

## HET WOONWAGENBELEID IN NEDERLAND VANUIT MENSENRECHTELIJK PERSPECTIEF

Leonie Huijbers \*

**Samenvatting** | Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in 2013 geoordeeld dat de woonwagencultuur en identiteit beschermd en gefaciliteerd dient te worden. De laatste jaren zijn veel kritische geluiden te horen ten aanzien van het woonwagenbeleid in Nederland, onder meer van het College voor de Rechten van de Mens over gemeentelijk 'uitsterfelijk' van woonwagenkampen. In dit artikel worden de toepasselijke internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden beschreven en wordt de juridische houdbaarheid van het bestaande Nederlandse beleidskader geanalyseerd.

**Trefwoorden** | Woonwagenbeleid, cultuur en identiteit woonwagenbewoners, recht op bescherming van woning, recht op bescherming privé- en gezinsleven, eigendomsrecht, non-discriminatie. [art. 8 en 14 EVRM, art. 1 EP EVRM, art. 17 IVBPR, art. 11 lid 1 IVESCR, art. 31 lid 1 Herzienne ESH, art. 7a Algemene Wet Gelijke Behandeling, Richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming]

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2015/28

### 1 Inleiding

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het woonwagenbeleid in Nederland. Zo heeft het College voor de Rechten van de Mens (het College) in 2014 en 2015 geoordeeld dat de woonwagenbeleidsvarianten in de gemeenten Oss en Vlaardingen discriminerend waren. Hetzelfde College heeft ten aanzien van de gemeente Bloemendaal overwogen dat ruimtelijke-orderingsbeleid zo vorm zou moeten worden gegeven dat 'het woonwagenleven voldoende gefaciliteerd en beschermd wordt'.<sup>1</sup> Onlangs nog heeft ook het VN-Comité tegen rassendiscriminatie (CERD) Nederland aanbevolen om kordate maatregelen te treffen rondom het verzekeren van voldoende standplaatsen voor woonwagenbewoners zodat ze hun traditie en culturele

■ Mr. L.M. Huijbers is promovenda bij de afdeling internationaal en Europees recht van de Radboud Universiteit Nijmegen en coördinator van het woonwagendossier van het Public Interest Litigation Project (PILP) van het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM). Dit artikel is tot stand gekomen op basis van de betrokkenheid van de auteur bij het PILP, een project van het NJCM over strategisch procederen voor de mensenrechten. Voor de woonwagenzaak tegen de gemeente Oss schreef het PILP in samenwerking met het NJCM een opiniebrief waarin het mensenrechtelijk kader wordt toegelicht aan de rechtbank en de betrokken partijen.

1 College voor de Rechten van de Mens 19 december 2014, Oordeel 2014-165 (gemeente Oss); en 28 mei 2015, Oordeel 2015-61 (gemeente Vlaardingen) en 22 oktober 2015, 2015-119 (gemeente Bloemendaal).

identiteit kunnen uitoefenen.<sup>2</sup> Tot eenzelfde conclusie was de Europese Commissie inzake Racisme en Intolerantie (ECRI) in 2013 al gekomen.<sup>3</sup>

Tegen deze achtergrond is het interessant om in te gaan op het woonwagenebeleid in Nederland en de juridische houdbaarheid daarvan. Ondanks de verhoogde aandacht voor de beleidsproblematiek omtrent woonwagencampen is er namelijk vaak onduidelijkheid over wat er precies aan de hand is. In dit artikel wordt getracht helderheid te verschaffen over de verenigbaarheid van het Nederlandse beleid met internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden. Daarbij zullen het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) centraal staan. De standaarden die hieruit voortvloeien zullen, daar waar relevant, worden aangevuld met normen die voortkomen uit andere verdragen en uitspraken, oordelen, commentaren en rapporten van onder meer het VN-Mensenrechtencomité, het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU), het Europese Comité inzake Sociale Rechten (ECSR) en het College voor de Rechten van de Mens. Hoewel niet al deze instrumenten bindend zijn of direct doorwerken in de Nederlandse rechtsorde, zijn zij vaak gezaghebbend en geven ze in zekere mate een groeiende (internationale) consensus aan doordat ze veelal dezelfde richting op wijzen.<sup>4</sup> Het belang van deze internationale ontwikkelingen blijkt ook uit de toenemende aandacht hiervoor door het EHRM in zijn jurisprudentie, in het bijzonder ook in woonwagenzaken.<sup>5</sup>

Alvorens in te gaan op de relevante standaarden voor het woonwagenebeleid zal kort het toepasselijke beleidskader in Nederland worden besproken (paragraaf 2). Daarbij zal stil worden gestaan bij de achtergrond van Roma, Sinti en woonwagenebewoners en de Nederlandse huisvestingsproblematiek bij woonwagenebewoning. Vervolgens zullen de standaarden die voortvloeien uit het EVRM en de andere relevante instrumenten worden besproken. Daarbij wordt rekening gehouden met de uiteenlopende juridische betekenis van de verdragen en rapporten en de afdwingbaarheid van de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Om dezelfde reden zullen de negatieve en positieve verplichtingen afzonderlijk worden besproken, nu beide een andere opstelling van de overheid vragen (terughoudendheid versus actief ingrijpen) en de afdwingbaarheid van de internationale verplichtingen hierbij uiteen kan lopen.<sup>6</sup> Als eerste zal daarom worden ingegaan op de negatieve en vaak harde, concrete verplichtingen die overheden hebben (para-

2 Concluderend commentaar van het CERD (27 augustus 2015), *Concluding Observations on the Nineteenth to Twenty-First Periodic Reports of the Netherlands*, UN Doc CERD/C/NLD/CO/19-21 (CERD-commentaar 2015), par. 19-20.

3 Rapport van de ECRI (goedgekeurd op 20 juni 2013), *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI(2013)39 (ECRI-rapport 2013), par. 168-169.

4 Zie over het ECSR, Y. Donders, 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten – het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Ars Aequi* 2014, afl. 4, p. 253-26. Ten aanzien van de comités van internationale mensenrechtenverdragen zie D.L. Shelton, 'The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies' in: H.P. Hestermeyer e.a., *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 553-575.

5 Dit blijkt onder meer door het bijzondere belang dat het EHRM hecht aan het ontstaan van een consensus in de zaak EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), *EHRC* 2014, 31 (m.nt. Henrard), par. 87 en 93 en de lijst van internationale documenten waarnaar het verwijst in EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), *EHRC* 2012, 149 (m.nt. Henrard), par. 73-83. Zie voor de verschuiving van het EHRM naar een meer sociaaleconomische invulling van de EVRM-rechten paragraaf 4.3.

6 Hoewel een waterdicht onderscheid in feite niet gemaakt kan worden; zie onder meer EHRM 9 oktober 1979, appl.no. 6289/73 (Airey/Ierland), *NJ* 1980, 376 (m.nt. Alkema), par. 24.

graaf 3). In die paragraaf zullen de rechten op eerbiediging van de woning, het privé- en gezinsleven, het verbod van discriminatie en het recht op bescherming van eigendom worden besproken. Daaropvolgend zullen de positieve en veelal sociaaleconomische verplichtingen ten aanzien van woonwagenebeleid centraal staan (paragraaf 4). Een drietal onderwerpen komt daarbij uitvoerig aanbod: gedifferentieerde behandeling van woonwagenebewoners, alternatieve huisvesting en het voorzien in voldoende woonwagenestandplaatsen. Tegen deze achtergronden zal gekeken worden hoe het woonwagenebeleid in Nederland zich verhoudt ten aanzien van deze standaarden (paragraaf 5). Deze bevindingen zullen worden afgesloten met een korte conclusie (paragraaf 6).

## 2 Het woonwageneleven en -beleid in Nederland

### 2.1 Achtergrond: Roma, Sinti en woonwagenebewoners in Nederland

Er is weinig bekend over de precieze afkomst van Roma, Sinti en woonwagenebewoners.<sup>7</sup> Vermoedelijk zijn Roma en Sinti in de elfde eeuw vanuit India naar Europa gekomen, waar ze een nomadisch bestaan hadden.<sup>8</sup> Tegenwoordig bestaat de groep van woonwagenebewoners in Nederland nog maar voor een klein deel uit Roma of Sinti, en is de meerderheid etnisch Nederlander.<sup>9</sup> Met de term 'woonwagenebewoners' wordt dan ook verwezen naar de groep personen die leven in woonwagens, en niet zozeer naar Roma en Sinti. De omvang van deze bevolkingsgroep wordt geschat tussen de 3.000 en 30.000 personen in Nederland.<sup>10</sup> Het betreft hier grove schattingen. Accurate data over het aantal personen dat in woonwagens leeft ontbreken, omdat woonwagenebewoners in Nederland niet (langer) officieel erkend worden als nationale minderheid.<sup>11</sup> Wel blijkt uit onderzoek uit 2012 dat er ongeveer 8.300 woonwagenestandplaatsen in Nederland zijn verdeeld over 370 gemeenten.<sup>12</sup>

7 M.S. Rooker, *The International Supervision of Protection of Romany People in Europe* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Nijmegen University Press 2002, p. 9-17 en ook ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), p. 48, voetnoot 117 voor een verdere uitleg van de afkomst van Roma en Sinti.

8 Zie onder meer S.A. Huda, 'Legal Remedies for the Gypsies: Can the European Legal Frameworks Hold France Liable for the Expulsion of the Roma?', *University of Pennsylvania Journal of International Law* 2012, afl. 33, p. 1075-1108, p. 1082-1087 en Rooker 2002 (*supra* noot 7), p. 17-30.

9 P.R. Rodrigues & M. Matelski, *Monitor Racisme en Extreem Rechts – Roma en Sinti*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2004, p. 8. De schatting in deze studie is dat slechts zo'n 6.000 personen van de 30.000 woonwagenebewoners tot de groepering van Roma of Sinti behoren.

10 Waar de geschatte hoeveelheid woonwagenebewoners in 2009 nog 23.000 personen waren in een thematische studie in opdracht van het Agentschap van Fundamentele Rechten (FRA) van de Europese Unie, werd dit in 2013 door de Nederlandse overheid beperkt tot 3.000-4.000 woonwagenebewoners. In een ander rapport in 2004 was het aantal nog veel groter en lag de schatting op een aantal van 30.000 personen die in woonwagens leven. Zie R. Schriemer, The Netherlands RAXEN National Focal Point 2009, *Thematic Study Housing Conditions of Roma and Travellers – The Netherlands* (RAXEN-rapport 2009), p. 14-15, ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), par. 159 en Rodrigues & Matelski 2004 (*supra* noot 9), p. 8.

11 Art. 1 Dutch Knowledge Centre on Discrimination, Netherlands FRANET National Focal Point 2012, *Social Thematic Study – The Situation of Roma* (FRANET-studie 2012), p. 3. Dit is vanaf het moment van de afschaffing van de Woonwagenewet in 1999.

12 BMC, Rapport Inspectie Leefomgeving en Transport 2012, *Woonwagenebewoners in Nederland 2011*, (BMC-rapport 2012), p. 4.

Roma, Sinti en woonwagengewoners zijn door de tijd heen veelvuldig geassocieerd met armoede en criminaliteit.<sup>13</sup> De organen van de Raad van Europa hebben vaak benadrukt dat Roma, Sinti en woonwagengewoners daardoor een van de meest kwetsbare groepen zijn in Europa en dat geschikt en gericht beleid noodzakelijk is om de complexiteit van de problemen aan te pakken.<sup>14</sup> Ook in Nederland zijn deze groeperingen gemarginaliseerd en leven vele Roma, Sinti en woonwagengewoners in armoede. De problematiek concentreert zich daarbij voornamelijk op de gebieden van gezondheidszorg, werkgelegenheid, huisvesting en onderwijs.<sup>15</sup>

Daarnaast ondervinden Roma, Sinti en woonwagengewoners in Europa, inclusief Nederland, discriminatie, segregatie en uitsluiting; de Nederlandse overheden nemen vaak ook een negatieve houding aan wanneer het zaken betreft waarbij ze met deze bevolkingsgroepen moeten werken.<sup>16</sup> Zo blijkt uit de ECRI-rapporten ten aanzien van Nederland dat het Nederlands beleid zich voornamelijk richt op het nemen van veiligheidsmaatregelen en te weinig op het tegengaan van de marginalisatie en discriminatie die deze groeperingen ondervinden.<sup>17</sup> Daarbij speelt eveneens dat Roma, Sinti en woonwagengewoners vaak onvoldoende worden betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid en regelgeving.<sup>18</sup>

## 2.2 De woonwagenproblematiek in Nederland: regelgevings- en beleidskader

Een van de belangrijke juridische thema's in Nederland betreffende Roma, Sinti en woonwagengewoners is huisvesting. In dit artikel gaat de aandacht uit naar de huisvesting in woonwagens op woonwagenkampen en niet zo zeer naar de (kwaliteit van) huisvesting in reguliere woningen van deze bevolkingsgroepen.<sup>19</sup> Er zal vanaf hier dus ook alleen gesproken worden over woonwagengewoners, dat wil zeggen personen van verschillende etnische afkomst, inclusief Roma en Sinti, die in woonwagens leven.<sup>20</sup> Deze woonwagenlevensstijl is, overigens, een erkende cultuur in Nederland en staat sinds 2014 op de lijst van immaterieel cultureel erfgoed.<sup>21</sup>

De inmenging van de Nederlandse overheid in het nomadische bestaan van woonwagengewoners dateert al van een eeuw terug.<sup>22</sup> In de jaren '50 was het beleid gericht op de verbetering van het welzijn van woonwagengewoners door hun concentratie in grote en vaak afgelegen woonwagenkampen. Het einde van het nomadische bestaan en de centralisatie in woonwagens

13 M. van Bochove & J. Burgers, 'Disciplining the Drifter – The Domestication of Travellers in the Netherlands', *British Journal of Criminology* 2010, afl. 50, p. 206-221, p. 210.

14 Zie daarover onder meer paragraaf 3.1.3 en ook EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 73-75.

15 Zie onder meer FRANET-rapport 2012 (*supra* noot 11).

16 Van Bochove & Burgers 2010 (*supra* noot 13), p. 210-214, maar ook ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), par. 163-165.

17 ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), par. 164-165; zie eveneens BMC-rapport 2012 (*supra* noot 12).

18 ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), par. 161-165.

19 Al zal in paragraaf 4.4 kort stil worden gestaan bij de kwaliteit van de woonwagens.

20 Daarbij sluit ik aan bij de ECRI-terminologie in ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), voetnoot 117.

