



MENSENRECHTELIJK KADER WOONWAGENBELEID

Een handreiking voor gemeenten

Leonie Huijbers,¹ update 2 juli 2015

Introductie

Het Public Interest Litigation Project (PILP) van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft vorig jaar het Nederlandse decentrale woonwagengebeleid opgepakt als zijn eerste zaak. Wij onderzoeken hierbij de legitimiteit van verschillende vormen van woonwagengebeleid, waaronder het 'uitsterfgebeleid' of zoals het Ministerie van VROM het noemt de 'nuloptie' of het 'afbouwgebeleid'.² Wij betwijfelen namelijk of dit beleid en andere vormen van woonwagengebeleid voldoen aan de (minimum)eisen van mensenrechten. Om meer duidelijkheid te scheppen over de mensenrechtelijke normen die spelen bij dit beleid, wordt hieronder het Europees en internationaal juridisch kader besproken en wordt een aantal aandachtspunten voor gemeenten op een rijtje gezet waaruit een advies aan gemeenten volgt.

Het mensenrechtelijk kader

Het College voor de Rechten van de Mens (het College), dat zetelt in Utrecht en zich inzet voor de bescherming van mensenrechten in Nederland, oordeelde onlangs dat het **uitsterfgebeleid van woonwagencampen discriminierend** is.³ Hoewel het oordeel van het College een advies is en dus niet bindend, hebben zijn oordelen veel gezag. Volgens het College wordt er bij een woonwagengebeleid waarbij vrijgekomen standplaatsen niet meer beschikbaar worden gesteld voor woonwagengebouwing en vervolgens worden verwijderd een verboden onderscheid gemaakt tussen woonwagengebouwers en andere mensen (artikel 7a, eerste lid, Algemene wet gelijke behandeling).⁴ Het College wijst erop dat 'de [woonwagen]woonvorm een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur'⁵ en dat een woonwagengebeleid 'de kern van de levenswijze van de [woonwagenge]bevolkingsgroep' niet hoort aan te tasten.⁶

Ook het toezichthoudend orgaan van het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Europees Comité inzake Sociale Rechten (ECSR), heeft (in een klacht tegen België) geoordeeld dat het gebrek aan woonwagengestandplaatsen het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16 ESH) en het non-discriminatie beginsel (artikel E ESH) schendt.⁷ De overheid – daarbij dus ook de gemeenten – zou in haar **ruimtelijke planning** voldoende rekening moeten houden met de behoeften van woonwagengebouwers om in woonwagencampen te wonen.⁸ In dat

¹ Leonie Huijbers is promovenda bij de vaksectie Internationaal en Europees Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen en tevens coördinator van het PILP dossier 'uitsterfgebeleid woonwagencampen', <http://pilpnicm.nl/dossiers/uitsterfgebeleid-woonwagencampen/>.

² VROM 6374, *Werken aan Woonwagenge locaties. Handreiking voor Gemeenten: Over Beleid en Handhaven* (oktober 2006), p. 6.

³ College voor de Rechten van de Mens 2015-61, para. 4 en 2014-165 en 167, para. 3.19.

⁴ College voor de Rechten van de Mens 2015-61, para. 3.10 en 2014-165 en 167, para. 3.13. Artikel 7a, eerste lid AWGB behelst 'Onverminderd artikel 7 is onderscheid op grond van ras verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen'.

⁵ College voor de Rechten van de Mens 2015-61, para. 3.12.

⁶ College voor de Rechten van de Mens 2015-61, para. 3.10.

⁷ ECSR 62/2010, *International Federation of Human Rights t. België* (21 maart 2012), para. 121.

⁸ ECSR 62/2010, para. 141.



licht zou er dus geïnventariseerd moeten worden wat deze behoeften zijn ten aanzien van woonwagendstandplaatsen, bijvoorbeeld door een inventarisatie van de vraag naar en interesse in de koop of huur van een standplaats.

Ook de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), een onafhankelijk orgaan van de Raad van Europa dat discriminatie in Europese landen monitort, geeft nadrukkelijk aan dat het noodzakelijk is voor de Nederlandse autoriteiten om voldoende woonwagens beschikbaar te stellen zodat woonwagendbewoners volgens hun cultuur en traditie kunnen leven.⁹ Daarmee wordt een **direct verband** gelegd tussen het beschikbaar stellen van voldoende woonwagendstandplaatsen en de woonwagendidentiteit en -cultuur; een cultuur die bescherming toekomt.¹⁰

Als laatste, maar niet de minste, heeft het hoogste mensenrechtelijk orgaan van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich gebogen over de toepassing van het woonwagendbeleid in verschillende Europese landen. Het Hof behandelt dit beleid onder artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven beschermt. Daaronder valt eveneens het recht op respect voor de woning – en de woonwagen indien deze is ‘versteend’.¹¹ Voorop staat, volgens het Hof, dat het **woonwagendleven een wezenlijk onderdeel** is van de cultuur en etnische identiteit van Roma en woonwagendbewoners.¹²

