

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties discrimineert een woonwagendwoneersvereniging door in de handreiking: “Werken aan woonwagenlocaties” de ‘nuloptie’ als beleidsvariant te geven. Het College is voor het overige niet bevoegd.

Oordeelnummer 2017-55

Datum: 01-05-2017

Trefwoord: Openbare dienst Wonen Ras Overheid Sociale bescherming Belang
Ontvankelijkheid Bevoegdheid Vereniging Bewijslast

Discriminatiegrond: Ras

Terrein: Sociale bescherming - Overige

Situatie

In 2006 brengt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de handreiking voor gemeenten uit: “Werken aan woonwagenlocaties”. Hierin wordt een vijftal beleidsvarianten gegeven voor de omgang met woonwagenlocaties. Een vereniging, die de belangen behartigt van woonwagendwoneers, vindt dat de Minister hiermee discrimineert. Volgens de vereniging zijn drie van de vijf beleidsopties discriminerend. De Minister BZK betwist dat sprake is van discriminatie. De handreiking is opgesteld in het kader van handhaving en in die context moet het gelezen worden. Gemeenten zijn bovendien vrij om hun woonwagenbeleid op te stellen. De vereniging vindt ook dat de Minister discrimineert doordat hij geen maatregelen treft om te zorgen voor voldoende woonwagenstandplaatsen. De Minister voert aan dat de verantwoordelijkheid voor huisvestingsbeleid volledig bij gemeenten ligt. Omdat

er geen concreet handelen van hem voorligt is het College volgens hem niet bevoegd.

Beoordeling

Het is verboden om onderscheid op grond van ras te maken bij sociale bescherming. Hieronder valt huisvesting. Woonwagenbewoners vallen als bevolkingsgroep met een eigen cultuur onder de bescherming van de grond ras. De Minister heeft in de handreiking “Werken aan woonwagenlocaties” concrete beleidsvarianten in het kader van woonwagenbewoning geformuleerd. De eerst beleidsvariant is de ‘nuloptie’: huisvesting in woonwagens verdwijnt. Omdat deze optie de kern van de woonwagencultuur aantast is deze variant discriminerend. De tweede variant is ‘afbouwbeleid’: bestaande centra worden opgedeeld en verkleind. Deze variant kan discriminerend zijn. Dat is het geval als hierdoor de essentie van de woonwagencultuur verdwijnt. De derde variant is woonvisiebeleid: gemeenten bedden het woonwagenbeleid in reguliere gemeentelijke processen is. Deze variant is niet discriminerend. Het College is van oordeel dat sprake is van discriminatie bij de sociale bescherming door de gegeven ‘nuloptie’ als beleidsvariant. Het College is niet bevoegd om te beoordelen of de Minister discrimineert door geen maatregelen te treffen om te zorgen voor standplaatsen. Het zijn gemeenten die beleid en regelgeving voor de huisvesting opstellen en uitvoeren. De Minister maakt zelf geen volkshuisvestingsbeleid meer en neemt in deze sfeer ook geen beslissingen.

Oordeel

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt jegens een woonwagenbewonersvereniging verboden onderscheid op grond van ras door middel van het opnemen van de ‘nuloptie’ in de handreiking “Werken aan woonwagenlocaties”. Het College is niet bevoegd te beoordelen of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verboden) onderscheid maakt door geen volkshuisvestingsbeleid te voeren ten behoeve van woonwagenbewoning.

Oordeel

2017-55

Datum: 1 mei 2017

Dossiernummer: 2016-0313

Oordeel in de zaak van

Woonwagengewonersvereniging Gouda

gevestigd te Gouda, verzoekster

tegen

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

gevestigd te 's-Gravenhage, verweerder

1 Verzoek

Verzoekster vraagt het College om te beoordelen of verweerder verboden onderscheid op grond van ras maakt doordat hij geen volkshuisvestingsbeleid voert waarmee de woonwagencultuur wordt gefaciliteerd. Ook vraagt verzoekster of verweerder verboden onderscheid op grond van ras maakt door in een handreiking aan gemeenten de beleidsopties voor uitsterf- en afbouwbeleid voor woonwagenbewoning op te nemen.

2 Verloop van de procedure

2.1

Het College heeft kennis genomen van de volgende stukken:

- verzoekschrift van 28 juni 2016, ontvangen op 29 juni 2016;
- verweerschrift van 6 oktober 2016.

