



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Uitsterfbeleid gemeente Den Haag**

Gaag, H.W. van der; Stolk, R.

### **Citation**

Gaag, H. W. van der, & Stolk, R. (2024). Uitsterfbeleid gemeente Den Haag. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(46), 2477-2489. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175479>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175479>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ECLI:NL:CBB:2018:400, AB 2018/366, m.nt. R. Stijnen en Cbb 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:47, RF 2019/50). Mogelijk kan het evenredigheidsbeginsel ook bij het tweemaal kort na elkaar beboeten van belang zijn. Mij schiet niet direct een voorbeeld daarvan te binnen. Verder kan het fair play beginsel er aan in de weg staan dat een op uitnodiging verrichte hercontrole direct uitmondt in nog een boete (ABRvS 7 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6125, JB 2008/182). Mogelijk is in dit verband relevant dat de vennootschap in de voorliggende zaak stelde na de eerste inspectie nog in overleg te zijn met de NVWA.

R. Stijnen

## AB 2024/335

### RECHTBANK DEN HAAG

29 mei 2024, nr. C-09-637977-HA ZA 22-941

(Mrs. D.R. Glass, J.L.M. Luiten, J.J. Kuipers)

m.nt. H.W. van der Gaag & R. Stolk\*

Art. 8 EVRM; art. 1 Gw; art. 7a lid 1 Awgb

AB 2024/34

ECLI:NL:RBDHA:2023:14320

ECLI:NL:RBDHA:2024:7830

ECLI:NL:RBDHA:2024:9576

**De Gemeente Den Haag maakt bij haar huisvestingsbeleid indirect onderscheid op basis van ras zolang de wachttijd voor een woonwagenstandplaats niet vergelijkbaar is met de wachttijd voor een grondgebonden niet-gestapelde sociale huurwoning.**

*De rechtbank overweegt dat de Rijksoverheid, na de uitspraken van het EHRM, het CRM en het rapport van de Ombudsman, reeds in 2018 tot het inzicht is gekomen dat het destijds geldende landelijke beleidsadvies onvoldoende recht deed aan de bijzondere positie van woonwagbewoners. Het CRM heeft verder in 2020 specifiek met betrekking tot het woonwagen- en standplaatsenbeleid van de Gemeente geoordeeld dat dit discriminatoir is. Daarbij was voor het CRM van belang dat het woonwagenstandplaatsenbeleid bij de Gemeente geen zichtbare urgentie had en dat het bij de Gemeente op dit punt ontbrak aan bestuurlijke daadkracht.*

*Sinds het oordeel van het CRM is de situatie van woonwagbewoners die op de wachtlijst staan niet wezenlijk veranderd. De Gemeente heeft weliswaar stappen ondernomen. (...) Maar er is tot op heden*

*nog geen enkele extra standplaats bijgekomen. De Gemeente heeft op de mondelinge behandeling van 3 april 2024, ook na vragen van de rechtbank, geen duidelijkheid kunnen geven over hoeveel extra standplaatsen wanneer op welke locatie zullen worden gerealiseerd. De enige potentiële nieuwe locatie die door de Gemeente wordt benoemd betreft de locatie aan de Henri Faasdreef, maar deze locatie is voor een belangrijk deel bedoeld ter vervanging van de locatie aan de Energiestraat, zodat per saldo het aanbod in de Gemeente slechts met enkele (de Gemeente noemt een aantal van tien tot dertien) standplaatsen zal worden uitgebreid. Woonwagbewoners op de wachtlijst hebben daarmee nog steeds geen voldoende concreet vooruitzicht op een standplaats.*

*De rechtbank heeft er begrip voor dat de aanpassing van (ruimtelijk ordenings) beleid een complexe aangelegenheid is, maar dit rechtvaardigt niet dat er zes jaar na de publicatie van het Beleidskader nog geen enkele extra standplaats in de Gemeente is gerealiseerd. Dat geldt eens te meer omdat (i) in het Beleidskader reeds is onderkend dat in gemeenten waar in het verleden een afbouwbeleid is gevoerd een inhaalslag nodig is; (ii) de Gemeente het aantal standplaatsen in de periode 2000-2010 met 110 heeft teruggebracht (ongeveer 1/3 van het toenmalige aanbod); en (iii) het aantal personen op de gemeentelijke wachtlijst alleen maar is opgelopen van 195 in 2020 tot 259 in oktober 2023. Van de Gemeente had gelet op het voorgaande een meer voortvarende handelwijze mogen worden verwacht. (...).*

Vonnis van 29 mei 2024 in de zaak van:

Stichting Sinti, Roma en Reizigers, te Den Haag, eisende partij, hierna te noemen: de Stichting, adv. mr. T. Hendriks te Amsterdam, tegen

Gemeente Den Haag, te Den Haag, gedaagde partij, hierna te noemen: de Gemeente, adv.: mr. G.A. van der Veen te Rotterdam.

## 1 De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- het tussenvonnis van 6 september 2023;
- de conclusie van antwoord met producties 4 tot en met 10;
- het tussenvonnis van 20 december 2023 waarbij de datum van de voortgezette mondelinge behandeling is bepaald;
- de akte overlegging productie 19 tot en met 21 van de Stichting.

1.2. De voortgezette mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 3 april 2024. In het rechtbankdossier bevinden zich de aantekeningen die de griffier tijdens de zitting heeft gemaakt.

1.3. Ten slotte is de datum voor het vonnis bepaald op heden.

\* H.W. van der Gaag is onderwijs- en onderzoeksmedewerker aan de Universiteit Leiden. R. Stolk is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

## 2 De feiten

2.1. De positie van woonwagenbewoners op de woningmarkt werd tot 1999 gereguleerd door de Woonwagenwet (1968). De Woonwagenwet is in 1999 ingetrokken. Met de intrekking werd beoogd te bereiken dat woonwagenbewoners vanaf dat moment behandeld zouden worden als 'gewone' burgers en dat de situatie op woonwagenlocaties zou worden genormaliseerd. Met de intrekking van de Woonwagenwet zijn de bijzondere wettelijke verplichtingen van de provincie bij de woonruimtevoorziening voor woonwagenbewoners komen te vervallen, waarmee het woonwagenbeleid een onverdeelde verantwoordelijkheid is geworden van de gemeente.

2.2. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in 2007 het beleidsdocument "Werken aan woonwagenlocaties, Handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven" gepubliceerd. In de handleiding staat, voor zover van belang, het volgende:

"Deze handreiking is bedoeld om gemeenten een leidraad te bieden bij het handhaven op woonwagenlocaties. Gemeenten die nog aan het begin staan van het traject naar een genormaliseerde handhaving op dergelijke locaties kunnen de aanwijzingen, tips en het stappenplan in deze handreiking gebruiken bij het ontwikkelen van hun aanpak. Gemeenten die al volop bezig zijn, kunnen de handreiking gebruiken als een checklist voor hun eigen beleid. (...)

Gemeenten kunnen het beleid ten aanzien van woonwagenlocaties vanuit verschillende visies benaderen. Hieronder is op hoofdlijnen een aantal mogelijke beleidsvarianten binnen het Wonen-beleid beschreven. Deze varianten nemen de ruimtelijke verschijning als uitgangspunt. Het staat een gemeente uiteraard vrij andere beleidsvarianten te ontwikkelen. Dat kan ook vanuit andere uitgangspunten zoals welzijn, arbeidsparticipatie of scholing.

### Variant 1: nuloptie

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). Mogelijke redenen om voor deze variant te kiezen zijn: de gemeente acht standplaatsen en/of woonwagens een te dure of te grondextensieve woonvorm; de handhaving is te kostbaar.

### Variant 2: afbouwbeleid

Bij deze variant worden de bestaande centra opgedeeld en verkleind tot centra van slechts enkele standplaatsen. De gemeente kan besluiten

geen huurwagens meer aan te bieden en de bestaande huurwagens te verkopen aan de bewoners. De nieuwe centra worden qua stratenplan identiek aan gewone woonstraten. De gemeente kan het bestemmingsplan zodanig aanpassen dat op een standplaats ook het bouwen van een reguliere woning mogelijk is. Dit beleid kan geleidelijk of versneld worden uitgevoerd.

Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: een geleidelijke overgang naar reguliere woonvormen.

