

Gerechtshof Den Haag
Afdeling Civiel Recht
Postbus 20302
2500 EH Den Haag



Betreft: Amicus curiae / opiniebrief in zaaknummers 200.273.661/01, 200.273.688/01, 200.279.525/01 en 200.273.668/01

Amsterdam, 6 september 2021

Geachte leden van het Hof,

In verband met de behandeling van het hoger beroep betreffende de huisuitzettingen in de Tweebosbuurt vraagt het Public Interest Litigation Project (PILP) van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)¹ uw aandacht voor het volgende.

In haar vonnis van 10 januari 2020 stelt de rechtbank Rotterdam dat Vestia er in deze zaak onvoldoende blijk van heeft gegeven dat het recht op huisvesting voor alle bewoners van de Tweebosbuurt voldoende is gewaarborgd.² Middels deze brief lichten wij dit fundamentele mensenrecht nader toe. Daarbij gaan wij in het bijzonder in op de wijze waarop aan dit recht in onderhavige zaak getoetst dient te worden. Auteurs van deze brief zijn als advocaat en jurist werkzaam bij het PILP-NJCM en zijn gespecialiseerd op het gebied van mensenrechten en de toepassing van mensenrechten in Nederlandse juridische procedures.³

De zaak

Het gaat in onderhavige zaak om een woningcorporatie, die de huizen van haar Rotterdamse sociale huurders sloopt om grotendeels plaats te maken voor duurdere woningen en meer vermogende huurders. Voor 535 sociale huurwoningen uit de Tweebosbuurt in Rotterdam-Zuid komen na de “herstructurering” van de buurt slechts 137 sociale huurwoningen terug.⁴ Vestia accepteert daarmee dat een groot deel van de inwoners van de Tweebosbuurt niet naar hun buurt terug kan keren.

De sloop van de Tweebosbuurt vindt plaats binnen de kaders van het Rotterdamse woonbeleid, vastgelegd in de Woonvisie 2030.⁵ Dit beleid is er op gericht om de voorraad betaalbare woningen in de stad sterk terug te dringen. Zoals Vestia zelf ook aangeeft zal de

¹ Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) is in 1974 opgericht als de Nederlandse sectie van de International Commission of Jurists (ICJ). Het NJCM zet zich in voor de bescherming van mensenrechten in Nederland en in het Nederlandse buitenlandse beleid. Het Public Interest Litigation Project (PILP) is onderdeel van het NJCM en voert strategische procedures over mensenrechten in Nederland.

² Rechtbank Rotterdam, 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, r.o. 5.18. Zie met betrekking tot zaaknummer 200.279.525/01 het vonnis van de rechtbank Rotterdam van 13 maart 2020, r.o. 5.18.

³ Auteurs zijn als advocaat of deskundige (mede) betrokken geweest bij procedures zoals de *SyRI* zaak, de *Urgenda* zaak, de ‘*Bed, Bad, Brood*’ zaken, zaken over het recht op onderwijs en een lopende procedure over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee. Zie www.pilpnjcm.nl voor meer informatie.

⁴ Deze cijfers zijn gebaseerd op de beweringen van Vestia in overweging 4 in de Memorie van Grieven in zaaknummer 200.273.661/01. Het is mogelijk dat deze cijfers inmiddels niet meer volledig actueel zijn.

⁵ ‘Woonvisie 2030, agenda 2020’, 15 december 2016 in samenhang met ‘Thuis in Rotterdam, addendum Woonvisie 2030’, 11 maart 2019 (hierna: ‘Woonvisie 2030’).

voorraad sociale huurwoningen in Rotterdam ontoereikend zijn.⁶ Door nu toch deze huurders uit hun huizen te zetten en zo te bouwen dat er voor 398 huurders geen plek meer is, zullen zij in sommige gevallen niet alleen hun wijk kwijt zijn, maar ook hun stad. Het woonbeleid en de daaruit voortvloeiende herstructurering heeft dan ook rechtstreeks tot gevolg dat een deel van de huurders niet in eigen stad kan blijven wonen. Vanuit volkshuisvesting, de buurt en de bewoners gezien voelt dit onrechtvaardig en is dit moeilijk uit te leggen. In deze notitie wordt besproken waarom het beleid en de huisuitzettingen voor elke huurder, vanuit de mensenrechten en grondrechten bezien, ook onrechtmatig zijn.

Nationaalrechtelijke toets

Bij de vraag of de huisuitzettingen geoorloofd zijn, moet én kan het grondrecht en mensenrecht op huisvesting in de nationale context worden meegenomen en toegepast. Dat kan (en moet) op twee manieren.

Ten eerste is Vestia rechtstreeks gebonden aan mensenrechten vanuit de *horizontale werking* die veel van deze rechten hebben: Vestia moet rekening houden met de rechten op opvang, familieleven en het recht op huisvesting van haar huurders. Ook burgers, bedrijven en woningcorporaties moeten zich ten opzichte van burgers aan mensenrechten houden.

