

College voor de Rechten van de Mens
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Amsterdam, 18 oktober 2016

**Betreft: Woonwagengewonersvereniging Gouda tegen gemeente Gouda en de Staat,
Zitting 1 december 2016**

Opiniebrief/ Amicus Curiae

Geachte leden van het College voor de Rechten van de Mens,

In verband met de zaak woonwagengewonersvereniging Gouda tegen de gemeente Gouda en de Staat, vraagt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), in het kader van zijn Public Interest Litigation Project (PILP), uw aandacht voor het volgende.

Met deze brief willen wij een nadere toelichting geven op het mensenrechtelijke kader in verband met de richtlijnen die de Rijksoverheid mee heeft gegeven aan gemeenten ten aanzien van het gemeentelijk woonwagengebeleid. Met name zal daarbij worden ingegaan op het tekort van woonwagengestandplaatsen in Nederland en de (vermeende) discriminerende beleidsoplossingen die de Rijksoverheid heeft aangedragen. Daaraan voorafgaand zal kort een beeld worden geschetst van de toepasselijke internationale mensenrechtenstandaarden zoals uitgewerkt door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), het Europese Comité inzake Sociale Rechten (ECSR), de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), het VN-Mensenrechtencomité en het VN-comité tegen rassendiscriminatie (CERD).¹ De uitspraken, oordelen, rapporten en commentaren van deze organen evenals de oordelen van uw College voor de Rechten van de Mens (College) vormen samen de duiding van de rechten van woonwagengewoners en de verplichtingen die op de Nederlandse overheidsorganen rusten. Hoewel niet al deze nationale en internationale standaarden en uitspraken bindend zijn of direct doorwerken in de Nederlandse rechtsorde, zijn zij gezaghebbend en vormen zij in belangrijke mate de nadere invulling van de mensenrechtenstandaarden doordat ze de (groeierende) internationale consensus aangeven. De Rijksoverheid en de gemeenten, hier in het bijzonder de gemeente Gouda, zijn in hun regelgeving en beleid daarom gehouden om te voldoen aan deze standaarden, in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling zoals neergelegd in de AWGB.

Wij verzoeken u de genoemde mensenrechtenstandaarden gemotiveerd mee te nemen in het door u te wijzen oordeel.

Een mensenrechtelijk kader voor het woonwagenebeleid

Het EHRM heeft in 2013 in de zaak *Winterstein* bevestigd dat het woonwageneleven een inherent en essentieel onderdeel is van de identiteit en cultuur van woonwagenebewoners en daarmee onder artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) valt.²

*'the occupation of a caravan is an integral part of the identity of travellers, even where they no longer live a wholly nomadic existence, and that measures affecting the stationing of caravans affect their ability to maintain their identity and to lead a private and family life in accordance with that tradition'*³

Regelgeving en beleidsvoering aangaande woonwagenebewoning wordt daarom niet alleen in verband gebracht met het recht op respect van de woning, maar ook met het recht op respect van het privé- en gezinsleven. Dat betekent dat het woonwagenebeleid de woonwageneidentiteit en -cultuur in de kern raakt. Om die reden wordt de beleidsvrijheid die staten gewoonlijk hebben aangaande huisvesting ingeperkt en dient woonwagenebeleid onderworpen te worden aan een strikte toetsing.⁴

Bij de totstandbrenging en het uitvoeren van het woonwagenebeleid in Nederland dient eveneens rekening te worden gehouden met het discriminatieverbod zoals neergelegd in onder meer artikelen 14 EVRM, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM, artikelen 20 en 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), artikel 1 Grondwet en zoals uitgewerkt in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Zoals door uw College herhaaldelijk is geoordeeld, vallen zaken betreffende de toegang tot en aanbod van woonwagenebewoning onder de reikwijdte van artikel 7 AWGB.⁵

Bij de interpretatie en toepassing van de AWGB kan in het bijzonder op de jurisprudentie van het HvJEU worden gewezen, aangezien de AWGB een codificatie vormt van de verschillende Europese Unie richtlijnen (waaronder de Rasrichtlijn die ziet op het verbod op onderscheid op grond van ras en etnische afkomst, ook ten aanzien van huisvesting en sociale voordelen).⁶

In de zaak *CHEZ* van 16 juli 2015 boog het Luxemburgse Hof zich over de situatie in Bulgarije waar de elektriciteitsmeters in wijken met hoofdzakelijk Roma, in afwijking met de standaard, op een hoogte van zes tot zeven meter werden opgehangen om misbruik te voorkomen.⁷ In deze zaak wordt duidelijk gemaakt dat sprake is van ongelijke behandeling wanneer een persoon of groep anders wordt bejegend dan anderen, wat zal moeten worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval.⁸ De vaststelling van discriminatie vereist 'geen enkele bijzondere graad van ernst' van de ongelijke behandeling,⁹ noch is het noodzakelijk dat de persoon in kwestie tot de specifiek benadeelde groep behoort; het volstaat dat hij daarmee wordt geassocieerd.¹⁰

