

Oordeel 2020-108

Datum: 7 december 2020
Dossiernummer: 2020-0062

Oordeel in de zaak van

Vereniging Sinti en Roma en woonwagenbewoners in Nederland
gevestigd te Arnhem, verzoekster

tegen

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Den Haag
gevestigd te Den Haag, verweerder

Oordeel: 2020-108

Vervolgvel: 1

1 Verzoek

Verzoekster vraagt het College om te beoordelen of verweerder verboden onderscheid op grond van ras maakt door Sinti, Roma en woonwagenbewoners geen reëel zicht te bieden op een woonwagenstandplaats.

2 Verloop van de procedure

- 2.1 Het College heeft kennis genomen van de volgende stukken:
- verzoekschrift van 9 februari 2020, ontvangen op 10 februari 2020;
 - brief van verzoekster van 14 februari 2020;
 - e-mail van verzoekster van 20 april 2020;
 - verweerschrift van 7 juli 2020;
 - brief van verweerder van 29 september 2020;
 - e-mail van verzoekster van 13 oktober 2020.
- 2.2 Het College heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 oktober 2020. Partijen zijn verschenen. Verzoekster werd vertegenwoordigd door S.E.H. Achterbergh, voorzitter, die werd vergezeld door S. Ras, C. Semler, en W. van Kralingen, alle drie oud-bewoners van de Escamplaan te Den Haag. Verweerder werd vertegenwoordigd door N. de Neef, advocaat in dienst van verweerder, en S. Schuiling, strateeg woningmarkt, afdeling Wonen.

3 Feiten

- 3.1 In 2000 zijn er in de gemeente Den Haag 13 woonwagenlocaties met in totaal 343 woonwagenstandplaatsen. In 2010 is het aantal standplaatsen met 110 teruggebracht tot 233, mede door opheffing van de woonwagenlocatie Escamplaan in de periode 2006-2008. Thans zijn er 11 woonwagenlocaties in de gemeente Den Haag met in totaal 233 standplaatsen.
- 3.2 Tussen 2000 en 2015 is een regionale wachtlijst gehanteerd voor belangstellenden voor een woonwagenstandplaats. In 2000 staan 78 personen op deze lijst ingeschreven, in 2005: 140 personen, in 2010: 185 en in 2015: 216. In 2020 hanteert verweerder een gemeentelijke wachtlijst, waarop 195 personen staan ingeschreven.
- 3.3 Vanaf 2010 volgt het woonwagenbeleid van verweerder uit het 'Bestemmingsplan Woonwagenlocaties 2009', vastgesteld bij raadsbesluit van 18 februari 2010. Verweerder is het woonwagenbeleid aan het actualiseren, in lijn met het Beleidskader van BZK (zie hieronder).
- 3.4 Het College heeft op 28 maart 2018 een advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid. Daarna heeft de Minister van BZK in juli 2018 het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid opgesteld, hierna: het Beleidskader van BZK.

Oordeel: 2020-108
Vervolgel: 2

Samengevat komt dit beleidskader erop neer dat een gemeente in zijn woonbeleid rekening moet houden met de specifieke behoefte van woonwagenbewoners en moet voorzien in voldoende standplaatsen, zodat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen.

4 Standpunt verzoekster

Verweerder maakt jegens de leden van verzoekster in Den Haag verboden onderscheid op grond van ras door hen niet in staat te stellen om te leven volgens hun cultuur in een woonwagen. In de periode 2006-2008 werd de woonwagenlocatie Escamplaan opgeheven. Bij gebrek aan beschikbare standplaatsen moesten vele huishoudens van de Escamplaan onder druk van dreigende dakloosheid een reguliere woning betrekken. Een groot deel van hen woont nog steeds in een reguliere woning omdat verweerder niet zorgt voor genoeg standplaatsen. Verweerder geeft deze personen, en alle andere Sinti, Roma en woonwagenbewoners die wachten op een standplaats, hierop geen reëel zicht.

5 Standpunt verweerder

Verweerder maakt geen verboden onderscheid op grond van ras door zijn woonwagenbeleid. Op basis van het huidige woonwagenbeleid wordt het aantal standplaatsen niet verminderd. Momenteel is verweerder bezig om het woonwagenbeleid te actualiseren in lijn met het Beleidskader van BZK. Dit beleidskader is in overeenstemming met de norm voor gelijke behandeling.

