

ECLI:NL:RBROT:2019:7779

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	02-10-2019
Datum publicatie	07-10-2019
Zaaknummer	C/10/556720 / HA ZA 18-773
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Vordering tot ontruiming bezette woonwagenstandplaatsen grotendeels afgewezen. Beleid gemeente. Belangenafweging. Misbruik van recht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

vonnis

RECHTBANK ROTTERDAM

Team handel en haven

zaaknummer / rolnummer: C/10/556720 / HA ZA 18-773

Vonnis van 2 oktober 2019

in de zaak van

1. de publiekrechtelijke rechtspersoon

GEMEENTE ROTTERDAM,

zetelend te Rotterdam,

2. de stichting

STICHTING WOONBRON,

zetelend te Rotterdam,

eiseressen,

advocaat mr. F. Sepmeijer te 's-Gravenhage,

tegen

1 [gedaagde 1] ,

wonende te [woonplaats gedaagde 1] ,

gedaagde,

advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

2. [gedaagde 2],

wonende te [woonplaats gedaagde 2] ,

gedaagde,

advocaat mr. S.J.M. Jaasma te Amsterdam,

3. **[gedaagde 3],**

wonende te [woonplaats gedaagde 3] ,
gedaagde,
advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

4. **[gedaagde 4],**

wonende te [woonplaats gedaagde 4] ,
gedaagde,
advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

5. **[gedaagde 5],**

wonende te [woonplaats gedaagde 5] ,
gedaagde,
advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

6. **[gedaagde 6],**

wonende te [woonplaats gedaagde 6] ,
gedaagde,
advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

7 [gedaagde 7] ,

wonende te [woonplaats gedaagde 7] ,
gedaagde,
advocaat mr. M.P.P.M. Weerts te Dordrecht,

**8. ZIJ DIE VERBLIJVEN OP DE STANDPLAATS OF EEN GEDEELTE DAARVAN, STAANDE EN GELEGEN AAN DE [adres 1] [postcode])
TE ROTTERDAM, ZIJNDE DEZE ANDEREN DAN GEBRUIKERS DIE KRACHTENS EEN PERSOONLIJK OF ZAKELIJK RECHT OP
VOORMELDE ONBEOUWDE ONROERENDE ZAAK OF EEN GEDEELTE DAARVAN WONEN OF VERBLIJVEN EN VAN WIE DE NAMEN EN
WOONPLAATSSEN NIET BEKEND ZIJN,**

verblijvende te Rotterdam,
gedaagden,
niet verschenen,

**9. ZIJ DIE VERBLIJVEN OP DE STANDPLAATS OF EEN GEDEELTE DAARVAN, STAANDE EN GELEGEN AAN DE [adres 2] [postcode])
TE ROTTERDAM, ZIJNDE DEZE ANDEREN DAN GEBRUIKERS DIE KRACHTENS EEN PERSOONLIJK OF ZAKELIJK RECHT OP
VOORMELDE ONBEOUWDE ONROERENDE ZAAK OF EEN GEDEELTE DAARVAN WONEN OF VERBLIJVEN EN VAN WIE DE NAMEN EN
WOONPLAATSSEN NIET BEKEND ZIJN,**

verblijvende te Rotterdam,
gedaagden,
niet verschenen,

**10. ZIJ DIE VERBLIJVEN OP DE STANDPLAATS OF EEN GEDEELTE DAARVAN, STAANDE EN GELEGEN AAN DE [adres 3] [postcode])
TE ROTTERDAM, ZIJNDE DEZE ANDEREN DAN GEBRUIKERS DIE KRACHTENS EEN PERSOONLIJK OF ZAKELIJK RECHT OP
VOORMELDE ONBEOUWDE ONROERENDE ZAAK OF EEN GEDEELTE DAARVAN WONEN OF VERBLIJVEN EN VAN WIE DE NAMEN EN
WOONPLAATSSEN NIET BEKEND ZIJN,**

verblijvende te Rotterdam,
gedaagden,
niet verschenen,

**11. ZIJ DIE VERBLIJVEN OP DE STANDPLAATS OF EEN GEDEELTE DAARVAN, STAANDE EN GELEGEN AAN DE [adres 4] [postcode])
TE ROTTERDAM, ZIJN DE DEZE ANDEREN DAN GEBRUIKERS DIE KRACHTENS EEN PERSOONLIJK OF ZAKELIJK RECHT OP
VOORMELDE ONBEOUWDE ONROERENDE ZAAK OF EEN GEDEELTE DAARVAN WONEN OF VERBLIJVEN EN VAN WIE DE NAMEN EN
WOONPLAATSSEN NIET BEKEND ZIJN,**

verblijvende te Rotterdam,
gedaagden,
niet verschenen.

Partijen zullen hierna eiseressen en gedaagden genoemd worden. Eiseressen worden ook gemeente Rotterdam c.s. (in enkelvoud) dan wel, elk apart, Woonbron en gemeente Rotterdam genoemd. Gedaagden sub 1, 3, 4, 5, 6 en 7 worden ook [gedaagde 1] c.s. genoemd en alle verschenen gedaagden worden, elk apart, ook aangeduid met hun achternaam.