In de beoordeling van een maatregel kan verwezen worden naar het onderscheid dat het HvJEU maakt tussen direct en indirect onderscheid – een tweedeling die ook met zoveel worden in de AWGB is opgenomen. Het vermoeden van discriminatie dient daarbij aangetoond te worden door de klager waarbij het HvJEU het onderliggende motief, de aard en toepassing van de vermeende benadelende maatregel van bijzonder belang acht.¹¹ In *CHEZ* was relevant dat de gronden voor de afwijkende plaatsing van de meters niet gebaseerd leek op feiten, maar veeleer op basis van etnische stereotyperingen, dat de maatregel een 'verplichte, algemene en duurzame aard' had, dat deze een perceptie van Roma 'zonder onderscheid [had] uitgebreid tot alle

wijkbewoners' en ten slotte dat deze alleen was genomen ten aanzien van wijken met voornamelijk personen van Roma-afkomst.¹²

Niet ieder onderscheid is discriminerend in de zin van de wet. Het is mogelijk om een gemaakt onderscheid te rechtvaardigen. Bij directe discriminatie moet een maatregel voldoen aan de limitatief opgesomde richtlijnen in artikel 2 AWGB; in het geval van indirecte discriminatie dienen daarvoor redelijke en objectieve gronden worden aangedragen. Ten aanzien van de objectieve rechtvaardigingstoets werd in de zaak *CHEZ* het bestrijden van fraude en van misbruik (o.a. door illegale stroomaftap) door het HvJEU in principe aangemerkt als legitieme doelen, zolang ze 'objectief' zouden worden toegepast.¹³ Het HvJEU heeft echter aangegeven dat wel moet worden aangetoond dat de aangedragen belangen daadwerkelijk spelen; stellen dat iets van 'algemene bekendheid' is, is dus onvoldoende.¹⁴ Eveneens heeft het in *Nikoloudi* aangegeven dat budgettaire overwegingen bij sociale beleidskeuzen – zoals ook het woonwagengebeleid – niet een doelstelling van dergelijk beleid kunnen vormen en dus geen rechtvaardiging op kunnen leveren voor een ongelijke behandeling.¹⁵

Als laatste is het vaste jurisprudentie van het HvJEU dat bij de beoordeling of bepaalde onderscheidende (beleids)maatregelen uiteindelijk te rechtvaardigen zijn, doorslaggevend is of deze passend en noodzakelijk waren om de aangevoerde legitieme doelstellingen na te streven. Voor de noodzakelijkheid van de maatregel moet in het bijzonder worden gelet op het feit dat de maatregel geen excessieve inbreuk vormt op de belangen die de betreffende persoon of groep heeft, of deze evenredig is en welke beschikbare alternatieven er zijn.¹⁶

Naast de lijn van verboden maatregelen van de overheid, is een tweede lijn van positieve verplichtingen te onderscheiden. In de zaak *Winterstein* overweegt het EHRM het volgende:

*'the vulnerable position of Roma and travellers [woonwagenbewoners] as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases...; to this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the way of life of the Roma and travellers ...'*¹⁷

Dit betekent dat op basis van het EVRM het woonwagengebeleid gefaciliteerd dient te worden in zowel regelgeving en beleidsvoering, als bij individuele beslissingen. Het moet dus feitelijk mogelijk zijn voor woonwagengebeleid om in een woonwagen te leven, of, in de woorden van het EHRM, ze moeten 'praktisch en effectief' gebruik kunnen maken van hun rechten.¹⁸

Daarnaast heeft ook het VN-Mensenrechtencomité geconcludeerd dat de rechten voor minderheden niet alleen een negatieve verplichting inhouden voor overheden – namelijk om geen inbreuk te maken op de 'culturele levensstijl' van een minderheid,¹⁹ maar eveneens een positieve verplichting – namelijk om hun identiteit te beschermen en zorg te dragen dat de minderheid daadwerkelijk haar cultuur kan beleven en ontwikkelen.²⁰ Voor het Nederlandse systeem betekent dat, dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten. Dit als gevolg van de decentralisatie van het woonwagengebeleid. Dat neemt echter niet weg dat geen verantwoordelijkheid toekomt aan de Rijksoverheid.²¹ Ook de ECRI geeft het belang aan van een nationale strategie om de segregatie en uitsluiting van Roma, Sinti en woonwagengebeleid tegen te gaan, naast de belangrijke rol die gemeenten daarbij spelen.²²

De lijn uiteengezet in uw College's oordelen vergt voor de inschatting of het woonwageng leven in voldoende mate gefaciliteerd wordt, een inventarisatie van de behoefte aan woonwagengstandplaatsen. Daarvoor is inzicht nodig in het aantal beschikbare standplaatsen, de vraag naar woonwagengstandplaatsen en de doorloop binnen de woonwagengstandplaatsen.²³ Als de wachttijd op een woonwagengstandplaats niet proportioneel is en de zoekende woonwagengbewoners dus niet binnen 'afzienbare tijd' in aanmerking komen voor een standplaats, dan heeft dit tot gevolg dat het in feite onmogelijk is hen om uitdrukking te geven aan hun woonwagengcultuur en identiteit.²⁴ Bovendien dient in het kader van artikel 7a AWGB als uitgangspunt worden genomen 'dat in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte wordt voorzien voor woonwagengbewoners en voor personen die wachten op een sociale huurwoning'.²⁵ In andere woorden, de wachttijd voor een woonwagengstandplaats mag in beginsel niet afwijken van die van sociale huur.