2.2

Op 18 oktober 2016 heeft het College een Opiniebrieven/Amicus Curiae ontvangen van het Nederlands Comité voor de Mensenrechten (NJCM) in het kader van zijn Public Interest Litigation Project (PILP). Het NJCM schrijft dat hij met de brief een nadere toelichting wil geven “op het mensenrechtelijke kader in verband met de richtlijnen die de Rijksoverheid mee heeft gegeven aan gemeenten ten aanzien van het gemeentelijk woonwagenbeleid”. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op de brief te reageren. Zij hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt op 2 december 2016 en, ter zitting, op 16 januari 2017.

2.3

Het College heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 februari 2017. Partijen zijn verschenen. Verzoekster werd vertegenwoordigd door [. . .], adviseur huurdersbelangenbehartiging, die werd vergezeld door [. . .], lid raad van advies van verzoekster. Verweerder werd vertegenwoordigd door [. . .], juridisch adviseur, die werd vergezeld door [. . .], beleidsadviseur van de directie woningmarkt van verweerder.

2.4

Na de zitting zijn nog de volgende stukken gewisseld:

- e-mail van verweerder van 16 februari 2017;
- brief van verzoekster van 27 februari 2017.

2.5

Het College heeft het onderzoek op 8 maart 2017 gesloten.

3 Feiten

3.1

Verzoekster is een belangenvereniging voor “huurders van woonwagenstandplaatsen in het algemeen en haar leden in het bijzonder in Gouda”. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) brengt in oktober 2006 een handreiking voor gemeenten uit met de titel: “Werken aan woonwagenlocaties”. In de handreiking wordt een aantal beleidsvarianten gegeven voor woonwagenlocaties.

4 Niet treffen van maatregelen ten behoeve van woonwagenbewoning

4.1

Standpunt verzoekster

Verweerder maakt onderscheid jegens woonwagenbewoners bij de uitwerking van artikel 22, tweede lid, van de Grondwet (GW). Dit artikellid luidt: Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid. In algemene zin is de woonwagencultuur in het geding doordat gemeenten niet zorgen voor voldoende standplaatsen voor woonwagenbewoning. Het ligt op de weg van verweerder om bepalingen ter bevordering van woonwagenbewoning op te nemen in de Huisvestingswet of de Woningwet. Verweerder kan ook anderszins maatregelen treffen opdat gemeenten zorgen voor voldoende woonwagenstandplaatsen. Door na te laten hiervoor maatregelen te treffen maakt verweerder verboden onderscheid.

4.2

Standpunt verweerder

Het College is in zijn functie van oordelende instantie niet het forum dat zich uit kan spreken over het wijzigen van wet- en regelgeving. Ook biedt de verplichting uit artikel 22, tweede lid, GW de overheid ruime marges. Zo is niet voorgeschreven welk onderdeel van de overheid deze taak vervult. Het Rijk heeft het huisvestingsbeleid volledig gedecentraliseerd en daardoor ligt de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij gemeenten. Juist op lokaal niveau bestaat beter zicht op de woonwensen en -behoeften. Als gevolg van deze decentralisatie ligt geen concreet handelen van verweerder ter beoordeling voor. Daarmee is het College niet bevoegd.

4.3

Bevoegdheid

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt het maken van onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming (artikel 7a, eerste lid, AWGB). Onder sociale bescherming wordt mede huisvesting begrepen. De vraag is of het handelen en nalaten van verweerder op het vlak van de huisvesting van woonwageneigenaren valt onder sociale bescherming in de zin van artikel 7a AWGB. Het staat vast dat het huisvestingsbeleid volledig gedecentraliseerd is. Het zijn de gemeenten die hiervoor beleid en regelgeving opstellen en uitvoeren. Verweerder maakt zelf geen volkshuisvestingsbeleid meer en neemt in deze sfeer ook geen beslissingen. Om die reden oordeelt het College dat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord. Het College is niet bevoegd om de voorgelegde vraag te beoordelen. Verzoekster, daarin ondersteund door het NJCM, heeft aangevoerd dat internationale, mensenrechtelijke normen verweerder de verplichting opleggen om in te grijpen als gemeenten niet zorgen voor voldoende woonwageneigenaarsplaatsen. Wat hiervan zij, het College kan de vraag of de centrale overheid zich van zijn mensenrechtelijke verantwoordelijkheid kan ontdoen door de zorgverplichting uit artikel 22, tweede

lid, GW bij gemeenten neer te leggen, niet beoordelen op basis van een toets aan artikel 7a AWGB.

5 De beleidsopties in de handreiking “Werken aan woonwagenlocaties”

5.1

Standpunt verzoekster

Verweerder heeft in de handreiking “Werken aan woonwagenlocaties” gemeenten discriminerende beleidsopties meegegeven. Deze handreiking is de bron voor huisvestingsbeleid door gemeenten dat discriminerend uitpakt voor woonwagenbewoners.