1 De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 7 augustus 2018, met producties 1 t/m 20;
- de conclusie van antwoord van [gedaagde 1] c.s., met producties 1 t/m 19;
- de conclusie van antwoord van [gedaagde 2] , met producties 1 t/m 6;
- het tussenvonnis van 12 december 2018, waarbij een comparitie van partijen is gelast;
- de akte overlegging producties van [gedaagde 2] , met producties 7 t/m 10;
- de akte overlegging productie van [gedaagde 2] , met productie 11;
- de akte overlegging productie van [gedaagde 1] c.s., met productie 20;
- de akte overlegging producties van gemeente Rotterdam c.s., met producties 21 t/m 24;
- het proces-verbaal van comparitie, gehouden op 2 april 2019 en de bij die gelegenheid overgelegde akte overlegging productie van [gedaagde 1] c.s., met productie 21, en de door mr. Sepmeijer, mr. Streng, mr. Jaasma en mr. Weerts overgelegde pleitnota's;
- de brieven naar aanleiding van het proces-verbaal van comparitie.

1.2. Ten slotte is vonnis bepaald.

2 De feiten

2.1. Gemeente Rotterdam is bloot eigenaar van een perceel staande en gelegen aan de [straatnaam] [postcode]) te Rotterdam. Op dit perceel is woonwagencentrum [naam woonwagencentrum] gevestigd. Woonbron is erfpachter en belast met verhuur van standplaatsen van [naam woonwagencentrum] en het beheer daarvan.

2.2. Naar aanleiding van de intrekking van de Woonwagenwet 1999 heeft gemeente Rotterdam in 2008 een nieuw beleid ingevoerd. Een bericht van het College van B&W aan de gemeenteraad d.d. 15 mei 2012 luidt, voor zover van belang:

"(...) woonwagencentrum [naam woonwagencentrum] in deelgemeente [naam deelgemeente] . De route die ons College voor de verkleining voor ogen stond, blijkt nu voor langere tijd onbegaanbaar. Het obstakel ligt in het afsplitsen van 25 standplaatsen van [naam woonwagencentrum] naar nieuwe woonbuurten. Door de uitval van bouwprojecten is het op dit moment niet mogelijk om deze afsplitsing voortvarend uit te voeren. En juist deze voortvarendheid is geboden om de huurders van [naam woonwagencentrum] een duidelijk tijdspad te bieden. Wij kiezen er dan ook voor om onze inzet voor het actief afsplitsen van de standplaatsen stop te zetten. Dit betekent dat de huidige, formele huurders hun standplaats op het centrum kunnen behouden.

Een verkleinde en beter in zijn omgeving ingepaste [naam woonwagencentrum] blijft echter het - door het woonwagenbeleid voorgeschreven - eindbeeld. Voor de realisatie van dit eindbeeld zullen wij dan ook een andere route volgen. Hierover geven wij in deze brief uitleg.

Splitsing woonwagencentrum [naam woonwagencentrum]

Het besluit om [naam woonwagencentrum] te verkleinen, volgt uit de actualisatie van het woonwagenbeleid waarover wij uw Raad op 9 november 2008 informeerden.

(...)

Alternatieve route

Dit College is niet het eerste dat zich uitsprekt voor een verkleinde [naam woonwagencentrum] . Lang voor ons spraken verschillende gemeenteraden al daarover. Wij menen dat de discussie steeds terugkeert door de bijzondere fysieke kenmerken van het centrum: de geïsoleerde ligging, het naar binnen gekeerde ontwerp en de grote omvang die een intimiderende uitstraling met zich meebrengt. Daarom blijft een verkleinde en beter in zijn omgeving ingepaste [naam woonwagencentrum] noodzakelijk. Nu een voortvarende afsplitsing van standplaatsen door de huidige omstandigheden in de bouwsector onmogelijk blijkt, zullen wij op de volgende manier werken aan de realisatie van dit eindbeeld:

1. Voor [naam woonwagencentrum] blijft een verhuurstop gelden. De huurders die op dit moment genoemd worden in de huurovereenkomst met woningcorporatie Woonbron én op het betreffende adres staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie, hoeven niet te verhuizen. Bij beëindiging van de huidige huurovereenkomst worden de in dat geval vrijkomende standplaatsen echter niet opnieuw verhuurd, maar verwijderd. Geleidelijk neemt het aantal standplaatsen hierdoor af (...)"

2.3. Een brief van het College van Burgemeester en Wethouders aan de gemeenteraad van 17 juli 2013 luidt, voor zover van belang:

"Woonwagenbeleid [naam woonwagencentrum]

(...) In onze brief van 15 mei 2012 informeerden wij uw Raad over ons besluit om de verkleining van [naam woonwagencentrum] verder vorm te geven door de al geldende verhuurstop te handhaven totdat het woonwagencentrum een omvang van 15 standplaatsen heeft. Dit wil zeggen dat de eerstvolgende 25 standplaatsen die vrijkomen doordat de huurovereenkomst eindigt niet opnieuw zullen worden ingevuld. Wij gaven aan dat wij in vervanging van deze standplaatsen zouden willen voorzien door afspraken met corporaties en ontwikkelaars over kavelreserveringen in nieuwbouwplannen. De uitvoering van dit idee zou echter afhankelijk zijn van een evaluatie van de woonvorm woonwagenbewoning.