Bij deze werking kan Vestia stellen dat een aantal mensenrechtenverdragen (denk aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH)) niet *rechtstreeks* zouden doorwerken. Dat klopt. Het niet rechtstreeks doorwerken betekent echter niet dat de rechten *geheel géén werking* meer hebben. Het blijven mensenrechten met gezag waar rekening mee gehouden moet worden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gebruikt deze niet rechtstreeks werkende rechten immers ook in haar uitspraken⁷ en ook de Nederlandse rechter ziet ze als gezaghebbend en gebruikt deze om tot oordelen te komen.⁸

⁶ Gezamenlijke brief van woningcorporaties van 1 april 2019. Volgens de corporaties baseert de gemeente zich in de Woonvisie en het addendum op onjuiste cijfers. Het overschot van goedkope woningen zou onjuist zijn weergegeven (bron: SP, Amendement 'De Juiste Cijfers', zie:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjL79iRmL3xAhVmwAIHHQEqDZ0QFjABegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fopenarchivaris.nl%2Fblob%2Fd5%2F65%2F28a2bbc9ecb349c7735e47ff74ee.pdf&usq=AOvVaw1Wn-Qwa6wacggXYgKj9uCD>). Zie ook: Trouw, 'Mensen met een laag inkomen willen ook in Rotterdam wonen', 21 augustus 2019, <https://www.trouw.nl/nieuws/mensen-met-een-laag-inkomen-willen-ook-in-rotterdam-wonen-ba2be7ad/>; Trouw, 'Rotterdam jaagt armen de stad uit', 21 augustus 2019, <https://www.trouw.nl/nieuws/rotterdam-jaagt-armen-de-stad-uit-baa69256/>; Rijmond, 'Woningcorporaties hekelen plannen sociale woningbouw Rotterdam', 1 april 2019, <https://www.rijmond.nl/nieuws/180085/Woningcorporaties-hekelen-plannen-sociale-woningbouw-Rotterdam>. Zie ook meer recente berichtgeving: 010 Dagblad, 'Corporaties in verzet tegen Rotterdams woonbeleid', 3 augustus 2021, <https://dagblad010.nl/rotterdam%20%26%20regio/corporaties-in-verzet-tegen-rotterdams-woonbeleid->

⁷ Zie onder andere: *The use of Council of Europe treaties in the case-law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe / European Court of Human Rights, June 2011, https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_treaties_CoE_ENG.pdf

⁸ Zie bijvoorbeeld: Raad van State, 'Voorlichting over het instrument van de "immediate measure" van het Europees Comité voor Sociale Rechten', 13 december 2013, <https://www.raadvanstate.nl/@62875/w03-13-0414-ii-vo/>

Ten tweede is Vestia gebonden aan de mensenrechtelijke normen die doorwerken in de nationaal-rechtelijke toets.⁹ Dat wordt door Vestia ook erkend. In overweging 192 van haar Memorie van Griefen geeft Vestia aan dat:

(...) het grondrecht op huisvesting op afdoende wijze in de dwingendrechtelijke woonruimtebepalingen zijn beslag [heeft] gekregen via vereisten voor een succesvol beroep op dringend eigen gebruik.¹⁰

In overweging 194 bevestigt Vestia dit nog eens:

Vestia merkt op dat de centrale wetgever onder meer invulling heeft gegeven aan artikel 22 lid 2 van de Grondwet juist door middel van de Woningwet. In het voorgaande is reeds uiteengezet dat het herstructureringsplan van Vestia past binnen dit wettelijke kader.

In haar incidentele conclusie in zaaknummers 200.273.661/01 en 200.279.525/01 onderstreept Vestia onder meer in overweging 99 nogmaals deze positie:

Evengoed bestaat de mogelijkheid om verdragsbepalingen op indirecte wijze - via nationale privaatrechtelijke normen - een rol te laten spelen in de beoordeling. Zoals hiervoor reeds is toegelicht, biedt de in artikel 7:274 lid 1 sub c BW neergelegde belangenafweging juist bij uitstek de ruimte om de belangen (...) tegen elkaar af te wegen.

Kortom: er bestaat geen meningsverschil over het feit dat de toets vanuit de Grondwet en het fundamentele recht op huisvesting een onderdeel is van de nationaalrechtelijke toets die terugkomt in de Woningwet en het "dringend eigen gebruik" van artikel 7:274 lid 1 sub c BW, noch over het feit dat ook Vestia aan deze toets gebonden is.

In artikel 7:274 lid 1 sub c BW staan twee normatieve begrippen: de *belangenafweging* ('de belangen van beide partijen') en de *billijkheid*.

Zoals Vestia terecht ook aangeeft: bij de invulling van deze normen moeten we mede kijken naar het grondrecht op huisvesting. Daarbij is de internationale consensus rond dit recht, zoals vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen, natuurlijk op zijn minst gezaghebbend.

Anders gezegd: als er twijfel is over de vraag hoe we naar de belangenafweging en de billijkheid moeten kijken in een geschil rond dringend eigen gebruik, kan en moet er vol getoetst worden aan de geldende mensenrechten en grondrechten die gaan over deze materie om tot een goede uitleg en uitkomst te komen.

⁹ Vergelijk bijvoorbeeld de wijze waarop de rechtbank Den Haag in haar vonnis in de klimaatzaak van Milieudefensie en anderen tegen Royal Dutch Shell de mensenrechten verdisconteert in de open, ongeschreven zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Zie rechtbank Den Haag, 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.4.9: "Milieudefensie c.s. beroept zich op het recht op leven en het recht op een ongestoord gezinsleven van de Nederlandse ingezetenen en de inwoners van het Waddengebied. Deze in de artikelen 2 en 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de artikelen 6 en 17 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) verankerde mensenrechten (hierna ook tezamen: 'de mensenrechten') gelden in de relatie tussen staten en burgers. Milieudefensie c.s. kan tegenover RDS geen direct beroep doen op deze mensenrechten. Vanwege het fundamentele belang van de mensenrechten en daarin belichaamde waarden voor de samenleving als geheel, kunnen de mensenrechten echter wel een rol spelen in de verhouding tussen Milieudefensie c.s. en RDS. De rechtbank verdisconteert de mensenrechten en de daarin belichaamde waarden daarom in de invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm."

