

Aan de demissionair minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Advies Voorstel van wet inzake de
bevoegdheid van de gemeente om
regels te stellen inzake het bevorderen
van goed verhuurderschap en het
voorkomen en tegengaan van
ongewenste verhuurpraktijken

Datum
31 augustus 2021
Ons kenmerk
2021/0080/AvD/IB/RG

Geachte minister Ollongren,

Het College voor de Rechten van de Mens heeft met belangstelling kennisgenomen van het concept Voorstel van wet inzake de bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen inzake het bevorderen van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (hierna: wetsvoorstel goed verhuurderschap of het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel is op 5 juli jl. in consultatie gegaan.

Met het wetsvoorstel beoogt de wetgever verschillende problemen aan te pakken, van extreme huurprijzen en discriminatie bij de verhuur van woonruimte tot onveilige woonsituaties voor arbeidsmigranten. In zijn algemeenheid juicht het College een wetsvoorstel van deze strekking toe. De misstanden waartegen dit wetsvoorstel beoogt een instrumentarium te bieden staan voor omvangrijke groepen binnen de Nederlandse samenleving in de weg aan een realisering van hun recht op adequate huisvesting. Het College ziet dat in het wetsvoorstel een wettelijke basis gecreëerd wordt voor gemeentelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan een verdere en verbeterde verwezenlijking van verschillende onderdelen van het recht op adequate huisvesting. Dit recht is onder meer gegarandeerd in artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft het recht op adequate huisvesting in algemene commentaren en aanbevelingen verder geconcretiseerd.

Daaruit komt naar voren dat het recht op adequate huisvesting onder meer het volgende omvat:

- een voldoende mate van bescherming tegen gedwongen huisuitzetting;
- vrijwaring van willekeurige inmenging in het privé- en gezinsleven;
- een voldoende mate van huurbescherming en rechtszekerheid; en
- bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot adequate huisvesting.

Het College constateert dat het wetsvoorstel al deze vier aspecten van het recht op adequate huisvesting raakt in die zin dat het beoogt maatregelen mogelijk te maken tegen praktijken die nu bij de verhuur van woningen en woonruimte voorkomen en die in strijd zijn met of een aantasting vormen van deze aspecten van dit mensenrecht. De voorbeelden van misstanden die in de memorie van toelichting worden genoemd illustreren dit. In het vervolg van dit advies richt het College zich in het bijzonder op de beoogde maatregelen die zien op het tegengaan van discriminatie en de mogelijke effecten daarvan.

Het College doet een aantal aanbevelingen om het wetsvoorstel verder te versterken. Kort samengevat zijn dat de volgende:

- Bezie of het, als onderdeel van de werkwijze ter voorkoming van discriminatie die gemeentebesturen aan hen kunnen opleggen, mogelijk is verhuurders te verplichten dan wel aan te sporen tot een verruiming van het aanbod van woonruimte die geschikt is voor mensen met een beperking, om zo te komen tot gelijke toegang tot de huurmarkt voor iedereen.
- Neem in de memorie van toelichting een breder palet aan voorbeelden van ongeoorloofd onderscheid op, om duidelijk te maken dat het wetsvoorstel niet alleen ziet op het tegengaan van discriminatie op grond van ras of afkomst.
- Zorg dat gemeenten een meer dwingende plicht krijgen, dan wel op andere wijze sterk gestimuleerd worden, om aan verhuurders en bemiddelaars een werkwijze op te leggen die ziet op het tegengaan van discriminatie.
- Verduidelijk de rol van de centrale overheid, in het bijzonder voor wat betreft de mogelijkheden in te grijpen als gemeenten er niet in slagen discriminatie tegen te gaan.
- Zorg voor voldoende kennis over het verbod van discriminatie en het recht op gelijke behandeling bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de werkwijze. Onderzoek in dit verband de rol die antidiscriminatievoorzieningen, die nu reeds fungeren en bekendheid genieten als meldpunt voor discriminatiekwesties, hierbij zouden kunnen vervullen.

