

Oordelen

Het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Vlaardingen discrimineert woonwagenebewoonster door beleid te voeren waardoor woonwagenebewoning op den duur verdwijnt.

Oordeelnummer 2015-61

Datum: 28-05-2015

Grond: **Ras**

Terrein: **Sociale Bescherming**

Volledig oordeel

Oordeel

2015-61

Datum: 28 mei 2015

Dossiernummer: 2015-0009

Oordeel in de zaak van

[...]

wonende te [...], verzoekster

tegen

1 Procesverloop

1.1

Bij verzoekschrift van 4 januari 2015, dat op 5 januari 2015 is ontvangen, heeft verzoekster het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd te onderzoeken of verweerder jegens haar (verboden) onderscheid op grond van ras maakt door het beleid te voeren dat erop gericht is om de vrijgekomen standplaatsen op het woonwagencentrum Holy op te heffen waardoor zij niet in aanmerking komt voor een standplaats op het woonwagencentrum.

1.2

Daarna zijn de volgende stukken gewisseld:

- aanvullend verzoekschrift van verzoekster van 12 januari 2015;
- verweerschrift van verweerder van 29 januari 2015.

1.3

Het College heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2015, waar partijen zijn verschenen. Verweerder werd vertegenwoordigd door [. . .], senior beleidsadviseur, die werd vergezeld door [. . .], beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening.

2 Feiten

2.1

Verzoekster woont met haar ouders in een woonwagen op het woonwagencentrum Holy in Vlaardingen. De woonwagen is eigendom van de ouders van verzoekster. Verzoekster is volwassen en wil met haar partner in een eigen woonwagen op het woonwagencentrum gaan wonen.

2.2

De gemeente Vlaardingen heeft één woonwagencentrum met daarop negen standplaatsen.

2.3

Verweerder is eigenaar van de grond van het woonwagencentrum. De grond waarop de woonwagens staan is in erfpacht aan de bewoners uitgegeven. De woonwagens zijn in eigendom van de bewoners. Een

woningbouwcorporatie beheert het woonwagencentrum voor verweerder en verhuurt de standplaatsen aan de bewoners. Het beleid dat verweerder sinds 2011 voert is erop gericht het woonwagencentrum uiteindelijk op te heffen. Als echter de huurovereenkomst van een standplaats wordt opgezegd, heft verweerder de desbetreffende standplaats op en geeft de grond waarop de woonwagen stond niet meer in erfpacht uit (hierna: het uitsterfbeleid).

2.4

Op 8 september 2011 heeft de gemeenteraad van de gemeente Vlaardingen het bestemmingsplan Holy-Noord, 4e herziening, hierna het bestemmingsplan, vastgesteld. Dit bestemmingsplan is op 10 november 2011 onherroepelijk geworden. In verband met het bovenstaande beleid in combinatie met maatregelen ter bevordering van de brandveiligheid is het aantal woonwagenstandplaatsen teruggebracht van 15 naar 10 standplaatsen.

2.5

In artikel 5.5 van het bestemmingsplan is de wijzigingsbevoegdheid van verweerder geregeld. Hierin staat dat verweerder bevoegd is, indien is komen vast te staan dat op één van de woonwagenstandplaatsen geen zelfstandige woonwagen meer aanwezig is en/of geen huishouden meer is gehuisvest, het aantal standplaatsen als bedoeld in artikel 5, lid 2 onder b, te verminderen. In artikel 5, lid 2 onder b van het bestemmingsplan staat dat binnen de bestemming maximaal tien woonwagenstandplaatsen zijn toegestaan.

2.6

Op 12 maart 2013 heeft verweerder het Besluit 1e Wijziging bestemmingsplan "Holy-Noord, 4e herziening", hierna: het wijzigingsbesluit, vastgesteld. Op grond van dit wijzigingsbesluit is het aantal woonwagenstandplaatsen teruggebracht van tien naar negen.