### Variant 3: woonvisiebeleid

Het wonen op een standplaats wordt ingebed in de reguliere gemeentelijke beleidsprocessen rondom het wonen en dus niet behandeld als een specifiek beleidsonderwerp. Woonwagenbewoners worden gelijk gesteld aan en concurrerend met andere woningzoekenden. In bestemmingsplannen kan toegestaan worden dat op woonlocaties of op bedrijventerreinen een woning of een woonwagen gerealiseerd wordt. Meer draagkrachtigen kunnen op eigen initiatief of via projectontwikkeling in hun behoefte voorzien. Bij minder draagkrachtigen kunnen woningcorporaties hun gebruikelijke rol vervullen. Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: het behoud van alternatieve woonvormen in een gemeente.

### Variant 4: vraaggericht specifiek beleid

De gemeente kan de behoefte peilen aan alternatieve woonvormen, bijvoorbeeld het wonen in een woonwagencentrum, wonen in familieverband in een 'woongroep'-achtige woonvorm of bedrijfsstandplaatsen met gelegenheid voor wonen in een wagen. Ook op de wensen wat betreft het eigendom van wagens en/of standplaatsen kan worden ingespeeld.

Mogelijke redenen om voor deze variant te kiezen: een specifieke, lokale situatie, bijvoorbeeld veel bedrijfsplaatsen met woongelegenheden voor kermisbedrijven of bestaande goede verhoudingen met de bewoners.

### Variant 5: neutraal beleid

De gemeente kan besluiten geen specifiek beleid te ontwikkelen, maar situationeel te reageren op verzoeken van degenen die een standplaats willen hebben, al dan niet met huurwagens. Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: men ziet geen aanleiding om beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat er niet of nauwelijks woonwagens zijn in een gemeente of omdat er helemaal geen problemen zijn."

2.3. De Gemeente heeft gekozen voor een beleidsvariant waarbij geen nieuwe woonwagenlocaties ontwikkeld zouden worden en het aantal standplaatsen geleidelijk werd verminderd. Waar er in 2000 nog 343 woonwagenstandplaatsen in de Gemeente waren, was dit aantal in 2010 teruggebracht

tot 233. Een belangrijk onderdeel daarvan was de opheffing van de locatie aan de Escamplaan in de periode 2006-2010, zonder dat daar elders in de Gemeente woonwagendstandplaatsen voor in de plaats kwamen. Na 2010 is het aantal standplaatsen gelijk gebleven.

2.4. Tussen 2000 en 2015 heeft de Gemeente een regionale wachtlijst gehanteerd. Het aantal personen op de wachtlijst is geleidelijk toegenomen. In 2000 stonden 78 personen op deze lijst ingeschreven, in 2005: 140 personen, in 2010: 185 personen en in 2015: 216 personen. Sinds 2020 wordt een gemeentelijke wachtlijst gehanteerd. Iedereen die ouder is dan 18 jaar en legaal in Nederland verblijft kan zich voor deze wachtlijst aanmelden. Op de (gemeentelijke) wachtlijst stonden in 2020 195 personen en in oktober 2023 259 personen. Gemiddeld komen er ongeveer twee à drie standplaatsen per jaar vrij voor belangstellenden op de wachtlijst.

2.5. Op 19 december 2014 heeft het College voor de Rechten van de Mens ("het CRM") geoordeeld dat de gemeente Oss door het hanteren van een uitsterfbeleid een verboden onderscheid op grond van ras heeft gemaakt (Oordeelnummer 2014-165).

2.6. Op 1 mei 2017 heeft het CRM een oordeel gegeven over het beleidsdocument "Werken aan woonwagenlocaties, Handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven" (zie rov. 2.2). Het CRM heeft geoordeeld dat de eerste beleidsvariant, de nuloptie, discriminerend is omdat zij de kern van de woonwagencultuur aantast. De tweede variant, het afbouwbeleid, kan discriminerend zijn als hierdoor de essentie van de woonwagencultuur verdwijnt (Oordeelnummer 2017-55).

2.7. Op 17 mei 2017 heeft de Nationale Ombudsman het rapport "Woonwagenebewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenebewoners" gepubliceerd. Uit dit rapport volgt, voor zover van belang, het volgende:

"Woonwagenebewoners hebben een eigen culturele identiteit. De opvatting dat deze identiteit bescherming verdient, is in de laatste tien tot vijftien jaar ontwikkeld en bestendigd door verschillende internationaal- en Europeesrechtelijke verdragen, die de Nederlandse staat mede heeft ondertekend. De erkenning brengt voor staten de verplichting met zich mee om voor voldoende standplaatsen te zorgen, zodat woonwagenebewoners volgens hun tradities en culturele identiteit kunnen leven. (...)

Conclusies:

- Gemeenten hebben onvoldoende kennis van het mensenrechtelijke kader voor de culturele identiteit van woonwagenebewoners. De nadruk ligt op 'normalisatie':

woonwagenebewoners moeten gelijk behandeld worden met andere burgers.

Dit miskent dat, waar het gaat om wonen, juist sprake is van ongelijke gevallen die daarom ongelijk behandeld moeten worden.

- Een regierol van het Rijk ontbreekt. Gemeenten worden niet ondersteund in het voeren van een standplaatsenbeleid gebaseerd op relevante mensenrechtenkaders

Aanbevelingen aan gemeenten

- Benoem in het college van burgemeester en wethouders een portefeuillehouder voor woonwagenebewoners en hun mensenrechten.

- Ga in gesprek met de gemeenteraad over het standplaatsenbeleid en eventuele voorname om het standplaatsenbeleid aan te passen.

- Maak standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenebewoners (onder meer de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens) en leg de standplaatsenbehoefte onder woonwagenebewoners in uw gemeente vast in de Woonvisie.

- Inventariseer daartoe de behoefte aan standplaatsen, toewijzingscriteria, constructies voor huur of koop en woonvorm onder woonwagenebewoners in uw gemeente."

2.8. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 12 juli 2018 het Beleidskader Gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid (het Beleidskader) gepresenteerd. In het Beleidskader staat onder meer:

"De visie die ten grondslag ligt aan dit nieuwe beleidskader heeft als kern inzake huisvesting het beschermen van woonwagenebewoners tegen discriminatie, het waarborgen van hun mensenrechten en het bieden van rechtszekerheid en duidelijkheid. Concreet betekent dit:

- De gemeente stelt het beleid voor woonwagenebewoners en standplaatsen vast als onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid;
- Het beleid dient voldoende rekening te houden met en ruimte te geven voor het woonwageneleven van woonwagenebewoners;
- Hiervoor is nodig dat de behoefte aan standplaatsen helder is;
- Corporaties voorzien in de huisvesting van woonwagenebewoners voor zover deze tot de doelgroep behoren;
- De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) zolang er behoefte is aan standplaatsen;
- Een woningzoekende woonwagenebewoner die dit wenst, heeft binnen een redelijke termijn kans op een standplaats.

Als niet duidelijk is wat de behoefte is, kan dat betekenen dat de behoefte aan standplaatsen in kaart wordt gebracht. Als een gemeente in de afgelopen jaren een afbouw dan wel een beviëzingsbeleid heeft gehanteerd wat betreft het aantal standplaatsen, en er is een gebleken behoefte aan standplaatsen, dan is een inhaalslag nodig.”

2.9. Het CRM heeft op 7 december 2020 uitspraak gedaan over een klacht met betrekking tot het beleid van de Gemeente ten aanzien van woonwagendstandplaatsen (2020-108). Daarbij heeft het CRM, voor zover van belang, overwogen als volgt:

“Periode tot juli 2018

De gemeente Den Haag heeft tot juli 2018 geen beleid ontwikkeld om (naar gelang de behoefte) extra woonwagendstandplaatsen aan te leggen. Daardoor heeft de gemeente Sinti, Roma en woonwagendbewoners niet in staat gesteld om te leven volgens hun cultuur in een woonwagen zodat sprake is van discriminatie. (...)

Periode juli 2018 - heden

De gemeente Den Haag is bezig om het woonwagendbeleid te actualiseren en in lijn te brengen met het Beleidskader van BZK. Omdat de actualisatie nog niet is voltooid, ligt nu concreet de vraag ter beoordeling voor of de gemeente vanaf juli 2018 voldoende stappen heeft gezet om zijn nieuwe woonwagendbeleid vorm te geven.

Het College oordeelt dat de gemeente Den Haag onvoldoende stappen heeft gezet. Het onderwerp heeft geen zichtbare urgentie en het ontbreekt tot nu toe aan bestuurlijke daadkracht. Over de inhoud van het nieuwe beleid, zoals het aantal extra standplaatsen op huidige of nieuwe locaties, is nog niets bekend. Ook heeft de gemeente tot op heden geen actie ondernomen om de wachtlijst voor standplaatsen te actualiseren terwijl dit zal bijdragen aan een inzichtelijke en eerlijke toewijzing.

