



Oordelen

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties discrimineert een woonwagenbewonersvereniging door in de handreiking: “Werken aan woonwagenlocaties” de ‘nuloptie’ als beleidsvariant te geven. Het College is voor het overige niet bevoegd.

Oordeelnummer 2017-55

Datum: 01-05-2017

Grond: **Ras**

Terrein: **Sociale Bescherming**

Volledig oordeel

Oordeel

2017-55

Datum: 1 mei 2017

Dossiernummer: 2016-0313

Oordeel in de zaak van

Woonwagenbewonersvereniging Gouda

gevestigd te Gouda, verzoekster

tegen

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

gevestigd te 's-Gravenhage, verweerder

1 Verzoek

Verzoekster vraagt het College om te beoordelen of verweerder verboden onderscheid op grond van ras maakt doordat hij geen volkshuisvestingsbeleid voert waarmee de woonwagencultuur wordt gefaciliteerd. Ook vraagt verzoekster of verweerder verboden onderscheid op grond van ras maakt door in een handreiking aan gemeenten de beleidsopties voor uitsterf- en afbouwbeleid voor woonwagenbewoning op te nemen.

2 Verloop van de procedure

2.1

Het College heeft kennis genomen van de volgende stukken:

- verzoekschrift van 28 juni 2016, ontvangen op 29 juni 2016;
- verweerschrift van 6 oktober 2016.

2.2

Op 18 oktober 2016 heeft het College een Opiniebrieff/Amicus Curiae ontvangen van het Nederlands Comité voor de Mensenrechten (NJCM) in het kader van zijn Public Interest Litigation Project (PILP). Het NJCM schrijft dat hij met de brief een nadere toelichting wil geven "op het mensenrechtelijke kader in verband met de richtlijnen die de Rijksoverheid mee heeft gegeven aan gemeenten ten aanzien van het gemeentelijk woonwagenebeleid". Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op de brief te reageren. Zij hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt op 2 december 2016 en, ter zitting, op 16 januari 2017.

2.3

Het College heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 februari 2017. Partijen zijn verschenen. Verzoekster werd vertegenwoordigd door [. . .], adviseur huurdersbelangenbehartiging, die werd vergezeld door [. . .], lid raad van advies van verzoekster. Verweerder werd vertegenwoordigd door [. . .], juridisch adviseur, die werd vergezeld door [. . .], beleidsadviseur van de directie woningmarkt van verweerder.

2.4

Na de zitting zijn nog de volgende stukken gewisseld:

- e-mail van verweerder van 16 februari 2017;
- brief van verzoekster van 27 februari 2017.

2.5

Het College heeft het onderzoek op 8 maart 2017 gesloten.

3 Feiten

3.1

Verzoekster is een belangenvereniging voor "huurders van woonwagenestandplaatsen in het algemeen en haar leden in het bijzonder in Gouda". De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) brengt in oktober 2006 een handreiking voor gemeenten uit met de titel: "Werken aan woonwagene locaties". In de handreiking wordt een aantal beleidsvarianten gegeven voor woonwagene locaties.

4 Niet treffen van maatregelen ten behoeve van woonwagenebewoning

4.1

Standpunt verzoekster

Verweerder maakt onderscheid jegens woonwagenebewoners bij de uitwerking van artikel 22, tweede lid, van de Grondwet (GW). Dit artikellid luidt: Bevordering van voldoende woongelegeneheid is voorwerp van zorg der overheid. In algemene zin is de woonwagene cultuur in het geding doordat gemeenten niet zorgen voor voldoende standplaatsen voor woonwagenebewoning. Het ligt op de weg van verweerder om bepalingen ter bevordering van woonwagenebewoning op te nemen in de Huisvestingswet of de Woningwet. Verweerder kan ook anderszins maatregelen treffen opdat gemeenten zorgen voor voldoende woonwagene standplaatsen. Door na te laten hiervoor maatregelen te treffen maakt verweerder verboden onderscheid.