3 Beoordeling van het verzoek

3.1

Ter beoordeling ligt de vraag voor of verweerder jegens verzoekster (verboden) onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming door beleid te voeren dat erop gericht is om de vrijgekomen standplaatsen op het woonwagencentrum Holy op te heffen waardoor zij niet in

Juridisch kader

3.2

In artikel 7a, van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), is bepaald dat het maken van onderscheid op grond van ras is verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen. Het begrip sociale bescherming is een ruim begrip en heeft mede betrekking op huisvesting (Kamerstukken II 2002/03, 28 770, nr. 3, p. 15). Het beleid van verweerder, dat betrekking heeft op de verdeling van sociale woonruimte, meer in het bijzonder het niet ter beschikking stellen van standplaatsen voor woonwagengewoning, valt onder de reikwijdte van artikel 7a AWGB.

3.3

In artikel 1 AWGB is bepaald dat zowel direct als indirect onderscheid verboden is. Van direct onderscheid op grond van ras is sprake indien een persoon op grond van zijn/haar ras op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Indirect onderscheid is aan de orde indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras in vergelijking met andere personen bijzonder treft.

3.4

Het College legt het begrip ras in de AWGB overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR) ruim uit. Het omvat tevens huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming (Kamerstukken II 1990-91, 22 014, nr. 3, p. 13). De Hoge Raad heeft geoordeeld dat voor de vaststelling of er sprake is van discriminatie wegens ras zal moeten worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken, die van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische en godsdienstige aard kunnen zijn (Hoge Raad 13 juni 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA6191). Het Committee on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD), dat toeziet op de naleving van het IVUR, hanteert het begrip 'zelfidentificatie' als norm om te bepalen of mensen behoren tot een bepaalde raciale of etnische groep, indien geen rechtvaardiging is om het tegendeel te concluderen.

3.5

Het College heeft eerder geoordeeld dat woonwagengewoners, die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur, onder het begrip ras vallen, zoals bedoeld in de AWGB (zie onder meer het College voor de Rechten van de Mens, 19 december 2014, 2014-167, overweging 3.7). Verzoekster beschouwt zichzelf als behorend tot de groep van woonwagengewoners, hetgeen door verweerder niet wordt bestreden. Ze woont vanaf haar geboorte op een woonwagenlocatie. Haar familie behoort al generaties lang tot woonwagengewoners. Ze vindt het hecht bij elkaar leven en wonen in familieverbanden belangrijk. Woonwagengewoners worden volgens haar niet alleen gekenmerkt door hun woonvorm, maar ook door hun eigen cultuur. Het College is op grond van het voorgaande van oordeel dat verzoekster behoort tot de bevolkingsgroep van woonwagengewoners en een beroep kan doen op de AWGB.

Maakt verweerder onderscheid door het voeren van een uitsterfbeleid ten aanzien van woonwagengewoning?

3.6

Verzoekster stelt dat verweerder onderscheid op grond van ras maakt door haar de mogelijkheid te ontnemen om zelfstandig op een woonwagencamp te wonen. Hiertoe stelt zij dat zij als het oudste kind als eerste het recht heeft op een vrijkomende plaats, hetgeen al jaren het geval was. Verzoekster wil zelfstandig wonen op het woonwagencamp. Hoewel er een standplaats vrij was gekomen, wilde verweerder haar deze niet verhuren. In plaats daarvan stortte verweerder beton op de plek en sloot alles af zodat verzoekster daar niets kon zetten. Deze werkwijze wordt ook toegepast als een woonwagen bijvoorbeeld door overlijden vrij komt. Ook dan zal verweerder geen standplaats uitgeven en zal op die standplaats beton worden gestort. Verweerder wil verzoekster en alle woonwagenebewoners laten integreren in de maatschappij, wat volgens verzoekster niet nodig is. Verzoekster heeft vaste baan. Ze volgt de opleiding voor verzorgende. Ze heeft een vriend die voor zich zelf werkt. Verzoekster wil niet in een gewoon huis wonen, omdat ze al heel lang in een woonwagencamp leeft. Ze wil de traditie in stand houden en niet ongelukkig worden in een gewoon huis. Verzoekster voelt zich erg gediscrimineerd door verweerder omdat verweerder haar ras wil uitroeien.