21 'De Woonwagen Cultuur op de Nationale Inventaris!', Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed Koninkrijk Nederland, 15 augustus 2014, via: [immaterieelerfgoed.nl/public/document/download/1187/Immaterieel+Erfgoed+richtlijnen+woonwagencultuur+pdf.pdf](http://immaterieelerfgoed.nl/public/document/download/1187/Immaterieel+Erfgoed+richtlijnen+woonwagencultuur+pdf.pdf).

22 Van Bochove & Burgers 2010 (*supra* noot 13), p. 211-216 en VROM (maart 2009), *Eigentijds Omgaan met Woonwagengewoners: Opmaat naar Normalisatie*, nr. 8312 (VROM-handleiding 2009), p. 7-10. Voor een kort overzicht in Europa zie Huda 2012 (*supra* noot 8).

kampen werd in 1968 geformaliseerd door de Woonwagenwet. Al snel werd duidelijk dat deze strategie niet bijdroeg aan de integratie van woonwagenbewoners in de Nederlandse samenleving, maar juist leidde tot geïsoleerde gemeenschappen. Daaropvolgend werd het Nederlandse beleid aangepast middels de spreiding van de woonwagenbewoners over kleinschalige en meer centraal gelegen woonwagenkampen. Dit zogenaamde inclusie- of 'normalisatiebeleid' was gericht op het laten integreren van Roma, Sinti en woonwagenbewoners in de Nederlandse samenleving. Uiteindelijk is de Woonwagenwet in maart 1999 opgeheven, waarmee de eerste verantwoordelijkheid voor het woonwagenebeleid naar de gemeenten is overgeheveld.<sup>23</sup> Van Bochove en Burgers hebben het woonwagenebeleid dat door de jaren heen is gevoerd gekenmerkt als een 'repressieve inclusiestrategie', doordat de integratie van woonwagenbewoners een gedwongen karakter heeft gekregen.<sup>24</sup>

In de tussentijd is er ook verder veel veranderd. Zo is de uiterlijke verschijning van de woonwagens een andere geworden. Van houten wagens zijn deze ontwikkeld naar meer 'versteende' versies, waarbij de woonwagen – middels een metalenconstructie nog altijd op wielen – in feite omringd wordt door een stenen bouwswel. Daarnaast zijn de juridische omstandigheden ingewikkelder geworden doordat de meerderheid van de woonwagenstandplaatsen wordt gehuurd van de gemeenten, onderhouden door woningcorporaties en -stichtingen, terwijl de woonwagens vaak eigendom van de woonwagenbewoners zelf zijn.<sup>25</sup> De precieze constructie is per gemeente en zelfs per woonwagenlocatie anders. Het voert hier te ver om daar uitgebreid op in te gaan; dit artikel spitst zich toe op het overheidsbeleid, onafhankelijk van wie dit uiteindelijk uitvoert.<sup>26</sup> Wel kan worden opgemerkt dat het College voor de Rechten van de Mens ook privaatrechtelijke organisaties (woonstichtingen e.d.) gebonden acht aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) en hen dus een eigen verantwoordelijkheid toedicht bij het uitvoeren van gemeentelijk woonwagenebeleid.<sup>27</sup>

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten is neergelegd, is er wel enige sturing vanuit de centrale overheid. Met betrekking tot het gemeentelijk woonwagenebeleid heeft het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VROM) in 2007 richtlijnen aan de gemeenten meegegeven en daarbij een vijftal beleidsopties voorgedragen.<sup>28</sup> De eerste beleidsvariant is de 'nuloptie', waarbij de woonwagenstandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderen van vrijkomende standplaatsen of het aanbieden van reguliere huisvesting aan woonwagenbewoners. De tweede optie is het 'afbouwbeleid', dat gericht is op het verkleinen van woonwagenkam-

23 Zie VROM (oktober 2006), *Werken aan Woonwagenlocaties. Handreiking voor Gemeente: Over Beleid en Handhaven*, nr. 6374 (VROM-handleiding 2006) p. 3. De volledige decentralisatie wordt gehekelde door de ECRI zie ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 3), par. 169 en ook 159-168. Het afstammingsbeginsel was daarmee eveneens verdwenen, waardoor niet alleen kinderen van woonwagenbewoners in woonwagens konden wonen maar deze woonvorm voor iedereen toegankelijk werd.

24 Van Bochove & Burgers 2010 (*supra* noot 13).

25 Zie onder meer FRANET-studie 2012 (*supra* noot 11), p. 23-24.

26 Hierbij kan worden opgemerkt dat het overheid niet alleen in publiekrechtelijke verhouding gebonden is aan het EVRM, maar tevens in privaatrechtelijke hoedanigheid onafhankelijk of het deze taken heeft uitbesteed aan privaatrechtelijke organisaties, zie onder meer EHRM 6 februari 1976, appl.no. 5589/72 (Schmidt en Dahlström/Zweden), *NJ* 1977, 2 (m.nt. Alkema), par. 33 en J.H. Gerards, *EVRM – algemene beginselen*, Den Haag: Sdu 2011, p. 286-288.

27 Bijv. College voor de Rechten van de Mens 19 december 2014, 2014-166 (stichting Mooiland), par. 3.12-3.15.

28 VROM-handleiding 2006 (*supra* noot 23), p. 6-7. Het gaat hier om een niet uitputtende opsomming en gemeenten kunnen dus ook voor andere beleidsvarianten kiezen.

pen om zo een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen. De derde beleidsvariant is het ‘woonvisiebeleid’, waarbij in de bestemmingsplannen rekening kan worden gehouden met woonwagenlocaties, maar waarbij woonwagenbewoners die op zoek zijn naar een standplaats gelijk worden gesteld aan andere woningzoekenden. De vraag naar woonwagenstandplaatsen wordt dan gezien als een ‘woonwens’. De vierde optie is het ‘vraagspecifieke beleid’, waarbij de gemeente middels een inventarisatie inspeelt op de behoefte aan alternatieve woonvormen, waaronder woonwagenbewoning. De vijfde en laatste variant, het ‘neutraal beleid’, houdt in dat geen specifiek beleid wordt ontwikkeld maar dat *ad hoc* gereageerd kan worden op verzoeken om een standplaats. Deze laatste beleids optie zou voornamelijk interessant zijn voor gemeenten waar nauwelijks of geen woonwagens zijn.

Hoewel een algemene inventarisatie ontbreekt, lijken vele gemeenten één van de eerste drie beleids opties te voeren en hebben minder gemeenten gekozen voor het meer toeschietelijke vraaggerichte beleid of de neutralere optie.<sup>29</sup> De vraag is wat daarvan de gevolgen zijn voor de woonwagenbewoners en hoe deze beleids opties zich verhouden met internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden. In paragraaf 5 zal worden ingegaan op hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot de meest relevante van deze standaarden.

### 3 Negatieve verplichtingen en burger en politieke rechten

Op het terrein van huisvesting verdient een aantal rechten in het bijzonder de aandacht, zowel bij de beleidsvoering als bij individuele (handhavings)beslissingen. Zo is het recht op respect van woning in het geding, veelal nog uitgebreid naar het recht op privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). Ook speelt het recht op eigendom een rol omdat de meeste woonwagens het bezit zijn van de woonwagenbewoners zelf en huurrecht (op de standplaats) veelal ook als ‘eigendom’ kan worden gekwalificeerd (artikel 1 Eerste Protocol EVRM). Daarnaast valt te denken aan het beginsel van non-discriminatie (artikel 14 EVRM) en in uitzonderlijke gevallen aan het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM). Het laatste recht zal in de Nederlandse context echter geen belangrijke rol spelen, omdat de Nederlandse zaken de drempel van ernst (*severity threshold*) naar alle waarschijnlijkheid niet zullen bereiken.<sup>30</sup>

In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op de negatieve verplichtingen die overheden hebben op basis van internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden. Zoals in de inleiding aangegeven is, zullen steeds de EVRM-rechten en EHRM-jurisprudentie als uitgangspunt dienen. Bij de toepassing en uitleg van het EVRM moet overigens vooropgesteld worden dat volgens het EHRM rekening dient te worden gehouden met de kwetsbare positie

29 In ieder geval zouden de volgende gemeenten een zekere vorm van de nuloptie of het afbouwbeleid voeren: Den Bosch, Elburg, Gouda, Oss, Smallingerland, Tiel, Utrecht, Uden en Vlaardingen. Zie onder meer de eerder genoemde oordelen van het College voor de Rechten van de Mens, ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3045 en F. Haijer, ‘Utrecht City of Human Rights for Roma Sinti and Travelers’ Liberties.eu, 31 maart 2015, liberties.eu/en/news/utrecht-city-of-human-rights-for-roma-sinti-travelers.

30 Zie voor toepassing A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights* (diss. Leiden), Leiden: CPI Koninklijke Wöhrmann 2015, p. 325-328. Huisvestingszaken waarbij artikel 3 EVRM in het geding is gaan over vernietiging op grote schaal van woningen, de daaropvolgende onmenselijke leefomstandigheden en dakloosheid van staatsteun afhankelijke individuen zoals in de *M.S.S.*-zaak, EHRM (GK) 21 januari 2011, appl.no. 30696/09 (M.S.S./België en Griekenland), *JV* 2011, 68 (m.nt. Battjes).

van Roma, Sinti en woonwagenebewoners als minderheidsgroeperingen.<sup>31</sup> Er is echter geen internationale, Europese of nationale eenduidige definitie te vinden van de term 'minderheid'. Zo ontbreekt een definitie in The Framework Convention on National Minorities (het Kaderverdrag Minderheden)<sup>32</sup> en ook in het IVBPR is geen vaste begripsbepaling te vinden. Het VN-Mensenrechtencomité heeft echter wel bepaald dat het moet gaan om een groep die numeriek kleiner is in dat land en dat het moet gaan om individuen 'who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language'.<sup>33</sup> Analoog redenerend zouden woonwagenebewoners als bevolkingsgroep, vanwege hun te onderscheiden cultuur, als minderheid in Nederland dienen te worden aangemerkt. Volgens het College voor de Rechten van de Mens zijn woonwagenebewoners dan ook een bevolkingsgroep die onder het begrip ras vallen.<sup>34</sup>

### 3.1 Recht op eerbiediging van de woning, het privé- en gezinsleven: respect voor de identiteit en woonwagencultuur

#### 3.1.1 Eerbiediging van de woning

In het EVRM is het recht op eerbiediging van de woning neergelegd in artikel 8. Het EHRM heeft uitgebreide jurisprudentie ontwikkeld ten aanzien van de reikwijdte en rechtvaardiging van inmengingen met dit recht. Ten aanzien van de afbakening van 'home' heeft het in een woonwagenzaak geoordeeld dat:

'the concept of "home" within the meaning of Article 8 is not limited to premises which are lawfully occupied or which have been lawfully established. It is an autonomous concept which does not depend on classification under domestic law. Whether or not a particular premises constitutes a "home" which attracts the protection of Article 8 will depend on the factual circumstances, namely, the existence of sufficient and continuous links with a specific place (...) The Court observes that the present case also brings into play, in addition to the right to respect for one's home, the applicants' right to respect for their private and family life (...)'<sup>35</sup>

Van belang is dus dat een persoon feitelijk een 'voldoende en voortdurende band' dient te hebben met een specifieke woonwagenestandplaats. Het EHRM acht het van belang of de bewoning gericht is (geweest) op permanent verblijf.<sup>36</sup> Of een verblijfplaats als *home* kan worden aange-

31 Zie T. Barkhuysen, M. van Emmerik & J.H. Gerards, 'Rechten van Bijzondere Groepen en Collectieve Rechten' in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten: De Nationale, Europese en Internationale Dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 413-436, p. 429.

32 Explanatory Report bij het Kaderverdrag Minderheden, par. 12. Zie voor een uitgebreide bespreking van de definitie in nationaal, Europees en internationaal recht Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2013 (*supra* noot 31), p. 428-433.

33 VN-Mensenrechtencomité (8 april 1994), *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, par. 5.1. Het VN-Mensenrechtencomité heeft aangegeven dat het moet gaan om een minderheid, i.e. numerieke inferioriteit in een Staat (niet in een provincie of regio), zie daarover VN-Mensenrechtencomité 5 mei 1993, comm.nos. 359 en 385/1989 (Ballantyne e.a./Canada), par. 11.2.

34 Zie onder meer het College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.4-3.5; College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss*, par. 3.6-3.7. *Supra* noot 1.

35 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 141.

36 EHRM 24 november 1986, appl.no. 9063/80 (Gillow/VK), par. 46, waar de klagers voor een periode van 19 jaar niet aanwezig zijn geweest in hun *home*.

merkt zal moeten worden bepaald aan de hand van de feitelijke omstandigheden en niet op basis van formele vereisten zoals de legaliteit van de bewoning of dat de woning eigendom is of gehuurd wordt.<sup>37</sup> Hoewel het relevant kan zijn dat iemand elders verblijf heeft gehad,<sup>38</sup> is het niet noodzakelijk dat het om een onafgebroken verblijf gaat, zolang de bewoner maar de intentie heeft gehad om terug te keren.<sup>39</sup> Naar analogie ligt het daarom in de rede dat het ook niet van belang is of een woonwagenbewoner tijdelijk in een reguliere woning heeft gewoond, zolang de intentie bestond om terug te keren naar het woonwagenleven.<sup>40</sup>

Het recht op bescherming van de woning tegen willekeurige of onwettige inmenging is daarnaast ook neergelegd in artikel 17 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Het VN-Mensenrechtencomité dat toeziet op de naleving van het IVBPR, heeft uitgelegd dat het onder 'home' verstaat 'the place where a person resides or carries out his usual occupation'.<sup>41</sup> Ten aanzien van de vereiste terugkeerintentie van het EHRM bij doorbroken verblijf, is de zaak *Sandra Lovelace* van het VN-Mensenrechtencomité relevant.<sup>42</sup> In casu betrof het een Indiaanse vrouw die terug wilde keren naar het reservaat. In die zaak oordeelde het Comité dat verondersteld kan worden dat een persoon tot een minderheid behoort en daardoor bepaalde rechten heeft, wanneer zij geboren en getogen is in die gemeenschap en daarmee banden heeft onderhouden.<sup>43</sup> Dit geldt evenzo wanneer de persoon zich gedurende enkele jaren buiten deze gemeenschap heeft gevestigd vanwege een huwelijk en dus niet onafgebroken in het reservaat heeft gewoond.<sup>44</sup>

### 3.1.2 *Eerbiediging van het privé- en gezinsleven*

Volgens het EHRM betreft woonwagenbewoning niet alleen het recht op respect van woning maar ook het, eveneens door artikel 8 EVRM beschermde, recht op bescherming van het privé- en gezinsleven. De woonwagen vormt volgens het Hof namelijk een integraal onderdeel van de identiteit van woonwagenbewoners.<sup>45</sup> Dit is ook het geval indien de woonwagen 'versteend'

37 EHRM 13 mei 2008, appl.no. 19009/04 (McCann/VK), EHRC 2008, 83, *RodW* 2008, 857, par. 46 en EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 141. Ten aanzien van het feit dat artikel 8 EVRM ook op huurders van toepassing kan zijn, zie EHRM 12 juni 2014, appl.no. 14717/04 (Berger-Krall e.a./Slovenië), EHRC 2014, 218 (m.nt. Leijten), par. 2.