4.2

Standpunt verweerder

Het College is in zijn functie van oordelende instantie niet het forum dat zich uit kan spreken over het wijzigen van wet- en regelgeving. Ook biedt de verplichting uit artikel 22, tweede lid, GW de overheid ruime marges. Zo is niet voorgeschreven welk onderdeel van de overheid deze taak vervult. Het Rijk heeft het huisvestingsbeleid volledig gedecentraliseerd en daardoor ligt de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij gemeenten. Juist op lokaal niveau bestaat beter zicht op de woonwensen en -behoeften. Als gevolg van deze decentralisatie ligt geen concreet handelen van verweerder ter beoordeling voor. Daarmee is het College niet bevoegd.

4.3

Bevoegdheid

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt het maken van onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming (artikel 7a, eerste lid, AWGB). Onder sociale bescherming wordt mede huisvesting begrepen. De vraag is of het handelen en nalaten van verweerder op het vlak van de huisvesting van woonwageneigenaren valt onder sociale bescherming in de zin van artikel 7a AWGB. Het staat vast dat het huisvestingsbeleid volledig gedecentraliseerd is. Het zijn de gemeenten die hiervoor beleid en regelgeving opstellen en uitvoeren. Verweerder maakt zelf geen volkshuisvestingsbeleid meer en neemt in deze sfeer ook geen beslissingen. Om die reden oordeelt het College dat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord. Het College is niet bevoegd om de voorgelegde vraag te beoordelen. Verzoekster, daarin ondersteund door het NJCM, heeft aangevoerd dat internationale, mensenrechtelijke normen verweerder de verplichting opleggen om in te grijpen als gemeenten niet zorgen voor voldoende woonwageneigenaren. Wat hiervan zij, het College kan de vraag of de centrale overheid zich van zijn mensenrechtelijke verantwoordelijkheid kan ontdoen door de zorgverplichting uit artikel 22, tweede lid, GW bij gemeenten neer te leggen, niet beoordelen op basis van een toets aan artikel 7a AWGB.

5 De beleidsopties in de handreiking "Werken aan woonwageneigenaren"

5.1

Standpunt verzoekster

Verweerder heeft in de handreiking "Werken aan woonwageneigenaren" gemeenten discriminerende beleidsopties meegegeven. Deze handreiking is de bron voor huisvestingsbeleid door gemeenten dat discriminerend uitpakt voor woonwageneigenaren.

De handreiking is niet slechts een document in het kader van de handhaving, zoals verweerder betoogt. Zij gaat wel degelijk ook over woonwageneigenarenbeleid. Verweerder noemt in de handreiking vijf beleidsopties. De eerstgenoemde is de nuloptie, die neerkomt op het voeren van uitsterfelijk beleid. Dat is discriminerend in zijn consequenties omdat daarmee woonwageneigenarenbeleging geheel verdwijnt. De tweede variant, afbouwbeleid, houdt in het substantieel verminderen van woonwageneigenarenbeleging tot een kleine 'kernvoorraad'. Ook dit beleid is discriminerend, omdat dit het karakter van de woonwagencultuur aantast. De derde variant is het woonvisiebeleid. Daarbij worden woonwageneigenarenbeleging gelijkgesteld aan 'andere woningzoekenden', waarmee de vraag naar een woonwageneigenarenstandplaats wordt aangemerkt als slechts een 'woonwens'. Daarmee heeft dit beleid een discriminerend effect.

5.2

Standpunt verweerder

Verweerder stelt allereerst de bevoegdheid van het College ter discussie. De handreiking is opgesteld in het kader van de handhaving en dient in die context gelezen te worden. Gemeenten zaten verlegen om handvatten. Zo had zich een escalatie voorgedaan in een woonwagencentrum in Maastricht. Ook op andere woonwagencentra was sprake van een ernstig handhavingstekort. De handreiking heeft bovendien geen juridische status zoals een ministerieel besluit of een algemene maatregel van bestuur (AMvB), het is slechts een brochure.

