

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp
Advies inzake Woonwagen-
en standplaatsenbeleid

Uw brief van
22 januari 2018
Uw kenmerk
2018-0000049782

Datum
28 maart 2018
Ons kenmerk
2018/0054/AvD/OV/DN

Geachte mevrouw Ollongren,

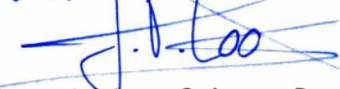
Met verwijzing naar uw adviesvraag in de brief van plaatsvervangend Directeur-Generaal Bestuur en Wonen, drs. E.J. van Kempen van 22 januari jl. (bijgevoegd), doe ik u het advies van het College voor de Rechten van de Mens inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid toekomen. In die brief heeft u het College verzocht om aanbevelingen uit te brengen met betrekking tot het mensenrechtelijke kader, in verband met uw streven om het nieuwe beleidskader met betrekking tot het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid hiermee in overeenstemming te brengen.

Dit advies is geformuleerd aan de hand van de vragen die u het College heeft voorgelegd, die vervolgens door de betrokken ambtenaren nader zijn toegelicht in een aantal gesprekken die door het College als zeer plezierig en constructief zijn ervaren. Het College waardeert de constructieve stap richting het effectief waarborgen van huisvesting van woonwagenbewoners conform hun culturele identiteit, en hoopt dat u om de aanbevelingen en aangedragen aandachtspunten zult betrekken bij de verdere vormgeving van het nieuwe beleidskader.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben of een toelichting willen, dan kunt u contact (laten) opnemen met Odile Verhaar, via O.Verhaar@mensenrechten.nl of telefonisch via 030-8883888.

Hoogachtend,

b.a.



mr. Adriana C.J. van Doijeweert
Voorzitter

Bijlagen: 2

ADVIES

Inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid

aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de formulering van een nieuw beleidskader met betrekking tot het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid.

maart 2018

INHOUD

INHOUD.....	2
SAMENVATTING.....	3
Inleiding.....	6
1. Consultatievraag 1.	7
1.1 Afbakening en definitie van woonwagenbewoners op basis van afstamming	7
1.2 Leidt afstammingsbeginsel tot discriminatie en etnische registratie?	8
1.3 Aanbevelingen	9
2. Consultatievraag 2.	10
2.1 Culturele identiteit	10
2.2 Aanbevelingen	12
3. Consultatievraag 3.	12
3.1 Het materiële gelijkheidsbeginsel	13
3.2 Participatie	14
3.3 Eerbiediging privé- en gezinsleven	15
3.4 Inkomensgrens sociale huur	15
3.5 Redelijkheidstoets	15
3.6 Aanbevelingen	16
4. Consultatievraag 4.	17
4.1 Woonbehoefte van woonwagenbewoners leidend.....	18
4.2 Aanbevelingen	18
5. Consultatievraag 5.	19
5.1 Verwachting ten aanzien rol Rijksoverheid	19
5.2 Effectief handhavingsmechanisme en preventief toezicht.....	19
5.3 Aanbevelingen	20

SAMENVATTING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties heeft het College voor de Rechten van de Mens in haar brief d.d. 30 januari jl. om advies gevraagd met het oog op een nieuw te vormen woonwagen- en standplaatsenbeleid, in overeenstemming met mensenrechten. Daartoe heeft het ministerie een aantal vragen ter consultatie voorgelegd. In het onderstaande worden deze vragen kortheidshalve opgenomen en beantwoord. Voor een uitgebreidere beschouwing en aanbevelingen om tot een 'mensenrechtenproof' kader te komen, verwijst het College naar het onderliggende advies. Dit advies is tot stand gekomen na consultatie met woonwagengedwongen, experts en betrokken ambtenaren.

Wie behoren er tot de groep woonwagengedwongen?

Woonwagengedwongen zijn mensen die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroep te onderscheiden cultuur. Hieronder vallen Roma, Sinti en 'reizigers' die in een woonwagen wonen of binding hebben met het woonwagengedwongen.

Voor de vraag wie aanspraak kan maken op een standplaats is het van belang twee doelen te onderscheiden. Voor het eerste doel, *de peiling van de kwantitatieve behoefte aan standplaatsen* voor het algemene beleid, zouden naast personen die nu in een woonwagen wonen, ook woonwagengedwongen betrokken moeten worden die (tijdelijk) in reguliere huizen zijn gaan wonen en wensen terug te keren naar het woonwagengedwongen. Ook burgers die getrouwd zijn geweest met een woonwagengedwongen, een groot deel van hun leven in een woonwagen hebben gewoond en dat leven na scheiding willen voortzetten, zouden in deze inventarisatie meegenomen kunnen worden. Voor het tweede doel van de vraag wie aanspraak kan maken op een standplaats is het *toewijzingsbeleid van een specifieke standplaats* relevant. Nu er sprake is van schaarste aan standplaatsen, kan in samenspraak met woonwagengedwongen een rangorde voor toewijzing worden aangebracht, waarbij bijvoorbeeld woonwagengedwongen die nu op een locatie leven, voorrang hebben boven diegenen die willen terugkeren naar het woonwagengedwongen.

Dient het afstammingsbeginsel te worden toegepast en hoe kan ter afbakening van deze groep etnische registratie worden voorkomen?

Registratie op grond van afstamming is in beginsel niet verboden, als het een noodzakelijk middel is voor het bereiken van een welomschreven legitiem beleidsdoel.

Terughoudendheid is echter geboden en bekeken moet worden of niet met een lichter middel dan registratie kan worden volstaan. Waar het hier om gaat is dat de groep woonwagengedwongen die in aanmerking komt voor een standplaats gedefinieerd en afgebakend moet worden. Ten eerste om de eerder genoemde behoefte-inventarisatie uit te kunnen voeren en ten tweede om op de wachtlijst te kunnen komen, en ten derde voor bepaling van de rangorde voor toewijzing van een standplaats. Etnische registratie als zodanig zal niet nodig zijn. Het woonadres van de betrokkene en/of zijn (groot)ouders zal in de meeste gevallen voldoende zijn om de groep woonwagengedwongen voor genoemde beleidsdoelen af te bakenen.

Uit welke kenmerken bestaat de culturele identiteit van woonwagengedwongen die beschermd moeten worden?

De woonvorm, in woonwagens, en in nauw sociaal- en familieverband wonen, zijn wezenlijke kenmerken van de te beschermen culturele identiteit van woonwagengedwongen. Het van oorsprong nomadische bestaan leeft voort in de geest van woonwagengedwongen, waarmee de trekvlucht ook als een cultureel kenmerk kan worden beschouwd.

Voldoet de gemeente aan de mensenrechten als ze in voldoende standplaatsen voorziet?

De bovengenoemde kenmerken brengen voor de overheid de verplichting met zich mee om het woonwageningen te faciliteren en voldoende standplaatsen beschikbaar te stellen om het traditionele familie- en gemeenschapsleven mogelijk te maken. Deze verplichting vloeit voort uit mensenrechten en geldt dus ook voor de centrale, regionale of provinciale overheid, en niet alleen voor gemeenten. Vanuit deze optiek van de bescherming van het familie- en gemeenschapsleven, ligt ook de inrichting van tijdelijke (passanten)plaatsen op een locatie voor de hand, bijvoorbeeld voor meerderjarige kinderen in afwachting van een standplaats, of voor mantelzorgers.

Op welke wijze kan een gemeente op een goede manier voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwageningen zonder dat reguliere woningzoekenden worden benadeeld?

Het materiële gelijkheidsbeginsel vraagt om een gedifferentieerde behandeling van woonwageningen en reguliere woningzoekenden, juist omdat de woonvorm van woonwageningen die onlosmakelijk verbonden is met hun culturele identiteit, anders is dan die van reguliere woningzoekenden. Deze gedifferentieerde behandeling leidt tot materiële gelijkheid en niet tot bevoordeling van woonwageningen, of tot benadeling van reguliere woningzoekenden. Differentiatie ziet op een verdelingsvraagstuk in situaties van schaarste bij de huisvesting. Voor beide groepen dient de behoefte in kaart te worden gebracht en dient er een gelijkwaardig aanbod te zijn. **De wachttijd voor huisvesting voor woonwageningen dient gelijke tred te houden met de wachttijd voor reguliere huisvesting.**

Om op een goede manier aan het mensenrechtelijk kader te voldoen, dient allereerst in samenspraak met woonwageningen een behoefte-inventarisatie plaats te vinden aan standplaatsen. Vervolgens zullen op basis van die inventarisatie voldoende standplaatsen moeten worden gecreëerd, die nodig zijn ter bescherming van de eerder genoemde culturele identiteit. Er zullen daarnaast inzichtelijke wachtlijsten moeten bestaan voor een standplaats, waarbij in samenspraak met woonwageningen een rangorde voor toewijzing kan worden bepaald. Obstakels voor de toewijzing van standplaatsen, zoals hantering van de sociale huurwoninggrens voor toewijzing, dienen te worden weggenomen door te zorgen voor een gemengde locatie met huur- en koopwageningen in zowel de sociale huur als de vrije sector. Woonwageningen dienen effectief betrokken te worden in besluitvormingsprocessen die hen direct raken, en hun eigendomsrechten dienen te worden gerespecteerd. Dat laatste betekent dat ingrepen in die eigendomsrechten moeten voldoen aan de redelijkheidstoets en dat woonwageningen een effectief rechtsmiddel hebben tegen arbitraire inmenging in die rechten.