38 EHRM 29 september 1996, appl.no. 20348/92 (Buckley/VK), *NJ* 1997, 555 (m.nt. Dommering), par. 54.

39 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 102-103 en EHRM 24 november 1986, appl.no. 9063/80 (Gillow/VK), par. 46.

40 Dit lijkt ook overeen te komen met de lijn die uiteen is gezet in EHRM 22 mei 2007 (ontv. besl.), appl.no. 40987/05 (Stenegry en Adam/Frankrijk), EHRC 2014, 31 (m.nt. Henrard) zie daarvoor paragraaf 4.2.

41 VN-Mensenrechtcomité (8 april 1988), *General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy). The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, par. 5.

42 VN-Mensenrechtencomité 29 december 1977, comm.no. R.26/24 (Sandra Lovelace/Canada).

43 *Supra* noot 42, par. 14-15.

44 *Supra* noot 42, par. 17, het Comité overwoog dat '[i]t is natural [in the light of the fact that her marriage to a non-Indian has broken up that] she wishes to return to the environment in which she was born, particularly as after the dissolution of her marriage her main cultural attachment again was to the Maliseet band. ... [I]t does not seem to the Committee that to deny Sandra Lovelace the right to reside on the reserve is reasonable, or necessary to preserve the identity of the tribe'.

45 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142. Voor een overzicht over hoe identiteit en 'home' samenvallen zie J. Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Possibilities*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 169-197.



is en de woonwagenebewoners niet langer een nomadisch bestaan leiden. Ook dan blijft het woonwageneleven immers 'nomadic in spirit if not in actual or constant practice'.<sup>46</sup>

De identiteit en cultuur van woonwagenebewoners heeft niet alleen een individuele maar ook een groepsdimensie.<sup>47</sup> Het EHRM heeft gewezen op het feit dat collectieve uitzettingsmaatregelen gevolgen hebben voor zowel de woonwagenelevensstijl als de sociale- en familiebanden van woonwagenebewoners.<sup>48</sup> Evenals bij het Kaderverdrag Minderheden gaat het daarbij wel steeds om rechten die individuen toekomen als onderdeel van de groep en niet als collectief.<sup>49</sup> In het internationale recht wordt daarentegen de collectieve rechten van groepen wel verder uitgebreid. In artikel 27 IVBPR is vastgelegd dat personen die behoren tot minderheden het recht niet mag worden ontzegd om, in gemeenschap met de andere leden van de groep, hun eigen cultuur te beleven. Zo worden staten verplicht om de identiteit van minderheden te beschermen door het VN-Mensenrechtencomité.<sup>50</sup> Kanttekening daarbij is dat het IVBPR slechts ziet op religieuze, etnische en linguïstische minderheden en daardoor alleen indirect van belang is voor woonwagenebewoners.

### 3.1.3 *Inmenging en evenredigheidstoets*

Hierboven is duidelijk geworden dat zaken over huisvesting van woonwagenebewoners (in woonwagens) binnen het toepassingsbereik van het recht op respect voor de woning, het privé- en gezinsleven vallen. Om de beleidsopties te kunnen beoordelen op hun verenigbaarheid met deze rechten, zal vervolgens moeten worden vastgesteld of zij een inmenging vormen in deze rechten en, zo ja, of deze te rechtvaardigen zijn. In dat kader kunnen individuele beslissingen, beleidsvoering maar ook regelgeving een beperking vormen van deze rechten. Ten aanzien van beperkende beleidsmaatregelen valt te denken aan beleid waarmee woonwagenebewoning niet langer mogelijk is. De jurisprudentie van het EHRM over beperkende individuele beslissingen betreft met name uitzettingsmaatregelen en het verlenen van vergunningen voor woonwagene-standplaatsen.

Met betrekking tot uitzettingsmaatregelen heeft het EHRM herhaaldelijk aangegeven dat het verlies van een woning aan te merken is als een van de meest extreme vormen van inmenging in de rechten onder artikel 8 EVRM.<sup>51</sup> Dit betreft dan niet alleen de feitelijke verwijdering van de woonwagen maar strekt zich ook uit tot gevallen waarin er een uitzettingsbevel (onder dwangsom) is uitgevaardigd.<sup>52</sup> Daarnaast heeft het EHRM benadrukt dat maatregelen tot uitzetting bij woonwagenebewoning niet alleen een inbreuk op het respect van woning en de levensstijl van de woonwagenebewoner vormen, maar daarmee ook langdurige samenlevingsver-

46 EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (Connors/VK), par. 93, *EHRC* 2004, 67 (m.nt. Henrard).

47 Dit betekent echter niet dat het altijd om collectief afdwingbare rechten gaat, zie daarover Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2013 (*supra* noot 31), p. 430.

48 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 71 en EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 105.

49 Zie hierover Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2013 (*supra* noot 31), p. 430 en 432-433.

50 VN-Mensenrechtencomité *General Comment No. 23*, par. 6.2.

51 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148, onder (δ) en EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 118 onder (iv).

52 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 143 en zie noot van Leijten in *EHRC* 2014, 218, par. 3.

banden van gemeenschappen worden doorbroken – vooral bij collectieve uitzettingen.<sup>53</sup> In de woorden van het EHRM, ‘measures affecting the stationing of caravans affect [travellers’] ability to maintain their identity and to lead a private and family life in accordance with that tradition’.<sup>54</sup>

Een inmenging in de door artikel 8 beschermde rechten kan worden toegestaan, wanneer de betreffende maatregel voldoet aan de cumulatieve vereisten van artikel 8, tweede lid, EVRM en met de daarover ontwikkelde jurisprudentie van het EHRM. De beoordeling van de rechtvaardigheid van de inmenging komt kort gezegd neer op het vaststellen of middels de maatregel een redelijk evenwicht (*fair balance*) is gevonden tussen de algemene belangen en de belangen van de woonwagenbewoner.<sup>55</sup> Eenzelfde soort toets wordt ook toegepast bij het IVBPR, waarin een inmenging met de rechten onder artikel 17, de EVRM-vergelijkbare bepaling, alleen gerechtvaardigd is wanneer dit bij wet voorzien is, overeenkomst met de doelstellingen van het IVBPR en redelijk in de bijzondere omstandigheden van het geval.<sup>56</sup>

Hierbij kan worden opgemerkt dat de overheidsorganen een zekere beoordelingsvrijheid hebben. Hoewel het EHRM in beginsel een ruime beoordelingsmarge toekent bij het bepalen van sociaal of economisch beleid, waaronder huisvestingsbeleid, is deze beperkter ten aanzien van woonwagenbewoning omdat ‘the right at stake is crucial to the individual’s effective enjoyment of fundamental or “intimate” rights [which] is the case in particular for Article 8 rights’.<sup>57</sup> Zeker in zaken aangaande woonwagenbewoning is dit begrijpelijk, nu het EHRM, zoals eerder besproken, de woonwagen niet alleen kenmerkt als *home*, maar ook als integraal verbonden acht met de identiteit en traditie van woonwagenbewoners. Bovendien lijkt het EHRM extra aandacht te hebben voor de specifieke belangen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners omdat het gaat om kwetsbare bevolkingsgroepen die regelmatig slachtoffer zijn van discriminatie, intolerantie en segregatie in Europa.<sup>58</sup>

In *Winterstein*, de meest recente uitspraak van het EHRM, heeft het samengevat welke factoren van belang zijn voor het vinden van een dergelijk redelijk evenwicht.<sup>59</sup> Ten eerste erkent het

53 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 105 en Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 330.

54 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142 en eerder al in EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), AB 2003, 32 (m.nt. Gerards), par. 73.

54 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142-143, het Hof stelt daarbij dat ‘the obligation imposed on the applicants, on pain of a coercive fine, to vacate their caravans and vehicles and to clear any constructions from the land constitutes an interference with their right to respect for their private and family life and their home, even though the judgment of 13 October 2005 has not to date been enforced’.

55 EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88 (Soering/VK), NJ 1990, 158 (m.nt. Alkema), par. 89, waarin het EHRM erkent dat de ‘*fair balance*’-test als rode draad door het EVRM loopt. Eveneens geeft Gerards aan dat het EHRM de evenredigheidstoets het meest toepast, zowel bij negatieve verplichting (p. 158) als voor positieve verplichtingen (p. 236), zie Gerards 2011.

56 VN-Mensenrechtencomité *General Comment No. 16*, par. 4 en 8.

57 Zie onder meer EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (α)-(β) en noot van Henrard in *EHRC* 2014, 31, par. 6. Daarin beperkt het EHRM de beoordelingsmarge in het geval de rechten van Roma en woonwagenbewoners van artikel 8 EVRM op het spel staan, omdat ze tot een kwetsbare groep behoren. Dit is anders dan bij zaken over huisvestingsbeleid die vallen onder artikel 1 Protocol 1 EVRM, zie EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (Connors/VK), par. 82.

58 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (). Zie ook Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 329.

59 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (α)-(ζ).

EHRM dat procedurele waarborgen getroffen moeten worden door de overheid ten aanzien van de totstandkoming van beleid en individuele beslissingen.<sup>60</sup> Dit betekent dat niet alleen de belangenafweging inhoudelijk redelijk hoort te zijn, maar ook dat het daaraan voorafgaande besluitvormingsproces dient te voldoen aan het vereiste van zorgvuldigheid.<sup>61</sup> In het geval van uitzettingsmaatregelen dienen deze eveneens te worden voorgelegd aan de rechter, die de proportionaliteit van de maatregel moet beoordelen waarin hij de aangevoerde argumenten van de woonwagenebewoner in detail onderzoekt en adequate redenen moet geven voor zijn besluit.<sup>62</sup> Daarnaast is het van belang dat, wanneer uitzetting nodig blijkt te zijn, bij de uitvoering gelet moet worden op onder andere de timing en wijze van ontruiming.<sup>63</sup> Een andere belangrijke factor, zowel bij uitzettingsmaatregelen als bij het verlenen van omgevings- en bouwvergunningen, is of de overheid alternatieve huisvesting biedt.<sup>64</sup> Dit vereiste lijkt echter meer te zien op een sociaaleconomische verplichting en zal daarom in paragraaf 4.2 aan bod komen.

Ten tweede, heeft het EHRM bij de inhoudelijk beoordeling van de noodzakelijkheid van een uitzettingsmaatregel of een weigering van een vergunning, de legaliteit van de bewoning van bijzonder belang gevonden.<sup>65</sup> De legaliteit of illegaliteit van de bewoning bepaalt in sterke mate de positie van de woonwagenebewoner. Deze is zwakker bij illegale bewoning omdat dit in strijd is met algemene belangen van de overheid, zoals die van openbare orde en ruimtelijke planning. Dit betekent echter niet dat de illegaliteit van de vestiging of bewoning zonder meer een reden is voor uitzetting, al zal het algemene belang hier wel een zwaarwegender rol spelen. Dit volgt onder meer uit *Yordanova*, waar het EHRM meenam dat de Bulgaarse overheid al tientallen jaren de illegale bezetting van een gebied door een hele gemeenschap had gedoogd.<sup>66</sup> Het EHRM neemt dan ook de context van de zaak mee bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een inmenging.

In de Nederlandse rechtspraak heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) deze voorwaarden toegepast in een zaak tegen de gemeente Gouda en toegevoegd dat het van belang kan zijn dat 'woningzoekenden die een standplaats moeten ontruimen vanwege opheffing van de locatie, als eersten genoemd worden in de volgorde van toewijzing voor vrijkomende standplaatsen'.<sup>67</sup> Daarnaast vond de ABRvS de vraag relevant of de woonwagene locatie tijdelijk van aard was vanwege strijd met de geldende bestemmingsplannen en de vraag of uitzetting een gevolg was van de gezondheidsrisico's die de locatie met zich

60 Idem, par. 148 onder (γ) en EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 92.

61 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (γ) en was in dit kader besproken al genoemd in EHRM 29 september 1996, appl.no. 20348/92 (Buckley/VK), par. 76.

62 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (δ).

63 *Supra* noot 62, par. 148 onder (γ) en (δ) en ook EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 118 onder (iii) en (iv). Het ECSR heeft daartoe eveneens een lijst vastgesteld waaraan de uitzettingsprocedures aan moeten voldoen, zie ECSR 7 december 2005, compl.no. 27/2004 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Italië), par. 47.

64 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (ε) en annotatie Henrard, par. 8. Eveneens EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 103.

65 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (ε) en EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 102.

66 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 121.

67 ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1052, par. 4.6.

meebracht.<sup>68</sup> In een recente uitspraak tegen de gemeente Elburg heeft het eveneens bepaald dat gemeenten bij overlast niet zonder meer mogen overgegaan tot het wijzigen van de bestemmingsplannen van woonwagendplaatsen, waardoor woonwagendbewoning wordt uitgesloten. De gemeente zou, volgens de ABRvS, in dat soort gevallen op gronden van ruimtelijke ordening inzichtelijk dienen te maken dat ‘in verband met het tegengaan van ongewenste activiteiten op het bewuste perceel niet kon worden volstaan met enkel het verwijderen van de leegstaande woonwagend’.<sup>69</sup>

In het algemeen kan worden gesteld dat volgens het EHRM en de Nederlandse rechtspraak de noodzakelijkheid van een beperkende maatregel moet worden bepaald in het licht van de bredere context van die zaak, waarbij zowel concrete aspecten, zoals legaliteit van de bewoning, als de algemene of beleidsmatige context een rol spelen.<sup>70</sup> Iets wat overigens ook in de lijn ligt met de opvattingen van het VN-Mensenrechtencomité ten aanzien van de rechtvaardigheden van de IVBPR-vergelijkbare variant van artikel 8 EVRM.<sup>71</sup> De kwetsbaarheid en marginalisatie van de groepering van woonwagendbewoners zou eveneens meegenomen moeten worden bij woonwagendzaken. Het daaraan ten grondslag liggende beleid, in Nederland het gemeentelijk woonwagendbeleid, zou daarbij ook in ogenschouw moeten worden genomen door de rechter.