5.3

Ten aanzien van de ontvankelijkheid stelt verweerder vervolgens dat het ledenbestand van verzoekster uit woonwageneigenaren in Gouda bestaat. De vraag die verzoekster voorlegt reikt verder dan de situatie in Gouda. Ook volgt uit de statuten van verzoekster niet dat zij de belangen van alle (mogelijke) huurders van woonwageneigenarenstandplaatsen in Nederland kan behartigen door middel van een juridische procedure.

5.4

Verweerder betwist tenslotte dat hij heeft aangezet tot discriminatoir huisvestingsbeleid. In de handreiking wordt geen voorkeur uitgesproken voor een beleidsvariant. Gemeenten zijn vrij om hun woonwagenbeleid op te stellen. Het is legitiem om de nuloptie als beleidsvariant te noemen als op een woonwagenlocatie grote handhavingsproblemen zijn en sprake is van een zogenoemde 'vrijplaats'. Naar aanleiding van de onderhavige procedure heeft verweerder de brochure van zijn website gehaald.

5.5

Bevoegdheid

Het College is van oordeel dat verweerder 'met de handreiking' huisvestingsbeleid heeft gemaakt in de zin van artikel 7a AWGB. De handreiking is weliswaar opgesteld in het kader van de handhaving, maar de inhoud ervan strekt verder. In het document is nadrukkelijk en concreet huisvestingsbeleid geformuleerd voor woonwagenbewoning. Het College is daarmee bevoegd om de voorgelegde vraag te toetsen aan artikel 7a AWGB. Daaraan doet niet af dat de handreiking niet de status heeft van een ministerieel besluit of AMvB. Ten overvloede wijst het College er op dat de handreiking ruim tien jaar lang als document heeft gegolden voor gemeenten om huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners te formuleren. Gemeenten konden en mochten daarbij aan de handreiking een zeker gezag toekennen, omdat verweerder voorheen verantwoordelijk was voor het beleidsterrein wonen en specifiek voor het beleid inzake woonwagenbewoning.

5.6

Ontvankelijkheid

Een verzoek om een oordeel kan worden ingediend door een vereniging die in overeenstemming met haar statuten de belangen behartigt van diegenen in wier bescherming de AWGB beoogt te voorzien (artikel 10, tweede lid, aanhef, en onderdeel e, Wet College voor de rechten van de mens). Vanwege het beschermingskarakter van de gelijkebehandelingswetgeving legt het College dit artikel ruim uit. In dat verband is van belang dat in artikel 2 van de statuten van verzoekster is bepaald dat verzoekster ten doel heeft om de belangen te behartigen van de huurders van woonwagenstandplaatsen in het algemeen en haar leden in het bijzonder in Gouda. In artikel 3 van haar statuten staat dat zij haar doel tracht te bereiken (onder andere) door het opkomen voor de belangen van haar leden, daaronder begrepen het voeren van juridische procedures. Het College is van oordeel dat verzoekster op basis van haar statutaire doel ontvangen kan worden in haar verzoek. Uit de artikelen 2 en 3 van de statuten kan immers worden afgeleid dat verzoekster juridische procedures kan voeren voor woonwagenbewoners in het algemeen.

5.7

Beoordeling

Het College beoordeelt of verweerder jegens de woonwagenbewoners wier belangen verzoekster behartigt, onderscheid maakt op grond van ras door de beleidsopties in de handreiking. Woonwagenbewoners, die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur, vallen onder het begrip ras in de zin van de AWGB.