Tegen deze achtergrond worden de verschillende aspecten van de klachten ten aanzien van de Rijksoverheid die ten grondslag liggen aan de onderliggende zaak hieronder besproken.

De Rijksoverheid en discriminatie van woonwagengbewoners

Vooropgesteld moet worden dat Roma, Sinti en woonwagengbewoners in Europa een bijzonder kwetsbare positie hebben.²⁶ Om die reden wordt door verschillende organen van de Raad van Europa gewezen op de noodzaak van gericht beleid dat de complexiteit van de problemen kan aanpakken.²⁷ Ook in Nederland zijn Roma, Sinti en woonwagengbewoners gemarginaliseerd en leven vele van hen in armoede. De problematiek concentreert zich daarbij voornamelijk op de gebieden van gezondheidszorg, werkgelegenheid, huisvesting en onderwijs.²⁸ Daarnaast ondervinden Roma, Sinti en woonwagengbewoners in Europa, inclusief Nederland, discriminatie, segregatie en uitsluiting; de Nederlandse overheden nemen vaak ook een negatieve houding aan wanneer het zaken betreft waarbij ze met deze bevolkingsgroepen moeten werken.²⁹ Zo blijkt uit de ECRI-rapporten dat het Nederlands beleid zich voornamelijk richt op het nemen van veiligheidsmaatregelen en te weinig op het tegengaan van de marginalisatie en discriminatie die deze groeperingen ondervinden.³⁰

In het kader van de huisvesting van woonwagengbewoners, kan gewezen worden op de algemene verplichting die de Nederlandse overheid heeft om zorg te dragen voor voldoende woongelegenheid. Artikel 22, tweede lid, Grondwet bepaalt: 'Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'. In de Memorie van Antwoord wordt nadere uitleg verschaft over de betekenis van deze verplichting, daarin wordt gesteld dat 'voldoende woongelegenheid' ziet op 'het volume, de kwaliteit, de veiligheid, de gezondheid etc. van woningen'.³¹ Het betreft dus niet alleen een kwantitatieve taakstelling van de overheid maar ook een kwalitatieve verplichting.³² Voor de invulling van deze taakstelling kan aangesloten worden bij de internationale mensenrechtenstandaarden en de verdere uitwerking in de AWGB.

Tekort aan woonwagengstandplaatsen

Als eerste dient gewezen te worden op de hiervoor genoemde verplichting die op de Nederlandse overheid rust om het woonwagengleven te faciliteren, zoals bepaald door het EHRM in de *Winterstein*-zaak. Het aantal woonwagengbewoners in Nederland werd in 2009 geschat op 23.000 in een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Grondrechtenagentschap (FRA) van de Europese Unie. In 2013 werd in een BMC-onderzoek voor de Nederlandse overheid het aantal

woonwagendbewoners in Nederland beperkt tot 3.000-4.000.³³ Accurate data over het aantal personen dat in woonwagens leeft ontbreken (net als de personen die daarop wachten), omdat woonwagendbewoners in Nederland niet (langer) officieel erkend worden als nationale minderheid.³⁴ Wel blijkt uit onderzoek uit 2012 dat er (officieel) ongeveer 8.300 woonwagendstandplaatsen in Nederland zijn verdeeld over 370 gemeenten.³⁵ Het aantal standplaatsen in 2012 doet vermoeden dat in het BMC-onderzoek uit 2013 uit wordt gegaan van onjuiste data.

Over de beschikbaarheid van woonwagendstandplaatsen in Nederland kan verwezen worden naar het kader van het (herziene) Europees Sociaal Handvest (ESH) en de oordelen van het ECSR. Daarbij zijn het recht op huisvesting (artikel 31(1) ESH),³⁶ het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16 ESH) en het nondiscriminatiebeginsel (artikel E ESH) van bijzonder belang.³⁷ Ondanks het ontbreken van juridische bindendheid gaat het om gezagsheddende oordelen³⁸ en heeft het ECSR consistent dezelfde lijn getrokken ten aanzien van een aantal landen – België, Bulgarije, Griekenland, Italië, Frankrijk en Portugal. Deze lijn kan logischerwijs worden doorgetrokken naar Nederland. Uit deze oordelen komt naar voren dat overheden volgens het ECSR in de ruimtelijke planning voldoende rekening dienen te houden met de speciale behoefte van woonwagendbewoners om in een woonwagen te wonen. Overheden zouden daarom moeten voorzien in voldoende woonwagendstandplaatsen.³⁹ In 2011 is het ECSR in een rapport over Nederland ingegaan op het gebrek aan woonwagendstandplaatsen en vergde het dat ‘the next report [includes] information on progress made to meet the demand for more halting sites and better quality caravans’.⁴⁰