Op basis van de evaluatie zijn wij van mening dat een bijzondere gemeentelijke inspanning voor de aanleg van woonwagenstandplaatsen niet bijdraagt aan het verder normaliseren van de woonvorm. In consequentie zullen wij geen inzet plegen over kavelreserveringen voor woonwagenstandplaatsen.

(...)

Vraag naar standplaatsen

Op dit moment is sprake van 45 geregistreerde standplaatszoekenden. Zes inschrijvingen dateren van voor 2000. 18 standplaatszoekenden wonen nu al op een Rotterdams woonwagencentrum en 13 wonen buiten Rotterdam. 24 standplaatszoekenden (bijna 60%) zijn uitsluitend geïnteresseerd in een standplaats op één bepaald woonwagencentrum. Het wonen in nabijheid van familie lijkt belangrijker dan de woonvorm zelf. Een blik op de zgn. marktdruk ondersteunt dit idee. Het is een kengetal waarmee de populariteit van verschillende woningtypen te vergelijken is: gekeken wordt naar het aantal gegadigden per verhuurde woning. Voor de standplaatsen die in de afgelopen jaren zijn vrijgekomen hebben steeds 5 a 6 van de benaderde standplaatszoekenden interesse getoond.

(...)

Onze uitgangspunten

Rotterdam is en wil een veelzijdige woonstad zijn. De gemeente zet in op een gevarieerd woningaanbod, onder andere door het bestemmen van gronden tot vrije kavel en door andere vormen van zelfbouw te ondersteunen. Zo kunnen bewoners zelf een huis realiseren dat bij hun wensen past. Als College menen wij dat men ook voor de wens om in een woonwagen te wonen in Rotterdam terecht moet kunnen. Maar wij menen ook dat standplaatszoekenden zelf de hogere kosten moeten dragen, die deze woonvorm met zich meebrengt vanwege het grote ruimtebeslag. Naar onze mening is het wenselijk en mogelijk om volgende stappen op weg naar een steeds meer gelijke benadering van woonwagens en andere woningtypen. Dit zijn onze uitgangspunten.

- wij willen niet langer vasthouden aan een beleidsmatig vastgesteld aantal standplaatsen. Voor geen ander woningtype legt de gemeente vast hoeveel er daarvan in de stad moeten of mogen zijn.

- wij vinden dat wie in een woonwagen wil wonen, zelf de hogere kosten moet dragen die deze woonvorm nu eenmaal met zich meebrengt. Gezien de waarde van de gangbare woonwagens, lijkt een groot deel van de doelgroep daartoe ook in staat. Anders is alternatieve huisvesting beschikbaar in de reguliere sociale huursector.

- wij zien voor de gemeente geen andere rol bij het realiseren van nieuwe standplaatsen dan dit waar mogelijk te ondersteunen met een passend planologisch-juridisch kader (...)"

2.4. Het beleid van gemeente Rotterdam houdt voor [naam woonwagencentrum] op dit moment nog steeds in dat wordt gestreefd naar verkleining en wel aldus dat van 40 naar 15 plaatsen wordt ingekrompen.

2.5. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het nieuwe "Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid" op 12 juli 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze visie is tot stand gekomen in samenwerking met een dertigtal gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPG), Aedes, een aantal betrokken woningcorporaties en organisaties die de Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners vertegenwoordigen. Deze visie houdt onder meer in:

"Dit beleidskader reikt gemeenten de kaders aan waarmee zij het lokale woonwagenbeleid binnen het mensenrechtelijke kader kunnen ontwikkelen. Het biedt bouwstenen die gemeenten kunnen gebruiken om invulling te geven aan het gemeentelijke huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners. Uitgangspunt hierbij blijft dat huisvestingsbeleid een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente is. De gemeente is bij uitstek de bestuurslaag die lokaal afwegingen kan maken op basis van de lokale behoefte. De visie die ten grondslag ligt aan dit nieuwe beleidskader heeft als kern inzake huisvesting het beschermen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners tegen discriminatie, het waarborgen van hun (culturele) rechten en het bieden van rechtszekerheid en duidelijkheid. Concreet betekent dit:

- De gemeente stelt het beleid voor woonwagens en standplaatsen vast als onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid;
- Het beleid dient voldoende rekening te houden met en ruimte te geven voor het woonwagenleven van woonwagenbewoners;
- De behoefte aan standplaatsen moet in kaart worden gebracht;
- Corporaties voorzien in de huisvesting van woonwagenbewoners voor zover deze tot de doelgroep behoren;
- De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) zolang er behoefte is aan standplaatsen;
- Een woningzoekende Roma, Sinti of woonwagenbewoner die dit wenst, moet binnen redelijke termijn kans maken op een standplaats."