Is er een verschil tussen gemeenten en woningbouwcorporaties in de toepassing van het mensenrechtelijk kader ten aanzien van huisvesting van woonwageningen, en hoe kan een woningcorporatie hieraan worden gehouden?

Het bovengenoemde gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod gelden voor de centrale en de lokale overheid, maar ook voor instanties die met de uitvoering van het woonwageningenbeleid en/of het beheer en verhuur zijn belast. Woningcorporaties zijn zelfstandige normadressaten van de Algemene wet gelijke behandeling en hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid om deze wet na te leven. Uiteraard is het van belang dat beheerders en woningcorporaties hiervoor de juiste kaders van de centrale en lokale overheid krijgen aangereikt.

Wat mag er van gemeenten worden verwacht nu er een variatie is in de hoeveelheid standplaatsen per gemeente? Is er een norm te geven?

Er is inderdaad sprake van een variatie in de hoeveelheid standplaatsen van gemeenten. Hieraan zijn mede debet de beleidsopties die het Rijk heeft aangereikt aan gemeenten

voor het te voeren standplaatsenbeleid, zoals het 'nul-optiebeleid' of het 'afbouwbeleid'. Vanuit mensenrechtelijk perspectief zal de behoefte aan standplaatsen van woonwagenbewoners leidend moeten zijn. Op basis van de eerder genoemde behoefte-inventarisatie zal bezien moeten worden welke woonbehoefte er bestaat, en in welke regio's of gemeenten. Voorkomen moet worden dat er beleidsinitiatieven worden ontwikkeld die leiden tot een min of meer gedwongen spreiding van woonwagenbewoners over diverse gemeenten. Een dergelijke gedwongen spreiding is niet in overeenstemming met de autonomie van woonwagenbewoners. Er is als zodanig dus niet een norm per gemeente te geven. Vertrekpunt zal de behoefte-inventarisatie dienen te zijn.

Kan het College specifieke aanbevelingen geven over de vraag hoe de bewustwording van het mensenrechtelijk kader kan worden verhoogd en de verwachtingen ten aanzien van de rol van de Rijksoverheid, nadat dit nieuwe beleidskader is gemaakt? Nakoming van mensenrechten en de positieve verplichtingen die dit met zich meebrengt is een (eind)verantwoordelijkheid van de staat als verdragspartij. Dat betekent dat de Rijksoverheid een centrale rol houdt. In de eerste plaats bij het aanbieden van een kader in overeenstemming met mensenrechten aan gemeenten en uitvoeringsinstanties, en kennisoverdracht aan deze instanties over dat kader. In de tweede plaats door ervoor te zorgen dat er effectief toezicht bestaat op de uitvoering ervan, er effectieve klachtmechanismen bestaan. Dat na de intrekking van de Woonwagenwet taken zijn overgedragen aan gemeenten of dat voor de feitelijke uitvoering van het woonwagenbeleid taken zijn neergelegd bij woningcorporaties en beheerders, doet hier niet aan af. Concreet betekent het dat een vrijblijvende handreiking onvoldoende is en dat het College verwacht dat de Rijksoverheid erop zal toezien dat het lokale beleid en uitvoering daadwerkelijk voldoet aan de mensenrechten van woonwagenbewoners. Daarbij hoort een blijvende investering in de overlegstructuur met woonwagenbewoners.

Inleiding

Met de intrekking van de zogeheten Woonwagenwet (1968) in 1999, is de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van een huisvestingsbeleid gericht op woonwagewagenbewoners overgegaan van de Rijksoverheid naar de gemeenten. Desondanks is er wel enige sturing geweest vanuit de Rijksoverheid. In 2007 heeft het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een handreiking voor gemeentelijk woonwagenebeleid opgesteld met een vijftal beleidsopties.¹ Eén van deze beleidsopties was de 'nuloptie', waarbij woonwagenestandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderden van vrijgekomen standplaatsen.

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) heeft sinds 2006² diverse zaken behandeld waarin woonwagenebewoners klagen over het beleid van hun gemeente (en woningcorporatie) en het gebrek aan voldoende standplaatsen, als gevolg van dit beleid. Het College heeft geoordeeld dat het discriminatieverbod met zich meebrengt dat woonwagenebewoners op gelijke voet met woningzoekende op de reguliere (sociale) woningmarkt behandeld moeten worden. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met de omstandigheid dat uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) volgt dat de culturele identiteit van woonwagenebewoners valt onder de bescherming van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hieruit vloeit voort dat het wonen in een woonwagen op een standplaats in familieverband een beschermde woonvorm is die door de verdragsstaten voldoende effectief gefaciliteerd dient te worden.³

In 2017 heeft de Nationale Ombudsman (NO) onderzoek gedaan naar de standplaatsenbeleid van de overheid in mensenrechtelijk perspectief. In een rapport uitgebracht in mei 2017 ('Woonwagenebewoner zoekt standplaats') doet de NO een aantal aanbevelingen aan de Rijksoverheid om het gemeentelijk woonwagenebeleid weer 'mensenrechtenbestendig' te maken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft besloten invulling te geven aan de oordelen van het College en de aanbevelingen van de NO door middel van een nieuw beleidskader, waarbinnen gemeenten hun standplaatsenbeleid kunnen voeren. Het ministerie wil tevens een actieve rol spelen in het bekendmaken en uitdragen van dit nieuwe beleidskader aan gemeenten en anderen. Het ministerie heeft het College daarom enkele vragen voorgelegd en verzocht om aanbevelingen uit te brengen met betrekking tot het mensenrechtelijke kader waaraan het nieuw te vormen standplaatsenbeleid dient te voldoen. Het College waardeert deze constructieve stap richting het effectief waarborgen van huisvesting van woonwagenebewoners conform hun culturele identiteit.

¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, Inspectie), *Werken aan Woonwagene locaties, Handreiking voor Gemeenten: Over Beleid en Handhaven*, nr. 6374. Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie, Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2005.

² Zie bijvoorbeeld Commissie Gelijke Behandeling, 6 november 2006, oordeel 2006-222.

³ Het College heeft geoordeeld dat de eerste twee varianten, te weten de nul-optie en het afbouwbeleid - gericht op het verkleinen van woonwagene locaties om een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen- tot verboden onderscheid leiden. De derde variant, het woonvisiebeleid, is aan de orde geweest in meerdere oordelen van het College. In die oordelen kwam het College ook tot de conclusie dat sprake was van verboden onderscheid omdat niet is gebleken dat rekening is gehouden met de woonbehoefte van woonwagenebewoners en voor hen geen gelijkwaardig aanbod is gecreëerd (zie o.a. College, 8 maart 2016, 2016-19).

Ter voorbereiding van dit advies heeft het College gesproken met betrokken beleidsambtenaren, een academicus⁴ en vertegenwoordigers van woonwagenebewoners. De aanbevelingen in dit advies zijn gebaseerd op de geldende internationale mensenrechtennormen en rechtspraak, maar zoveel mogelijk praktisch en pragmatisch geformuleerd - en niet uitputtend - zodat deze zich makkelijk lenen voor een nationaal beleidskader en lokale toepassing daarvan.⁵ Het mensenrechtenperspectief dat het College hier schetst heeft betrekking op de voorliggende vraagstelling van BZK ten aanzien van het standplaatsenbeleid. Overige mensenrechtelijke normen die relevant zijn voor diverse woonwagenebewoners buiten het terrein van huisvesting, zijn niet in dit advies vevat. Tot slot geldt dat het mensenrechtenperspectief niet statisch is. Het College benadrukt dan ook dat het nieuw te vormen kader voldoende flexibiliteit in zich dient te hebben om zich aan te passen aan de meeste recente inzichten en rechtspraak van nationale en internationale mensenrechtentribunalen.