6 Beoordeling

Ontvankelijkheid

- 6.1 Een verzoek om een oordeel kan worden ingediend door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, die in overeenstemming met haar statuten de belangen behartigt van diegenen in wier bescherming de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) beoogt te voorzien (artikel 10, tweede lid, aanhef, en onder e, van de Wet College voor de rechten van de mens (WCRM)). Verzoekster is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Zij stelt zich als doel om de belangen te behartigen van Sinti, Roma en woonwagenbewoners, die bescherming kunnen ontlenen aan de AWGB (zie 6.3). Verzoekster kan dan ook worden ontvangen in haar verzoek om een oordeel.

Juridisch kader

- 6.2 Artikel 7a, eerste lid, AWGB verbiedt onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming. Het begrip sociale bescherming zoals hier bedoeld moet ruim worden opgevat en heeft mede betrekking op huisvesting. Het handelen van verweerder is gericht op het voorzien in huisvesting en valt daarmee onder de reikwijdte van deze bepaling.

Oordeel: 2020-108

Vervolgvel: 3

- 6.3 Het College heeft eerder geoordeeld dat Sinti, Roma en 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 het begrip ras vallen, zoals bedoeld in de AWGB. Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is het woonwagenleven een wezenlijk onderdeel van de cultuur van Sinti, Roma en woonwagenbewoners (EHRM 18 januari 2001, appl. no. 27238/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk)).
- 6.4 Het is aan verzoekster om feiten aan te voeren die onderscheid op grond van ras kunnen doen vermoeden. Als zij hierin slagen, is het aan verweerder om te bewijzen dat hij niet in strijd met de AWGB handelt (artikel 10, eerste lid, AWGB).
- 6.5 Over de vraag of verzoekster feiten heeft aangevoerd die onderscheid op grond van ras kunnen doen vermoeden, overweegt het College als volgt. Uit artikel 7a AWGB vloeit voort dat moet worden voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor bewoners van sociale huurwoningen en voor woonwagenbewoners. Om te kunnen onderbouwen dat daarin daadwerkelijk wordt voorzien, is nodig dat onderzoek wordt verricht naar de behoefte aan woonwagenstandplaatsen en dat een koppeling tot stand komt tussen de vastgestelde behoefte van standplaatszoekenden en het aantal beschikbare woonwagenstandplaatsen. Op basis daarvan moet beleid worden ontwikkeld om - naar gelang de behoefte - extra woonwagenstandplaatsen aan te leggen.
- Feiten die onderscheid kunnen doen vermoeden?*
- 6.6 In de gemeente Den Haag waren er 343 woonwagenstandplaatsen in 2000. In 2005 waren dat 293 plaatsen en in de jaren 2006-2008 is dit aantal teruggebracht tot 233. Anno 2020 zijn er nog steeds 233 standplaatsen in de gemeente van verweerder. Feit is dat bewoners van de opgeheven locatie Escamplaan in de jaren 2006-2008 naar reguliere woningen zijn verhuisd omdat voor hen geen standplaatsen beschikbaar waren. Ook staat als onbetwist vast dat ongeveer 30 van deze huishoudens ook nu nog in een reguliere woning wonen omdat zij tot op heden geen standplaats in de gemeente toegewezen hebben gekregen.
- 6.7 De wachttijd voor iemand die een reguliere sociale huurwoning zoekt in de gemeente Den Haag, was volgens informatie van verweerder 2 jaar en 7 maanden in 2015, en 5 jaar en 2 maanden in 2019. Het College constateert dat de wachttijd voor standplaatszoekenden vele malen langer is. Zo schrijft verweerder op zijn website: "Wilt u in aanmerking komen voor een standplaats voor een woonwagen? Schrijf u dan in op de wachtlijst van de gemeente Den Haag. Houd wel rekening met een erg lange wachttijd." Uit ingebrachte informatie van een van de leden van verzoekster volgt dat deze persoon inmiddels achttien jaar (inschrijving was eind 2002) wacht op een standplaats in de gemeente Den Haag. Zij is nu nummer 53 op de wachtlijst. Gezien het feit dat, blijkens de toelichting van verweerder, maximaal twee standplaatsen per jaar vrij komen, kan uitgegaan worden van nog eens een wachttijd vanaf heden van minimaal 25 jaar voor dit huishouden. Ter zitting heeft verweerder verklaard dat het in theorie zelfs mogelijk is dat iemand die op de wachtlijst staat vanwege de wachttijd gedurende zijn leven nooit een standplaats verkrijgt.

