

**Uitsterfbeleid woonwagenkampen in Nederland legitiem?**

R.I. Dijkstra

Public Interest Litigation Project

Begeleider: Dr. J. Emaus

10 februari 2015

## **Inhoudsopgave**

### Hoofdstuk 1: Inleiding

- 1.1 Probleemstelling
- 1.2 Definities
- 1.3 Nederlands beleid
- 1.4 Potentiele rechten in het geding
- 1.5 Methodologie

### Hoofdstuk 2: College voor de Rechten van de Mens

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Het College voor de Rechten van de Mens
- 2.3 Analyse

### Hoofdstuk 3: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- 3.3 Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens
- 3.4 Toetsingskader EHRM-rechtspraak
- 3.5 Analyse

### Hoofdstuk 4: Andere organen van de Raad van Europa

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
- 4.3 Europees Comité van Sociale Rechten
- 4.4 Analyse

### Hoofdstuk 5: Europese Unie

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Europese visie en FRA-rapport
- 5.3 Hof van Justitie
- 5.4 Analyse

### Hoofdstuk 6: Internationaal kader

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Mensenrechten Comité van de Verenigde Naties
- 6.3 Analyse

### Hoofdstuk 7: Ethiek

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Normatieve ethiek
- 7.3 Toepassing op het uitsterfbeleid

### Hoofdstuk 8: Conclusie

### Literatuurlijst

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Probleemschets

In Oss wordt er een zogenaamd 'uitsterfbeleid' aangaande woonwagenvakanties gevoerd.<sup>1</sup> Dit beleid houdt, kort gezegd, in dat woonwagenvakanties die vrijkomen niet opnieuw worden verhuurd. Dit staat gelijk aan het 'nuloptie' -beleid, benoemd en beschreven door het voormalig ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.<sup>2</sup> Dit type beleid leidt ertoe dat er steeds minder woonwagens en vakanties voor bewoning beschikbaar zijn, terwijl er onverminderd vraag naar is en er reeds een tekort aan vakanties is.<sup>3</sup> In Oss heeft het huidige beleid geresulteerd in de uitzetting van een man uit de woonwagen- en vakanties van zijn overleden moeder. Hij woonde als mantelzorger in bij zijn moeder, maar stond niet ingeschreven op het adres. Na het overlijden van zijn moeder, sommeerde de Gemeente Oss hem de vakanties binnen enkele maanden te verlaten op basis van het uitsterfbeleid. De man wil echter in de woonwagenvakantie blijven wonen op basis van zijn status als 'woonwagenvakantiegast'. Hij is in een woonwagenvakantie opgegroeid en beschouwt het als zijn thuis. Hij kan niet meer terugkeren naar zijn huurhuis waar zijn ex-vrouw en kinderen wonen. Het huidige beleid heeft dus geleid tot een discrepantie tussen de overwegingen en belangen van de overheid en die van deze woonwagenvakantiegast omtrent bewoning van een woonwagenvakantie.

Oss is niet de enige gemeente die gebruikmaakt van het uitsterfbeleid. De Gemeentes Delfzijl<sup>4</sup> en Tiel<sup>5</sup> maken ook gebruik van het nuloptie-beleid waarbij de woonwagenvakantie steeds meer afneemt. Gezien de intentie van de man uit Oss om het besluit tot uitzetting van de gemeente aan te vechten, is het relevant de legitimiteit van het uitsterfbeleid vast te stellen. Dit vergt een analyse van het betreffende mensenrechtenkader om te zien of het uitsterfbeleid in Europees en internationaal perspectief legitiem handelen betreft. Daarnaast is een ethische analyse van het uitsterfbeleid geboden om te bepalen of dit beleid moreel juist is. Deze tweede analyse betreft de normen en waarden waar mensen naar (willen) leven en waarmee vastgesteld kan worden of de Nederlandse overheid het uitsterfbeleid moreel gezien kan verantwoorden. Zoals bijvoorbeeld gelijke behandeling, saamhorigheid en verdraagzaamheid van diversiteit. Zeker omdat het uitsterfbeleid consequenties heeft voor een minderheidsgroepering en er een balans wordt gezocht tussen de belangen van de overheid en die van woonwagenvakantiegasten, is het van belang dat zulk beleid een degelijke, morele onderbouwing heeft. Deze belangenafweging belichaamt een ethisch dilemma doordat meerdere normen en waarden meespelen die afgewogen moeten worden.

Academisch is de juridische analyse relevant, omdat het de huidige beleidsvorming inzake woonwagenvakanties analyseert. De uitkomsten zouden beleidsmakers in overweging kunnen nemen bij de formatie van nieuw beleid. De sociale relevantie van dit onderzoek ligt in zowel de juridische als ethische analyse, omdat beide mogelijk gebruikt kunnen worden door gemeentes en/of woonwagenvakantiegasten in de formatie van beleid, besluiten en/of procedures.

### 1.2 Definities

Binnen dit onderzoek zal aangesloten worden bij de terminologie die de Raad van Europa gebruikt in het kader van woonwagenvakantiegasten en Roma. Veel van de terminologie is

---

<sup>1</sup> Gemeente Oss, 'Vitale Stad en Leefbare Dorpen'.

<sup>2</sup> VROM, Werken aan Woonwagenvakanties, p. 6.

<sup>3</sup> FRANET, Art. 1, Nederlands Kenniscentrum op Discriminatie, p. 2.

<sup>4</sup> <http://www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=95970> (bezoekt 17 november 2014).

<sup>5</sup> <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/> (bezoekt 17 november 2014).

namelijk controversieel en roept (negatieve) emoties op bij de betreffende groeperingen.<sup>6</sup> De Raad van Europa heeft een zogenaamde *Glossary* laten opstellen, waarin de gebruikte terminologie ten aanzien van Roma en woonwagenbewoners wordt besproken en toegelicht.<sup>7</sup> Aangezien het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is opgericht door voorgenoemde Raad, geldt deze terminologie ook voor dit Hof.

Het woord 'Roma' kan "man of the Roma ethnic group" betekenen<sup>8</sup>, maar de Roma als algemene term omvat drie groepen die uit India over de wereld zijn getrokken; de Roma, Sinti en Kale.<sup>9</sup> Deze drie groeperingen komen voornamelijk in verschillende delen van Europa voor, zoals Duitsland en Frankrijk<sup>10</sup>, en spreken verschillende talen of dialecten van het Romani, de Roma-taal.<sup>11</sup> Deze groeperingen worden ingevolge literatuur gekenmerkt door nomadisme, zelfstandig ondernemers, belang van familierelaties en specifieke gebruiken aangaande bijvoorbeeld hygiëne.<sup>12</sup>

Daarnaast spreekt de Raad ook van *travellers*, in het Frans *Gens du voyage*.<sup>13</sup> Ook in de rechtspraak van het EHRM wordt gerefereerd aan *travellers*, alhoewel eerst werd gesproken van *gypsies*.<sup>14</sup> De term *travellers* duidt op groeperingen die niet tot de Roma behoren maar wel rondreizen en een nomadenbestaan hebben.<sup>15</sup> Desondanks is het niet noodzakelijk om daadwerkelijk rond te reizen om tot de *travellers* te behoren, de meerderheid van de groepering in sommige landen een vaste verblijfplaats heeft.<sup>16</sup> Daardoor kan *travellers* vertaald worden naar zowel reizigers als woonwagenbewoners (niet reizend, maar wel levend in een woonwagen). Dit onderzoek zal spreken over de Roma, Sinti, Kale en *travellers*, ofwel reizigers/woonwagenbewoners.<sup>17</sup> Er zal verkort worden gerefereerd aan Roma en woonwagenbewoners.

### 1.3 Nederlands beleid

Roma, Sinti en woonwagenbewoners hebben door de tijd heen te maken gehad met veel discriminatie en achterstelling. De Roma als groepering behoren tot een van de grootste minderheden in Europa.<sup>18</sup> Tot 1999 was de Woonwagenwet van kracht, maar die werd na 1999 ingetrokken om deze regelgeving te integreren in reguliere wetgeving.<sup>19</sup> Hierdoor werd het beleid over woonwagens opgenomen in meer algemeen beleid betreffende huisvesting in Nederland. Specifiek woonwagenbeleid werd gedecentraliseerd en vormgegeven door afzonderlijke gemeentes.<sup>20</sup>

Een leidraad die het voormalig Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>21</sup> (VROM) in 2006 heeft uitgegeven, wordt gebruikt door gemeentes bij het

---

<sup>6</sup> Sandland 2008, p. 477.

<sup>7</sup> Glossary on Roma and Travellers.

<sup>8</sup> *Id.* p. 3.

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> Glossary on Roma and Travellers, pp. 4-5.

<sup>11</sup> *Id.* pp. 3-5.

<sup>12</sup> Niner 2004, p. 143.

<sup>13</sup> Glossary on Roma and Travellers, p. 5.

<sup>14</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein)

<sup>15</sup> Glossary on Roma and Travellers, pp. 5-6; Deze terminologie komt niet volledig overeen qua betekenis, maar ligt zeer dicht bij elkaar.

<sup>16</sup> *Id.* p. 7.

<sup>17</sup> Dit onderzoek heeft zich niet verdiept in de specifieke aantallen per groepering in Nederland, vandaar dat de groep als geheel besproken wordt.

<sup>18</sup> Farget 2012, p. 291.

<sup>19</sup> FRANET, Art. 1, Nederlands Kenniscentrum op Discriminatie, p. 1; *Kamerstukken II 1996/97*, 25333, 3, p. 1 (MvT).

<sup>20</sup> VROM, *Werken aan Woonwagenlocaties*, p. 3.

<sup>21</sup> Tegenwoordig het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

bepalen van hun visie op en handhaving van woonwagenlocaties.<sup>22</sup> Het VROM-rapport benoemde vijf mogelijke visies van gemeentes op het beleid omtrent woonwagenlocaties.<sup>23</sup> De eerste is de 'nuloptie', het zogenaamde 'uitsterfbeleid'. Hierbij worden ofwel passief vrijgekomen standplaatsen weggehaald of wordt aan woonwagenbewoners actief alternatieve geboden.<sup>24</sup> Een tweede visie is het 'afbouwbeleid' waarbij groeperingen van woonwagens worden opgedeeld en verkleind, zodat de hoeveelheid gradueel minder wordt.<sup>25</sup> Een derde mogelijkheid is het 'woonvisiebeleid'. Dit beleid behandelt woonwagenkampen niet afzonderlijk maar in meer algemene beleidsstukken van huisvesting.<sup>26</sup> Hierdoor kunnen zich binnen de gemeente verschillende woonvormen ontwikkelen, waarbij de bewoners van huizen en woonwagens gelijk zijn.<sup>27</sup> Een variant op dit beleid is een 'vraaggericht specifieke' benadering, waarbij de gemeente zich laat informeren over woonwensen in haar gemeente.<sup>28</sup> Tot slot kan een gemeente een 'neutraal beleid' voeren waarbij er geen expliciet beleid aangaande woonwagenlocaties wordt gehanteerd.<sup>29</sup>

Deze beleidsvormen gaan gepaard met een aantal voorwaarden waaraan goed beleid moet voldoen volgens het VROM. Aspecten zijn effectiviteit, efficiëntie, redelijkheid en zorgvuldigheid.<sup>30</sup> Daarnaast moet het beleid 'vastgesteld, vastgelegd en gecommuniceerd' worden.<sup>31</sup> Een andere voorwaarde is dat woonwagenbeleid goed moet aansluiten op het algemene, gemeentelijk beleid en niemand zonder reden bevoordeeld of benadeeld kan worden.<sup>32</sup> Over de invulling van deze criteria wordt verder niet gesproken.

#### **1.4 Potentiële rechten in het geding**

Een uitsterfbeleid kan op meerdere manieren een inbreuk betekenen op de belangen van mensen. Het beleid kan bijvoorbeeld een inbreuk op de woning en het privé- en familielevens van een individu tot gevolg hebben, omdat individuen niet langer op een woonwagenstandplaats kunnen wonen. Ook kan uitsterfbeleid ongerechtvaardigd onderscheid maken op grond van de status van 'woonwagenbewoner' doordat het uitsterfbeleid van toepassing is op woonwagenstandplaatsen, maar niet op woonhuizen.

De hiervoor genoemde belangen zijn verwoord in specifieke mensenrechten en neergelegd in Nederlandse, Europese en internationale regelgeving. Deze regelgeving is al dan niet bindend. De volgende sub-paragrafen behandelen de beide stromingen van rechten.

#### ***Recht op respect voor woning en de eerbieding van het privé- en familielevens***

Dit recht is ten eerste vastgelegd op Nederlands niveau in artikel 10 van de Grondwet, welke het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarborgt. Op Europees niveau zijn er twee instituten die invloedrijke regelgeving hebben ontwikkeld met betrekking tot dit recht: de Raad van Europa en de Europese Unie. Onder de Raad van Europa valt zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Europese Comité van Sociale Rechten. Het Hof doet bindende uitspraken op basis van het Europees Verdrag

---

<sup>22</sup> VROM, Werken aan Woonwagenlocaties.

<sup>23</sup> *Id.* p. 6-7.

<sup>24</sup> *Id.* p. 6.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> VROM, Werken aan Woonwagenlocaties, p. 6.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Id.* p. 7.

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Id.* p. 5.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*

voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>33</sup> Artikel 8 EVRM geeft het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.<sup>34</sup> Binnen de rechtspraak over woonwagenbewoners komt vooral hun woning, hun *home*, veelvuldig voor. In principe is dit recht door het Hof gedefinieerd als de plek waar het privé- en familielevens zich ontwikkelt.<sup>35</sup>

Het Europese Comité voor Sociale Rechten ziet toe op de naleving van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Artikelen 16, 30 en E verwoorden respectievelijk het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting en het beginsel van non-discriminatie.

Op Europees niveau is ten tweede de regelgeving en rechtspraak het Europees Hof van Justitie van toepassing. Artikel 7 van het Handvest van de Europese Unie erkent het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. De werking van dit artikel is wel beperkt tot de organen van de EU en lidstaten die EU recht volbrengen, zie artikel 51 van het Handvest. In puur interne, nationale situaties heeft het Handvest in beginsel geen plaats.