De handreiking is niet slechts een document in het kader van de handhaving, zoals verweerder betoogt. Zij gaat wel degelijk ook over woonwagenbeleid. Verweerder noemt in de handreiking vijf beleidsopties. De eerstgenoemde is de nuloptie, die neerkomt op het voeren van uitsterfbeleid. Dat is discriminerend in zijn consequenties omdat daarmee woonwagenbewoning geheel verdwijnt. De tweede variant, afbouwbeleid, houdt in het substantieel verminderen van woonwagenbewoning tot een kleine ‘kernvoorraad’. Ook dit beleid is discriminerend, omdat dit het karakter van de woonwagencultuur aantast. De derde variant is het woonvisiebeleid. Daarbij worden woonwagenbewoners gelijkgesteld aan ‘andere woningzoekenden’, waarmee de vraag naar een woonwagenstandplaats wordt aangemerkt als slechts een ‘woonwens’. Daarmee heeft dit beleid een discriminerend effect.

5.2

Standpunt verweerder

Verweerder stelt allereerst de bevoegdheid van het College ter discussie. De handreiking is opgesteld in het kader van de handhaving en dient in die context gelezen te worden. Gemeenten zaten verlegen om handvatten. Zo had zich een escalatie voorgedaan in een woonwagencentrum in Maastricht. Ook op andere woonwagencentra was sprake van een ernstig handhavingstekort. De handreiking heeft bovendien geen juridische status zoals een ministerieel besluit of een algemene maatregel van bestuur (AMvB), het is slechts een brochure.

5.3

Ten aanzien van de ontvankelijkheid stelt verweerder vervolgens dat het ledenbestand van verzoekster uit woonwagenbewoners in Gouda bestaat. De vraag die verzoekster voorlegt reikt verder dan de situatie in Gouda. Ook volgt uit de statuten van verzoekster niet dat zij de belangen van alle (mogelijke) huurders van woonwagenstandplaatsen in Nederland kan behartigen door middel van een juridische procedure.

5.4

Verweerder betwist tenslotte dat hij heeft aangezet tot discriminatoir huisvestingsbeleid. In de handreiking wordt geen voorkeur uitgesproken voor een beleidsvariant. Gemeenten zijn vrij om hun woonwagenbeleid op te stellen. Het is legitiem om de nuloptie als beleidsvariant te noemen als op een woonwagenlocatie grote handhavingproblemen zijn en sprake is van een zogenoemde 'vrijplaats'. Naar aanleiding van de onderhavige procedure heeft verweerder de brochure van zijn website gehaald.

5.5

Bevoegdheid

Het College is van oordeel dat verweerder ‘met de handreiking’ huisvestingsbeleid heeft gemaakt in de zin van artikel 7a AWGB. De handreiking is weliswaar opgesteld in het kader van de handhaving, maar de inhoud ervan strekt verder. In het document is nadrukkelijk en concreet huisvestingsbeleid geformuleerd voor woonwagendwoning. Het College is daarmee bevoegd om de voorgelegde vraag te toetsen aan artikel 7a AWGB. Daaraan doet niet af dat de handreiking niet de status heeft van een ministerieel besluit of AMvB. Ten overvloede wijst het College er op dat de handreiking ruim tien jaar lang als document heeft gegolden voor gemeenten om huisvestingsbeleid voor woonwagendwoners te formuleren. Gemeenten konden en mochten daarbij aan de handreiking een zeker gezag toekennen, omdat verweerder voorheen verantwoordelijk was voor het beleidsterrein wonen en specifiek voor het beleid inzake woonwagendwoning.

5.6

Ontvankelijkheid

Een verzoek om een oordeel kan worden ingediend door een vereniging die in overeenstemming met haar statuten de belangen behartigt van diegenen in wier bescherming de AWGB beoogt te voorzien (artikel 10, tweede lid, aanhef, en onderdeel e, Wet College voor de rechten van de mens). Vanwege het beschermingskarakter van de gelijkebehandelingswetgeving legt het College dit artikel ruim uit. In dat verband is van belang dat in artikel 2 van de statuten van verzoekster is bepaald dat verzoekster ten doel heeft om de belangen te behartigen van de huurders van woonwagendstandplaatsen in het algemeen en haar leden in het bijzonder in Gouda. In artikel 3 van haar statuten staat dat zij haar doel tracht te bereiken (onder andere) door het opkomen voor de belangen van haar leden, daaronder begrepen het voeren van juridische procedures. Het College is van oordeel dat verzoekster op basis van haar statutaire doel ontvangen kan worden in haar verzoek. Uit de artikelen 2 en 3 van de statuten

kan immers worden afgeleid dat verzoekster juridische procedures kan voeren voor woonwagenbewoners in het algemeen.