### 3.2 Het verbod van discriminatie

In de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, het IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD) zijn bepalingen opgenomen waarin een verbod van directe en indirecte discriminatie in wetgeving, beleid en individuele besluiten is opgenomen.<sup>72</sup> Maatstaf is daarbij steeds of de overheidsmaatregelen, indirect of direct, tot gevolg hadden dat er een nadelig ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen woonwagendbewoners en anderen. Ook in artikel 14 EVRM is het verbod van discriminatie neergelegd, dat een rol speelt in het kader van woonwagendbeleid en individuele beslissingen gericht op woonwagendbewoning – al dan niet in combinatie met de rechten onder artikel 8 EVRM of artikel 1 EP EVRM.<sup>73</sup>

Opvallend is dat het EHRM in dat kader een bijzondere terughoudendheid heeft betracht bij de toepassing van artikel 14 EVRM in woonwagendzaken. In geen van deze zaken heeft het een schending van dat artikel gevonden en vaak gaat het niet inhoudelijk in op de aangevoerde discriminatieargumenten.<sup>74</sup> Het EHRM deed bijvoorbeeld in *Buckley* de discriminatieargumenten af door op te merken dat de woonwagendbewoners nooit zijn bestraft of nadelig waren behandeld

68 Volgens het EHRM is de overheid alleen in uitzonderlijke gevallen genoodzaakt om onrechtmatige bezetting van grond voor onbepaalde tijd te tolereren, zie EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 131.

69 ABRvS 30 september 2009, ECLI:NL:RVS:2015:3045, par. 5.1.

70 Zie noot van Henrard in *EHRC* 2012, 149, par. 6.

71 VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 16*, par. 4.

72 De meest relevante artikel 2, eerste lid, UVRM, artikelen 2, eerste lid, 3 en 26 IVBPR, artikel 2, tweede lid, IVESCR en artikelen 5 sub e en 7 CERD.

73 Aangezien woonwagendbeleid en individuele beslissingen, o.a. over uitzetting, onder artikel 8 EVRM vallen te scharen, vallen deze zaken ook binnen het toepassingsbereik van het artikel 14 EVRM, een accessoir recht.

74 Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 344.

vanwege hun specifieke levensstijl, en dat het nationale beleid erop gericht leek te zijn om woonwagenebewoners in hun eigen behoeftes te laten voorzien.<sup>75</sup> De gereserveerdheid van het EHRM is opmerkelijk aangezien de stelselmatige discriminatie van Roma, Sinti en woonwagenebewoners als kern van de problemen wordt aangemerkt door Europese en internationale organisaties, het EHRM zelf steeds hun kwetsbare positie benadrukt en in de Raad van Europa zelfs een Speciale Vertegenwoordiger voor Roma is aangesteld.<sup>76</sup>

In tegenstelling tot het EHRM zijn andere juridische instanties nadrukkelijk ingegaan op het verbod van discriminatie op het gebied van woonwagenebeleid of daaraan verwante onderwerpen en is het interessant om te kijken naar de lijnen die daarin zijn uitgezet. Zo heeft het College voor de Rechten van de Mens geoordeeld over het woonwagenebeleid van een aantal Nederlandse gemeenten in het licht van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). In de zaken tegen de gemeenten Oss en Vlaardingen heeft het zich uitgesproken over het discriminerende karakter van het gemeentelijk woonwagenebeleid onder artikel 7a AWGB. In zijn oordeel over de gemeente Bloemendaal heeft het gekeken naar de vraag of er sprake was van het ontmoedigen van het woonwageneleven door de gemeente en of de woonwagenebewoners in kwestie op een discriminatoire wijze bejegenend waren. Ten aanzien van woonwagenebewoners heeft het College bepaald dat 'woonwagenebewoners, 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'.<sup>77</sup>

Bij de beoordeling van het woonwagenebeleid heeft het College erop gewezen dat woonwagenebewing 'een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur' en, onder verwijzing naar het rapport van de ECRI ten aanzien van Nederland, dat dergelijk beleid 'de kern van de levenswijze van de [woonwagene]bevolkingsgroep' niet hoort aan te tasten.<sup>78</sup> Het College overweegt in haar meest recente oordeel dat het onvoldoende beschermen van de woonwagencultuur het risico met zich meebrengt dat daarmee het discriminatieverbod wordt overtreden.<sup>79</sup> Eerder al had het geoordeeld dat met een 'nuloptiebeleid' of 'uitsterfbeleid', waarmee vrijgekomen woonwagenestandplaatsen niet langer beschikbaar worden gemaakt voor woonwagenebewing, een direct onderscheid wordt gemaakt op grond van ras waar geen wettelijke uitzonderingen voor zijn aangedragen.<sup>80</sup> Het verwees daarvoor naar het *Nikoloudi*-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin werd bepaald dat er bij een ogenschijnlijk neutraal criterium toch sprake kan zijn van direct onderscheid wanneer het in feite alleen gericht is op een bepaalde groep.<sup>81</sup>

75 EHRM 29 september 1996, appl.no. 20348/92 (Buckley/VK), par. 88.

76 Zie Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 344 en Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2013 (*supra* noot 31), p. 432. Henrard is in haar annotaties kritisch over de terughoudendheid van het EHRM betreffende het discriminatieverbod, zie EHRC 2014, 31, par. 10 en EHRC 2012, 149, par. 9-11.

77 Onder andere College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal*, par. 3.6 en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen* (*supra* noot 1), par. 3.5.

78 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal*, par. 3.4-3.5, College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.10 en 3.12 en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss*, (*supra* noot 1), par. 3.13-3.161.

79 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal* (*supra* noot 1), par. 3.19.

80 Ten aanzien van de nuloptie zie College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 4 en het uitsterfbeleid zie College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* (*supra* noot 1), par. 3.19.

81 HvJ EU 10 maart 2005, zaak C-196/02 (Nikoloudi), ECLI:EU:C:2005:141, NJ 2005, 560 (m.nt. Mok), par. 36.

Voor de uitleg van discriminatie en in het bijzonder indirecte vormen daarvan kan eveneens worden aangesloten bij de uitspraken over de Richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming (Richtlijn) van het HvJ EU.<sup>82</sup> Het HvJ EU heeft zich in de zaak *CHEZ* van 16 juli 2015 uitgesproken over de situatie in Bulgarije waar de elektriciteitsmeters in wijken met hoofdzakelijk Roma, in afwijking met de standaard, op een hoogte van zes tot zeven meter werden opgehangen om misbruik te voorkomen.<sup>83</sup> Onder de Richtlijn is directe en ongerechtvaardigde indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verboden. Van directe discriminatie is sprake wanneer het ras of de etnische afkomst van de persoon of groep van doorslaggevend belang was bij het invoeren van de maatregel,<sup>84</sup> terwijl er van indirecte discriminatie sprake is wanneer de maatregel op het eerste gezicht neutraal is maar desondanks het gevolg heeft dat een bepaalde groep personen in het bijzonder wordt benadeeld.<sup>85</sup> Van ongelijke behandeling is sprake wanneer een persoon of groep anders wordt bejegend dan anderen, wat zal moeten worden beoordeeld aan de hand van alle kenmerken van de omstandigheden.<sup>86</sup> De vaststelling van discriminatie vereist 'geen enkele bijzondere graad van ernst' van de ongelijke behandeling,<sup>87</sup> noch is het noodzakelijk dat de persoon in kwestie tot de specifiek benadeelde groep behoort; het volstaat dat hij daarmee wordt geassocieerd.<sup>88</sup> In dat licht valt op te merken dat het College voor de Rechten van de Mens onder ongelijke behandeling ook 'discriminatoire bejegening' begrijpt waarvoor het vereist dat individuen als 'minderwaardig of onbelangrijk worden weggezet dan wel anderszins in een negatief daglicht worden geplaatst'.<sup>89</sup>

Volgens het HvJ EU is het aan de klager om een vermoeden van discriminatie te doen ontstaan en kijkt het naar het onderliggende motief, de aard en toepassing van de vermeende benadelende maatregel.<sup>90</sup> Zo achtte het in *CHEZ* relevant dat de gronden voor de afwijkende plaatsing van de meters niet gebaseerd leek op feiten maar veeleer op basis van etnische stereotyperingen, dat de maatregel een 'verplichte, algemene en duurzame aard' had, dat deze een perceptie van Roma 'zonder onderscheid [had] uitgebreid tot alle wijkbewoners' en ten slotte dat deze alleen was genomen ten aanzien van wijken met voornamelijk personen van Roma-afkomst.<sup>91</sup> Op grond van dergelijke gegevens kon hier een vermoeden van discriminatie bestaan. Anders was het in het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens ten aanzien van de gemeente Bloemendaal waar de woonwagenbewoners er niet in slaagde om een vermoeden

82 Richtlijn 2000/43/EG, houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, 29 juni 2000, PB L 180 blz. 22. De Richtlijn is ook van toepassing op het gemeentelijk woonwagenbeleid, aangezien dit beleid onder huisvesting valt wat vermeldt staat in het artikel over de werkingssfeer (artikel 3, eerste lid, sub h). Tevens vormt de AWGB, waaronder het College voor de Rechten van de Mens het woonwagenbeleid behandelt, een implementatie van de Richtlijn en is het College het aangewezen onafhankelijke mensenrechteninstituut voor Nederland als bedoeld in Artikel 13 Richtlijn en preambule Wet College voor de Rechten van de Mens.

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

84 *Supra* noot 83, par. 75-76.

85 *Supra* noot 83, par. 92-96.

86 *Supra* noot 83, par. 89-90.

87 *Supra* noot 83, par. 99-103.

88 *Supra* noot 83, par. 56 en 59.

89 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal* (*supra* noot 1), par. 3.17. In casu was niet gebleken dat de gemeente de woonwagenbewoners discriminatoir had bejegend.

90 *Supra* noot 83, par. 78.

91 *Supra* noot 83, par. 81-84.

van onderscheid op grond van ras te doen ontstaan.<sup>92</sup> Het College vond het onvoldoende dat bestemmingsplannen een negatieve invloed zouden kunnen hebben op woonwagenebewoning, maar vergde dat aangetoond zou worden dat deze daadwerkelijk het *doel* hadden om het woonwageneleven te ontmoedigen.<sup>93</sup> Het hechtte dus, overeenkomstig met de jurisprudentie van het HvJ EU, belang aan het onderliggende motief van de maatregel.

Wanneer een vermoeden van discriminatie eenmaal is ontstaan, is het volgens het HvJ EU aan de verweerder om dit te ontcrachten en aan te tonen dat hij weldegekelijk op objectieve gronden – en in het geval van directe discriminatie moet het gaan om de specifiek en limitatief in de Richtlijn opgenomen uitzonderingen – tot deze beslissing had kunnen komen.<sup>94</sup> Ten aanzien van de objectieve rechtvaardigingstoets bij indirecte discriminatie merkte het HvJ EU het bestrijden van fraude en van misbruik (o.a. door illegale stroomaftap) in de zaak *CHEZ* in principe aan als legitieme doelen, zolang ze ‘objectief’ zouden worden toegepast.<sup>95</sup> Ook het soort belangen dat is aangevoerd in de zaken van het College voor de Rechten van de Mens – de maatschappelijke integratie, financiële rendabiliteit en overlast – kan in principe als legitiem belang worden beschouwd voor het voeren van een bepaald woonwagenebeleid.<sup>96</sup> Het HvJ EU heeft echter aangegeven dat wel moet worden aangetoond dat de aangedragen belangen daadwerkelijk spelen; stellen dat iets van ‘algemene bekendheid’ is, is dus onvoldoende.<sup>97</sup> Eveneens heeft het in *Nikoloudi* aangegeven dat budgettaire overwegingen bij sociale beleidskeuzen – zoals ook het woonwagenebeleid – niet een doelstelling van dergelijk beleid kunnen vormen en dus geen rechtvaardiging op kunnen leveren voor een ongelijke behandeling.<sup>98</sup>

Als laatste zal moeten worden bepaald of de beleidsmaatregelen passend en noodzakelijk zijn om de aangevoerde legitieme doelstellingen na te streven. Voor de noodzakelijkheid van de maatregel moet opgelet worden of de maatregel geen excessieve inbreuk vormt op de belangen die de betreffende persoon of groep heeft, of deze evenredig is en welke beschikbare alternatieven er zijn – bijvoorbeeld of er ook mogelijkheden zijn om elektriciteitsfraude te voorkomen onder niet-stigmatiserende omstandigheden.<sup>99</sup>

Tegen deze achtergrond is duidelijk dat in het woonwagenebeleid in Nederland rekening moet worden gehouden met de kwetsbare positie van woonwagenebewoners en de systematische discriminatie die zij decennialang hebben ervaren. Voor de invulling van het verbod van discriminatie bij woonwagenezaken kan worden aangesloten bij de lijnen die uiteengezet zijn

92 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal* (*supra* noot 1), par. 3.12 en 3.17. De bewijslastverdeling en de noodzaak van verzoekers om een vermoeden van een dergelijk onderscheid te doen ontstaan is vastgelegd in artikel 10, eerste lid, AWGB.

93 *Supra* noot 92, par. 3.11.

94 *Supra* noot 83, par. 85.

95 *Supra* noot 83, par. 115-117.

96 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.13. en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* (*supra* noot 1), par. 3.19-3.20. In laatstgenoemde zaak noemt het nog ten overvloede dat financiële rendabiliteit inderdaad een legitiem belang kan zijn bij woonwagene locaties, ‘mits ook andere niet financieel rendabele woonvormen op vergelijkbare wijze worden aangepakt’, par. 3.20.

97 Aangetoond moet worden ‘dat en in welke mate de illegale gedragingen daadwerkelijk voorkomen, en voorts (...) waarom precies in de huidige situatie bij de elektriciteitsmeter in de betreffende wijk een aanzienlijk risico bestaat dat dergelijke gevallen (...) voortduren’. Het volstaat daarom niet om te stellen dat de risico’s van ‘algemene bekendheid’ zijn. Zie HvJ EU 16 juli 2015, zaak C-83/14 (*CHEZ*), ECLI:EU:C:2015:480, par. 116-117.