#### *Beginsel van non-discriminatie en recht op gelijke behandeling*

De Nederlandse Grondwet erkent in artikel 1 het recht op gelijkheid en het beginsel van non-discriminatie op verschillende gronden (waaronder ras). Daarnaast werkt de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) het recht op gelijke behandeling en verboden onderscheid (discriminatie) nader uit en streeft de gelijke behandeling van individuen en minderheidsgroeperingen na. Ook artikel 14 van het EVRM benoemt het verbod van discriminatie.

Op internationaal niveau waarborgen meerdere verdragen van de Verenigde Naties gelijkheid en non-discriminatie. Ten eerste het Internationaal Verdrag inzake Uitbanning van Rassendiscriminatie (IVUR), welke erop is gericht alle vormen van discriminatie uit te bannen. Ten tweede het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), welke in artikel 27 de rechten van minderheden benoemt. Als Roma en woonwagenbewoners als minderheidsgroepering worden erkend, kunnen zij in principe aanspraak maken op deze rechten.

### **1.5 Methodologie**

In het onderzoek staat een evaluerende onderzoeksvraag centraal, daar het de positieve en negatieve aspecten van het uitsterfbeleid zal belichten aan de hand van diens juridische en ethische legitimiteit.<sup>36</sup> Derhalve is het onderzoek interdisciplinair, in dat het twee disciplines met elkaar verbindt: ethiek en recht.<sup>37</sup> De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*In hoeverre is het uitsterfbeleid van Nederlandse gemeentes aangaande woonwagenkampen legitiem in de Europese en internationale context en is het ethisch te verantwoorden?*

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag zal op de legitimiteit van het uitsterfbeleid worden gereflecteerd aan de hand van Nederlandse, Europese en internationale regelgeving en instrumenten. De verschillende organen hebben een toetsingskader ontwikkeld, waaraan het concept 'uitsterfbeleid' zal worden getoetst. Per hoofdstuk zal het uitsterfbeleid worden geanalyseerd aan de hand van de theorie besproken in dat hoofdstuk. In het voorlaatste

---

<sup>33</sup> Artikel 46 lid 1 EVRM.

<sup>34</sup> Harris e.a. 2014, p. 522.

<sup>35</sup> *Id.* p. 528.

<sup>36</sup> Curry-Sumner e.a. 2010, p. 18.

<sup>37</sup> Vick 2004, p. 164.

hoofdstuk zal worden behandeld of het uitsterfbeleid te verantwoorden is naar theorieën uit de normatieve ethiek.

De voornoemde organen voor de juridische analyse zijn geselecteerd op basis van de aansluiting daarbij van Nederland, waarbij de voorwaarde is gehanteerd dat elk orgaan zich richt op Roma en *travellers*. Elk van de organen bespreekt in zekere mate de rechten van deze specifieke groepering en hoe met de groep dient te worden omgegaan. Het onderzoek beperkt zich niet tot bindende uitspraken van rechterlijke instanties, maar bespreekt ook de niet-bindende maar richtinggevende oordelen van bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens.<sup>38</sup> Het onderzoek wordt gekenmerkt door *black-letter research* in het juridische gedeelte, namelijk de traditionele juridische analyse van regelgeving en rechtspraak.<sup>39</sup> Nederlandse wetgeving en rechtspraak zijn uitdrukkelijk niet betrokken, omdat het doel van het onderzoek de legitimiteit van uitsterfbeleid in het licht van Europese en internationale regelgeving is. Het College voor de Rechten van de Mens wordt betrokken, aangezien het zich focust op gelijke behandeling en non-discriminatie en internationale bronnen aanhaalt. Literatuur met betrekking tot de juridische achtergrond aangaande huisvesting van Roma en woonwagenbewoners is relatief beperkt, waardoor ook gebruik is gemaakt van andersoortige rapporten.

Het hoofdstuk over de ethiek betreft handboeken uit de ethiek en bekende theorieën uit de normatieve ethiek. Er wordt uitsluitend gebruik gemaakt van literaire bronnen zoals boeken en artikelen. De normatieve ethiek is gekozen omdat het zich richt op wat een bepaalde handeling moreel juist maakt.<sup>40</sup> Dit is nodig om te analyseren of het uitsterfbeleid ethisch onderbouwd is. Het onderzoek zal zich niet richten op de toegepaste ethiek, omdat de achtergrond van onderzoeker in de ethiek hiervoor te beperkt is en een uitgebreide bespreking voorbij gaat aan het doel en formaat van dit paper.

In dit eerste, inleidende hoofdstuk zijn het Nederlandse beleid en de rechten die potentieel in het geding zijn behandeld. Het tweede hoofdstuk behandelt de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens als onafhankelijke instantie, welke zich uitspreekt over gelijkheid en non-discriminatie in Nederland. Het uitsterfbeleid zal worden getoetst aan het kader dat het College in haar oordelen schept. Het derde hoofdstuk zal het Europees Hof voor de Rechten van de Mens behandelen. Uit deze behandeling zal een toetsingskader worden gedestilleerd waaraan het uitsterfbeleid wordt getoetst. Het vierde hoofdstuk behandelt twee andere organen van de Raad, namelijk de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie en het Europees Comité voor Sociale Rechten. Hieraan wordt het uitsterfbeleid ook getoetst. Het vijfde hoofdstuk behandelt de Europese Unie en toetst het uitsterfbeleid aan de Europese visie. Het zesde hoofdstuk richt zich op het toepasselijk internationaal kader en toetst het uitsterfbeleid aan deze overwegingen. Het zevende hoofdstuk bespreekt meerdere ethische theorieën en analyseert het uitsterfbeleid op basis daarvan. Tot slot worden de bevindingen en aanbevelingen samengevoegd in een conclusie.

---

<sup>38</sup> <http://www.mensenrechten.nl/veelgestelde-vragen> (bezocht 17 november 2014).

<sup>39</sup> Vick 2004, p. 163.

<sup>40</sup> Copp 2006, pp. 4-5, 19; Singer 1991, p. xi.

## Hoofdstuk 2: College voor de Rechten van de Mens

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens (CRM of het College) en analyseert het uitsterfbeleid aan de hand van deze oordelen. Het CRM, voorheen de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), is een onafhankelijk orgaan welke tot doel heeft de mensenrechten te beschermen en op de kaart te zetten.<sup>41</sup> Het CRM is opgericht als nationaal orgaan in reactie op een VN-resolutie<sup>42</sup> en adviseert, onderzoekt en spoort aan tot implementatie en naleving van de mensenrechten.<sup>43</sup> De oordelen zijn echter niet bindend voor de Nederlandse overheid – dit valt niet binnen de bevoegdheden van het CRM.<sup>44</sup>

### 2.2 Het College voor de Rechten van de Mens

Het College toetst zaken onder andere aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Deze Wet verbiedt indirect en direct onderscheid maar laat wel ruimte voor objectieve rechtvaardiging van indirect onderscheid.<sup>45</sup> Indirect onderscheid is gebaseerd op een schijnbaar neutrale regeling/handeling die ondertussen onderscheid maakt,<sup>46</sup> zoals parttimers minder gunstige arbeidsvoorwaarden bieden waardoor vrouwen (die vaker parttime werken) indirect de negatieve gevolgen dragen. Direct onderscheid wordt rechtstreeks gemaakt op basis van een onderscheidende grond,<sup>47</sup> zoals ras, bijvoorbeeld als je niet aangenomen wordt voor een baan omdat je Marokkaans bent. Een objectieve rechtvaardigheid voor indirect onderscheid vereist een legitiem doel, i.e. voldoende zwaarwegend en tegemoetkomend aan een behoefte, en een passend en noodzakelijk middel.<sup>48</sup> Bovendien mag het doel niet discriminatoir zijn.<sup>49</sup>

Voor het College zijn een aantal zaken gekomen met betrekking tot woonwageneigenaren, waarbij het begrip 'ras' op deze groep van toepassing werd verklaard.<sup>50</sup> Het begrip 'ras' wordt ruim uitgelegd, gezien de definitie in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR)<sup>51</sup> en ziet ook op discriminatie op basis van huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming in.<sup>52</sup> Het College heeft consequent geoordeeld dat woonwageneigenaren een etnische groepering zijn die valt onder het IVUR.<sup>53</sup> Daarnaast heeft het College geoordeeld dat een groep woonwageneigenaren ook onder het begrip 'ras' vallen, daarbij de voorwaarden hanterend dat de groep zich al generatielang presenteert als woonwageneigenaren en meent dat zij een unieke en onderscheidende cultuur heeft.<sup>54</sup> Het College noemt dit het beginsel van zelfidentificatie.<sup>55</sup> Discussie over deze voorwaarden ziet het CRM als weerlegd door het *Committee on the Elimination of all forms of Racial Discrimination* (CERD).<sup>56</sup> De CERD beschouwt het als bepalend voor het bestaan van een groep dat een individu zichzelf ermee

---

<sup>41</sup> Artikel 1 lid 4 en artikel 3 Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM).

<sup>42</sup> Artikel 1 lid 2 WCRM; Het betrof de oprichting van nationale instituten ter bevordering en bescherming van de mensenrechten.

<sup>43</sup> Artikel 3 WCRM.

<sup>44</sup> Goldschmidt 2012, p. 187.

<sup>45</sup> CRM Oordeel 2006-5, par. 5.23.

<sup>46</sup> CRM Oordeel 2006-222, par. 3.19-3.20; Waalwijk 2005, p. 149.

<sup>47</sup> CRM Oordeel 2006-222, par. 3.19-3.20.

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.* par. 5.5.

<sup>51</sup> Artikel 1 lid 1 Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

<sup>52</sup> CRM Oordeel 2006-5, par. 5.4.

<sup>53</sup> CRM Oordeel 2007-157, par. 3.6.

<sup>54</sup> *Id.* par. 5.5.

<sup>55</sup> CRM Oordeel 2012-12, par. 3.3.

<sup>56</sup> CRM Oordeel 2006-5, par. 5.6-5.10.



identificeert.<sup>57</sup> Hierbij wordt gekeken naar de onderlinge verbondenheid van de woonwagenebewoners omtrent hun cultuur.<sup>58</sup>

In haar oordeel van 6 november 2006 bespreekt het College hoe intensief overheidsbeleid getoetst dient te worden aan de AWGB.<sup>59</sup> Het College ziet onderscheid op basis van 'ras' als specifiek kwetsbaar waardoor zeer beperkte beleidsvrijheid geboden is.<sup>60</sup> Met betrekking tot woonwagenekampbeleid stelt het College vast dat de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toestaat aan de gemeentelijke besturen, en er dus beperkt getoetst kan worden door het College.<sup>61</sup> Desalniettemin dient een eventuele toetsing het volledige beleid te bestrijken en kan direct onderscheid op basis van ras nooit objectief gerechtvaardigd zijn.<sup>62</sup> In haar meest recente oordeel 2013-111 inzake woonwagenebewoners, erkende het College al de voornoemde punten en nam een indirect, niet objectief gerechtvaardigd, verboden onderscheid aan bij het verlenen van hypothekeken.<sup>63</sup> Verweerster had nog geen hypothekeken aan woonwagenebewoners verstrekt en haar aangedragen redenen - incurantheid van het onderpand - was niet onderbouwd.<sup>64</sup>

### 2.3 Analyse

Uit de oordelen van het CRM kan worden geconcludeerd dat het College woonwagenebewoners beschouwt als een etnische minderheid en kwetsbare groep. Als gevolg hiervan zou dus alle wetgeving over minderheidsgroeperingen van toepassing moeten zijn op de woonwagenebewoners. Desalniettemin hebben de bestuurlijke organen ruime beleidsvrijheid in de vormgeving van woonwagenekampbeleid.<sup>65</sup>

Deze beleidsvrijheid in het achterhoofd houdend, lijkt het uitsterfbeleid indirect onderscheid te maken, doordat het alleen woonwagenebewoners treft. Soortgelijk beleid is niet op woonhuizen van toepassing. Woonwagenebewoners dragen dus indirect de gevolgen van uitsterfbeleid van woonwagenekampen, alhoewel zij niet direct op basis van hun status als etnische minderheid anders worden behandeld.

Het onderscheid zou objectief gerechtvaardigd kunnen zijn, mits gemeentebesturen een legitiem doel hebben voor het onderscheid. Er is sprake van legitimiteit als het doel voldoende zwaarwegend is of beantwoordt aan een werkelijke behoefte.<sup>66</sup> De regelgeving die uiting geeft aan het uitsterfbeleid zou dus een helder doel moeten dienen, uitgelegd in aanvullende documenten van gemeentebesturen. Louter de notie van een uitsterfbeleid is onvoldoende en kan niet zonder meer als 'passend' en 'noodzakelijk' worden gekwalificeerd. De ruime beleidsvrijheid zou dus, voor zover het tot indirect onderscheid leidt, ingevuld moeten worden met passende regelgeving en onderbouwd met duidelijke en voldoende zwaarwegende argumenten, die niet discriminatoir zijn.

---

<sup>57</sup> *Id.* par. 5.9.

<sup>58</sup> CRM Oordeel 2006-222, par. 3.6.

<sup>59</sup> *Id.* par. 3.11.

<sup>60</sup> *Id.* par. 3.12.

<sup>61</sup> *Id.* par. 3.16.

<sup>62</sup> *Id.* par. 3.13-3.14.

<sup>63</sup> CRM Oordeel 2013-111.

<sup>64</sup> *Id.* par. 3.21-3.22.

<sup>65</sup> CRM Oordeel 2006-222, par. 3.16.

<sup>66</sup> CRM-Oordeel 2006-5, par. 5.23.