Oordeel: 2020-108

Vervolgvel: 4

- 6.8 Het College is van oordeel dat daarmee vermoed kan worden dat verweerder niet voorziet in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonwagendstandplaatsen in verhouding tot reguliere sociale huurwoningen. Van dit ongelijkwaardige aanbod ondervinden de leden van verzoekster in de gemeente Den Haag persoonlijk nadeel. Zij zijn immers aangewezen op een standplaats op een woonwagenlocatie om volgens hun woonwagencultuur te kunnen leven.
- 6.9 Nu verzoekster feiten heeft aangevoerd die onderscheid op grond van ras kunnen doen vermoeden, is het op basis van de bewijslastverdeling aan verweerder om te bewijzen dat hij niet in strijd met de AWGB handelt.

Periode tot juli 2018

- 6.10 Het College constateert dat verweerder jarenlang geen onderzoek heeft gedaan naar de behoefte aan standplaatsen binnen zijn gemeente. Hierdoor is er in verweerdere gemeente ook jarenlang geen koppeling gemaakt tussen de behoefte van Sinti, Roma en woonwagenbewoners aan standplaatsen en het aantal woonwagendstandplaatsen en is geen beleid ontwikkeld om (naar gelang de behoefte) extra woonwagendstandplaatsen aan te leggen. Het College stelt evenwel vast dat verweerder in het Beleidskader van BZK van juli 2018 wel redenen heeft gezien om onderzoek te doen.
- 6.11 Het College overweegt dat tussen partijen niet in geschil is dat verweerder in de periode van 2000 tot juli 2018 (Beleidskader van BZK) geen beleid heeft gevoerd om (naar gelang de behoefte) extra standplaatsen aan te leggen en dat verweerder in die periode jegens verzoekster verboden onderscheid op grond van ras heeft gemaakt door niet te voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor bewoners van sociale huurwoningen en voor Sinti, Roma en woonwagenbewoners. Het College zal zich in deze zaak beperken tot een oordeel over de vraag of verweerder sinds juli 2018 voldoende heeft ondernomen om de leden van verzoekster een reëel zicht op een woonwagendstandplaats te bieden.

Periode juli 2018 - heden

- 6.12 Verweerder actualiseert thans het woonwagenbeleid om dat in lijn te brengen met het Beleidskader van BZK. Omdat verweerder de actualisatie nog niet heeft voltooid komt de beoordeling door het College in de kern neer op de vraag of verweerder in de periode vanaf juli 2018 tot heden voldoende stappen heeft gezet om zijn nieuwe woonwagenbeleid vorm te geven. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend. Over de inhoud van het nieuwe beleid is nog niets bekend en tijdens de behandeling van de zaak kon verweerder ook geen duidelijkheid geven wanneer en op welke wijze concrete stappen gezet zullen worden om de situatie voor de leden van verzoekster te verbeteren. Het onderwerp heeft geen zichtbare urgentie en het ontbreekt tot nu toe aan bestuurlijke daadkracht.

- 6.13** In het licht van het feit dat door het eerdere woonwagenebeleid van verweerder er voor woonwagenezoekenden lange tijd geen enkel perspectief is geweest op een eigen standplaats, kan van verweerder een voortvarende aanpak worden verwacht bij het realiseren van extra standplaatsen. En daarvan is het College niet gebleken. Dat klemt te meer nu oud woonwagenebewoners van de locatie Escamplaan vanaf 2006/2008 tot op heden niet in staat zijn gesteld om terug te keren naar een woonwagen op een woonwagenlocatie.
- 6.14** Dit is des te ernstiger omdat verweerder ook nu nog geen enkel zicht kan geven op het aantal te realiseren extra standplaatsen. Uit de toelichting ter zitting en uit de stukken is dit niet duidelijk geworden. Verweerder heeft bestaande woonwagenlocaties eerder wel bezocht om te bekijken of er uitbreidingsmogelijkheden zijn. Deze bevindingen moeten geactualiseerd worden en daarom dienen alle locaties opnieuw te worden bezocht, aldus verweerder. Verweerder stelt dat hij de mogelijkheden van nieuwe woonwagenlocaties verkent, maar ook dit wordt niet concreet gemaakt. Zo is er bijvoorbeeld nog geen concreet overleg met andere gemeentes in de regio gevoerd over de mogelijkheid van een gezamenlijk aanpak voor het geval de gemeente Den Haag niet op eigen kracht voldoende locaties kan creëren. Daarmee stelt het College vast dat verweerder niet duidelijk maakt of, wanneer en hoe hij gaat voorzien in voldoende standplaatsen. Zodoende biedt verweerder de leden van verzoekster ook thans geen reëel zicht om volgens hun cultuur in een woonwagen te kunnen wonen.
- 6.15** Het College heeft kennis genomen van de kanttekening die verweerder plaatst bij het Beleidskader van BZK. Verweerder stelt dat het niet realistisch is om de wachttijd voor een standplaats af te stemmen op de wachttijd voor een sociale huurwoning. Verweerder voert hierbij aan dat de vergelijking tussen deze twee groepen niet opgaat omdat er amper standplaatsen vrijkomen vanwege medehuurdercontracten. Het College kan dit niet volgen omdat deze situatie juist het directe gevolg is van de schaarste aan standplaatsen. Immers, door het tekort aan standplaatsen wonen meerdere generaties vaak noodgedwongen in één woonwagen. Bovendien kan niet worden ingezien dat deze situatie zich onderscheidt van medehuurderschap in de situatie dat een gezin in een reguliere sociale huurwoning woont. Verweerder geeft ook geen inzicht in wat volgens hem wel een realistische wachttijd is en evenmin hoe dit zich verhoudt tot de uit de AWGB en het Beleidskader van BZK volgende norm.
- 6.16** Ten aanzien van de wachtlijst voor standplaatsen voeren beide partijen aan dat het nodig is dat deze geactualiseerd wordt. Verzoekster stelt dat het voor haar leden niet inzichtelijk is hoe de verdeling van vrijgekomen standplaatsen geschiedt. Evenmin begrijpt zij hoe het kan dat personen die zich in dezelfde periode hebben ingeschreven, aanzienlijk verschillende posities innemen op de wachtlijst. Verweerder voert aan dat het nodig is om nadere criteria te formuleren omdat ook personen op de wachtlijst staan die niet op een woonwagen zijn aangewezen om volgens hun cultuur te leven. Hoewel verweerder het belang van de actualisatie onderschrijft en onbetwist is dit zal bijdragen aan een inzichtelijke en eerlijke toewijzing van standplaatsen, heeft verweerder hieraan tot op heden geen concrete actie verbonden.