3.7

Verweerder betwist dat hij jegens verzoekster onderscheid op grond van ras maakt en voert hiertoe het volgende aan. Het rijksbeleid zet in op de maatschappelijke integratie van woonwagenebewoners vanwege het feit dat de woonwagenbevolking in de loop der jaren in een maatschappelijk isolement is geraakt en problemen kreeg met allerlei instellingen. De grote centra werden steeds meer 'no-go-areas', waar openbare-ordeproblemen waren.

Om de maatschappelijke integratie van de woonwagenbevolking te bevorderen, zijn de grote regionale centra opgeheven, dan wel verkleind of vervangen door kleine woonwagencentra, verspreid over een zo groot mogelijk aantal gemeenten. Gemeente Vlaardingen is een van deze gemeenten.

3.8

Verweerder voert aan dat zijn beleid is gebaseerd op de overtuiging dat de maatschappelijke integratie van woonwagenebewoners in de samenleving wordt bevorderd als het woonwagencentrum geleidelijk wordt afgebouwd. Onder maatschappelijke integratie verstaat verweerder integratie in de woonvorm. Om de integratie van woonwagenebewoners te bevorderen, heeft gemeente Vlaardingen in 2011 besloten dat iedere standplaats op het woonwagencentrum Holy komt te vervallen als deze wordt opgezegd, zodat woonwagenebewoners worden gehuisvest in reguliere woningen. Na intrekking van de Woonwagenwet in 1999 is het afstammingsbeginsel komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is een algemene zorgplicht van de gemeente voor de huisvesting van woonwagenebewoners gekomen. Inwonende kinderen, zoals verzoekster, worden als zij meerderjarig zijn direct via een woningcorporatie bemiddeld naar reguliere huisvesting. Daarbij gelden de reguliere wetten ten aanzien van huisvesting. De gemeente heeft ervoor gekozen de rechten van zittende bewoners te respecteren. Om het woonwagencentrum te kunnen behouden, moest echter wel voldaan worden aan de eisen die volgden uit het Bouwbesluit en de brandveiligheid. Daarvoor was een gedeeltelijke herinrichting nodig, waarbij bewoners nauw betrokken zijn geweest. Zowel over het beleid van 'afbouwen' als over de herinrichting was er regelmatig overleg met de woonwagenebewoners. De afspraken over zowel het beleid als de herinrichting zijn in het

bestemmingsplan 4e herziening Holy Noord vastgesteld (2.4). In maart 2013 is het bestemmingplan gewijzigd vanwege de verhuizing van een bewoner en het verwijderen van de woonwagen. Bij deze wijziging is het aantal standplaatsen verminderd van tien naar negen standplaatsen (2.6). Ter zitting heeft verweerder voorts aangevoerd dat het uitsterfbeleid mede ingegeven is door de overlast en de daarmee gepaard gaande hoge kosten die een woonwagenbewoning met zich meebrengt.

3.9

Ten aanzien van de vraag of verweerder onderscheid op grond van ras maakt door een uitsterfbeleid te voeren, overweegt het College als volgt.

3.10

Vast staat dat verweerder primair verantwoordelijk is voor het lokale volkshuisvestingsbeleid en dat hij beleidsvrijheid heeft ten aanzien van het woonwagencentrum en het aantalstandplaatsen op het woonwagencentrum. Verweerder voert sinds 2011 een uitsterfbeleid voor woonwagenbewoning. Dit beleid houdt in dat de standplaatsen die vrij komen, niet meer beschikbaar worden gesteld voor woonwagenbewoning. De woonwagens worden van de vrijkomende standplaatsen verwijderd en de standplaatsen worden afgedekt met beton. Dit beleid heeft tot gevolg dat op het woonwagencentrum van verzoekster steeds minder woonwagens zullen staan totdat er geen enkele meer over is. Voor verzoekster betekent dit dat zij nimmer zelfstandig een woonwagen kan bewonen, al zouden er standplaatsen vrijkomen. Het door verweerder gevoerde beleid laat immers geen ruimte om de vrijkomende standplaatsen in erfpacht uit te geven.