## Hoofdstuk 3: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

### 3.1 Inleiding

Het EHRM doet bindende uitspraken ingevolge artikel 46 lid 1 EVRM voor zover de Verdragssluitende Partij een van de partijen bij een zaak is.<sup>67</sup> In principe formuleert het Hof geen specifieke opdracht voor de Verdragssluitende Partij die een bepaling heeft geschonden om die te herstellen, maar soms verstrekt het Hof toch enigszins richtlijnen aangezien er vraag is naar meer duidelijkheid.<sup>68</sup> In principe kiest het Hof meestal voor abstracte formuleringen die verder gaan dan specifieke situaties.<sup>69</sup> Het staat het Hof vrij om in haar uitspraken af te wijken van uitspraken in eerdere zaken.<sup>70</sup>

De volgende paragrafen behandelen het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. Vervolgens is een paragraaf gewijd aan het gedestilleerde toetsingskader dat volgt uit deze rechtspraak, waarna het uitsterfbeleid hieraan wordt getoetst. De focus in dit hoofdstuk zal liggen op de interpretatie van artikel 8 EVRM, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en een woning, en derhalve niet op artikel 14 EVRM, het verbod van discriminatie. Het tweede artikel wordt in de zaken van het EHRM waarbij het *gypsies* betreft steeds vrij snel afgedaan en niet behandeld.<sup>71</sup> In sommige zaken behandelt het Hof artikel 14 EVRM niet<sup>72</sup> of nauwelijks omdat het artikel 8 EVRM al extensief heeft behandeld<sup>73</sup>, en in andere zaken werd artikel 14 EVRM direct ontoepasselijk verklaard omdat artikel 8 EVRM ook niet geschonden was.<sup>74</sup>

### 3.2 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 8 van het EVRM waarborgt het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en een woning. Dit artikel valt onder de niet-absolute rechten met een algemene beperkingsclausule.<sup>75</sup> Het artikel bevat in het eerste lid een beschrijving van het gegeven recht, waarna het tweede lid algemene voorwaarden schetst voor een beperking.<sup>76</sup> Het Hof heeft zich in het verleden veelvuldig uitgesproken over de toepasbaarheid van artikel 8 EVRM, waarbij de reikwijdte steeds meer is toegenomen.<sup>77</sup> Het navolgende zal ingaan op de ontwikkeling hiervan binnen de rechtspraak over *gypsies*.

Om een schending van artikel 8 EVRM aan te nemen, moet er aan meerdere componenten zijn voldaan. Eerst moet worden bepaald of artikel 8 EVRM van toepassing is op een bepaalde situatie, de kwalificatiefase.<sup>78</sup> Hierbij wordt gekeken of er een daadwerkelijke inmenging in het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is, verwoord in lid 1, gedaan door een overheidsinstantie.<sup>79</sup> Is dit het geval, dan dient deze inmenging aan drie voorwaarden te voldoen om gerechtvaardigd te zijn, weergegeven in lid 2 van artikel 8 EVRM. Dit wordt ook wel de toetsingsfase genoemd.<sup>80</sup> De inmenging moet bij wet voorzien

---

<sup>67</sup> Gerards 2011, p. 30.

<sup>68</sup> Harris e.a. 2014, pp. 162-163.

<sup>69</sup> Gerards 2006, p. 108.

<sup>70</sup> Gerards 2011, p. 24.

<sup>71</sup> Sandland 2008, p. 482.

<sup>72</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein).

<sup>73</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley), par. 88-89; EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors), par. 97; EHRM 24 april 2012, 25446/06 (Yordanova), par. 161.

<sup>74</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman), par. 129; EHRM 18 januari 2001, 24876/94 (Coster), par. 141-142.

<sup>75</sup> Gerards 2011, p. 107.

<sup>76</sup> *Id.* p. 107.

<sup>77</sup> Harris e.a. 2014, p. 530.

<sup>78</sup> Gerards 2006, p. 94.

<sup>79</sup> Zie ook artikel 8 lid 1 EVRM.

<sup>80</sup> Gerards 2006, p. 95.

zijn, een legitiem doel dienen en de inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.<sup>81</sup> Om 'bij wet voorzien' te zijn, moet de juridische bepaling toegankelijk en voorzienbaar zijn.<sup>82</sup> De redenen zijn legitiem mits ze van voldoende gewicht en relevantie zijn, waarbij meestal snel een legitieme reden wordt vastgesteld.<sup>83</sup> De noodzakelijkheid is bereikt als de inmenging het antwoord is op een dwingende maatschappelijke behoefte en proportioneel is.<sup>84</sup> De situatie van Roma en woonwagengebewoners is volgens het EHRM bijzonder complex, aangezien zij niet meer standaard rondreizen maar hun nomadisch karakter zich meer bevindt in de geest.<sup>85</sup> De volgende paragraaf behandelt hoe het EHRM het voornoemde toetsingskader toepast in concrete situaties en verder invulling geeft.

### 3.3 Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van Mens

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich in 1996<sup>86</sup> voor het eerst uitgesproken over de rechtmatigheid van inmenging van nationale overheden op het recht op privé-, familie- en gezinsleven van Roma en *travellers*.<sup>87</sup> Deze paragraaf behandelt de relevante rechtspraak van het Hof wat betreft deze rechtmatigheid. De uitspraken die worden besproken verschillen qua feitelijke situatie, maar artikel 8 EVRM wordt steeds van toepassing verklaard en het Hof ontwikkelt haar rechtspraak met inachtneming van deze jurisprudentie.<sup>88</sup>

#### *Buckley t. Verenigd Koninkrijk*

De eerste zaak betreffende Roma en woonwagengebewoners die voor het EHRM kwam, betrof een Britse *gypsy*<sup>89</sup> die haar hele leven in een woonwagen had gewoond.<sup>90</sup> Toen verzoekster toestemming vroeg voor drie reeds geplaatste caravans op grond die haar eigendom was, werd deze toestemming geweigerd.<sup>91</sup> De gemeente baseerde haar besluit op de mogelijkheid tot adequate, alternatieve huisvesting elders en een combinatie van bescherming van het platteland en gebrek aan ruimte in verband met verkeer.<sup>92</sup> Na de nationale middelen te hebben uitgeput, heeft verzoekster de zaak voorgelegd aan het EHRM op basis van een vermeende schending van artikel 8 EVRM.<sup>93</sup>

Het Hof stelde vast dat ook een woonwagen aangemerkt kan worden als *home* in de zin van artikel 8 EVRM.<sup>94</sup> Hierbij werd aangemerkt dat aanvrager vrijwel continu in de betreffende woonwagen had gewoond, het land door haar gekocht was en ze geen andere vaste verblijfplaats had.<sup>95</sup> De inmenging was bij wet voorzien en diende legitieme doelen.<sup>96</sup> In haar discussie van de noodzakelijkheid van de inmenging, erkende het Hof een zekere

---

<sup>81</sup> Gerards 2011, pp. 115, 132, 140-141.

<sup>82</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein), par. 72; EHRM 26 april 1979, 6538/74 (Sunday Times); Gerards 2011, p. 119.

<sup>83</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein), par. 75; Gerards 2011, p. 133.

<sup>84</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors), par. 81 ; Gerards 2011, pp. 141-142.

<sup>85</sup> *Id.* par. 93.

<sup>86</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley).

<sup>87</sup> Artikel 8 EVRM.

<sup>88</sup> Deze zaken zijn gekozen op basis van het persbericht uitgegeven door het EHRM waarin de zaken over Roma worden besproken. Daarnaast zijn de zaken, m.u.v. *Chapman*, relevantieniveau 1 en 2 zaken (voornamelijk relevantieniveau 1).

<sup>89</sup> Deze term wordt dezer dagen niet meer gebruikt, maar ten behoeve van een helder beeld van de rechtspraak en veranderingen daaromtrent, wordt hij hier wel toegepast. Omdat de rechtspraak oorspronkelijk in het Engels is, wordt *gypsy* niet vertaald.

<sup>90</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley), par. 7-8.

<sup>91</sup> *Id.* par. 11, 14.

<sup>92</sup> *Id.* par. 14.

<sup>93</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley), par. 44, 47.

<sup>94</sup> *Id.* par. 54.

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> *Id.* par. 61-62.

beleidsvrijheid van de overheid om deze noodzakelijkheid vast te stellen.<sup>97</sup> De toetsing van het Hof aangaande deze beleidsvrijheid kijkt daarbij naar de aard van het recht in kwestie, het individueel belang en de aard van de activiteiten.<sup>98</sup> Daarbij erkent het Hof dat het de rol van het bestuur is om het beleid te vormen.<sup>99</sup>

Als zeer belangrijk wordt aangemerkt dat het belang van het recht van het individu en dat van de gemeenschap tegen elkaar moeten worden afgewogen.<sup>100</sup> De inmenging door de Staat moet billijk zijn en de belangen van het individu moeten dus zorgvuldig worden gewogen.<sup>101</sup> In deze zaak werd geconcludeerd dat de balans tussen de belangen van de overheid en aanvrager proportioneel was en er dus een gerechtvaardigde schending was.<sup>102</sup> Het ruimtelijk planningsbeleid van de overheid en het uiteindelijke besluit waarbij de belangen van verzoekster werden meegenomen waren voldoende om het algemeen belang zwaarder te laten wegen dan het belang van verzoekster.<sup>103</sup> Desalniettemin waren er rechters die het niet eens waren met deze uitkomst, op basis van onder andere een verkeerde belangenafweging en het gebrek van aandacht voor sociale, culturele en etnische verschillen.<sup>104</sup>

### *Chapman t. Verenigd Koninkrijk*

Op 18 januari 2001 besliste het EHRM in een vijftal zaken waarin het *gypsies*<sup>105</sup> betrof over een vermeende schending van artikel 8 EVRM, waarbij het Hof uiteindelijk geen schending aannam.<sup>106</sup> De zaak *Chapman* was de leidende van de vijf zaken.<sup>107</sup> Het betrof in deze zaak een *gypsy* die niet een woonwagen mocht bewonen die stond op land dat haar eigendom was.<sup>108</sup> Dit betekende een inbreuk op het recht op eerbiediging voor de woning waarbij een mogelijke rechtvaardiging vastgesteld diende te worden.<sup>109</sup> Het Hof specificeerde twee belangrijke punten in deze zaak.

Ten eerste erkende het Hof in deze zaak dat de bewoning van een woonwagen onderdeel is van *gypsies* als etnische groepering.<sup>110</sup> Ten tweede benadrukte het Hof dat het alleen specifieke en concrete situaties kan toetsen aan artikel 8 EVRM, niet abstracte wetgeving en beleid.<sup>111</sup> Het Hof accepteerde als legitiem doel het beschermen van de natuur voor de rechten en belangen van de medemens.<sup>112</sup> Er werd dus geen schending aangenomen van artikel 8 EVRM.<sup>113</sup>

Desondanks benoemde het Hof een aantal belangrijke uitgangspunten. Zeer belangrijk was dat het Hof de positieve verplichting van verdragspartijen benoemde om de noden van

---

<sup>97</sup> *Id.* par. 74.

<sup>98</sup> *Id.*

<sup>99</sup> *Id.* par. 75.

<sup>100</sup> *Id.* par. 76.

<sup>101</sup> *Id.* par. 76; “interference was fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8”.

<sup>102</sup> *Id.* par. 84.

<sup>103</sup> *Id.* par. 80, 84.

<sup>104</sup> Sandland 2009, pp. 486-487.

<sup>105</sup> Gezien er in deze zaak werd gesproken over *gypsies* zal deze terminologie in de bespreking van deze zaak worden gevolgd.

<sup>106</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*); EHRM 18 januari 2001, 24876/94 (*Coster*); EHRM 18 januari 2001, 24882/94 (*Beard*); EHRM 18 januari 2001, 25289/94 (*Lee*); EHRM 18 januari 2001, 25154/94 (*Jane Smith*).

<sup>107</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*); Sandland 2008, p. 487.

<sup>108</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 75.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> *Id.* par. 73.

<sup>111</sup> *Id.* par. 77.

<sup>112</sup> *Id.* par. 82.

<sup>113</sup> *Id.* par. 116.

minderheidsgroepen te erkennen en beschermen, onder andere om de culturele diversiteit te behouden in de samenleving.<sup>114</sup> Zo'n positieve verplichting houdt in dat een staat actief instaat voor een bepaald recht.<sup>115</sup> In deze zaak hoeft deze verplichting volgens het Hof niet zover te gaan dat er evenveel woonwagenstandplaatsen zijn als het statistische aantal *gypsies* in een bepaald land.<sup>116</sup> Het Hof spreekt zich terughoudend uit over de specifieke uitwerking van deze verplichting, omdat de consensus onder de lidstaten van de Raad van Europa ten aanzien van *gypsies* en minderheden niet voldoende concreet is.<sup>117</sup> Het Hof herhaalt voorts dat artikel 8 EVRM geen recht geeft op het voorzien in een woning door de staat.<sup>118</sup>

Het Hof kijkt ten aanzien van de proportionaliteit naar de juridische en sociale context van het geval.<sup>119</sup> Bij illegale vestiging en geschikte alternatieve accommodatie zal minder snel een disproportionele inmenging worden aangenomen.<sup>120</sup> De andere vier zaken waren dermate vergelijkbaar dat ze hier niet zullen worden besproken.<sup>121</sup> Er werd in geen van de zaken een schending van artikel 8 EVRM aangenomen. Wel waren er ook in de zaak *Chapman* afwijkende meningen bij de rechters. Een minderheid van de rechters stelde dat er wel een schending was geweest van artikel 8 EVRM, met name omdat er volgens hen wel consensus was tussen de staten over een aanpak van *gypsies* en er geen voldoende zwaarwegende redenen waren om het gebrek aan alternatieve huisvesting te aanvaarden.<sup>122</sup>

#### *Connors t. Verenigd Koninkrijk*

In de zaak *Connors*<sup>123</sup> betrof het een *gypsy*-familie die voor overlast had gezorgd en derhalve door de gemeente werd gesommeerd haar standplaats te verlaten.<sup>124</sup> Deze sommatie werd uiteindelijk omgezet in een gedwongen uitzetting.<sup>125</sup> De heer Connors vocht deze uitzetting aan bij de rechtelijke instanties van het Verenigd Koninkrijk en maakte uiteindelijk een zaak aanhangig bij het EHRM met een vermeende schending van artikel 8 EVRM.<sup>126</sup> Partijen waren het vooral oneens over de noodzakelijkheid van de maatregel waardoor de overwegingen van het Hof zich richtten op dat rechtvaardigingspunt.<sup>127</sup>

Het Hof geeft aan dat de beleidsvrijheid van overheden minder ruim kan zijn in situaties waarbij de inmenging intieme of kernrechten betreft.<sup>128</sup> Artikel 8 EVRM acht het Hof een recht van bijzonder belang voor de persoonlijke identiteit, integriteit, zelfbeschikking en het behoud van zowel goede relaties en een veilig en stabiel *home*.<sup>129</sup> Hierdoor is de beleidsvrijheid van overheden afhankelijk van de specifieke zaak en beperkter.<sup>130</sup> Het EHRM benoemt *gypsies* als een minderheidsgroep die speciale overweging behoeven omtrent

---

<sup>114</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 93.