- 2.6. Op [naam woonwagencentrum] zijn door natuurlijk verloop vijf standplaatsen leeggekomen. Deze zijn niet verhuurd. Het gaat om [adres 1] , [adres 2] , [adres 4] , [adres 3] en [adres 5] . De onderscheiden standplaatsen zullen hierna met het huisnummer worden aangeduid.
- 2.7. Op 13 dan wel 16 juli 2018 hebben [gedaagde 2] en [gedaagde 1] c.s. standplaatsen op [naam woonwagencentrum] ingenomen. Bij het innemen van deze standplaatsen zijn woonwagens met toebehoren geplaatst en voorzieningen getroffen voor gas, elektriciteit en watertoevoer. Het plaatsen van de woonwagens heeft gedaagde sub 5 ([gedaagde 5]), in haar hoedanigheid van gevolmachtigde van gedaagden sub 3 ([gedaagde 3]) en sub 4 ([gedaagde 4]), aan Woonbron en gemeente Rotterdam laten weten bij e-mail van 16 juli 2018; zij heeft dit ook telefonisch gemeld. Bij het plaatsen van de woonwagens zijn paaltjes verwijderd; deze paaltjes zijn vervolgens onbeschadigd opgeborgen. Op standplaats [standplaatsnummer 4] hebben enige tijd roerende zaken gestaan, doch deze zijn inmiddels verwijderd.
- 2.8. Op standplaats [adres 1] verblijft nu [gedaagde 1] , op [adres 2] verblijft [gedaagde 2] , op [adres 3] verblijven [gedaagde 3] en [gedaagde 4] en op [adres 4] [gedaagde 7] en [gedaagde 6] . Zij zijn allen Roma, Sinti dan wel reizigers/woonwagenbewoners (hierna samen ook wel aan te duiden als woonwagenbewoners).
- 2.9. [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] hebben Woonbron verzocht de door hen in gebruik genomen standplaatsen te mogen huren. Drie van hen hebben bedragen ten titel van huur naar de bankrekening van Woonbron overgemaakt, die Woonbron vervolgens heeft teruggestort. Woonbron is tot het sluiten van een huurovereenkomst niet bereid. De nutsbedrijven zijn, ten aanzien van een of meer standplaatsen, niet bereid om overeenkomsten met [gedaagde 1] c.s. te sluiten voor de levering van water, gas en elektriciteit.
- 2.10. Gemeente Rotterdam en Woonbron hebben gedaagden bij deurwaardersexploot gesommeerd de standplaatsen te verlaten. Gedaagden hebben daaraan geen gevolg gegeven.
- 2.11. De gemeente Rotterdam heeft nog geen beslissingen genomen over een eventuele aanpassing van het beleid. Het is de bedoeling dat het onderwerp in het najaar geagendeerd wordt voor bespreking in de gemeenteraad. In maart 2019 is een woonbehoefteonderzoek aangevangen ten aanzien van 4 woonwagencentra, waaronder [naam woonwagencentrum] .

3 Het geschil

- 3.1. Eiseressen vorderen samengevat en na vermindering van eis ter zitting - verklaringen voor recht dat gedaagden onrechtmatig handelen jegens eiseressen door de respectieve standplaatsen zonder recht of titel in gebruik te nemen en te houden, met veroordeling tot ontruiming op straffe van een dwangsom, alsmede bepaling dat het te wijzen vonnis gedurende een jaar ten uitvoer gelegd kan worden tegen een ieder die zich op de standplaatsen bevindt en veroordeling van gedaagden in de proceskosten, vermeerderd met rente en nakosten.
- 3.2. [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] voeren ieder voor zich gemotiveerd verweer en concluderen tot afwijzing van de vordering, met veroordeling van eiseressen in de kosten van de procedure.
- 3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4 De beoordeling

4.1. Inleidende opmerkingen

- 4.1.1. Eiseressen hebben ter zitting hun eis verminderd, in die zin dat zij niet langer schadevergoeding vorderen. Hun (gemotiveerd betwiste en ter zitting niet gehandhaafde) stellingen omtrent aangerichte vernielingen op/aan de standplaatsen in kwestie behoeven dan ook geen verdere bespreking.
- 4.1.2. Datzelfde geldt voor de positie van gedaagde sub 5, [gedaagde 5] . Zij heeft toegelicht, en onderbouwd, dat zij slechts als gemachtigde van gedaagden sub 3 en 4 ([gedaagde 3] en [gedaagde 4]) is opgetreden. Zij bewoont geen van de woonwagens op de standplaatsen in kwestie en heeft, anders dan in de hoedanigheid van gemachtigde van gedaagden sub 3 en 4, ook inhoudelijk niets met de geschillen van doen. De vordering jegens haar is dan ook door eiseressen ingetrokken.
- 4.1.3. Eiseressen hebben gesteld dat [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] niet daadwerkelijk wonen in de woonwagens die op de standplaatsen staan. Ter zitting hebben eiseressen toegelicht dat zij hun standpunt baseren op een of enkele observaties, waarbij een onaangekondigd bezoek is gebracht aan [naam woonwagencentrum] en deze gedaagden niet in de woonwagens zijn aangetroffen. [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] hebben gemotiveerd betwist dat zij niet op de standplaatsen wonen. Zij hebben ter zitting nader toegelicht dat [gedaagde 4] enige tijd wegens ziekte elders heeft verbleven en dat de bezoeken van medewerkers van eiseressen niet waren aangekondigd, terwijl gedaagden op hun beurt niet altijd thuis zijn. In die situatie, en gelet op de omstandigheid dat niet is betwist dat de woonwagens van de betreffende gedaagden geheel ingericht, geschikt en gereed voor bewoning op de standplaatsen zijn aangetroffen, is de rechtbank van oordeel dat eiseressen hun stelling dat deze gedaagden niet daadwerkelijk wonen in de woonwagens onvoldoende onderbouwd hebben, zodat deze stelling wordt gepasseerd. Aan bewijslevering op dit punt wordt dan ook niet toegekomen. De rechtbank gaat er bij de verdere beoordeling van uit dat [gedaagde 1] c.s. (voor zover toepasselijk met hun minderjarige kinderen) en [gedaagde 2] daadwerkelijk wonen in hun respectieve woonwagens (zie 2.8).
- 4.1.4 Nu inmiddels een procesbesluit is overgelegd behoeft het formele verweer van [gedaagde 2] op dat punt geen bespreking meer.