De enige zichtbare stap die de gemeente heeft gezet, is dat hij een organisatie- en adviesbureau heeft ingeschakeld om een behoefte-inventarisatie te houden. Dit is begin 2020 gedaan waarna in juli 2020 de resultaten bekend zijn geworden. Die houden -kort weergegeven- in dat er meer vraag is dan aanbod van standplaatsen en dat een deel van de behoefte aan standplaatsen ontstaat door spijtoptanten die op de wachtlijst voor woonwagendstandplaatsen staan. Behalve dat de gemeente deze stap erg laat in gang heeft gezet, geeft de gemeente hiermee Sinti, Roma en woonwagendbewoners nog steeds geen reëel perspectief op een woonwagendstandplaats om te leven volgens hun cultuur in een woonwagen. Dit klemt te meer nu meerdere woonwagendbewoners van de Escampiaan in 2006/2008 noodgedwongen naar reguliere woningen zijn ver-

huisd en daar nog steeds wonen bij gebrek aan standplaatsen.

Het College is van oordeel dat ook nu nog sprake is van discriminatie.”

2.10. Op 30 juni 2020 heeft het onderzoeksbureau Be Flex B.V. het in opdracht van de Gemeente verrichte behoefteonderzoek gepubliceerd. Uit het behoefteonderzoek volgt dat van alle 178 geïnterviewden 40 personen hebben aangegeven behoefte te hebben aan een huurstandplaats met een huurwoonwagen, 18 personen aan een huurstandplaats voor de plaatsing van een eigen woonwagen en 15 aan een koopstandplaats. Be Flex heeft de totale behoefte aan woonwagendstandplaatsen in de Gemeente aldus vastgesteld op (minimaal) 73.

2.11. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in 2021 samen met onder meer gemeenten, woningcorporaties en het ministerie van BZK de ‘Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid’ opgesteld. De Wegwijzer is bedoeld om (i) het mensenrechtelijk kader in relatie tot het woonwagen- en standplaatsenbeleid te schetsen en (ii) stap voor stap toe te lichten hoe gemeenten, samen met woningcorporaties, woonwagendbewoners en beheersorganisaties aan de slag kunnen met het ontwikkelen en uitvoeren van het woonwagen- en standplaatsenbeleid.

2.12. In de brief van 8 januari 2021 aan de voorzitter van de commissie Ruimte heeft het college van B&W van de Gemeente de koers van het woonwagendbeleid op hoofdlijnen uiteengezet. In de brief staat onder meer:

“Het woonwensbehoefte rapport en de bevin-  
dingen bij het rapport hebben geleid tot de vol-  
gende contouren voor het actualiseren van het  
woonwagendbeleid.

1. Uitgangspunt voor nieuw beleid: woonwen-  
senbehoefte

De analyse en uitkomsten van het woonwensen-  
behoefte onderzoek geven ons inzicht in de dis-  
crepancie tussen de vraag en het aanbod van  
standplaatsen. Zie de bijlage “Rapportage uit-  
komsten inventarisatie woonbehoefte woonwa-  
gendstandplaatsen 2020” d.d. 30 juni van Be Flex.  
Het woonwensenbehoefte onderzoek is het uit-  
gangspunt voor het gesprek met de corporaties  
en woonwagendbewoners om te komen tot beter  
inzicht in de vraag en een aanbod dat beter bij de  
vraag aansluit.

(...)

5. Verkenning naar uitbreidingsmogelijkheden  
woonwagenlocaties

Voor de uitbreiding van de standplaatsen doen  
we een verkenning naar de planologische  
schaarse ruimte en financiële haalbaarheid voor  
uitbreidingsmogelijkheden op de bestaande 11  
woonwagenlocaties en we verkennen de moge-  
lijkheden voor de uitbreiding van de nieuwe lo-

caties. We verwachten nog dit jaar meer inzicht te hebben in de omvang van de uitbreidingsmogelijkheden.”

2.13. Op 21 oktober 2021 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de Gemeente en 45 woonwagewoners over het te actualiseren beleid, waaronder uitbreiding van de standplaatsen.

2.14. Op 15 februari 2022 heeft het college van B&W van de Gemeente het besluit genomen om een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren naar potentiële uitbreidingslocaties van woonwagendstandplaatsen.

2.15. In de conceptnota Haags Woonwagendbeleid van 26 september 2023 staat, voor zover relevant, het volgende:

“Gemeente en woningcorporaties zijn verantwoordelijk om zowel beleidsmatig als praktisch te zorgen voor adequate huisvesting voor woonwagewoners. De gemeente is verantwoordelijk voor het beleid, de bestemming van de locaties en koop/erfpachtstandplaatsen. De woningcorporaties hebben de wettelijke taak om te zorgen voor het bouwen, verhuren en beheren van woningen voor huurders die tot hun primaire doelgroep behoren. Corporaties hebben de kennis en expertise in huis om op te treden als goede en sociale verhuurder van standplaatsen. Het gemeentelijk beleid is erop gericht hiervoor het juiste kader te scheppen en toe te zien dat genoemde taak ook door de woningcorporaties wordt verricht. Voor woonwagewoners die niet tot de primaire doelgroep behoren, vereist het mensenrechtelijk kader dat de gemeente aanvullende maatregelen treft om te voorzien in voldoende (koop-)standplaatsen (artikel 75 van de Woningwet). (...)”

4. Uitvoering van deze conceptbeleidsnota  
De ambitie is om te komen tot 80\* nieuwe standplaatsen, binnen de planologische, technische en juridische mogelijkheden en met participatie van woonwagewoners en omwonenden. Om tot een realisatie van de opgave te komen en uitvoering te geven aan deze conceptbeleidsnota zal een uitvoeringsplan opgesteld worden inclusief een voorlopige planning. De ontwikkeling van locaties in de actiepunten 1.1 tot en met 1.4 gaat gepaard met investeringen. Per onderdeel zal een businesscase worden uitgewerkt met dekking voor de onrendabele top. Het uitvoeringsplan zal ingaan op onderstaande inventarisatie van benodigde activiteiten. Onderstaande lijst is slechts een eerste inventarisatie en geeft een prioritering van de activiteiten voor de korte termijn, maar is nog niet volledig of definitief.

Vanuit de vijf pijlers zijn de volgende acties voor de komende periode voorzien:

#### 1 Uitbreiden standplaatsen

1.1. Verplaatsing locatie Energiestraat naar nieuwe locatie (permanent)

1.2. Uitbreiding standplaatsen op bestaande locaties

1.3. Pilot verticale uitbreiding standplaatsen op een van de locaties

1.4. Uitbreiding standplaatsen op 2 nieuwe locaties binnen 5 jaar (waaronder de verplaatsingslocatie van de Energiestraat en 20-30 aanvullende standplaatsen)

1.5. Elke 5 jaar monitoren behoefte aan nieuwe standplaatsen

1.6. Uitbreiding standplaatsen op 1 à 2 nieuwe locaties binnen 5 tot 10 jaar (indicatief 20-30 standplaatsen) naar gelang de behoefte in afstemming met de regiogemeenten.

1.7. Wijziging standplaatsmogelijkheden in bestemmingsplannen/omgevingsplan aan het geactualiseerde woonwagendbeleid.

2. Voldoende gedifferentieerd aanbod

2.1. Overdracht gemeentelijke woonwagenlocaties aan woningcorporaties

2.2. Binnen afzienbare termijn uitbreiden van het aantal huurwoonwagens conform de behoefte/noodzaak eraan door corporaties mogelijk maken.

2.3. Mogelijk maken standplaatsen in eigendom te vergeven (bijvoorbeeld via erfpachtconstructies)

3. Toewijzing van standplaatsen

3.1. Aanpassen toewijzings- en wachtijsysteem.

3.2. Wijziging huisvestingsverordening

4. Interne en externe slagkracht

4.1. Interne organisatie op orde brengen

4.2. Opbouwen overleg- en participatiestructuur op stedelijk- en locatiespecifiek niveau

4.3. Afstemmen met uitvoeringspartners, regio, ministerie BZK.

5. Aandacht voor welzijn

Nader uit te werken.”

\*In de voetnoot staat “Waarvan ca. 40 binnen vijf jaar en aanvullend 20-40 binnen 5-10 jaar, wanneer de behoefte nog steeds evident is.”