<sup>115</sup> Gerards 2011, p. 230.

<sup>116</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 98.

<sup>117</sup> *Id.* par. 94; Harris e.a. 2014, p. 581.

<sup>118</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 99; Kenna 2008, pp. 200-201.

<sup>119</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 101.

<sup>120</sup> *Id.* par. 102-104.

<sup>121</sup> EHRM 18 januari 2001, 24876/94 (*Coster*); EHRM 18 januari 2001, 24882/94 (*Beard*); EHRM 18 januari 2001, 25289/94 (*Lee*); EHRM 18 januari 2001, 25154/94 (*Jane Smith*).

<sup>122</sup> Sandland 2008, p. 491.

<sup>123</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*).

<sup>124</sup> *Id.* par. 35.

<sup>125</sup> *Id.* par. 28.

<sup>126</sup> *Id.* par. 71.

<sup>127</sup> *Id.* par. 69.

<sup>128</sup> *Id.* par. 82.

<sup>129</sup> *Id.* par. 82; "article 8 which concerns rights of central importance to the individual's identity, self-determination, physical and moral integrity, maintenance of relationships with others and a settled and secure place in the community"; Dit wordt later herhaald in EHRM 24 april 2012, 25446/06 (*Yordanova*), par. 118.

<sup>130</sup> *Id.* par. 82.

beleid, wetgeving en individuele beslissingen.<sup>131</sup> Overheden hebben een positieve verplichting om de *gypsy*-levensstijl mogelijk te maken.<sup>132</sup> Hierbij lijkt de uitspraak aan te sluiten bij het idee dat gelijkheid soms inhoudt dat *gypsies* anders behandeld moeten worden om dit te waarborgen.<sup>133</sup>

Voorts onderkent het Hof in de zaak van *Connors* de problemen met alternatieve huisvesting en andere problemen met betrekking tot de gezondheid en opleiding van het gezin.<sup>134</sup> Daarnaast heeft de overheid dus ook een vrij beperkte beleidsvrijheid gezien de zwaarte van de inmenging en de redenen voor de inmenging moeten een zwaarwegend, publiek belang dienen.<sup>135</sup> Dit is anders dan in de *Chapman* zaak, aangezien de heer Connors legaal verbleef op het woonwagenterrein.<sup>136</sup> Het staat volgens het Hof in ieder geval vast dat puur en alleen asociaal gedrag niet tot woonwagenuitzetting kan leiden, omdat dat ook niet gebeurt bij andere (mobiele) woningen.<sup>137</sup> Als gevolg hiervan stelt het Hof een schending van artikel 8 EVRM vast. Ten eerste door een gebrek aan een legitiem en specifiek doel voor de inmenging en, ten tweede, door een gebrek aan procedurele waarborgen doordat de inmenging niet voldoende wordt toegelicht en geen dwingend maatschappelijk belang dient.<sup>138</sup>

### *Yordanova en anderen t. Bulgarije*

In de *Yordanova* zaak werd er door meerdere Roma-verzoekers een klacht ingediend tegen de Bulgaarse overheid.<sup>139</sup> Verzoekers hadden hun woonwagens permanent geplaatst op een stuk grond waar dit niet toegestaan was en daar tientallen jaren gewoond zonder problemen met de overheid.<sup>140</sup> Toen de overheid het besluit uitvaardigde dat deze illegale kampen ontruimd dienden te worden, vochten verzoekers dit besluit aan.<sup>141</sup> Het Hof bepaalde dat het doorvoeren van deze beslissing een schending van artikel 8 EVRM als gevolg zou hebben.<sup>142</sup>

Het Hof overwoog dat het de overheid vrij staat om land dat illegaal is ingenomen, terug te eisen.<sup>143</sup> Echter, in de situatie van verzoeker had de overheid voor tientallen jaren nagelaten de situatie te veranderen. Hierdoor moest de zaak anders worden beoordeeld dan een standaard uitzetting van illegaal grondgebied waarbij individuen daar net zijn aangekomen.<sup>144</sup> Voorts stelde het EHRM dat bij een mogelijke schending van artikel 8 EVRM ieder individu recht heeft op een onafhankelijke beoordeling van de proportionaliteit en een met redenen omkleed besluit.<sup>145</sup> Daarbij zou ook zeker in aanmerking moeten worden genomen dat de Roma een relatief kansarme groep is.<sup>146</sup> In het geval van verzoekers voldeden de wet waarop de uitzetting gebaseerd zou zijn en de besluitvormingsprocedure

---

<sup>131</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 84.

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> Cahn 2005, p. 25.

<sup>134</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 85.

<sup>135</sup> *Id.* par. 86.

<sup>136</sup> *Id.* par. 86 ; Harris e.a. 2014, p. 581.

<sup>137</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 89.

<sup>138</sup> *Id.* par. 95 ; Harris e.a. 2014, p. 535.

<sup>139</sup> EHRM 24 april 2012, 25446/06 (*Yordanova*), par. 1-6.

<sup>140</sup> *Id.* par. 24, 38.

<sup>141</sup> *Id.* par. 3.

<sup>142</sup> *Id.* par. 144.

<sup>143</sup> *Id.* par. 111.

<sup>144</sup> *Id.* par. 121.

<sup>145</sup> *Id.* par. 118.

<sup>146</sup> *Id.* par. 133.

niet aan zo'n belangenafweging en proportionaliteit.<sup>147</sup> Daardoor concludeerde het Hof dat er een schending was van artikel 8 EVRM.

*Winterstein en anderen t. Frankrijk*

Het EHRM heeft zich in de zaak *Winterstein* het meest recent uitgesproken over *travellers*, de term *gypsies* wordt niet meer gebruikt.<sup>148</sup> Het betrof een aantal Franse *travellers*, ook wel reizigers of woonwagenbewoners, die door de Franse overheid waren gesommeerd het land te verlaten waar ze reeds jaren woonden.<sup>149</sup> Het Hof bouwt voort op haar eerdere rechtspraak en vergelijkt de situatie met eerder beoordeelde situaties.

Ten eerste herinnert het Hof eraan dat het begrip *home* een autonoom concept is waarop artikel 8 EVRM van toepassing is, mits er voldoende en regelmatige banden zijn met een locatie, kortom de feitelijke omstandigheden.<sup>150</sup> Dit sluit aan bij de bevinding van Antoine Buyse dat gehechtheid aan een plek beslissend is voor de kwalificatie van *home* bij het EHRM.<sup>151</sup> Deze autonomie houdt in dat er een Europese betekenis wordt toegeschreven aan het concept *home*.<sup>152</sup> Voorts erkent het Hof dat de bewoning van een woonwagen een integraal onderdeel is van de identiteit en het privé- en familielevens van woonwagenbewoners.<sup>153</sup> Deze beschrijving lijkt aan te sluiten bij Farget's impressie na de zaak *Connors* dat het Hof nog steeds uitgaat van een stereotype woonwagenbewoner die wordt gekenmerkt door nomadisme, reizen en kwetsbaarheid.<sup>154</sup>

Voorts stelt het Hof dat voor het aannemen van een schending de uitzetting nog niet hoeft te zijn doorgevoerd.<sup>155</sup> Het Hof ziet het verlies van een *home* als een bijzonder vergaande inmenging, welke dus onafhankelijk getoetst moet kunnen worden en proportioneel moet zijn, ongeacht illegale bewoning van het gebied.<sup>156</sup> De verdragspartijen zijn dus verplicht rekening te houden met Roma en *travellers* als minderheidsgroep, zowel in wetgeving als individuele beslissingen.<sup>157</sup>

In deze zaak stelde het Hof ook dat verzoekers een kwetsbare minderheid vormen en dat hulp bij alternatieve huisvesting bij uitzetting door verschillende organen van de Raad van Europa wordt benadrukt.<sup>158</sup> In de *Winterstein*-zaak waren de verzoekers ofwel beland in tijdelijke, ongeschikte huisvesting of ze waren teruggegaan naar hun oude woonplaats, waar het risico op uitzetting heerste.<sup>159</sup> Bovendien woonden de verzoekers al jaren in het gebied, en was er dus voldoende verbondenheid.<sup>160</sup> Het Hof concludeerde dat er een schending was van artikel 8 EVRM aangezien de inmenging niet proportioneel was.<sup>161</sup>

---

<sup>147</sup> *Id.* par. 144.

<sup>148</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (*Winterstein*), par. 7; Wellicht vanwege de negatieve connotatie die de term 'gypsy'/'zigeuner' heeft.

<sup>149</sup> *Id.* par. 16, 18.

<sup>150</sup> *Id.* par. 69.

<sup>151</sup> Buyse 2006, p. 306.

<sup>152</sup> Gerards 2011, p. 49.

<sup>153</sup> *Id.* par. 70.

<sup>154</sup> Farget 2012, p. 314.

<sup>155</sup> *Id.* par. 70.

<sup>156</sup> *Id.* par. 76.

<sup>157</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (*Winterstein*), par. 76.

<sup>158</sup> *Id.* par. 87.

<sup>159</sup> *Id.* par. 92.

<sup>160</sup> *Id.* par. 69.

<sup>161</sup> *Id.* par. 167.

### 3.4 Toetsingskader EHRM-rechtspraak

Uit de rechtspraak van het EHRM kan een toetsingskader worden gedestilleerd dat het Hof toepast op Roma en woonwagenbewoners. Ondanks het feit dat de feitelijke situaties in de zaken niet gelijk zijn, past het Hof dezelfde methodiek en principes toe op de verschillende feitelijke situaties.

Artikel 8 EVRM kan van toepassing worden geacht op Roma en woonwagenbewoners gezien het bepaalde in lid 1 en de uitleg daarvan door het Hof. Er is sprake van een schending van dit recht als niet is voldaan aan de voorwaarden uit artikel 8 lid 2 EVRM. Zoals gezegd moet er sprake zijn van een wettelijke voorziening, een legitiem doel en noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Qua legitieme doelen accepteerde het Hof in *Chapman* het beschermen van de natuur, omdat daarmee de rechten en belangen van de medemens gediend werden.<sup>162</sup> Puur asociaal gedrag was niet voldoende.<sup>163</sup>

Het EHRM heeft ten eerste woonwagens als *home* erkend, waardoor dit geen belemmering vormt voor de toepassing van artikel 8 EVRM in situaties met Roma en woonwagenbewoners.<sup>164</sup> Het is een autonoom concept en vereist alleen voldoende feitelijke omstandigheden wat betreft banden met een locatie.<sup>165</sup> Daarnaast heeft het Hof benadrukt dat alleen specifieke en concrete situaties aan artikel 8 EVRM kunnen worden getoetst.<sup>166</sup> Tevens heeft het EHRM Roma en woonwagenbewoners, in eerdere rechtspraak *gypsies*, erkend als etnische groepering.<sup>167</sup> Daarbij is het wonen in een woonwagen een integraal onderdeel van de identiteit en het privé- en familielevens van woonwagenbewoners en deze groep wordt uiterst kwetsbaar geacht.<sup>168</sup>

Vanwege deze typering als minderheidsgroepering en kwetsbaarheid schept het EHRM een – beperkte – positieve verplichting onder de verdragspartijen om de Roma en woonwagenbewoners<sup>169</sup> te ondersteunen en beschermen, met name ter behoud van culturele diversiteit.<sup>170</sup> Deze verplichting is beperkt, doordat nog geen concrete, duidelijke lijn van redenering onder de lidstaten van de Raad van Europa kan worden vastgesteld.<sup>171</sup> Het EHRM laat daarom een bepaalde beoordelingsmarge aan de verdragspartijen om richting te geven aan deze positieve verplichting. Wel is duidelijk dat Roma en woonwagenbewoners steeds meer worden beschermd.<sup>172</sup>

Het Hof laat ook een zekere beoordelingsmarge aan de staten met betrekking tot de noodzakelijkheid van een inmenging in artikel 8 EVRM.<sup>173</sup> Hierbij is wel van cruciaal belang dat de belangen van het individu en de gemeenschap zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen en de inmenging billijk is.<sup>174</sup> Daarnaast kan de beleidsvrijheid nader worden

---

<sup>162</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 82.

<sup>163</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 89.

<sup>164</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (*Buckley*), par. 54.

<sup>165</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (*Winterstein*), par. 69.

<sup>166</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 77.

<sup>167</sup> *Id.* par. 73; EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 84; EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (*Winterstein*), par. 87; *Henrard* 2004, p. 18.

<sup>168</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (*Winterstein*), par. 70, 87.

<sup>169</sup> In de rechtspraak wordt op dit punt in de tijd nog gesproken van *gypsies*, maar omdat het EHRM haar rechtspraak uitbreid naar Roma en *travellers*, is deze terminologie hier al overgenomen.

<sup>170</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 93; EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (*Connors*), par. 84.

<sup>171</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (*Chapman*), par. 94; *Harris e.a.* 2014, p. 581.

<sup>172</sup> Zie *Henrard* 2004, p. 22, waarin *Henrard* de hoop uitspreekt dat na de zaak *Connors* steeds meer bescherming van Roma en woonwagenbewoners zal komen.

<sup>173</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (*Buckley*), par. 74.