5.7

Beoordeling

Het College beoordeelt of verweerder jegens de woonwagenbewoners wier belangen verzoekster behartigt, onderscheid maakt op grond van ras door de beleidsopties in de handreiking. 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, vallen onder het begrip ras in de zin van de AWGB.

5.8

Verweerder noemt in de handreiking als eerste beleidsvariant de nuloptie. Hierover wordt gezegd: “Bij deze variant wordt geen invulling meer gegeven aan eventuele behoefte onder bewoners aan standplaatsen voor woonwagens. De gemeente kan een passief nuloptiebeleid voeren (vrijkomende standplaatsen verwijderen), of een actief beleid (de bewoners andere wijze van huisvesting bieden)”. Het College is van oordeel dat deze beleidsvariant onderscheidmakend is jegens woonwagenbewoners. De nuloptie tast de kern van de woonwagencultuur aan omdat die ertoe leidt dat huisvesting in woonwagens verdwijnt (vergelijk College, 19 december 2014, 2014-167, overwegingen 3.15 t/m 3.18).

5.9

De tweede variant is afbouwbeleid. Toegelicht wordt dat bestaande centra worden opgedeeld en verkleind tot centra van enkele standplaatsen. Het College is van oordeel dat afbouwbeleid niet onderscheidmakend hoeft te zijn, maar wel kan leiden tot onderscheid jegens woonwagengewoners. Van belang is of door de geringe(re) omvang van de woonwagenlocaties de essentie van de woonwagencultuur verdwijnt. Over de vraag of dat zo is kan naar het oordeel van het College geen algemene uitspraak worden gedaan omdat dit afhangt van de concrete situatie.

5.10

De derde variant, het woonvisiebeleid, houdt in dat het wonen op een standplaats wordt ingebed in de reguliere gemeentelijke processen. Hierbij worden woonwagengewoners gelijkgesteld aan en concurrerend met andere woningzoekenden. Het College is van oordeel dat deze variant op zich niet onderscheidmakend is jegens woonwagengewoners. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om het huisvestingsbeleid zodanig vorm te geven dat in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte wordt voorzien voor woonwagengewoners en voor personen die wachten op een sociale huurwoning (vergelijk College 8 maart 2016, 2016-19, overweging 5.3).

5.11

Het College oordeelt dat verweerder, in ieder geval met het formuleren van de nuloptie als huisvestingsbeleid, onderscheid maakt jegens de woonwagengewoners voor wier belangen verzoekster opkomt. Het standpunt van verweerder, dat de nuloptie legitiem is als een concrete woonwagenlocatie als vrijplaats wordt aangemerkt, doet hieraan niet af. De nuloptie is in de handreiking als algemene beleidsvariant geformuleerd, los van de situatie op een concrete woonwagenlocatie. De omstandigheid dat gemeenten de nuloptie niet hoefden te kiezen doet evenmin aan het oordeel af. Door de nuloptie als beleidsvariant te noemen heeft verweerder niet alleen onderscheidmakend

woonwagengebeleid door gemeenten in de hand gewerkt, maar dit ook op voorhand gelegitimeerd.

5.12

Het College kwalificeert het gemaakte onderscheid als direct onderscheid op grond van ras. De nuloptie heeft betrekking op woonwagenlocaties en treft daarmee uitsluitend woonwagenbewoners, die onder de bescherming van het discriminatieverbod op grond van ras vallen.

5.13

Direct onderscheid is verboden tenzij daarvoor een wettelijke uitzondering bestaat. Dit is gesteld noch gebleken. Het College komt daarom tot het oordeel dat verweerder jegens verzoekster verboden onderscheid maakt op grond van ras in de zin van artikel 7a, eerste lid, AWGB.

6 Oordeel

Het College is niet bevoegd te beoordelen of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verboden) onderscheid maakt door geen volkshuisvestingsbeleid te voeren ten behoeve van woonwagenbewoning. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt jegens Woonwagenbewonersvereniging Gouda verboden onderscheid op grond van ras met de ‘nuloptie’ in de handreiking “Werken aan woonwagenlocaties”. Aldus gegeven te Utrecht op 1 mei 2017 door mr. E.J.M. Hofhuis, voorzitter, mr. D.C.

Houtzager en mr. drs. P.H.A. van Geel, leden van het College voor de Rechten van de Mens, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Hester, secretaris.

mr. E.J.M. Hofhuis

namens deze,

mr. D.C. Houtzager

mr. S.B. Hester