2.16. Het college van B&W van de Gemeente heeft de raad op 28 september 2023 verzocht om een perceel aan de Henri Faasdreef in de Gemeente aan te wijzen als woonwagenlocatie. Er is daar ruimte voor circa 12 tot 20 standplaatsen. Tien van deze standplaatsen zijn beoogd ter vervanging van de op te heffen locatie aan de Energiestraat in de Gemeente.

### 3 Het geschil

3.1. De rechtbank heeft in het tussenvonnissen van 6 september 2023 geoordeeld dat de Stichting in

een aantal vorderingen ontvankelijk is zover zij opkomt voor de belangen van woonwagewoners die thans in een woonwagen in de Gemeente wonen. Het gaat daarbij om de vorderingen dat de rechtbank, bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad,

I. voor recht verklaart dat de gemeente door haar woonwagenbeleid niet aan te passen en/althans door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen, in strijd handelt met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens;

III. de Gemeente gebiedt om met onmiddellijke ingang te stoppen met het voeren van een woonwagenbeleid dat in strijd is met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 EVRM en/althans onrechtmatig is;

VI. de Gemeente gebiedt om binnen één jaar na het in deze zaak te wijzen eindvonnis, althans een datum die de rechtbank in goede justitie geraden acht, de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats te hebben verminderd tot maximaal het niveau van de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in de Gemeente.

3.2. Aan haar vordering legt de Stichting samengevat het volgende ten grondslag. De Gemeente heeft jarenlang ten aanzien van woonwagenstandplaatsen een uitsterfbeleid gehanteerd. Uit meerdere uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het CRM volgt dat een dergelijk uitsterfbeleid in strijd is met de mensenrechten van woonwagewoners, waaronder artikel 8 van het EVRM en artikel 7 en 7a van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Ook in het Beleidskader gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2018 (het Beleidskader) is onderkend dat het uitsterfbeleid niet langer voldoet, en dat in gemeenten waar in de voorgaande jaren een afbouwbeleid is gehanteerd wat betreft het aantal standplaatsen, een inhaalslag nodig is. De Gemeente is dus gehouden om haar beleid te wijzigen en aanvullende woonwagenstandplaatsen te realiseren, in ieder geval totdat de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats gelijk is aan de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in de Gemeente. De Gemeente heeft echter niets, althans veel te weinig, ondernomen om haar beleid aan te passen.

3.3. De Gemeente weersprekt dat zij in het verleden een uitsterfbeleid heeft gevoerd. Wél is juist dat de Gemeente in de periode 2000-2010 het aantal standplaatsen heeft afgebouwd. Na de publicatie van het Beleidskader in 2018 heeft de Gemeente haar beleid geactualiseerd. Aan dit nieuwe beleid ligt het inzicht ten grondslag dat op de Gemeente een inspanningsverplichting rust om te voorzien in een adequate huisvesting voor woon-

wagen-bewoners, waarbij rekening moet worden gehouden de culturele identiteit van woonwagewoners. Zij heeft in dat kader aan Be Flex opdracht gegeven voor een behoeften-onderzoek. Uit het behoeftenonderzoek blijkt dat er binnen de Gemeente een behoefte bestaat aan 73 nieuwe woonwagenstandplaatsen. Het College heeft in de Conceptnota van 26 september 2023 de ambitie uitgesproken om binnen tien jaar 80 nieuwe woonwagenstandplaatsen te realiseren. Inmiddels heeft de Gemeente daartoe een aantal concrete stappen gezet. Zo heeft het College de raad verzocht om een perceel grond aan de Henri Faasdreef aan te wijzen als woonwagenlocatie. Daarnaast probeert de Gemeente sinds enkele maanden meerdere percelen grond in eigendom te verwerven zodat deze in de toekomst als woonwagenlocatie kunnen worden gebruikt. Volgens de Gemeente is haar huidige woonwagenbeleid daarom in overeenstemming met artikel 8 EVRM en artikel 7 en 7a van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

3.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

#### 4 De beoordeling

##### *Het beoordelingskader*

4.1. Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Het is tussen partijen niet in geschil dat Sinti, Roma en woonwagewoners, 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.

4.2. Artikel 7a lid 1 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) verbiedt onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming. Het begrip sociale bescherming zoals bedoeld in dit artikel moet ruim worden opgevat en heeft mede betrekking op huisvesting. Het vaststellen van het lokale woonbeleid is een verantwoordelijkheid van de Gemeente. Het CRM heeft in meerdere uitspraken geoordeeld dat uit artikel 7a AWGB een verplichting voor een gemeente voortvloeit om te voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor bewoners van sociale huurwoningen en voor woonwagewoners (zie bijvoorbeeld Oordeelnummer 2020-108). Om te kunnen onderbouwen dat daarin daadwerkelijk wordt voorzien, is nodig dat onderzoek wordt verricht naar de behoefte aan woonwagenstandplaatsen en dat een koppeling tot stand komt tussen de vastgestelde behoefte

van standplaatszoekenden en het aantal beschikbare woonwagenstandplaatsen.

Op basis daarvan moet beleid worden ontwikkeld om – naar gelang de behoefte – extra woonwagenstandplaatsen aan te leggen.

4.3. Artikel 8 EVRM omvat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Volgens vaste rechtspraak van EHRM is het woonwagenleven een wezenlijk onderdeel van het familie- en gezinsleven van Sinti, Roma en woonwagenbewoners (EHRM 18 januari 2001,

ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895 (*Chapman/Verenigd Koninkrijk*)). Uit de rechtspraak van het EHRM volgt verder dat uit artikel 8 EVRM een positieve verplichting voortvloeit voor lidstaten om de levensstijl van woonwagenbewoners te faciliteren (EHRM 17 oktober 2013,

ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307 (*Winterstein/Frankrijk*, par. 148). Deze verplichting houdt onder meer de plicht in dat een gemeente in haar woonbeleid rekening houdt met de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners en voorziet in voldoende standplaatsen, zodat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen.

#### *Resultaats- of inspanningsverplichting?*

4.4. Het meest verstrekkende standpunt van de Stichting is dat op de Gemeente een resultaatsverplichting rust om voldoende standplaatsen te realiseren, maar de rechtbank gaat daar niet in mee. Uit artikel 8 EVRM kan weliswaar een positieve verplichting worden afgeleid om te voorzien in voldoende standplaatsen, maar dat betekent niet dat de Gemeente ook gehouden is om aan iedere woonwagenbewoner een standplaats ter beschikking te stellen. Of een gemeente voldoende standplaatsen heeft gerealiseerd, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij speelt mede een rol dat de grond in de Gemeente schaars is, en de Gemeente rekening heeft te houden met andere (openbare) belangen, zoals de belangen van andere woningzoekenden. Het bestaan van een wachtlijst voor een standplaats is dus op zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM.

4.5. Voor zover de Stichting betoogt dat op de Gemeente een resultaatsverplichting rust om zoveel standplaatsen te realiseren dat de wachttijd voor een standplaats is teruggebracht tot de wachttijd voor een sociale huurwoning en woonwagenbewoners niet langer nadeliger behandeld worden dan huurders van sociale huurwoningen valt dit onder de reikwijdte van het discriminatieverbod. Aan de positieve verplichting van artikel 8 EVRM komt in dit verband geen zelfstandige betekenis toe. De rechtbank zal hierna dus slechts beoordelen of de Gemeente handelt in strijd met het discriminatieverbod.

#### *Welke groepen moeten met elkaar worden vergeleken?*

4.6. Om te kunnen beoordelen of de Gemeente voorziet in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod voor woonruimte voor sociale huurwoningen en voor woonwagenbewoners, moet in de eerste plaats worden vastgesteld met welk aanbod aan sociale huurwoningen het aanbod van standplaatsen moet worden vergeleken.

4.7. De rechtbank is van oordeel dat het vergelijken van het aanbod voor een reguliere sociale huurwoning met het aanbod voor een standplaats niet passend is. Het regulier woningaanbod in de sociale sector bestaat immers voornamelijk uit gestapelde appartementen, zodat veel personen op een relatief klein grondoppervlak kunnen wonen. Woonwagens kunnen, zoals de Stichting ook op de mondelinge behandeling van 3 april 2024 heeft toegelicht, niet worden gestapeld omdat dit onverenigbaar is met de specifieke woonwagencultuur. Woonwagens leggen daarmee, in vergelijking met sociale huurwoningen, een relatief groter beslag op de beschikbare openbare ruimte. De rechtbank acht het om deze reden passender om het aanbod voor standplaatsen te vergelijken met het aanbod voor grondgebonden (niet-gestapelde) woningen in de sociale sector.