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

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

door het HvJ EU en de oordelen van het College. De oordelen van laatstgenoemde zijn bij uitstek van belang nu daarin duidelijk wordt benadrukt dat het ‘nuloptiebeleid’, zoals die door de nationale overheid aan de gemeenten is meegegeven, in strijd is met het verbod van discriminatie.

### 3.3 Bescherming van eigendom

Als laatste kunnen de negatieve verplichtingen die onder het recht op bescherming van eigendom (artikel 1 EP EVRM) vallen relevant zijn voor woonwagenebeleid. Aangezien het recht op eigendom onder het EVRM verdergaande bescherming lijkt toe te komen dan onder het Nederlandse recht, het EU-recht aansluit bij het EVRM en er in het internationale recht nauwelijks relevante bepalingen zijn opgenomen – zo is er geen eigendomsrecht onder het IVBPR en beperkt het IVESCR zich tot het recht op intellectuele en artistieke eigendom – wordt in deze paragraaf slechts ingegaan op het EVRM-kader.<sup>100</sup>

Zoals eerder aangegeven is de meerderheid van de woonwagenebewoners eigenaar van de woonwagene en wordt de woonwagene standplaats gehuurd. De woonwagene kan daarbij worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM, ook wanneer deze illegaal gestationeerd is.<sup>101</sup> Dit geldt ook voor contractuele rechten zoals huurovereenkomsten van de standplaatsen.<sup>102</sup> Wel is in dat laatste geval de situatie complexer; zo wordt een aanspraak op huur als zodanig door het EHRM weer niet gekwalificeerd als bezit.<sup>103</sup> Het belang van de betrokkene moet dus met voldoende zekerheid vaststaan.<sup>104</sup> Toch kan over het algemeen worden vastgesteld dat het begrip ‘bezit’ (*possessions*) door het EHRM ruim wordt geïnterpreteerd.<sup>105</sup> Dat betekent dat zaken betreffende huisvesting van woonwagenebewoners in woonwagene en de toekenning van standplaatsen dit recht in de meeste gevallen van toepassing zal zijn.

De nadruk bij artikel 1 EP-zaken ligt dan ook bij het aantonen van een inmenging en bij de rechtvaardigingstoets. Het EHRM heeft geaccepteerd dat de overheid aansprakelijk kan worden gehouden voor inmengingen die de economische waarde van eigendom aantasten.<sup>106</sup> In een woonwagenezaak over uitzetting bepaalde het echter dat in het geval dat geen beschadiging van de woonwagene of het verlies ervan kon worden aangetoond, de verwijdering van de woonwagene slechts was aan te merken als gevolgschade van de uitzetting.<sup>107</sup> Daardoor achtte het de behandeling van de uitzetting onder artikel 8 EVRM afdoende en kwam het niet meer toe aan de beoordeling onder artikel 1 EP. Het EHRM lijkt daarmee weinig ruimte te laten voor

100 Zie hierover ook T. Barkhuysen & M. van Emmerik, ‘Het Recht op Eigendom’, in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten: De Nationale, Europese en Internationale Dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p.313-326, p. 323-324.

101 Duidelijk is dat bezit zowel roerende als onroerende goederen betreft, zie Europese Commissie voor de Rechten Mens (EComHR) 8 februari 1978, appl.no. 7456/76 (Wiggins/VK) en voor illegale bewoning EHRM (GK) 30 november 2004, appl.no. 48939/99 (Öneryıldiz/Turkije), par. 121. De woonwagene wordt door de Nederlandse rechter beschouwd als onroerende zaak, zie Gerechtshof Amsterdam 4 augustus 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AI1326, par. 6.

102 Onder meer EHRM 27 april 1999 (ontv. besl.), appl.no. 41917/98 (JLS/Spanje).

103 Zie EHRM 15 november 2001 (ontv. besl.), appl.no. 49213/99 (Xenodochiaki SA/Griekenland).

104 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 151 en Barkhuysen & Van Emmerik 2013 (*supra* noot 100), p. 316.

105 Zie ook Barkhuysen & Van Emmerik 2013 (*supra* noot 100), p. 315-317.

106 Zie onder meer EHRM 20 januari 2004 (ontv. besl.), appl.no. 39561/98 (Ashworth/VK).

107 EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (Connors/VK), par. 98-100.



de behandeling van woonwagenezaken onder het recht op eigendom, nu daarvoor dus aangetoond zal moeten worden dat de geleden schade door woonwagenebewoners niet te kwalificeren is als gevolgschade.

Bovendien is het EHRM meestal erg toegeeflijk waar het gaat om de rechtvaardiging van de inmenging met het eigendomsrecht. Op het gebied van huisvestingsbeleid laat het de overheid onder artikel 1 EP EVRM een grote mate van beoordelingsvrijheid,<sup>108</sup> al moet de overheidsmaatregel wel getuigen van een redelijk evenwicht en mag deze dus niet overduidelijk onredelijk zijn.<sup>109</sup> Bij de redelijkheidsbeoordeling blijken vooral factoren zoals vertraging, onzekerheid en inconsistentie in uitoefening van de overheidsbevoegdheden van belang te zijn.<sup>110</sup> Eveneens dienen de negatieve gevolgen van een maatregel niet volledig bij één (groep) rechthebbende(n) te worden gelegd en moeten de concrete belangen bij individuele zaken worden meegewogen.<sup>111</sup> Relevant is dat indien de maatregel toch noodzakelijk blijkt te zijn, schadevergoeding op zijn plaats is. Het EHRM heeft daartoe bepaald dat ruimere compensatie nodig is naarmate de maatregel zwaardere negatieve consequenties heeft voor de eigenaar.<sup>112</sup> Procedurele waarborgen tegen arbitraire inmenging zijn daarbij van belang; het EHRM vergt bijvoorbeeld dat er rechtsmiddelen beschikbaar zijn om de overheidsmaatregel aan te vechten of adequate schadevergoeding af te dwingen.<sup>113</sup>

Als gezegd heeft het EHRM tot dusver artikel 1 EP EVRM niet volwaardig van belang geacht in woonwagenezaken, aangezien het in die zaken vaak niet inhoudelijk ingaat op de aangevoerde argumenten over eigendomsrecht.<sup>114</sup> Ook in Nederland is er vooralsnog geen uitspraak gedaan over artikel 1 EP in een woonwagenzaak. Toch lijkt de ruime beoordelingsmarge die het EHRM aan staten laat en de weinige bescherming die het tot dusver heeft geboden enige weerslag te hebben op de Nederlandse jurisprudentie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in een zaak over recreatiewonen, waarin de ABRvS de conclusie trok dat een bestreden bestemmingsplan niet in strijd was met artikel 1 EP vanwege het enkele feit dat het plan aan te merken was als een 'regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang'.<sup>115</sup> Het motiveer-

108 Zie Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 320-321 en dit volgt eveneens uit EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (Connors/VK), par. 82. De beoordelingsmarge is dus anders bij zaken die onder artikel 8 EVRM vallen, zie paragraaf 3.1.3.

109 Om te bepalen of een dergelijke inmenging gerechtvaardigd is, dient een *fair balance*-toets te worden toegepast vergelijkbaar met die van (onder meer) artikel 8 lid 2, zie EHRM 23 september 1982, appl.nos. 7151/75 en 7152/85 (Sporrong en Lönnroth/Zweden), NJ 1988, 290 (m.nt. Alkema), par. 69. Wel gebeurt dit onder een iets andere terminologie, Gerards 2011 (*supra* noot 26), p. 160.

110 Zie voor een uitvoerige bespreking en verwijzing naar EHRM-jurisprudentie D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights* (OUP, Oxford 2009), p. 884-885.

111 EHRM 12 juni 2012, appl.nos. 13221/08, 2139/10 (Lindheim/Noorwegen), EHRC 2012, 173, par. 128 en 134 en voor een bespreking van het raamwerk Conclusie A-G bij HR 17 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:9, par. 2.8.

112 EHRM 29 april 1999, appl.nos. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk), NJ 1999, 649, par. 82-85.

113 EHRM 29 maart 2011, appl.no. 33949/05 (Potomska en Potomski/Polen), par. 71 en 78 en meer algemeen EHRM 14 mei 2013, appl.no. 66529/11 (NKM/Hongarije), EHRC 2013, 170, par. 64.

114 Het EHRM geeft aan dat het niet mag gaan om omstandigheden die te speculatief zijn, EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 150-153. Eveneens heeft het een zaak afgedaan door te verwijzen naar de behandeling onder artikel 8 EVRM, zie EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 117-120.

115 ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7996, par. 2.4.

de daarbij niet waarom met de maatregel een redelijk evenwicht was gevonden tussen de individuele belangen van de belanghebbende en het nagestreefde algemene belang.

Het mensenrechtelijk kader dat artikel 1 EP biedt lijkt daarmee weinig relevant te zijn voor het Nederlands woonwagengebeleid, zeker vanwege de kleine beschermingsreikwijdte die dit recht lijkt te bieden. Een inbreuk op het eigendomsrecht zou daarentegen wel een belangrijke achtergrond kunnen vormen bij de bepaling of een redelijk evenwicht is gevonden bij de toepassing van andere EVRM-rechten; de proportionaliteit van een maatregel wordt immers gebaseerd op alle omstandigheden van het geval.<sup>116</sup> De illegaliteit van de woonwagengewoning kan bijvoorbeeld de sterkte van de positie van de woonwagengewoner bepalen bij de beoordeling van de proportionaliteit onder artikel 8 EVRM. Doordat in dat soort gevallen de woonwagengewoner niet in het bezit is van een (geldige) huurovereenkomst en zijn belangen dus niet vallen onder de beschermingsreikwijdte van artikel 1 EP, zal aan zijn belang onder artikel 8 EVRM minder gewicht toekomen.

#### 4 De positieve verplichtingen en sociaaleconomische rechten

Naast het feit dat het woonwagengebeleid en de individuele beslissingen ten aanzien van woonwagengewoning geen ongerechtvaardigde inbreuk mogen vormen op de rechten zoals hiervoor besproken, is er ook een aantal positieve verplichtingen voor overheden om deze rechten te garanderen.<sup>117</sup> Zoals het EHRM in vaste jurisprudentie heeft bepaald, moeten individuen 'praktisch en effectief' genot hebben van hun rechten; deze mogen dus niet slechts 'theoretisch en illusoir' zijn.<sup>118</sup> Het onderscheid tussen de klassieke mensenrechten en sociaaleconomische rechten vervaagt daarmee.<sup>119</sup> Rechten van een meer sociaaleconomische aard kunnen daardoor een rol spelen bij de invulling van de klassieke rechten.<sup>120</sup> Met andere woorden: de inachtneming van positieve verplichtingen kan gevolgen hebben voor de beoordeling van de negatieve verplichtingen van de overheid.<sup>121</sup>

Het EHRM heeft in dit verband in de meest recente woonwagenzaak, *Winterstein*, overwogen dat:

'the vulnerable position of Roma and travellers as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework

116 Zie ook Gerards 2011 (*supra* noot 26), p. 162.

117 Voor het eerst bepaald in EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 96.

118 Een steeds terugkerende uitleg van het EHRM dat het EVRM bedoeld is om rechten te garanderen die praktisch en effectief zijn en niet theoretisch en illusoir, zie o.a. EHRM 9 oktober 1979, appl.no. 6289/73 (Airey/Ierland), par. 24.

119 *Supra* noot 118, par. 26, '[w]ilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature. The Court therefore considers, like the Commission, that the mere fact that an interpretation of the Convention may extend into the sphere of social and economic rights should not be a decisive factor against such an interpretation; there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention'. En ten aanzien van woonwagenzaken zie P. Kenna & D. Gailiute, 'Growing Coordination in Housing Rights Jurisprudence in Europe', *European Human Rights Law Review* 2013-6, p. 606-614, p. 611.

120 Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 340-341.

121 Zie noot van Henrard in *EHRC* 2012, 149, par. 6.

and in reaching decisions in particular cases (...) to this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the way of life of the Roma and travellers (...)<sup>122</sup>

De kwetsbare positie van Roma, Sinti en woonwagenebewoners vertaalt zich dus in positieve verplichtingen voor overheden. Voor de beoordeling van het Nederlands woonwagenebeleid in het kader van de mensenrechten moeten daarmee ook de meer sociale aspecten van het woonwagenebeleid onder de loep worden genomen. In de volgende paragrafen wordt daarom ingegaan op de verschillende aspecten van de positieve verplichtingen die te onderscheiden zijn in het kader van het woonwagenebeleid.

#### 4.1 Gedifferentieerde behandeling

Uit het hiervoor geciteerde blijkt dat het EHRM erop aanstuurt dat speciale aandacht moet uitgaan naar de specifieke levensstijl van woonwagenebewoners. Dit past goed bij een materiële uitleg van het discriminatieverbod, waarbij 'ongelijke gevallen, ongelijk moeten worden behandeld'.<sup>123</sup> Met andere woorden, artikel 14 EVRM kan ook worden geschonden wanneer overheden nalaten om personen verschillend te behandelen wiens situaties significant en feitelijk anders zijn.<sup>124</sup> In dat licht valt uit te leggen dat er niet alleen een positieve verplichting bestaat voor overheden om de levensstijl van Roma, Sinti en woonwagenebewoners te beschermen, maar ook om deze levensstijl te faciliteren. Het laatste vraagt namelijk om gedifferentieerde behandeling van woonwagenebewoners om effectief genot van de rechten onder het EVRM te bewerkstelligen.<sup>125</sup> Dit geldt niet alleen voor het beleid op zichzelf, maar ook voor individuele en collectieve beslissingen, bijvoorbeeld tot uitzetting.<sup>126</sup> Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de behoeftes van woonwagenebewoners met betrekking tot huisvesting en dat soms uitzonderingen zullen moeten worden gemaakt voor (mensen die deel uitmaken van) deze groep.

De positieve verplichtingen kunnen dus een weerslag hebben op de wijze waarop regelgeving wordt geïmplementeerd, hoewel deze verplichtingen niet zover reiken dat de traditionele levensstijl van woonwagenebewoners immuniteit oplevert ten aanzien van algemene wetgeving.<sup>127</sup> Daarnaast gelden er ook positieve verplichtingen bij individuele beslissingen, zo blijkt uit de Nederlandse jurisprudentie. De Nederlandse voorzieningrechter heeft bepaald dat de gemeente wanneer zij een standplaats toewijst aan een persoon tevens een privaatrechtelijke

122 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (ç).

