

Woonwagengebeleid gemeente Utrecht: geen uitsterfgebeleid!

Vanuit het project PILP (Public Interest Litigation Project) van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten zijn er beweringen gedaan over de vermeende onrechtmatigheid van het beleid rond woonwagengestandplaatsen van de gemeente Utrecht.¹ De gemeente Utrecht is van mening dat het beleid rond woonwagengestandplaatsen niet onrechtmatig is en zal dit hieronder toelichten. Eerst zal worden ingegaan op het algehele beleid van de gemeente Utrecht en vervolgens zal het opheffen van de twee standplaatsen worden besproken.

De gemeente Utrecht het niet eens met de classificering van haar beleid als 'uitsterfgebeleid.' De gemeente Utrecht heeft een relatief hoog aantal standplaatsen in vergelijking met de andere grotere steden in Nederland² en de gemeente is in grote lijnen voornemens om dit hoge aantal standplaatsen te behouden. Vóór 2013 had de gemeente Utrecht jarenlang een beleid waarbij het aantal standplaatsen voor woonwagengebewoners werd uitgebreid, dit is veranderd in een beleid waarbij het hoge aantal standplaatsen in principe wordt behouden. Er worden dus geen standplaatsen meer bijgebouwd, maar er is geen sprake van een voornemen om de standplaatsen te laten 'uitsterven'.³ Niet bijbouwen is juridisch iets geheel anders dan uitsterven.

Utrecht is een zeer geliefde stad om te wonen en over de gehele breedte is er een schaarste aan verschillende soorten woningtypen, zoals studentenhuysvesting, starterswoningen en – om een vergelijking te trekken met een andere bijzondere woningtype – (ligplaatsen voor) woonboten. De stedelijke aantrekkingskracht leidt ertoe dat deze schaarste structureel aanwezig is op vrijwel alle delen van de woningmarkt. De gemeente spant zich in haar woonbeleid in om deze schaarste terug te dringen door het maken van afspraken met woningcorporaties over de woningbouwopgave, herstructurering, transformatie, ruimtelijke ordening en grondbeleid. Daarbij is het een gegeven dat bouwgrond schaars is en de druk op optimaal grondgebruik groot is.

Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat de wachtlijst voor reguliere woonruimte altijd nog groter is dan die voor mensen met de wens om in een woonwagen te wonen. De gemeente Utrecht besteedt daarnaast relatief veel geld aan het faciliteren van woonplaatsen voor woonwagengebewoners. Waar er op landelijk niveau wellicht niet genoeg rekening gehouden wordt met de speciale woonwensen van woonwagengebewoners, neemt de gemeente Utrecht wel degelijk haar verantwoordelijkheden door ernaar te streven haar hoge aantal standplaatsen te behouden. Aanvullend merken wij daarbij op dat het in de stedelijke omgeving niet gaat om vormen van traditioneel woonwagenleven in de zin van rondtrekkende wagens, maar vaste standplaatsen.

In de brief van het PILP wordt een aantal keren verwezen naar de rechtszaak 'Winterstein and others vs. France' van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In deze zaak oordeelt het EHRM dat de verwijdering van een groot aantal standplaatsen in de gemeente Herblay niet proportioneel is en dat de autoriteiten hierbij niet genoeg rekening hebben gehouden met de individuele belangen van de 25 woonwagengebewoners en hun kinderen, wiens fundamentele rechten waren geschonden. De inbreuk op het recht op een privéleven, verwoord in artikel 8 EVRM, was

¹ Huijbers 2015, *Mensenrechtelijk Kader Woonwagengebeleid – Gemeente Utrecht*. PILP, 24 juni 2015.

² Beleidsnota Toekomst Woonwagenge locaties, Gemeente Utrecht (juli 2013), p. 12.

³ Beleidsnota Toekomst Woonwagenge locaties, Gemeente Utrecht (juli 2013), p. 12.

volgens het EHRM niet noodzakelijk in een democratische samenleving, aangezien de ingrijpende maatregel van uithuiszetting niet evenredig was om het beoogde doel, namelijk het beschermen van het milieu, te bereiken.⁴ Er werd voor sommige families ook niet voor vervangende woonruimte gezorgd. In het beleid van de gemeente Utrecht, waarbij gestreefd wordt naar het behoud van het hoge aantal standplaatsen, is er bovendien in tegenstelling tot bij de feiten van de zaak Winterstein geen sprake van een inbreuk op een fundamenteel recht, aangezien woonwagenbewoners niet uit hun woonwagens gezet worden. De uitzondering op dit beleid van de twee opgeheven standplaatsen daargelaten, hier wordt verderop op ingegaan.