Deze vooruitgang lijkt niet gemaakt te zijn en de opstelling van de Nederlandse overheid is de afgelopen jaren door de ECRI en CERD bekritiseerd. De ECRI heeft in 2013 ten aanzien van het woonwagenbeleid in Nederland nadrukkelijk aangegeven dat de Nederlandse autoriteiten voldoende woonwagendstandplaatsen beschikbaar moeten stellen, zodat woonwagendbewoners volgens hun cultuur en traditie kunnen blijven leven.⁴¹ De ECRI trekt daarmee een direct verband tussen het aanwezig zijn van standplaatsen en de bescherming van de woonwagencultuur; een belangrijk punt volgens uw College.⁴² Dezelfde lijn heeft het CERD doorgezet in zijn concluderende bevindingen ten aanzien van Nederland in augustus 2015.⁴³ Het benadrukte dat de Nederlandse overheid over zou moeten gaan tot het nemen van ‘resolute measures to ensure that Travellers are provided with sufficient campsites, so as to be able to practice their traditions and preserve their cultural identity’.⁴⁴

Duidelijk is dus dat er al jarenlang een groot tekort is aan woonwagendstandplaatsen in Nederland, waardoor het voor veel woonwagendbewoners bijzonder lastig en haast onmogelijk is om een woonwagendstandplaats te bemachtigen – wat ook blijkt uit de vele oordelen van uw College aangaande dit onderwerp.

Geconcludeerd kan worden dat enerzijds **de opstelling van de Rijksoverheid wordt gekenmerkt door passiviteit, doordat het geen beleid ontwikkelt/heeft ontwikkeld om het tekort aan woonwagendstandplaatsen op te lossen.** Daardoor zijn woonwagendbewoners volledig afhankelijk van gemeenten om een woonwagendstandplaats toegewezen te krijgen. Opvallend is daarbij dat de Rijksoverheid zich daarentegen wel bekommert om het tekort aan sociale huurwoningen in Nederland en daar actief betrokken is bij het (laten) ontwikkelen van voldoende woongelegenheden voor personen die aangewezen zijn op sociale huurwoningen.⁴⁵ Het is daarom de vraag of de Rijksoverheid voldoet aan het vereiste onder artikel 7a AWGB om ‘een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte [te] voorzien voor woonwagendbewoners en voor personen die wachten op een sociale huurwoning’.⁴⁶

Anderzijds is **de Rijksoverheid actief verantwoordelijk voor het tekort doordat het gemeenten beleidsopties heeft meegegeven die gericht zijn op het terugbrengen van het aantal woonwagendplaatsen** (daarover hieronder meer). De Rijksoverheid lijkt daarmee niet 'een balans [te vinden] tussen de behoefte onder woonwagendbewoners en het aantal beschikbare standplaatsen'.⁴⁷

Discriminerende beleidsopties

Sinds de afschaffing van de Woonwagendwet in 1999 is het woonwagendbeleid in Nederland gedecentraliseerd. Hoewel daarmee de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten is neergelegd, is er wel enige sturing vanuit de centrale overheid. Met betrekking tot het gemeentelijk woonwagendbeleid heeft het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VROM) in 2007 richtlijnen aan de gemeenten meegegeven in 'Werken aan Woonwagendlocaties. Handreiking voor Gemeente: Over Beleid en Handhaven' (Handreiking Woonwagendlocaties).⁴⁸ Hoewel in de afgelopen jaren ook andere handboeken zijn verschenen van het VROM ten aanzien van woonwagendbewoners ('Eigentijds omgaan met woonwagendbewoners: Opmaat naar normalisatie' en 'Handreiking brandveiligheid van woonwagens en woonwagendlocaties' uit 2009) zijn deze in mindere mate van belang voor het beleid ten aanzien van de toegang tot en het aanbod van woonwagendstandplaatsen; deze zullen hier dus buiten beschouwing worden gelaten.

In de Handreiking Woonwagendlocaties wordt een vijftal beleidsopties voorgesteld aan gemeenten, hoewel zij vrij blijven om voor andere belevidsvormen te kiezen.⁴⁹ De eerste belevidsvariant is de 'nuloptie', veelal aangemerkt als 'uitsterfbeleid', waarbij de woonwagendstandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderen van vrijkomende standplaatsen of het aanbieden van reguliere huisvesting aan woonwagendbewoners. Deze belevidsoptie is door uw College ten aanzien van de gemeenten Oss en Vlaardingen al beoordeeld als discriminerend vanwege het directe onderscheid dat wordt gemaakt tussen woonwagendbewoners en personen in reguliere huisvesting, zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig was.⁵⁰ Eveneens lijkt dit beleid onverenigbaar te zijn met de lijn die het HvJEU heeft uitgezet in *CHEZ*.