4.8. Een vergelijking tussen het aanbod voor vrijstaande sociale huur, zoals de Gemeente op de mondelinge behandeling van 3 april 2024 heeft geopperd, ligt niet in de rede omdat dergelijke woningen in de sociale sector niet of nauwelijks beschikbaar zijn, en een zinvolle vergelijking daarom niet mogelijk is.

#### *Is er sprake van een onderscheid?*

4.9. Het is tussen partijen niet in geschil dat de wachttijd voor een grondgebonden sociale woning op dit moment 110 maanden bedraagt. Het is onbekend hoe lang de gemiddelde wachttijd voor een standplaats precies is. In oktober 2023 stonden er 259 personen op de wachtlijst voor een standplaats in de Gemeente. Het is tussen partijen niet in geschil dat er per jaar slechts twee à drie standplaatsen vrijkomen. Verder volgt uit de als productie 20 door de Stichting overgelegde tabel met namen dat er tientallen personen zijn die al langer dan 15 jaar op de wachtlijst staan. De rechtbank gaat er daarom vanuit dat de wachttijd voor een standplaats ten minste 180 maanden (15 jaar) bedraagt. De daadwerkelijke wachttijd voor een standplaats zal waarschijnlijk nog veel langer zijn, maar dit maakt voor de verdere beoordeling niet uit, omdat de rechtbank van oordeel is dat het vastgestelde verschil van 70 maanden reeds maakt dat er geen sprake is van een gelijkwaardig huisvestingsaanbod.

4.10. Volgens de Gemeente is er dan nog steeds geen sprake van een discriminatoir onderscheid

omdat voor elke sociale huurwoning binnen de Gemeente er 2,13 personen op de wachtlijst staan, en voor elke standplaats 0,9 personen, maar de rechtbank gaat daar aan voorbij. Bij het beoordelen of er voor twee groepen een gelijkwaardig aanbod van woonruimte bestaat komt het immers niet aan op de ratio tussen het aantal beschikbare woningen en de wachtlijst, maar op de tijd die een persoon moet wachten voordat geschikte huisvesting beschikbaar komt.

4.11. Het voorgaande betekent dat de Gemeente bij haar huisvestingsbeleid indirect onderscheid maakt op basis van ras zolang de wachttijd voor een standplaats niet vergelijkbaar is aan de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning. Volgens de Gemeente kunnen de vorderingen van de Stichting toch niet worden toegewezen. De rechtbank zal hierna nader op dit standpunt van de gemeente ingaan.

#### *Actualisatie woonwagen- en standplaatsenbeleid*

4.12. De Gemeente stelt in de eerste plaats dat de Stichting geen belang heeft bij haar vorderingen. De Gemeente legt hieraan ten grondslag dat zij reeds heeft onderkend dat er extra standplaatsen gerealiseerd moeten worden, en dat zij bezig is om haar woonwagen- en standplaatsenbeleid te actualiseren. Volgens de Stichting komt de (voorgenomen) beleidswijziging te laat. Er zijn tot op heden geen extra standplaatsen gerealiseerd. Daarnaast heeft de Gemeente haar huidige ambitie om binnen tien jaar tachtig woonwagenstandplaatsen te realiseren onvoldoende concreet gemaakt. Ten slotte stelt de Stichting dat, zelfs al zou het voorgenomen beleid van de Gemeente ten uitvoer worden gelegd, dit alsnog onvoldoende is om een gelijkwaardig huisvestingsaanbod te creëren.

4.13. De rechtbank overweegt dat de Rijksoverheid, na de uitspraken van het EHRM, het CRM en het rapport van de Ombudsman, reeds in 2018 tot het inzicht is gekomen dat het destijds geldende landelijke beleidsadvies onvoldoende recht deed aan de bijzondere positie van woonwagenbewoners. Het CRM heeft verder in 2020 specifiek met betrekking tot het woonwagen- en standplaatsenbeleid van de Gemeente geoordeeld dat dit discriminatoir is. Daarbij was voor het CRM van belang dat het woonwagenstandplaatsenbeleid bij de Gemeente geen zichtbare urgentie had en dat het bij de Gemeente op dit punt ontbrak aan bestuurlijke daadkracht.

4.14. Sinds het oordeel van het CRM is de situatie van woonwagenbewoners die op de wachtlijst staan niet wezenlijk veranderd. De Gemeente heeft weliswaar stappen ondernomen. Zo heeft zij op 8 januari 2021 de hoofdlijnen van het voorgenomen woonwagen- en standplaatsenbeleid uiteengezet, op 15 februari 2022 een besluit genomen om een

haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren naar potentiële uitbreidingslocaties van woonwagenstandplaatsen, en op 26 september 2023 de Conceptnota gepubliceerd waar de ambitie is uitgesproken om binnen tien jaar 80 nieuwe standplaatsen te realiseren. Maar er is tot op heden nog geen enkele extra standplaats bijgekomen. De Gemeente heeft op de mondelinge behandeling van 3 april 2024, ook na vragen van de rechtbank, geen duidelijkheid kunnen geven over hoeveel extra standplaatsen wanneer op welke locatie zullen worden gerealiseerd. De enige potentiële nieuwe locatie die door de Gemeente wordt benoemd betreft de locatie aan de Henri Faasdreef, maar deze locatie is voor een belangrijk deel bedoeld ter vervanging van de locatie aan de Energiestraat, zodat per saldo het aanbod in de Gemeente slechts met enkele (de Gemeente noemt een aantal van tien tot dertien) standplaatsen zal worden uitgebreid. Woonwagenbewoners op de wachtlijst hebben daarmee nog steeds geen voldoende concreet vooruitzicht op een standplaats.

4.15. De rechtbank heeft er begrip voor dat de aanpassing van (ruimtelijk ordenings) beleid een complexe aangelegenheid is, maar dit rechtvaardigt niet dat er zes jaar na de publicatie van het Beleidskader nog geen enkele extra standplaats in de Gemeente is gerealiseerd. Dat geldt eens te meer omdat (i) in het Beleidskader reeds is onderkend dat in gemeenten waar in het verleden een afbouwbeleid is gevoerd een inhaalslag nodig is; (ii) de Gemeente het aantal standplaatsen in de periode 2000-2010 met 110 heeft teruggebracht (ongeveer  $\frac{1}{3}$  van het toenmalige aanbod); en (iii) het aantal personen op de gemeentelijke wachtlijst alleen maar is opgelopen van 195 in 2020 tot 259 in oktober 2023. Van de Gemeente had gelet op het voorgaande een meer voortvarende handelwijze mogen worden verwacht. De Gemeente heeft in ieder geval op geen enkele wijze onderbouwd dat zij voldoende voortvarend heeft gehandeld. De rechtbank acht het in dit verband goed voorstelbaar dat, zoals de Stichting op de mondelinge behandeling van 3 april 2024 heeft toegelicht, bij de woonwagenbewoners de indruk is ontstaan dat sprake is van politieke onwil. Gelet op het voorgaande heeft de Stichting voldoende belang bij een verklaring voor recht dat de Gemeente op dit moment in strijd handelt met het discriminatieverbod.

4.16. De Stichting heeft er ook een voldoende belang bij dat de Gemeente wordt veroordeeld om de wachttijd voor een standplaats gelijk te trekken met de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning. Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de in de Conceptnota uitgesproken ambitie om 80 standplaatsen te realiseren nog geen definitief beleid is. Het belang van de Stichting bij een veroordeling van de Gemeente is alleen daarmee al gegeven. Daarbij komt dat de Ge-

meente onvoldoende gemotiveerd heeft weersproken dat de huidige ambitie om 80 standplaatsen te realiseren niet voldoende is om te zorgen voor een gelijkwaardig huisvestingsaanbod en wel om de volgende redenen.