Bij het respecteren en faciliteren van sociale en economische rechten, de rechten met betrekking tot woonruimte die voortvloeien uit artikel 8 EVRM, hebben lidstaten volgens het EHRM een grote beoordelingsvrijheid inzake het invulling geven aan die rechten.⁵ Het is inderdaad zo dat deze beoordelingsvrijheid van een autoriteit minder groot is wanneer de 'effective enjoyment' van een fundamenteel recht, zoals het recht op passende woonruimte, in het geding is.⁶ Het is echter niet zo dat er een positieve verplichting rust op een staat of een lokale overheid om iedere woonwagenbewoner te faciliteren in het verkrijgen van passende woonruimte. Artikel 8 EVRM houdt geen recht in om te voorzien worden van een woning.⁷ Een dergelijke verplichting kan dus geenszins afgeleid worden uit het Winterstein-arrest en de stelling van het PILP dat de gemeente Utrecht feitelijk moet zorgen voor voldoende mogelijkheden voor woonwagenbewoners om in een woonwagen te wonen, berust op een onjuiste uitleg van dit arrest.

Een ander oordeel waar het PILP naar verwijst is het CRM 2015-61, waarin het College voor de Rechten van de Mens oordeelt dat de gemeente Vlaardingen woonwagenbewoners discrimineert door een uitsterfbeleid te voeren. Een uitsterfbeleid is discriminerend omdat het een direct onderscheid maakt op ras en dit kan niet gerechtvaardigd worden op basis van overwegingen vanuit het oogpunt van maatschappelijke integratie en financiën.⁸ Aangezien er bij het beleid van de gemeente Utrecht niet gestreefd wordt naar het laten verdwijnen van woonwagenstandplaatsen, is hier bij de gemeente Utrecht geen sprake van een direct onderscheid op ras. Het feit dat de gemeente Utrecht bij haar beleid diverse algemene belangen laat meespelen, behoeft dus geen nadere rechtvaardiging.

Tenslotte wordt nog het volgende opgemerkt. Ook al wordt er in het beleidsdocument geschreven dat de woonwagenbewoners op één lijn gesteld worden met andere mensen met een bijzondere woonwens, uit de feiten blijkt dat er wel degelijk rekening gehouden wordt met de bijzonder kwetsbare positie van woonwagenbewoners. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de lage prijs die woonwagenbewoners moeten betalen voor hun standplaatsen,⁹ het bedrag van maar liefst € 2.856.000 dat de gemeente Utrecht heeft bijgedragen aan de BV Woonwagenexploitatie¹⁰ en de mate van inspraak die verleend wordt aan woonwagenbewoners bij het toewijzen van een vrijgekomen

⁴ EHRM *Winterstein* (2013) par. 88 t/m 94.

⁵ EHRM *Winterstein* (2013) par. 76 alpha.

⁶ EHRM *Winterstein* (2013) par. 76 Beta.

⁷ EHRM *Winterstein* (2013) par. 87.

⁸ CRM 2015-61, p. 3.13.

⁹ Beleidsnota Toekomst Woonwagenlocaties, Gemeente Utrecht (juli 2013), p. 9 en 10.

¹⁰ Beleidsnota Toekomst Woonwagenlocaties, Gemeente Utrecht (juli 2013), p. 18.

standplaats.¹¹ Daarnaast is er momenteel voor reguliere woningen een veel grotere wachtlijst dan voor woonwagenbewoners. Er kan dus in alle redelijkheid niet van de gemeente Utrecht worden verwacht dat zij haar standplaatsen nog verder uitbreidt.

Locaties Augusto Sandinostraat

Een uithuiszetting kan zoals gesteld inderdaad niet enkel gerechtvaardigd worden wegens antisociaal gedrag. De mate van overlast die de uitgezette families aan de Augusto Sandinostraat veroorzaakte, was echter van een dusdanige aard dat het de ontbinding van de huurovereenkomst en de uitruiming van de standplaatsen rechtvaardigde. Men had op de standplaatsen te maken met onder andere bedreigingen, mishandeling, overlast met betrekking tot drugshandel en heling, geluidsoverlast en overlast van de honden.