1. Consultatievraag 1.

Wie horen er bij de groep van woonwagenebewoners (die met enig recht aanspraak kunnen maken op een standplaats)? Op dit moment zijn in beeld Roma, Sinti en woonwagenebewoners (afstammelingen van de klassieke reizigers), rondtrekkende circusartiesten en kermisexploitanten. De Nationale Ombudsman stelt voor ter afbakening van de groep het afstammingsbeginsel te hanteren bij de toewijzing van standplaatsen. Voorkomen moet worden dat dit (i.c. afstammingsbeginsel, afbakening van deze bevolkingsgroep langs etnische lijnen) leidt tot etnische registratie. Hoe ziet het College dit?

1.1 Afbakening en definitie van woonwagenebewoners op basis van afstamming

Het College toetst voor de beoordeling of er sprake is van ongelijke behandeling van woonwagenebewoners bij de beschikbaarheid en toewijzing van huisvesting aan artikel 7a eerste lid van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB, sociale bescherming). Die bepaling verbiedt discriminatie naar ras bij het aanbieden van huisvesting. Het juridische begrip 'ras' uit de AWGB dient ruim te worden uitgelegd en omvat tevens huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Hiermee sluit het College aan bij de ruime definitie in het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van elke vorm van Rassendiscriminatie (IVUR) en in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Deze heeft geoordeeld dat voor de vaststelling of er sprake is van discriminatie wegens ras zal moeten worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken, die fysieke, etnische, geografische, culturele, historische en godsdienstige aard kunnen zijn.⁶ Voor de vraag wie bepaalt of iemand tot een bepaalde raciale of etnische groep behoort, hanteert de instantie die toeziet op de naleving van het IVUR, het Comité ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), het begrip 'zelfidentificatie' indien er geen rechtvaardiging is om het tegendeel te concluderen.

Op basis van deze uitgangspunten heeft het College in navolging van de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in een bestendige lijn

⁴ Leonie Huijbers. Zie ook: Leonie Huijbers, "Woonwagenebeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief", *NJCM-Bulletin* Jrg. 40 [2015], nr. 4.

⁵ Zie voor een uitvoerige beschrijving en toelichting van de relevante mensenrechtelijke normen: Leonie Huijbers 2015.

⁶ Hoge Raad, 13 juni 2000, ECLI:NL:PH: 200:AA6191.

geoordeeld dat woonwagenbewoners onder het begrip ‘ras’ vallen in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).⁷ Het College neemt daarbij in aanmerking dat woonwagenbewoners veelal met vooroordelen tegemoet worden getreden, die kunnen leiden tot ongelijke behandeling, achterstelling en uitsluiting. Die vooroordelen en achterstelling vormen belangrijke overwegingen om aan te nemen dat de grond ras bij woonwagenbewoners in het geding is. Dit begrip krijgt immers vooral betekenis doordat andere mensen hen zien als een aparte maatschappelijke categorie, hetgeen aanleiding kan zijn voor ongelijke behandeling. Het College hanteert de volgende definitie van woonwagenbewoners in zijn oordelen: *“woonwagenbewoners die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur”*.

Onder genoemde definitie rekent het College zowel woonwagenbewoners die afstammen van Roma en Sinti, als afstammelingen van klassieke ‘reizigers’.

1.2 Leidt afstammingsbeginsel tot discriminatie en etnische registratie?

Bij het nieuwe woonwagenstandplaatsenbeleid doen zich twee momenten voor waarop zich de noodzaak van een definitie en registratie van woonwagenbewoners aandient: bij de inventarisatie van hun woonbehoefte, en bij de toewijzing van standplaatsen volgens een bepaalde rangorde. Het voorstel van de NO is om als afbakeningscriterium het ‘afstammingsbeginsel’ in te voeren (vergelijkbaar met het afstammingsbeginsel uit de vroegere Woonwagenwet). Bij registratie van woonwagenbewoners als aparte groep op grond van ‘afstamming’ is er echter al snel sprake van strijdigheid met het non-discriminatie- en privacy-beginsel. Dit neemt niet weg dat een inbreuk op die beginselen onder strikte voorwaarden toch gerechtvaardigd kan zijn.

Het in de vroegere Woonwagenwet opgenomen afstammingsbeginsel is diverse malen, zowel nationaal als internationaal, aangevochten bij de rechter omdat men meende dat het in strijd was met het non-discriminatiebeginsel.⁸ Het heeft in al deze gevallen de rechterlijke toets doorstaan.⁹ Zo oordeelde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in 1986 dat het vergunningenstelsel met het daarin opgenomen afstammingsbeginsel kon worden aangemerkt als een objectief en redelijkerwijs te rechtvaardigen middel dat aansluit bij het doel van de wet (‘bevordering van het maatschappelijk welzijn van de woonwagenbevolking’). Op grond hiervan was de Afdeling van oordeel dat het afstammingsbeginsel geen ongerechtvaardigde inbreuk maakte op artikel 14 EVRM en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politie Rechten (IVBPR).¹⁰

⁷ Zie onder meer College voor de Rechten van de Mens, 28 mei 2015, oordeel 2015-61, overweging 3.5, en 21 november 2017, oordeel 2017-136, overweging 6.2.

⁸ Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving. Kamerstukken II 1996/97 25333, nr. 3, Memorie van toelichting, I Algemeen deel, § 1. Inleiding, 5. *Het afstammingsbeginsel; de bevoegdheid van de provincies tot het toetsen van de doelgroep (art 14 e.v.)*. Het gaat hier specifiek om de in art.18 eerste lid van art.14 van de Woonwagenwet geformuleerde voorwaarden waaronder mensen in aanmerking komen voor een schriftelijke vergunning voor het bewonen van een woonwagen.

⁹ Kamerstukken II 1996/97 25333, nr. 3, p. 4.

¹⁰ ARRvS 02-01-1986, ECLI:NL:RVS:1986: AM9872, AB 1986, 443. Art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR verbieden onder meer discriminatie op grond van ‘ras’, ‘nationale afkomst’, ‘sociale afkomst’ en ‘geboorte’. Volgens juridisch commentator P.J. Boon is er overigens veel af te dingen op de positieve interpretatie van de doelstelling van de Woonwagenwet die de Afdeling hanteert

Van doorslaggevend belang voor de rechtvaardiging van de inbreuk is of er een zwaarwegend, legitiem belang (doel) in het geding is, dat niet op andere wijze bereikt kan worden.

Het Ministerie vraagt of registratie van woonwagenebewoners langs etnische lijnen en meer specifiek op grond van het afstammingsbeginsel, geen vorm van 'etnische registratie' is. Registratie van mensen op grond van zogeheten bijzondere persoonsgegevens als ras of etnische afkomst door (bijvoorbeeld) de overheid, is in beginsel verboden. Vastleggen van bijzondere persoonsgegevens valt evenals het verzamelen, opslaan, raadplegen en gebruik daarvan, onder de Algemene Verordening gegevensbescherming (2018).¹¹ Daarop bestaan enkele uitzonderingen. Bijzondere persoonsgegevens mogen onder meer worden verwerkt voor één of meer welbepaalde doelen, als de betrokkene hiervoor zijn uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven.¹² Deze wettelijke uitzonderingen geven aan dat ook de inbreuk die registratie van dergelijke bijzondere persoonsgegevens maakt op het recht op privacy, onder strikte juridische voorwaarden gerechtvaardigd kan zijn. Bij de vraag of de inbreuk gerechtvaardigd is speelt het doel van de registratie een belangrijke rol. De inventarisatie voor het vaststellen van de woonbehoefte van woonwagenebewoners kan bijvoorbeeld zo'n rechtvaardiging zijn. Daarnaast zal voor de toewijzing van een standplaats ook duidelijk moeten zijn wie tot de categorie van woonwagenebewoners behoort. Hoewel registratie van burgers op grond van 'afstamming' door de overheid in beginsel dus niet per se strijdig is met mensenrechten, is terughoudendheid niettemin vereist. Daarom verdient het aanbeveling om in het kader van de afbakening van de 'doelgroep' te kiezen voor een meer pragmatische oplossing. In essentie, zo laat ook de definitie van woonwagenebewoners van het College zien, verwijst afstamming in dit verband naar mensen *die in een woonwagen wonen* en deel uitmaken van een familie die van generatie op generatie *in een woonwagen woont of heeft gewoond*. De overheid kan daarom voor de peiling van de woonbehoeften van deze groep en voor het aanbrengen van een rangorde op de wachtlijst¹³ volstaan met het vaststellen van het woonadres van betrokkene, zijn ouders en/of grootouders.