Het College overweegt dat het uitsterfbeleid van verweerder er uiteindelijk toe leidt dat huisvesting in woonwagens na een aantal jaren in de gemeente Vlaardingen is verdwenen. Daarmee tast het uitsterfbeleid van verweerder de kern aan van de levenswijze van de bevolkingsgroep waartoe verzoekster behoort.

3.11

Onlangs heeft het College geoordeeld dat het College van B&W van een gemeente verboden direct onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming door het voeren van een zogenoemd passief 0-beleid voor woonwagenbewoning in zijn gemeente (zie College voor de Rechten van de Mens, 19 december 2014, 2014-165 en 2014-167, overwegingen 3.16-3.18). Het passief 0-beleid houdt in, net als het uitsterfbeleid van verweerder, dat vrijkomende standplaatsen worden ontmanteld en dat er geen nieuwe standplaatsen meer worden aangelegd. In deze oordelen heeft het College gewezen op het rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) over Nederland van 15 oktober 2013, waarin ECRI een directe relatie legt tussen de beschikbaarheid van standplaatsen en het kunnen leven volgens de tradities van de eigen cultuur. ECRI heeft de Nederlandse autoriteiten aanbevolen om de behoeften van Roma, Sinti en reizigers die in woonwagens wonen, te inventariseren en ervoor te zorgen dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn, zodat zij volgens hun tradities en cultuur kunnen leven. ECRI heeft daarmee een directe relatie gelegd tussen de beschikbaarheid van standplaatsen en het kunnen leven volgens de tradities van de eigen cultuur.

3.12

In lijn met de vorengenoemde oordelen overweegt het College dat de woonvorm een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur van verzoekster. Het beleid van verweerder treft haar derhalve in het hart daarvan. Het uitsterfbeleid van verweerder treft enkel personen die behoren tot de bevolkingsgroep der woonwagenbewoners, zo ook verzoekster. Deze groep is homogeen van aard. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de zaak Nikoloudi uitgemaakt dat er sprake is van direct onderscheid (in het betreffende geval ten aanzien van vrouwen) ingeval een (neutraal) criterium alleen een bepaalde groep treft (zie HvJEU 10 maart 2005, nr. C-196/02, ECLI:EU:C:2005:141). Nu het uitsterfbeleid van verweerder alleen woonwagenbewoners treft, oordeelt het College dat verweerder met het voeren van dit beleid jegens verzoekster direct onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming.

3.13

Het maken van direct onderscheid is verboden tenzij voor het onderscheid een wettelijke uitzondering bestaat. Verweerder heeft gesteld dat om twee redenen besloten is om een uitsterfbeleid te voeren. In de eerste plaats gaat het om het bevorderen van de maatschappelijk integratie van de woonwagenbewoners, in de zin dat verweerder de integratie wil bevorderen door middel van huisvesting in reguliere woningen. In de tweede plaats gaat het om de overlast en de daarmee gepaard gaande hoge kosten die een woonwagenbewoning met zich meebrengt. Overwegingen vanuit het oogpunt van maatschappelijke integratie en financiën zijn niet aan te merken als een dergelijke wettelijke uitzondering. Gesteld noch gebleken is dat een andere wettelijke uitzondering op het directe onderscheid van toepassing is.

4 Oordeel

Het College voor de Rechten van de Mens spreekt als zijn oordeel uit dat het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Vlaardingen jegens [. . .] verboden onderscheid maakt op grond van ras door het beleid te voeren dat erop gericht is om de vrijgekomen standplaatsen op het woonwagencentrum Holy op te heffen waardoor zij niet in aanmerking kan komen voor een vrijkomende standplaats op het woonwagencentrum.

Aldus gegeven te Utrecht op 28 mei 2015 door mr. drs. P.H.A. van Geel, voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. N. Günes, secretaris.

mr. drs. P.H.A. van Geel

namens deze,

mr. dr. C.M. van Eck

collegelid

mr. N. Günes