4.2. Uitgangspunt

4.2.1. Het standpunt van eiseressen is in de kern eenvoudig en gelet op het systeem van de wet in beginsel ook juist: eiseressen hoeven niet te dulden dat gedaagden de standplaatsen met woonwagens hebben ingenomen zonder dat zij daartoe beschikken over een geldige titel of een geldig recht. Weliswaar betwist [gedaagde 2] dat hij de door hem bewoonde standplaats gekraakt heeft en deze onrechtmatig in bezit heeft genomen, doch ten aanzien van alle gedaagden, ook ten aanzien van hem, staat vast dat de standplaatsen aan gemeente Rotterdam toebehoren en door Woonbron als erfpachter worden verhuurd, en eveneens dat gedaagden geen huurovereenkomst hebben en ook geen gebruiksrecht.

4.2.2. In beginsel is dat innemen van die standplaatsen naar Nederlands recht onrechtmatig. De eigenaar (en/of de erfpachter) mag, wederom in beginsel, zelf beslissen om een hem toebehorend terrein leeg te laten, hij hoeft het niet te verhuren, zelfs niet als aan die huur grote behoefte bestaat. Personen die dat terrein toch in gebruik nemen plegen eigenrichting en dat wordt, in het algemeen, niet acceptabel geacht in een rechtsstaat. Eiseressen hebben dus in beginsel de bevoegdheid om op te treden en ontruiming te vorderen. Dat kan echter anders zijn als eiseressen hun bevoegdheid misbruiken, omdat, gegeven alle omstandigheden en de betrokken belangen, in redelijkheid ontruiming niet gevergd kan worden.

4.3. In dat verband is van belang dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een aantal zaken, waaronder EHRM 11 oktober 2016, (Bagdonavicius e.a./Rusland), EHRM 27 mei 2009, (Connors/VK) en EHRM 17 oktober 2013, (Winterstein/Frankrijk), heeft geoordeeld dat de grondrechten, in het bijzonder dat van art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat onder meer strekt tot eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de woning, en art. 14 EVRM, het verbod op discriminatie, een positieve verplichting voor de overheid meebrengen om de cultuur van woonwagenbewoners te beschermen en het woonwagenleven te faciliteren. Het EHRM overweegt in deze reeks arresten dat, hoewel aan de staat een *margin of appreciation* toekomt, maatregelen zoals uitzetting aan eisen van proportionaliteit moeten voldoen, waarbij het tot de taak van de overheid behoort om in huisvesting te voorzien die rekening houdt met de kwetsbare positie van de leden van de (Roma-, Sinti- en reizigers-) minderheid en hun traditionele levenswijze. Omdat Nederland partij is bij het EVRM dienen de Nederlandse overheid bij haar beleid en (voorgenomen) handelen en de Nederlandse civiele rechter bij de beoordeling van het (voorgenomen) handelen van die overheid, zich te richten naar deze interpretatie van de door het EVRM beschermde grondrechten.

4.3.1. Voor de beslechting van het geschil komt het dus aan op de vraag of de vorderingen van eiseressen de onevenredigheidstoets doorstaan, waartoe een waardering van alle aspecten van de situatie noodzakelijk is.

4.4. De wederzijdse belangen

4.4.1. Eiseressen stellen dat gedaagden de standplaatsen gekraakt hebben en wensen een eind te maken aan een onrechtmatige situatie. Mede ter voorkoming van precedënten wensen zij de ontstane situatie niet langer te dulden. Mogelijk zal te zijner tijd een andere invulling aan het terrein gegeven worden. Eiseressen hebben hun belangen niet nader geconcretiseerd. Ten aanzien van de niet verschenen, anonieme gedaagden hebben zij slechts aangevoerd dat niet uitgesloten kan worden dat anderen dan [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] op de standplaatsen vertoeven.

4.4.2. [gedaagde 1] c.s. hebben toegelicht dat zij reeds lange tijd wachten op een standplaats. Gedaagde sub 1, [gedaagde 1], is een moeder die met haar twee kleine kinderen inwoonde bij haar moeder op leeftijd. Dat gaf, vanwege de beperkte ruimte, spanningen. [gedaagde 1] heeft zich vanwege die spanningen onder behandeling van een psycholoog laten stellen. Nu woont zij met haar kinderen, vooruitlopend op de wijziging van het beleid, in een eigen ruime wagen, vlakbij haar moeder.

Gedaagden sub 3 en sub 4 ([gedaagde 3] en [gedaagde 4]) zijn twee oudere heren, de grootvaders van de kinderen van gedaagde sub 5. [gedaagde 4] huurde eerder een kamer in een woonwagen op nummer [huisnummer]. Beide heren kunnen nu, in een door hen beiden gedeelde wagen, vlakbij hun (klein-)kinderen wonen, die daardoor bij kunnen springen bij hun verzorging.