Van essentieel belang is dat hier geen sprake is van een uithuiszetting van de bewoners door de gemeente via een gemeentelijke bevoegdheid, maar een huurrechtelijke kwestie tussen verhuurder en huurders waarbij de rechtswaarboring plaatsvindt via het gerechtelijke huurbeschermingsstelsel. De BV Woonwagenexploitatie heeft op privaatrechtelijke wijze rechtsgeldig zijn ontbonden. De kantonrechter heeft in beide gevallen een uithuiszettingsvonnis uitgesproken, vervolgens hebben de families tegen de BV Woonwagenexploitatie bodemprocedures gevoerd waarin het vonnis is vernietigd omdat de BV Woonwagenexploitatie misbruik zou maken van haar recht. De BV Woonwagenexploitatie is toen in beide zaken in hoger beroep gegaan en het Hof heeft toen de vonnissen van de bodemprocedures vernietigd en de vordering tot schorsing van de executie van de uithuiszettingsvonnis afgewezen. In de zaak omtrent het perceel met nummer 81 overwoog het Hof dat het aannemelijk was dat er overlast plaatsvond, mede gezien het feit dat de bewoners nooit verweer hebben gevoerd tegen de stelling van BV Woonwagenexploitatie dat er sprake is geweest van overlast door de bewoners. Bovendien overwoog het Hof dat er ook sprake was van een grote huurachterstand, die ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigde.¹² In de andere zaak, omtrent perceel nummer 83, werd geoordeeld dat de overlast als een tekortkoming van de eigenaar moest worden aangemerkt en dat deze tekortkoming de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigt.¹³ Er heeft dus wel degelijk een rechterlijke toetsing plaatsgevonden waarbij de belangen van de huurder zijn meegewogen.¹⁴

Ten overvloede zal hier nog worden ingegaan op de rechtvaardiging van de uithuiszetting binnen de systematiek van artikel 8 EVRM. Er is pas tot uithuiszetting overgegaan nadat er jarenlang een situatie bestond van ernstige hinder voor de buurt waarbij de veiligheid van de buurtbewoners in het geding was. Er was tevens sprake van het regelmatig niet betalen van de huurpenningen. Beide aspecten zijn een grond voor inmenging met het recht op een privéleven dat gewaarborgd is in artikel 8 EVRM en die in de wet zijn vastgelegd. Deze inmenging was tevens noodzakelijk om de openbare veiligheid van de buurt te waarborgen. De uithuiszetting is gezien de mate van overlast proportioneel en de veiligheid en leefbaarheid van de buurt zou niet op een andere, minder ingrijpende manier gewaarborgd kunnen worden. De maatregel is dus eveneens subsidiair.

¹¹ Beleidsnota Toekomst Woonwagenlocaties, Gemeente Utrecht (juli 2013), p. 13 en 14.

¹² Hof Amsterdam 30 maart 2010, nr. 200.043.974, r.o. 4.4 t/m 4.7.

¹³ Hof Amsterdam 27 april 2010, nr. 200.053.869/01, r.o.

¹⁴ Brief Portaal september 2010.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de BV Woonwagenexploitatie aan de uitgezette huurders nog de mogelijkheid heeft gegeven om gebruik te maken van het laatste-kans-beleid, waarbij er samen met de huurders getracht wordt de oorzaken van de overlast aan te pakken. Dit beleid is erg gericht op het aanpakken van individuele problemen van de huurder en bij de uitvoering van dit beleid wordt rekenschap gegeven aan individuele belangen van de huurder. De uitgezette woonwagenbewoners hebben toen andere woonruimte toegewezen gekregen. Deze voldeed niet aan hun woonwens om in een woonwagen te wonen, maar gezien de omstandigheden van het geval is de Gemeente Utrecht de familie voldoende tegemoet gekomen.¹⁵ In tegenstelling tot de situatie in het hierboven besproken Winterstein-arrest, is er door de gemeente Utrecht dus wel degelijk voor vervangende woonruimte gezorgd voor de uitgezette families. Tevens moet er niet aan worden voorbij gegaan dat er met de betrokken bewoners overleg gevoerd is over andere woonmogelijkheden en dat de financiële gevolgen voor de opheffing van de twee standplaatsen voor rekening van de gemeente kwamen.

De beslissing om twee standplaatsen op te heffen en niet aan andere families toe te wijzen, is genomen in een poging om het evenwicht tussen de achtergebleven woonwagenbewoners en de andere buurtgenoten te herstellen. Dit is van groot belang geweest voor de leefbaarheid en de veiligheid van de buurt. De gemeente Utrecht zag na een zorgvuldige belangenafweging geen andere oplossing dan een vermindering van het aantal standplaatsen, dit om de aanhoudende overlast in de buurt terug te dringen tot een acceptabel niveau. Er waren overigens wel voornemens om ergens anders in de stad een aantal standplaatsen toe te voegen, maar dit is er uiteindelijk niet meer van gekomen. Het feit dat er in 2008, een aantal jaren voordat het huidige beleid werd ingevoerd, uit een casuïstieke noodzaak twee individuele standplaatsen zijn opgeheven, duidt er dus geenszins op dat de gemeente Utrecht een *de facto* uitsterfbeleid aan het voeren is ten opzichte van woonwagenstandplaatsen.

¹⁵ Brief Gemeente Utrecht Stadsontwikkeling, vermindering aantal standplaatsen 8 augustus 2008.