123 EHRM 6 april 2000, appl.no. 34369/97 (Thlimmenos/Griekenland), AB 2000, 386 (m.nt. Verhey), par. 44 en voor de toepassing in een woonwagenezaak zie EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 129. Zie eveneens de kritische noot van Gerards bij EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 7 en 8.

124 EHRM (GK) 12 april 2006, appl.nos. 65731/01 en 65900/01 (Stec/VK), AB 2005, 376 (m.nt. Pennings), par. 51.

125 Ten aanzien van uitzondering in het beleid voor een groep woonwagenebewoners heeft het EHRM echter wel in 2001 bepaald dat een gebrek aan nationaal recht wat betreft het faciliteren van de levensstijl van woonwagenebewoners geen indirecte discriminatie oplevert, EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 126-130.

126 Hetgeen in *Winterstein* bevestigd werd in een uitspraak ten aanzien van collectieve uitzetting van verschillende woonwagenefamilies, werd in 2007 al in een ontvankelijkheidsbeslissing gehouden ten aanzien van een individuele uitzettingsgeval, zie EHRM 22 mei 2007, appl.no. 40987/05 (Stenegry en Adam/Frankrijk).

127 EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 96.

huurovereenkomst dient aan te gaan met de woonwagenebewoner.<sup>128</sup> Anders zou de toewijzing van de woonwagenestandplaats ‘zinledig’ zijn, of in de woorden van het EHRM, ‘theoretisch en illusoir’.

Het Europees Comité voor de Sociale Rechten heeft ten aanzien van woonwagenebewoners deze materiële uitleg van het discriminatieverbod van uitzonderlijk belang geacht waar het heeft geoordeeld dat het voor overheden onvoldoende is om gelijke behandeling van deze groepering te bewerkstelligen, nu gelijke behandeling in verschillende situaties ook tot discriminatie kan leiden.<sup>129</sup> Het ECSR overweegt in een klacht tegen België juist dat ‘the feature which undoubtedly makes Traveller families completely different where housing is concerned is their caravan lifestyle [which calls] for differentiated treatment for these families and tailored measures to improve their housing conditions’.<sup>130</sup>

Daarnaast heeft ook het VN-Mensenrechtencomité geconcludeerd dat de rechten voor minderheden niet alleen een negatieve verplichting inhouden voor overheden, namelijk om geen inbreuk te maken op de ‘culturele levensstijl’ van een minderheid,<sup>131</sup> maar eveneens een positieve verplichting, namelijk om hun identiteit te beschermen en er zorg voor te dragen dat de minderheid daadwerkelijk haar cultuur kan beleven en ontwikkelen.<sup>132</sup> Dit zou gedifferentieerde behandeling kunnen vergen om genot van dit recht te verzekeren, onder de voorwaarde dat deze afwijkende behandeling voldoet aan de vereisten van objectiviteit en redelijkheid.<sup>133</sup> Voor de beleidsvoering in Nederland zou dit dus kunnen betekenen dat soms uitzonderingen gemaakt zullen moeten worden wanneer het woonwagenebewoners betreft.

#### 4.2 Alternatieve huisvesting: culturele toereikendheid

Hiervoor is al besproken dat het EHRM in de belangenafweging rondom negatieve verplichtingen bij de huisvestingsproblematiek omtrent woonwagenebewoners rekening houdt met de vraag of de overheid zorgvuldig beleid heeft gevoerd. Daarmee lijken ook positieve verplichtingen te worden opgelegd aan overheden.<sup>134</sup> Zo heeft het EHRM ten aanzien van uitzettingsmaatregelen bij woonwagenebewoning bepaald dat het bij de evenredigheidsbeoordeling daarvan relevant is of alternatieve huisvesting beschikbaar is.<sup>135</sup> Het geeft daarbij aan dat ook de geschiktheid van deze alternatieve woning in de beoordeling moet worden meegenomen, waarbij de specifieke behoeftes van de woonwagenebewoners – zoals familiebanden en financiële middelen – dienen te worden afgewogen ten aanzien van de rechten van de lokale gemeenschap en belangen van

128 Rb. Arnhem 8 maart 2011, voorzieningrechter, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8465, par. 4.3.

129 Zie onder meer ECSR 21 maart 2012, compl.no. 62/2010 (International Federation of Human Rights (FIDH)/België), par. 140.

130 *Supra* noot 129, par. 141.

131 VN-Mensenrechtencomité *General Comment No. 23*, par. 7.

132 *Supra* noot 131, par. 6.1 en 6.2.

133 *Supra* noot 131, par. 6.2.

134 Leijten beargumenteert dat het EHRM door de procedurele negatieve verplichting tot een evenredigheidstoets middels inhoudelijke hints in te vullen, deze procedurele verplichtingen in feite heel sociaal van aard zijn. Zie Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 340-341.

135 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 105.

ruimtelijke ordening.<sup>136</sup> In principe hebben de overheden een ruime beoordelingsmarge bij de invulling van wat aan te merken is als een geschikt alternatief, al zullen zwaarder wegende redenen moeten worden aangedragen wanneer een alternatief ontbreekt.<sup>137</sup> De positieve verplichting met betrekking tot alternatieve huisvesting gaat echter niet zover dat er daadwerkelijk een recht is op het verstrekken van een woning.<sup>138</sup> Daarmee blijft de belangenafweging dus aan de overheden.

Ook het VN-Mensenrechtencomité heeft in 2012 in de zaak *Naidenova* geoordeeld dat overheden gehouden zijn om 'adequate alternative accommodation' aan te bieden bij uitzettingsmaatregelen en het lijkt daarbij een recht op *re-housing* te erkennen.<sup>139</sup> Het Comité overwoog dat 'the State party is under an obligation to provide the authors with an effective remedy, including refraining from evicting them (...) so long as satisfactory replacement housing is not immediately available to them'.<sup>140</sup> Hoewel het in deze zaak ging om een Romagemeenschap die jarenlang in geïmproviseerde huizen woonde, kan worden aangenomen dat dit criterium ook kan worden toegepast op uitzettingen van woonwagenebwoners.

Het belang van alternatieve huisvesting is echter niet alleen een procedurele verplichting maar krijgt steeds meer een inhoudelijke invulling. Het EHRM lijkt ook meer in te gaan op wat als een *toereikende* alternatieve huisvesting kan worden aangemerkt voor woonwagenebwoners. In *Stenegry & Adams* heeft het aangegeven dat het moet gaan om een alternatief waarbij er toegang tot elektriciteit is en deze overeenkomstig is met de gezondheidstoestand van de bewoner én, bij voorkeur ook, met de specifieke levensstijl.<sup>141</sup> Tegen deze achtergrond oordeelde het EHRM dat het een woonwagenebwner niet mag worden verweten dat hij sociale huisvesting afwijst op basis van het feit dat dit niet overeenkomt met zijn levensstijl.<sup>142</sup> Verder heeft het ECSR in de zaak *DCI* tegen Nederland erop gewezen dat adequate huisvesting onder meer inhoudt dat de constructie veilig is, maar ook dat de grootte geschikt is; om zo overbevolking te voorkomen.<sup>143</sup> Het College voor de Rechten van de Mens heeft in dat kader ook aangegeven dat de leefwijze van woonwagenebwoners als dermate specifiek kan worden geïnterpreteerd 'dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats'.<sup>144</sup>

In het internationale recht zijn dergelijke vereisten nog verder uitgewerkt. Onder artikel 11, eerste lid IVESCR valt het 'recht op adequate huisvesting'.<sup>145</sup> Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) heeft daarover opgemerkt dat dit ook ziet op de

136 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (e) en EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 103-104.

137 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (e).

138 EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 99 en genuanceerder in EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 130.

139 VN-Mensenrechtencomité 30 oktober 2012, comm.no. 2073/2011 (Naidenova e.a./Bulgarije), par. 15 en zie ook Kenna & Gailiute 2013 (*supra* noot 119), p. 611-612.

140 *Supra* noot 139, par. 16.

141 EHRM 22 mei 2007, appl.no. 40987/05 (Stenegry en Adam/Frankrijk).

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

143 ECSR 20 oktober 2009, compl.no. 47/2008 (Defence for Children International (DCI)/Nederland), *EHRC* 2010/55 (m.nt. Donders en Brouwer), *NTM/NJCM-Bull.* 2010, p. 205-220 (m.nt. Buyse), par. 43.

144 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen* en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* (*supra* noot 1), par. 3.15 en Gerechtshof Den Haag 30 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592, par. 4.5.

145 CESCR (13 december 1991), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, UN Doc. E/1992/23, par. 7.

*culturele toereikendheid* van de huisvesting. Het heeft daarbij overwogen dat beleidsvoering ‘must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity in housing’ en dat ‘development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimension of housing are not sacrificed’.<sup>146</sup> Dit is dus niet alleen een recht voor het individu maar ook voor gemeenschappen; het is geen onafhankelijk recht maar moet geplaatst worden in het grotere beeld van het bevorderen van een adequate levensstandaard in de samenleving. Daarnaast zal voornamelijk bij uitzettingsbeslissingen, bijvoorbeeld door een verandering in het bestemmingsplan ten aanzien van een woonwagenlocatie, rekening moeten worden gehouden met de aard van de alternatieve huisvesting voor de woonwagenbewoners. In de afwegingen die in dat kader zullen worden gemaakt zou de culturele toereikendheid van het alternatief een rol moeten worden toegedicht.

Onder artikel 15, eerste lid, sub a IVESCR valt verder het recht van groepen om hun specifieke culturele gebruiken en tradities te behouden.<sup>147</sup> Volgens het CESCR hebben minderheden dan ook ‘the right to their cultural diversity, traditions, customs, religion, forms of education, languages, communication media (...) and other manifestations of their cultural identity and membership’.<sup>148</sup> Als gevolg hiervan zou beleid dat gericht is op de integratie en deelname van deze minderheden in de maatschappij, een beleid dat in principe aangemoedigd wordt door het CESCR, steeds het bijzondere karakter van hun cultuur moeten waarborgen.<sup>149</sup> Dit sluit ook aan bij het Kaderverdrag Minderheden waarin wordt benadrukt dat het integratiebeleid niet over mag slaan tot een gedwongen assimilatiebeleid.<sup>150</sup> Voor het woonwagenbeleid in Nederland is het in dit licht belangrijk om te voorkomen dat het integratiegerichte beleid van woonwagenbewoners niet in feite overgaat in een assimilatiebeleid.

#### 4.3 Voorzien in woonwagenstandplaatsen

In de vorige paragraaf is besproken wat alternatieve huisvesting in zou moeten houden in het kader van uitzettingen, maar de besproken verplichtingen en voorwaarden kunnen ook in het breder kader van het woonwagenbeleid en het voorzien in woonwagenstandplaatsen worden geplaatst. De vraag die bijvoorbeeld kan worden gesteld is wat het betekent dat overheden volgens het EHRM de woonwagencultuur niet alleen dienen te beschermen maar ook moeten faciliteren.<sup>151</sup> In *Codona* heeft het EHRM aangegeven dat het in principe niet uitsluit dat onder artikel 8 EVRM een positieve verplichting bestaat om aan een dakloze woonwagenbewoner huisvesting te verlenen die aansluit bij de woonwagenlevensstijl.<sup>152</sup> Een dergelijke verplichting

<sup>146</sup> *Supra* noot 145, par. 8(g). Volgens Hohmann zou culturele noodzakelijkheid dus ook niet als excuus mogen worden gebruikt door overheden voor het verstrekken van anderszins ontoereikende huisvesting, zie Hohmann 2013 (*supra* noot 45), p. 28-29.

<sup>147</sup> Zie daarover CESCR (21 december 2009), *General Comment* No. 21: Right of Everyone to take part in cultural life (art. 15, par. 1 (a) ICESCR), UN Doc E/C.12/GC/21.

<sup>148</sup> *Supra* noot 147, par. 32-33.

<sup>149</sup> *Supra* noot 147, par. 33.

<sup>150</sup> Artikel 5, tweede lid, Kaderverdrag Minderheden en Explanatory Report, par. 42-46.

<sup>151</sup> EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 148 onder (ç).

<sup>152</sup> EHRM 7 februari 2006 (ontv. besl.), appl.no. 485/05 (Codona/VK) en Leijten 2015 (*supra* noot 30), p. 133.

bestaat echter alleen wanneer een dergelijke accommodatie beschikbaar is.<sup>153</sup> Er bestaat dus geen recht op huisvesting, ook niet voor woonwagenebewoners.<sup>154</sup> Het EHRM had eerder al in *Chapman* geëxpliciteerd dat er in principe geen plicht bestaat voor overheden om evenveel woonwagenestandplaatsen te ontwikkelen als er vraag naar is.<sup>155</sup>

Helemaal vast staat deze rechtspraak echter nog niet. Het EHRM lijkt in zijn meest recente uitspraak over dit onderwerp, de zaak *Winterstein* uit 2013, de nadruk te leggen op het faciliteren van de woonwagenecultuur in plaats van op het ontbreken van het recht op een woning.<sup>156</sup> Zo verwijst het in dit opzicht naar *Stenegry & Adams*, een zaak waarin het stelde dat alternatieve huisvesting bij voorkeur ook overeen dient te komen met de levensstijl van de belanghebbende, en niet naar de genoemde lijn van *Chapman* en *Codona*.<sup>157</sup> Daarnaast neemt het in acht dat ‘a number of domestic documents (...) have emphasised the insufficient number of adapted housing solutions for sedentarised travellers, and this same finding led the European Committee for Social Rights to conclude (...) that there had been a violation of Article 31(1) of the revised [European Social] Charter’.<sup>158</sup> Het EHRM concludeert vervolgens dat de overheid onvoldoende rekening heeft gehouden met de behoeften van de families die een aanvraag hadden gedaan voor een gezinsstandplaats. Daarmee lijkt een verschuiving zichtbaar in de EHRM-jurisprudentie naar een meer sociaaleconomische invulling van de rechten, waarmee het voorzien in voldoende standplaatsen in de lijn zou kunnen liggen.

In dat kader zijn ook de oordelen van het ECSR noemenswaardig. Ondanks het ontbreken van juridische bindendheid gaat het om gezagshebbende oordelen<sup>159</sup> en heeft het ECSR consistent dezelfde lijn heeft getrokken ten aanzien van een aantal landen – België, Bulgarije, Griekenland, Italië, Frankrijk en Portugal. Een lijn die logischerwijs zou kunnen worden doorgetrokken naar Nederland. Uit deze oordelen komt naar voren dat overheden volgens het ECSR in de ruimtelijke planning voldoende rekening dienen te houden met de speciale behoeftes van woonwagenebewoners om in woonwagens te wonen en zouden zij moeten voorzien in voldoende woonwagenestandplaatsen.<sup>160</sup> Daarbij zijn het recht op huisvesting (artikel 31(1) van het Herziene ESH),<sup>161</sup> het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16

153 Zie ook EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (*Chapman/VK*), par. 97-98, ‘The Court does not, however, accept the argument that, because statistically the number of Gypsies is greater than the number of places available on authorised Gypsy sites, the decision not to allow the applicant Gypsy family to occupy land where they wished in order to install their caravan in itself, and without more, constituted a violation of Article 8’.