Dit betekent een tweetal zaken voor het bepalen van het woonwagendbeleid – zowel voor het algemene beleid als voor individuele beslissingen. Ten eerste heeft de Nederlandse overheid, waaronder ook de gemeenten, een **verplichting** om de woonwagencultuur te beschermen én te faciliteren.¹³ In het beleid moet er dus speciale aandacht zijn voor deze levensstijl, wat vraagt om een gedifferentieerde behandeling van de belangen van woonwagendbewoners (artikel 14 EVRM, het discriminatieverbod).¹⁴ Dat betekent niet dat er evenveel woonwagendstandplaatsen moeten zijn als het statische aantal woonwagendbewoners in een land, maar dat er feitelijk voldoende mogelijkheden moet zijn om in een woonwagen te wonen (‘effective enjoyment’).¹⁵

Ten tweede zal de overheid bij het **inperken** van dit recht, waarbij ze een bepaalde beoordelingsvrijheid heeft, de speciale belangen van de woonwagendbewoners mee moeten wegen.¹⁶

⁹ De ECRI beveelt de Nederlandse autoriteiten aan ‘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’, CRI(2013)39, para. 169, zie ook paras. 159-168.

¹⁰ Zie ook College voor de Rechten van de Mens 2015-61, para. 3.11 en 2014-167 en 167, para. 3.16.

¹¹ EHRM 29 september 1996, appl.no. 20348/92 (Buckly/VK), para. 54 en EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), para. 69. Het Hof spreekt van ‘home’ wat een breder concept is dan de term ‘woning’. Ten aanzien van ‘verstening’ van woonwagens geeft het Hof aan dat het nomadisch bestaan voortleeft in de geest van woonwagendbewoners, zie EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (Connors/VK), para. 93.

¹² EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), para. 73.

¹³ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (ç).

¹⁴ Het Aristotelische stramen dat ‘ongelijke gevallen ongelijk behandeld dienen te worden naar mate van hun ongelijkheid’ valt onder artikel 14 van het EVRM, zie EHRM 6 april 2000, appl.no. 34369/97 (Thlimmenos/Griekenland), para. 44.

¹⁵ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (β) en EHRM *Chapman* (2001), para. 98-99.

¹⁶ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (α)-(δ). Hierin geeft het Hof aan dat overheden ten aanzien van het huisvestingsbeleid in principe een grote beoordelingsvrijheid hebben, maar dat deze kleiner wordt naarmate



Het belang van een woonwagenebewoner zou volgens het Hof extra zwaar moeten meewegen in het geval van uitzetting uit de woonwagen. In dat geval is het van belang of er alternatieve huisvesting beschikbaar is die voldoet aan de specifieke behoeften van de betreffende woonwagenebewoner.¹⁷ In de lijn van het eerder genoemde oordeel van het College kan dit worden geïnterpreteerd als dat ‘de leefwijze van woonwagenebewoners zodanig specifiek is dat en gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een [woonwagen]standplaats’.¹⁸



Het gemeentelijk beleid

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat in het kader van de mensenrechten het woonwageneleven een plaats dient te krijgen in het beleid van gemeenten, waarbij rekening moet worden gehouden met de cultuur en identiteit van woonwagenebewoners, en daarmee erkenning in de samenleving.



Aangezien met de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 de eerste verantwoordelijkheid voor het woonwagenebeleid bij de gemeenten is neergelegd, volgt hier kort een bespreking van het *gemeentelijk* woonwagenebeleid.¹⁹ Dit laat onverlet dat deze bevindingen van toepassingen kunnen zijn op nationaal beleid, dat op advies van de ECRI zou moeten worden ontwikkeld ten aanzien van Roma, Sinti en woonwagenebewoners (ook voor wat betreft woonwagenestandplaatsen).²⁰



Ten eerste dienen gemeenten bij het bepalen van het woonwagenebeleid rekening te houden met de **specifieke belangen van woonwagenebewoners**.²¹ Het bewonen van een woonwagen kan dan ook niet worden weggezet als een simpele ‘woonwens’. Het moet worden gezien als een wezenlijk onderdeel van de woonwagencultuur en - identiteit wat vraagt om een gedifferentieerde behandeling (artikel 14 EVRM).²² Uit artikel 8 EVRM volgt dat bij het bepalen van het woonwagenebeleid een afweging moet worden gemaakt tussen de algemene belangen van de gemeente en de belangen van de woonwagenebewoners. De uitkomst van deze afweging dient redelijk te zijn. Bovendien mogen er geen maatregelen genomen worden die dit feitelijk in de weg staan, bijvoorbeeld door onredelijk hoge huren te vragen voor standplaatsen.²³

Ten tweede is het van belang om een mogelijk **tekort aan standplaatsen** te ondervangen.²⁴ Dit betekent niet dat het noodzakelijk is dat er evenveel woonwagenestandplaatsen zijn als er vraag naar

het beleid dichterbij de kern van artikel 8 EVRM komt. Dat is onder meer het geval bij aantasting van de identiteit van een individu of de woning (‘home’).

