan te geven. Ook zijn er mogelijkheden voor discriminatie in latere fases van de selectieprocedure. De effectiviteit van de meldplicht wordt verder beperkt doordat toezicht erop niet goed mogelijk lijkt te zijn. Met *mystery calls* kan worden gecontroleerd of bemiddelaars de intentie hebben om zich aan de meldplicht te houden, maar in een juridische context is dit een vorm van uitlokking. Zo'n test kan daarom alleen voor onderzoeksdoelen worden ingezet.

We kunnen concluderen dat een meldplicht naar verwachting niet effectief is indien het doel is om discriminatie te sanctioneren. De meldplicht zal naar verwachting slechts in weinig gevallen tot sanctionering leiden. Dergelijke gevallen zouden in principe ook beboet kunnen worden op grond van het wetsvoorstel goed verhuurderschap, zo gauw deze van kracht wordt.

Een meldplicht zal wel enige preventieve en normstellende effecten hebben. De preventieve werking van een meldplicht zal – zonder aanvullend beleid – naar verwachting niet groot zijn. Bovendien is een juridische meldplicht, zoals uitgewerkt in het juridisch onderzoek, primair gericht op het sanctioneren van discriminatie en preventie is daarbij een nevendoeel. Daar komt bij dat de preventieve werking van de meldplicht niet is aangetoond, maar vermoed wordt. Al met al vormt dit geen stevige rechtvaardiging voor het invoeren van een meldplicht.

Deze twijfels bij de effectiviteit van een meldplicht kwamen ook in de (groeps-)gesprekken duidelijk naar voren. Indien het voorkomen van discriminatie het primaire doel is, zijn er veel alternatieve maatregelen om dit te bevorderen. Aan diverse van de voorgestelde maatregelen wordt al gewerkt, zoals een landelijke informatiecampagne en een jaarlijkse landelijke discriminatiemonitor met *mystery calls*. Ook zal het van kracht worden van het wetsvoorstel goed verhuurderschap een bijdrage leveren aan het tegengaan van discriminatie bij woningverhuur, door het stellen van een algemene norm van goed verhuurderschap, het instellen van een

meldpunt en bevoegdheden van gemeenten om op te treden tegen verhuurders die zich niet aan de norm van goed verhuurderschap houden. De enige, maar beperkte, meerwaarde van een meldplicht zou zijn dat deze bemiddelaars verplicht om discriminerende verzoeken te melden. Maar als toezicht en het handhaven hiervan in praktijk moeilijk uitvoerbaar en weinig effectief is, is deze meerwaarde beperkt.

14.2 Aanbevelingen

In dit rapport hebben we de mogelijkheden, uitvoerbaarheid en effectiviteit van een meldplicht voor verhuurbemiddelaars verkend. Op basis van dit onderzoek is het advies om de meldplicht voor verhuurbemiddelaars niet in te voeren, omdat het naar verwachting amper effectief zal zijn, terwijl invoering ervan veel inzet en investeringen zou vereisen. De meldplicht zou slechts beperkte meerwaarde hebben wat betreft het voorkomen van discriminatie bij woningverhuur en het stellen van een duidelijke norm. Deze effecten kunnen ook met andere maatregelen worden bevorderd (die deels al in ontwikkeling of uitvoering zijn), zoals een informatiecampagne, een monitor met *mystery calls* en regulering van de verhuurdersmarkt. Aanbevolen wordt om te onderzoeken welk scala aan alternatieve maatregelen effectief en goed uitvoerbaar zal zijn bij het tegengaan van discriminatie bij woningverhuur. Daarbij moet uiteraard rekening worden gehouden met het van kracht worden van het wetsvoorstel goed verhuurderschap. Deze stelt een duidelijke norm voor goed verhuurderschap, maakt het mogelijk om schending van de norm te melden bij een daarvoor in te richten meldpunt, en geeft gemeenten bevoegdheden om handhavend op te treden. Ook bij de invoering van deze wet zullen een informatiecampagne en andere ondersteunende maatregelen moeten worden uitgevoerd. Het verdient aanbeveling om nadat deze wet van kracht is geworden, te onderzoeken of ze ook werkzaam is bij het aanpakken van discriminerende verzoeken door verhuurders.

Indien toch wordt gekozen voor de invoering van een juridische meldplicht, dan zou het aanbevelenswaardig zijn de evaluatie af te wachten van de in te voeren meldplicht voor uitzendbureaus op de arbeidsmarkt (wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie), zodat van de implementatie hiervan geleerd kan worden. Verder zou, indien gekozen wordt voor een meldplicht, deze samen met voldoende flankerend beleid moeten worden ingevoerd, zoals informatiecampagnes en mogelijkheden voor ondersteuning en advies voor verhuurders, bemiddelaars en gemeenten. Ook zou in dat geval de mogelijke rol van het College voor de Rechten van de Mens moeten worden onderzocht in de voorgestelde hybride optie. Indien er besloten zou worden tot het invoeren van een meldplicht, dient tevens onderzoek te worden gedaan naar de uitvoeringslasten voor de verschillende betrokken organisaties.

Literatuur

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

Andriessen, I. & Wittebrood, K. (2021). *Discriminatie op de woningmarkt. Een praktijkgericht onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Böcker, A.; Terlouw, A. & Özdemir, E. (2019), *Discriminatie bij de verhuur van woningen? Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak*. Radboud Universiteit: 21 oktober 2019.

Bon, S.van, Bonneur, J., Fiere, B. & Hoogenbosch, A. (2022), *Aanpak discriminatie bij woningverhuur; Verkenning van acties naar aanleiding van praktijktesten en mystery calls*. Rotterdam: Art1/ Radar

Dibbets, A., Jak, L. & Hoogenbosch, A. (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.

Fiere, B. & Hoogenbosch, A. (2019), *Praktijktesten of mystery guests om discriminatie aan te tonen Een overzicht van toepassingen*. Rotterdam: Art1/ Radar

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

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

Hoff, M. van der, Hoogenbosch, A. & Sikkema, M. (2022). *Monitor bij discriminatie woningverhuur gemeente Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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

Hoogenbosch, A. & Fiere, B. (2021). *Gelijke kansen op een huurwoning in Nederland? Monitor discriminatie bij woningverhuur 2020*. Rotterdam: Art.1/Radar.

Hoogenbosch, A., Tierolf, B., Sikkema, M., Kwakernaak, M. & Mesic, A. (2022). *Monitor discriminatie bij woningverhuur 2022*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kemp, V.J.B. (2000). *De afschaffing van de titel makelaar. Wordt de consument daar wijzer van?* Scriptie Postdoctorale Opleiding Vastgoed.

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

Walz, G. & Fiere, B. (2022). *Discriminatie in cijfers 2021*. Rotterdam/ den Haag: Art.1