<sup>174</sup> *Id.* par. 76.



beperkt, als de inmenging intieme of kernrechten betreft.<sup>175</sup> Dit is het geval bij artikel 8 EVRM, omdat het Hof dit recht van bijzonder, intiem belang acht voor onder andere de persoonlijke identiteit en het behoud van een veilig, stabiel huis.<sup>176</sup> Er moet dus een zwaarwegend, publiek belang tegenover de inmenging in artikel 8 EVRM staan om deze te rechtvaardigen.<sup>177</sup>

Tot slot oordeelde het Hof dat de sociale en juridische context van belang is voor het bepalen van de proportionaliteit van een inmenging,<sup>178</sup> bijvoorbeeld het bestaan van alternatieve huisvesting.<sup>179</sup> Hulp bij het vinden van dergelijke huisvesting wordt door vele organen van de Raad van Europa benadrukt.<sup>180</sup> In ieder geval hebben vermeende slachtoffers van een inmenging op artikel 8 EVRM recht op een onafhankelijke beoordeling van de proportionaliteit en een met redenen omkleed besluit door het Hof.<sup>181</sup>

### 3.5 Analyse

Vooropgesteld moet worden dat het EHRM geen abstract beleid kan toetsen aan artikel 8 EVRM, maar alleen concrete situaties.<sup>182</sup> Derhalve zullen kort de hoofdlijnen van de EHRM-rechtspraak die relevant zijn voor het uitsterfbeleid worden behandeld en dient de man uit Oss als voorbeeld om artikel 8 EVRM aan te toetsen.

Algemene lijnen die het EHRM stelt en die dus in Nederland gelden, zijn de kwalificatie van de Roma en woonwagenbewoners als etnische minderheidsgroepering en hun sterke, integrale banden met het wonen in woonwagens. Omdat het EHRM artikel 8 EVRM aanmerkt als een recht dat van cruciaal belang is voor de identiteit, moet bij de beperking van dit recht een eerlijke en juiste afweging worden gemaakt tussen het individueel en algemeen belang. Waarbij het algemeen belang zwaarwegend moet zijn. Of dit bij het uitsterfbeleid geschiedt, kan alleen worden bepaald per individueel geval. Echter, omdat sommige Gemeentes (zoals Oss) hun beleid richten op het uitsterven van woonwagenkampen en er weinig aanvullende documenten dit beleid verklaren, is het onduidelijk welk zwaarwegend belang tegenover het belang van het individu wordt gezet ter staving van het gevoerde beleid.

In het geval van de man uit Oss, kan worden aangenomen dat hij behoort tot de etnische minderheid van woonwagenbewoners, aangezien hij een groot deel van zijn leven op een woonwagenkamp heeft gewoond. Ondanks dat hij is verhuisd naar een woonhuis, heeft hij de banden met zijn moeder en de buurt aangehouden. Dit kan voldoende zijn voor de feitelijke omstandigheden die leiden tot een *home*-kwalificatie. Mits deze man als woonwagenbewoner wordt aangemerkt, heeft het EHRM erkend dat de bewoning van een woonwagen een integraal onderdeel is van de identiteit van deze groep.

Het is onduidelijk hoever de positieve verplichting voor de nationale overheden gaat om deze woonsituatie te beschermen, maar feit is dat er in ieder geval een beperkte positieve verplichting is. Het uitsterfbeleid als instrument komt niet tegemoet aan deze positieve verplichting, aangezien er in de toekomstplanning van sommige gemeentes actief geen ruimte meer wordt gemaakt voor de specifieke belangen van woonwagenbewoners betreffende huisvesting (in woonwagens). Het Hof heeft echter wel een ruime

---

<sup>175</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors), par. 82.

<sup>176</sup> *Id.*

<sup>177</sup> *Id.* par. 86.

<sup>178</sup> *Id.* par. 101.

<sup>179</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman), par. 103.

<sup>180</sup> EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein), par. 87.

<sup>181</sup> EHRM 24 april 2012, 25446/06 (Yordanova), par. 144.

<sup>182</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman), par. 77.

beleidsvrijheid gelaten aan de verdragspartijen om deze positieve verplichting in te richten. Echter, de eis van een zorgvuldige belangafweging is weer van toepassing waar het uitsterfbeleid omslaat van het scheppen van weinig positieve mogelijkheden van huisvesting naar een daadwerkelijke beperking van het recht op een *home*.

In geval van de man uit Oss geldt het volgende. Als hij zich beroept op zijn banden met het woonwagenkamp en de specifieke woonwagen, en hij behoort tot de woonwagenbewoners, dan heeft hij recht op een zorgvuldige belangafweging. Het huidige beleid waarbij louter melding wordt gemaakt van het uitsterfbeleid ter staving van een weigering om een woonwagenstandplaats opnieuw te verhuren is derhalve onvoldoende. Voorts is er in Nederland wel sprake van voldoende aanbod van alternatieve huisvesting, wat door de gemeente als argument zou kunnen worden gebruikt om geen woonwagenstandplaats meer aan te bieden. Maar dit houdt weer geen rekening met de specifieke wensen van woonwagenbewoners.

Kortom, in principe kan het uitsterfbeleid legitiem worden bevonden. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden. Ten eerste, waar het beleid artikel 8 EVRM lijkt te beperken, is een zorgvuldige belangafweging geboden. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de notie dat Roma en woonwagenbewoners als etnische groepering een integrale band hebben met het bewonen van een woonwagen.

## Hoofdstuk 4: Andere organen van de Raad van Europa

### 4.1 Inleiding

Behalve het EHRM kent de Raad van Europa de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en het Europees Comité van Sociale Rechten, die zich beide inzetten voor de waarborging van specifieke (mensen)rechten. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie is een mensenrechtelijk orgaan en vervaardigt rapporten en aanbevelingen over mensenrechtelijke problemen.<sup>183</sup> Deze zijn niet juridisch bindend. Het Europees Comité van Sociale Rechten is het toezichthoudend orgaan van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het orgaan schrijft zowel conclusies over landelijke rapporten en doet uitspraak op basis van klachten, maar geen van deze is juridisch bindend.<sup>184</sup> Beide organen zullen worden besproken in de navolgende paragrafen, waarna het uitsterfbeleid wordt geanalyseerd.

### 4.2 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie

Het ECRI is een onafhankelijk orgaan en concentreert zich op discriminatie en onverdraagzaamheid in lidstaten van de Raad van Europa.<sup>185</sup> In het ECRI-Rapport over Nederland wordt ook de situatie van Roma en woonwagenbewoners besproken.<sup>186</sup> Met betrekking tot huisvesting stelt de Commissie vast dat Roma en woonwagenbewoners het idee hebben dat huisvesting in een woonwagen wordt bedreigd door gemeentelijk beleid.<sup>187</sup> Er zijn onvoldoende standplaatsen beschikbaar en in sommige gemeentes worden de standplaatsen in afgelegen gebieden geplaatst door negatieve houdingen van de plaatselijke bevolking.<sup>188</sup> Het advies van de ECRI luidt dat er voldoende standplaatsen moeten worden aangeboden om de levensstijl van Roma en woonwagenbewoners in stand te kunnen houden.<sup>189</sup> Daarnaast benadrukt het ECRI dat een landelijke strategie geboden is om segregatie te voorkomen.<sup>190</sup> Het huidige uitsterfbeleid in sommige gemeentes in Nederland komt aan geen van beide adviezen tegemoet. Ten eerste zorgt het niet voor meer, maar juist voor minder woonwagenstandplaatsen. Daarnaast versterkt het de decentrale werking en verschillen van de aanpak van woonwagenkampbeleid en ondersteunt het dus geen landelijke strategie.

### 4.3 Europees Comité van Sociale Rechten

Ook het Europese Comité van Sociale Rechten (ECSR) heeft zich uitgesproken over de situatie van Roma en *travellers* toen in 2012 de eerste, en tot nog toe enige, zaak aangaande *travellers* voor het Comité kwam.<sup>191</sup> De zaak betrof een klacht van het FIDH (International Federation of Human Rights) tegen de staat België over Belgisch beleid en wetgeving over *travellers* die daar woonden.<sup>192</sup> Volgens het FIDH waren er onder andere onvoldoende woonwagenstandplaatsen en was er geen proportioneel beleid om aan de noden van de *travellers* tegemoet te komen.<sup>193</sup> Het FIDH beriep zich op rechten uit het Europees Sociaal Handvest (ESH), namelijk artikel 16, 30 en E.<sup>194</sup> Dit zijn respectievelijk het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, het recht op bescherming tegen

---

<sup>183</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp) (bezoekt 23 januari 2015).

<sup>184</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault_en.asp) (bezoekt 23 januari 2015).

<sup>185</sup> ECRI-Rapport over Nederland, p. 7.

<sup>186</sup> ECRI-Rapport over Nederland.

<sup>187</sup> *Id.* p. 54.

<sup>188</sup> *Id.* p. 54.

<sup>189</sup> *Id.* p. 54.

<sup>190</sup> *Id.* p. 53.

<sup>191</sup> ECSR 21 maart 2012, No. 62/2010 (International Federation of Human Rights t. België); Daarnaast is recent een tweede zaak aanhangig gemaakt door het European Roma Rights Centre tegen de staat Ierland (<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=4260>, bezocht 1 december 2014).

<sup>192</sup> *Id.* par. 6.

<sup>193</sup> *Id.* par. 6.

<sup>194</sup> *Id.* par. 1.

armoede en sociale uitsluiting en het beginsel van non-discriminatie.<sup>195</sup> In haar beoordeling betrof het Comité de aanbevelingen die zijn gedaan door het Comité van Ministers van de Raad van Europa<sup>196</sup>, welke is samengesteld uit alle ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten.<sup>197</sup> Zij stellen het beleid vast van de Raad van Europa.<sup>198</sup> In een aanbeveling uit 2005 benoemen ze het principe dat eenieder de vrijheid moet hebben zijn of haar levensstijl te kiezen.<sup>199</sup> Ondanks dat het recht op huisvesting een fundamenteel mensenrecht is<sup>200</sup>, erkent het Comité van Ministers restricties ten aanzien van dit recht door praktische beperkingen en beperkingen door bouw- en ruimtelijk planningsbeleid.<sup>201</sup>

Ook refereert het ECSR aan enkele hoofdlijnen uit eerdere zaken die aanhangig waren gemaakt door het *European Roma Rights Centre*.<sup>202</sup> Dit is een internationale organisatie die tot doel heeft de rechten van Roma te beschermen.<sup>203</sup> Ten eerste moeten verdragspartijen rekening houden met de noden van families bij het maken van huisvestingsbeleid in gevolge artikel 16 ESH.<sup>204</sup> Daarnaast ziet het ECSR het recht op huisvesting als dermate fundamenteel dat de verdragspartijen een positieve verplichting hebben dit recht te beschermen.<sup>205</sup> Hiermee bedoelt het ECSR het garanderen van adequate huisvesting binnen een redelijke periode waarbij alle beschikbare bronnen worden gebruikt om het doel te bereiken.<sup>206</sup> Verder sluit het Comité aan bij het concept *home* in de uitspraken van het EHRM.<sup>207</sup> Uiteindelijk oordeelt het Comité dat het gebrek aan woonwagendplaatsen artikel 16 en E schenden.<sup>208</sup> Daarnaast oordeelt het Comité dat artikel 16 en E ESH geschonden zijn doordat de Belgische overheid onvoldoende rekening heeft gehouden met de noden van *traveller* families in haar ruimtelijke planning.<sup>209</sup> De staten worden geacht een juiste belangenafweging te maken tussen de belangen van de *travellers* als minderheidsgroepering en het publiek belang.<sup>210</sup> Het Comité stelt dat een gelijke behandeling van *travellers* niet voldoende is om discriminatie te voorkomen en dat juist het constateren van de verschillen en de behandeling hierop aanpassen de aangewezen weg is om discriminatie te voorkomen.<sup>211</sup>

#### 4.4 Analyse

In 2010 hebben de lidstaten van de Raad van Europa de *Strasbourg Declaration on Roma* aangenomen, waarin artikel 15 oproept tot het handelen van lidstaten conform de uitspraken van het EHRM en het ECSR met name in verband met Roma-beleid.<sup>212</sup> Nederland wordt dus geacht zich te houden aan de lijnen die het ECSR uitzet. Ten eerste beperkt het uitsterfbeleid de mogelijkheid om een eigen levensstijl te kiezen, omdat de mogelijkheid tot het bewonen van woonwagens wordt ingeperkt. Desalniettemin zijn praktische beperkingen en beperkingen vanuit ruimtelijk planningsbeleid op het recht op

---

<sup>195</sup> Artikel 16, 30 en E Europees Sociaal Handvest.

<sup>196</sup> Sandland 2008, p. 478.

<sup>197</sup> <http://www.coe.int/nl/web/about-us/structure> (bezoekt 14 november 2014).

<sup>198</sup> *Id.*

<sup>199</sup> Recommendation Cm/Rec (2005)4, par. 3.

<sup>200</sup> Recommendation Cm/Rec (2005)4, par. 23.

<sup>201</sup> *Id.* par. 3.

<sup>202</sup> <http://www.errc.org/strategic-litigation-european-social-charter> (bezoekt 12 november 2014).

<sup>203</sup> <http://www.errc.org/about-us-overview> (bezoekt 12 november 2014).

<sup>204</sup> ECSR 21 maart 2012, No. 62/2010 (International Federation of Human Rights t. België), par. 111.

<sup>205</sup> *Id.* par. 113: "the state must take the legal and practical measures which are necessary and adequate to the goal of the effective protection of the right in question".

<sup>206</sup> *Id.* par. 113.

<sup>207</sup> *Id.* par. 71.

<sup>208</sup> *Id.* par. 121.

<sup>209</sup> *Id.* par. 141.

<sup>210</sup> *Id.* par. 134-135.

<sup>211</sup> *Id.* par. 140-141.

<sup>212</sup> Strasbourg Declaration on Roma, par. 5, 15.

huisvesting toegestaan. Het uitsterfbeleid is dus in principe niet noodzakelijkerwijs strijdig met het recht op huisvesting, mits de beleidsdocumenten uitleg verschaffen over het gekozen beleid en de genoemde belangen redelijk zijn.