4.17. Aan de Conceptnota ligt het woonbehoeftenonderzoek van Be Flex ten grondslag. Uit het woonbehoeftenonderzoek volgt dat er op dit moment in de Gemeente een behoefte bestaat aan 73 extra standplaatsen. De ambitie van de Gemeente is, zoals de rechtbank hiervoor heeft overwogen, om 80 standplaatsen te creëren. In de Conceptnota wordt toegelicht dat er binnen vijf jaar 40 standplaatsen worden gerealiseerd en aanvullend 20 tot 40 binnen de daaropvolgende vijf jaar 'wanneer de behoefte nog steeds evident is'. De ambitie van de Gemeente komt dus feitelijk neer op de realisatie van 60 tot 80 standplaatsen binnen tien jaar. Uit de Conceptnota volgt verder dat 10 van de te realiseren nieuwe standplaatsen aan de Henri Faasdreef bedoeld zijn ter vervanging van hetzelfde aantal standplaatsen aan de Energiestraat. Er zal, indien de ambitie van de Gemeente wordt verwezenlijkt, dus per saldo een toename zijn van 50 tot 70 woonwagendstandplaatsen. Het voorgaande betekent dat de ambitie van de Gemeente reeds te kort schiet om aan de door Be Flex geïnterviewde behoefte te voldoen. Daarbij komt dat in het woonbehoeftenonderzoek slechts de minimale behoefte aan extra standplaatsen wordt weergegeven, terwijl de Gemeente onvoldoende gemotiveerd heeft weersproken dat de daadwerkelijke behoefte aan standplaatsen substantieel hoger ligt.

4.18. Zo heeft aan het behoeftenonderzoek van Be Flex ongeveer 67% van de huidige standplaatsbewoners deelgenomen en slechts 49 van de (destijds) 195 personen op de wachtlijst. De conclusie dat er een behoefte bestaat aan 73 extra standplaatsen is uitsluitend gebaseerd op de wensen van de personen die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Ook in de Conceptnota worden de woonbehoeften van de personen die niet door Be Flex zijn geïnterviewd buiten beschouwing gelaten. De Stichting heeft onweersproken gesteld dat het aannemelijk is dat ook onder de groep niet-geïnterviewden een behoefte aan standplaatsen bestaat. Het realiseren van 73 extra standplaatsen is daarmee ontoereikend om de wachttijd voor een standplaats terug te brengen tot de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning.

4.19. Verder heeft Be Flex in het woonbehoeftenonderzoek alleen de behoeften geïnterviewd van 'spijtoptanten' die nog steeds in de Gemeente wonen. Het valt zonder nadere toelichting, die ontbreekt, niet te begrijpen waarom de Gemeente in haar beleid geen rekening hoeft te houden met de woonbehoefte van woonwagendbewoners die in het verleden onvrijwillig een standplaats in de Gemeen-

te hebben verlaten, niet meer in de Gemeente wonen, maar wel graag opnieuw een standplaats in de Gemeente willen verkrijgen. In dit verband is van belang dat in de Wegwijzer de aanbeveling wordt gedaan dat, als een woonwagendbewoner aantoonbaar niet uit vrije wil is vertrokken van een woonwagendlocatie, de woonwagendbewoner niet van inschrijving op de wachtlijst mag worden uitgesloten (p. 47). De rechtbank leidt hieruit af dat de Gemeente in ieder geval ten aanzien van de woonwagendbewoners die door bijvoorbeeld de sluiting van de locatie aan de Escamplaan naar een stenen woning zijn verhuisd, en thans niet meer in de Gemeente wonen, moet nagaan of zij de wens hebben om terug te verhuizen naar een standplaats in de Gemeente. De rechtbank overweegt verder ten overvloede dat uit het discriminatieverbod eveneens voortvloeit dat de criteria voor het inschrijven op de wachtlijst voor een standplaats of een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning zoveel mogelijk gelijk moeten zijn. Indien bij de inschrijving op de wachtlijst voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning niet de voorwaarde geldt dat een woningzoekende in de Gemeente moet staan ingeschreven, mag de Gemeente zonder objectieve rechtvaardiging deze voorwaarde ook niet stellen bij de inschrijving op de wachtlijst voor een standplaats. In zoverre zou de Gemeente ook gehouden zijn om rekening te houden met de woonbehoeften van woonwagendbewoners die naar de Gemeente willen verhuizen.

4.20. Ten slotte acht de rechtbank van belang dat de Stichting 176 verklaringen heeft overgelegd van woonwagendbewoners die een wens hebben om in de Gemeente te wonen (productie 19). Hoewel een aantal van deze verklaringen is afgelegd door minderjarigen, die zich op dit moment nog niet kunnen inschrijven op de wachtlijst, ziet de rechtbank het grote aantal verklaringen wel als verdere aanwijzing dat het realiseren van 50-70 extra standplaatsen binnen een periode van tien jaar onvoldoende is om de wachttijd voor een standplaats terug te brengen tot de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning.

#### *Beleidsvrijheid Gemeente*

4.21. De Gemeente heeft er verder op gewezen dat zij bij het vaststellen van het woonwagend- en standplaatsenbeleid een grote beleidsvrijheid heeft. Deze beleidsvrijheid staat er volgens haar aan in de weg dat burgerlijk rechter kan oordelen over het aanpassen van beleid en over de inhoud van toekomstig beleid. Dit betoog wordt door de rechtbank verworpen. De beleidsvrijheid van de Gemeente strekt immers niet zover dat zij mag handelen in strijd met het discriminatieverbod. Daarbij weegt mee dat uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat in het geval

onderscheid wordt gemaakt op basis van ras daarvoor (nagenoeg) nooit een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven en dat in dit soort gevallen de “margin of appreciation” van de Staat uiterst beperkt is. Het is weliswaar aan de Gemeente om te bepalen *hoe* het verschil in wachttijd gelijk kan worden getrokken, maar de Stichting kan wel degelijk in rechte afdwingen dat wordt voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van huisvesting.

#### *Rol van de woningcorporaties*

4.22. De Gemeente heeft ten slotte gesteld dat de vorderingen van de Stichting niet kunnen worden toegewezen omdat de uitvoering van het huisvestingsbeleid niet enkel bij haar berust. De rechtbank overweegt dat het juist is dat woningcorporaties een wettelijke taak hebben om te zorgen voor het bouwen, verhuren en beheren van woningen voor huurders die tot hun primaire doelgroep behoren. Ook woonwageneigenaren kunnen op basis van hun huishoudinkomen tot de primaire doelgroep van een woningcorporatie behoren. In zoverre is het inderdaad de verantwoordelijkheid van de woningcorporaties om te voorzien in voldoende huurwoningen en -standplaatsen. Dit staat echter niet aan toewijzing van de vorderingen van de Stichting in de weg. In de eerste plaats is de Gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van het standplaatsenbeleid. Het is niet gebleken dat, als de benodigde grond door de Gemeente beschikbaar wordt gemaakt, woningcorporaties niet bereid zouden zijn om extra huurwoningen te bouwen en te verhuren. Het probleem is dat er onvoldoende woonwageneigenaren beschikbaar zijn. Ter zitting heeft de Gemeente erkend dat de woningcorporaties niet beschikken over grond die kan worden ingezet voor het creëren van woonwageneigenaren. De Gemeente dient dus voldoende grond voor woningcorporaties beschikbaar te maken zodat de woningcorporaties aan hun wettelijke taak kunnen voldoen. Daarnaast geldt dat, zoals ook in de Conceptnota (par. 3.3.1) wordt onderkend, het huisvestingsbeleid van de Gemeente voor de woningcorporaties het juiste kader dient te scheppen zodat genoemde taak ook door de woningcorporaties wordt verricht. Indien woningcorporaties niet uit eigen beweging bereid zouden zijn om het aanbod te vergroten, dan zou een verplichting tot het realiseren van nieuwe woonwageneigenaren door de Gemeente in prestatie-afspraken met de woningcorporaties kunnen worden vastgelegd. De Gemeente heeft aldus voldoende mogelijkheden om er voor te zorgen dat extra huurwoningen door de woningcorporaties zullen worden gebouwd en verhuurd.

#### *Wat betekent dit voor de vorderingen van de Stichting?*

4.23. De rechtbank is in rechtsoverweging 4.11 tot het oordeel gekomen dat de Gemeente bij haar huisvestingsbeleid een indirect onderscheid maakt op basis van ras omdat de wachttijd voor een woonwageneigenaar aanzienlijk langer is dan de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning. Voor de vorderingen van de Stichting betekent dit het volgende.

4.24. Met vordering I verzoekt de Stichting dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Gemeente door haar woonwageneigenaren niet aan te passen en/althans door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwageneigenaren, in strijd handelt met het discriminatieverbod. De rechtbank begrijpt de vordering van de Stichting aldus dat de Gemeente, om de wachttijd voor een woonwageneigenaar en de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning naar een vergelijkbaar niveau te brengen, gehouden is om extra standplaatsen te creëren. Nu de Gemeente daar vooralsnog niet toe is overgegaan, handelt zij op dit moment in strijd met het discriminatieverbod. In zoverre is vordering I toewijsbaar.