154 EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (*Yordanova e.a./Bulgarije*), par. 130.

155 EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (*Chapman/VK*), par. 97-100 en EHRM 7 februari 2006 (ontv. besl.), appl.no. 485/05 (*Codona/VK*).

156 Zie noot van Henrard in *EHRC* 2014, 31, par. 11.

157 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), par. 162-163.

158 *Supra* noot 157, par. 165 met een verwijzing naar ECSR 19 oktober 2009, compl.no. 51/2008 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Frankrijk).

159 Donders 2014 (*supra* noot 4).

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

161 Nederland heeft zich als een van de 13 landen juridisch gebonden aan artikel 31(1) van het Herziene ESH, zie Council of Europe (17 maart 2015), ‘Acceptance of Provisions of the Revised European Social Charter (1996)’, [coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRevMarch2015\\_en.pdf](http://coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRevMarch2015_en.pdf).

ESH) en het nondiscriminatiebeginsel (artikel E ESH) van bijzonder belang.<sup>162</sup> In 2011 is het ECSR in een rapport over Nederland ook ingegaan op het gebrek van woonwagendplaatsen en vergde het dat 'the next report [includes] information on progress made to meet the demand for more halting sites and better quality caravans'.<sup>163</sup>

Tegen deze achtergrond, heeft ook het College voor de Rechten van de Mens onlangs geoordeeld dat hoewel gemeenten bij huisvesting een bepaalde beleidsvrijheid hebben, zij een 'zorgplicht' bezitten en daarom in overweging moeten nemen 'zodanig ruimtelijkeorderingsbeleid te ontwikkelen dat in zijn gemeente het woonwagendleven voldoende gefaciliteerd en beschermd wordt'.<sup>164</sup> Het College lijkt daarbij dus zover te gaan dat, doordat de primaire verantwoordelijkheid voor huisvesting in Nederland (inclusief woonwagendbewoning) is neergelegd bij de gemeenten, elke gemeente afzonderlijk gehouden kan worden woonwagendbewoning mogelijk te maken. Het bepaalt immers dat het onvoldoende beschermen van de woonwagencultuur, en daarmee het niet nakomen van de zorgplicht, strijdigheid kan opleveren met het discriminatieverbod.

Hoewel het EHRM dus nog niet zover heeft willen gaan dat het een verplichting voor overheden aanvaardt in het voorzien in voldoende woonwagendplaatsen, gaat de ECSR en het College een stap verder. Deze laatste lijn is wellicht ook beter te verenigen met de nadruk die het EHRM in zijn eigen jurisprudentie legt op de kwetsbare positie van woonwagendbewoners, op de noodzaak om de woonwagencultuur te faciliteren en op het beschikbaar zijn van toereikende alternatieve huisvesting. Tegen deze achtergrond zouden de Nederlandse overheden dus ook rekening dienen te houden met het voorzien in voldoende woonwagendplaatsen.

#### 4.4 Overige standaarden: participatie van woonwagendbewoners en kwaliteit van huisvesting

Een andere positieve verplichting die kan worden onderscheiden is de participatie van woonwagendbewoners in besluitvormingsprocedures ten aanzien van woonwagendbeleid als ook in individuele beslissingen. Het EHRM heeft duidelijk aangegeven dat zowel in het bestuursrechtelijke uitzettingsbesluit als in de rechterlijke beoordeling van de uitzettingsvordering de belangen van de woonwagendbewoners meegewogen moeten worden.<sup>165</sup> Daaruit vloeit logischerwijs voort dat woonwagendbewoners ook in staat moeten zijn om deze belangen duidelijk te maken. In het verlengde daarvan wordt in het Kaderverdrag Minderheden van overheden gevergd dat ze de voorwaarden moeten creëren die noodzakelijk zijn voor een effectieve participatie van minderheden in openbare zaken, in het bijzonder degenen die hen raken.<sup>166</sup> Woonwagendbewo-

162 ECSR 21 maart 2012, compl.no. 62/2010 (International Federation of Human Rights (FIDH)/België), par. 121. Voor een deel leiden artikel 16 en 31 tot overlappende verplichtingen en de ECSR ziet de noties van uitzetting en adequate huisvesting onder beide artikelen als identiek, zie ECSR 18 oktober 2006, appl.no. 31/2005 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Bulgarije), par. 17. Daarmee heeft het de bescherming van het recht op huisvesting verbreed, doordat artikel 16 voor 27 landen bindend is, zie Hohmann 2013 (*supra* noot 45), p. 53 en 62.

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

164 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal* (*supra* noot 1), par. 3.18-3.19. Het verwijst daarbij overigens ook naar het rapport van de ECRI van 2013. Dit rapport komt aanbod in paragraaf 5 van dit artikel.

165 Zie paragraaf 3.1.3.

166 Artikel 15 Kaderverdrag Minderheden.



ners zouden dan ook betrokken moeten worden bij de vorming van wetgeving, bestuursrechtelijke middelen, ontwikkelingsplannen en -programma's die hen direct raken middels het verzekeren van effectieve deelname in de besluitvormingsprocessen van zowel de nationale, regionale als decentrale overheden.<sup>167</sup>

Een ander punt van aandacht bij woonwagenebeleid is het verbeteren van de huisvestingsomstandigheden van woonwagenebewoners.<sup>168</sup> De wetgevings- en beleidsomstandigheden in een land kunnen ervoor zorgen dat een persoon of groep soms zich gedwongen zal voelen om in de eigen behoeften te voorzien, soms ook op een verwerpelijke manier zoals door illegale bewoning.<sup>169</sup> Volgens het EHRM en de ECSR is illegale bezetting van land daarom dus niet zonder meer een rechtvaardiging van de uitzetting van woonwagenebewoners.<sup>170</sup>

## 5 Het woonwagenebeleid in Nederland in mensenrechtelijk perspectief

Met het internationale, Europese en nationale mensenrechtenskader zoals hiervoor uiteengezet kan een aantal punten op een rij worden gezet ten aanzien van het woonwagenebeleid in Nederland. In deze paragraaf zal eveneens stil worden gestaan bij de rapporten van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van 2013 en de voorlopige bevindingen van het VN-comité tegen rassendiscriminatie (CERD) van augustus 2015.<sup>171</sup> Hoewel deze rapporten voornamelijk aanbevelingen bevatten en daarmee dus niet bindend zijn voor de Nederlandse overheid, wordt algemeen aangenomen dat het gaat om gezaghebbende organen en een zeker gewicht kan worden toegekend aan de conclusies die zij bereiken. Bovendien gaat het hier om rapporten die specifiek gericht zijn aan Nederland, waardoor ze belangrijke kenbronnen zijn voor de specifieke pijnpunten van het Nederlands woonwagenebeleid.

Een eerste noemenswaardig punt is dat de Nederlandse overheid tot dusver woonwagenebewoners niet heeft erkend als nationale minderheid.<sup>172</sup> In de uitspraken van het EHRM, in de oordelen van onder meer het ECSR en het College voor de Rechten van de Mens, en in de rapporten van toezichthoudende organen als het CERD en de ECRI, is het haast vanzelfsprekend dat Roma, Sinti en woonwagenebewoners worden aangemerkt als minderheidsgroeperingen. Een officiële erkenning zou dus recht doen aan de status van woonwagenebewoners en een betere bescherming van hun positie kunnen opleveren.

Ten tweede lijkt de Nederlandse woonwagenebeleidsvoering lastig te verenigen met het mensenrechtelijk kader zoals geschetst in paragrafen 3 en 4. Dit betreft dan in het bijzonder de eerste drie beleidsopties die aan de gemeenten zijn meegegeven door het toenmalige Ministerie

167 Explanatory Report van het Kaderverdrag Minderheden, par. 80.

168 Zie onder meer ECSR 21 maart 2012, compl.no. 62/2010 (International Federation of Human Rights (FIDH)/België), par. 141, 'differentiated treatment and tailored measures to improve their housing conditions'.

169 ECSR 18 oktober 2006, appl.no. 31/2005 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Bulgarije), par. 53-54.

170 *Supra* noot 169, par. 53, 'Furthermore, the Committee observes that a person or a group of persons, who cannot effectively benefit from the rights provided by the legislation, may be obliged to adopt reprehensible behaviour in order to satisfy their needs. However, this circumstance can neither be held to justify any sanction or measure towards these persons, nor be held to continue depriving them of benefiting from their rights.' Zie voor het EHRM par. 3.1.3.

171 ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 4) en CERD-commentaar 2015 (*supra* noot 2).

172 Zie daarover FRANET-studie 2012 (*supra* noot 11), p. 1.

van Verkeer en Waterstaat (nuloptie, afbouw- en woonvisiebeleid), en waarvoor veel gemeenten hebben gekozen. Ten aanzien van het gemeentelijk woonwagenebeleid heeft het College voor de Rechten van de Mens, zoals eerder aangegeven, woonwagenebewoners erkend als een bevolkingsgroep die onder de term ‘ras’ van de AWGB valt en heeft het erop gewezen dat hun specifieke woonvorm een essentieel onderdeel vormt van de woonwagencultuur.<sup>173</sup> In dat licht heeft het de eerste VROM-beleidsvariant – de ‘nuloptie’ of in andere woorden het ‘uitsterf-beleid’ – beoordeeld als discriminerend. Volgens het College wordt in dergelijk beleid een direct onderscheid gemaakt tussen woonwagenebewoners en personen in reguliere huisvesting. Bovendien lijkt dit beleid onverenigbaar te zijn met de lijn die het HvJ EU heeft uitgezet in *CHEZ*; daarin heeft dit Hof (net als het College) benadrukt dat directe en indirecte discriminatie verboden is.

Aannemelijk is dat de tweede beleidsoptie, het ‘afbouwbeleid’, eveneens als discriminerend kan worden aangemerkt. Doordat het gericht is op het substantieel verminderen van de woonwagenebewoning tot een ‘kernvoorraad’, lijkt het immers eenzelfde direct onderscheid te maken als de nuloptie. Tot eenzelfde conclusie komt de Nationale Ombudsman die aangeeft dat het afbouwbeleid net als het uitsterf-beleid, de woonwagencultuur en groepsidentiteit aantast en daarmee discriminerend is.<sup>174</sup> Dit lijkt ook in lijn te zijn met het recente oordeel van het College, waar het aangeeft dat het onvoldoende beschermen van de woonwagencultuur het risico met zich meebrengt dat gemeenten in strijd handelen met het discriminatieverbod.<sup>175</sup> Op zijn minst kan worden gesteld dat het blokkeren van de mogelijkheid om het aantal woonwagenebeplaat-sen uit te breiden in strijd lijkt te zijn met de EVRM-verplichting om de woonwagencultuur te faciliteren – de ‘zorgplicht’. Een afbouwbeleid houdt immers géén rekening met een (eventueel) groeiende vraag en met de specifieke behoeftes van woonwagenebewoners.

Mijn inziens schiet ten slotte ook het ‘woonvisiebeleid’ tekort als het wordt gezien vanuit het hiervoor geschetste mensenrechtelijk kader.<sup>176</sup> Bij dit beleid wordt de vraag naar een woonwagenebeplaat-gezien als een simpele ‘woonwens’, waarmee het woonwageneleven niet erkend wordt als een onderdeel van de identiteit en cultuur van woonwagenebewoners. Sociale huurwoningen worden daarbij gezien als geschikte alternatieve huisvesting voor woonwagenebewoners, maar daarmee lijkt het niet in lijn te zijn met onder meer de jurisprudentie van het EHRM zoals besproken in paragraaf 4.2. Uit die jurisprudentie komt immers naar voren dat de culturele toereikendheid van alternatieve huisvesting ook in ogenschouw genomen zal moeten worden; rekenschap zal moeten worden gegeven aan de woonwagenelevensstijl. Alle drie de beleidsvarianten – nuloptie, afbouw- en woonvisiebeleid – lijken dan ook onverenigbaar te zijn met het recht op respect van de woning, privé- en gezinsleven en het verbod van discriminatie, omdat ze simpelweg te weinig of zelfs geen rekening lijken te houden met de rechtmatige belangen van

173 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.12 en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* (*supra* noot 1), par. 3.9.

174 Om die reden zet de Nationale Ombudsman ook het onderzoek naar het afbouwbeleid in de gemeente Tiel niet langer voort. Zie daarover het persbericht M. Provoost, ‘Ombudsman: Tiels Beleid Woonwagene Discriminatie’, *De Gelderlander*, 18 september 2015.

175 College voor de Rechten van de Mens *gemeente Bloemendaal* (*supra* noot 1), par. 3.19. Zie daarover paragraaf 4.3.

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

woonwagenbewoner. Tegen deze achtergrond lijkt de Nederlandse overheid niet te voldoen aan zijn procedurele en materiële verplichtingen onder het EVRM.

Ten derde is er een groot tekort aan woonwagenstandplaatsen in Nederland, waardoor het voor veel woonwagenbewoners bijzonder lastig is om een woonwagenstandplaats te bemachtigen. Hoewel woonwagenbewoners niet langer rondtrekken, een gevolg van de verplichte stationering op een woonwagenlocatie sinds 1968,<sup>177</sup> heeft het nomadisch bestaan, volgens het EHRM, nog steeds een plaats in de geest van het woonwagenleven. Naar het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens manifesteren woonwagenbewoners zich in Nederland nog altijd met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur. Een groot tekort aan woonwagenstandplaatsen zou woonwagenbewoners dan ook raken in de kern van hun cultuur, omdat het woonwagenleven als een integraal onderdeel moet worden gezien van hun identiteit als woonwagenbewoners.