Gedaagden sub 6 en sub 7 ([gedaagde 6] en [gedaagde 7]) wonen op standplaats [standplaatsnummer 1] en voorzien in hun elektriciteits- en waterbehoefte uit hun eigen schuurtje, dat ook op standplaats [standplaatsnummer 2] staat. [gedaagde 7] heeft eerder drie jaar bij haar tante in een woonwagen op standplaats [standplaatsnummer 1] gewoond, maar heeft die na het overlijden van deze tante moeten ontruimen. Zij hebben familieleden op [naam woonwagencentrum] wonen.

4.4.3. De positie van [gedaagde 2] is een iets andere. [gedaagde 2] wil weliswaar op [naam woonwagencentrum] wonen, maar hij heeft zelf gesteld dat de inname van de standplaats nu moet worden gezien als een actiemiddel. Hij is bang dat, mocht er een ontruiming komen, de gemeente Rotterdam en Woonbron de standplaatsen zodanig onklaar gaan maken dat deze ook in de toekomst niet meer gebruikt kunnen worden en dat wil hij voorkomen. Hij heeft gewezen op het door hem opgehangen spandoek en aangevoerd dat het recht op betoging meebrengt dat hij niet zonder recht op standplaats [standplaatsnummer 3] verblijft. Hij heeft, volgens zijn eigen stellingen, standplaats [standplaatsnummer 3] met name ingenomen als drukmiddel, maar zal deze afstaan aan iemand die hoger op de wachtlijst staat, bijvoorbeeld zijn oom, zodra duidelijk is dat de bewoners de standplaatsen voorlopig, totdat de gemeente Rotterdam nader heeft beleid heeft ontwikkeld, mogen blijven innemen.

4.5. Het beleid

4.5.1. De eigenaar van het terrein, de gemeente Rotterdam, is, als gemeente, gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vast staat dat Woonbron haar weigering om te verhuren baseert op de aanwijzingen en het beleid van gemeente Rotterdam, en dat zij daarin de gemeente Rotterdam volgt. Aan haar positie wordt daarom geen aparte aandacht besteed.

4.5.2. De gemeente Rotterdam heeft een beleid ten aanzien van woonwagencentra geformuleerd (deels weergegeven onder r.o. 2.2 en 2.3) dat door gedaagden wordt aangeduid met *uitsterfbeleid* en dat erop neer komt dat de woonwagencentra door natuurlijk verloop kleiner moeten worden (en wellicht, zo vrezende gedaagden, op den duur geheel verdwijnen) zonder dat elders nieuwe standplaatsen voor

woonwagenbewoners worden gecreëerd. Haar weigering om toe te staan dat gedaagden zich op de standplaatsen vestigen vloeit rechtstreeks uit dat beleid voort.

4.5.3. Mede naar aanleiding van de eerdergenoemde Europese jurisprudentie is op landelijk niveau nieuw beleid geformuleerd. Dat was ook de directe aanleiding van de inbezitneming van de standplaatsen door [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2]. Uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer (deels weergegeven onder r.o. 2.5) blijkt dat zij van oordeel is dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenten is om hun beleid aan te passen, waarbij een uitsterfbeleid zoals dat van gemeente Rotterdam in beginsel expliciet niet meer toelaatbaar wordt geacht. *(De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) zolang er behoefte is aan standplaatsen.)*

Dat er behoefte is aan standplaatsen staat vast en omtrent uitzonderlijke omstandigheden heeft de gemeente Rotterdam geen concrete stellingen ingenomen, laat staan onderbouwd.

4.5.4. De gemeente Rotterdam is dus verplicht om haar beleid aan te passen, omdat de minister dat verwacht maar vooral omdat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het beleid in strijd is met de fundamentele rechten van woonwagenbewoners. Op de gemeente Rotterdam rust een eigen verantwoordelijkheid om beleid dat in strijd is met de fundamentele rechten van haar burgers met gepaste voortvarendheid aan te passen en wel zo, dat van een dergelijke strijd geen sprake meer is.

4.5.5. Van een daadwerkelijke beleidswijziging is tot dusver niet gebleken. Een verzoek van (de advocaat van) [gedaagde 2] om antwoord op onder meer de vraag in hoeveel bestemmingsplannen de uitsluiting van woonwagenbewoning is opgeheven heeft geen reactie opgeleverd. Zonder te treden in het primaat van de gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad en de besluitvorming in de gemeente Rotterdam in brede zin en zonder af te doen aan de *margin of appreciation* die de gemeente Rotterdam toekomt, ligt voor de hand dat aanpassing van het beleid nodig is in die zin dat het uitsterfbeleid wordt afgeschaft en dat voor woonwagenbewoners wordt gewaarborgd dat er binnen de gemeente Rotterdam ook op lange(re) termijn een voldoende aantal standplaatsen beschikbaar is, die zo zijn ingericht dat tegemoet wordt gekomen aan de kenmerkende levenswijze van woonwagenbewoners. Die levenswijze brengt mee dat het van belang is dat volwassen kinderen met hun gezin in de onmiddellijke nabijheid van hun (groot-)ouders een standplaats tot hun beschikking krijgen.