Bevordering van gelijke toegang tot woonruimte vergt een breder perspectief op discriminatie

Het College verwelkomt het initiatief van de minister om wetgeving te introduceren die beoogt discriminatie bij de verhuur van woningen tegen te gaan

door gemeentebesturen instrumenten in handen te geven om misstanden aan te pakken en verhuurders bepaalde verplichtingen op te leggen. Hoewel verhuurders ook nu reeds gebonden zijn aan het discriminatieverbod zoals dat bijvoorbeeld is geformuleerd in de Algemene wet gelijke behandeling, constateert het College dat het handhavingsinstrumentarium dat deze wet aanreikt aan slachtoffers van discriminatie - het voorleggen van een zaak aan het College voor de Rechten van de Mens of aan de burgerlijke rechter - slechts weinig gebruikt wordt als het om verhuur van woonruimte gaat. Als het College discriminatieklachten voorgelegd krijgt over woonruimte, dan hebben die vaak betrekking op het geringe aanbod aan woonwagendplaatsen, maar niet op andere woonruimte. Dit is opvallend, omdat uit de verschillende studies die de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanhaalt blijkt dat zich rondom woningverhuur wel degelijk op aanzienlijke schaal discriminatoire praktijken voordoen. Klaarblijkelijk ervaren slachtoffers van discriminatie te hoge drempels om deze praktijken via een individuele actie of klacht aan te kaarten bij de instanties die hierover een oordeel zouden kunnen vellen. Het College leidt hieruit af dat er behoefte is aan een aanvullend instrumentarium waarmee gemeenten verhuurders en verhuurbemiddelaars kunnen verplichten preventieve maatregelen te treffen. Het College vindt het dan ook positief dat het wetsvoorstel gemeenten aanspoort niet alleen discriminatie die reeds heeft plaatsgevonden aan te pakken, maar ook in te zetten op het voorkomen van discriminatie door verhuurders en verhuurbemiddelaars.

Zoals reeds opgemerkt is het recht op adequate huisvesting een mensenrecht en vormt discriminatie bij de verhuur van woonruimte een belemmering voor de toegang tot dit recht. Maatregelen om op te treden tegen verhuurders en verhuurbemiddelaars zijn een invulling van de verplichting van de overheid om individuen te beschermen tegen inbreuken op mensenrechten door private partijen ('duty to protect'). Waar het gaat om het tegengaan van discriminatoire praktijken lijkt het wetsvoorstel zich vooral te focussen op (uitsluiting in) het selectieproces van kandidaat-huurders.¹ Het College wijst erop dat het tegengaan van discriminatie een breder perspectief vergt: er zijn namelijk ook andere vormen van discriminatie waarmee een (potentiële) huurder te maken kan krijgen. Uitsluiting kan voortvloeien uit het selectieproces bij de toegang tot de woningmarkt, maar ook uit het karakter van het aanbod van woningen als zodanig. Bij discriminatie in het selectieproces van kandidaat-huurders zal het vaak gaan om discriminatie op grond van ras, afkomst, nationaliteit of godsdienst. Bij discriminatie die voortvloeit uit het karakter van het aanbod van woningen moet gedacht worden aan onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Uitsluiting van mensen met een beperking op de woningmarkt vloeit in belangrijke mate voort uit het geringe aanbod van huurwoningen die (ook) geschikt zijn voor mensen met een beperking. Daarbij wijst het College op het tekort aan zelfstandige woonruimte voor mensen met een beperking.

¹ Dat blijkt ook bijvoorbeeld uit pagina 9-10 van de memorie van toelichting, waarin vooral de 'aanbodfasen' (werving, beoordeling, bezichtiging en selectie) worden benoemd.

Velen van hen kunnen überhaupt niet reageren op aangeboden huurwoningen, omdat deze voor hen niet passend zijn.

De beschikbaarheid van woonruimte voor iedereen, ook voor mensen voor wie een aanpassing nodig is, is een belangrijke en dringend noodzakelijke stap in de richting van gelijke rechten voor mensen met een beperking.