De tweede optie is het 'afbouwbeleid', dat gericht is op het verkleinen van woonwagendkampen om zo een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen. Aannemelijk is dat deze tweede belevidsoptie eveneens als discriminerend kan worden aangemerkt. Doordat het gericht is op het substantieel verminderen van de woonwagendbewoning tot een 'kernvoorraad', lijkt het immers eenzelfde direct onderscheid te maken als de nuloptie. Daarnaast is, gelet op uw College's recente oordelen, duidelijk geworden dat woonwagendbeleid niet in de weg mag staan aan woonwagendbewoners die op een wachtlijst staan om binnen 'afzienbare tijd' in aanmerking te komen voor een woonwagendstandplaats en, daarnaast, dient 'een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor woonwagendbewoners en voor personen die in aanmerking komen voor sociale huur'.⁵¹ Een balans moet worden gevonden tussen de behoefte aan woonwagendstandplaatsen en de vraag naar sociale huurwoningen. Het afbouwbeleid lijkt daaraan in de weg te staan, omdat het aantal standplaatsen worden vermindert, terwijl het aannemelijk is dat de behoefte naar woonwagendstandplaatsen alleen maar is toegenomen en lijkt toe te nemen (zie de rapporten van de ECRI in de voorgaande uiteenzetting over het tekort aan woonwagendstandplaatsen). Dat het afbouwbeleid mogelijk in strijd is met de AWGB kan ook worden afgeleid uit de conclusie van de Nationale ombudsman in een onderzoek naar de participatie van woonwagendbewoners bij de

totstandkoming van het afbouwbeleid in de gemeente Tiel. De ombudsman merkte daarin op dat het afbouwbeleid, net als het uitsterfbeleid, de woonwagencultuur en groepsidentiteit aantast en daarmee discriminerend is.⁵²

De derde beleidsvariant is het 'woonvisiebeleid', waarbij in de gemeentelijke bestemmingsplannen rekening kan worden gehouden met woonwagenlocaties, maar waarbij woonwagenbewoners die op zoek zijn naar een standplaats gelijk worden gesteld aan andere woningzoekenden. De vraag naar woonwagenstandplaatsen wordt dan gezien als een 'woonwens'. Deze beleidsoptie lijkt ook tekort te schieten gezien vanuit het hiervoor geschetste mensenrechtelijk kader.⁵³ Door de behoefte aan woonwagenbewoning te kenmerken als een simpele woonwens wordt niet erkend dat het woonwagenleven een onderdeel is van de identiteit en cultuur van woonwagenbewoners. Een sociale huurwoning kan immers niet worden aangemerkt als geschikte alternatieve huisvesting voor woonwagenbewoners.⁵⁴ Zoals door uw College reeds is opgemerkt, is de leefwijze van woonwagenbewoners dermate specifiek 'dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats'.⁵⁵ Daarmee zijn woonwagenbewoners dus aangewezen op een woonwagenstandplaats om volgens hun cultuur te leven.⁵⁶ In dit licht kan ook gewezen worden op de uitspraak van het EHRM dat een woonwagenbewoner niet mag worden verweten dat hij sociale huisvesting afwijst vanwege het feit dat dit niet overeenkomt met zijn levensstijl.⁵⁷ Het woonvisiebeleid lijkt dus géén cultureel toereikend huisvestingsbeleid te zijn. Bovendien zou bij de toepassing ervan een zelfde soort balans gevonden dienen te worden tussen de behoefte aan woonwagenstandplaatsen en de vraag ernaar. Eveneens dient het aanbod voor woonwagenbewoning en sociale huurwoning zo gelijkwaardig mogelijk te zijn (zie daarover ook het afbouwbeleid).

De vierde optie is het 'vraagspecifieke beleid', waarbij de gemeente middels een inventarisatie inspeelt op de behoefte aan alternatieve woonvormen, waaronder woonwagenbewoning. De vijfde en laatste variant, het 'neutraal beleid', houdt in dat geen specifiek beleid wordt ontwikkeld, maar dat *ad hoc* gereageerd kan worden op verzoeken om een standplaats. Deze laatste beleidsoptie zou voornamelijk interessant zijn voor gemeenten waar nauwelijks of geen woonwagens zijn. Vanuit het mensenrechtelijk perspectief zijn deze opties daarom ook minder problematisch, zolang deze worden toegepast op een non-discriminerende wijze.

Ten aanzien van de eerste drie beleidsvormen uit de Handreiking Woonwagenlocaties kan worden geconcludeerd dat deze de kern van de levenswijze van Roma, Sinti en woonwagenbewoners aantasten, doordat ze het moeilijk dan wel onmogelijk maken voor woonwagenbewoners om uitdrukking te geven aan hun woonwagencultuur. **Uit het feit dat de Rijksoverheid deze drie beleidsopties aandraagt, kan worden geconcludeerd dat het daarmee niet alleen verantwoordelijk is voor het gedogen van deze (vermoedelijk) discriminerende beleidsvormen, maar ook voor het actief aanmoedigen van het voeren daarvan.** In het voorstellen van discriminerend beleid lijkt het Rijk een direct dan wel indirect onderscheid te maken tussen woonwagenbewoners en personen in reguliere huisvesting zonder daarvoor wettelijke of redelijke en objectieve gronden aan te dragen. Daarmee kan de Handreiking Woonwagenlocaties in strijd komen met artikel 7 AWGB.