4.5.6. Daarmee is niet gezegd dat het nog vast te stellen beleid noodzakelijkerwijs inhoudt dat de betrokken leeggekomen standplaatsen op [naam woonwagencentrum] aan gedaagden worden verhuurd. Die beslissing is aan de daartoe bevoegde organen van de gemeente Rotterdam (en aan Woonbron als verhuurder). De huidige vordering tot ontruiming komt echter neer op louter handhaving van het oude, ongewijzigde, beleid.

4.6. De aanspraak van gedaagden

4.6.1. Bij de afweging of de vordering toewijsbaar is kunnen bekende belangen van derden een rol spelen. In dit verband gaat het er dan om of de huidige gedaagden 1 tot en met 7 degenen zijn die, bij gewijzigd beleid, naar verwachting aanspraak zouden kunnen maken op de standplaatsen. Als het beleid zo zou worden aangepast dat de leeggekomen standplaatsen op [naam woonwagencentrum] worden verhuurd, ligt voor de hand dat de huurders worden gevonden in de doelgroep, te weten woonwagenbewoners die hebben aangegeven daarvoor belangstelling te hebben, en wel in volgorde van aanmelding. Met andere woorden, de personen die het hoogst op de wachtlijst staan komen, in volgorde van hun plek op die lijst, dan vermoedelijk in aanmerking voor een standplaats. Dat is ook het systeem dat eiseressen zelf zeggen te zullen gaan hanteren, als zou worden besloten tot verhuur.

4.6.2. Het is onduidelijk gebleven wat de situatie rond de wachtlijst precies is. [gedaagde 1] c.s. stellen dat zij allen al zeer lang op die lijst staan, maar dat zij ondanks verzoeken daartoe geen inzage in die lijst(en) krijgen zodat zij inmiddels betwijfelen of de lijst (nog) bestaat. Zij stellen dat er in elk geval niemand is die hoger op de lijst zou kunnen staan. Ter zitting konden Woonbron noch gemeente Rotterdam een wachtlijst overleggen, maar zij houden beide vol dat een dergelijke lijst wel bestaat. Wie er op welke plaats staat en hoe de - blijkbaar separate - lijsten van Woonbron en gemeente Rotterdam zich tot elkaar verhouden is niet duidelijk geworden. Eiseressen hebben in elk geval niet gemotiveerd betwist dat van [gedaagde 1] c.s. al lang bekend is dat zij in aanmerking wensen te komen voor een standplaats en zij hebben evenmin gemotiveerd aangevoerd dat aan (een) ander/anderen prioriteit zou toekomen voor een standplaats op [naam woonwagencentrum]. Dat betekent, dat de rechtbank ervan uit gaat dat, als het beleid wordt aangepast en de standplaatsen worden verhuurd [gedaagde 1] c.s. in beginsel in de gelegenheid zullen worden gesteld om een huurovereenkomst met Woonbron te sluiten.

4.7. De wijze van inbezitneming

[gedaagde 1] c.s. stellen dat zij zich bij de inbezitneming van de standplaatsen zo netjes mogelijk hebben gedragen. Er is niets vernield of onomkeerbaar veranderd. [gedaagde 1] c.s. zijn bereid om huur of een qua omvang daarmee gelijk te stellen vergoeding te betalen, maar Woonbron wenst geen huurovereenkomst te sluiten en heeft betalingen in dat kader teruggestort. Weliswaar is niet bij hen allen sprake van reguliere aansluitingen op de nutsvoorzieningen, maar dat komt, zo stellen [gedaagde 1] c.s. onbetwist, doordat de betrokken nutsbedrijven niet bereid zijn om overeenkomsten met hen te sluiten zo lang zij de standplaatsen "gekraakt" hebben. Ter zitting hebben [gedaagde 1] c.s. toegelicht hoe zij de elektriciteits- en watervoorziening hebben opgelost en aangegeven dat de huidige situatie geen gevaar oplevert, maar dat zij graag zo spoedig mogelijk te dien aanzien reguliere overeenkomsten willen aangaan. Zij verwachten dat dat mogelijk wordt zodra duidelijk is dat zij de standplaatsen niet behoeven te ontruimen. Eiseressen hebben dat niet gemotiveerd betwist.

4.8. Onevenredig

4.8.1. Ten aanzien van [gedaagde 1] c.s. is, gelet op het voorgaande, sprake van een disproportionele maatregel zodat gemeente Rotterdam misbruik maakt van haar eigendomsrecht door ontruiming te eisen. De belangen van [gedaagde 1] c.s. wegen zwaar: zij behoren tot een minderheid van wie de traditionele leefwijze bescherming behoeft, zij hebben de inbezitneming op verantwoorde wijze uitgevoerd en zij zijn degenen die, bij de te verwachten beleidsaanpassing, in aanmerking zouden komen voor deze standplaatsen, zodat de rechten van derden niet in het gedrang komen. De belangen die eiseressen hebben bij de ontruiming zijn met name gelegen in het voorkomen van precedents, hetgeen in dit verband, gelet op de op handen zijnde beleidswijziging, geen zwaarwegend belang is. Bij de gevorderde verklaringen voor recht heeft gemeente Rotterdam c.s. gelet op het voorgaande niet het rechtens vereiste belang. De vorderingen jegens [gedaagde 1] c.s. komen daarom niet voor toewijzing in aanmerking.