1.3 Aanbevelingen

Voor de specifieke doelen van inventarisatie van de woonbehoeften en een passend toewijzingsbeleid mogen de centrale en lokale overheid woonwagenebewoners definiëren aan de hand van een afstammingscriterium, en kunnen gemeenten woonwagenebewoners registreren zolang er sprake is van schaarste en als zij dit doen op basis van zelfdefinitie. Zij moeten daarbij voldoen aan de voorwaarden voor registratie van bijzondere persoonsgegevens die zijn neergelegd in de Algemene verordening gegevensbescherming.¹⁴ Het verdient echter aanbeveling om in verband met het afbakenen van de 'doelgroep' voor de specifieke gekozen beleidsdoelen te kiezen voor een pragmatische oplossing, en woonwagenebewoners te categoriseren en te registreren aan de hand van het criterium 'woonadres'.

('bevordering van het welzijn van de woonwagenebevolking'). Hij verwijst daarbij naar de Memorie van Toelichting bij de wet (ARRvS 02-01-1986, ECLI:NL:RvS:1986:AM8972, m. nt. P.J.Boon, p. 5).

¹¹ Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag, 8 januari 2018, 3.2.1. en 4.

¹² Handleiding AVG 2018, p.42.

¹³ Zie voor de concrete invulling hiervan het voorstel van Claire Loven, die zich baseert op het beleid van de gemeente Zeist (Claire Loven, *Notitie woonwagenebewoners -toewijzing standplaatsen-afstammingsbeginsel-mensenrechten*, 21 november 2017).

¹⁴ Per 25 mei 2018 is de [Algemene verordening gegevensbescherming \(AVG\)](#) van toepassing.

2. Consultatievraag 2.

De culturele identiteit van woonwagenbewoners dient beschermd te worden. Echter, welke elementen kunnen hierin worden onderscheiden? Kunnen de woonvorm en het wonen in familieverband als de essentiële elementen worden gezien of zijn er nog andere kenmerken die bescherming behoeven van mensenrechtelijk perspectief? Voldoet een gemeente aan het mensenrechtelijk kader als ze voorziet in voldoende standplaatsen waar woonwagenbewoners in familieverband kunnen samenleven?

2.1 Culturele identiteit

Op grond van nationale en internationale jurisprudentie¹⁵ is er juridische ondersteuning voor twee ‘wezenlijke’ kenmerken van de leefwijze van woonwagenbewoners te onderscheiden: *woonvorm*, en *familiebanden*, en is er in samenhang met het tweede kenmerk, ook enige steun voor een derde kenmerk, te weten *trekvrijheid*. Deze drie kenmerken beschouwt het College in hun onderlinge samenhang als constitutief voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners die mensenrechtelijke bescherming toekomt.

Woonvorm

Op grond van internationale jurisprudentie is het beschermwaardige en onderscheiden ‘eigene’ van woonwagenbewoners hun mobiele woonvorm, de woonwagen. Het wonen in, en rond een woonwagen, is integraal onderdeel van de traditionele leefwijze en cultuur van woonwagenbewoners. Jurisprudentie van het EHRM ondersteunt dit kenmerk.¹⁶ Het EHRM geeft aan dat het voor de leefwijze van woonwagenbewoners niet uitmaakt of de woonvorm niet (meer) mobiel is en de vorm heeft van een ‘versteende woonwagen’. Het Hof geeft aan dat het ‘nomadisch bestaan’ ‘nomadic in spirit’ is. Die leeft voort in de geest van woonwagenbewoners.¹⁷ Dit impliceert overigens geenszins het omgekeerde: dat woonwagenbewoners net zo goed in een ‘versteende woonvorm’ kunnen wonen, en de gemeente bijvoorbeeld door toewijzing van een stenen ‘chalet’ tegemoet komt aan de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners.

Ook in het recht op culturele aanvaardbaarheid van huisvesting kan juridische ondersteuning worden gevonden voor het kenmerk ‘woonvorm’ als karakteristiek voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Het gaat hier om culturele toereikendheid van huisvesting: *“Housing is not adequate if it does not respect and take into account the expression of cultural identity.”*¹⁸ Artikel 11 (1) van het Verdrag inzake economische,

¹⁵ Aangevuld met enige documentatie over de cultuur van woonwagenbewoners (zie Piet van Assendorp, *Brief van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland aan Ministerie van BZK*, d.d. 27-11-2017 en Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland, *Woonwagencultuur is erkend als immaterieel cultureel erfgoed. Wat betekent dat voor gemeenten?* www.behoudwoonwagencultuurinnederland.nl en interviews met vertegenwoordigers van woonwagenbewoners.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM, 25 September 1996, appl. No. 20348/92 (Buckley/Verenigd Koninkrijk): *“(W)hat was in issue was a traditional way of life. This way of living includes not only the right to have a certain kind of home but also the right to maintain identity as a Gypsy and lead a life in accordance with that tradition. The Court held that Article 8 implied positive state obligations to facilitate the Gypsy way of life.”*

¹⁷ EHRM 27 mei 2004, appl. no. 66746/01, par. 93 (Connors/Verenigd Koninkrijk).

¹⁸ Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No 21/Rev.1*, Geneva.

sociale en culturele rechten (IVESCR) regelt het recht op adequate huisvesting. Het Comité heeft overwogen dat dit recht ook 'adequate huisvesting' in culturele zin inhoudt.¹⁹ De 'woonwagencultuur' staat sinds 2014 op de lijst van immaterieel cultureel erfgoed en is ook uitgebreid gedocumenteerd, zo blijkt bijvoorbeeld uit het recente document van Van Assendorp van de Vereniging voor Behoud van de Woonwagencultuur.²⁰

Familiebanden

Een tweede wezenskenmerk zijn 'familiebanden,' ofwel 'leven in familieverband'. Het leven van woonwagenbewoners in familieverband is ook uitgebreid gedocumenteerd.²¹ Deze juridische ondersteuning is te vinden in twee uitspraken van het EHRM, waarin het belang van 'hechte sociale en familiebanden' wordt benadrukt.²² Juridische steun voor het ruimere kenmerk 'sociale en familiebanden' kan ook worden gevonden in de erkenning als nationale minderheidsgroep volgens het Kaderverdrag Minderheden en het IVBPR: "*belong to a group who share a common culture, religion or language*". Het College merkt hierover op dat het gegeven dat de Nederlandse overheid woonwagenbewoners niet heeft erkend als nationale minderheid, onverlet laat dat het Kaderverdrag Minderheden van toepassing is op deze groep (zie vraag 3. voor toelichting). Het onderscheidende kenmerk van hechte sociale en familiebanden als constitutief voor de beschermde culturele identiteit van woonwagenbewoners, brengt de verplichting van de overheid mee om een woonomgeving te faciliteren en voldoende standplaatsen beschikbaar te stellen. Het begrip 'voldoende' is juridisch niet ingevuld en moet worden begrepen als het minimum aantal standplaatsen dat nodig is om het traditionele familie- en gemeenschapsleven van woonwagenbewoners voort te zetten.²³ Uit het kenmerk 'familiebanden' volgt dat het voor de hand ligt dat passantenplaatsen op een kamp beschikbaar zijn voor tijdelijke bezoekers (van familieleden die mantelzorg willen verlenen bijvoorbeeld), voor wie een wagen of caravan tijdelijk bij te plaatsen is.

Trekvrjheid

Een derde wezenlijk kenmerk van woonwagenbewoners dat constitutief is voor hun beschermde culturele identiteit, is 'trekvrjheid', dat is verbonden met hun nomadische leefwijze. Hiervoor is enige juridische ondersteuning te vinden, onder meer de uitspraak van het EHRM in de zaak Chapman ("*a wholly nomadic existence*").²⁴ Dat Nederlandse woonwagenbewoners in de praktijk weinig rondtrekken,²⁵ doet hier niet aan af. Trekvrjheid kan in de Nederlandse context worden aangemerkt als een cultureel kenmerk dat nadere invulling kan geven aan de twee genoemde 'wezenskenmerken' woonvorm en familiebanden.