4.25. Met vordering VI beoogt de Stichting dat de Gemeente wordt verplicht om binnen één jaar na de datum van dit vonnis de gemiddelde wachttijd voor een standplaats te hebben verminderd tot maximaal het niveau van de gemiddelde wachttijd voor een (grondgebonden (niet-gestapelde)) woning in de sociale sector in de Gemeente.

4.26. De rechtbank is, anders dan de Gemeente heeft betoogd, niet van oordeel dat vordering VI nadere concretisering behoeft. Het is juist dat de Stichting geen concreet aantal standplaatsen heeft genoemd dat moet worden gerealiseerd. Dit kan naar het oordeel van de rechtbank ook niet van de Stichting worden verwacht. Het aantal te realiseren extra standplaatsen hangt namelijk niet alleen af van de woonbehoefte van woonwageneigenaren, maar ook van de ontwikkelingen met betrekking tot de vraag en het aanbod naar een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning. Het ligt aldus op de weg van de Gemeente om een redelijke inschatting te maken van het aantal extra standplaatsen dat noodzakelijk is om een gelijkwaardig aanbod van huisvesting te realiseren.

4.27. De rechtbank ziet geen aanleiding om de reikwijdte van vordering VI te beperken tot de groep Woonwageneigenaren A, zoals de Gemeente betoogt. De vordering van de Stichting betreft een ideale vordering. Aan de orde is de vraag of de Gemeente gehouden is om een gelijkwaardig aanbod aan huisvesting te creëren, en niet de vraag of de Gemeente gehouden is om binnen een redelijke termijn een standplaats aan Woonwageneigenaren A

aan te bieden. Dat ook andere woonwagenebwoners van de toewijzing van vordering VI profiteren, staat aan toewijzing van de vordering niet in de weg.

4.28. De rechtbank is het ten slotte wél met de Gemeente eens dat een termijn van één jaar voor het gelijk trekken van de wachttijd onhaalbaar is. Het voorbereiden en vaststellen van een bestemmingsplan en het verlenen van de noodzakelijke vergunningen is een langdurig proces. Een dergelijk proces kan niet binnen één jaar worden afgerond. Daar staat tegenover dat er woonwagenebwoners zijn die al meer dan 15 jaar op een wachtlijst staan en er een groot belang bij hebben dat er op korte termijn extra standplaatsen beschikbaar komen en de Gemeente na 2018 onvoldoende heeft gedaan om extra standplaatsen te realiseren. De rechtbank zal daarom in goede justitie de termijn waarbinnen de Gemeente gehouden is om de wachttijd voor een standplaats gelijk te trekken met de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning bepalen op vijf jaar na datum van dit vonnis. Om voor de woonwagenebwoners inzichtelijk en controleerbaar te maken dat de Gemeente op een voortvarende wijze met de uitvoering van deze verplichting aan de slag gaat, geeft de rechtbank de Gemeente in overweging om jaarlijks schriftelijk over de voortgang van het proces aan de Stichting te rapporteren.

4.29. In het licht van het voorgaande heeft de Stichting geen zelfstandig belang meer bij vordering III. De rechtbank zal deze vordering daarom afwijzen.

#### Proceskosten

4.30. De Gemeente zal, als de voor het grootste deel in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de proceskosten. Die kosten worden aan de zijde van de Stichting begroot op € 3.588 (6 punten x tarief II) aan salaris advocaat, € 676 aan griffierecht en € 103,33 aan kosten voor de dagvaarding. De nakosten bedragen € 173 (met de in beslissing genoemde eventuele verhoging). In totaal komt dit uit op een bedrag van € 4.540,33.

## 5 De beslissing

De rechtbank:

5.1. verklaart voor recht dat de Gemeente in strijd handelt met het discriminatieverbod door het niet uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen in de Gemeente,

5.2. veroordeelt de Gemeente om binnen vijf jaar na datum van dit vonnis de wachttijd voor een woonwagenstandplaats in de Gemeente vergelijkbaar te hebben gemaakt met de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning in de Gemeente,

5.3. veroordeelt de Gemeente in de proceskosten van € 4.540,33, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met € 90 plus de kosten van betekening als de Gemeente niet tijdig aan de veroordelingen voldoet en het vonnis daarna wordt betekend,

5.4. veroordeelt de Staat tot betaling van de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn betaald,

5.5. verklaart dit vonnis voor wat betreft de beslissingen onder 5.2 tot en met 5.4 uitvoerbaar bij voorraad, en

5.6. wijst het meer of anders gevorderde af.

### Noot

1. Deze civiele collectieve actie, die is aangespannen door de Stichting Sinti, Roma en Reizigers (hierna: de Stichting), ziet op de (on)rechtmatigheid van het woonwagenbeleid van de gemeente Den Haag. De Stichting meent dat de gemeente Den Haag in strijd handelt met het discriminatieverbod door het aantal woonwagenstandplaatsen niet uit te breiden, en actie moet ondernemen om deze te realiseren. Eerder annoteerden wij al de tussenuitspraak waarin de ontvankelijkheid van deze Stichting centraal stond (Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, AB 2024/34). In deze tussenuitspraak had onder andere een strenge, kwantitatieve benadering van het representativiteitsvereiste ertoe geleid dat de Stichting in een groot deel van haar vorderingen niet-ontvankelijk was. Wij schreven toen dat deze tussenuitspraak liet zien dat de wijze waarop de nieuwe ontvankelijkheidsvereisten onder de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) werden toegepast, de effectiviteit van ideële acties in de weg kan zitten. De onderhavige bodemuitspraak laat echter zien dat de Stichting met de twee overgebleven vorderingen toch nog het nodige heeft kunnen bereiken. In deze annotatie gaan wij eerst kort in op de achtergrond bij de uitspraak (par. 2) en bespreken wij hoe de rechtbank tot het onrechtmatigheidsoordeel komt (par. 3). Vervolgens analyseren wij de opvallende discrepantie tussen de tussen- en einduitspraak (par. 4). Daarna zetten wij de legitimiteitsaspecten van de uitspraak uiteen (par. 5). Tot slot zetten wij enige kanttekeningen bij de effectiviteit van het dictum (par. 6).

2. In 1999 is het woonwagenbeleid gedecentraliseerd. Om gemeenten te helpen bij hun beleidskeuzes, verzag het Rijk in een handreiking met beleidsopties voor gemeenten. Deze bevatte drie opties om het aantal standplaatsen te reduceren of tot nul te brengen (door de Stichting en gemeente ook wel aangeduid als uitsterf- respectievelijk afbouwbeleid). Dit beleid heeft op forse mensenrechtelijke kritiek

kunnen rekenen. Uit (niet-afdwingbare) adviezen en uitspraken van onder meer de VN-Commissie tegen Rassendiscriminatie, de Europese Commissie inzake Racisme en Tolerantie, de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is gebleken dat het gevoerde beleid sinds de decentralisatie mogelijk leidt tot inbreuken op de mensenrechten van Sinti, Roma en Reizigers. In 2018 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een Beleidskader onderkend dat het uitsterfbeeld niet langer voldoet en een inhaalslag nodig is in de gemeenten waar zij is gehanteerd (zie over dat Beleidskader en de gang van zaken in de gemeente Haarlem de annotatie van Damen in AB 2023/301). Volgens de Stichting heeft de gemeente Den Haag hier onvoldoende gehoor aan geheven. Zo heeft Den Haag het aantal standplaatsen tussen 2000 en 2010 teruggebracht van 343 naar 232. Sindsdien is dit aantal gelijk gebleven. Volgens de Stichting heeft de gemeente hiermee schaarste en lange wachtlijsten gecreëerd. De Stichting stelde diverse vorderingen over waarmee zij door mocht. De inzet van deze procedure betreft een verklaring voor recht dat de gemeente in strijd handelt met het discriminatieverbod door het aantal woonwagendstandplaatsen niet uit te breiden, en twee bevelen: i) onmiddellijk stoppen met het voeren van onrechtmatig woonwagenbeleid en ii) binnen een jaar de wachttijd voor een woonwagendstandplaats gelijk trekken met die voor een sociale huurwoning.