Het College beveelt aan te bezien of het, als onderdeel van de werkwijze ter voorkoming van discriminatie die gemeentebesturen aan hen kunnen opleggen, mogelijk is verhuurders te verplichten dan wel aan te sporen tot een verruiming van het aanbod van woonruimte die geschikt is voor mensen met een beperking, om zo te komen tot gelijke toegang tot de huurmarkt voor iedereen.

Maak duidelijk dat bij verhuur niet alleen discriminatie op grond van ras verboden is

De memorie van toelichting verwijst naar het recht van alle woningzoekenden en huurders om gelijk behandeld te worden. Daarbij verwijst de tekst naar de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).² Het College beveelt aan te benadrukken dat niet alleen discriminatie in de zin van deze wet zou moeten worden voorkomen en bestreden. De Awgb beslaat niet alle discriminatiegronden. Door de verwijzing in het wetsvoorstel kan de indruk ontstaan dat gemeenten geen maatregelen zouden hoeven te treffen om discriminatie door verhuurders op andere gronden tegen te gaan. In dat verband wijst het College erop dat de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) ook van toepassing is op de verhuur van woonruimte. Het valt het College op dat de memorie van toelichting voornamelijk voorbeelden bevat van discriminatie op grond van afkomst. Het zou de bewustwording bij gemeenten en verhuurders ten goede komen als er een grotere diversiteit aan voorbeelden zou zijn opgenomen.

Het College beveelt aan om in de memorie van toelichting een breder palet aan voorbeelden van ongeoorloofd onderscheid op te nemen.

Maak de keuze voor het aan verhuurders en bemiddelaars opleggen van een werkwijze ter voorkoming van discriminatie minder vrijblijvend voor de gemeente

Artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening *kan* bepalen dat een verhuurder verplicht is te beschikken over een werkwijze die gericht is op voorkoming van discriminatie, intimidatie en het bevorderen van goed verhuurderschap. Het College begrijpt de keuze om hier te werken met een kan-bepaling: het wetsvoorstel is met name bedoeld om gemeenten die reeds actief zijn om maatregelen te treffen ter bestrijding van misstanden in de verhuursector te ondersteunen door een wettelijke basis te creëren voor deze maatregelen.

² Memorie van toelichting wetsvoorstel goed verhuurderschap, p. 2 (voetnoot 1).

Die wettelijke basis acht het College ook noodzakelijk, omdat veel van de maatregelen een inbreuk opleveren op het eigendomsrecht van de verhuurders.

De misstanden die het wetsvoorstel wil bestrijden doen zich niet in alle gemeenten voor en daarom kiest de minister ervoor om geen algemene plicht tot het aan verhuurders en verhuurbemiddelaars opleggen van een werkwijze ter bestrijding van die misstanden te creëren. Hoewel het College de redenen voor deze keuze begrijpt, plaatst het hierbij toch een kanttekening. Misstanden in de sfeer van slecht onderhoud, intimidatie van huurders, miserabele woonomstandigheden voor arbeidsmigranten en dergelijke doen zich inderdaad lang niet in elke gemeente voor en als dergelijke misstanden binnen een bepaalde gemeente niet worden gesignaleerd, is er ook geen noodzaak om verhuurders te verplichten tot een werkwijze die die misstanden voorkomt.

Het College wijst er echter op dat het fenomeen van discriminatie ook kan voorkomen bij verhuurders waar zich verder geen andere grote misstanden voordoen. Discriminatie kan zich op subtiele en indirecte manieren manifesteren in de praktijk van verhuurders en bemiddelaars die overigens niet als discutabel te boek staan. Gegeven deze achtergrond vraagt het College zich af of de kanbepaling, in ieder geval voor zover de op te leggen werkwijze gericht zou zijn op het tegengaan van discriminatie, niet te vrijblijvend is.

Het verdient in de ogen van het College de voorkeur dat gemeenten een meer dwingende plicht krijgen, dan wel op andere wijze sterk gestimuleerd worden, om aan verhuurders en bemiddelaars een werkwijze op te leggen die ziet op het tegengaan van discriminatie.