¹⁷ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (ε).

¹⁸ College voor de Rechten van de Mens 2014-165 en 167, para. 3.15, met verwijzing naar het advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken, zoals ook genoemd in Gerechtshof ‘s-Gravenhage, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592 (30 juni 2009), para. 4.5.

¹⁹ Zie VROM 6374 (2006), p. 3. Wat betreft de beleidsopties voor gemeenten die meegegeven zijn door het VROM in deze handreiking is PILP evenzo kritisch. De ‘nuloptie’ is al door het College discriminerend bevonden (College voor de Rechten van de Mens 2014-165 en 167, para. 3.19), maar ook het ‘afbouwbeleid’ kan volgens PILP gekwalificeerd worden als een uitsterf-beleid. De derde optie, het ‘woonvisiebeleid’, houdt volgens het PILP eveneens te weinig rekening met de specifieke belangen van woonwagenebewoners waardoor het in strijd lijkt te zijn met het internationale mensenrechtelijk kader.

²⁰ De ECRI in CRI(2013)39, para. 165 en eerder al in CRI(2008)3, para. 90.

²¹ Zie CRI(2013)39, para. 169.

²² Zoals eerder aangegeven dienen ongelijke gevallen ongelijk behandeld te worden.

²³ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (β)-(ζ).

²⁴ In verschillende documenten van internationale organisaties wordt het gebrek aan woonwagenestandplaatsen in Nederland aangekaart, zie o.a. FRANET National Focal Point (Art. 1, Dutch

is, maar in de ruimtelijke planning dient het woonwageneven voldoende gefaciliteerd te worden. Om inzicht te krijgen in de vraag naar woonwagenevenstandplaatsen zouden gemeenten een wachtlijst kunnen opstellen en de wachttijd inventariseren. In ieder geval is duidelijk uit de oordelen van het College dat een woonwagenevenbeleid wat gericht is op het laten verdwijnen of inkrimpen van het aantal woonwagenevenstandplaatsen discriminerend is. Ook een beleid waarin de mogelijkheid tot het laten groeien van het aantal standplaatsen wordt geblokkeerd (een vaststaand handhavings- of stabilisatiebeleid) lijkt het woonwageneven in de verdrukking te brengen en daarmee in strijd te zijn met artikel 8 EVRM en de artikelen 16 en E ESH. Ook bij de bespreking van alternatieven dient er rekenschap te worden gegeven aan de specifieke belangen van woonwagenevenbewoners.

Ten derde dient ten aanzien van **individuele gevallen** de belangen van de betreffende woonwagenevenbewoner in acht te worden genomen. Zeker bij uitzetting dienen er zwaarwegende redenen te zijn; daarbij is antisociaal gedrag niet voldoende om uitzetting te rechtvaardigen.²⁵ Daarbij zouden de procedurele standaarden moeten worden toegepast, wat onder meer volgens het EHRM inhoudt dat de beslissing tot uitzetting bij een rechtmatige bewoning altijd voorgelegd dient te worden aan een onafhankelijke rechtbank.²⁶ Eveneens betekent een gelijke behandeling in dat een uitzetting van een woonwagenevenbewoner niet zou mogen leiden tot een opheffing van de standplaatsen, wat in feite neer zou komen op een afbouwbeleid.²⁷

Conclusie

Uit dit juridisch onderzoek volgt de conclusie dat bij het bepalen en toepassen van het gemeentelijk woonwagenevenbeleid rekening moet worden gehouden met de voorwaarden en verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM, artikelen 16 en E ESH en artikel 7a AWGB. Het is daarbij cruciaal dat de specifieke belangen van woonwagenevenbewoners vanwege hun cultuur en identiteit worden erkend en meegewogen bij het bepalen van het gemeentelijk beleid en bij individuele beslissingen.

knowledge centre on discrimination), *The Situation of Roma* (2012), pp. 23-24 en RAXEN National Focal Point (auteur: Rita Schriemer), *Housing Conditions of Roma and Travellers* (2009), pp. 4 en 17.

²⁵ EHRM *Connors* (2004), para. 89, 'The mere fact that anti-social behavior occurs on local authority gypsy sites cannot, in itself, justify a summary power of eviction, since such problems also occur on local authority housing estates and other mobile home sites and in those cases the authorities make use of a different range of powers and may only proceed to evict subject to independent court review of the justification of the measure'.

²⁶ EHRM *Winterstein* (2013), para. 76 onder (δ).

²⁷ Een voorbeeld daarvan is te vinden in de gemeente Utrecht op de locatie Augsto Sandinostraat (Noordoost).