

Op 8 november tweeduizend tweeëntwintig,
op verzoek van

De Stichting Sinti, Roma en Reizigers,

een stichting gevestigd te Den Haag ("**de Stichting**"), die woonplaats kiest op het kantooradres van Houthoff gevestigd te (1082 MA) Amsterdam aan het Gustav Mahlerplein 50, van welk kantoor mrs. T. Hendriks en R.G. Bloemberg deze zaak als advocaten behandelen, samen met mrs. J. Klaas en M.B. Hendrickx van het PILP-NJCM,¹

heb ik:

Gemeente Den Haag,

een publiekrechtelijke rechtspersoon, zetelende te Den Haag en kantoorhoudend aldaar aan het Spui 70 te 2500DJ Den Haag ("**de Gemeente**"),

1. op laatstvermeld adres **exploot** gedaan en afschrift hiervan gelaten bij/aan:
2. **gedagvaard** om op woensdag 16 november 2022 om 10.00 uur 's ochtends, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, op de zitting van Rechtbank Den Haag in het gerechtsgebouw aan de Prins Clauslaan 60 te Den Haag;
3. **aangezegd** dat indien de Gemeente niet uiterlijk op de genoemde zitting bij advocaat verschijnt of het door haar verschijning verschuldigde griffierecht niet tijdig voldoet, de rechtbank tegen haar verstek zal verlenen en de hierna te formuleren eis zal toewijzen tenzij de voor de dagvaarding voorgeschreven

¹ Mrs. Hendriks en Bloemberg van Houthoff treden op als de procesadvocaat in deze zaak en correspondentie verloopt via Houthoff. De zaak wordt mede ondersteund door het PILP-NJCM, gevestigd te Amsterdam aan de Nieuwe Achtergracht 164, waarvan mr. J. Klaas als advocaat zal optreden.

formaliteiten en termijnen niet in acht zijn genomen en/of de eis haar onrechtmatig of ongegrond voorkomt.

4. **aangezegd** dat indien de Gemeente wel verschijnt, zij een griffierecht verschuldigd zal worden dat binnen vier (4) weken na verschijning in het geding dient te worden betaald, waarvan de hoogte staat vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken die wordt gepubliceerd op <http://www.kbvg.nl/griffierechtentabel> en dat van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
- een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijze niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag om een toevoeging als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, als bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand, waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet.

1. Inleiding

Kern van de zaak

- 1.1. Deze zaak gaat over het recht van Sinti, Roma en (andere) woonwagenbewoners om in overeenstemming met hun traditie en culturele identiteit in een woonwagen te kunnen wonen. De Gemeente heeft jarenlang een uitsterfbeleid gehanteerd. De Gemeente creëerde geen nieuwe woonwagenstandplaatsen en vrijkomende standplaatsen werden "dichtgezet". Dat was en is onrechtmatig.
- 1.2. Uit Europese en nationale (mensen)rechtspraak blijkt bovendien dat staten de plicht hebben om de levensstijl van woonwagenbewoners in een woonwagen te faciliteren. De Gemeente heeft ook die verplichting geschonden. Feitelijk heeft de Gemeente nog geen enkele stap gezet om het aantal woonwagenstandplaatsen uit te breiden. Dat terwijl de wachtlijst voor woonwagenstandplaatsen al dermate lang is (en deze wordt alleen maar langer) dat de meeste woonwagenbewoners geen enkel zicht hebben op een standplaats. De Stichting verzoekt uw rechtbank in deze zaak voor recht te verklaren dat de Gemeente onrechtmatig handelt door vrijwel niets te ondernemen om nieuwe standplaatsen te realiseren, en om de Gemeente te bevelen alsnog voldoende standplaatsen te creëren.

Achtergrond uitsterfbeleid en opbouw dagvaarding

- 1.3. Met de intrekking van de Woonwagenwet in 1999 is de verantwoordelijkheid voor het woonwagenbeleid primair bij gemeenten komen te liggen.² In een belangrijk beleidsdocument uit 2007 heeft de Rijksoverheid het gemeentelijk woonwagenbeleid geprobeerd te sturen door het geven van een vijftal beleidsopties:³
 - a. de 'nuloptie', waarbij de woonwagenstandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderen van vrijkomende standplaatsen of het aanbieden van reguliere huisvesting aan woonwagenbewoners;
 - b. het 'afbouwbeleid', dat gericht was op het verkleinen van woonwagenlocaties om zo een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen;

² Met de term "woonwagenbewoners" verwijzen wij naar de groep personen die leeft in woonwagens (en de groep die in woonwagens geleefd heeft maar daar, vaak tegen hun wil, nu (tijdelijk) niet meer in leeft). Het gaat om Roma, Sinti en Reizigers en hun nakomelingen. Deze woonwagenlevensstijl is een erkende cultuur in Nederland en staat sinds 2014 op de lijst van immaterieel cultureel erfgoed. Zie <https://woonwagenwijzer.nl/2014/08/11/woonwagencultuur-erkend-als-immaterieel-erfgoed/>.

³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Werken aan woonwagenlocaties. Handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven*, p. 6-7. Zie ook L. Huijbers, "Het Woonwagenbeleid in Nederland vanuit Mensenrechtelijk Perspectief", *NTM-NJCBull*, 2015/28, p. 391-392.

- c. het 'woonvisiebeleid', waarbij in de bestemmingsplannen rekening kon worden gehouden met woonwagenlocaties, maar waarbij woonwagenbewoners die op zoek zijn naar een standplaats gelijk worden gesteld aan andere woningzoekenden;
 - d. het 'vraagspecifieke beleid', waarbij de gemeente middels een inventarisatie kon inspelen op de behoefte aan alternatieve woonvormen, waaronder woonwagenbewoning;
 - e. het 'neutraal beleid', wat inhield dat geen specifiek beleid werd ontwikkeld maar dat *ad hoc* gereageerd kon worden op verzoeken om een standplaats.
- 1.4. Hoewel een algemene inventarisatie ontbreekt, lijken vele gemeenten één van de eerste drie beleidsopties te hebben gehanteerd en hebben minder gemeenten gekozen voor het meer toeschietelijke vraaggerichte beleid dan wel de neutrale optie.⁴
- 1.5. De eerstgenoemde drie opties staan gezamenlijk ook wel bekend als het "uitsterfbeleid", omdat dit beleid erop gericht was om het aantal woonwagenstandplaatsen structureel terug te brengen en daarmee woonwagenbewoners in feite te dwingen om in stenen woningen te gaan wonen en daarmee hun gemeenschappelijke cultuur op te geven. Dit beleid van de Rijksoverheid heeft al vanaf het begin, in ieder geval vanuit de woonwagengemeenschap, sterk onder vuur gelegen en heeft vanuit mensenrechtelijk perspectief veel kritiek gekregen. Zo plaatste de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van de Raad van Europa ("**ECRI**") in 2008, en later ook in 2013, kritische kanttekeningen bij het Nederlandse woonwagenbeleid.⁵ Vervolgens oordeelde het College voor de Rechten van de Mens ("**het CRM**") in 2014 voor het eerst dat de gemeente Oss woonwagenbewoners discrimineerde door het hanteren van een uitsterfbeleid.⁶ In 2017 oordeelde het CRM voorts dat, naast gemeenten en woningcorporaties, ook de Rijksoverheid woonwagenbewoners discrimineerde. Niet alleen doordat het de nuloptie als beleidsvariant had aangedragen, maar ook omdat het de uitvoering ervan op voorhand had gelegitimeerd.⁷

⁴ L. Huijbers, "Het Woonwagenbeleid in Nederland vanuit Mensenrechtelijk Perspectief", *NTM-NJCMBull*, 2015/28, p. 392.

⁵ ECRI 2008, *Report on the Netherlands (Third Monitoring Cycle)*, CRI 2008, 3, § 87-90 en ECRI 2013, *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI 2013, 39, § 168-169.

⁶ CRM 19 december 2014, oordeelnummer 2014-165.

⁷ CRM 1 mei 2017, oordeelnummer 2017-55, § 5.11.

- 1.6. De hevige kritiek en juridisch heldere oordelen van het CRM hebben uiteindelijk ertoe geleid dat de Rijksoverheid in 2018, na gesprekken met de woonwagengemeenschap gevoerd te hebben, is "omgegaan" en expliciet heeft erkend dat het uitsterfbeleid discriminerend is en in strijd is met de mensenrechten. Zo wordt bijvoorbeeld in het nieuwe beleidskader van de Rijksoverheid ("**BZK Handleiding**") het volgende opgemerkt:

*"Gemeenten die een afbouwbeleid hebben gevoerd dienen ook een behoefte-inventarisatie te doen, dit afbouwbeleid is immers niet in overeenstemming met het mensenrechtelijk kader".⁸ (onderstreping toegevoegd, adv. (**Productie 1**))*

- 1.7. Op grond van het – aldus ontstane – inzicht dat het uitsterfbeleid in strijd is met de mensenrechten, heeft de Rijksoverheid in de BZK Handleiding opgemerkt dat dit beleidskader ten doel heeft om te faciliteren "*dat de trend van de afgelopen decennia, een daling van het aantal standplaatsen, wordt gekeerd*".⁹ In de BZK Handleiding is dus uitdrukkelijk het doel geformuleerd dat de gemeenten weer meer woonwagenstandplaatsen moeten gaan creëren.

- 1.8. De Gemeente heeft jarenlang een uitsterfbeleid gehanteerd tegen woonwagebewoners, mede omdat er bij de gemeente de overtuiging leefde dat "*de woonwagewagen als woonconcept zijn langste tijd heeft gehad*".¹⁰ Dit heeft tot een significante daling in het aantal woonwagenstandplaatsen geleid. Terwijl er in 2000 nog 343 woonwagenstandplaatsen waren in Den Haag, was in 2010 het aantal standplaatsen met 110 teruggebracht tot 233. Op een eerder, met de woonwagebewoners besproken plan uit 2001, waarin was besloten om de hoeveelheid locaties juist uit te breiden, werd eenzijdig door de Gemeente teruggekomen. Een van de meest ernstige mensenrechtenschendingen die de Gemeente hierbij heeft begaan, bestaat uit de ontruiming van de woonwagenlocatie aan de Escamplaan tussen 2006 en 2010 (zie nader § 3.2). Met dit handelen heeft de Gemeente actief en op een ernstige wijze het recht van de woonwagebewoners om in een woonwagen te leven en hun gemeenschappelijke cultuur uit te oefenen, geschonden.

⁸ *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, p. 21.

⁹ *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, p. 4.

¹⁰ Citaat uit *brief van de wethouder en de burgemeester* van Den Haag, van 17 januari 2006, aan de voorzitters van de commissie stedelijke ontwikkeling en de voorzitter van de commissie veiligheid en bestuur, getiteld '*plan van aanpak deconcentratie Escamplaan*' (**Productie 2**).

- 1.9. Hoewel het inzicht inmiddels breed wordt gedragen dat het uitsterfbeleid onrechtmatig is, heeft de Gemeente in de afgelopen jaren vrijwel niets ondernomen om de gevolgen van haar onrechtmatige beleid weg te nemen. Dit ondanks het feit dat de Rijksoverheid gemeenten al sinds 2018 aanspoort om de dalende trend van het aantal woonwagendplaatsen om te keren, en ondanks het feit dat het CRM specifiek heeft geoordeeld dat het *nalaten* van de Gemeente om iets te doen om de gevolgen van haar uitsterfbeleid weg te nemen, discriminatoir is.¹¹ De Gemeente heeft slechts in algemene zin aangekondigd dat zij voornemens is een behoefte-inventarisatie te zullen doen, en dat zij zal "verkennen" of er mogelijkheden zijn om meer woonwagendplaatsen te creëren. Uit niets blijkt echter dat de Gemeente van plan is om op korte termijn het aantal woonwagendplaatsen te vermeerderen en/of (tenminste) de onrechtmatig verwijderde 110 standplaatsen terug te brengen.
- 1.10. De Stichting is opgericht om de belangen van onder meer de Sinti, Roma en (andere) woonwagendbewoners in Nederland te behartigen, en komt in deze procedure op voor de belangen van deze groep. De vertegenwoordigers van de Stichting hebben in de afgelopen jaren meermaals contact opgenomen met de Gemeente en haar verzocht om eindelijk aan de slag te gaan met creëren van nieuwe woonwagendplaatsen en het terugbrengen van de onrechtmatig verwijderde standplaatsen. De Gemeente heeft hierop steeds afwijzend gereageerd en volstaan met de algemene opmerking dat zij bezig is met verkennend onderzoek (zie nader § 3.9-3.13). De Gemeente doet kortom veel te weinig tot niets om haar beleid aan te passen en om de gevolgen van haar onrechtmatige uitsterfbeleid weg te nemen. Nu de Gemeente na vele aanmaningen niet bereid is gebleken om enige concrete toezegging te doen dat zij op korte termijn haar beleid zal aanpassen en de onrechtmatig verwijderde woonwagendplaatsen op korte termijn zal terugbrengen, laat zij de Stichting geen andere keuze dan het voeren van deze procedure.
- 1.11. Hieronder zullen wij allereerst in § 2 ingaan op de vereisten uit artikel 3:305a BW. In § 3 geven wij een overzicht van de feiten. In § 4 zetten wij het mensenrechtelijk kader uiteen dat van toepassing is op het woonwagendbeleid van de Gemeente. In § 5 betogen wij dat de Gemeente (i) in zijn algemeenheid onrechtmatig handelt doordat zij (veel) te weinig doet om haar beleid aan te passen en effectief het aantal woonwagendplaatsen te vermeerderen, en (ii) dat de Gemeente meer specifiek onrechtmatig handelt door niet tenminste zo spoedig

¹¹ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108.

mogelijk de 110 standplaatsen terug te brengen die zij – op grond van haar uitsterfbeleid – heeft verwijderd bij onder meer de ontruiming van de woonwagenlocatie aan de Escamplaan. In § 6 gaan wij in op de bekende verweren van de Gemeente. De Stichting vordert tot slot een verklaring voor recht dat de Gemeente onrechtmatig handelt doordat zij nalaat om het aantal woonwagenstandplaatsen te vermeerderen, en een bevel inhoudende dat de Gemeente alsnog op zo kort mogelijke termijn aan haar verplichting op dit punt moet voldoen.

2. Vereisten artikel 3:305a BW

- 2.1. Op grond van artikel 3:305a lid 1 BW kan een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een eis instellen bij de rechter die strekt tot de bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover die stichting of vereniging op grond van haar statuten deze belangen behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd. Onder artikel 3:305a BW kunnen zowel groepsacties als algemeen-belangacties worden ingesteld. Het verschil bestaat erin dat bij groepsacties de personen om wier belangen het gaat zijn te individualiseren, terwijl dat bij algemeen-belangacties niet mogelijk is omdat het daar belangen met een algemeen karakter betreft.¹²
- 2.2. De Stichting dient deze vordering in op grond van artikel 3:305a BW. De Stichting voldoet aan de vereisten die gelden op grond van dit artikel. De Stichting stelt hierbij voorop dat in deze zaak het lichtere ontvankelijkheidsregime van toepassing is uit artikel 3:305a lid 6 BW. De onderhavige procedure is namelijk ingesteld met een ideëel doel, zonder financieel belang en strekt niet tot schadevergoeding in geld. Dit brengt mee dat niet aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2, subonderdelen a tot en met e, en lid 5 BW hoeft te zijn voldaan.
- 2.3. In dit kader is van belang dat de Stichting een stichting is met volledige rechtsbevoegdheid (zie de statuten, bijgevoegd als **Productie 3**), zonder winstoogmerk. Ten tweede is sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer, aangezien het een onrechtmatige daad betreft in de gemeente Den Haag. Ten derde blijkt uit de statutaire doelomschrijving onmiskenbaar dat de Stichting de belangen behartigt waarop de vorderingen in deze procedure betrekking hebben; namelijk het bevorderen dat voldoende woonwagenstandplaatsen worden gecreëerd zodat Roma, Sinti en (andere) woonwagenbewoners in overeenstemming met hun traditie en culturele identiteit in een woonwagen kunnen wonen. In artikel 3 van de statuten staat dit doel als volgt omschreven:

¹² A.W. Jongbloed, *GS Vermogensrecht*, artikel 3:305a BW, aant. 8 ("Groepsacties en algemeen-belangacties").

Artikel 3

Doel

1. De Stichting heeft ten doel het behartigen van de belangen van alle Sinti en Roma en (andere) woonwagenbewoners in Nederland, alsmede het aanvaarden van erfstellingen onder het voorrecht van boedelbeschrijving en voorts al hetgeen in de ruimste zin met één en ander verband houdt, daartoe behoort en/of daartoe bevorderlijk kan zijn.
 2. De Stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door:
 - zoveel mogelijk in overleg met alle betrokkenen op te treden als vertegenwoordiger van de Sinti- en Roma- en woonwagenbewoner gemeenschappen tegenover overheidsorganisaties en anderen;
 - te fungeren als koepel van lokale organisaties met een vergelijkbare doelstelling.
 3. De Stichting heeft geen winstoogmerk.
- 2.4. Hoewel de Stichting beoogt de belangen te behartigen van alle Sinti, Roma en andere woonwagenbewoners in Nederland, heeft zij mede ten doel om voor lokale woonwagengemeenschappen op te treden tegenover overheidsorganisaties zoals gemeenten. De Stichting is ook representatief voor de behartiging van de in deze zaak centraal staande belangen, omdat zij voor een voldoende aantal betrokkenen, alsook een nauwkeurig omschreven groep betrokkenen opkomt. Daarnaast is relevant dat deze procedure een belangrijk algemeen principiële doel dient, en dat de Roma, Sinti en (andere) woonwagenbewoners allen voldoende baat hebben bij de ingestelde vorderingen, namelijk dat meer woonwagenstandplaatsen worden gerealiseerd.¹³
- 2.5. Voorts zijn de belangen waarvoor de Stichting in deze procedure opkomt voldoende gelijksoortig en lenen zij zich voor bundeling, omdat bij gebreke van deze bundeling een efficiënte rechtsbescherming tegen de aantasting van deze belangen – die een grote groep personen tezamen raakt – ernstig zou worden bemoeilijkt.¹⁴ De Sinti, Roma en (andere) woonwagenbewoners delen een gemeenschappelijke cultuur waarvan het leven in een woonwagen een essentieel onderdeel uitmaakt. Zij hebben dan ook een gezamenlijk en collectief belang dat de Staat en gemeenten beleid hanteren waarmee het voor hen mogelijk wordt gemaakt om daadwerkelijk in een woonwagen te kunnen wonen. Ook worden de Sinti, Roma en (andere) woonwagenbewoners op eenzelfde wijze in hun

¹³ Het principiële belang van deze zaak als dat het (mede) als voorbeeld dient om aan andere gemeenten duidelijk te maken dat zij een juridische plicht hebben om voldoende woonwagenstandplaatsen te creëren.

¹⁴ Daarbij komt dat van de Sinti, Roma en (andere) woonwagenbewoners niet kan worden gevergd om, individueel, tegen de Gemeente te procederen om voldoende woonwagenstandplaatsen te realiseren, met alle kosten en risico's van een civiele procedure. Vgl. HR 27 juni 1986, *NJ 1987/743 (Nieuwe Meer)*, rov. 3.2, en J.de Boer, "De collectieve actie in verband met discriminatie van een collectiviteit", *NJB 1987 afl. 26*, p. 818.

belangen geschaad door het onrechtmatige handelen van de Gemeente.¹⁵ De Sinti, Roma en (andere) woonwagenebewoners hebben kortom een collectief belang en zij zullen op een gelijke wijze profiteren van de in deze procedure ingestelde vordering.

- 2.6. Van belang is tevens dat de Stichting zich ook feitelijk heeft ingezet voor de belangen van Sinti, Roma en (andere) woonwagenebewoners in Den Haag. Dit blijkt allereerst uit het feit dat het bestuur van de Stichting – destijds in de vorm van de organisatie woonwagenebelangen Den Haag – nauw betrokken is geweest bij het indienen van de klacht bij het CRM die tot het oordeel heeft geleid dat de Gemeente de AWGB schendt (zie § 3.7).¹⁶ Het bestuur van de Stichting heeft geholpen de klacht te schrijven, is bij oud-bewoners van de woonwagene locatie aan de Escamplaan langs geweest om met hen te spreken en verklaringen op te halen, en was aanwezig bij de uitspraak van het CRM. Dat de Stichting zich heeft ingezet voor de belangen van Sinti, Roma en (andere) woonwagenebewoners in Den Haag, blijkt voorts uit het feit dat (het bestuur van) de Stichting in de afgelopen jaren meermaals contact heeft opgenomen met de Gemeente en haar heeft verzocht om eindelijk aan de slag te gaan met het realiseren van meer woonwagene standplaatsen.¹⁷ Deze pogingen om de Gemeente (op minnelijke wijze) te bewegen haar beleid aan te passen, zijn echter tevergeefs geweest (zie nader § 3.9-3.11).¹⁸ Hiermee is tevens voldaan aan de eis uit artikel 3:305a lid 3 sub c BW, dat voldoende moet zijn getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de verweerder te bereiken.¹⁹
- 2.7. Tot slot merkt de Stichting nog op dat zij binnen twee dagen na het indienen van deze dagvaarding daarvan aantekening zal maken in het centraal register voor collectieve acties (artikel 3:305a lid 7 BW jo. artikel 1018c lid 2 Rv).

¹⁵ Vgl. W. van Eekhout, "Opties voor collectief procederen – het huiswerk van een 3:305a-organisatie", *BER* 2019/1, p. 14.

¹⁶ De Stichting komt voort uit de organisatie Woonwagenebelangen Den Haag (zie ook § 3.9).

¹⁷ Ook was (het bestuur van) de Stichting betrokken bij het woononderzoek dat Be Flex in opdracht van de Gemeente heeft uitgevoerd (zie § 3.8).

¹⁸ Vgl. in dit verband Hof Den Haag, 28 mei 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:CA0587, rov. 2.4.

¹⁹ Meer informatie over de Stichting en haar werkzaamheden kan worden gevonden op <https://www.facebook.com/groups/stichtingsintiromareizigers/>. De Stichting is tevens bezig met het maken van een website die binnenkort online zal gaan: www.stichting-sinti-roma-en-reizigers.com.

3. Feitelijk verloop

- 3.1. In 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken, waarmee de verantwoordelijkheid voor het woonwagenbeleid in overwegende mate naar de gemeenten is overgeheveld.
- 3.2. In Den Haag waren er in 2000 13 woonwagenlocaties met in totaal 343 woonwagenstandplaatsen. In de periode tussen 2001 en 2010 is het aantal standplaatsen met 110 teruggebracht tot 233. Een belangrijke rol hierin speelde de opheffing van de woonwagenlocatie Escamplaan. Er is de families die werden verwijderd van deze woonwagenlocatie slechts een financiële tegemoetkoming geboden.²⁰ Bij gebrek aan beschikbare standplaatsen moesten vele huishoudens van de Escamplaan onder druk van dreigende dakloosheid een reguliere woning betrekken.²¹
- 3.3. Tussen 2000 en 2015 heeft de Gemeente een regionale wachtlijst gehanteerd voor belangstellenden voor een woonwagenstandplaats (die ziet op zowel koop als huur woonwagens). In 2000 stonden 78 personen op deze lijst ingeschreven, in 2005: 140 personen, in 2010: 185 en in 2015: 216 personen. In 2020, de laatst bekende gegevens waarover eiser beschikt, hanteerde verweerder een gemeentelijke wachtlijst, waarop 195 personen staan ingeschreven.²²
- 3.4. In 2008, en later ook in 2013, gaf de ECRI kritiek op het Nederlandse woonwagenbeleid.²³
- 3.5. In 2014 oordeelt het CRM voor het eerst dat een gemeente woonwagenbewoners discrimineert met het hanteren van een uitsterfbeleid.²⁴
- 3.6. Op 12 juli 2018 publiceert de Rijksoverheid de BZK Handleiding, waarin wordt erkend dat het uitsterfbeleid onrechtmatig is. In dit beleidskader wordt onder meer vastgesteld dat een gemeente in zijn woonbeleid rekening moet houden met de specifieke behoefte van woonwagenbewoners en moet voorzien in

²⁰ Er zijn vóór de omslag van het nationale beleid in 2018 en vóórdat algemeen erkend werd dat het uitsterfbeleid in strijd is met de mensenrechten de nodige juridische procedures gevoerd naar aanleiding van de opheffing van de woonwagenlocatie Escamplaan. Deze procedures betroffen hoofdzakelijk de feitelijke verplaatsing en uitzetting van woonwagenbewoners waartegen de woonwagenbewoners zich verzetten.

²¹ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 3.1.

²² CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 3.2.

²³ ECRI 2008, *Report on the Netherlands (Third Monitoring Cycle)*, CRI 2008, 3, § 87-90 en ECRI 2013, *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI 2013, 39, § 168-169.

²⁴ CRM 19 december 2014, oordeelnummer 2014-165.

voldoende standplaatsen, zodat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen.²⁵

- 3.7. Op 7 december 2020 oordeelt het CRM, naar aanleiding van een klacht van de Vereniging Sinti en Roma en woonwagenbewoners in Nederland, dat de Gemeente met haar beleid een verboden onderscheid maakt jegens woonwagenbewoners op grond van ras. Ook oordeelt het CRM dat de Gemeente, in de periode sinds de vaststelling van de BZK Handleiding in juli 2018, onvoldoende stappen heeft gezet om haar woonwagenbeleid te veranderen.²⁶
- 3.8. Op 30 juni 2020 publiceert het onderzoeksbureau Be Flex b.v., in opdracht van de Gemeente, het rapport "*Uitkomsten inventarisatie woonbehoefte woonwagenstandplaatsen*" (het "**Behoefteteonderzoek**", (**Productie 4**)).
- 3.9. Op 24 februari 2021 heeft het PILP-NJCM namens de organisatie Woonwagengbelangen Den Haag²⁷ een brief aan de Gemeente gestuurd waarin de Gemeente wordt gemaand om zo spoedig mogelijk nieuw woonwagenbeleid op te stellen en als belangrijke eerste stap de 110 woonwagenstandplaatsen terug te brengen die door het uitsterfbeleid zijn weggenomen. Ook biedt de organisatie Woonwagengbelangen Den Haag aan in overleg te treden met de Gemeente over het nieuwe beleid. Van de zijde van de Gemeente is op deze brief geen enkele reactie gekomen (**Productie 5**).
- 3.10. Op 9 september 2021 heeft de Stichting een brief aan de Gemeente gestuurd waarin de Gemeente een laatste kans wordt geboden om aan te geven hoe zij haar woonwagenbeleid zal aanpassen en hoe zij de onrechtmatig verwijderde 110 standplaatsen zal terugbrengen (**Productie 6**).
- 3.11. Op 25 januari 2022 heeft de Gemeente aan de Stichting summier geantwoord dat de mogelijkheden worden verkend om het aantal standplaatsen uit te breiden, en dat zij op de korte termijn geen mogelijkheid ziet om 110 standplaatsen te creëren. Ook geeft de Gemeente aan dat zij, naar aanleiding van het Behoefteteonderzoek, de wachtlijst voor woonwagenstandplaatsen zal gaan actualiseren (**Productie 7**).

²⁵ Zie *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*. De landelijke Vereniging Sinti, Roma en Woonwagenbewoners Nederland heeft op een belangrijke wijze bijgedragen aan deze omwenteling en het stoppen van het uitsterfbeleid.

²⁶ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108.

²⁷ De organisatie woonwagengbelangen Den Haag is een voorgangster van de Stichting en heeft dezelfde vertegenwoordigers.

- 3.12. Op 15 februari 2022 heeft het college van B&W van de Gemeente (het "**College**") het besluit genomen een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren naar potentiële uitbreidingslocaties voor woonwagenstandplaatsen. In dit besluit wordt tevens opgemerkt dat de Gemeente nog bezig is met het actualiseren van haar beleid (**Productie 8**).
- 3.13. Er zijn de Stichting geen verdere concrete initiatieven of beleidsdocumenten bekend waaruit blijkt dat de Gemeente enige voortgang heeft gemaakt met het daadwerkelijk creëren van nieuwe woonwagenstandplaatsen.

4. Juridisch kader

- 4.1. Het uitsterfbeleid van de Gemeente en het feit dat de Gemeente – in het bijzonder sinds de publicatie van de BZK Handleiding in 2018 – veel te weinig tot niets heeft ondernomen om de gevolgen van haar uitsterfbeleid weg te nemen, is in strijd met zowel het internationale als het nationale mensenrechtelijk kader.
- 4.2. Hieronder zal aan de hand van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten ("**IVBPR**"), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten ("**IVESCR**"), het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie ("**IVUR**"), artikel 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("**EVRM**"), artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM, het Europees Sociaal Handvest ("**ESH**") en de Algemene Wet Gelijke Behandeling ("**AWGB**") worden uiteengezet dat (i) het uitsterfbeleid van de Gemeente onrechtmatig is en (ii) dat op gemeenten – en dus ook op de Gemeente – een positieve plicht rust om te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen voor woonwagenbewoners.

IVBPR

- 4.3. Artikel 17 IVBPR beschermt het recht op privé- en gezinsleven, waaronder ook de woning.
- 4.4. Artikel 26 IVBPR bevat een discriminatieverbod en ziet op het recht op gelijke behandeling. In General Comment No. 18 over artikel 26 IVBPR bespreekt het VN-Mensenrechtencomité – dat toeziet op de naleving van het IVBPR – dat de Staat (waaronder ook lagere overheden zoals de Gemeente vallen), om gelijke behandeling te verzekeren en (de gevolgen van) discriminatie tegen te gaan, ook verplicht kan zijn om bijzondere maatregelen te nemen.²⁸

²⁸ VN-Mensenrechtencomité (10 november 1989), General Comment No. 18: CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination, (VN Mensenrechtencomité General Comment No. 18), § 10.

- 4.5. Artikel 27 IVBPR beschermt de rechten van minderheden om, in gemeenschap met andere groepsleden, hun eigen cultuur te beleven. Uit General Comment No. 23 van het VN-Mensenrechtencomité volgt dat Staten verplicht zijn de identiteit van minderheden te beschermen en te zorgen dat de minderheid daadwerkelijk haar cultuur kan beleven en ontwikkelen – ook als daar een gedifferentieerde behandeling voor nodig is.²⁹ Minderheden worden door het VN-Mensenrechtencomité beschreven als individuen die behoren tot een numeriek kleinere groep in een Staat met een gemeenschappelijke cultuur, religie en/of taal.³⁰
- 4.6. In 2012 oordeelde het VN-Mensenrechtencomité over de gedwongen uitzetting van een Romagemeenschap die in een illegale nederzetting woonde, dat overheden gehouden zijn om "*satisfactory replacement housing*" aan te bieden.³¹
- 4.7. Uit artikelen 17, 26 en 27 van het IVBPR blijkt dat woonwagendbewoners gezien moeten worden als een minderheid, en dat staten actief dienen te zorgen dat minderheden daadwerkelijk hun cultuur kunnen beleven en ontwikkelen. Het moet woonwagendbewoners daarom zoveel mogelijk worden toegestaan om in overeenstemming met hun eigen culturele tradities te leven. De Stichting merkt ten overvloede op dat de artikelen 17, 26 en 27 IVBPR ook in de nationale rechtsorde als objectief recht kunnen worden ingeroepen, omdat het te bereiken resultaat en de verplichting die de lidstaten daartoe op zich nemen, in deze artikelen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn omschreven.³²

IVESCR

- 4.8. Artikel 2 lid 2 IVESCR bevat het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.
- 4.9. Artikel 11 lid 1 IVESCR omvat onder andere het 'recht op adequate huisvesting'. Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten ("CESCR") is gezaghebbend bij en ziet toe op de interpretatie van het IVESCR. Het CESCR

²⁹ VN-Mensenrechtencomité (8 april 1994), General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, § 6.1-6.2.

³⁰ VN-Mensenrechtencomité General Comment No. 23, § 5.1. Ten aanzien van de numerieke inferioriteit van minderheden in een Staat (niet in een provincie of regio), zie VN-Mensenrechtencomité 5 mei 1993, comm.nos. 359. en 385/1989 (Ballantyne e.a./Canada), § 11.2.

³¹ VN-Mensenrechtencomité 30 oktober 2012, comm.no. 2073/2011 (*Naidenova e.a./Bulgarije*), § 14.7-16.

³² Zie voor artikel 2 IVBPR: Hoge Raad, 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547; zie voor artikel 17 IVBPR: Rechtbank Leeuwarden, 9 augustus 2011, ECLI:NL:RBL EE:2011:BR4658; zie voor artikel 26 IVBPR: Rechtbank Utrecht, 21 april 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BM2464; zie voor artikel 27 IVBPR: Rechtbank Amsterdam, 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:8224Vgl. Vgl. ook HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (*Rookverbod*), rov. 3.5.2-3.5.3.

heeft over het recht op adequate huisvesting in General Comment No. 4 opgemerkt dat dit recht gekoppeld is aan de menselijke waardigheid en mede vereist dat sprake is van culturele toereikendheid, onder meer door de mogelijkheid van uitdrukking van de culturele identiteit en diversiteit in de huisvesting.³³

- 4.10. Artikel 15 lid 1 sub a IVESCR beschermt het recht van groepen om hun culturele gebruiken en tradities te behouden, te bevorderen en te ontwikkelen. Op grond van dit artikel dient het bijzondere karakter van de cultuur van woonwagengebruikers in alle culturele aspecten van het leven steeds te worden gewaarborgd. Ook horen woonwagengebruikers een stem te hebben, door middel van participatie, in beleid, waaronder huisvestingsbeleid, dat ziet op hun ontwikkeling in de samenleving.³⁴
- 4.11. Het nalaten om stappen te nemen om adequate huisvesting te verzekeren is niet geoorloofd onder het IVESCR. Het CESCR heeft ten aanzien van een individuele klacht tegen Spanje, over de uitzetting van een moeder en haar kinderen uit een woning, geoordeeld dat Staten hun middelen maximaal moeten inzetten om weloverwogen, concrete en doelgerichte stappen te nemen om het recht op adequate huisvesting te verzekeren. Ook moeten Staten, in het algemeen, samenhangende en gecoördineerde maatregelen nemen om de institutionele tekortkomingen en de structurele oorzaken van het gebrek aan huisvesting op te lossen.³⁵ Het CESCR overwoog verder dat adequate huisvesting, naast de culturele toereikendheid, ook betekent dat familieleden het recht hebben om niet van elkaar te worden gescheiden.³⁶
- 4.12. In een klacht tegen België over een oudere man met een laag inkomen oordeelde het CESCR dat, nu door de huuropzegging sprake was van het verstoren van zijn levensstijl en de door de Staat aangeboden alternatieve accommodaties geen mogelijkheid boden zijn sociale banden in de buurt te behouden, de man de aangeboden alternatieve huisvesting mocht weigeren.³⁷ De alternatieve accommodatie voldeed volgens het CESCR niet aan zijn specifieke behoeften als ouder persoon. Vooral omdat de wet, die het mogelijk maakte dat de verhuurder zonder aanleiding de huur kon opzeggen, kwetsbare groepen op de huizenmarkt

³³ CESCR (13 december 1991), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), UN Doc. E/1992/23, § 7, 8g (**Productie 9**).

³⁴ 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, § 32-33 (**Productie 10**).

³⁵ CESCR 11 oktober 2019, comm.no. 37/2018 (*López Albán en kinderen/Spanje*), § 9.2.

³⁶ CESCR 11 oktober 2019, comm.no. 37/2018 (*López Albán en kinderen/Spanje*), § 9.3.

³⁷ CESCR 23 november 2021, comm.no. 061/2018 (*Lorne Joseph Walters/België*) § 12.6-12.7.

disproportioneel raakte.³⁸ Daarmee was de uitzetting in strijd met artikel 2 en 11 lid 2 IVESCR.³⁹

IVUR

- 4.13. Artikel 2 lid 1 (onder a, b en c) en lid 2 IVUR verbiedt de verdragstaten rassendiscriminatie toe te passen of te verdedigen. Het artikel gebiedt tot het afschaffen van wetten en voorschriften die tot rassendiscriminatie kunnen leiden of kunnen doen voortbestaan. Het artikel gebiedt ook het treffen van bijzondere en concrete maatregelen op economisch, cultureel en ander gebied, om de fundamentele rechten van bepaalde rasgemeenschappen, of daartoe behorende personen, te faciliteren. Artikel 5 aanhef en onder e (iii) IVUR verplicht de verdragstaten rassendiscriminatie uit te bannen en het recht op gelijke behandeling bij huisvesting te verzekeren. In de context waarin deze artikelen worden ingeroepen, namelijk de bescherming van het recht op huisvesting van woonwageneigenaren, hun sociale en culturele rechten en het verbod op rassendiscriminatie, kunnen artikel 2 lid 1 (a)-(c) en lid 2 en artikel 5 aanhef en onder e (iii) IVUR als objectief recht functioneren in de nationale rechtsorde.
- 4.14. De Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie (“**CERD**”) is met artikel 8 lid 1 IVUR aangesteld om naleving van het IVUR te bevorderen. Het CERD kan, ingevolge artikel 9 lid 2 IVUR, voorstellen en algemene aanbevelingen doen.⁴⁰
- 4.15. Het CERD heeft in 2015 commentaar uitgebracht over Nederland, waarin werd aanbevolen om maatregelen te treffen om voldoende standplaatsen te verzekeren voor woonwageneigenaren, zodat zij kunnen leven overeenkomstig hun traditie en culturele identiteit.⁴¹ In 2021 heeft het CERD opnieuw commentaar uitgebracht over Nederland. Hierin uit het CERD wederom haar zorgen over de discriminatie van Roma, Sinti en Reizigers, en over het feit dat de sociale inclusie van deze groepen achterloopt op het gebied van huisvesting ten opzichte van

³⁸ CESCR 23 november 2021, comm.no. 061/2018 (*Lorne Joseph Walters/België*), §11.6 en 12.6-12.7.

³⁹ Deze artikelen kunnen als objectief recht worden ingeroepen, omdat het te bereiken resultaat en de verplichting die de lidstaten daartoe op zich nemen, in deze artikelen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn omschreven. Subsidiair hebben deze artikelen reflexwerking en vullen zij de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 BW in, evenals de verplichtingen van de overheid op grond van artikel 1 en 22 Grondwet.

⁴⁰ De Nederlandse regering neemt de aanbevelingen van het CERD over het algemeen ook (zeer) serieus en ziet deze als: “*bijdrage ten behoeve van de versterking van de aanpak tegen rassendiscriminatie in Nederland*”. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2015/16, 30950, nr. 80, p. 1-2.

⁴¹ 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), § 19-20.

andere Nederlandse inwoners. Ook uit het CERD kritiek op het feit dat veel gemeenten kennelijk de Handleiding BZK nog niet hebben geïmplementeerd.⁴² Het CERD concludeert dat de overheid gerichte steun aan woonwagenebewoners moet geven bij huisvesting én dat alle gemeenten deze handleiding moeten implementeren. Uit deze aanbevelingen van het CERD blijkt dat zij het IVUR zo interpreteert dat hieruit een positieve plicht volgt voor verdragsstaten om in voldoende woonwagenestandplaatsen te voorzien (en meer concreet dat Nederlandse gemeenten de Handleiding BZK moeten implementeren).

ESH

- 4.16. Het ESH is herzien op 3 mei 1996 en voor Nederland in werking getreden op 1 juli 2006.
- 4.17. Artikel E van het ESH bevat een verbod om te discrimineren op grond van "*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*".
- 4.18. Deel II, Artikel 16 ESH bevat de plicht van verdragstaten tot bevordering van het gezinsleven, waaronder het verschaffen van gezinshuisvesting. Deel II, artikel 31 ESH ziet op de verplichtingen van de Staat in het kader van het recht op huisvesting.⁴³
- 4.19. Collectieve klachten over het ESH kunnen worden ingediend bij het Europees Comité voor de Sociale Rechten ("**ECSR**"). De oordelen van het ECSR zijn niet juridisch bindend, maar wel gezaghebbend bij de interpretatie van het ESH.
- 4.20. Ten aanzien van Roma en woonwagenebewoners heeft het ECSR overwogen dat zij het recht hebben om niet gediscrimineerd te worden in de toegang tot adequate en betaalbare woningen en dat er door verdragstaten speciale aandacht moet worden besteed aan hun behoeften en hun levensstijl in wet- en regelgeving en individuele beslissingen.⁴⁴ Het ECSR acht van belang dat het enkel werkstelligen door de overheid van gelijke behandeling van

⁴² Concluderend commentaar van het CERD – Advance unedited version (25 augustus 2021) Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands, UN Doc CERD/C/NLD/CO/22-24 (CERD Commentaar 2021), § 31-32.

⁴³ Deze artikelen kunnen als objectief recht worden ingeroepen, omdat het te bereiken resultaat en de verplichting die de lidstaten daartoe op zich nemen, in deze artikelen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn omschreven. Subsidiar hebben deze artikelen reflexwerking en vullen zij de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 BW in, evenals de verplichtingen van de overheid op grond van artikel 1 en 22 Grondwet.

⁴⁴ ATD Fourth World/France, § 128-133, 148-155 en 174.

woonwagengewoners met overige ingezetenen onvoldoende kan zijn, omdat een gelijke behandeling van mensen c.q. bevolkingsgroepen in verschillende situaties ook tot discriminatie kan leiden.⁴⁵ Het ECSR overweegt in dit verband:

*“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”.*⁴⁶

- 4.21. Volgens het ECSR dienen overheden in de ruimtelijke ordening voldoende rekening te houden met de speciale behoeften van woonwagengewoners, namelijk het wonen in een woonwagen, en dienen zij te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen.⁴⁷ Daarbij moet door overheden maximaal gebruik worden gemaakt van de beschikbare middelen en mogen deadlines niet eindeloos vooruitgeschoven worden.⁴⁸
- 4.22. Ook uit de conclusies van het ECSR volgt derhalve dat verdragstaten een positieve plicht hebben in hun huisvestingsbeleid om te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen en om lange wachttijden te verminderen, zodat voldoende verzekerd is dat woonwagengewoners in een woonwagen kunnen wonen.⁴⁹

Artikel 8 EVRM

- 4.23. De huisvesting van woonwagengewoners valt binnen het beschermingsbereik van artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven). De bescherming van artikel 8 EVRM is in dit verband tweeledig. Deze ziet zowel op eerbiediging van de woning als op de bescherming van de identiteit van woonwagengewoners.
- 4.24. De eerste vorm van bescherming (eerbiediging van de woning), behelst een bescherming van de woning tegen willekeurige inmenging. Een woonwagen wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (“EHRM”) ook beschouwd als een woning.⁵⁰ Van belang is dat sprake is van een feitelijke ‘voldoende en voortdurende band’ met een specifieke woonwagenstandplaats.⁵¹ Het is daartoe

⁴⁵ ECSR 21 maart 2012, no. 62/2010 (*International Federation for Human Rights (FIDH)/België*), § 140.

⁴⁶ ECSR 21 maart 2012, no. 62/2010 (*International Federation for Human Rights (FIDH)/België*), § 141.

⁴⁷ Zie ECSR 21 maart 2012, no. 62/2010 (*International Federation for Human Rights (FIDH)/België*), § 121 en 141, en ECSR 24 januari 2012, no. 64/2011 (*European Roma and Travellers Forum (ERFT)/Frankrijk*), § 110.

⁴⁸ ECSR, 5 december 2007, no. 33/2006 (*ATD Fourth World/France*), § 60-62, 64, 66; Zie ook ECSR, 18 oktober 2006, no. 31/2005 (*European Roma Rights Centre (ERRC)/Bulgarije*).

⁴⁹ Vgl. ECSR, 5 december 2007, no. 39/2006 (*FEANTSA/Frankrijk*), § 140-145 en 175-166.

⁵⁰ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 141.

⁵¹ EHRM 24 november 1986, appl.no. 9063/80 (*Gillow/VK*), § 46.

niet noodzakelijk dat er sprake is van onafgebroken verblijf, zolang de bewoner maar de intentie had om terug te keren.⁵²

- 4.25. Ten aanzien van de tweede vorm van bescherming op grond van artikel 8 EVRM (bescherming van de identiteit van woonwagenbewoners), volgt uit *Winterstein/Frankrijk* dat (het leven in) de woonwagen een integraal onderdeel vormt van de (culturele) identiteit van woonwagenbewoners:

"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, as the Government implicitly recognised. It reiterates that the occupation of a caravan is an integral part of the identity of travellers, 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".⁵³ (onderstreeping toegevoegd adv.)

- 4.26. Uit deze uitspraak blijkt dat wet- en regelgeving over het wonen in een woonwagen de identiteit van woonwagenbewoners sterk beïnvloedt, evenals de mogelijkheid voor woonwagenbewoners om een privé- en gezinsleven te kunnen leiden dat past bij hun traditie van het wonen in een woonwagen. Dat geldt ook als de woonwagen van steen is en de bewoners niet langer een nomadisch bestaan leiden. Ook dan blijft het woonwagenleven volgens het EHRM "*nomadic in spirit if not in actual or constant practice*".⁵⁴

- 4.27. Aangezien het leven op een woonwagenlocatie valt onder de bescherming van artikel 8 EVRM, dient beleid dat een inbreuk maakt op dit recht te voldoen aan de cumulatieve vereisten uit lid 2 van het artikel. De inmenging moet (i) bij wet zijn voorzien, (ii) een legitiem doel dienen dat overeenstemt met de doeleinden beschreven in lid 2 van artikel 8 EVRM, en (iii) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Om aan dit laatste vereiste te voldoen, moet de inmenging beantwoorden aan een '*pressing social need*' en moeten de redenen die worden aangedragen om de inmenging te rechtvaardigen '*relevant and sufficient*' zijn. Daarnaast moet de inmenging proportioneel zijn in verhouding tot het doel dat wordt nagestreefd.⁵⁵ Met betrekking tot de proportionaliteitstoets is voorts van belang dat het EHRM bij uitzettingsprocedures herhaaldelijk heeft aangegeven

⁵² EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (*Yordanova e.a./Bulgarije*), § 102-103.

⁵³ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 142.

⁵⁴ EHRM 27 mei 2004, appl.no. 66746/01 (*Connors/VK*), § 93.

⁵⁵ EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (*Yordanova e.a./Bulgarije*), § 117.

dat het verlies van een woning is aan te merken als een van de meest extreme vormen van inmenging in de rechten onder artikel 8 EVRM.⁵⁶

- 4.28. Bij de beoordeling van de vraag of maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, laat het EHRM aan de Staat een '*margin of appreciation*' (een zekere beoordelingsvrijheid). Hoewel de beoordelingsmarge van de Staat normaliter ruim is op het gebied van sociaal of economisch beleid, waaronder het huisvestingsbeleid, is de marge aanzienlijk beperkter als het gaat om de huisvesting van woonwagenbewoners. Het EHRM beschrijft deze beperktere beoordelingsmarge in *Winterstein/Frankrijk*, toegespitst op woonwagenbewoners, als volgt:

*"the margin of appreciation left to the authorities will tend to be narrower where the right at stake is crucial to the individual's effective enjoyment of fundamental or "intimate" rights. This is the case in particular for Article 8 rights, which are rights of central importance to the individual's identity, self-determination, physical and moral integrity, maintenance of relationships with others and a settled and secure place in the community".*⁵⁷

- 4.29. In *Winterstein/Frankrijk* zet het EHRM ook uiteen welke aspecten van belang zijn bij de proportionaliteitstoets. Hieruit volgt onder meer dat van belang is of de overheid geschikte alternatieve huisvesting aanbiedt, waarbij de specifieke behoeftes van woonwagenbewoners (onder meer familiebanden, gezondheid en financiële positie) dienen te worden afgewogen tegen de belangen van de lokale gemeenschap en ruimtelijke ordening. Geschikte alternatieve huisvesting is volgens het EHRM bij voorkeur passend bij de specifieke levensstijl.⁵⁸

- 4.30. Het EHRM concludeert in *Winterstein/Frankrijk* tot slot dat de Staat de positieve verplichting heeft om de levensstijl van woonwagenbewoners te faciliteren:

"Lastly, 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 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

⁵⁶ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 148 en EHRM 24 april 2012, appl.no. 25446/06 (*Yordanova e.a./Bulgarije*), § 118.

⁵⁷ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 148 sub (β).

⁵⁸ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 148 sub (ε) en EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (*Chapman/VK*), § 102-104.

to facilitate the way of life of the Roma and travellers".⁵⁹ (onderstreping toegevoegd adv.)

- 4.31. Frankrijk voldeed volgens het EHRM niet aan deze positieve verplichting, omdat er onvoldoende standplaatsen waren voor woonwagenbewoners en er onvoldoende aandacht was voor de speciale behoeften van woonwagenbewoners.⁶⁰
- 4.32. Uit *Winterstein/Frankrijk* blijkt dus allereerst dat de beoordelingsmarge bij het maken van een inbreuk op het recht op het wonen in een woonwagen beperkt is. Een maatregel waardoor woonwagenbewoners hun woning verliezen en niet meer in een woonwagen kunnen leven zal daarom een (zeer) zwaarwegend belang moeten dienen, wil deze maatregel proportioneel zijn. Daarnaast blijkt uit deze uitspraak dat het EHRM expliciet erkent dat op staten een positieve verplichting rust op grond van artikel 8 EVRM om de manier van leven van 'Roma and travellers' te faciliteren. De verplichting tot het faciliteren van de levenswijze van woonwagenbewoners zoals is erkend in *Winterstein/Frankrijk*, is door het EHRM bevestigd in latere jurisprudentie.⁶¹ Uit deze jurisprudentie blijkt dat een huisvestingsbeleid waarin onvoldoende aanbod wordt gecreëerd voor woonwagenbewoners om in een woonwagen te kunnen leven, in strijd is met de positieve verplichting onder artikel 8 EVRM. Zoals nader wordt uiteengezet in § 5, voldoet de Gemeente niet aan deze verplichting.
- 4.33. De Stichting merkt ten slotte op dat de Staat ook een verplichting heeft tot het faciliteren van de participatie van woonwagenbewoners in besluitvormingsprocedures over woonwagenbeleid en bij individuele beslissingen. De Gemeente moet de woonwagenbewoners dus effectief betrekken bij besluitvormingsprocessen over wet- en regelgeving die hen direct raakt.⁶²

Artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM

- 4.34. Het beleid van de Gemeente voldoet evenmin aan het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod die zijn vastgelegd in artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM. De overheid is volgens het EHRM gehouden om positieve actie te nemen om ongelijkheid (op grond van ras of etniciteit) tegen te gaan, mede omdat dit een zeer aanstootgevende vorm van discriminatie is.

ECRI

⁵⁹ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 148 sub (ç).

⁶⁰ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), § 165-166.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 14 mei 2020 appl. no. 24720/13 (*Hirtu en anderen/Frankrijk*), § 70 en 75.

⁶² L. Huijbers, "Het Woonwagenbeleid in Nederland vanuit Mensenrechtelijk Perspectief", *NTM-NJCMBull*, 2015/28, p. 410-411.

- 4.35. De ECRI is in 1993 door de Raad van Europa aangesteld als onafhankelijk toezichtsorgaan voor de mensenrechten. De ECRI brengt adviezen uit aan lidstaten bij de EU en schrijft algemene beleidsaanbevelingen. De ECRI wordt beschouwd als een gezaghebbend orgaan, waardoor een zeker gewicht kan worden toegekend aan de conclusies die de ECRI bereikt. Dit geldt mede voor de uitleg van het EVRM. De ECRI heeft zich in Algemene Beleidsaanbeveling No. 13 als volgt uitgelaten over (discriminatie bij) huisvesting van woonwagbewoners:

"Recalling that antigypsyism is a specific form of racism, an ideology founded on racial superiority, a form of dehumanisation and institutional racism nurtured by historical discrimination, which is expressed, among others, by violence, hate speech, exploitation, stigmatisation and the most blatant kind of discrimination (...) 6. combat antigypsyism as regards housing and the right to respect for the home, and accordingly:

h. combat any act of discrimination against Roma in respect of housing, particularly by ensuring that the legislation, including anti-discrimination legislation, is duly applied; (...)

j. ensure that spatial planning regulations do not systematically impede the traditional life of Travellers;

l. encourage consultation between all local players and Travellers about the positioning of encampment areas destined for them".⁶³

- 4.36. Zoals is opgemerkt in § 3.4, heeft het ECRI voorts zeer kritische rapporten uitgebracht over het Nederlandse woonwagbeleid in 2008 en 2013.⁶⁴

AWGB

- 4.37. De AWGB regelt het recht op gelijke behandeling in Nederland en verbiedt – vergelijkbaar met artikel 1 van de Grondwet – discriminatie op grond van ras. Huisvesting valt binnen het toepassingsbereik van de AWGB en wordt geregeld door onder meer artikel 7 en 7a AWGB.
- 4.38. Het CRM heeft het woonwagbeleid van verscheidene Nederlandse gemeenten beoordeeld op basis van artikel 7a AWGB, en allereerst geconcludeerd dat woonwagbewoners een bevolkingsgroep zijn die onder het begrip "ras" vallen:

⁶³ ECRI (aangenomen op 24 juni 2011, gewijzigd op 1 december 2020), ECRI General Policy Recommendation No. 13: on Combating Antigypsyism and Discrimination against Roma, CRI(98)29, § 6.

⁶⁴ ECRI 2008, *Report on the Netherlands (Third Monitoring Cycle)*, CRI 2008, 3, § 87-90 en ECRI 2013, *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI 2013, 39, § 168-169.

"woonwagenbewoners, die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur, onder het begrip ras vallen, zoals bedoeld in de AWGB".⁶⁵

4.39. Daarnaast heeft het CRM geoordeeld dat het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten, vanwege de op hun rustende zorgplicht, zo moet worden ingericht dat zij het woonwagenleven voldoende faciliteren en beschermen.⁶⁶ Daarbij heeft het CRM aangegeven dat de leefwijze van woonwagenbewoners zodanig specifiek is *"dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats"*.⁶⁷ Het niet nakomen van deze zorgplicht is in strijd met het discriminatieverbod. Ook oordeelde het CRM dat woonwagenbewoning een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur en dat huisvestingsbeleid de kern van de levenswijze van woonwagenbewoners niet mag aantasten.⁶⁸

4.40. Dit mensenrechtelijk kader is onderkend in de Handleiding BZK, waarin onder meer wordt opgemerkt:

"Samenvattend komt het erop neer dat een gemeente rekening houdt in zijn woonbeleid met de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners en voorziet in voldoende standplaatsen, zodat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen" (onderstreping toegevoegd adv.).⁶⁹

4.41. Zoals hieronder nader wordt besproken in § 5.2 tot en met 5.4, heeft het CRM ook specifiek ten aanzien van de Gemeente geoordeeld dat het woonwagenbewoners discrimineert door hen geen reële mogelijkheid te bieden om te leven overeenkomstig hun cultuur, namelijk in een woonwagen.⁷⁰

Conclusie

4.42. Zowel uit het IVBPR, het IVESCR, het IVUR, het ESH, het EVRM als de AWGB volgt ten eerste duidelijk dat het voeren van een uitsterfbeleid onrechtmatig is omdat hiermee een ongerechtvaardigde inbreuk wordt gemaakt op de mogelijkheid van woonwagenbewoners om te leven volgens hun culturele identiteit. Het

⁶⁵ CRM 28 mei 2015, oordeelnummer 2015-61, § 3.5.

⁶⁶ CRM 22 oktober 2015, oordeelnummer 2015-119, § 3.18-3.19

⁶⁷ CRM 19 december 2014, oordeelnummer 2014-165, § 3.15.

⁶⁸ Zie CRM 22 oktober 2015, oordeelnummer 2015-119, § 3.4-3.5 en CRM 28 mei 2015, oordeelnummer 2015-61, § 3.10-3.12.

⁶⁹ *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, p. 16.

⁷⁰ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108.

uitsterfbeleid maakt inbreuk op het recht op familieleven en vormt een verboden onderscheid op grond van ras. Ten tweede volgt uit bovengenoemde verdragen en wetgeving een *positieve* verplichting voor staten – waaronder lagere overheden – om te voorzien in voldoende woonwagendplaatsen zodat woonwagendbewoners daadwerkelijk kunnen leven volgens hun culturele identiteit.

5. De Gemeente handelt onrechtmatig

- 5.1. De Gemeente heeft een geruime tijd een uitsterfbeleid gehanteerd ten aanzien van woonwagendplaatsen. In het jaar 2000 waren er in de gemeente Den Haag nog 13 woonwagendlocaties met in totaal 343 woonwagendplaatsen. In 2010 was het aantal standplaatsen met 110 teruggebracht tot 233. Een belangrijke oorzaak voor de teruggang van het aantal woonwagendplaatsen, lag in de opheffing van de woonwagendlocatie aan de Escampiaan tussen 2006 en 2010. Hoewel het in eerste instantie de bedoeling van de Gemeente was om bij de opheffing van de woonwagendlocatie aan de Escampiaan nieuwe woonwagendplaatsen te creëren, heeft de Gemeente uiteindelijk in 2006 besloten dit niet meer te doen. De Gemeente noemde hierbij in een brief van 17 januari 2006 onder meer als reden dat het gemeentelijk beleid vooral gericht was op "normalisatie"⁷¹ en de "handhavingsproblematiek", dat mobiliteit geen rol meer zou spelen bij woonwagendbewoners en dat: "*[d]iverse ontwikkelingen er op [duiden] dat de woonwagend als woonconcept zijn langste tijd heeft gehad*" (productie 2, p. 3). Veel van de bewoners hebben door de opheffing van de woonwagendlocatie aan de Escampiaan gedwongen moeten verhuizen naar reguliere woningen, en een groot deel van deze bewoners wacht nog steeds op een nieuwe standplaats.
- 5.2. Hoewel al geruime tijd – in het bijzonder sinds de publicatie van de Handleiding BZK in 2018 – breed wordt onderkend dat het uitsterfbeleid onrechtmatig was, heeft de Gemeente sinds de publicatie van de Handleiding BZK niets, althans veel te weinig, ondernomen om haar beleid aan te passen en de onrechtmatige gevolgen van haar beleid weg te nemen. Hieronder wordt ten eerste uiteengezet dat de Gemeente op grond van artikel 6:162 BW in zijn algemeenheid onrechtmatig handelt doordat zij (i) onvoldoende voortvarend haar (voormalige) uitsterfbeleid aanpast en (ii) te weinig onderneemt om de gevolgen van haar onrechtmatige uitsterfbeleid weg te nemen. De Gemeente heeft momenteel in feite geen

⁷¹ Het gebruik van de term "normalisatie" is overigens kenmerkend voor de discriminerende tendens die ten grondslag ligt aan het uitsterfbeleid. De Gemeente geeft hiermee duidelijk te kennen dat zij de culturele identiteit van woonwagendbewoners niet respecteert en dat haar beleid erop gericht is de woonwagendbewoners te "normaliseren".

beleid en doet praktisch niets om meer woonwagendstandplaatsen te creëren. Hierdoor voldoet de Gemeente niet aan haar positieve plicht – die voortvloeit uit het mensenrechtelijk kader (zie § 4) – om te voorzien in voldoende woonwagendstandplaatsen. Ten tweede wordt uiteengezet dat de Gemeente meer in het bijzonder onrechtmatig handelt tegenover de personen die gedwongen uit hun woonwagens zijn gezet, zoals de voormalige bewoners van de Escamplaan, en dat op de Gemeente een specifieke plicht rust om ervoor te zorgen dat deze woonwagendbewoners en hun nakomelingen zo spoedig mogelijk weer in een woonwagen kunnen wonen.

Onrechtmatigheid beleid Gemeente in het algemeen

- 5.3. Het CRM heeft in 2020 geoordeeld dat de Gemeente in strijd handelt met de AWGB omdat (i) zij actief eraan heeft bijgedragen dat het aantal beschikbare woonwagendstandplaatsen is teruggebracht, en (ii) de Gemeente sinds het "omgaan" van de Rijksoverheid in 2018 – waarbij de gemeenten zijn aangespoord hun uitsterfbeleid af te schaffen en de dalende trend van het aantal woonwagendstandplaatsen om te keren – te weinig (namelijk niets) heeft ondernomen om woonwagendbewoners in Den Haag een reële kans te geven weer in een woonwagen te kunnen wonen.
- 5.4. Het CRM heeft hierbij van bijzonder belang geacht dat er een zeer grote discrepantie bestaat in de Gemeente tussen de wachttijd voor sociale huurwoningen en de wachttijd voor woonwagendstandplaatsen. De wachttijd voor iemand die een reguliere sociale huurwoning zoekt in de gemeente Den Haag, was volgens informatie van de Gemeente 2 jaar en 7 maanden in 2015, en 5 jaar en 2 maanden in 2019. Uit ingebrachte informatie van een van de leden van de Vereniging Sinti en Roma en woonwagendbewoners in Nederland volgt dat deze persoon al achttien jaar (inschrijving was eind 2002) wachtte op een standplaats in de gemeente Den Haag. Zij was in 2020 pas nummer 53 op de wachtlijst van de Gemeente. Gezien het feit dat, blijkens de toelichting van de Gemeente, maximaal twee standplaatsen per jaar vrij komen, kan worden uitgegaan van een additionele wachttijd van minimaal 25 jaar voor dit huishouden. Ter zitting heeft de Gemeente zelfs verklaard dat het mogelijk is dat iemand die op de wachtlijst staat, vanwege de lange wachttijd, gedurende zijn leven nooit een standplaats zal verkrijgen.⁷²
- 5.5. Het CRM concludeert op grond van het bovenstaande allereerst dat de Gemeente in de periode tot 2018 niet heeft voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk

⁷² CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 6.7.

aanbod van woonwagendstandplaatsen in verhouding tot reguliere sociale huurwoningen. Het CRM overweegt hierbij dat:

*"tussen partijen niet in geschil is dat verweerder in de periode van 2000 tot juli 2018 (Beleidskader van BZK) geen beleid heeft gevoerd om (naar gelang de behoefte) extra standplaatsen aan te leggen en dat verweerder in die periode jegens verzoekster verboden onderscheid op grond van ras heeft gemaakt door niet te voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor bewoners van sociale huurwoningen en voor Sinti, Roma en woonwagendbewoners".*⁷³

- 5.6. Vervolgens concludeert het CRM ook ten aanzien van de periode sinds 2018 (tot december 2020) dat de Gemeente veel te weinig heeft ondernomen om haar beleid aan te passen en dat zij derhalve nog steeds handelt in strijd met haar plicht op grond van de AWGB. Het CRM overwoog dat over het nieuwe beleid van de Gemeente nog niets bekend was en dat de Gemeente tijdens de zitting:

*"ook geen duidelijkheid [kon] geven wanneer en op welke wijze concrete stappen gezet zullen worden om de situatie voor de leden van verzoekster te verbeteren. Het onderwerp heeft geen zichtbare urgentie en het ontbreekt tot nu toe aan bestuurlijke daadkracht" (onderstreping toegevoegd adv.).*⁷⁴

- 5.7. De enige zichtbare stap in de vormgeving van het nieuwe beleid sinds 2018, bestaat uit het feit dat de Gemeente het bedrijf Be Flex een rapportage heeft laten opstellen. Deze rapportage is gepubliceerd op 30 juni 2020, getiteld "*Uitkomsten inventarisatie woonbehoefte woonwagendstandplaatsen*". In dit onderzoek zijn woonwagendbewoners geïnterviewd om hun woonwensen te peilen. Be Flex trekt hierin de voor de hand liggende conclusie dat er meer vraag is dan aanbod en adviseert de Gemeente (samengevat) om nieuw woonwagendbeleid op te stellen en een lijst geregistreerde standplaatszoekenden te creëren. Het CRM overweegt hierover terecht dat de Gemeente:

*"deze stap niet alleen erg laat in gang heeft gezet maar ook dat daarmee nog steeds geen zicht bestaat op het daadwerkelijk terugdringen van het tekort aan standplaatsen".*⁷⁵

⁷³ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 6.11.

⁷⁴ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 6.12.

⁷⁵ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 6.17.

- 5.8. Het CRM oordeelt kortom glashelder en op niet mis te verstane wijze dat de Gemeente met haar uitsterfbeleid vóór 2018, maar ook met haar beleid tussen 2018 en 2020, de AWGB heeft geschonden omdat zij te weinig concrete stappen heeft gezet om haar onrechtmatige (voormalige) uitsterfbeleid aan te passen en de gevolgen van haar onrechtmatige beleid weg te nemen door feitelijk meer woonwagenstandplaatsen te creëren. Door vrijwel niets te doen om te voorzien in voldoende standplaatsen, handelt de Gemeente in strijd met de op haar rustende positieve plicht. De kritiek van het CRM dat het bij de Gemeente ontbreekt aan zichtbare urgentie en daadkracht, kan een-op-een worden doorgetrokken naar de periode sinds het oordeel van het CRM in december 2020. Ondanks het feit dat de Gemeente met dit oordeel van het CRM flink op de vingers is getikt en is gewaarschuwd, ook door eisers, dat haar inactiviteit in strijd is met de AWGB, heeft de Gemeente nog vrijwel geen enkele concrete stap gezet om meer woonwagenstandplaatsen te creëren.
- 5.9. Een van de weinige handelingen die de Gemeente heeft genomen sinds zij in 2020 door Be Flex een behoeftenonderzoek heeft laten uitvoeren, is dat het College van de Gemeente op 21 februari 2021 een brief heeft gestuurd aan de gemeenteraad waarin werd aangekondigd dat het woonwagenbeleid "zal worden geactualiseerd". Ook werden in deze brief enkele algemene principes genoemd die in het nieuwe woonwagenbeleid zouden moeten terugkomen en werd opgemerkt dat een verkenning zou worden uitgevoerd van de mogelijkheid om nieuwe standplaatsen te creëren. Het College sprak de verwachting uit nog hetzelfde jaar meer inzicht te hebben in de mogelijkheden. De uitwerking van het woonwagenbeleid zou naar verwachting eind 2021 gereed zijn (**Productie 11**). Ook aan dit weinig ambitieuze plan, dat het woonwagenbeleid in 2021 zou worden 'geactualiseerd' en dat een verkenning zou worden uitgevoerd van de mogelijkheid om nieuwe standplaatsen te creëren, heeft de Gemeente zich niet gehouden.
- 5.10. Namens de Stichting is op 9 september 2021 een brief gestuurd aan de Gemeente waarin de Stichting uiteen heeft gezet dat de Gemeente niet aan haar plicht voldoet om voldoende woonwagenstandplaatsen beschikbaar te stellen. Ook verzocht zij de Gemeente in deze brief om zo spoedig mogelijk in ieder geval de 110 standplaatsen terug te brengen die door toedoen van de Gemeente waren opgeheven. De Gemeente heeft de Stichting nadien maanden aan het lijntje gehouden, waarbij steeds werd aangegeven dat spoedig gereageerd zou worden op haar brief en meer informatie zou worden gegeven. Het heeft uiteindelijk, na vele aanmaningen van de Stichting, tot 25 januari 2022 (!) geduurd voordat de

Gemeente een reactie heeft gegeven op de brief van 9 september 2021. De Gemeente stelt in een summiere reactie slechts dat zij op korte termijn, gezien de woningnood en beperkt beschikbare ruimte, geen mogelijkheid ziet om 110 standplaatsen te realiseren, en dat zij de mogelijkheid verkent "*of en hoeveel standplaatsen er kunnen worden toegevoegd binnen de Gemeente Den Haag*" (onderstreping toegevoegd, adv., Productie 7). Gelet op het woordje "of" is het voor de Gemeente zelfs nog onzeker of meer woonwagendstandplaatsen zullen worden gerealiseerd. De Gemeente merkt verder in haar brief op dat zij verwacht in februari 2022 een besluit te nemen over het doen van een haalbaarheidsstudie naar potentiële nieuwe uitbreidingslocaties. Ook deze handelswijze is kenmerkend voor de inactiviteit van de Gemeente en het zichtbare gebrek aan urgentie.

- 5.11. Pas op 15 februari 2022 is door het College van de Gemeente aangekondigd dat het een haalbaarheidsstudie zal laten uitvoeren naar de *mogelijkheid* om meer standplaatsen te creëren (Productie 7). Uit dit besluit blijkt tevens (impliciet) dat de Gemeente nog bezig is met het actualiseren van haar beleid, wat bevestigt dat zij deze relatief eenvoudige stap nog steeds niet heeft voltooid (ondanks het feit dat de Gemeente op 21 februari 2021 nog had aangekondigd voor het einde van 2021 haar beleid te actualiseren en een haalbaarheidsstudie naar nieuwe standplaatsen te laten uitvoeren).
- 5.12. De actuele stand van zaken is kortom dat de Gemeente – vier jaar nadat de Rijksoverheid is omgegaan en de Handleiding BZK heeft vastgesteld – nog steeds slechts bezig is met het 'actualiseren' van haar beleid en het uitvoeren van een onderzoek naar mogelijke locaties om nieuwe woonwagendstandplaatsen te creëren. Of er daadwerkelijk meer standplaatsen zullen worden aangelegd (op korte termijn) is, gelet op de brief van 25 januari 2022 aan de Stichting en het feit dat momenteel slechts een haalbaarheidsstudie wordt verricht, nog volstrekt onzeker. De conclusie moet derhalve zijn dat de Gemeente veel te weinig doet en heeft gedaan om ervoor te zorgen dat "*woningzoekende woonwagendbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen*".⁷⁶ Zoals reeds in § 5.4 is opgemerkt, heeft een persoon die in 2020 al achttien jaar op de wachtlijst stond nog steeds een wachttijd van ongeveer vijftientig jaar in het verschiet. De Gemeente heeft zelf ten overstaan van het CRM erkend dat maximaal circa 1 à 2 standplaatsen per jaar beschikbaar komen, terwijl eind 2020 ruim 195 belangstellenden op de wachtlijst stonden voor een standplaats. Bij deze stand van zaken is het waarschijnlijk dat veel wachtenden *nooit* recht zullen

⁷⁶ *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, p. 16.

krijgen op een standplaats. Deze situatie is nog vele malen erger dan de momenteel al lange wachttijden voor sociale huurwoningen.

5.13. Concluderend is het, gelet op het bovenstaande, evident dat de Gemeente onrechtmatig handelt, omdat zij veel te weinig doet om haar (voormalige) uitsterf-beleid aan te passen en feitelijk onvoldoende nieuwe woonwagenstandplaatsen creëert. De Gemeente voldoet hiermee niet aan de op haar rustende positieve plicht – die voortvloeit uit het mensenrechtelijk kader (zie § 4) – om ervoor te zorgen dat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen. Deze handelwijze van de Gemeente is in het bijzonder verwijtbaar omdat het juist aan haar uitsterfbeleid te wijten is dat er momenteel een nijpend tekort is aan woonwagenstandplaatsen.

5.14. Dat de Gemeente zich sinds 2018 verschuilt achter het uitvoeren van een behoefteonderzoek, doet daar niet aan af. Ook zonder behoefteonderzoek is het immers volstrekt duidelijk dat er *nu* een groot tekort is aan woonwagenstandplaatsen. Het afwachten van de uitkomsten van een behoefteonderzoek vormt dan ook geenszins een rechtvaardiging om niets te ondernemen. Het feit dat de Gemeente al jarenlang handelt zonder enige zichtbare urgentie of voortvarendheid en nog steeds geen concrete stappen heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat nieuwe woonwagenstandplaatsen daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd, toont aan dat de Gemeente het probleem niet serieus neemt en dat zij niet de intentie heeft om te voldoen aan de op haar rustende verplichting om voldoende standplaatsen te creëren. Dat klemmt te meer, omdat de Gemeente zich wel degelijk lijkt te realiseren dat zij momenteel onrechtmatig handelt. In de toelichting op het besluit van 15 februari 2022 stelt het College namelijk:

"Het oordeel [van het College voor de Rechten van de Mens] is richtinggevend en in een mogelijke civiele procedure is het aannemelijk dat een aanklager in het gelijk gesteld wordt, indien de gemeente haar huidige beleid niet aanpast" (Productie 8).

5.15. De Gemeente laat de Stichting daarmee geen andere keuze dan uw rechtbank te verzoeken om voor recht te verklaren dat de Gemeente momenteel onrechtmatig handelt, en dat zij de plicht heeft zo spoedig mogelijk voldoende woonwagenstandplaatsen te realiseren om ervoor te zorgen dat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen. Ook dient de Gemeente de woonwagenbewoners in Den Haag zo goed mogelijk te laten participeren bij het besluitvormingsproces en te betrekken bij de vormgeving van het nieuwe woonwagenbeleid (zie § 4.33).

Onrechtmatigheid beleid Gemeente jegens personen die door de Gemeente hun standplaats zijn kwijtgeraakt

- 5.16. Hierboven is uiteengezet dat de Gemeente in zijn algemeenheid onrechtmatig handelt jegens woonwagenbewoners in Den Haag door haar beleid niet aan te passen en te weinig (namelijk geen) nieuwe woonwagenstandplaatsen te creëren. De Gemeente handelt daarnaast, in het bijzonder, onrechtmatig ten aanzien van personen die reeds een woonwagenstandplaats hadden maar die deze zijn kwijtgeraakt doordat de Gemeente op grond van haar (uitsterf)beleid deze standplaatsen heeft opgeheven. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de opheffing van de woonwagenlocatie Escamplaan. In § 5.1 is uiteengezet dat de woonwagenlocatie aan de Escamplaan tussen 2006 en 2010 door toedoen van de Gemeente is opgeheven. Hierdoor zijn de voormalige bewoners van de Escamplaan gedwongen geweest te verhuizen naar stenen woningen. Een groot deel van de personen die een woonwagenstandplaats hadden maar deze door het uitsterf-beleid van de Gemeente zijn kwijtgeraakt, woont nog steeds in stenen woningen en staat dermate laag op de gemeentelijke wachtlijst voor een woonwagenstandplaats dat zij geen reëel zicht hebben om (ooit) nog in een woonwagen te kunnen wonen.
- 5.17. De opheffing van de woonwagenlocatie aan de Escamplaan is illustratief voor het leed en het gevoel van onmacht dat leeft bij de personen die door toedoen van de Gemeente hun woonwagenstandplaats zijn kwijtgeraakt. Zij zijn hierdoor gedwongen om in stenen huizen te wonen, vaak ver weg van elkaar, waardoor zij hun goede onderlinge contact en gemeenschappelijke cultuur zijn kwijtgeraakt.
- 5.18. Zoals bijvoorbeeld [getuige 1], [getuige 2], [getuige 3] en [getuige 4] verklaren⁷⁷:

Goedeavond,
Ik ben [getuige 1] ik ben een oud bewoner van de Escamplaan waar ik met mijn man en kinderen stond en heel gelukkig was met vrienden en familie .Wij zijn ook gedwongen om in een huis te gaan en verder geen keuze had om dat maar te doen .Mijn huwelijk is daarna na de klote gegaan omdat wij niet samen in een huis konden wennen en is er vandoor gegaan met een ander en toen zat ik alleen met mijn kinderen in een huis .Mijn dochter is depressief geraakt om dat ze van het woonwagenkamp af moest en in een huis verder moest zonder haar vriendinnen ze heeft hier ook nooit contact gezocht met andere en bijna ook nooit buitengespeeld en dat is altijd wel een probleem geweest .We leven hier met een aantal woonwagenbewoners van de Escamplaan en zou heel graag met hun weer bij elkaar willen staan ,groetjes [getuige 1].

⁷⁷ Zie voor een verder overzicht van de verklaringen van voormalige bewoners van de woonwagenlocatie Escamplaan **Productie 12**.

Ik vind het moeilijk om het op te schrijven want als je er niet over praat dan doet het wat minder pijn.

Ik ben geboren en getogen op de escamplaan een voor mijn een plek die warm en veilig aanvoelde ,mijn fam (tantes en ooms woonde daar mijn oma tot haar overlijden .

Mijn ouders en broer we werden volwassen en ik ging trouwen en kreeg een vak kreeg 2 kinderen en was gelukkig te midden van mijn eigen mensen op ons kamp tot de dag dat we hoorden dat we weg moesten.

Ik wilde niet weg en zei dat tegen de gemeente die zei dat als ik de papieren niet tekende en niet mee werkte dat ik dan geen recht meer had op de afkoopsom (een berekening eigenlijk wat we waard zijn).

Met andere woorden dan krijg je geen geld en ook geen huis was ik alleen zonder gezin dan had ik net zo als mijn broer gaan zwerven maar met 2 kleine kinderen dan heb je toch verantwoording dus heb ik toegegeven.

Ik ben erheen gegaan en moest de papieren ondertekenen (finale kwijting) dit voelde aan als mijn dood vonnis ik ben nu 11 jaar verder heb geen vertrouwen meer van gemeentelijke amtenaren

Voel me eenzaam ben alles kwijt en zo als ik hoort dat er een uitsterf beleid is wanneer kom ik dan weer bij mijn eigen familie en vrienden te wonen ik heb heimwee naar mijn wagen maar die is nadat ik de papieren had getekent en er een huis was,kwam ik terug op het kamp en waren de slopers mijn dak er al af aan het trekken van mijn woonwagen mijn spullen stonden er nog in.

Ik hoop dat u het begrijpt hoe ik me eigen nu nog voel.

Gr [getuige 2]

Ik ben geboren op de escamplaan heb me hele leven daar gestaan en opgegroeid ben gedwongen een huis is te gaan en dat heb me veel problemen opgeleverd van me familie vandaan gehaald en me leven helemaal op zijn kop gegooid wij zijn helemaal uitmekaar gerukt heb een hele zware periode achter de rug door dat ben nog steeds in de hoop dat ik gewoon terug kan naar Den Haag en de woonwagen weer in kan terug bij me eigen mensen en dat mijn kinderen ook gewoon weer ons eigen cultuur mee krijgen

Mvg [getuige 3]

Ik wil mij even voorstellen. Ik ben [getuige 4] geboren in Breda op een woonwagenkamp, daar heb ik gewoond tot ik in 2000 ging samenwonen met [man getuige 4] op het woonwagenkamp aan de Escamplaan. [man getuige 4] zelf is geboren op het woonwagenkamp [adres] te Den Haag. Hij heeft daar gewoond tot hij en zijn familie zijn verhuisd naar het woonwagenkamp aan de Escamplaan. Wij zijn samen gaan wonen op het woonwagenkamp Escamplaan. Hier zijn ook 2 van onze kinderen geboren. Helaas zijn wij in 2008 gedeporteerd dwz gedwongen te verhuizen naar een huis. Wij zijn toen in de positie gemanoeuvreerd waarin er voor ons niets anders op zat dan afstand te tekenen van onze woonwagen daar anders onze woonwagen zou worden fijngesneden. Wij zouden dus op straat komen te staan. Dit risico durfde en konden wij niet nemen met name de verantwoording die wij hadden voor onze kinderen. We hebben weliswaar een vergoeding gekregen voor onze woonwagen en daar hebben wij toendertijd onze woning van kunnen inrichten. Dus u begrijpt dat het voor ons in alle hectiek een emotionele toestand was. Wij hebben toendertijd allerlei acties gevoerd te denken aan stakingen, demonstraties en alles wat in ons vermogen lag om de deportatie te voorkomen. Helaas heeft dit niet het gewenste resultaat gehad. Waardoor wij nu al 11 jaar ongewenst en ongelukkig in een huis wonen in [adres]. Onze jongste dochter is dus ook in een huis geboren. Iets waar ik nog iedere dag last van heb. Wij zijn nog steeds van mening dat ons heel groot onrecht is aangedaan door de gemeente Den Haag. Zij hebben onze cultuur afgepakt. En ons gedwongen om in een maatschappij te leven waarin wij niet met onze families samenwonen en leven. Iets waar onze gehele cultuur sinds jaar en dag op gestoeld is. Dit hier te

- 5.19. Voor woonwagenbewoners is het een essentieel onderdeel van hun identiteit en cultuur dat zij gezamenlijk in woonwagens kunnen leven, waar de contacten laagdrempelig zijn en iedereen voor elkaar zorgt. Een groot deel van de voormalige bewoners van de Escamplaan heeft dat sinds de periode tussen 2006 en 2010 moeten missen, zonder dat zij enig uitzicht hebben op verandering. Zoals blijkt uit de hierboven weergegeven verklaringen, hebben zij nog steeds een sterk verlangen om terug te keren naar het leven op een woonwagenlocatie. De

afgelopen circa veertien jaar hebben zij als een ingrijpende periode van frustratie en ontworteling ervaren. Zij voelen zich daarnaast volstrekt ongehoord en niet serieus genomen door de Gemeente.⁷⁸ Deze situatie is des te schrijnender omdat personen, zoals de voormalige bewoners van de Escamplaan, juist door het onrechtmatige uitsterfbeleid van de Gemeente zijn verdreven uit hun woonwagens (en door de inactiviteit van de Gemeente waarschijnlijk geen kans hebben om ooit nog in een woonwagen te wonen).

- 5.20. Zoals hierboven is uiteengezet, handelt de Gemeente (ook) onrechtmatig ten aanzien van de categorie van personen van wie zij de woonwagenstandplaats actief heeft ontnomen. Een groot aantal van deze personen heeft zich – doordat zij eerst een woonwagenstandplaats hadden maar deze later gedwongen zijn kwijtgeraakt – pas relatief laat kunnen inschrijven op de gemeentelijke wachtlijst waardoor zij zich momenteel op een zeer lage positie op deze lijst bevinden.⁷⁹ Dit is een uiterst onrechtvaardige situatie die moet veranderen. Gelet op het feit dat deze personen door de Gemeente gedwongen zijn geweest om hun woonwagens te verlaten, verkeren zij in een bijzondere positie en heeft de Gemeente jegens hen een specifieke plicht om de gevolgen van haar onrechtmatig handelen terug te draaien. De Gemeente dient hiertoe op korte termijn, additioneel voldoende woonwagenstandplaatsen te creëren om deze personen op korte termijn weer in een woonwagen te huisvesten.
- 5.21. Alternatief dienen de personen die een woonwagenstandplaats hadden maar deze zijn kwijtgeraakt door toedoen van de Gemeente, tenminste een positie op de gemeentelijke wachtlijst te verkrijgen die correspondeert met het begin van de periode dat zij feitelijk een standplaats hadden. Dit is gerechtvaardigd omdat deze personen zich uitsluitend niet eerder op de wachtlijst hebben ingeschreven (c.q. kunnen inschrijven), omdat zij reeds een standplaats hadden en dit dus niet noodzakelijk en/of mogelijk was. Door deze personen een plek te geven op de wachtlijst alsof zij al wachten sinds het moment dat zij een woonwagenstandplaats hadden, wordt tenminste minimaal recht gedaan aan de bijzondere positie waarin deze personen zich bevinden.

6. Bekende verweren van de Gemeente

- 6.1. De Stichting zijn geen argumenten bekend op grond waarvan de Gemeente stelt dat haar uitsterfbeleid en haar inactiviteit tussen 2018 en 2022 niet onrechtmatig

⁷⁸ Hoewel de Gemeente al sinds 2018 erkent dat haar beleid verkeerd was, heeft er nog geen enkele verandering plaatsgevonden en wordt niet of zeer laat gereageerd op correspondentie zijdens de woonwagenbewoners.

⁷⁹ CRM 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108, § 6.16.

zijn. De Gemeente heeft in haar correspondentie jegens de Stichting nooit de onrechtmatigheid van haar handelen betwist, en in de toelichting bij het collegebesluit van 15 februari 2022 erkent de Gemeente zelfs expliciet dat het waarschijnlijk is dat haar handelen onrechtmatig is:

"Het oordeel [van het College voor de Rechten van de Mens] is richtinggevend en in een mogelijke civiele procedure is het aannemelijk dat een aanklager in het gelijk gesteld wordt, indien de gemeente haar huidige beleid niet aanpast" (Productie 8).

- 6.2. Mogelijk zal de Gemeente zich op het standpunt stellen dat het door haar gevoerde uitsterfbeleid weliswaar onrechtmatig was, maar dat zij bezig is met het actualiseren van haar beleid en dat zij beleidsvrijheid heeft in hoe zij uiteindelijk haar woonwagenbeleid vormgeeft. Hoewel het in zijn algemeenheid juist is dat de Gemeente beleidsvrijheid heeft, betekent dit uiteraard niet dat – zoals ook het CRM heeft geoordeeld – het de Gemeente vrijstaat om jarenlang niets te ondernemen en dermate traag te handelen dat er ook nu nog geen enkel zicht bestaat op de realisatie van nieuwe woonwagenstandplaatsen. De Gemeente handelt kortom onrechtmatig omdat zij haar onrechtmatige (uitsterf)beleid nog steeds niet heeft aangepast en geen enkele concrete stap heeft gezet om nieuwe woonwagenstandplaatsen te creëren. Zij biedt de woonwagenbewoners in Den Haag daardoor geen reëel perspectief op het verkrijgen van een woonwagenstandplaats binnen een redelijke termijn, zoals vereist is op grond van het mensenrechtelijk kader (zie § 4).

7. Bewijsmiddelen en Bewijsaanbod

- 7.1. De Stichting beschikt over alle overgelegde producties om de juistheid van de door de Gemeente betwiste stellingen aan te tonen. Daarnaast biedt de Stichting aan, voor zover de rechtbank zou oordelen dat op haar enige bewijslast rust, haar stellingen door het doen horen van de volgende getuigen te bewijzen: [getuigen 1-7]. Dit aanbod geldt in het bijzonder (maar niet uitsluitend) voor de volgende stellingen:
- De gemeente heeft naar aanleiding van de uitspraak van het CRM tot op heden niet (effectief) gehandeld om de geconstateerde discriminatie feitelijk op te heffen;
 - In de periode tussen 2001 en 2010 heeft de Gemeente het aantal standplaatsen met 110 teruggebracht tot 233;
 - Een (aanzienlijk) deel van de voormalige bewoners van woonwagenlocaties zoals de Escamplaan – die door toedoen van de Gemeente hun standplaats

hebben verloren – hebben als gevolg van het feit dat zij geen plaats op de wachtlijst hebben die correspondeert met het door hen feitelijk geleden nadeel, geen plaats op de wachtlijst die hen daadwerkelijk uitzicht geeft op een standplaats binnen een afzienbare termijn;

- Woonwagenbewoners, zoals de voormalige bewoners van de Escamplaan, hebben een sterk verlangen om (weer) in een woonwagen te wonen en ondervinden ernstig leed en frustratie van het feit dat zij hiertoe geen reële mogelijkheid hebben in de gemeente Den Haag.

7.2. Dit bewijsaanbod laat onverlet dat het aan de Gemeente is om aan te tonen dat haar woonwagenbeleid niet leidt tot het maken van een verboden onderscheid op grond van ras. De Stichting heeft dit uitvoerig uiteengezet hierboven in § 5. Daaraan zij nog toegevoegd dat het EHRM in verschillende zaken heeft geoordeeld dat, wanneer de klager het aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een discriminatoire behandeling, de bewijslast wordt omgekeerd.⁸⁰ Het is dan aan de partij tegen wie de klacht is gericht, om te bewijzen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat voor de discriminatoire behandeling.

EIS

1. Voor recht te verklaren dat de Gemeente door (a) haar (uitsterf)beleid tot op heden niet aan te passen en/althans (b) door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenplaatsen en deze aan te bieden aan de personen op de wachtlijst voor een woonwagenstandplaats, in het bijzonder de woonwagenbewoners die gedwongen hun leefwijze hebben moeten verlaten, onrechtmatig handelt jegens eiser en/of jegens Roma, Sinti en (andere) woonwagenbewoners in Den Haag;
2. Voor recht te verklaren dat de Gemeente door (a) haar (uitsterf)beleid tot op heden niet aan te passen en/althans (b) door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenplaatsen en deze aan te bieden aan de personen op de wachtlijst voor een woonwagenstandplaats, in strijd handelt met onder meer artikel 7 AWGB, door een verboden onderscheid te maken op grond van ras, en dat zij daarmee onrechtmatig handelt jegens eiser en/of jegens Roma, Sinti en (andere) woonwagenbewoners in Den Haag;

⁸⁰ EHRM 13 november 2007, no. 57325/00 (*D.H. and e others v. the Czech Republic*), rov. 177; EHRM 4 mei 2016, no. 38590/10 (*Biao v. Denmark*), rov. 92.

3. De Gemeente te gebieden om binnen een termijn van één jaar, dan wel een termijn die uw rechtbank in goede justitie zal vermenen te behoren, een zodanig aantal woonwagenaanplaatsen te realiseren en aan te bieden aan de personen op de wachtlijst voor een woonwagenaanplaats, dat de onrechtmatigheid zal zijn weggenomen, zulks op straffe van een dwangsom, te verbeuren aan eisers, van EUR 1.000,- per dag dat niet aan dit gebod zal zijn voldaan, met een maximum van EUR 500.000,-, dan wel een zodanige dwangsom als uw rechtbank in goede justitie zal vermenen te behoren;
4. De Gemeente te gebieden de onrechtmatige behandeling ten aanzien van de personen die een woonwagenaanplaats hadden maar deze door het uitsterf-beleid van de Gemeente zijn kwijtgeraakt, op te heffen door direct additionele woonwagenaanplaatsen voor deze personen te creëren dan wel hen een posi-tie op de wachtlijst te geven die correspondeert met het begin van de periode dat zij feitelijk een aanplaats hadden;
5. Tot betaling van de kosten van dit geding, te vermeerderen met de nakosten ten belope van EUR 157, - zonder betekening, dan wel EUR 239,- in het geval van betekening, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, en - voor het geval voldoening van de (na-)kosten niet binnen die termijn plaatsvindt - te vermeerderen met de wettelijke rente over de (na-)kosten te rekenen vanaf veertien dagen na dagtekening van het vonnis,

een en ander, voor zover de wet het toelaat, uitvoerbaar bij voorraad.

Kosten exploit: EUR

Deurwaarder

Deze zaak wordt behandeld door mrs. T. Hendriks en R.G. Bloemberg (Houthoff)
en mrs. J. Klaas en M.B Hendrickx (PILP-NJCM).

Contactpersoon Ronnie Bloemberg

Postbus 75505 1070 AM Amsterdam T +31 20 6056595 M +31 0683030750

E r.bloemberg@houthoff.com