Het beleid in de gemeente Gouda en de participatie van woonwagenbewoners

Ten aanzien van het beleid van de gemeente Gouda verwijzen we naar de hiervoor genoemde uiteenzetting van de beleidsopties uit de Handreiking en onderschrijven wij graag de door uw College in eerdere oordelen uiteengezette lijn ten aanzien van gemeentelijk woonwagenbeleid.

Wat betreft de participatie van woonwagenebewoners in de beleidsvorming van de gemeente Gouda kan nog gewezen worden naar het verband dat de ECRI en de CERD leggen tussen het tegengaan van discriminatie en marginalisatie van Roma, Sinti en woonwagenebewoners en de participatiemogelijkheden die zij hebben bij de totstandkoming van beleid, wetgeving en strategieën die hen aangaan.⁵⁸ Volgens het ECRI-rapport gebeurt dat in Nederland vaak nog onvoldoende.⁵⁹ Overigens verdient nog opgemerkt te worden dat, zoals de Nationale ombudsman in zijn onderzoek naar de gemeente Tiel heeft geconcludeerd, het niet van woonwagenebewoners mag worden verwacht dat zij (willen) participeren bij de totstandkoming van beleid dat discriminerend is.⁶⁰

Conclusie

Het NJCM en het PILP menen dat het in het kader van de bescherming van de mensenrechten belangrijk is om een oordeel van uw College te krijgen over het (vermoedelijk) discriminerende karakter van het handelen en nalaten van de Rijksoverheid ten aanzien van de woonwagenebewoning. Dit handelen en nalaten ziet enerzijds op het (verboden) onderscheid dat de Rijksoverheid maakt door niet te voorzien in voldoende woonwagenestandplaatsen en het actief bevorderen van het tekort aan woonwagenestandplaatsen door de beleidsopties die het aan gemeenten meegeeft in de Handreiking Woonwagene locaties. Anderzijds gedooft en moedigt de Rijksoverheid middels de Handreiking Woonwagene locaties gemeenten aan om (vermeende) discriminerende beleidsopties te voeren waarbij de levenswijze van woonwagenebewoners wordt aangetast.

Deze problematiek is overigens ook gesignaleerd door de Nationale ombudsman die op basis van klachten van en gesprekken met woonwagenebewoners in augustus 2016 een onderzoek is gestart naar de handelswijze van de Nederlandse overheid, zowel centraal als decentraal, in het waarborgen van de mensenrechten van woonwagenebewoners in Nederland.⁶¹

Het PILP en NJCM verzoeken u de mensenrechten die hier van belang zijn, zoals aangehaald in deze brief, een belangrijke rol te laten spelen bij uw afwegingen en deze in uw oordeel terug te laten komen.

We zullen op de zitting aanwezig zijn om, indien u daar behoefte aan heeft, meer toelichting te kunnen geven.

Hoogachtend,

Mr. dr. Marloes van Noorloos

Namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten



Mr. Jelle Klaas & mr. Leonie Huijbers MA

Namens het Public Interest Litigation Project



¹ Delen van deze opiniebrief zijn, met goedkeuring van de auteur, overgenomen van en gebaseerd op het artikel L.M. Huijbers, 'Het Nederlandse Woonwagengebeleid vanuit Mensenrechtelijk Perspectief', 40 *NTM/NJCM-Bulletin* 2015 (4), pp. 387-417.

² EHRM 17 oktober 2013, appl. no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), para. 142 en zie eerder EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73.

³ EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), para. 142 met een verwijzing naar EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73.

⁴ EHRM 17 oktober 2013, appl. no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 (α) and (β).

⁵ Woonwagengebewoners die zich als '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', zie College voor de Rechten van de Mens 10 maart 2016, Oordeel 2016-22 (gemeente Kampen), par. 4.3 en 28 mei 2015, Oordeel 2015-61 (gemeente Vlaardingen), overweging 3.5. Eveneens heeft het begrip 'sociale bescherming' betrekking op 'de toegang tot, en het aanbod van, goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting', in het bijzonder woonwagengebewoning, zie onder meer College voor de Rechten van de Mens 5 juli 2016, Oordeel 2016-67 (gemeente Eindhoven), par. 4.3.

⁶ Artikel 3 van de Richtlijn 2000/43/EG, houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, 29 juni 2000, PB L 180 blz. 22.

⁷ HvJ EU 16 juli 2015, zaak C-83/14 (CHEZ), ECLI:EU:C:2015:480, *EHRC* 2015, 211 (m.nt. Henrard), *JV* 2015, 308 (m.nt. Rodrigues).

⁸ *Idem*, par. 89-90.

⁹ *Idem*, par. 99-103

¹⁰ *Idem*, par. 56 en 59.

¹¹ *Idem*, par. 78.

¹² *Idem*, par. 81-84.

¹³ *Idem*, par. 115-117.