Samengevat zijn de woonvormen het leven in nauw sociaal- en familieverband, de twee meest wezenlijke kenmerken van de te beschermen culturele identiteit van woonwagenbewoners. Het van oorsprong nomadische bestaan leeft voort in de geest van

¹⁹ CESCR, General Comment No. 4: The right to Adequate Housing (Art.11 (1) of the Covenant, 13 dec. 1991 , Document E/1992/23). "*The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing (..) it should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed (..)*".

²⁰ Brief van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland aan Ministerie van BZK , Van Assendorp 2017.

²¹ Zie voetnoot 22

²² EHRM 17 oktober 2013, appl. No. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk) part 71; EHRM 24 april 2012, appl. No. 25446/06 (Yordanova/Bulgaria) par 105.

²³ Zie L.Huijbers, 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit Mensenrechtelijk perspectief, *NJCM-Bulletin*, Jrg. 40 [2015], nr. 4, p.18,19.

²⁴ EHRM 18 januari 2001, appl. no. 27238/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).

²⁵ Zij trekken bijvoorbeeld veel minder rond dan 'reizigers' in het Verenigd Koninkrijk. In de Nederlandse context speelt het trekverbod daarbij mogelijk een rol.

woonwagenebewoners, waarmee de trekvrjheid ook als een kenmerk kan worden beschouwd.

2.2 Aanbevelingen

Bekijk als regionaal en/of lokaal bestuur samen met corporaties, woonwagenorganisaties en -vertegenwoordigers, hoe concreet vorm kan worden gegeven aan de verplichtingen die uit de drie wezenskenmerken van de cultuur van woonwagenebewoners voortvloeiën, om te weten wat er precies aan huisvesting nodig is voor woonwagenebewoners voor behoud van hun culturele identiteit.

Meer specifiek:

- Het wonen in, en rond een woonwagen, is integraal onderdeel van de traditionele leefwijze en cultuur van woonwagenebewoners. Het te vormen beleid en de uitvoering dient hierop geënt te zijn en deze leefwijze en woonvorm te faciliteren; Hanteer bij de inventarisatie van woonbehoeften en de toewijzing van standplaatsen aan rechthebbende woonwagenebewoners, in plaats van het principe van 'afstamming', het criterium 'woonadres. Op grond hiervan kunnen ingeschreven familieleden (tot in de derde generatie) als eerste begunstigde op de wachtlijst worden aangemerkt;
- Zorg voor een 'divers' kamp, zodat meer- en minder vermogende woonwagenebewoners die behoren tot een familie, bij elkaar kunnen staan op een locatie;
- Zorg voor voldoende standplaatsen waar woonwagenebewoners met koop- of huurwagens terecht kunnen, al naar gelang de behoefte. Het is vervolgens aan de woningcorporaties om, in opdracht van gemeenten, te voorzien in voldoende huurwoonwagens naast huurwoningen voor reguliere woningzoekenden. Zorg er daarnaast voor dat de maximum inkomensgrens voor huurwagens er niet toe leidt dat familieleden die samen op een locatie wonen gedwongen worden gescheiden te leven;
- Houd als gemeente een (sturende) rol als verhuurder om toewijzing op grond van culturele passendheid van de woonvorm te waarborgen, en houd die sturende rol ook bij uitbesteding aan corporaties;
- Bezie in samenspraak met woonwagenebewoners de behoefte en/of noodzaak tot de inrichting van zogenoemde passantenplaatsen op een locatie.

3. Consultatievraag 3.

Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Echter, gezien de specifieke woonbehoefte van woonwagenebewoners, kunnen ze niet zonder meer gelijkgesteld worden met andere woningzoekenden. Het is de verantwoordelijkheid van onder meer de gemeenten om te voorzien in voldoende huisvesting. Dat houdt in dat gemeenten zowel aandacht hebben voor de huisvesting voor woningzoekenden die zich richten op de reguliere woningmarkt als woningzoekenden die zich richten op woonwagens en standplaatsen. Op welke wijze kan een gemeente op een goede manier voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwagenebewoners zonder dat reguliere woningzoekenden worden benadeeld? Op basis van onder meer de Algemene wet gelijke behandeling mogen ook aanbieders van diensten, zoals woningcorporaties, geen ongerechtvaardigd onderscheid maken. Is er ten aanzien van huisvesting van woonwagenebewoners een verschil tussen de wijze waarop een gemeente en een woningbouwcorporatie dit mensenrechtelijk kader moet toepassen en hoe kan een woningbouwcorporatie daaraan worden gehouden?

3.1 Het materiële gelijkheidsbeginsel

Voor beantwoording van deze vragen is het nuttig allereerst in te gaan op de aard en reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel en mensenrechtelijke beginselen die relevant zijn voor deze vragen.

De Nederlandse Grondwet erkent in artikel 1 het recht op gelijkheid en het beginsel van non-discriminatie. De gelijkebehandelingswetgeving werkt dit beginsel uit. Het verbiedt het maken van onderscheid op wezenlijke eigenschappen van de persoonlijke identiteit. De gedachte van de wetgever is hierbij geweest om achterstelling van personen vanwege identiteitsbepalende persoonskenmerken tegen te gaan. Het uitsluiten om een dergelijke reden van betrokkenen van deelname aan het maatschappelijk leven vormt een inbreuk op de menselijke waardigheid en moet daarom worden verboden.²⁶ Het doel van deze wetgeving is daarmee bescherming te bieden tegen discriminatie. Daarnaast heeft deze wetgeving tot doel het bieden van rechtszekerheid en duidelijkheid. Bescherming tegen discriminatie, en het waarborgen van de rechtszekerheid en duidelijkheid zijn dus leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwageneigenaren.

Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU is er sprake van discriminatie wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regels worden toegepast op verschillende situaties. Dat laatste aspect, ook wel aangeduid als het materiële gelijkheidsbeginsel, brengt met zich mee dat op een positieve wijze recht moet worden gedaan aan verschillen tussen (groepen) mensen, dat deze verschillen worden onderkend en niet genegeerd. Soms zijn gevallen zodanig ongelijk, dat zij op ongelijke wijze moeten worden behandeld om strijd met het gelijkheidsbeginsel te vermijden. Ongelijke behandeling is in zo'n ongelijk geval gerechtvaardigd en zelfs wenselijk.²⁷ Hieruit volgt de noodzaak van gedifferentieerd beleid voor woonwageneigenaren ten opzichte van personen op de reguliere woningmarkt, juist vanwege de specifieke woonbehoefte van woonwageneigenaren.²⁸

Het College heeft diverse malen, in navolging van de jurisprudentie van het EHRM, geoordeeld dat woonwageneigenaarschap een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur.²⁹ Dat betekent in de eerste plaats dat de centrale of lokale overheid zich moet onthouden van maatregelen die de kern van deze cultuur en identiteit beperken. Dat geldt eveneens voor instanties die met de uitvoering van woonwageneigenaarschap (verhuur)beleid of beheer van woonwageneigenaarschap zijn belast. Zo heeft het College geoordeeld dat een woningcorporatie een zelfstandige normadressaat is van de AWGB en daarmee een eigen verantwoordelijkheid heeft om deze wet na te leven. Onder het discriminatieverbod valt tevens discriminatoire bejegening, waarvan sprake is als woonwageneigenaren door betrokken instanties vanwege hun afkomst als minderwaardig of onbelangrijk worden weggezet, dan wel anderszins in een negatief daglicht worden geplaatst.

Daarnaast geldt er een positieve verplichting voor de overheid om de woonvorm in woonwageneigenaarschap en het leven in familieverband te faciliteren en te beschermen. De Europese

²⁶ Kamerstukken II 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 2

²⁷ Zie J. Gerards in noot bij EHRM 18 januari 2001, appl.no. 222338/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk), 7, r.o. 95, p. 18-19, "Rechten van minderheden (zigeuners): vergunning voor plaatsen woonwageneigenaarschap: privéleven", AB 2003, 32.

²⁸ Zie ook noot J. Gerards bij EHRM 18 januari 2001 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).

²⁹ EHRM 18 januari 2001, appl.no. 222338/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk); EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein e.a./ Frankrijk), par. 142.

Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en het VN-Comite tegen rassendiscriminatie (CERD) adviseerde de Nederlandse autoriteiten al in 2013 de behoeften van Roma, Sinti en woonwagenbewoners (reizigers) te inventariseren en maatregelen te treffen om voldoende standplaatsen te creëren. Alleen op die manier kan de overheid er voor zorgen dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn, zodat zij volgens hun eigen cultuur en tradities kunnen leven. Nu het leven in een woonwagen zo nauw verbonden is met de identiteit van deze groep, brengt het onvoldoende beschermen en te verwezenlijken van die woonwagencultuur het risico met zich mee dat het discriminatieverbod wordt overtreden.