Ten tweede stelt het ECSR dat een ongelijke behandeling soms juist geboden kan zijn in het geval van *travellers*. Dit zou in kunnen houden dat er meer tegemoet wordt gekomen aan de huisvestingswensen van woonwagenbewoners dan aan huizenbewoners. Het uitsterfbeleid werkt wat dat betreft averechts, omdat het aantal standplaatsen vermindert en het lastiger in plaats van gemakkelijker wordt om in een woonwagen te wonen. Bovendien dienen verdragspartijen een juiste belangenafweging te maken tussen het publiek belang en de belangen van woonwagenbewoners, terwijl het uitsterfbeleid de nadruk lijkt te leggen op het publiek belang. In het woonvisiebeleid van Oss wordt geen melding gemaakt van enige belangenafweging en wordt louter de maatregel vermeld.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Gemeente Oss, 'Vitale Stad en Leefbare Dorpen', p. 41.

## Hoofdstuk 5: Europese Unie

### 5.1 Inleiding

Tijdens en na de opheffing van de Woonwagenwet is er op Europees, en daardoor ook Nederlands, niveau veel tijd besteed aan het vormgeven van beleid inzake Roma. Volgens de Europese Commissie – een orgaan van de EU gericht onder andere op Europese integratie<sup>214</sup> – moet er binnen de documenten van de Europese Unie onder Roma een veelheid aan bevolkingsgroepen worden verstaan, waaronder ook *travellers* en Sinti.<sup>215</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat de terminologie die de Raad van Europa gebruikt, ook binnen de EU van toepassing is. De volgende paragrafen behandelen de visie van de EU op de Roma- en *travellers* problematiek, het gebrek aan uitspraken van het Hof van Justitie en een analyse van het uitsterfbeleid aan de hand van voornoemde punten. Het Hof heeft verschillende bevoegdheden, waaronder het doen van uitspraken en het geven van adviezen.<sup>216</sup> Deze betreffen het Europese Werkingsverdrag en het Verdrag van de Europese Unie.<sup>217</sup> Uitspraken van het Hof zijn bindend voor de betrokken partijen.<sup>218</sup>

### 5.2 Europese visie & FRA-rapport

Door de lidstaten van de Europese Unie is in 2011 een Europees kaderbesluit aangenomen waarbij de lidstaten zich verbonden tot het ontwikkelen van een strategie tot meer sociale inclusie van Roma.<sup>219</sup> Hiermee werd een signaal afgegeven dat de situatie van Roma en woonwagenbewoners een actief punt werd op de Europese beleidsagenda. De lidstaten werden geacht in 2012 een strategie te presenteren welke door de Europese Commissie zou worden beoordeeld.<sup>220</sup> Nederland presenteerde in 2011 haar strategie, alhoewel daar geen melding werd gemaakt van de visie op woonwagenbewoning en louter werd vermeld dat er weinig mensen in woonwagens woonden.<sup>221</sup>

Behalve de ontwikkeling van de integratie strategie, is binnen de EU de *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA) opgericht, met als doel het toezicht houden op de bescherming van de fundamentele rechten van Unieburgers door de lidstaten.<sup>222</sup> In iedere EU-lidstaat is een onderzoeksgroep ingesteld onder de noemer van FRA die onafhankelijke informatie over fundamentele rechten in dat land verstrekt.<sup>223</sup> In Nederland heeft dit geleid tot een zogenaamd kenniscentrum, Art. 1, het *National Focal Point* van fundamentele rechten.<sup>224</sup> Dit centrum heeft in 2012 een rapport afgeleverd over de positie van Roma in Nederland met betrekking tot huisvesting en woonomgeving.<sup>225</sup>

Het rapport stelt ten eerste dat Roma, Sinti en woonwagenbewoners niet de status genieten van een nationale minderheid in Nederland <sup>226</sup> sinds de intrekking van de Woonwagenwet.<sup>227</sup> Zij worden als zodanig niet erkend noch beschermd. Regelgeving voor minderheden is derhalve momenteel niet op hen van toepassing. Daarnaast stelt FRANET

---

<sup>214</sup> Artikel 17 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie; Chalmers e.a. 2010, p. 54.

<sup>215</sup> COM(2011) 173, p. 2.

<sup>216</sup> Artikel 19 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie; Artikel 267 Europees Werkingsverdrag.

<sup>217</sup> Chalmers e.a. 2010, p. 143.

<sup>218</sup> Artikel 266 Europees Werkingsverdrag.

<sup>219</sup> COM(2011)173.

<sup>220</sup> COM(2012)226.

<sup>221</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_nl\\_strategy\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nl_strategy_nl.pdf) (bezoekt 17 november 2014).

<sup>222</sup> <http://fra.europa.eu/en/about-fra> (bezoekt 31 oktober 2014).

<sup>223</sup> <http://fra.europa.eu/en/research/franet> (bezoekt 31 oktober 2014).

<sup>224</sup> <http://www.art1.nl/> (bezoekt 31 oktober 2014).

<sup>225</sup> FRANET, Art. 1, Nederlands Kenniscentrum op Discriminatie, pp. 2-6.

<sup>226</sup> *Id.* p. 1.

<sup>227</sup> *Id.* p. 2.

vast dat er een tekort is aan woonwagenlocaties in Nederland.<sup>228</sup> Bovendien refereert het FRANET aan een rapport waarin huisvesting als sociaal recht ingevolge artikel 22 Grondwet wordt aangemerkt.<sup>229</sup>

### 5.3 Hof van Justitie

Artikel 7 van het Handvest van de Europese Unie erkent het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, maar er is nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie over dit artikel in combinatie met Roma en woonwagenbewoners. Het Hof van Justitie heeft zich hoe dan ook vooralsnog niet uitgesproken over de rechten van Roma en woonwagenbewoners.

Wel heeft een Bulgaarse die behoort tot de Roma in 2012 een zaak aanhangig gemaakt bij het Hof, maar deze zaak is niet-ontvankelijk verklaard.<sup>230</sup> Desondanks heeft de Advocaat-Generaal Kokott een conclusie geschreven bij deze zaak, waarin hij de Roma erkent als minderheidsgroepering.<sup>231</sup> Hij grijpt voorts terug op de antidiscriminatie-richtlijn.<sup>232</sup> Ingevolge artikel 2 lid van deze richtlijn houdt het beginsel van gelijke behandeling in dat er geen onderscheid zal worden gemaakt op basis van ras of etnische origine.<sup>233</sup> Bij het definiëren van de vraag of er wordt gediscrimineerd, sluit de A-G aan bij een uitspraak van het Hof van Justitie hieromtrent.<sup>234</sup> In die uitspraak betrof het geen Roma of woonwagenbewoners. De A-G concludeerde ingevolge het Hof dat voor de kwalificatie van discriminatie iemand een ongunstigere behandeling krijgt dan een ander<sup>235</sup>, waarbij een persoon of groep nog geen slachtoffer hoeft te zijn.<sup>236</sup> Hieruit zou je voorzichtig kunnen concluderen dat er in ieder geval bij een A-G meer aandacht ontstaat voor Roma en woonwagenbewoners.

### 5.4 Analyse

Het is lastig een toetsingskader te destilleren uit de voorgaande bespreking, daar het vooralsnog een Europese visie betreft en er geen bindende uitspraken zijn van het Hof van Justitie. Desalniettemin heeft FRANET in Nederland een tekort vastgesteld van woonwagenlocaties, welk tekort niet wordt opgelost door het uitsterfbeleid. In hoeverre dit geoorloofd is in het EU-kader is onduidelijk. Het niet erkennen van de Roma en woonwagenbewoners als minderheid in Nederland is niet in lijn met de overtuiging van A-G Kokott. Daarnaast wordt discriminatie volgens deze A-G en het Hof van Justitie vastgesteld in geval van een ongunstigere behandeling. Gezien de toepassing van het uitsterfbeleid op woonwagenstandplaatsen en niet op huizen, kan worden beargumenteerd dat woonwagenbewoners en Roma in dit geval ongunstiger worden behandeld dan de bewoners van 'normale' huizen. Het volgende hoofdstuk behandelt het internationale kader omtrent Roma en woonwagenbewoners.

---

<sup>228</sup> FRANET, Art. 1, Nederlands Kenniscentrum op Discriminatie, p. 4; Het Forum schatte het tekort aan woonwagenlocatie in 2009 op 3.000.

<sup>229</sup> *Id.* p. 2.

<sup>230</sup> HvJ EU 20 september 2012, C-394/11 (Belov).

<sup>231</sup> HvJ EU 20 september 2012, C-394/11 (Belov), A-G Kokott, p. 2.

<sup>232</sup> *Id.*

<sup>233</sup> Richtlijn 2000/43/EC.

<sup>234</sup> HVJ EU 10 juli 2008, C-54/07 (Centrum voor Gelijke Kansen en voor racismebestrijding), par. 25.

<sup>235</sup> Artikel 2 lid 2 sub 1 Richtlijn 2000/43/EC.

<sup>236</sup> HvJ EU 20 september 2012, C-394/11 (Belov), A-G Kokott, p. 17.

## Hoofdstuk 6: Internationaal kader

### 6.1 Inleiding

Nederland heeft door de ondertekening en ratificatie van verdragen meerdere internationale verplichtingen. Binnen de Verenigde Naties (VN) zijn er verscheidene organen die controleren of de verdragspartijen de VN-verdragen naleven en hierover rapporteren.<sup>237</sup> Rassendiscriminatie is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Op de naleving van dit verdrag wordt toezicht gehouden door het *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD).<sup>238</sup> In het schaduwrapport van zeven Nederlandse NGO's van een periodiek rapport van de CERD over Nederland, benadrukken ze het belang van het erkennen van Roma en Sinti als etnische minderheid.<sup>239</sup> Voor de rest heeft het CERD geen uitspraken aangaande Roma en woonwagenbewoners gedaan.

Een tweede verdrag is het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), deze is juridisch bindend.<sup>240</sup> Dit is ook een VN-verdrag dat is ondertekend en geratificeerd door onder andere Nederland. Het VN Mensenrechten Comité vraagt verdragspartijen geregeld te rapporteren over de kwesties uit het IVBPR en doet aanbevelingen.<sup>241</sup> Daarnaast heeft het Comité de bevoegdheid zich uit te spreken over conflicten tussen verdragspartijen<sup>242</sup> of een individu en een verdragspartij.<sup>243</sup> Deze laatste bevoegdheid komt voort uit een additioneel protocol, dat is ondertekend en geratificeerd door Nederland.<sup>244</sup> Het VN Mensenrechten Comité heeft zich niet uitgesproken over Roma en *travellers*, maar heeft in 1981 een zaak beoordeeld die een andere etnische minderheid betrof. In die uitspraak zitten voor dit onderzoek relevante overwegingen. De volgende paragraaf bespreekt deze zaak en toetst het uitsterfbeleid aan de hoofdlijnen uit deze uitspraak.

### 6.2 Mensenrechten Comité van de Verenigde Naties

In 1981 kwam de zaak van mevrouw Lovelace voor het Comité.<sup>245</sup> Zij hoorde oorspronkelijk bij de bevolkingsgroep van de Maliseet indianen in Canada en woonde met hen op een reservaat.<sup>246</sup> Nadat zij trouwde met een man die niet tot deze bevolkingsgroep behoorde, verloor zij haar status als Maliseet indiaan ingevolge de toenmalige Canadese wetgeving omtrent indianen.<sup>247</sup> Nadat het echtpaar was gescheiden, wilde mevrouw Lovelace terugkeren naar het reservaat, maar door haar verloren status was dit niet meer mogelijk.<sup>248</sup> Deze situatie was voor verzoekster reden de Canadese 'Indian Act' aan te vechten in verband met - onder andere - seksdiscriminatie en een schending van het recht op familieleven, een thuis en de rechten van minderheden.<sup>249</sup>

---

<sup>237</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (bezoekt 16 november 2014).

<sup>238</sup> <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx> (bezoekt 16 november 2014).

<sup>239</sup> [http://www.njcm.nl/site/treaty\\_reports/list\\_all](http://www.njcm.nl/site/treaty_reports/list_all) (bezoekt 16 november 2014).

<sup>240</sup> Civil and Political Rights: The Human Rights Committee Fact Sheet, p. 30.

<sup>241</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx> (bezoekt 16 november 2014).

<sup>242</sup> Artikel 41 IVBPR.

<sup>243</sup> Artikel 1 Optioneel Protocol IVBPR.

<sup>244</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-5&chapter=4&lang=en#8](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en#8) (bezoekt 16 november 2014).

<sup>245</sup> VN Mensenrechtencomité, 30 juli 1981 (Lovelace t. Canada).

<sup>246</sup> *Id.* p. 18.

<sup>247</sup> *Id.*

<sup>248</sup> *Id.*

<sup>249</sup> *Id.*; Andere vermeende schendingen volgens verzoekster waren op het recht van bescherming van familie en de gelijkheid van rechten en verantwoordelijkheden van echtelieden.



In het kader van de rechten van Roma en woonwagenbewoners, is het met name relevant te kijken hoe het Comité oordeelde over het behoren tot een minderheidsgroepering en de rechten die daaraan verbonden zijn. Het Comité achtte met name artikel 27 IVBPR relevant. Dit artikel behandelt het recht van onder andere etnische minderheden om samen met hun groep hun cultuur, religie en taal te praktiseren. Het Comité acht het voor het behoren tot een minderheidsgroepering relevant of verzoekster op het reservaat is geboren en opgegroeid en het contact met de groep niet heeft verbroken en weer wil activeren.<sup>250</sup> Artikel 27 IVBPR erkent geen recht op wonen op een reservaat, maar wettelijke beperkingen van zo'n woonsituatie moeten redelijk en objectief gerechtvaardigd zijn en in lijn met andere artikelen in het IVBPR.<sup>251</sup> Algemene voorwaarden voor wat "redelijk en objectief" is, formuleerde het Comité niet, omdat de zaak een uiterst bijzonder feitencomplex betrof.<sup>252</sup> Het Comité besliste uiteindelijk dat er inderdaad sprake was van een schending van artikel 27 IVBPR, met name gezien de omstandigheid dat verzoekster recent was gescheiden en dus logischerwijs terug wilde naar waar ze vandaan kwam.<sup>253</sup>

### 6.3 Analyse

Voor woonwagenbewoners is het relevant te bekijken wanneer iemand tot een etnische minderheid behoort. Volgens het Comité is dit het geval mits er een actieve band is tussen een individu en de groep. De man uit Oss is geboren op het woonwagenkamp en heeft er reeds weer een jaar gewoond. Dit zou ertoe kunnen leiden dat hij tot de minderheidsgroep van Roma en woonwagenbewoners behoort.