Het gebrek aan woonwagenstandplaatsen is door het Nederlandse National Focal Point van het Agentschap voor de Fundamentele Rechten van de Europese Unie (FRANET), dat het FRA informeert over kwesties aangaande mensenrechten in Nederland, in kaart gebracht.<sup>178</sup> In 2009 werd dit geschat op een tekort aan 3000 standplaatsen op een totaal van de aanwezige 8.300 standplaatsen.<sup>179</sup> Hoewel recentere data ontbreken is duidelijk dat in de tussentijd de gemeenschap van woonwagenbewoners is gegroeid terwijl het aantal woonwagenstandplaatsen door het grimmige beleidsklimaat is gedaald.<sup>180</sup> Zoals in paragraaf 4.3. is besproken, benadrukt het EHRM dat overheden het woonwagenleven moeten faciliteren, hoewel het nog niet heeft willen gaan dat er op hen ook de verplichting rust om te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen – al heb ik beargumenteerd dat dit wel een passende lijn zou zijn. Het ECSR gaat echter wel een stuk verder en heeft in verscheidene zaken geoordeeld dat een tekort aan woonwagenstandplaatsen strijd oplevert met het Europees Sociaal Handvest.

In dat kader valt ook op te merken dat de ECRI ten aanzien van het woonwagenbeleid in Nederland nadrukkelijk heeft aangegeven dat de Nederlandse autoriteiten voldoende woonwagenstandplaatsen beschikbaar moeten stellen, zodat woonwagenbewoners volgens hun cultuur en traditie kunnen blijven leven.<sup>181</sup> De ECRI trekt daarmee een direct verband tussen het aanwezig zijn van standplaatsen en de bescherming van de woonwagencultuur; een belangrijk punt volgens het College.<sup>182</sup> Dezelfde lijn heeft het CERD voorgezet in zijn voorlopige bevindingen ten aanzien van Nederland in augustus 2015.<sup>183</sup> Het benadrukte dat de Nederlandse overheid over zou moeten gaan tot het nemen van 'the necessary measures, as appropriate, for offering Roma nomadic groups or Travellers camping places for their caravans, with all necessary facilities'.<sup>184</sup>

177 Zie paragraaf 2.2.

178 FRANET-studie 2012 (*supra* noot 11), p. 23-24. Zie ook voor een eerder rapport RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10), p. 4 en 17.

179 RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10), p. 22 en BMC-rapport 2012 (*supra* noot 12), p. 4.

180 FRANET-studie 2012 (*supra* noot 11), p. 24.

181 In dat kader beveelt de ECRI aan 'de behoeften van Roma, Sinti en reizigers die in woonwagens wonen, te inventariseren', zie ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 4), par. 165 en 169. Het verband tussen identiteit en huisvesting wordt ook gelegd in Hohmann 2013 (*supra* noot 45), p. 167-197 en voor woonwagenbewoners (p. 191-194).

182 Een belangrijk punt volgens het College voor de Rechten van de Mens *gemeente Vlaardingen*, par. 3.11 en College voor de Rechten van de Mens *gemeente Oss* (*supra* noot 1), par. 3.16.

183 CERD-commentaar 2015 (*supra* noot 2), par. 19-20.

184 CERD (16 augustus 2000), *General Recommendation No. 27: Discrimination Against Rom*, UN Doc. A/55/18a, par. 32.

Tot dusver hebben deze bevindingen niet geleid tot een nationale strategie of een verhoging van het aantal standplaatsen. Dit past niet goed bij de groeiende internationale consensus dat het aanwezig zijn van voldoende woonwagenstandplaatsen onder de verplichting tot het faciliteren van het woonwagenleven van het EVRM valt te scharen. In de afwezigheid van een nationaal woonwagenbeleid zijn de gemeenten daartoe zelf gehouden. Wat precies verstaan moet worden onder *voldoende* standplaatsen is daarbij overigens onduidelijk. Het zal, in het licht van de EHRM-jurisprudentie, zeker niet zover gaan dat er voor elke woonwagenbewoner een standplaats beschikbaar moet worden gesteld. Vast staat wel dat een tekort aan plekken niet zo hoog mag oplopen dat het in feite onmogelijk is voor woonwagenbewoners om hun cultuur voort te zetten. Immers moet speciale aandacht uitgaan naar de behoeftes van woonwagenbewoners en moeten zij praktisch en effectief gebruik kunnen maken van hun rechten. Zonder een inventarisatie van de vraag en het aantal standplaatsen is het onduidelijk of Nederland deze minimumgrens wel haalt.

Ten vierde lijkt het tekort aan woonwagenstandplaatsen in combinatie met het restrictieve beleidskader te leiden tot een gedwongen integratie van woonwagenbewoners in reguliere huisvesting.<sup>185</sup> Het uitsterf- en afbouwbeleid zijn voorbeelden van beleidsvoering die sterk gericht zijn op het zoveel mogelijk opnemen van woonwagenbewoners in reguliere huisvesting. Door het gedwongen karakter roept dit de vraag op in hoeverre dit nog werkelijk een integratiebeleid is. Aandachtspunt is dan ook dat de 'repressieve inclusiestrategie'<sup>186</sup> van de Nederlandse overheid in ieder geval niet verwordt tot een assimilatiebeleid – daarmee zou het onmogelijk worden voor woonwagenbewoners om hun woonwagencultuur voort te zetten. De Nederlandse autoriteiten zouden dan ook bewust moeten zijn van de mensenrechtelijke grenzen van een integratiebeleid, die impliceren dat de woonwagencultuur en identiteit beschermd moeten worden. Volgens het EHRM zou deze bescherming niet alleen van belang zijn voor de woonwagenbewoners, maar is het ook noodzakelijk voor het voortbestaan van de culturele diversiteit in de samenleving.<sup>187</sup>

Een vijfde noemenswaardig punt ziet op de gevolgen van het tekort aan woonwagenstandplaatsen voor de kwaliteit van huisvesting. De woonwagenbewoners die toch op een woonwagenlocatie willen blijven wonen leven vaak in overvolle woonwagens en gaan soms over tot illegale uitbreidingen.<sup>188</sup> De kwaliteit van de huisvesting wordt bovendien bemoeilijkt door het ontbreken van woonwagenspecifieke bouwnormen door de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999, waardoor vele woonwagens niet (kunnen) voldoen aan de gestelde normen.<sup>189</sup> Een dergelijk resultaat kan volgens het ECSR niet zonder meer tegengeworpen worden aan de woonwagen-

185 Dit was al in 2009 vastgelegd, zie RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10), p. 6, 'The information that was gathered during the field research confirmed the pressing issue of the shortage of halting sites. The lack of sites is making it impossible for Roma, Sinti and Travellers to live according to their wishes. With very few new sites becoming available, more and more young adults will have to move into regular houses. The fact that most municipalities chose a policy of dismantlement is the most significant reason behind the shortage.'

186 Van Bochove & Burgers 2010 (*supra* noot 13).

187 EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 93.

188 ECSR-rapport 2012 (*supra* noot 162), p. 33-34, FRANET-studie 2012 (*supra* noot 11), p. 24 en RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10), p. 16.

189 ECSR-rapport 2012 (*supra* noot 162) en RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10).

bewoners.<sup>190</sup> Bij het woonwagenebeleid zou dan ook rekening moeten worden gehouden met de invloed die restrictief beleid kan hebben op zowel de kwantiteit als kwaliteit van woonwagens.

Als laatste kan worden geconcludeerd dat woonwagenebewoners momenteel onvoldoende worden betrokken bij beleidsvorming of besluiten die hen aangaan. Zowel de ECRI als de CERD hebben aanbevolen dat de maatregelen en strategieën die ten aanzien van Roma, Sinti en woonwagenebewoners worden gemaakt, in nauwe samenwerking met deze gemeenschappen moeten worden ontwikkeld.<sup>191</sup> Op deze manier kan worden verzekerd dat ze toegesneden zijn op de specifieke problemen, zoals discriminatie en marginalisatie, en behoeftes van deze groeperingen. Dit geldt evenzo voor het woonwagenebeleid waar woonwagenebewoners mee geconfronteerd worden. Het wederzijdse wantrouwen tussen woonwagenebewoners en de overheid heeft daarbij een negatieve impact.<sup>192</sup> Daarentegen kan worden gesteld dat er steeds meer zelforganisatie is bij de woonwagenebewoners waardoor ze hun belangen de laatste jaren beter hebben kunnen uitdragen. De oordelen van het College voor de Rechten van de Mens lijken daarbij een emanciperende rol te hebben gespeeld. Toch blijven problemen omtrent het woonwagenebeleid en andere zaken bij woonwagenebewoners in vele gemeenten bestaan. Een nationale strategie, waarin recht wordt gedaan aan alle hiervoor besproken verplichtingen en uitgangspunten, zou dan ook op zijn plaats zijn, zoals ook door organen als ECRI al is vastgesteld.<sup>193</sup>

## 6 Conclusie

Uit het voorgaande komt een breed mensenrechtelijk kader naar voren ten aanzien van woonwagenebeleidsvoering. Uit de genoemde internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden vloeien niet alleen negatieve verplichtingen voort voor de Nederlandse overheid om de woonwagencultuur te beschermen en woonwagenebewoners niet te discrimineren, maar ook een aantal positieve verplichtingen. De positieve verplichtingen vergen onder meer dat tot op zekere hoogte voorzien zal moeten worden in woonwagenestandplaatsen, dat rekening moet worden gehouden met alternatieve huisvesting bij uitzettingsmaatregelen en in sommige gevallen gedifferentieerde behandeling van woonwagenezaken nodig zal zijn. Hoewel de positieve verplichtingen deels voortkomen uit niet-bindende verdragsbepalingen of rapporten, zijn velen gezaghebbend en lijkt in toenemende mate sprake te zijn van een internationale consensus over het belang en de inhoud van deze onderwerpen. Dit is een ontwikkeling waaraan het EHRM in woonwagenezaken een bijzonder belang hecht.<sup>194</sup>

Tegen deze achtergrond laat het woonwagenebeleid in Nederland nog te wensen over. Het zou aan te bevelen zijn dat de Nederlandse overheid woonwagenebewoners erkent als minderheid en dat de beleidsvarianten die aangedragen zijn aan de gemeenten zouden worden herzien.

190 ECSR 18 oktober 2006, appl.no. 31/2005 (European Roma Rights Centre (ERRC)/Bulgarije) par. 53-54.

191 ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 13), par. 161 en 165 en CERD-commentaar 2015 (*supra* noot 2), par. 20.

192 Zie RAXEN-rapport 2009 (*supra* noot 10), p. 11-12.

193 ECRI-rapport 2013 (*supra* noot 13), par. 161-165 en eerder al in ECRI (goedgekeurd op 29 juni 2007), *Report on the Netherlands (Third Monitoring Cycle)*, CRI(2008)3 (ECRI-rapport 2007), par. 87-90.

194 Zie onder meer EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), zie par. 87 en 93 en EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 73-83 en paragraaf 4.3.

Hoewel de achterliggende integratiestrategie van Nederland op zichzelf niet problematisch is, lijken de beleidsvarianten die daaruit voortvloeien niet in lijn te zijn met de hiervoor uiteengezette mensenrechtenstandaarden. Bij goede woonwagenbeleidsvoering zou namelijk vooropgesteld moeten worden dat

'the occupation of a caravan [woonwagen] is an integral part of the identity of travellers [woonwagenbewoners], even where they no longer live a wholly nomadic existence, and that measures affecting the stationing of caravans affect their ability to maintain their identity and to lead a private and family life in accordance with that tradition'.<sup>195</sup>

Dat lijken drie van de vijf beleidsvarianten in ieder geval niet (in voldoende mate) te doen; de nuloptie of 'uitsterfbeeld' is immers door het College voor de Rechten van de Mens al als discriminerend bestempeld.

Daarnaast lijkt het restrictieve beleidskader in ieder geval gevolgen te hebben voor de kwaliteit van woonwagenuisvesting en de kwantiteit van bestaande standplaatsen in Nederland. Het is twijfelachtig of het tekort aan woonwagenstandplaatsen houdbaar is in het kader van onder meer de verplichting om het woonwagenleven te faciliteren en de oordelen van het ECSR over standplaatstekorten in verschillende Europese landen.

Hoewel de bewustwording van de mensenrechtelijke aspecten omtrent het woonwagenbeleid bij de Nederlandse overheden traag verloopt, hebben de recente oordelen van het College voor de Rechten van de Mens wel de aandacht op een aantal van deze punten gevestigd. Als gevolg van deze oordelen, en wellicht ook door de bevindingen van de ECRI en CERD, is een aantal gemeenten begonnen met het herzien van het bestaande beleid. Dat gebeurt bovendien veelal in onderling overleg met de woonwagenbewoners. Dit is een noodzakelijke ontwikkeling vanuit het oogpunt van de procedurele EVRM-verplichtingen, waaronder overheden in hun beleidsvoering rekening moeten houden met de belangen van woonwagenbewoners. Ook de Nederlandse rechter zal de specifieke behoeftes van woonwagenbewoners in ogenschouw dienen te nemen bij zaken over woonwagenuisvesting. De rechter kan daarmee deze bewustwordingsontwikkeling nog een zetje geven door zich uit zou spreken over de toepasselijke mensenrechtenstandaarden. Woonwagenbewoners worden immers vaak ook direct geraakt door het gemeentelijk woonwagenbeleid, bijvoorbeeld doordat ze geen huurovereenkomst kunnen krijgen omdat de gemeenten vrijgekomen standplaatsen niet opnieuw verhuurd, zoals het geval is in de aanhangige zaak tegen de gemeente Oss.<sup>196</sup> In dat soort zaken zou de rechter kunnen uitleggen hoe de hiervoor uiteengezette standaarden ook doorwerken in individuele gevallen.

Geconcludeerd kan worden dat het woonwagenbeleid in Nederland tekortkomingen lijkt te hebben in het licht van de toepasselijke internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden. De Nederlandse overheid zou daarom op gemeentelijk en nationaal niveau meer

195 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142 en EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73.

196 Dit betreft een zaak tegen de gemeente Oss waarin de kantonrechter binnenkort uitspraak zal doen. In die zaak is het verzoek van een woonwagenbewoner om voortzetting van een standplaatshuurovereenkomst met de gemeente of het aangaan van een nieuwe overeenkomst in verband met het 'uitsterfbeeld' afgewezen. Het PILP, een project van het NJCM op het gebied van strategisch procederen voor mensenrechten, waarbij de auteur betrokken is, heeft deze zaak helpen opzetten en heeft onder andere een bijdrage geleverd door informatie te verschaffen over de internationale, Europese en nationale mensenrechtenstandaarden.

aandacht kunnen besteden aan het beschermen en faciliteren van woonwagencultuur en identiteit. '[N]ot only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but [also] to preserve a cultural diversity of value to the whole community'.<sup>197</sup>

197 EHRM (GK) 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 93.