Uit diverse uitspraken van het ECSR, het Comité dat toeziet op het Europees Sociaal Handvest (ESH), volgt dat overheden in de ruimtelijke planning voldoende rekening moeten houden met de speciale woonbehoefte van woonwagenbewoners en daarom in voldoende woonwagenstandplaatsen zouden moeten voorzien. Het College heeft in dit verband eerder overwogen dat er een gemeentelijke zorgplicht geldt om een beleid voor ruimtelijke ordening te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende beschermt en faciliteert. Er zullen dus - in verhouding tot het aanbod aan sociale huurwoningen - voldoende standplaatsen moeten zijn waar mensen met huur- en koopwagens terecht kunnen.

3.2 Participatie

Op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa is de participatie van woonwagenbewoners in besluitvormingsprocessen die hen direct raken en bij het opstellen van regelgeving en beleidsvorming relevant. Het is daarom aan de centrale, regionale en lokale overheid om effectieve deelname van (vertegenwoordigers van) woonwagenbewoners aan deze besluitvormingsprocessen te verzekeren. Het College wijst in het verband met de participatie van woonwagenbewoners in de besluitvorming op de rol van bemiddelende (uitvoerings)instanties, die een belemmering vormen voor de participatie en directe communicatie van de gemeente met woonwagenbewoners. De huidige praktijk waarbij bemiddelende instanties worden ingeschakeld die niet of onvoldoende de woonwagenbewoners zelf vertegenwoordigen, voldoet niet aan het criterium van effectieve participatie op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa.

Met betrekking tot de verplichtingen die voor de Nederlandse overheid voortvloeien uit het Kaderverdrag Minderheden, merkt het College op dat het niet relevant is of woonwagenbewoners naar Nederlands recht gedefinieerd kunnen worden als een 'nationale minderheid'. Hoewel de verdragsstaten op grond van het kaderverdrag Minderheden niet verplicht zijn om een bepaalde definitie van 'nationale minderheid' te hanteren noch om een procedure in nationale wetgeving op te nemen om groepen burgers als 'nationale minderheid' aan te merken, zijn zij op grond van het kaderverdrag gehouden tot de positieve verplichting om de mensenrechten van nationale minderheden op hun grondgebied effectief te beschermen. Hoe zij aan deze verplichting vorm willen geven is aan de verdragsstaten.³⁰ Roma en reizigers (een ruime definitie waar ook woonwagengedragende bewoners onder vallen) zijn door de Raad van Europa aangewezen als een specifieke minderheidsgroep die bescherming nodig heeft in alle verdragsstaten van de Raad van Europa.³¹ Het is dan ook een verdragsrechtelijke verplichting om de participatie van woonwagenbewoners in hun lokale gemeenschappen te bevorderen. Het feit dat woonwagenbewoners naar nationaal recht niet aangewezen worden als een nationale minderheid doet aan deze verplichting niet af.

³⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 17 februari 2004, app.no. 44158/98, EHRC 2004/32, rov. 67-69.

³¹ Zie bijvoorbeeld *Het Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers 1* (2016-2019) van de Raad van Europa van 2 maart 2016 (SG/Inf(2015)38final), p. 2.

3.3 Eerbiediging privé- en gezinsleven

Naast de bovengenoemde aspecten, is ook het recht op respect van woning, privé- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en van eigendom (van woonwagens en van huurrechten) op basis van artikel 1 eerste Protocol EVRM van belang. De eerste bepaling is bijvoorbeeld relevant om het leven in nauwe familieverbanden, dat zo kenmerkend is voor woonwagenbewoners, te beschermen. Daarnaast valt uit de jurisprudentie van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité ook op te maken dat woonwagenbewoners die tijdelijk in een reguliere woning hebben gewoond maar de intentie hebben gehad om terug te keren naar het woonwagenleven,³² eveneens worden beschermd.³³ Op grond van genoemde jurisprudentie, is een onafgebroken verblijf in een woonwagen juridisch niet noodzakelijk om aanspraak te kunnen maken op een woonwagenstandplaats. Van belang hierbij is dat 'spijtoptanten' vaak noodgedwongen in reguliere woningen zijn gaan wonen, als gevolg van integratie- en decentralisatiebeleid, en/of ten gevolge van een tekort aan woonwagenlocaties (al dan niet als gevolg van zogeheten 'nuloptiebeleid' of 'afbouwbeleid'). Volgens de inventarisatie van de VSRWN³⁴ en voormalig voorzitter van Travellers United zijn er spijtoptanten die terug willen keren.

De iets ruimere definitie van 'hechte sociale en familiebanden' kan ook het beschikbaar stellen van standplaatsen ondersteunen voor bijvoorbeeld aangetrouwde woonwagenbewoners die gescheiden zijn, lang op een woonwagenlocatie hebben gewoond en dat leven ook na scheiding willen voortzetten.

3.4 Inkomensgrens sociale huur

Uit de verplichtingen die voortvloeien uit het wezenskenmerk van hechte familiebanden volgt ook dat de inkomensgrens voor sociale huur, die nu gehanteerd wordt voor de toewijzing van woonwagenstandplaatsen en huurwagens, hier niet aan in de weg mag staan. Er moet dus niet alleen een aanbod van 'voldoende' (plekken voor) koop- en huurwagens beschikbaar zijn om in familieverband te kunnen wonen, ook mag het hanteren van de sociale huurwoninggrens er niet toe leiden dat een woonwagenbewoner die 'teveel verdient' gedwongen is het woonwagenleven op te geven en niet meer volgens eigen traditie en cultuur kan leven. Waar het om gaat is dat gemeenten, al gelang naar de behoefte van woonwagenbewoners, dienen te zorgen voor een gemende locatie met een mix van standplaatsen, van huurwagens waarvoor een inkomensgrens geldt (sociale huur) en huur- en koopwagens in de vrije sector.³⁵

3.5 Redelijkheidstoets

Voor wat betreft inmenging in eigendomsrechten waar het huisvesting betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM dat een overheidsmaatregel gebaseerd moet zijn op een redelijk evenwicht en niet overduidelijk onredelijk mag zijn. Vertraging, onzekerheid en inconsistentie in de uitoefening van overheidshandelen zijn van belang voor deze

³² Zogeheten 'spijtoptanten'.

³³ Vgl. EHRM 29 september 1996, appl. no. 20348/92 (Buckley/VK), NJ 1997, 555, par 54. Zie ook VN-Mensenrechtencomité, 29 december 1977 No. 24/1977: Canada 30/07/81, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977 (Sandra Lovelace/Canada).

³⁴ Vereniging Sinti, Roma, Woonwagenbewoners Nederland, *Onderzoek standplaatsbehoefte Haarlemmermeer. Periode 2017-2024*. (november 2017).

³⁵ Een goed voorbeeld hiervan is de woonwagenlocatie van de gemeente Zeist.

redelijkheidstoets. Ook mogen negatieve gevolgen van een maatregel niet volledig bij een groep worden neergelegd en dient een adequate schadevergoeding te worden toegekend. Ook dienen er procedurele waarborgen, in de vorm van rechtsmiddelen, te bestaan tegen arbitraire inmenging in eigendomsrechten.

3.6 Aanbevelingen

Uit het bovenstaande volgen hieronder de belangrijkste aanbevelingen op basis van het gelijkheidsbeginsel en andere relevante mensenrechtennormen waaraan voldaan moet worden:

- Woonwagenbewoners zijn wat hun woonvorm betreft niet gelijk te stellen aan bewoners of woningzoekenden op de reguliere woningmarkt. Het materiële gelijkheidsbeginsel vraagt om een gedifferentieerde behandeling van beide groepen. Indien niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de woonvorm die onlosmakelijk verbonden is met de cultuur en identiteit van woonwagenbewoners, door beleid te voeren dat gericht is op het terugdringen van standplaatsen of deze woonvorm niet beschermt, wordt het materiële gelijkheidsbeginsel geschonden. Dat geldt bijvoorbeeld als beleid wordt gevoerd of toegestaan dat gericht is op het terugdringen van standplaatsen (nul-optie of afbouwbeleid). Daarvan is ook sprake als deze woonvorm niet of onvoldoende wordt beschermd. Bijvoorbeeld als het woonwagenleven als enkele 'woonwens' en niet als deel van de identiteit en cultuur wordt gezien, en sociale huurwoningen in zijn algemeenheid als geschikte alternatieve huisvesting voor deze groep wordt gezien. De leefwijze van woonwagenbewoners is zodanig specifiek dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een standplaats.³⁶ Het toewijzingsbeleid mag niet slechts illusoir en/of theoretisch zijn. Er moet dus reëel uitzicht zijn op een standplaats binnen afzienbare tijd;
- Het bovengenoemde gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod geldt voor de centrale en lokale overheid, maar ook voor instanties die met de uitvoering van woonwagenstandplaatsenbeleid en/of het beheer en verhuur van locaties en woonwagens zijn belast. Woningcorporaties zijn zelfstandige normadressaat van de AWGB en hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid om deze wet na te leven. Een woningcorporatie kan zich bijvoorbeeld niet beroepen op onderscheidmakende koopvoorwaarden van grond van een gemeente ten aanzien van woonwagenlocaties;
- De gedifferentieerde behandeling van bovengenoemde groepen leidt tot materiële gelijkheid en niet tot bevoordeling van woonwagenbewoners of benadeling van woningzoekenden op de reguliere woningmarkt, zoals de vraag lijkt te suggereren. De differentiatie ziet op een verdelingsvraagstuk in situaties van schaarste op de woningmarkt en het tekort aan woonwagenstandplaatsen in Nederland. Voor beide groepen is van het van belang de behoefte in kaart te brengen. De wachttijd voor woonwagenbewoners op een huurwoonwagen en/of standplaats en woningzoekenden op de reguliere woningmarkt dient gelijke tred te houden in de zin van een gelijkwaardig aanbod;
- Bescherming tegen discriminatie en het waarborgen van rechtszekerheid en duidelijkheid zijn leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te

³⁶ Zo blijkt uit het advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken, waarna het Hof den Haag verwijst in het arrest van 30 juni (ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592). Zie ook EHRM 22 mei 2007 (ontv.besl.) appl. No. 40987/05 (Stenegry en Adams/Frankrijk).

vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwagengewoners en de uitvoering daarvan;

- Om op een goede manier te voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwagengewoners is het dus allereerst noodzakelijk om de behoefte aan standplaatsen in kaart te brengen. Gezien de rol- en taakverdeling tussen Rijk en gemeenten, ligt het wellicht voor de hand deze behoefte inventarisatie op regionaal, of lokaal niveau uit te voeren. Decentralisatie op het niveau van de uitvoering van taken laat onverlet dat de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid houdt en er zorg voor dient te dragen dat de uitvoering op een deugdelijke manier gebeurt. Denkbaar is derhalve dat de centrale overheid dit proces op lokaal niveau ondersteunt, faciliteert of coördineert, in samenspraak met woonwagengewoners. Woonwagengewoners die (tijdelijk) in een reguliere woning wonen maar de intentie hebben gehad om terug te keren naar het woonwagenleven zouden meegenomen moeten worden in de inventarisatie van de woonbehoefte;
- Op basis van de behoefte-inventarisatie kan worden voorzien in een aanbod van 'voldoende' (plekken voor) koop- en huurwagens om in familieverband te kunnen wonen. Door een goede mix van standplaatsen voor huur- en koopwagens kan worden voorkomen dat het hanteren van de sociale huurwoninggrens ertoe leidt dat een woonwagengewoner die 'teveel verdient' gedwongen is het woonwagenleven op te geven en niet meer volgens eigen traditie en cultuur kan leven;
- Verder is het van belang dat woonwagengewoners effectief betrokken worden in besluitvormingsprocessen die hen direct raken. De huidige praktijk waarbij bemiddelende instanties worden ingeschakeld die niet of onvoldoende de woonwagengewoners zelf vertegenwoordigen, voldoet niet aan het criterium van effectieve participatie op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa;
- Deze effectieve betrokkenheid van woonwagengewoners is eveneens van belang bij het aanleggen van een wachtlijst voor huurwoningen en standplaatsen en de bepaling van een rangorde voor toewijzing;
- (lokale) autoriteiten en uitvoeringsinstanties dienen de eigendomsrechten van woonwagengewoners te respecteren. Inmenging in eigendomsrechten (van de woonwagen in eigendom en de huurrechten) moeten voldoen aan de redelijkheidstoets en er dient sprake te zijn van een effectief rechtsmiddel tegen arbitraire inmenging en een adequate schadevergoedingsregeling.

4. Consultatievraag 4.

Er is veel variatie in de hoeveelheid standplaatsen die gemeenten hebben per 10.000 inwoners. Hieraan liggen deels historische feiten ten grondslag (bijvoorbeeld dat er in het verleden een groot woonwagencentrum in de gemeente was), maar soms ook actief gemeentelijk beleid, zoals het zogenoemde uitsterfbeleid. Wat mag van een gemeente verwacht worden? Is het mogelijk een norm voor gemeenten te geven?

Woonwagengewoners worden sinds de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 niet meer als zodanig geregistreerd. Er zijn daarom geen precieze cijfers over de omvang van het aantal woonwagengewoners in Nederland. Een studie uit 2012 wijst uit dat er destijds

circa 8.300 woonwagenstandplaatsen verspreid over 370 gemeenten bestonden.³⁷ Maar dit aantal zegt nog niets over het aantal woonwagenbewoners hier ter lande.

Het aantal standplaatsen per gemeente verschilt. Daarbij dient te worden aangetekend dat, naast de genoemde redenen in de vraagstelling, hier mede aan te grondslag ligt de verschillende beleidsopties die destijds vanuit het Rijk in een handreiking aan de gemeenten zijn voorgegeven. Gemeenten die bijvoorbeeld lange tijd voor de zogenoemde nul-optie - een term te verkiezen boven de vaak gebezigde term 'uitsterfbeeld - hebben gekozen die het Rijk hen als mogelijkheid bood, zullen minder standplaatsen hebben dan gemeenten die niet voor een dergelijke optie hebben gekozen. De centrale overheid zal dus aan zet zijn, wil zij deze effecten van het eerder gevoerde beleid weer in balans willen brengen.

4.1 Woonbehoefte van woonwagenbewoners leidend

Vanuit mensenrechtelijk perspectief is het vertrekpunt niet een in aantal gelijke, landelijke spreiding van woonwagenstandplaatsen over de gemeenten te bewerkstelligen, maar zullen de woonwagenbewoners en hun te beschermen woonvorm in familieverband leidend moeten zijn. Op basis van de eerder genoemde behoefte-inventarisatie onder de sociale doelgroep en anderen, zal bezien moeten worden welke woonbehoefte er bij woonwagenbewoners bestaat en in welke regio's en gemeenten. Participatie en consultatie van woonwagenbewoners op regionaal en lokaal niveau ligt in dit opzicht voor de hand. In ieder geval moet worden voorkomen dat initiatieven worden ontwikkeld die leiden tot min of meer gedwongen spreiding van woonwagenbewoners over de diverse gemeenten. Wel is het denkbaar dat op provinciaal of gemeentelijk niveau de mogelijkheid wordt gegeven voor woonwagenbewoners om belangstelling kenbaar te maken voor een standplaats binnen een gemeente waar nog geen of weinig standplaatsen zijn. Bij voldoende belangstelling zou vervolgens een wachtlijst voor een standplaats kunnen worden aangelegd. Het belang van een inzichtelijke wachtlijst geldt overigens in zijn algemeenheid voor alle gemeenten. Met betrekking tot overige aspecten ter beantwoording van de vraag wat van gemeenten mag worden verwacht, verwijst het College naar de beantwoording van vraag 3. Belangrijk daarbij is dat er sprake is van evenredig aanbod van woonwagenlocaties en reguliere sociale huisvesting. Ten slotte kan het kenmerk 'hechte en sociale familiebanden', zoals verduidelijkt in antwoord op vraag 2, ook richting geven aan de inrichting van een locatie. Een woonwagenbewoner merkt hierover het volgende op: "Die hechte sociale en familiebanden zijn de reden dat sommige woonwagenbewoners menen dat het 'woonwagenleven' het beste door middel van kleinschalige kampen kan worden gefaciliteerd."³⁸

4.2 Aanbevelingen

- Bezie, in samenspraak met woonwagenbewoners en op basis van een behoefte-inventarisatie, welke woonbehoefte er bij hen bestaat en in welke regio's of gemeenten, waarna belangstellingregistratie of plaatsing op een wachtlijst in een gemeente wordt mogelijk gemaakt voor toewijzing van een standplaats;
- Om in deze behoefte-inventarisatie ook eventuele belangstelling voor een standplaats in gemeenten mee te nemen die momenteel geen locatie hebben, ligt het voor de hand de

³⁷ BMC, *Rapport Inspectie leefomgeving en Transport 2012, Woonwagenbewoners in Nederland*, p. 4.