¹⁴ Aangetoond moet worden 'dat en in welke mate de illegale gedragingen daadwerkelijk voorkomen, en voorts (...) waarom precies in de huidige situatie bij de elektriciteitsmeter in de betreffende wijk een aanzienlijk risico bestaat dat dergelijke gevallen (...) voortduren'. *Supra* noot Fout: Bron van verwijzing niet gevonden, par. 116-117.

¹⁵ HvJ EU 10 maart 2005, zaak C-196/02 (Nikoloudi), ECLI:EU:C:2005, par. 53.

¹⁶ HvJ EU 16 juli 2015, zaak C-83/14 (CHEZ), ECLI:EU:C:2015:480, par. 120-126.

¹⁷ EHRM 17 oktober 2013, appl. no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), para. 148 onder (ζ) met een verwijzing naar eerdere uitspraken EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (Chapman/VK), par. 96 en EHRM 29 september 1996, appl. no. 20348/92 (Buckley/VK), par. 76, 80 en 84.

¹⁸ EHRM 9 oktober 1979, appl. no. 6289/73 (Airey/Ierland), par. 24.

¹⁹ VN-Mensenrechtencomité (8 april 1994), *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, par. 7.

²⁰ *Idem*, par. 6.1 en 6.2.

²¹ Onder de jurisprudentie van het EHRM is het duidelijk dat activiteiten van gemeenten onder de verantwoordelijkheid van de Staat (en dus de Nederlandse Rijksoverheid) vallen ook wanneer er sprake is van bevoegdheden die gedelegeerd zijn en gemeenten een grote mate van autonomie hebben ten aanzien van de centrale overheid. Zie onder meer EHRM 16 juni 2015, appl. nos. 38629/07 en 23718/08 (Rafailović en Stevanović/Servië), par. 63-65.

- ²² Rapport van de ECRI (goedgekeurd op 20 juni 2013), *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI(2013)39, (ECRI-rapport 2013)2013, par. 164.
- ²³ Zie daarvoor College voor de Rechten van de Mens 8 maart 2016, Oordeel 2016-19 (gemeente Waddinxveen), par. 5.3 en 7 juli 2016, Oordeel 2016-71 (gemeente Son en Breugel), par. 4.5-4.6.
- ²⁴ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Eindhoven*, par. 4.8-49.
- ²⁵ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Waddinxveen*, par. 5.3 en 6.1.
- ²⁶ Zie A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights* (diss. Leiden), Leiden: CPI Koninklijke Wöhrmann 2015, p. 325-328, p. 344 en T. Barkhuysen, M. van Emmerik & J.H. Gerards, 'Rechten van Bijzondere Groepen en Collectieve Rechten' in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten: De Nationale, Europese en Internationale Dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 413-436, p. 432. Henrard is in haar annotaties kritisch over de terughoudendheid van het EHRM betreffende het discriminatieverbod, zie *EHRC* 2014, 31, par. 10 en *EHRC* 2012, 149, par. 9-11.
- ²⁷ Zie daarover onder meer paragraaf 3.1.3 en ook EHRM 24 april 2012, app. no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 73-75.
- ²⁸ Zie onder meer Art. 1 Dutch Knowledge Centre on Discrimination, Netherlands FRANET National Focal Point 2012, *Social Thematic Study – The Situation of Roma* (FRANET-studie 2012).
- ²⁹ M. van Bochove & J. Burgers, 'Disciplining the Drifter – The Domestication of Travellers in the Netherlands', *British Journal of Criminology* 2010, afl. 50, p. 206-221, p. 210-214, maar ook ECRI-rapport 2013, par. 163-165.
- ³⁰ ECRI-rapport 2013, par. 164-165; zie eveneens BMC, *Rapport Inspectie Leefomgeving en Transport 2012, Woonwagengebouwen in Nederland 2011*, (BMC-rapport 2012).
- ³¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 873 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake sociale grondrechten), nr. 3, p. 14.
- ³² Wetenschappelijk commentaar F.M.C. Vlemminx, De Grondwet: Artikel 22 – Volksgezondheid en Woongelegenheden (december 2013), beschikbaar op:
<http://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=22>.
- ³³ R. Schriemer, The Netherlands RAXEN National Focal Point 2009, *Thematic Study Housing Conditions of Roma and Travellers - The Netherlands* (RAXEN-rapport 2009), p. 14-15 en BMC-rapport 2012, p. 4. Zie ook ECRI-rapport 2013, par. 159 en P.R. Rodrigues & M. Matelski, *Monitor Racisme en Extreem Rechts – Roma en Sinti*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2004, p. 8. De schatting in deze studie is dat slechts zo'n 6.000 personen van de 30.000 woonwagengebouwen tot de groepering van Roma of Sinti behoren.
- ³⁴ FRANET-studie 2012, p. 3. Dit is vanaf het moment van de afschaffing van de Woonwagengebouwenwet in 1999.
- ³⁵ BMC-rapport 2012, p. 4.
- ³⁶ Nederland heeft zich als een van de 13 landen juridisch gebonden aan artikel 31(1) van het Herzene ESH, zie Council of Europe, 'Acceptance of Provisions of the Revised European Social Charter (1996)', 17 maart 2015,
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRevMarch2015_en.pdf.
- ³⁷ ECSR 21 maart 2012, compl. no. 62/2010 (International Federation of Human Rights (FIDH)/België), par. 121. Voor een deel leiden artikel 16 en 31 tot overlappende verplichtingen en de ECSR ziet de noties van uitzetting en adequate huisvesting onder beide artikelen als identiek, zie ECSR 18 oktober 2006, app. no. 31/2005 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Bulgarije), par. 17. Daarmee heeft het de bescherming van het recht op huisvesting verbreed, doordat artikel 16 voor 27 landen bindend is, zie . Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Possibilities*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 169-197, p. 53 en 62.
- ³⁸ Y. Donders, 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten – het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Ars Aequi* 2014, afl. 4, p. 253-261.