3. De rechtbank geeft de Stichting gelijk en oordeelt dat de gemeente bij het woonbeleid indirect onderscheid maakt op basis van ras, omdat de wachttijd voor een woonwagendstandplaats aanzienlijk langer is dan de wachttijd voor een grondgebonden (niet-gestapelde) sociale huurwoning. De rechtbank sluit daarbij aan bij het — door de Stichting in haar dagvaarding aangehaalde — oordeel van het CRM over het Haagse woonwagenbeleid. Het CRM overwoog in 2020 dat uit artikel 7a, eerste lid, Algemene wet gelijke behandeling (een verbod op onderscheid op basis van ras bij sociale bescherming) de verplichting voortvloeit te voorzien in een zo gelijk mogelijk aanbod van woonruimte voor bewoners van sociale huurwoningen en voor woonwagenbewoners. Het CRM oordeelt dat de gemeente niet voorziet in deze verplichting, omdat de wachttijd voor standplaatszoekenden vele malen langer is (CRM 7 december 2020, 2020-108, r.o. 6.5–6.19). In navolging van het CRM kijkt ook de rechtbank in deze procedure naar het verschil in wachttijd tussen sociale huurwoningen en woonwagendstandplaatsen. De vergelijking met reguliere sociale huurwoningen, zoals in de uitspraak van het CRM, acht zij echter niet

passend. In de woonwagencultuur worden woonwagens niet op elkaar gestapeld. Daardoor zijn slechts de grondgebonden niet-gestapelde sociale huurwoningen te vergelijken met woonwagens, aangezien dit eenzelfde beslag legt op de openbare ruimte. De wachttijd op een grondgebonden sociale woning is in de gemeente momenteel meer dan negen jaar. De wachttijd op een standplaats minstens — en waarschijnlijk veel langer dan — vijftien jaar. Dat leidt uiteindelijk tot het oordeel dat de gemeente indirect onderscheid maakt op basis van ras. De rechtbank verklaart voor recht dat de gemeente daarmee in strijd handelt met het discriminatieverbod door het aantal woonwagendstandplaatsen niet uit te breiden.

4. Om een einde te maken aan de nadelige gevolgen van de discriminatie, vordert de Stichting een bevel om de gemiddelde wachttijd voor een standplaats te verminderen tot maximaal de gemiddelde wachttijd voor een grondgebonden niet-gestapelde sociale huurwoning. Wij waren in onze eerdere annotatie bij de tussenuitspraak sceptisch over de kansen van de Stichting op succes bij deze vordering. Door een vrij strikte WAMCA-toepassing werd de Stichting immers enkel representatief geacht voor bewoners die in Den Haag al in een woonwagen wonen, terwijl de procedure juist ook gericht is op het realiseren van standplaatsen voor de bewoners die niet (meer) in een woonwagen wonen, maar dat wel willen. Dat maakte dat wij ons afvroegen hoe effectief de procedure nog kon zijn. In lijn daarmee voert ook de gemeente in dit stadium van de procedure aan dat het bevel, indien toegewezen, moet worden beperkt tot degene die in een woonwagen in Den Haag wonen. Opvallend genoeg gaat de rechtbank hier niet in mee en blijkt deze bereid om bij de inhoudelijke toets de belangen weer breder te trekken. Het gaat volgens de rechtbank niet om de vraag of de gemeente binnen een redelijk termijn de afgebakende groep een standplaats moet bieden, maar of de gemeente gehouden is om een gelijkwaardig aanbod aan huisvesting te bieden. De rechtbank rekent het de gemeente aan dat zij in het onderzoek naar de behoefte van woonwagenbewoners geen rekening heeft gehouden met de woonbehoefte van woonwagenbewoners die in het verleden onvrijwillig een standplaats hebben verlaten en niet meer in de gemeente wonen, maar wel graag opnieuw een standplaats in de gemeente willen verkrijgen. Het is opvallend dat de rechtbank deze bredere benadering niet toelicht, na de uitgebreide overwegingen in de tussenuitspraak over de beperking van de groep waarvoor de Stichting kan opkomen. Hoewel deze verbreding van de belangen enige onduidelijkheid veroorzaakt in de verhouding tussen het ontvankelijkheidsoordeel en de inhoudelijke toets (die in het kader van de WAMCA worden opgeknipt in twee fasen), juichen wij het in deze zaak wel toe. De in onze ogen erg strenge invulling

van het representativiteitsvereiste wordt aldus gecompenseerd door een soepele benadering in de inhoudelijke fase, waarmee de effectiviteit van de procedure aanzienlijk wordt vergroot.

5. Bij het toewijzen van het bevel speelt vervolgens de vraag of de rechter niet te veel op de stoel van het bestuursorgaan gaat zitten. Volgens de gemeente staat de beleidsvrijheid eraan in de weg dat de rechter kan oordelen over aanpassingen of toekomstige inhoud van het woonwagengebeleid. De rechtbank erkent deze beleidsvrijheid, maar gaat niet mee in het verweer dat het hierdoor niet mogelijk is om een uitspraak te doen. De beleidsvrijheid van de gemeente strekt immers niet zover dat zij mag handelen in strijd met het discriminatieverbod. In een overweging die lijkt op de overwegingen in het *SGP*-arrest (ECLI:NL:HR:2010:BK4549 r.o. 4.6.1, 4.6.2) en het *Urgenda*-arrest (ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.6), geeft de rechtbank aan dat de Stichting wel degelijk in rechte kan afdwingen dat wordt voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van huisvesting en het vervolgens aan de gemeente is om te bepalen hoe het verschil in wachttijd gelijk dient te worden getrokken. Bij rechterlijke procedures over (uitvoering van) overheidsbeleid spelen vaker vragen over de legitimiteit en rol van de rechter. Er kan – in onze ogen terecht – beargumenteerd worden dat ten aanzien van een inactieve overheid een rechterlijke interventie (eerder) gelegitimeerd kan worden. In deze zaak rekent de rechtbank het de gemeente duidelijk aan dat er ondanks alle adviezen en (niet-bindende) uitspraken niet of nauwelijks actie is ondernomen. De gemeente heeft weliswaar onderzoeken laten uitvoeren naar de behoefte aan standplaatsen en potentiële uitbreidingslocaties, en in een conceptnota de ambitie vastgelegd om nieuwe standplaatsen te creëren, maar dit heeft niet geleid tot concrete resultaten. Met een (figuurlijke) tik op de vingers laat de rechtbank de gemeente weten dat zij een voortvarendere houding had verwacht en dat zij het voorstelbaar acht dat bij de woonwagengebwoners de indruk is ontstaan van politieke onwil.

6. Hoewel wij in de tussenuitspraak nog onze vraagtekens zetten bij de effectiviteit van de procedure, heeft de Stichting dus toch een bredere verklaring voor recht en een bevel verkregen. De vraag blijft echter in hoeverre deze rechterlijke uitspraak daadwerkelijk zal leiden tot het beoogde resultaat van de Stichting, namelijk het realiseren van (voldoende) extra woonwagengestandplaatsen. Belangrijk is in ieder geval dat de rechtbank middels de verklaring voor recht het onrecht dat de Sinti, Roma en Reizigers gemeenschap is aangedaan, erkent. Niet alleen is bevestigd dat het uitsterfgebeleid onrechtmatig was, maar ook is nu duidelijk dat het niets doen om de schade daarvan te herstellen in strijd is met het recht. Tegelijkertijd is het wel de vraag hoeverre zo'n verklaring daadwerkelijk tot verandering zal

leiden, aangezien de gemeente Den Haag naar aanleiding van het eerdere CRM-oordeel ook al heeft nagelaten meer standplaatsen te creëren. Mede daarom is in deze zaak het bevel, uitvoerbaar bij voorraad, voor de Stichting van belang. Het geeft de Stichting een sterker middel in handen om verandering af te dwingen. Het bevel bevat een vrij concrete, objectief meetbare opdracht: over vijf jaar kan de Stichting (eventueel met tussenkomst van een rechter) de wachttijd voor sociale grondgebonden niet-gestapelde woningen vergelijken met die voor woonwagengestandplaatsen, en in de tussentijd monitoren of de gemeente voldoende vordering maakt om dat doel te halen. Tegelijkertijd zal de mate waarin het bevel daadwerkelijk tot verandering leidt, afhankelijk zijn van verschillende variabelen. Zo hangt het aantal extra te realiseren standplaatsen af van de woonbehoefte van woonwagengebwoners en de ontwikkelingen omtrent vraag en aanbod naar sociale woningen. Nu de wachtlijsten voor sociale huur lang zijn, en het woningtekort bovendien niet binnenkort lijkt te worden opgelost, is het de vraag of de gemeente daadwerkelijk zal moeten overgaan tot het creëren van significant meer standplaatsen. Voor (enig) herstel van vertrouwen van deze gemeenschap in de gemeente, hopen wij dat de gemeente proactief aan de slag gaat en een executiegeschil wordt voorkomen.

H.W. van der Gaag & R. Stolk