Artikel 27 IVBPR is voorts van toepassing op minderheden. Gezien de ontwikkeling op Europees vlak, kunnen de Roma en woonwagenbewoners als minderheid worden aangemerkt, waardoor dit artikel toepasbaar is. Beperkingen ten aanzien van de woonsituatie van minderheden moeten ingevolge *Lovelace* redelijk zijn en objectief gerechtvaardigd. Een uitsterfbeleid dat gericht is op huisvesting van Roma en woonwagenbewoners zou derhalve een duidelijke, eerlijke en objectieve redenering dienen te hebben om in lijn te zijn met deze vereisten. Hier zou dus ook het beleid in Oss aan dienen te voldoen.

---

<sup>250</sup> VN Mensenrechtencomité, 30 juli 1981 (*Lovelace v. Canada*), p. 26.

<sup>251</sup> *Id.* p. 27.

<sup>252</sup> *Id.* p. 27.

<sup>253</sup> *Id.*

## Hoofdstuk 7: Ethiek

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt enkele ethische theorieën waaraan het uitsterfbeleid wordt getoetst om te analyseren of deze beleidsvorm moreel juist kan worden geacht. De studie van de ethiek houdt zich bezig met morele aspecten van het leven en het formuleren van theorieën over deze moraal.<sup>254</sup> Ethiek als discipline heeft meerdere sub-disciplines: de meta-ethiek, de normatieve ethiek en de toegepaste ethiek.<sup>255</sup> Het verschil tussen de meta-ethiek en normatieve ethiek is het al of niet innemen van een moreel standpunt. In de normatieve ethiek wordt een moreel standpunt ingenomen over hoe mensen zich al of niet horen te gedragen, terwijl in de meta-ethiek de nadruk ligt op het beantwoorden van vragen over moraliteit waarbij geen moreel standpunt wordt ingenomen.<sup>256</sup> De toegepaste ethiek past ethische redeneringen toe op praktijksituaties.<sup>257</sup> Hierbij wordt dus een moreel oordeel gevormd over aspecten in het 'echte' leven.<sup>258</sup>

De geselecteerde normatieve theorieën komen voort uit het westerse denken over ethiek, waardoor geen stromingen uit bijvoorbeeld het Boeddhisme zullen worden behandeld.<sup>259</sup> Dit heeft te maken met de focus van dit onderzoek: Roma en woonwagenbewoners in Nederland en dus de westerse wereld.

### 7.2 Normatieve ethiek

De hoofdstromingen<sup>260</sup> binnen de normatieve ethiek zijn de gevolgenethiek, de plichtethiek en de deugdethiek.<sup>261</sup> Elk van deze stromingen heeft een andere perceptie van wat nodig is voor een juiste, ethische afweging. Er is veel discussie over wat een bepaalde theorie precies inhoudt, dus zal worden aangehaakt bij de opvattingen van theorieën in erkende, ethische handboeken.<sup>262</sup>

#### *Gevolgenethiek*

De gevolgenethiek, het consequentialisme, heeft als hoofdlijn dat de morele juistheid van een handeling gegeven is als het de beste algehele resultaten genereert.<sup>263</sup> Binnen deze stroming zijn er vele varianten, maar de belangrijkste is het act utilisme.<sup>264</sup> Jeremy Bentham was een van de bekendste filosofen op dit gebied.<sup>265</sup> Het act utilisme gaat ervanuit dat een handeling juist is zolang de gevolgen minstens zo goed zijn als de gevolgen van een alternatief handelen.<sup>266</sup> Een moeilijkheid aan dit uitgangspunt is dat er bepaald moet worden over welke gevolgen het gaat: werkelijke gevolgen of verwachte gevolgen.<sup>267</sup> In de eerste variant, dus bij werkelijke gevolgen, kan het resultaat positief zijn, waardoor het handelen ethisch is, maar het kan ook negatief zijn, waardoor de handeling als niet ethisch

---

<sup>254</sup> Schotman 2013, p. 22.

<sup>255</sup> Copp 2006, pp. 5-6; Singer 1991, p. xiii.

<sup>256</sup> Copp 2006, pp. 4-5, 19; Singer 1991, p. xi.

<sup>257</sup> Singer 1991, p. xiii.

<sup>258</sup> Zie bijvoorbeeld dit artikel uit de toegepaste ethiek over de vraag waarom slavernij slecht is (Singer 1986, p. 164).

<sup>259</sup> Singer 1991, p. x.

<sup>260</sup> Deze drie stromingen zijn dus geenszins limitatief, maar worden door verschillende auteurs aangemerkt als dominante stromingen.

<sup>261</sup> Schotman 2013, pp. 27, 39, 53-55; Waarbij de gevolgenethiek en plichtethiek het meeste dominant zijn (Copp 2005, p. 515).

<sup>262</sup> Copp 2006; LaFollette 2000; Singer 1991.

<sup>263</sup> Shafer-Landau 2015, p. 121.

<sup>264</sup> *Id.* p. 122; LaFollette 2000, p. 165.

<sup>265</sup> Schotman 2013, p. 40.

<sup>266</sup> LaFollette 2000, p. 165.

<sup>267</sup> Shafer-Landau 2015, pp. 124-125.

juist wordt gezien.<sup>268</sup> Hiervan kan dus ook sprake zijn als de handeling aanvoelt als ethisch juist, zoals iemand helpen oversteken, maar dit volgens het act utilisme toch niet juist is als deze persoon onder een bus terecht komt.<sup>269</sup> Een oplossing die utilisten gebruiken voor dit soort situaties is het scheiden van de juistheid van een handeling en de intentie achter de handeling en ze los van elkaar beoordelen.<sup>270</sup> In de tweede variant, waarbij gekeken wordt naar de verwachte gevolgen, is een overduidelijke moeilijkheid dat het niet concreet wordt en dat er een eindeloze reeks aan gevolgen toegerekend kunnen worden aan een bepaalde handeling.<sup>271</sup>

### *Plichtethiek*

Een tweede stroming binnen de normatieve ethiek is de plichtethiek, ook wel deontologie genoemd.<sup>272</sup> Kenmerkend voor deze stroming is dat de focus ligt op het handelen van de mens in navolging van de gestelde norm omdat hij daartoe een verplichting heeft.<sup>273</sup> Dit heeft dus een ander uitgangspunt dan de gevolgenethiek, omdat de gevolgen van een bepaald handelen in principe niet meespelen.<sup>274</sup> Immanuel Kant is de bekendste vertegenwoordiger van de plichtethiek.<sup>275</sup> Twee belangrijke uitgangspunten wat betreft de normen die gevolgd moeten worden, zijn dat ze zowel eerlijk als consistent moeten zijn.<sup>276</sup> Kant introduceerde de test van *universalizability*, welke inhoudt dat een handeling ethisch juist is, mits de *maxim* universeel is.<sup>277</sup> Deze *maxim* omvat zowel de specifieke handeling en de reden om zo te handelen, de intentie.<sup>278</sup> Kortom, in Kant's opvatting ligt de nadruk op de intentie van het handelen en niet de gevolgen van ditzelfde handelen. Als je handelt zonder dat de reden en intentie universeel juist kunnen worden geacht, is dat inconsistent met de rest van de wereld en daardoor niet ethisch juist.<sup>279</sup> Problematisch is deze theorie als de normen die de plichten in het leven roepen te strikt zijn. Bijvoorbeeld als je kijkt naar de plicht iemand geen kwaad te doen, maar je de mogelijkheid hebt door een bepaald handelen één persoon in plaats van vijf personen te doden.<sup>280</sup> Deze handeling zou volgens de strikte norm niet ethisch juist zijn, omdat je nog steeds iemand doodt.<sup>281</sup> Hedendaagse filosofen hebben hun mening enigszins bijgesteld of stellen dat geen enkele plicht zo absoluut kan zijn.<sup>282</sup>

### *Deugdethiek*

De derde stroming binnen de normatieve ethiek is de deugdethiek. Aristoteles definieerde een deugd als de harmonieuze samensmelting van emotie met verstand, dus het in toom houden van natuurlijke neigingen.<sup>283</sup> Julia Annas beschrijft dat een deugd die kwalificatie verdient door zijn verbinding aan een of meer ethische waarden.<sup>284</sup> Voorbeelden van deugden zijn vrijgevigheid, doorzettingsvermogen en gematigdheid.<sup>285</sup> Aristoteles noemde

---

<sup>268</sup> Shafer-Landau 2015, pp. 124-125.

<sup>269</sup> *Id.* pp. 124-125.

<sup>270</sup> *Id.* p. 126.

<sup>271</sup> *Id.* pp. 124-125.

<sup>272</sup> Alexander & Moore 2012, par. 2.

<sup>273</sup> Schotman 2013, p. 27.

<sup>274</sup> Copp 2006, p. 424.

<sup>275</sup> Schotman 2013, p. 28.

<sup>276</sup> Shafer-Landau 2015, pp. 160, 162.

<sup>277</sup> *Id.* p. 162.

<sup>278</sup> *Id.* p. 163.

<sup>279</sup> *Id.* pp. 165-166.

<sup>280</sup> Copp 2006, p. 206.

<sup>281</sup> *Id.* p. 206.

<sup>282</sup> *Id.* p. 206; Shafer-Landau 2015, p. 172.

<sup>283</sup> Schotman 2013, p. 55.

<sup>284</sup> Copp 2006, p. 519.

<sup>285</sup> Zie voor een overzicht van deugden: Schotman 2013, p. 57.

rechtvaardigheid als hoogste deugd, omdat het alle andere deugden beïnvloedt en ziet op hoe mensen elkaar moeten behandelen.<sup>286</sup>

Deugden, of karaktertrekken, heeft een mens permanent en zijn vervlochten met het wezen van die mens.<sup>287</sup> In de deugdethiek staan karakters met goede, morele waarden model voor anderen.<sup>288</sup> In de kern richt het zich dus op de aanwezigheid van deugden in de karakters van mensen, en hoe mensen zich zouden moeten gedragen op basis van die deugden. Althans, de meeste deugdethici doen hier normatieve uitspraken over.<sup>289</sup> Hierdoor ligt de nadruk dus niet op plichten verwoord in normen of op de gevolgen van handelingen, maar op de innerlijke ontwikkeling van mensen.

Een bekende theorie binnen de deugdethiek is het *eudemonisme* van Aristoteles en Rosalind Hursthouse.<sup>290</sup> Deze theorie gaat ervanuit dat het doel van moreel leven persoonlijk geluk is of een 'goed leven'<sup>291</sup>, ook genoemd *eudaimonia*, welke je bereikt als je bepaalde deugden bezit en leeft en handelt naar die deugden.<sup>292</sup> Dit wordt dan gezien als moreel bewonderenswaardig gedrag.

### 7.3 Toepassing op het uitsterfbeleid

Het uitsterfbeleid is een vorm van overheidsbeleid dat geanalyseerd kan worden op basis van de beschreven, ethische theorieën. De vraag is of het uitsterfbeleid ethisch verantwoord is, welk dilemma verschillend wordt benaderd vanuit de voornoemde theorieën. Binnen de gevolgenethiek ligt de nadruk op de consequenties van het uitsterfbeleid. Voor het uitsterfbeleid om moreel te zijn, dienen de gevolgen volgens het act utilisme minstens zo goed te zijn als een alternatief handelen.<sup>293</sup> De gevolgen van het uitsterfbeleid zijn enerzijds dat woonwagengewoners gaan wonen in huizen in reguliere woonwijken, waardoor de sociale integratie van deze bewoners potentieel vooruit gaat. Dit zou wellicht ook kunnen leiden tot een vermindering van het criminele imago van woonwagengewoners en woonwagencampen.<sup>294</sup> Voorgaande gevolgen lijken verwachte resultaten van het uitsterfbeleid te zijn, daar beide ontwikkelingen tijd nodig hebben om zichtbaar te worden in sociologische en empirische studies.

Anderzijds resulteert het uitsterfbeleid in het verlies van culturele diversiteit doordat er minder mogelijkheid is in een woonwagen te gaan wonen en die cultuur vast te houden. Individueel kan het ook leiden tot het verlies van een vroegere woning, zoals in het geval van de man uit Oss. Het verlies van culturele diversiteit is een verwacht resultaat, maar het verlies van de mogelijkheid in een woonwagen te wonen is een direct voelbaar gevolg van een vermindering van woonwagenstandplaatsen. Het uitsterfbeleid heeft dus zowel positieve als negatieve resultaten en de gevolgenethiek bouwt op het uitgangspunt dat het beste algehele resultaat moreel juist is. Het lijkt erop dat een alternatief handelen een beter algeheel resultaat zou hebben, zoals bijvoorbeeld het versterken van sociale integratie door projecten waarbij de culturele diversiteit blijft bestaan. Binnen de gevolgenethiek heeft het uitsterfbeleid dus een beperkte ethische onderbouwing.

---

<sup>286</sup> Schotman 2013, p. 60.

<sup>287</sup> *Id.* p. 55.

<sup>288</sup> Singer 1991, p. 250.

<sup>289</sup> LaFollette 2000, p. 326.

<sup>290</sup> *Id.* p. 327.

<sup>291</sup> *Id.* ; Williams 2015, par. 5.2.

<sup>292</sup> LaFollette 2000, p. 327.

<sup>293</sup> *Id.* p. 165.

<sup>294</sup> Van der Lee, *Brabants Dagblad* 4 december 2014.