³⁹ ECSR 21 maart 2012, compl. no. 62/2010 (International Federation of Human Rights (FIDH)/België), par. 121 en 141 en ten aanzien van de gebrekkige implementatie van Frankrijk om te voorzien in voldoende doorreisplaatsen voor woonwagenbewoners ECSR 24 januari 2012, compl. No. 64/2011 (European Roma and Travellers Forum (ERFT)/Frankrijk), par. 110.

⁴⁰ ECSR (januari 2012), *Conclusions 2011 – Articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 and 31 of the Revised Charter – The Netherlands* (ECSR-rapport 2012), p. 34.

⁴¹ In dat kader beveelt de ECRI aan 'de behoeften van Roma, Sinti en reizigers die in woonwagens wonen, te inventariseren', zie ECRI-rapport 2013, par. 165 en 169. Het verband tussen identiteit en huisvesting wordt ook gelegd in Hohmann 2013, p. 167-197 en voor woonwagenbewoners, p. 191-194.

⁴² College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.11 en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss*, par. 3.16.

⁴³ Concluderend commentaar van het CERD (27 augustus 2015), *Concluding Observations on the Nineteenth to Twenty-First Periodic Reports of the Netherlands*, UN Doc CERD/C/NLD/CO/19-21 (CERD-commentaar 2015), par. 19-20. Meer in het algemeen zie CERD (16 augustus 2000), *General Recommendation No. 27: Discrimination Against Rom*, UN Doc. A/55/18a, par. 32.

⁴⁴ CERD-commentaar 2015, par. 20 en CERD General Recommendation No. 27, par. 32.

⁴⁵ Zie onder meer de Kamerbrief over wachttijden sociale huurwoningen, S.A. Blok, 24 mei 2016 en RIGO eindrapport, *Wachten, zoeken en vinden: Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning?*, 9 mei 2016.

⁴⁶ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Waddinxveen*, par. 5.3.

⁴⁷ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Eindhoven*, par. 4.9.

⁴⁸ Handreiking Woonwagenlocaties 2006.

⁴⁹ Handreiking Woonwagenlocaties 2006, p. 6-7. Het gaat hier om een niet uitputtende opsomming en gemeenten kunnen dus ook voor andere beleidsvarianten kiezen.

⁵⁰ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*.

⁵¹ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Waddinxveen*, par. 5.3 en 6.1.

⁵² Om die reden zet de Nationale ombudsman ook het onderzoek naar het afbouwbeleid in de gemeente Tiel niet langer voort. Nationale ombudsman, Brief aan het College van Burgemeesters en Wethouders van Tiel betreffende einde onderzoek, 29 juli 2015, p. 3-4.

⁵³ Zie ook K. Grygierowska, 'When a Home is not a House: The Destruction of Romani Personal Property as a Human Rights Violation', *Emory International Law Review* 2014(28), p. 557-595, p. 566-567. Hoewel beleidsvoering in Europese landen in eerste opzicht nuttig lijken te zijn om discriminatie en andere nadelige situaties te voorkomen voor woonwagenbewoners, hebben deze vaak wel een discriminerend effect.

⁵⁴ Zie ook CESCR (13 december 1991), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, UN Doc. E/1992/23, par. 7 en 8(g). Volgens Hohmann zou culturele noodzakelijkheid dus ook niet als excuus mogen worden gebruikt door overheden voor het verstrekken van anderszins ontoereikende huisvesting, zie Hohmann 2013, p. 28-29.

⁵⁵ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen* en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss*, par. 3.15 en Gerechtshof Den Haag 30 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592, par. 4.5.

⁵⁶ College voor de Rechten van de Mens *gemeente Eindhoven*, par. 4.10.

⁵⁷ EHRM 17 oktober 2013, app. no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 163.

⁵⁸ ECRI-rapport 2013, par. 161 en 165 en CERD-commentaar 2015, par. 20.

⁵⁹ ECRI-rapport 2013, par. 161-165.

⁶⁰ Nationale ombudsman, Brief aan het College van Burgemeesters en Wethouders van Tiel betreffende einde onderzoek, 29 juli 2015, p. 3-4.

⁶¹ Nationale ombudsman, Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31 augustus 2016 te raadplegen op <<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/onderzoek-gemeentelijke-waarborgen-van-mensenrechten-woonwagenebewoners>> waar eveneens een meldpunt te vinden is voor woonwagenebewoners.