¹⁰ De exacte overweging in de Memorie van Griefen kan per zaaknummer mogelijk verschillen. De in deze brief geciteerde overwegingen komen overeen met de Memorie van Griefen van Vestia in zaaknummer 200.273.661/01.

De huurders in onderhavige zaak hebben zich altijd aan hun verplichtingen ten opzichte van de huurovereenkomst gehouden. Zij worden hun huis niet uitgezet omdat zij overlast veroorzaakt hebben of omdat zij de huur niet hebben betaald. Ook worden zij hun huis niet uitgezet omdat zij in een betere woning in hun oude buurt kunnen terugkeren. Hun belang, om te blijven wonen in hun huis, buurt en stad, moet afgewogen worden tegen het belang van Vestia om de wijk anders in te willen delen in het kader van het gemeentelijk woonbeleid.

In deze notitie wordt uiteengezet hoe deze afweging van belangen, in de context van onderhavige zaak, uit zou moeten vallen. De conclusie daarvan is dat een volle toetsing aan, en juiste toepassing van, de mensenrechten meebrengt dat de belangen van de huurders in deze situatie zwaarder wegen dan de belangen van Vestia, en dat de voorziene ontbinding van de huurcontracten en de huisuitzettingen niet billijk zijn. Aan Vestia kan in deze zaak dan ook geen succesvol beroep op dringend eigen gebruik toekomen.

Algemeen mensenrechtelijk kader

Het (inter)nationale recht op huisvesting is een fundamenteel sociaaleconomisch recht dat onder andere is verankerd in artikel 22 lid 2 van de Grondwet, artikel 31 van het ESH en artikel 11 van het IVESCR. Ook artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geeft invulling aan dit recht.

Artikel 11, lid 1 IVESCR erkent het recht op behoorlijke huisvesting ("*adequate housing*") als onderdeel van het recht op een toereikende levensstandaard. Het gezaghebbende VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), dat gaat over de uitleg van het Verdrag, heeft verschillende kernelementen van het recht op behoorlijke huisvesting onderscheiden. Het houdt zowel vrijheden in (zoals bescherming tegen gedwongen huisuitzetting, arbitraire sloop en vernietiging van het eigen huis)¹¹, als aanspraken (zoals gelijke en non-discrimatoire toegang tot huisvesting¹² en participatie in huisvesting-gerelateerde besluitvorming¹³). Het recht gaat over "behoorlijke" huisvesting: het gaat dus om meer dan een dak en vier muren¹⁴, maar ook over bewoonbaarheid¹⁵, betaalbaarheid¹⁶ en toegankelijkheid¹⁷.

In het kader van het IVESCR moet altijd gekeken worden of een inbreuk op een recht, zoals een huisuitzetting, proportioneel is. Als het gaat om huisuitzettingen moeten zowel de consequenties voor de uit huis gezette persoon als voor de verhuurder worden meegewogen.

¹¹ CESCR, General Comment No. 4: 'The Right to Adequate Housing' (E/1992/23), 13 December 1991 (hierna: 'General Comment No. 4'), paras. 8(a) 9, 18.

¹² CESCR, General Comment No. 4, para. 6. Volgens het CESCR hebben individuen en families recht op behoorlijke huisvesting, onafhankelijk van hun economische of sociale status: "*Further, individuals, as well as families, are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors. In particular, enjoyment of this right must, in accordance with article 2 (2) of the Covenant, not be subject to any form of discrimination.*"

¹³ CESCR, General Comment No. 4, para. 12.

¹⁴ CESCR, General Comment No. 4, para. 7: "*In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity.*"

¹⁵ CESCR, General Comment No. 4, para. 8(d).

¹⁶ CESCR, General Comment No. 4, para. 8(c).

¹⁷ CESCR, General Comment No. 4, para. 8(e).

Belangrijke factoren daarbij kunnen zijn: de beschikbaarheid van adequate huisvestingsmogelijkheden, de persoonlijke omstandigheden van de partijen en de mensen die afhankelijk van hen zijn, en de samenwerking met de autoriteiten om alternatieve huisvesting te vinden.¹⁸

In artikel 31 ESH (herzien) staat dat de overheid verplichtingen heeft om toegankelijkheid tot behoorlijke huisvesting te verwezenlijken, dakloosheid te voorkomen, verminderen en stapsgewijs uit te bannen, en huisvesting betaalbaar te maken voor hen die weinig middelen hebben. Ook het ESH gaat uit van “behoorlijke” huisvesting met eisen van toereikendheid die grotendeels overeenkomen met die van de VN.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) ziet er op toe dat landen de in het Handvest vastgelegde rechten naleven. Dit door middel van oordelen en rapportages. Het ECSR roept in beslissingen op tot het voorkomen van dakloosheid¹⁹, en heeft geoordeeld dat overheden specifieke maatregelen moeten treffen, zoals of het opstellen van regels omtrent stadsontwikkeling.²⁰ Huisvesting komt ook terug in andere artikelen in het ESH, zoals artikel 30 (rechten ter bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting).²¹

Het EHRM heeft ook meerdere uitspraken gedaan die zien op het recht op huisvesting. Het EHRM leest dit recht in artikel 8 EVRM (het recht op familie en privéleven), eventueel in samenhang met artikel 14 (verbod op discriminatie).²² Daarnaast kunnen ook artikel 1 van Protocol 1 (bescherming van bezit) en artikel 2 van Protocol 4 (recht om vrijelijk een woonplaats te kiezen) relevant zijn voor zaken die gaan over huisvestingskwesaties.²³

Belangen van de individuele huurders uit de Tweebosbuurt

Binnen de kaders van het recht op huisvesting kunnen een aantal kernelementen worden onderscheiden. Hieronder wordt toegelicht welke elementen van het recht op huisvesting in onderhavige zaak ieder geval zwaar meewegen in de belangenafweging van artikel 7:274 lid 1 sub c BW. Deze elementen samen vormen een fundamentele mensenrechtelijke ondergrens waaraan het handelen van Vestia bij elke individuele casus moet worden getoetst.

(i) Stadsplanning

Deze rechtszaak is een direct uitvloeisel van het woonbeleid van de gemeente Rotterdam en kan daarvan niet los worden gezien. Het kader van het Rotterdamse woonbeleid is tevens onderdeel van deze civiele procedure.²⁴ De Woonvisie 2030, waar het hier om gaat, is echter

¹⁸ Zie onder andere: CESC, *Ben Djazia et. al. vs. Spain* (Communication No. 2/2014, E/C.12/55/D/2/2014), 13 October 2015; CESC, *Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain*, (Communication 52/2018, E.12/C.12/67/D/52/2014), 5 March 2020; CESC, *Lopez-Alban et.al. vs Spain*, (Communication No. 37/2018, E/C.12/66/D/37/2018), 11 October 2019.

¹⁹ ECSR, Conclusions 2005, Lithuania, p. 409; ECSR, *FEANSTA v. FRANCE* (Complaint No. 39/2006), 5 December 2007.

²⁰ ECSR, *European Roma Rights Centre (ERRC) v Bulgaria*, (Complaint No. 31/2005), 18 October 2006, para 54.

²¹ Europees Sociaal Handvest (herzien), Deel I, artikel 30: “Een ieder heeft recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.”

²² Zie bijvoorbeeld: EHRM, *Yordanova and others v. Bulgaria* (Application No. 25446/06), 24 September 2009; en EHRM, *Winterstein and others v. France* (Application No. 27013/07), 17 October 2013.

²³ EHRM, *Garib v. the Netherlands* (Application No. 43494/09), 6 November 2017.

²⁴ Mede omdat Vestia het kader zelf binnen de civiele procedure betrokken heeft en daarmee ter beoordeling aan uw rechtbank heeft voorgelegd. Zoals Vestia in overweging 83 van de hierboven aangehaalde Memorie van Grieven

niet verenigbaar met het grondwettelijke en mensenrechtelijke recht op huisvesting.²⁵ Uw Gerechtshof wordt overigens niet verzocht om de Woonvisie 2030 als geheel te beoordelen, maar slechts om de effecten van de Woonvisie 2030 op deze concrete zaak in de belangenafweging en uw oordeel te betrekken.

Het Rotterdamse huisvestingsbeleid is er expliciet op gericht om de voorraad goedkope woningen terug te dringen.²⁶ Volgens de Woonvisie 2030 moeten er in 2030 13,500 betaalbare huizen zijn gesloopt (een gewenste afname van 11% ten opzichte van 2017). Daarvan vallen 10,900 huizen in het goedkoopste segment (huren tot 640 euro, prijspeil 2017).²⁷ Vestia voorziet dat de plannen van de gemeente zullen leiden tot een tekort van 9000 betaalbare woningen in 2030 voor hun primaire doelgroep, namelijk mensen met lagere inkomens.²⁸

De Woonvisie 2030 is stadsplanning. Het Europees Sociaal Comité heeft in de zaak *ERRC v. Bulgaria* uit 2006 geoordeeld dat de nationale autoriteiten bij stadsplanning het fundamentele recht op huisvesting moeten meewegen.²⁹ Ook in *FEANTSA v. France* heeft het Comité zich uitgesproken over de plichten van een land, om ten alle tijden een “adequate supply” aan sociale woningvoorraad te behouden³⁰ en passende maatregelen te nemen om de bouw van sociale huisvesting aan te moedigen.³¹

Woonbeleid dat voorziet in de afbreuk van betaalbare woningen is niet verenigbaar met de *progressieve realisatie van mensenrechten*. In het kader van het in 2006 door Nederland geratificeerde ESH en artikel 31 van dat Verdrag heeft Nederland zich er toe verplicht om “steady progress” te maken richting het verwezenlijken van het recht op huisvesting, en daartoe voldoende middelen aan te wenden.³² Er moet daarbij ook goed worden gekeken naar de impact van beleid op groepen in kwetsbare situaties.³³ Deze progressieve realisatie is ook in lijn met het IVESCR.³⁴ De VN Special Rapporteur op het Recht op Huisvesting verbindt hier de verplichting aan dat er een strategie moet worden ontwikkeld waarin het recht op huisvesting uitgangspunt en doel is.³⁵

opmerkt: “zij [geeft] met haar herstructureringsplannen invulling (...) aan de Woonvisie van de gemeente Rotterdam.”

²⁵ Ook door experts is de Woonvisie overigens stevig bekritiseerd. Zie bijvoorbeeld: Volkskrant, ‘Opinie: Sloop goede woningen in de Tweebosbuurt is de bulldozerdemocratie ten top’, 30 juni 2021, <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-sloop-goede-woningen-in-de-tweebosbuurt-is-de-bulldozerdemocratie-ten-top~b39b1355/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>; AD, ‘Moet Rotterdam stoppen met slopen? ‘Waar moeten die mensen die er nu wonen allemaal naartoe?’, 24 april 2021, <https://www.ad.nl/rotterdam/moet-rotterdam-stoppen-met-slopen-waar-moeten-die-mensen-die-er-nu-wonen-allemaal-naartoe~a556954a/>; Vers Beton, ‘Oververhitte woningmarkt zet Woonvisie op losse schroeven’, 7 december 2018, <https://versbeton.nl/2018/12/oververhitte-woningmarkt-zet-woonvisie-op-losse-schroeven/>

²⁶ De gemeente Rotterdam stelt in de Woonvisie 2030 als eerste ambitie dat de Rotterdamse woningvoorraad groeit en transformeert, en dat zo “ook de sociaaleconomische balans [verandert], ten gunste van midden- en hogere inkomensgroepen.” (Woonvisie 2030, p. 11) Het veranderen van de sociaaleconomische balans in de stad gaat gepaard met een afname van de “overmaat aan goedkope woningen” in de stad, enerzijds door “meer marktconforme”, dus duurdere huren te vragen, en anderzijds door het samenvoegen van woningen, renovatie of sloop. (Woonvisie 2030, p. 14.)

²⁷ Woonvisie 2030, p. 6. De tabellen op p. 6 van het addendum vervangen de tabel op pagina 15 en 16 van de Woonvisie 2030 en figuur 4 in Bijlage 2 van de Woonvisie 2030.

²⁸ Gezamenlijke brief van woningcorporaties van 1 april 2019.

²⁹ ECSR, *European Roma Rights Centre (ERRC) v Bulgaria*, (Complaint No. 31/2005), 18 October 2006, r.o. 54.

³⁰ ECSR, *FEANSTA v. FRANCE* (Complaint No. 39/2006), 5 December 2007, r.o. 122.

³¹ ECSR, *FEANSTA v. FRANCE* (Complaint No. 39/2006), 5 December 2007, r.o. 123.

³² ECSR, *FEANSTA v. FRANCE* (Complaint No. 39/2006), 5 December 2007, r.o. 54 en 55.

³³ Dit volgt uit de Guidelines van de VN, maar bijvoorbeeld ook uit ESCR, Conclusions 2005, Lithuania, p. 409.

³⁴ Zie CESCR, General Comment No. 3: ‘The nature of State Parties obligations’ (E/1991/23), 14 December 1990.

³⁵ Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, A/HRC/43/43, 26 December 2019.

Dit is bij de Woonvisie 2030 juist niet het geval. Dat de Woonvisie tot doel heeft om meer huizen voor andere, meer vermogende bewoners te realiseren doet hier niet aan af: het realiseren van woongelegenheid voor de ene groep kan niet ten gevolg hebben dat daarvoor mensen van een andere groep hun woning en hun rechten actief wordt *ontnomen*. Wat Vestia betreft is daarbij van belang dat de wetgever in de Woningwet uitvoering heeft willen geven aan artikel 22 lid 2 Grondwet.³⁶ In de Memorie van Toelichting van de Woningwet wordt er aan Vestia een belangrijke taak toebedeeld, namelijk het bevorderen van voldoende woongelegenheid ten aanzien van de huishoudens met lagere inkomens.³⁷ Het is dus in strijd met haar taakstelling om beleid uit te voeren dat haar eigen doelgroep, waaronder de bewoners van de Tweebosbuurt, het recht ontnemt om in hun eigen huis, wijk en in sommige gevallen stad te blijven wonen.

Het gaat in deze zaak om het actief afnemen van dit recht van huurders en burgers, en niet om het realiseren van woonbeleid. En al wordt het Rotterdamse woonbeleid niet door Vestia geschreven, haar handelen, waarmee zij uitvoering geeft aan dit beleid, ligt in deze zaak wel ter beoordeling bij de rechter en bij uw Gerechtshof voor. Het Rotterdamse woonbeleid vormt immers de grondslag en achtergrond van de huuropzeggingen en ontruiming. Het gevolg van Vestia's handelen is dat een deel van haar huurders, Rotterdammers die onderdeel uitmaken van haar primaire doelgroep, in de toekomst mogelijk niet in eigen stad kan blijven wonen maar uit Rotterdam zal moeten vertrekken. Er worden dus mensen "over de schutting gegooid" – en Vestia accepteert dit en draagt hier aan bij.

In deze zaak, waarin Vestia geen enkele rekening houdt met de progressieve realisatie van mensenrechten en de impact van woonbeleid op haar kwetsbare doelgroep, overschrijdt zij de fundamentele ondergrens die vanuit het recht op huisvesting aan haar handelen gesteld wordt. Het handelen van Vestia, en een beroep op dringend eigen gebruik, kan dan ook niet als billijk worden gezien.

(ii) *Discriminatie*

De Woonvisie 2030 en het handelen van Vestia in dat kader leiden tot discriminatie op basis van sociaaleconomische status. Deze vorm van discriminatie is in internationale verdragen expliciet erkend. Zo staat in het IVESCR in artikel 2(2) maatschappelijke afkomst ("*social origin*") opgenomen als discriminatiegrond. Dit refereert naar iemands "*inherited social status*".³⁸ Volgens het CESCR, dat toeziet op de uitleg van het IVESCR, kan dit te maken hebben met eigendom (of het gebrek daaraan), geboorte, of met iemands economische en sociale situatie. Het CESCR zegt in zijn gezaghebbende commentaar over deze laatste non-discriminatiegrond:

Individuals and groups of individuals must not be arbitrarily treated on account of belonging to a certain economic or social group or strata within society. A person's social and economic situation when living in poverty or being homeless may result in pervasive discrimination, stigmatization and negative stereotyping which can lead to the refusal of, or unequal access to,

³⁶ Zie ook Vestia, Memorie van Grieven in zaaknummer 200.273.661/01, para. 194

³⁷ Kamerstukken II, 2010-2011, 32769, nr. 3 (Memorie van toelichting, Herzieningswet toegelaten instellingen huisvesting), p.6.

³⁸ CESCR, General Comment No. 20, 'Non-discrimination in economic, social and cultural rights' (E/C.12/GC/20), 2 July 2009 (hierna: 'General Comment No. 20'), para. 24.

the same quality of education and health care as others, as well as the denial of or unequal access to public places.³⁹

Het ESH erkent in artikel 21 “sociale afkomst” als verboden discriminatiegrond.⁴⁰ Ook Nederlandse rechters hebben discriminatie op basis van sociaaleconomische status meegenomen in hun overwegingen bij het vaststellen van mensenrechtenschendingen. De meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag nam, in de zaak over het Systeem Risico Indicatie (SyRI), deze grond expliciet mee:

6.91. Het belang van transparantie, met het oog op controleerbaarheid, is mede zwaarwegend omdat aan het gebruik van het risicomodel en de analyse die dat verband wordt verricht het risico verbonden is dat (onbedoeld) discriminerende effecten optreden. (..)

6.93. Het is juist dat SyRI, tot nu toe alleen is ingezet in zogenoemde ‘probleemwijken’, zoals de Staat ter zitting ook heeft bevestigd. Dat op zichzelf hoeft niet te impliceren dat die inzet in alle gevallen disproportioneel of anderszins in strijd is met artikel 8 lid 2 EVRM. Gegeven echter de grote hoeveelheden gegevens die in aanmerking komen voor verwerking in SyRI, waaronder ook bijzondere persoonsgegevens, en de omstandigheid dat gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen, bestaat wel het risico dat met de inzet van SyRI onbedoeld verbanden worden gelegd op basis van bias, zoals een lagere sociaal economische status of een immigratieachtergrond, zoals NJCM c.s. betoogt. (..)

6.95. De rechtbank is gelet op het vorenstaande van oordeel dat in de SyRI-wetgeving onvoldoende wordt voorzien in waarborgen ter bescherming van het recht op respect voor het privéleven in relatie tot de risico-indicatoren en het risicomodel die in een concreet SyRI-project kunnen worden gebruikt. De SyRI-wetgeving biedt zonder inzicht in de risico-indicatoren en het risicomodel, althans zonder nadere wettelijke waarborgen die dit gebrek aan inzicht compenseren, onvoldoende handvatten voor de conclusie dat met de inzet van SyRI de inmenging in het privéleven in het licht van het misbruik en de fraude die wordt beoogd te bestrijden steeds proportioneel en daarmee noodzakelijk is, zoals artikel 8 lid 2 EVRM vereist.⁴¹

Daarnaast is het gegeven dat een groot deel van de bewoners van Rotterdam-Zuid, waar de Tweebosbuurt gelegen is, een migratieachtergrond heeft, reden voor zorg dat het handelen van Vestia ook discriminatie op grond van etniciteit tot gevolg heeft. Zoals de VN Special Rapporteurs stellen in de brief van 19 april 2021:

Targeting in particular Rotterdam-South, where a significant proportion of the residents are migrants or have a minority or immigrant background, may have the effect of discriminatory distinction, which impairs the exercise of the right to adequate housing.⁴²

Dit element van discriminatie is *an sich* niet voldoende om tot een schending te leiden, maar versterkt wel de al geconstateerde onbillijkheid en onredelijkheid van het handelen van Vestia, en moet daarom ook meegenomen worden in de afweging in het kader van de “dringend eigen

³⁹ CESCR, General Comment No. 20, para. 35.

⁴⁰ ESH, Deel V, artikel E: “Het genot van de in dit Handvest neergelegde rechten moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale herkomst of sociale afkomst, gezondheid, het behoren tot een nationale minderheid, geboorte of andere status.”

⁴¹ Zie rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.91 - 6.95.

⁴² Brief van 1 april 2019 van de VN Speciale Rapporteurs voor het recht op huisvesting, het recht op ontwikkeling, mensenrechten van migranten, minderheden en extreme armoede (AL NLD 3/2021) (hierna: ‘Brief VN Speciale Rapporteurs’), p. 8.

gebruik” toets. Ook aan het belang van burgers om geen discriminatie te ondervinden bij de uitoefening van hun rechten moet in deze context voldoende gewicht worden toegekend.

(iii) *Sociale cohesie*

De bewoners van de Tweebosbuurt zijn Rotterdammers die niet alleen hun eigen woning, maar ook hun eigen wijk en in sommige gevallen zelfs hun eigen stad zullen moeten verlaten. Het zijn burgers die al jaren – of in sommige gevallen al hun hele leven – in de buurt wonen, daar zijn opgegroeid, daar zijn geworteld, en zich daar thuis voelen. Het verlies van hun woning en de sociale omgeving waarvan die woning onderdeel uitmaakt vormt een vergaande inbreuk op hun recht op huisvesting.⁴³

De Tweebosbuurt was een hechte wijk met een sterke sociale cohesie, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het rapport “Het gezicht van de Tweebosbuurt”.⁴⁴ Het opbreken van die sociale cohesie is één van de pijnpunten die, vanuit het recht op huisvesting, in dit soort zaken mede aan de orde zijn. Zo zegt het EHRM in de zaken *Yordanova*⁴⁵ en *Winterstein*⁴⁶ over collectieve huisuitzettingen dat in de afweging van de proportionaliteit van de inbreuk op artikel 8 EVRM moet worden meegewogen dat het gaat om hechte gemeenschappen die al lang ergens als gemeenschap wonen. Weliswaar zien deze uitspraken van het EHRM over het opbreken van sociale cohesie tot op heden specifiek op Roma-gemeenschappen, naar onze mening valt niet in te zien waarom de hierboven aangehaalde elementen uit deze zaken niet ook voor een hechte gemeenschap in Rotterdam zouden kunnen opgaan.

Het behoud van de gemeenschap en de daarin bestaande sociale cohesie is een relevant belang van alle inwoners van de Tweebosbuurt en moet als zodanig meegewogen worden in de afweging of een beroep gedaan kan worden op “dringend eigen gebruik.” Door op deze wijze in te grijpen in de sociale cohesie in de buurt geeft Vestia op geen enkele manier blijk bewust te zijn van dit belang van haar huurders. Vestia’s handelen, en ook een beroep op dringend eigen gebruik, kan in dit kader dan ook niet billijk worden geacht.

(iv) *Participatierecht bij huisuitzettingen*

Bij huisuitzettingen zoals in de casus van de Tweebosbuurt hebben de inwoners een recht op participatie in het uitzettingsproces. In General Comment no. 7 zet het CESCR verschillende procedurele waarborgen uiteen waar huisuitzettingen aan moeten voldoen. Daarbij staat voorop dat sprake moet zijn van “*genuine consultation*” van de bewoners.⁴⁷ Dat sprake moet

⁴³ De ernst van een dergelijke inbreuk wordt bijvoorbeeld ook erkend door het Belgische Constitutioneel Hof, dat in een uitspraak over huisvesting uit 2018 stelt: “Op het vlak van het huisvestingsbeleid dient het Hof weliswaar het oordeel van de gewestwetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is, maar die beoordelingsvrijheid is minder ruim wanneer dat huisvestingsbeleid voor een bepaalde categorie van personen het verlies van hun woning kan teweegbrengen, hetgeen immers als één van de meest verregaande inmengingen in het recht op eerbiediging van de woning wordt beschouwd (EHRM, 13 mei 2008, *McCann t. Verenigd Koninkrijk*, § 50; 17 oktober 2013, *Winterstein t. Frankrijk*, § 148).” (r.o. B.9.2.) Zie: Grondwettelijk Hof, Uittreksel uit arrest nr. 104/2018 van 19 juli 2018, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=18-09-27&numac=2018203852

⁴⁴ Maroned, ‘Het gezicht van de Tweebosbuurt. Belevingsonderzoek onder 340 bewoners nadat sloopplannen bekend werden’, nov. 2018, zie: <https://opbouwwerkeninrotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/08/Het-gezicht-van-de-Tweebosbuurt-nov-2018.pdf>.

⁴⁵ EHRM, *Yordanova and others v. Bulgaria* (Application No. 25446/06), 24 September 2009, r.o. 117-118; en

⁴⁶ EHRM, *Winterstein and others v. France* (Application No. 27013/07), 17 October 2013, r.o. 160.

⁴⁷ CESCR General Comment No. 7, ‘The right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions’ (E/1998/22), 20 may 1997 (hierna: ‘General Comment No. 7’), para. 15. Het recht op participatie betekent dus, in de context van

zijn van *genuine* ("oprechte" of "eigenlijke") consultatie betekent dat niet elke vorm van communicatie naar bewoners over huisuitzettingen aan mensenrechtelijke standaarden voldoet.

Bij de invulling van wat onder het begrip "*genuine*" moet worden verstaan kan worden gekeken naar jurisprudentie van het CESCR. Daaruit blijkt onder meer dat sprake moet zijn van een "*two-way process*", waarbij daadwerkelijk invloed moet worden kunnen uitgeoefend door bewoners.⁴⁸ Daarnaast kunnen ook internationale standaarden omtrent het recht op participatie bij de invulling van dit begrip van toepassing worden geacht.⁴⁹ Zoals duidelijk naar voren komt in de brief van de VN Special Rapporteurs aan de gemeente Rotterdam is in ieder geval geen sprake van "*genuine consultation*", wanneer het gesprek met bewoners wordt aangegaan onder druk van een uitzettingsbevel.⁵⁰ Binnen de bestaande ongelijke machtsverhoudingen kan na een dergelijk uitzettingsbevel geen sprake zijn van eigenlijke consultatie.

In het proces rondom de huisuitzettingen in de Tweebosbuurt is geen sprake geweest "*genuine consultation*" zoals dit vanuit de mensenrechten wordt vereist. Er is door Vestia geen enkele rekening gehouden met het recht op participatie van de bewoners, terwijl dit recht een zwaarwegend belang vormt van elke individuele huurder van de Tweebosbuurt. De huisuitzettingen (en daarmee een beroep op "dringend eigen gebruik") kunnen in onderhavige zaak, waarin volledig aan dit recht voorbij gegaan wordt, dan ook niet billijk worden geacht.

(v) Voorkomen van dakloosheid

Daarnaast voldoen ook de inspanningen van Vestia om alternatieve adequate huisvesting te vinden voor de bewoners van de Tweebosbuurt onvoldoende aan de mensenrechtelijke standaarden. De context waarin de huisuitzettingen plaatsvinden – mede gecreëerd door het woonbeleid van de gemeente Rotterdam – is immers een situatie waarin niet voldoende sociale huisvesting beschikbaar is voor Rotterdammers. Het aanbieden van voorrang bij

huisuitzettingen, dat sprake moet zijn van "*genuine*" consultatie. Ook het Europees Comité van Sociale Rechten stelt een consultatie-eis verplicht voorafgaand aan huisuitzettingen, zie: ECSR, *FEANSTA v. FRANCE* (Complaint No. 39/2006), 5 December 2007, r.o. 86.