5.8

Verweerder noemt in de handreiking als eerste beleidsvariant de nuloptie. Hierover wordt gezegd: "Bij deze variant wordt geen invulling meer gegeven aan eventuele behoefte onder bewoners aan standplaatsen voor woonwagens. De gemeente kan een passief nuloptiebeleid voeren (vrijkomende standplaatsen verwijderen), of een actief beleid (de bewoners andere wijze van huisvesting bieden)". Het College is van oordeel dat deze beleidsvariant onderscheidmakend is jegens woonwagenbewoners. De nuloptie tast de kern van de woonwagencultuur aan omdat die ertoe leidt dat huisvesting in woonwagens verdwijnt (vergelijk College, 19 december 2014, 2014-167, overwegingen 3.15 t/m 3.18).

5.9

De tweede variant is afbouwbeleid. Toegelicht wordt dat bestaande centra worden opgedeeld en verkleind tot centra van enkele standplaatsen. Het College is van oordeel dat afbouwbeleid niet onderscheidmakend hoeft te zijn, maar wel kan leiden tot onderscheid jegens woonwagenbewoners. Van belang is of door de geringe(re) omvang van de woonwagenlocaties de essentie van de woonwagencultuur verdwijnt. Over de vraag of dat zo is kan naar het oordeel van het College geen algemene uitspraak worden gedaan omdat dit afhangt van de concrete situatie.

5.10

De derde variant, het woonvisiebeleid, houdt in dat het wonen op een standplaats wordt ingebed in de reguliere gemeentelijke processen. Hierbij worden woonwagenbewoners gelijkgesteld aan en

concurrerend met andere woningzoekenden. Het College is van oordeel dat deze variant op zich niet onderscheidmakend is jegens woonwagenbewoners. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om het huisvestingsbeleid zodanig vorm te geven dat in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte wordt voorzien voor woonwagenbewoners en voor personen die wachten op een sociale huurwoning (vergelijk College 8 maart 2016, 2016-19, overweging 5.3).

5.11

Het College oordeelt dat verweerder, in ieder geval met het formuleren van de nuloptie als huisvestingsbeleid, onderscheid maakt jegens de woonwagenbewoners voor wier belangen verzoekster opkomt. Het standpunt van verweerder, dat de nuloptie legitiem is als een concrete woonwagenlocatie als vrijplaats wordt aangemerkt, doet hieraan niet af. De nuloptie is in de handreiking als algemene beleidsvariant geformuleerd, los van de situatie op een concrete woonwagenlocatie. De omstandigheid dat gemeenten de nuloptie niet hoefden te kiezen doet evenmin aan het oordeel af. Door de nuloptie als beleidsvariant te noemen heeft verweerder niet alleen onderscheidmakend woonwagenbeleid door gemeenten in de hand gewerkt, maar dit ook op voorhand gelegitimeerd.

5.12

Het College kwalificeert het gemaakte onderscheid als direct onderscheid op grond van ras. De nuloptie heeft betrekking op woonwagenlocaties en treft daarmee uitsluitend woonwagenbewoners, die onder de bescherming van het discriminatieverbod op grond van ras vallen.

5.13

Direct onderscheid is verboden tenzij daarvoor een wettelijke uitzondering bestaat. Dit is gesteld noch gebleken. Het College komt daarom tot het oordeel dat verweerder jegens verzoekster verboden onderscheid maakt op grond van ras in de zin van artikel 7a, eerste lid, AWGB.

6 Oordeel

Het College is niet bevoegd te beoordelen of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verboden) onderscheid maakt door geen volkshuisvestingsbeleid te voeren ten behoeve van woonwagenbewoning. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt jegens Woonwagenbewonersvereniging Gouda verboden onderscheid op grond van ras met de 'nuloptie' in de handreiking "Werken aan woonwagenlocaties". Aldus gegeven te Utrecht op 1 mei 2017 door mr. E.J.M. Hofhuis, voorzitter, mr. D.C. Houtzager en mr. drs. P.H.A. van Geel, leden van het College voor de Rechten van de Mens, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Hester, secretaris.

mr. E.J.M. Hofhuis

namens deze,

mr. D.C. Houtzager

mr. S.B. Hester