Verduidelijk de verantwoordelijkheid van de centrale overheid

De centrale overheid is eindverantwoordelijk voor een effectieve aanpak van discriminatie op alle terreinen, waaronder op de woningmarkt. Dit wetsvoorstel kan daaraan een bijdrage leveren. De nieuwe mogelijkheden die gemeenten krijgen, ontslaan de centrale overheid niet van haar eigen verantwoordelijkheden om discriminatie te bestrijden en het recht op gelijke behandeling te garanderen. Ook is het de taak van de regering om periodiek aan internationale toezichthoudende instanties te rapporteren over de naleving van verdragsverplichtingen. Dat vraagt om goed inzicht in de effectiviteit van wetgeving. Het College mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting over hoe de minister dat ziet. Hoe wil de regering bevorderen dat gemeenten overgaan tot het vereisen van een werkwijze? Hoe denkt de regering invulling te geven aan haar rol als eindverantwoordelijke voor de naleving van het discriminatieverbod, ook op lokaal niveau door particuliere verhuurders, als handhaving lokaal niet effectief is?

Het College beveelt aan de rol van de centrale overheid te verduidelijken en aan te geven welke mogelijkheden de minister heeft om in te grijpen indien gemeenten er onvoldoende in slagen discriminatie bij de verhuur van woonruimte terug te dringen.

Zorg voor voldoende deskundigheid

De gemeente heeft als taak toe te zien op de naleving van de werkwijze door verhuurders. Dat vraagt om de benodigde expertise van het verbod van discriminatie en het recht op gelijke behandeling. Niet alle gemeenten beschikken daarover. Het College zou graag verder uitgewerkt zien hoe de noodzakelijke kennis over bestaande wet- en regelgeving bij gemeenten en verhuurders wordt versterkt. Minstens zo belangrijk is dat verhuurders en gemeenten beter inzicht krijgen in de mechanismen die leiden tot discriminatie, zoals stereotiepe opvattingen en vooroordelen.

Een amvb zal de werkwijze zal nader uitwerken. Uit de memorie van toelichting blijkt onder meer dat gemeenten in ieder geval een meldpunt zullen moeten inrichten waar huurders met hun signalen en klachten terecht kunnen. Het moet een laagdrempelig meldpunt zijn en kan bij een bestaand meldpunt worden ondergebracht. Het is van belang dat het voor burgers duidelijk is waar zij met welke problemen waar zij tegenaan lopen terecht kunnen. Het naast elkaar bestaan van diverse meldpunten op lokaal niveau kan het voor hen minder overzichtelijk maken en zelfs belemmeren in de toegang tot informatie en rechtsbescherming. Het valt het College op dat de rol van gemeentelijke of regionale antidiscriminatievoorzieningen nauwelijks aan bod komt in de memorie van toelichting, behalve als instantie waarnaar een meldpunt kan doorverwijzen. Ook voor dit meldpunt geldt dat het noodzakelijk is dat dit over voldoende kennis beschikt.

Het College beveelt aan dat er voldoende inzet komt om te zorgen voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de werkwijze en geeft in overweging in dit verband verder na te denken over de rol die antidiscriminatievoorzieningen, die nu reeds fungeren en bekendheid genieten als meldpunt voor discriminatiekwesties, hierbij zouden kunnen vervullen.

Slotopmerkingen

Het College is beschikbaar om mee te denken over de invulling van de algemene maatregel van bestuur waarin de onderdelen van de door gemeenten aan verhuurders en verhuurbemiddelaars op te leggen werkwijze nader zullen worden omschreven en geregeld. Het College zal graag bijdragen aan de gedachtevorming over onderdelen van de werkwijze die kunnen bijdragen aan het tegengaan van discriminatie en het garanderen van het recht op gelijke behandeling en aan de bescherming en bevordering het recht op adequate huisvesting.

Met vriendelijke groet,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter