

Het College van Burgemeester en Wethouders gemeente Oss discrimineert woonwagbewoners door beleid te voeren waardoor woonwagbewoning op den duur verdwijnt.

Oordeelnummer: 2014-167

Datum: 19-12-2014

Taal: Nederlands

Trefwoord: Aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen en diensten, Sociale bescherming, Overheid, Belang, Openbare dienst, Huren/verhuren

Discriminatiegrond: Ras

Terrein: Sociale bescherming - Overige

Situatie

Een moeder en zoon wonen in een woonwagen op een woonwagenlocatie in de gemeente Oss. In die gemeente zijn in totaal 13 woonwagenlocaties. Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Oss voert voor al deze locaties een 'passief 0-beleid'. Dat houdt in dat als standplaats vrijkomt - bijvoorbeeld door overlijden - er op die plaats geen woonwagen meer mag terugkomen. De standplaats wordt ontmanteld. De huidige woonwagbewoners mogen wel blijven wonen op hun woonwagenlocatie. Volgens de woonwagbewoners is het beleid van B&W discriminerend. De zoon kan nu niet in een eigen woonwagen wonen. Ook verdwijnt hierdoor hun woonwagencultuur. B&W vindt dat hij geen onderscheid maakt. Hij zegt dat de kosten voor de woonwagenlocaties te hoog zijn.

Oordeel College

Het College voor de Rechten van de Mens spreekt als zijn oordeel uit dat het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Oss jegens twee woonwagengewoners verboden onderscheid maakt op grond van ras door beleid te voeren dat erop gericht is om woonwagengewoners niet in aanmerking te laten komen voor een nieuwe/andere standplaats op een woonwagenlocatie in de gemeente Oss en door vrijgekomen standplaatsen op woonwagenlocaties te ontmantelen.

Toelichting

In artikel 7a AWGB is bepaald dat het is verboden om bij sociale bescherming onderscheid op grond van ras te maken. Onder 'sociale bescherming' valt het 'passieve 0-beleid' van B&W. Omdat de groep woonwagengewoners is aan te merken als een etnische groep die zich onderscheidt vanwege hun cultuur, kunnen de moeder en zoon een beroep doen op de bescherming van de grond 'ras'. Het beleid van B&W heeft tot gevolg dat er steeds minder mensen in een woonwagen wonen totdat woonwagengewoning in de gemeente Oss helemaal is verdwenen. Het beleid tast de kern van de woonwagencultuur aan. De woonvorm is daar namelijk een belangrijk onderdeel van. B&W voert zijn beleid omdat de kosten van de woonwagenlocaties hoog zijn. Maar B&W maakt niet duidelijk dat de financiële situatie zodanig is dat zijn beleid voor alle 13 woonwagenlocaties moet gelden. Ook is B&W niet bereid om een alternatieve oplossing voor de kosten te zoeken. Hij kan namelijk standplaatsen verkopen aan woonwagengewoners zelf maar wil dat niet. Het beleid treft een homogene groep. De groep bestaat alleen uit personen die vanuit hun cultuur in een woonwagen willen wonen. Op grond van al deze feiten is het College van oordeel dat B&W met zijn beleid jegens de moeder en zoon direct onderscheid maakt op grond van ras. Omdat voor het directe onderscheid geen wettelijke uitzondering bestaat, luidt het oordeel dat B&W de moeder en zoon discrimineert bij de sociale bescherming.

Oordeel

2014-167

Datum: 19 december 2014

Dossiernummers: 2014-0169, 2014-0248

Oordeel in de zaak van

[...]

wonende te [...], verzoekster

[...]

wonende te [...], verzoeker

tegen

College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Oss

verweerder

1 Procesverloop

1.1

Bij verzoekschrift van 12 mei 2014, dat op 13 mei 2014 is ontvangen, hebben verzoekers het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd te onderzoeken of verweerder jegens hen (verboden) onderscheid op grond van ras maakt door het beleid te voeren dat vrijkomende standplaatsen van woonwagens niet meer worden opgevuld.

1.2

Op 24 oktober 2014 is het verweerschrift ontvangen.

1.3

Het College heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2014, waar verzoekster en verweerder zijn verschenen. Verzoeker is bij afwezigheid vertegenwoordigd door verzoekster. Verweerder werd vertegenwoordigd door mr. M.B. de Witte-van den Haak, advocaat te 's-Gravenhage, die werd vergezeld door [. . .], beleidsmedewerker wonen bij de gemeente Oss, en [. . .], senior juridisch adviseur afdeling vergunning, toezicht en handhaving bij de gemeente Oss.

1.4

Het College heeft de zaak ter zitting gelijktijdig behandeld met een soortgelijk verzoek van twee andere woonwagenbewoners jegens verweerder. In die zaak heeft het College op gelijke datum oordeel 2014-165 uitgebracht.

2 Feiten

2.1

Verzoekers zijn moeder en zoon. Verzoeker is meerderjarig. Zij wonen gezamenlijk in een woonwagen op een woonwagenlocatie in [. . .] in [. . .].

2.2

De woonwagen is eigendom van verzoekers. Verzoekers huren de standplaats van de gemeente Oss. Op de woonwagenlocatie van verzoekers staan in totaal vijf woonwagens. De woonwagenlocatie kent thans geen lege standplaatsen.

2.3

In de gemeente Oss zijn in totaal dertien woonwagenlocaties. Elke locatie heeft maximaal zes standplaatsen voor woonwagens. In totaal zijn er zestig woonwagens in de gemeente.

2.4

Verweerder heeft in 2006 nieuw beleid opgesteld ten aanzien van huisvesting in zijn gemeente (Woonvisie). In het beleid is ten aanzien van woonwagenlocaties opgenomen dat bestaande huurovereenkomsten met woonwagenbewoners in stand blijven en dat vrijkomende standplaatsen niet meer worden verhuurd. Indien een standplaats vrijkomt wordt deze ontmanteld. Ook worden geen nieuwe standplaatsen meer aangelegd. Verweerder voert hiermee naar eigen zeggen een 'passief 0-beleid' voor woonwagenbewoning.

2.5

De Raad van de gemeente Oss heeft in de openbare vergadering van 29 september 2011 besloten om de verordening "Innemen van standplaatsen" en de verordening "Gebruik van een standplaats voor woonwagens" in te trekken. Deze verordeningen bepaalden onder meer de wijze waarop een aanvrager in aanmerking kon komen voor een standplaats.

3 Beoordeling van het verzoek

3.1

Ter beoordeling ligt de vraag voor of verweerder jegens verzoekers (verboden) onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming door beleid te voeren dat erop gericht is om woonwagenbewoners niet in aanmerking te laten komen voor een nieuwe/andere standplaats op een woonwagenlocatie in de gemeente Oss en door vrijgekomen standplaatsen op woonwagenlocaties te ontmantelen.

Juridisch kader

3.2

In artikel 7a, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) is bepaald dat het maken van onderscheid op grond van ras is verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen.

3.3

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 7a AWGB is sociale bescherming een ruim begrip en heeft dit mede betrekking op huisvesting (Kamerstukken II 2002/03, 28 770, nr. 3, p. 15). Het handelen van verweerder dat ter beoordeling voorligt, heeft betrekking op de verdeling van sociale woonruimte, meer in het bijzonder het niet (meer) ter beschikking stellen van standplaatsen voor woonwagenbewoning. Het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoning kan derhalve worden getoetst aan artikel 7a AWGB (zie ook: Commissie Gelijke Behandeling, thans College,

6 november 2006, 2006-222, overwegingen 3.8 t/m 3.10).

3.4

Van direct onderscheid op grond van ras is sprake indien een persoon op grond van zijn/haar ras op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Indirect onderscheid is aan de orde indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras in vergelijking met andere personen bijzonder treft. Dit is neergelegd in artikel 1 AWGB.

Is de grond ras in het geding?

3.5

Verweerder is er niet van overtuigd dat verzoekers een beroep kunnen doen op de grond 'ras'. Hij vraagt zich af of bij verzoekers, die niet langer in hun woonwagens rondtrekken, nog wel kan worden gesproken van een bijzondere groep met een eigen cultuur. Volgens verweerder zijn zij om die reden niet (langer) aan te merken als 'travellers'.

3.6

Het College legt het begrip ras in de AWGB overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVUR) ruim uit. Het omvat tevens huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming (Kamerstukken II 1990-91, 22 014, nr. 3, p. 13). De Hoge Raad heeft geoordeeld dat voor de vaststelling of er sprake is van discriminatie wegens ras zal moeten worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken, die van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische en godsdienstige aard kunnen zijn (Hoge Raad 13 juni 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA6191). Het Committee on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD), dat toeziet op de naleving van het IVUR, hanteert het begrip 'zelfidentificatie' als norm om te bepalen of mensen behoren tot een bepaalde raciale of etnische groep, indien geen rechtvaardiging is om het tegendeel te concluderen.

3.7

Het College heeft eerder geoordeeld dat 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 (zie onder meer Commissie Gelijke Behandeling, thans College, 12 januari 2006, 2006-5, overweging 5.5 en 19 januari 2012, 2012-12, overweging 3.3).

3.8

Verzoekers beschouwen zichzelf als woonwagenbewoners met een eigen cultuur. Verzoekers wonen beiden vanaf hun geboorte op een woonwagenlocatie. Hun familie behoort al generaties lang tot woonwagenbewoners. Verzoekers lichten toe dat hun voorouders in woonwagens door Nederland trokken. Het is niet hun keuze geweest om op een vaste standplaats te wonen. Het reizen is hen van overheidswege onmogelijk gemaakt. Zij wijzen er verder op dat de woonwagencultuur inmiddels op de inventarislijst van Immaterieel Cultureel Erfgoed Nederland staat. Hierbij zijn

de hechte familiebanden en grote onderlinge solidariteit als kenmerken genoemd. Verzoekers herkennen zich hierin en bevestigen dat hun woonwagencultuur zich vooral kenmerkt door het leven in sterke familiebanden.

3.9

Op grond van voorgaande is het College van oordeel dat verzoekers, die zichzelf beschouwen als woonwagenbewoner met een van generatie op generatie overgedragen cultuur, zijn aan te merken als een etnische groep en daarom een beroep kunnen doen op de grond ras in de zin van artikel 1, onderdeel b, AWGB. Er is geen reden om het tegendeel aan te nemen. Het kan verzoekers niet worden tegengeworpen dat hun woonvorm niet (meer) wordt gekenmerkt door rondtrekken. Onbetwist is dat de vaste woonvorm geen vrije keuze is geweest maar door

de overheid is opgelegd. Ook neemt het College in aanmerking dat woonwagenbewoners veelal met vooroordelen en achterstelling tegemoet

worden getreden. Vooroordelen en achterstelling vormen belangrijke overwegingen om aan te nemen dat de grond ras in geding is. Het begrip ras krijgt immers vooral betekenis doordat anderen bepaalde mensen zien als een maatschappelijke categorie (zie Commissie Gelijke Behandeling, thans College, 12 januari 2006, 2006-5, overweging 5.12). Nu de grond ras in geding is kan het College de voorliggende vraag toetsen aan artikel 7a, eerste lid, AWGB.

Belang verzoekers?

3.10

Het College beoordeelt eerst ambtshalve de vraag of verzoekers belang hebben bij een oordeel en daarmee ontvankelijk zijn in hun verzoek. Verzoekers wonen in een woonwagen op een woonwagenlocatie en mogen daar blijven wonen.

3.11

In artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van de Wet college voor de rechten van de mens (WCRM) is bepaald dat degene, die meent dat in zijn nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de AWGB, een verzoek om een oordeel kan indienen.

3.12

Het College overweegt dat het woonwagenbeleid van verweerder, dat volgens verzoekers onderscheidmakend is, tot gevolg heeft dat hun woonwagenlocatie steeds kleiner wordt, totdat er uiteindelijk niemand meer woont. Het beleid heeft dan ook onmiskenbaar gevolgen voor de wijze waarop verzoekers hun woongenot en cultuur zullen kunnen beleven. Ook grijpt het woonwagenbeleid in op de thuissituatie van verzoekers. Verzoekers wonen in één woonwagen. Verzoeker wil zelfstandig gaan wonen, maar wel op een woonwagenlocatie. Dat is nu niet mogelijk. Hij kan alleen zelfstandig wonen in de 'reguliere' huisvesting. Het College stelt vast dat zowel verzoekster als verzoeker beiden nadeel

ondervinden van het gestelde onderscheid, ook al mogen zij in de huidige woonwagen blijven wonen. Naar het oordeel van het College zijn verzoekers ontvankelijk in hun verzoek.

Onderscheid door passieve 0-beleid voor woonwagenbewoning?

3.13

Verweerder voert aan dat er in zijn gemeente in totaal 13 woonwagenlocaties zijn. Hij voert een passief 0-beleid voor al deze locaties. De huidige bewoners mogen er blijven wonen. Vrijgekomen standplaatsen worden niet meer ingevuld en uiteindelijk ontmanteld. Verweerder licht toe dat woonwagenbewoning al jarenlang een negatief saldo op de begroting geeft. Het gaat om bedragen van in totaal tussen de 129.000 en 206.000 euro per jaar. Verweerder is eigenaar van 11 woonwagenlocaties, waaronder dan de locatie waar verzoekers wonen. Verweerder wilde alle 13 woonwagenlocaties afstoten maar kon, met uitzondering van twee locaties, geen koper vinden. Verweerder verkoopt de standplaats niet aan woonwagenbewoners, ook al zijn zij daarin geïnteresseerd. Verweerder wil de ontwikkeling van woonwagencentra zelf in de hand houden. De negatieve kostenpost heeft te maken met het feit dat de woonwagenlocaties veel zorg vergen. Zo heeft verweerder een aparte beheerder voor de locaties aangesteld. De bewoners betalen over het algemeen een lage huurprijs voor de standplaats, terwijl die vaak een groot oppervlakte beslaat, van soms wel 400 vierkante meter. Voorts stelt verweerder dat het passieve 0-beleid mede voortkomt uit zijn wens om de inburgering van woonwagenbewoners in de samenleving te stimuleren. Met inburgering wordt bedoeld dat de groep gebruik moet maken van reguliere huisvesting. Verweerder verklaart desgevraagd dat het met de inburgering van deze groep inwoners heel goed gaat. Het is ook niet de bedoeling van het passieve 0-beleid om afbreuk te doen aan de eigenheid van de woonwagenbewoners. Volgens verweerder krijgen zij in de gemeente Oss genoeg ruimte om uiting te geven aan hun culturele wensen, ook zonder dat zij in een woonwagen wonen. Verweerder verwijst naar een arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 30 juni 2009 (ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592). In die zaak ging het om het actief afbouwen van standplaatsen van woonwagenbewoners. Het Hof

overwoog dat daarmee de cultuur van de woonwagengewoner niet in geding kwam.

3.14

Het College stelt voorop dat verweerder primair verantwoordelijk is voor het lokale volkshuisvestingsbeleid. Verweerder heeft volledige beleidsvrijheid ten aanzien van woonwagencentra en standplaatsen op woonwagencentra. Er worden geen voorwaarden aan verweerder opgelegd vanuit de centrale overheid. Verweerder voert het passieve 0-beleid voor alle woonwagenlocaties in zijn gemeente.

3.15

Het College overweegt verder dat het beleid van verweerder er uiteindelijk toe leidt dat huisvesting in woonwagens na een aantal jaren in de gemeente Oss is verdwenen. Daarmee tast het 0-beleid de kern van verzoekers cultuur aan. De stelling van verweerder dat verzoekers ook uiting kunnen geven aan hun cultuur als zij in een 'reguliere' woning wonen, volgt het College dan ook niet. Het College leest in het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 30 juni 2009, waarnaar verweerder verwijst, ook geen bevestiging van zijn standpunt. Weliswaar overweegt het Hof dat de woonwagengewoonster in die zaak door in een reguliere woning te moeten gaan wonen "alleen de woonvorm moest wijzigen (die een deel vormt van haar cultuur)" en dat niet van haar is gevraagd "om haar hele cultuur en familiebanden op te geven"; tegelijkertijd verwijst het Hof naar het advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken, dat de betreffende gemeente als uitgangspunt had genomen bij het vaststellen van een compensatie voor geleden immateriële schade. Daarin staat dat uitgangspunt is dat "de leefwijze van woonwagengewoners zodanig specifiek is dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats".

3.16

Het College wijst tevens naar het rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) over Nederland van 15 oktober 2013 (ECRI-rapport

over Nederland, vierde monitoringcyclus, goedgekeurd op 20 juni 2013, gepubliceerd op 15 oktober 2013). ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de behoeften van Roma, Sinti en reizigers die in woonwagens wonen, te inventariseren en ervoor te zorgen dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn, zodat zij volgens hun tradities en cultuur kunnen leven. Daarmee legt ECRI een directe relatie tussen de beschikbaarheid van standplaatsen en het kunnen leven volgens de tradities van de eigen cultuur. Dit bevestigt het oordeel van het College dat de woonvorm een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur van verzoekers en dat het beleid van verweerder hen derhalve in het hart daarvan treft.

3.17

Het College neemt voorts in aanmerking dat verweerder categorisch elke vorm van woonwagenbewoning in zijn gemeente aan het afbouwen is, dit vanuit financiële overwegingen. Het College merkt op dat verweerder heeft nagalaten per woonwagenlocatie inzicht te geven in deze overwegingen. Daarmee heeft verweerder de noodzaak om zijn beleid categorisch te voeren niet voldoende onderbouwd. Verweerder is ook niet bereid om een alternatieve oplossing te zoeken voor de financiële lasten, zoals de verkoop van de grond aan de woonwagenbewoners zelf. Uit de Woonvisie van verweerder blijkt dat hij voor andere groepen, zoals jongeren, ouderen en mensen met lage inkomens, wel op hun situatie toegespitste huisvesting mogelijk gaat maken. Tenslotte heeft het College er kennis van genomen dat er elders in Nederland gemeentes zijn die geen 0-beleid voeren voor woonwagenbewoning, en waar de financiële implicaties dus kennelijk zijn ondervangen. Verzoekers hebben aangegeven dat er verschillende gemeentes in Nederland zijn waar de woonwagencentra zelfs worden uitgebreid, zoals de Breda, Bergen op Zoom en Zeist. Verweerder heeft dit niet betwist.

3.18

Het College overweegt tot slot dat de groep die door het 0-beleid wordt getroffen bestaat uit personen die vanuit hun cultuur in een woonwagen willen wonen. Het College stelt vast dat deze groep homogeen van aard is. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de zaak Nikoloudi uitgemaakt dat er sprake is van

direct onderscheid (in het betreffende geval ten aanzien van vrouwen) ingeval een (neutraal) criterium alleen een bepaalde groep treft (zie HvJEU 10 maart 2005, nr. C-196/02, ECLI:EU:C:2005:141). In het midden latend of het criterium van verweerder al dan niet neutraal is, treft het passieve 0-beleid alleen woonwagenbewoners. Het College is daarom, gevoegd bij hetgeen in overwegingen 3.15 tot en met 3.17 is overwogen, van oordeel dat verweerder met zijn passieve 0-beleid jegens verzoekers direct onderscheid maakt op grond van ras bij de sociale bescherming.

3.19

Het maken van direct onderscheid is verboden tenzij voor het onderscheid een wettelijke uitzondering bestaat. Financiële overwegingen zijn niet aan te merken als een dergelijke wettelijke uitzondering. Gesteld noch gebleken is dat een andere wettelijke uitzondering op het directe onderscheid van toepassing is. Het College komt daarom tot het oordeel dat verweerder met het passieve 0-beleid jegens verzoekster en verzoeker verboden onderscheid maakt op grond van ras in de zin van artikel 7a, eerste lid, AWGB.

3.20

Het College overweegt ten overvloede nog als volgt. Het is een College van B&W, zoals verweerder, niet verboden om maatregelen te treffen om een woonwagenlocatie die niet financieel rendabel is aan te pakken, mits ook andere niet financieel rendabele woonvormen op vergelijkbare wijze worden aangepakt. In een dergelijk geval kan dat leiden tot indirect onderscheid op grond van ras. Indirect onderscheid is niet verboden mits er een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Of in zo'n situatie sprake is van verboden onderscheid zal dan moeten worden beoordeeld aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van de zaak.

4 Oordeel

Het College voor de Rechten van de Mens spreekt als zijn oordeel uit dat het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Oss jegens [...] en [...] verboden onderscheid maakt op grond van ras door beleid te voeren dat erop gericht is om woonwagenbewoners niet in aanmerking te laten komen voor een nieuwe/andere standplaats op een woonwagenlocatie in de gemeente Oss en door vrijgekomen standplaatsen op woonwagenlocaties te ontmantelen. Aldus gegeven te Utrecht op 19 december 2014 door mr. C.A. Goudsmit, voorzitter, drs. K.M. Buitenweg en mr. D. Ghidei, leden van het College voor de Rechten van de Mens, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Hester, secretaris.

mr. C.A. Goudsmit mr. S.B. Hester

namens deze,

prof. mr. J.C.J. Dute

collegelid