De plichtethiek stelt dat handelingen moreel juist zijn als ze de norm en daarmee een verplichting volgen.<sup>295</sup> De intentie en handeling moet universeel zijn en daarmee eerlijk en consistent ten opzichte van de wereld.<sup>296</sup> Normen die in Nederland gelden zijn onder andere dat iedereen gelijk behandeld dient te worden, dat er geen discriminatie is en dat mensen onderdak hebben. Andere normen behelzen het beschermen van het publieke domein en de publieke veiligheid. Het uitsterfbeleid lijkt een reactie op bepaalde normen, zoals het vergroten van de publieke veiligheid, maar lijkt daarnaast – zoals we in eerdere hoofdstukken hebben gezien – voorbij te gaan aan andere normen zoals gelijke behandeling en respect voor etnische minderheden. Ethisch gezien is er dus een discrepantie tussen het volgen van beide normen, waardoor nagegaan zou moeten worden welke plicht/norm zwaarder weegt. Een duidelijke ethische verantwoording ontbreekt.

Tot slot, de deugdethiek gaat uit van mensen in wiens karakters deugden besloten liggen welke leiden tot moreel, deugdzaam gedrag. Deugden die zich vertalen in het uitsterfbeleid zijn eenheid, de wil tot meer saamhorigheid, en geduld om dit te bereiken. Het uitsterfbeleid staat echter in contrast met deugden zoals verdraagzaamheid en het rekening houden met anderen. Kortom, het uitsterfbeleid is niet in lijn met alle deugden, waardoor onduidelijk is welke deugden hier zouden moeten prevaleren. Duidelijk is wel dat de deugdethiek ervan uitgaat dat een moreel goed leven alle deugden incorporeert<sup>297</sup>, dat is niet het geval bij het uitsterfbeleid welke dus ethische verantwoording mist.

In conclusie kan worden gezegd dat het uitsterfbeleid volgens geen van de drie ethische theorieën onverdeeld moreel juist handelen betreft. Naast de juridische uitdagingen besproken in eerdere hoofdstukken, is het uitsterfbeleid dus ook ethisch beperkt te verantwoorden.

---

<sup>295</sup> Schotman 2013, p. 27.

<sup>296</sup> Shafer-Landau 2015, pp. 160, 162.

<sup>297</sup> Copp 2006, p. 521.

## Hoofdstuk 8: Conclusie

Het uitsterfbeleid als beleidsvorm lijkt op drie punten discrepantie te vertonen met het College voor de Rechten van de Mens, Europese organen en het VN Mensenrechten Comité. Ten eerste wordt er bij het voorstel en de uitvoer van het uitsterfbeleid geen aandacht besteed aan de kwalificatie van Roma en woonwagewoners als minderheid. Volgens het College voor de Rechten van de Mens kunnen de Roma en woonwagewoners wel worden gekwalificeerd als minderheidsgroepering, daar zij zich al generatielang dusdanig presenteren en een unieke en onderscheidende cultuur hebben.<sup>298</sup> Derhalve vallen zij onder de noemer van artikel 27 IVBPR en mogen zij hun eigen taal, cultuur en religie praktiseren. Ook het EHRM benoemt de Roma en woonwagewoners als etnische minderheid en erkent de integrale band van deze woonwagewoners met de bewoning van een woonwagen.<sup>299</sup> Beperkingen op de huisvesting van minderheden dienen ingevolge *Lovelace* redelijk en objectief gerechtvaardigd te zijn.<sup>300</sup> Hierbij zouden Roma en woonwagewoners kunnen worden aangemerkt als minderheidsgroepering vergelijkbaar met de minderheidsgroepering van Maliseet indianen, waardoor beleid dat woonwagewagendplaatsen beperkt ook gefundeerd zou moeten zijn op objectieve en eerlijke redenen.

Ten tweede lijkt het uitsterfbeleid onderscheid te maken tussen bewoners van een woonwagen en bewoners van een huis, waarbij het uitsterfbeleid alleen van toepassing is op woonwagewagendplaatsen. Dit lijkt op indirect onderscheid in de zin van de AWGB, daar woonwagewagewoners en niet huizenbewoners getroffen worden. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie is een ongunstigere behandeling reeds voldoende om discriminatie aan te nemen.<sup>301</sup> Dit Hof heeft zich nog niet over woonwagewagewoners uitgesproken. Indirect onderscheid volgens de AWGB zou objectief gerechtvaardigd kunnen zijn, mits het doel voldoende zwaarwegend zou zijn.<sup>302</sup> Hiervoor behoeft ieder uitsterfbeleid een aanvullend document met een uiteenzetting van de redenering van zo'n beleid. Ook individuele besluiten, zoals met de man uit Oss, dienen ondersteund te worden door een gedegen redenering.

Vanuit een ander perspectief oordeelde het Europese Comité voor Sociale Rechten dat ongelijke behandeling van Roma en woonwagewagewoners soms juist *wel* geboden kan zijn, aangezien het andere situaties betreft dan die bij de gemiddelde mens in de maatschappij.<sup>303</sup> Hierbij zou de aangepaste behandeling juist gunstig uitpakken voor Roma en woonwagewagewoners. De beleidsdocumenten bij een uitsterfbeleid zouden dit soort overwegingen mee dienen te nemen.

Tot slot lijkt het uitsterfbeleid inbreuk te maken op het recht op privé- en familielevens in artikel 8 EVRM. Om te bepalen of er inderdaad sprake is van een inbreuk op dit recht, dient er een toetsing van een individuele situatie plaats te vinden. Abstract beleid kan niet worden getoetst.<sup>304</sup> Op individueel niveau kan op het recht op een privé- en familielevens alleen inbreuk worden gemaakt conform lid 2 van artikel 8 EVRM en dient er een eerlijke en juiste belangenafweging gemaakt te worden.<sup>305</sup> Hierbij is een zwaarwegend publiek belang

---

<sup>298</sup> CRM Oordeel 2006-5, par. 5.5.

<sup>299</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman), par. 73; EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors), par. 84; EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein), par. 87.

<sup>300</sup> UN Mensenrechtencomité 30 juli 1981 (*Lovelace v. Canada*), p. 27.

<sup>301</sup> HVJ EU 10 juli 2008, C-54/07 (Centrum voor Gelijke Kansen en voor racismebestrijding).

<sup>302</sup> CRM-Oordeel 2006-5, par. 5.23.

<sup>303</sup> ECSR 21 maart 2012, No. 62/2010 (International Federation of Human Rights t. België), par. 140-141.

<sup>304</sup> EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman), par. 77.

<sup>305</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley), par. 76.

nodig<sup>306</sup>, alhoewel het EHRM wel beleidsvrijheid aan de verdragspartijen laat om te beoordelen of de beperking van artikel 8 EVRM noodzakelijk is.<sup>307</sup> Voor het uitsterfbeleid betekent dit dus dat de beleidsdocumenten de achtergronden en redeneringen van het beleid dienen te bespreken. In ieder geval dient het individuele besluit met redenen omkleed te zijn.

Ethisch gezien kan het uitsterfbeleid worden beoordeeld op basis van de gevolgen, de normen en plichten die het meent te belichamen en de deugden die het behelst. In de gevolgentheorie lijkt het uitsterfbeleid niet de beste handeling te zijn en is een alternatief handelen beter waardoor ethische verantwoording ontbreekt. Binnen de plicht- en deugdethiek zijn er spanningen tussen de verschillende normen en de verschillende deugden. Ook binnen deze ethische stromingen lijkt het uitsterfbeleid discrepantie te vertonen en dus weinig ethische onderbouwing te hebben.

In conclusie kan worden opgemerkt dat het uitsterfbeleid dat door verschillende gemeentes wordt gevoerd niet in lijn is met de Europese en internationale uitspraken en tendensen en ook niet ethisch verantwoord is.

---

<sup>306</sup> EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors), par. 86.

<sup>307</sup> EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley), par. 74.

## Literatuurlijst

### 1. Wet- en regelgeving

Algemene Wet Gelijke Behandeling  
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens  
Grondwet  
Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten  
Internationaal Verdrag tot Uitbanning van alle Rassendiscriminatie  
*Kamerstukken II 1996/97, 25333, 3 (MvT)*  
Richtlijn 2000/43/EC

### 2. Jurisprudentie

*College voor de Rechten van de Mens*  
CRM 22 juni 2005, nr. 2006-5.  
CRM 6 november 2006, nr. 2006-222.  
CRM 23 augustus 2007, nr. 2007-157.  
CRM 19 januari 2012, nr. 2012-12.  
CRM 5 september 2013, nr. 2013-111.

*Europees Hof voor de Rechten van de Mens*  
EHRM 29 september 1996, 20348/92 (Buckley)  
EHRM 18 januari 2001, 24876/94 (Coster)  
EHRM 18 januari 2001, 24882/94 (Beard)  
EHRM 18 januari 2001, 25289/94 (Lee)  
EHRM 18 januari 2001, 25154/94 (Jane Smith)  
EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman)  
EHRM 27 augustus 2004, 66746/01 (Connors)  
EHRM 24 april 2012, 25446/06 (Yordanova)  
EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein)

*Europees Comité voor Sociale Rechten*  
ECSR 21 maart 2012, No. 62/2010 (International Federation of Human Rights t. België)

*Europees Hof van Justitie*  
HVJ EU 10 juli 2008, C-54/07 (Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding)  
HvJ EU 20 september 2012, C-394/11 (Belov), A-G Kokott

*Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties*  
UN Mensenrechtencomité 30 juli 1981, No. R.6/24 (Lovelace t. Canada)

### 3. Nederlands beleid & krantenartikelen

Gemeente Oss, 'Vitale Stad en Leefbare Dorpen', 3 augustus 2006.  
URL = [http://www.woneninoss.nl/pdf/woonvisie\\_oss.pdf](http://www.woneninoss.nl/pdf/woonvisie_oss.pdf) (bezoekt 17 november 2014)

VROM, 'Werken aan Woonwagencentra's', 2006.

Van der Lee, *Brabants Dagblad* 4 december 2014  
R. Van der Lee, 'Kampers hoog op foute lijstjes', *Brabants Dagblad* 4 december 2014.



#### 4. Documenten EU, Raad van Europa en VN Mensenrechtencomité

##### *Europese Unie*

FRANET National Focal Point, Art. 1, Nederlands Kenniscentrum op Discriminatie (samenvatting door Woonwagenwijzer 2013)

COM(2011)173 (EU Kaderbesluit voor Nationale Roma Integratie Strategieën)

COM(2012)226 (Communicatie Europese Commissie aan EU Organen over EU Kaderbesluit voor Nationale Roma Integratie Strategieën)

##### *Raad van Europa*

European Commission Against Racism and Intolerance, ECRI-Rapport over Nederland, CRI(2013)39.

Glossary on Roma and Travellers,

URL = [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp) (bezocht 17 november 2014)

Recommendation Cm/Rec(2005)4

URL = <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545> (bezocht 14 november 2014)

Strasbourg Declaration on Roma, CM(2010)13,

URL = <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1691607> (bezocht 11 november 2014)

##### *VN Mensenrechtencomité*

Civil and Political Rights: The Human Rights Committee Fact Sheet

URL = <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1en.pdf> (bezocht 22 januari 2015)

#### 5. Literatuur

##### **Alexander & Moore 2012**

L. Alexander & M. Moore, 'Deontological Ethics', in: Zalta, E. (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2012 Edition)*, URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/ethics-deontological/> (bezocht 21 januari 2015).

##### **Buyse 2006**

A. Buyse, 'Strings attached: the concept of "home" in the case law of the European Court of Human Rights', 3 *European Human Rights Law Review* 294, 2006.

##### **Cahn 2005**

C. Cahn, 'Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: Connors v. UK;', 1 *Roma Rights Quarterly* 13, 2005.

##### **Chalmers e.a. 2010**

D. Chalmers e.a., *European Union Law. Cases and Materials*, New York: Oxford University Press 2010.

##### **Copp 2006**

D. Copp, *The Oxford Handbook of Ethical Theory*, New York: Oxford University Press 2006.

**Curry-Sumner e.a. 2010**

I. Curry-Sumner e.a., *Onderzoeksvaardigheden voor juristen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

**Farget 2012**

D. Farget, 'Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights', *19 International Journal on Minority and Group Rights* 291, 2012.

**Gerards 2006**

J. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *31 NJCM-Bulletin* 93, 2006.

**Gerards 2011**

J. Gerards, *EVRM. Algemene beginselen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

**Goldschmidt 2012**

J.E. Goldschmidt, 'De Wet college voor de rechten van de mens', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 180, 2012.

**Harris e.a. 2014**

D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, USA: Oxford University Press 2014.

**Henrard 2004**

K. Henrard, 'The European Convention on Human Rights and the Protection of the Roma as a Controversial Case of Cultural Diversity', *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 5/2004, URL = [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap) (bezoekt 18 januari 2015).

**LaFollette 2000**

H. LaFollette, *The Blackwell Guide to Ethical Theory*, USA: Blackwell Publishers Ltd 2000.

**Kenna 2008**

P. Kenna, 'Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights', *2 European Human Rights Law Review* 193, 2008.

**Niner 2004**

P. Niner, 'Accommodating nomadism? An examination of accommodation options for gypsies and travellers in England', *19 Housing Studies* 2, 141, 2004.

**Sandland 2008**

R. Sandland, 'Developing a Jurisprudence of Difference: The Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights', *8 Human Rights Law Review* 474, 2008.

**Schotman 2013**

E.H. Schotman, *Ethiek en recht in kort bestek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

**Shafer-Landau 2015**

R. Shafer-Landau, *The Fundamentals of Ethics*, Oxford: Oxford University Press 2015.

**Singer 1986**

P. Singer, *Applied Ethics*, Oxford: Oxford University Press 1986.

**Singer 1991**

P. Singer, *A Companion to Ethics*, USA: Basil Blackwell Ltd 1991.

**Vick 2004**

D.W. Vick, 'Interdisciplinarity and the Discipline of Law', 31 *Journal of Law and Society* 2, 2004.

**Waalwijk 2005**

C. Waalwijk, 'Wanneer telt (on)gelijke behandeling van (on)gelijke gevallen als indirect onderscheid?', in: S. Burri e.a., *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2004*, Deventer: Kluwer 2005.

**Williams 2015**

T. Williams, 'John Dun Scotus', in: Zalta, E. (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2015 Edition)*, URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/duns-scotus/> (bezoekt 21 januari 2015).