Zo heeft er tot op dit moment nog geen gesprek met verzoekster plaatsgevonden over de gerezen complicaties en onduidelijkheden over de (criteria van) de wachtlijst, dit terwijl verzoekster zowel gelet op haar doelstelling als haar inmiddels opgedane ervaringen en kennis een logische gesprekspartner voor een dergelijk overleg is. Dit nalaten klemt te meer nu de oud bewoners van de locatie Escamplaan tot op heden geen zicht wordt gegeven op een eerlijke wachtpositie. Van belang is dat de oud bewoners van de Escamplaan zich tot 2018 niet konden inschrijven op de wachtlijst van verweerder. Zodoende staan zij thans vrijwel onderaan deze lijst terwijl zij feitelijk sinds 2006/2008 wachten op een nieuwe standplaats.

- 6.17 De enige zichtbare actie die het College vaststelt, is dat verweerder Organisatie- en Adviesbureau Beflex heeft ingeschakeld om een behoefte-inventarisatie te houden. Deze inventarisatie heeft begin 2020 plaatsgevonden, waarna de resultaten in dit verband zijn in juli 2020 bekend zijn geworden. Die houden -kort weergegeven- in dat er meer vraag is dan aanbod van standplaatsen en dat een deel van de behoefte aan standplaatsen ontstaat door spijtoptanten die op de wachtlijst voor woonwagendstandplaatsen staan. Het College overweegt dat verweerder deze stap niet alleen erg laat in gang heeft gezet maar ook dat daarmee nog steeds geen zicht bestaat op het daadwerkelijk terugdringen van het tekort aan standplaatsen.
- 6.18 Het College concludeert daarom dat verweerder niet bewijst dat hij na juli 2018 geen onderscheid maakt jegens de leden van verzoekster. Niet is aangetoond dat verweerder hen een reëel perspectief biedt op het krijgen van een woonwagendstandplaats binnen een redelijke termijn. Omdat het om beleid gaat dat uitsluitend de groep Sinti, Roma en woonwagendbewoners nadelig treft is sprake van direct onderscheid op grond van ras.
- 6.19 Het maken van direct onderscheid is verboden tenzij voor het onderscheid een wettelijke uitzondering bestaat. Gesteld noch gebleken dat hiervan sprake is. Het College oordeelt dat verweerder jegens verzoekster verboden onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming.

7 Oordeel

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Den Haag maakt verboden onderscheid jegens Vereniging Sinti en Roma en woonwagendbewoners in Nederland op grond van ras.

Aldus gegeven te Utrecht op 7 december 2020 door mr. A.C.J. van Dooijeweert, voorzitter, mr. G.M. Liew LL.M en mr. C.G. ter Veer, leden van het College voor de Rechten van de Mens, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Hester, secretaris.

mr. A.C.J. van Dooijeweert

mr. S.B. Hester