4.8.2. Daarmee is overigens niet geoordeeld dat [gedaagde 1] c.s. tot in lengte van jaren op de standplaatsen kunnen blijven en evenmin dat zij geen huur hoeven betalen. Het ligt voor de hand dat zij wel een met huur overeenkomende gebruiksvergoeding betalen en zich ook overigens gedragen alsof er een huurovereenkomst zou gelden. Nu er daaromtrent geen vorderingen zijn ingesteld kan de rechtbank op die punten echter geen beslissingen nemen.

4.8.3. De positie van [gedaagde 2] is een andere. Hij beroept zich niet op schending van art. 8 EVRM, maar op het recht op betoging. Dat het [gedaagde 2] vrij staat te betogen en in dat kader een spandoek op te hangen en dat hij dat laatste ook gedaan heeft staat in dit geding niet ter discussie, maar doet voor de beslissing niet ter zake. Het recht op betoging is immers geen recht dat resulteert in een aanspraak op langer durend verblijf op en gebruik van een standplaats. [gedaagde 2] geeft zelf ook aan dat hij meent dat hij nog niet hoog genoeg op de lijst staat, dat een ander – zoals zijn oom – voorrang zou moeten hebben en dat hij de standplaats zal verlaten ten gunste van zo'n ander.

4.8.4. De onevenredigheidstoets als hiervoor bedoeld valt in zijn geval in zijn nadeel uit. Hij stelt immers zelf dat het hem er niet om te doen is op de standplaats te mogen blijven wonen en dat hij bereid is om op zijn beurt te wachten. Nu zijn oogmerk, het vragen van aandacht voor deze problematiek, het bevorderen van het formuleren van nieuw beleid en het helpen van degenen met de beste rechten om op [naam woonwagencentrum] op een standplaats te mogen blijven is bereikt, zijn er in zijn geval geen zwaarwegende belangen die in de weg staan aan het uitoefenen van de bevoegdheid om ontruiming te vorderen. Dat eiseressen voornemens zijn standplaats [standplaatsnummer 3] onklaar te maken, is niet onderbouwd.

De vordering tot ontruiming zal jegens hem dan ook worden toegewezen. Het opleggen van een dwangsom acht de rechtbank niet noodzakelijk.

Bij een verklaring voor recht ontbreekt, gelet op die toewijzing en het voorgaande, het vereiste belang. Gegeven de bijzondere situatie acht de rechtbank voorts geen termen aanwezig om te bepalen dat dit vonnis gedurende een jaar ook jegens anderen die op standplaats [standplaatsnummer 3] worden aangetroffen ten uitvoer kan worden gelegd, zoals gevorderd. Dat deel van de vordering wordt dus ook afgewezen.

4.9. De vordering jegens de niet-verschenen gedaagden wordt afgewezen omdat deze ongegrond is. Eiseressen hebben op geen enkele wijze onderbouwd waarom zij menen dat er naast [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 2] (en hun inwonende kinderen) anderen op de standplaatsen verblijven. Gelet op de feitelijke situatie ter plaatse moet dat ook hoogst onwaarschijnlijk worden geacht.

De vordering wordt eveneens afgewezen voor zover die ziet op standplaats [standplaatsnummer 4], nu de daarop kennelijk enige tijd geplaatste roerende zaken daarvan zijn weggehaald en gesteld noch gebleken is dat iemand op die standplaats verblijft.

4.10. Eiseressen zullen als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van [gedaagde 1] c.s. en de niet verschenen gedaagden worden veroordeeld.

4.10.1. De kosten aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. worden begroot op € 1.377,- (griffierecht ad € 291 plus 2 punten ad €543 aan advocatensalaris).

4.10.2. De kosten aan de zijde van de niet verschenen gedaagden worden begroot op nihil.

4.11. [gedaagde 2] dient als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van eiseressen te worden veroordeeld. Nu die kosten voor het grootste deel ook gemaakt zouden zijn als [gedaagde 2] geen separaat verweer had gevoerd, worden die kosten begroot op € 100,- aan advocaatkosten, en € 635,95aan verschotten (griffierecht plus 1/11 deel van de explootkosten).

5 De beslissing

De rechtbank

5.1. wijst de vorderingen jegens [gedaagde 1] c.s. en de niet verschenen gedaagden af,

5.2. veroordeelt gemeente Rotterdam c.s. in de proceskosten, aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. tot op heden begroot op € 1.377 en aan de zijde van de niet verschenen gedaagden tot op heden begroot op nihil,

- 5.3. veroordeelt [gedaagde 2] om de door hem in gebruik genomen standplaats, staande en gelegen aan de [adres 2] [postcode]) te Rotterdam, binnen een week na betekening van dit vonnis te ontruimen (waaronder begrepen de verwijdering van de toercaravan en trampoline en alle overige roerende zaken) en niet opnieuw in gebruik te nemen of te geven, zulks met al het zijne en al degenen die zich zijnentwege daarop mochten bevinden,
- 5.4. veroordeelt [gedaagde 2] in de proceskosten, aan de zijde van eiseressen tot op heden begroot op € 735,95,
- 5.5. verklaart dit vonnis wat betreft de veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.
- 5.6. wijst af het meer of anders gevorderde,

Dit vonnis is gewezen door mr. P.F.G.T. Hofmeijer-Rutten en in het openbaar uitgesproken op 2 oktober 2019.¹