³⁸ Zie Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland, *Woonwagencultuur erkend als Immaterieel erfgoed*. www.behoudwoonwagencultuurinnederland.nl

genoemde behoefte-inventarisatie onder woonwagenebewoners op regionaal of provinciaal niveau uit te voeren.

5. Consultatievraag 5.

De laatste jaren heeft het Rijk een beperkte rol gespeeld op het terrein van woonwagenebeleid. In 2017 heeft de minister van BZK besloten invulling te geven aan de aanbevelingen van de NO. Het ministerie reikt een beleidskader aan waarbinnen de gemeente zijn beleid kan voeren. Het ministerie wil tevens een actieve rol spelen in het bekendmaken van dit nieuwe beleidskader aan gemeenten en anderen. Heeft u specifieke aanbevelingen inzake de wijze waarop de bewustwording van het mensenrechtelijk kader inzake woonwagenestandplaatsenbeleid bij gemeenten, woningcorporaties en andere betrokkenen kan worden verhoogd? Welke verwachting heeft u ten aanzien van de rol van de Rijksoverheid nadat dit nieuwe beleidskader is bekendgemaakt?

5.1 Verwachting ten aanzien rol Rijksoverheid

Het College stelt voorop dat internationaalrechtelijk de nakoming van de verschillende (positieve) verplichtingen in mensenrechtenverdragen een (eind)verantwoordelijkheid is van de Staat als verdragspartij. Dat op nationaal niveau sinds de intrekking van de Woningwagenewet het woonwagenebeleid een gemeentelijke aangelegenheid is geworden doet aan deze internationale verplichting niet af. In het kader van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM³⁹ inzake de rechten van woonwagenebewoners op gelijke toegang tot huisvesting conform de behoefte voortvloeiend uit hun culturele identiteit, betekent dit dat de Rijksoverheid de (eind)verantwoordelijkheid draagt voor een ‘mensenrechtenproof’ woonwagenestandplaatsenbeleid op gemeentelijk niveau. Het Rijk zal hiervoor aansluiting zoeken bij het generiek toezichtstelsel, dat ook voorziet in een rol voor de Provincie. In dit kader wijst het College op de samenhang tussen de mensenrechten die hier aan de orde zijn. De wijze van huisvesting is bijvoorbeeld bepalend voor de effectieve toegang tot sociale voorzieningen, zoals scholen, gezondheidszorg, en maatschappelijke en economische participatiemogelijkheden.

De Rijksoverheid draagt ook de (eind)verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering van dit beleid door de woningcorporaties. Het is immers vaste rechtspraak van het EHRM⁴⁰ en het HvJ EU⁴¹ dat een Staat ook gebonden is aan zijn rechtstreeks werkende verdragsverplichtingen wanneer het publieke taken, zoals sociale huisvesting, laat uitoefenen door een privaatrechtelijke organisatie.

5.2 Effectief handhavingsmechanisme en preventief toezicht

Het voorgaande betekent dat het College verwacht dat de Rijksoverheid niet alleen een beleidskader voor standplaatsenbeleid op gemeentelijk niveau tot stand brengt waarin het recht van woonwagenebewoners te wonen conform de behoefte die voortvloeit uit hun culturele identiteit en cultuur leidend zijn, maar ook dat de Rijksoverheid erop toe ziet dat dit recht effectief wordt beschermd bij de uitvoering van dit beleidskader door zowel gemeenten, woningcorporaties en beheerders. Concreet betekent dit dat een vrijblijvende

³⁹ Zie bijv. EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman t. VK) en EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein e.a. t. Frankrijk).

⁴⁰ Zie bijv. EHRM 1 maart 2005, app.no. 22860/02 Wos t. Polen), EHRC 2005/54, m.nt. A.M.L. Jansen.

⁴¹ Zie bijv. HvJ EU - 10 oktober 2017 - C-413/15.

handreiking⁴² onvoldoende is en dat het College verwacht dat de Rijksoverheid erop zal toezien dat gemeentelijk beleid inzake woonwagendstandplaatsen daadwerkelijk voldoet aan de eisen ontwikkeld in de rechtspraak van het EHRM en het HvJ EU. Er dient dan ook een effectief handhavingsmechanisme ontwikkeld te worden waarbij individuele burgers zich met hun klachten tot de overheid kunnen richten wanneer hun recht op passende huisvesting conform hun culturele identiteit door gemeenten en woningcorporaties niet of onvoldoende wordt gerespecteerd. Het huidige systeem van klachtmechanismen (Nationale Ombudsman en College) is reactief en alleen toereikend bij individuele klachten. De Rijksoverheid komt daarnaast een rol in de preventieve sfeer toe, van toezichthouder op - blijvende - naleving van het beleid door de diverse betrokken actoren (gemeenten en Provincies).

5.3 Aanbevelingen

- Bescherming tegen discriminatie, en waarborging van rechtszekerheid en duidelijkheid zijn leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwagendbewoners;
- Zorg dat op gemeentelijk niveau voldoende kennis aanwezig is over het meest recente mensenrechtelijk kader⁴³ waarbinnen een standplaatsenbeleid geplaatst dient te worden. Uit de behandeling van zaken die bij het College aanhangig worden gemaakt blijkt bijvoorbeeld regelmatig dat in een gemeentelijke woonvisie geen rekening wordt gehouden met het feit dat het wonen conform de culturele identiteit geen gewone 'woonwens' is maar een mensenrecht. Hetzelfde geldt voor woningcorporaties die denken te hebben voldaan aan hun verplichtingen uit de gelijkbehandelingswetgeving wanneer zij woonwagendbewoners op gelijke voet met andere huurders toegang geven tot het aanbod binnen de sociale woningbouw, zonder rekening te houden met het feit dat het wonen in een woonwagen een beschermd woonvorm is. Er bestaat op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende kennis van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het Europeesrechtelijk kader. Het is aan de Rijksoverheid over hier de regie te nemen en dit kader inzichtelijk te maken voor de actoren op gemeentelijk niveau en te monitoren dat het mensenrechtelijk kader wordt gerespecteerd;
- Zorg als Rijksoverheid ervoor dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de mensenrechten in beleid en uitvoering, en zorg voor de inrichting van een effectieve klachtmogelijkheid;
- Plaats het gemeentelijk standplaatsenbeleid in een breder kader gericht op de verbetering van de maatschappelijke positie van woonwagendbewoners. Het recht op adequate huisvesting hangt nauw samen met andere mensenrechten van woonwagendbewoners, zoals het recht op toegang tot onderwijs, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt⁴⁴. Een gemeentelijk standplaatsenbeleid dat 'mensenrechtenproof' is dient er rekening mee te houden dat deze mensenrechten met elkaar samenhangen en alleen in combinatie met elkaar effectief kunnen worden uitgeoefend;
- Ga in gesprek met de doelgroep en inventariseer wat zij als een schending van hun mensenrechten ervaren. Kennis van de eigen rechten en mogelijkheden om effectieve (rechts)middelen ter bescherming tegen ongerechtvaardigde inbreuken van hun rechten

⁴² De vroegere (VROM-)Handreiking voor gemeenten is daarvan een voorbeeld.

⁴³ Zoals bijv. neergelegd in 'Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020 (EU-kader)' van de Europese Commissie en de meeste recente rechtspraak van het EHRM en het HvJ EU inzake het recht op adequate huisvesting van woonwagendbewoners.

⁴⁴ Zie bijv. "OPRE JOINT STATEMENT ON EVICTIONS OF ROMA AND TRAVELLERS IN EUROPE" van 29 juni 2016.

zijn daarbij cruciaal. Een veelgehoorde klacht tijdens zittingen bij het College inzake gemeentelijk standplaatsenbeleid is dat woonwagenebewoners zich in de bejegening door medewerkers van de gemeente, woningcorporaties en beheerders tekort gedaan voelen. Zij ervaren dat hun verzoeken en hun klachten niet serieus genomen worden. En zij ervaren de bejegening als gebaseerd op bepaalde vooronderstellingen en vooroordelen. Dit maakt dat geschillen inzake huisvesting van woonwagenebewoners vaak niet op een praktische en pragmatische wijze opgelost kunnen worden, terwijl hier wel mogelijkheden toe bestaan. Het College zou dan ook willen aanbevelen om blijvend te investeren in een overlegstructuur *met* woonwagenebewoners in plaats van een overlegstructuur *over* woonwagenebewoners.