⁴⁸ Volgens de jurisprudentie van het CESCR dient voor huisuitzettingen altijd een "*opportunity for genuine consultation with those affected*" te hebben plaatsgevonden. Zie CESCR, *Ben Djazia et. al. vs. Spain* (Communication No. 2/2014, E/C.12/55/D/2/2014), 13 October 2015, r.o. 13.4: "*Processes relating to forced eviction or those that may affect the security of tenure and potentially result in an eviction should be carried out in keeping with procedural protections which include, inter alia, an opportunity for genuine consultation with those concerned.*" Ook wordt door het CESCR in *Ben Djazia* verwezen naar een uitspraak van het Zuid-Afrikaans Constitutionele Hof, *Occupiers of 51 Olivia Road v City of Johannesburg* (CCT 24/07, 2008), voor de invulling van "*genuine*" consultatie. Hieruit blijkt uit dat er bij "*meaningful engagement*" een "*two-way process*" dient te zijn en dat, wegens de kwetsbare positie van inwoners die uitgezet gaan worden, de gemeente extra inspanningen moet leveren om die kans te bieden. In de Zuid-Afrikaanse zaak was de consultatie niet "*genuine*", omdat de bewoners werd gevraagd te participeren onder druk van een reeds geplande huisuitzetting en voorwaarden die werden verbonden aan die huisuitzetting, net als in de Tweebosbuurt.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de richtlijnen van het Hoog Commissariaat van de Mensenrechten van de VN (OHCHR) omtrent het recht op participatie in "*public affairs*". Het OHCHR onderscheidt o.a. de plicht om een "*enabling environment*" te creëren (bewoners moeten worden gerespecteerd waardoor ze zich vrij voelen om deel te nemen). Zie: Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs, A/HRC/39/28, 20 juli 2018.

⁵⁰ Brief VN Speciale Rapporteurs, p. 8: "*These actions have deprived residents from security of tenure provided for under national law and are as well contrary to the right to adequate housing under international human rights law.*" Dat in onderhavige casus geen sprake is geweest van betekenisvolle participatie is ook door de kantonrechter vastgesteld. Rechtbank Rotterdam, 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, r.o. 5.16: "... er is in het (voor)traject op geen enkele wijze en op geen enkel moment sprake geweest van het (daadwerkelijk) betrekken van de bewoners bij de ontwikkeling van de plannen voor herstructurering".

andere sociale huisvesting is in deze omstandigheden dan ook onvoldoende, zo stellen ook de VN Special Rapporteurs:

In addition, providing priority status for accessing other social housing is in our view an insufficient measure to comply with the right to adequate housing under international human rights law, in light of the insufficient alternative affordable social housing available in Rotterdam and in adjacent municipalities.⁵¹

Door de gebrekkige inspanningen van Vestia om alternatieve huisvesting te bewerkstelligen voor de hele buurt, lopen bewoners het risico om dakloos te raken, met name wanneer zij niet officieel geregistreerd staan op het adres waar zij wonen. Het actief dakloos maken van mensen is in strijd met het recht op huisvesting:

Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights.⁵²

Dergelijk handelen is bovendien ook niet verenigbaar met de progressieve realisatie van mensenrechten:

Rendering homeless those people who previously enjoyed adequate housing by demolishing their homes, would violate the principle of non-retrogressive measures in international human rights law.⁵³

Het recht om niet dakloos gemaakt te worden is een zwaarwegend belang van iedere individuele bewoner van de Tweebosbuurt. Dit recht raakt bovendien aan vele andere mensenrechten (denk aan het recht op gezondheid of het recht op privéleven), die daardoor ook in de belangenafweging van artikel 7:274 lid 1 sub c BW betrokken worden. Een beroep op dringend eigen gebruik, wanneer dit mogelijk leidt tot dakloosheid en daarmee de kern van het recht op adequate huisvesting raakt, kan niet billijk worden geacht.

Afsluiting

In deze brief zijn belangrijke elementen van het recht op huisvesting uiteengezet. Tevens is toegelicht hoe dit mensenrecht binnen de kaders van onderhavige zaak kan worden toegepast.

De kernelementen van het recht op huisvesting zouden zowel afzonderlijk als in samenhang moeten worden meegewogen als relevante belangen van elke individuele huurder uit de Tweebosbuurt in de context van artikel 7:274 BW. Voor de “dringend eigen gebruik” toets houdt het belang van de individuele huurder dus óók in: een recht op participatie, respect voor de sociale cohesie in de buurt, het recht om niet dakloos gemaakt te worden en het recht om niet gediscrimineerd te worden in de uitoefening van het recht op huisvesting. Afzonderlijk, maar zeker ook in samenhang, vormen deze elementen een fundamentele ondergrens waar het handelen van Vestia aan moet worden getoetst en waartegen haar belangen moeten worden afgewogen.

⁵¹ Brief VN Speciale Rapporteurs, p. 9.

⁵² General Comment No. 7, para. 16.

⁵³ Brief VN Speciale Rapporteurs, p. 8.

De bescherming van het recht op huisvesting dient een belangrijke rol te spelen in de beoordeling van deze zaak. Wij verzoeken uw Hof de mensenrechten in overweging te nemen bij uw beoordeling.

Hoogachtend,



Jelle Klaas

Litigation Director en advocaat in
dienstbetrekking bij het PILP-NJCM



Rosa Beets

Jurist bij het PILP-NJCM