

RECHTBANK DEN HAAG

Roldatum: 1 november 2023
Zaak- en rolnummer: C/09/637977 / HA ZA 22-941

CONCLUSIE VAN ANTWOORD

inzake

de publiekrechtelijke rechtspersoon GEMEENTE DEN HAAG, zetelend te Den Haag;

gedaagde

advocaten: mr. G.A. van der Veen, mr. B.J.P.G. Roozendaal en mr. P. Haas MBA

en

de stichting STICHTING SINTI, ROMA EN REIZIGERS, gevestigd te Den Haag;

eiseres

advocaten: mrs. T. Hendriks en R.G. Bloemberg

INHOUDSOPGAVE

I.	INLEIDING EN PROCESVERLOOP	3
II.	ALGEMENE UITGANGSPUNTEN	5
III.	DE ROL VAN DE WONINGCORPORATIES.....	9
IV.	DE ACTUALISATIE VAN HET BELEID VAN DE GEMEENTE VANAF 2018 TOT HEDEN.	11
V.	TUSSENCONCLUSIE	21
VI.	VORDERING I	21
VII.	VORDERING III	26
VIII.	VORDERING VI.....	27
IX.	BEWIJSAANBOD	31
X.	MET CONCLUSIE	32

I. INLEIDING EN PROCESVERLOOP

1. Deze conclusie betreft het vervolg van de collectieve actie op grond van art. 3:305a lid 1 BW die door de Stichting bij dagvaarding van 8 november 2022 is ingesteld.¹ De collectieve vorderingen van de Stichting zijn in de kern gebaseerd op de vermeende onrechtmatigheid van het woonwagenbeleid van de Gemeente sinds 1999.
2. De Gemeente heeft naar aanleiding van de dagvaarding een conclusie ex artikel 1018c lid 5 Rv ingediend. Nadat de Stichting op 31 mei 2023 een antwoordakte met daarin onder meer een eiswijziging indiende, vond op 27 juni 2023 de mondelinge behandeling plaats. Partijen hebben ten behoeve van de mondelinge behandeling pleitaantekeningen overgelegd. De Stichting heeft haar eis ter zitting nogmaals (deels voorwaardelijk) gewijzigd.
3. Op 6 september 2023 heeft de rechtbank vonnis gewezen ('**Tussenvonnis**'). De rechtbank heeft de vorderingen beoordeeld aan de hand van de WAMCA, zoals deze in werking is getreden met ingang van 1 januari 2020. Daarvoor acht de rechtbank doorslaggevend dat de Stichting in haar antwoordakte heeft aangegeven dat zij in het kader van deze collectieve actie uitsluitend beoordeeld wil zien of de Gemeente *op dit moment* in strijd met de gestelde mensenrechten handelt door haar beleid niet aan te passen.²
4. Deze beperking van de vordering is niet alleen van belang voor het van toepassing zijnde wettelijke collectieve actieregime, maar ook voor de beoordeling van de vorderingen van de Stichting en de daaraan door haar ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden. Voor zover de door de Stichting aan haar vorderingen ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden zien op gebeurtenissen in het verleden (zoals de door de Stichting gestelde gebeurtenissen in par. 1.8 van de dagvaarding) zijn deze niet relevant voor de beoordeling van de gewijzigde vorderingen van de Stichting. De Gemeente zal dergelijke gebeurtenissen uit het verleden dan ook onbesproken laten, zonder daarmee te erkennen dat wat de Stichting daarover heeft gesteld (feitelijk en juridisch) juist is. Het gaat thans uitsluitend over het beleid van de Gemeente, met in het bijzonder het niet aanpassen van haar beleid, dat volgens de Stichting op dit moment onrechtmatig zou zijn.

¹ Waar mogelijk hanteert de Gemeente in deze conclusie de begrippen zoals gedefinieerd in de beperkte antwoordconclusie ex art. 1018c lid 5 Rv.

² Tussenvonnis, r.o. 4.4: "De Stichting heeft in haar antwoordakte verduidelijkt dat, hoewel het onrechtmatig handelen van de Gemeente mogelijk al speelt sinds de afname van het aantal woonwagenstandplaatsen vanaf het jaar 2000, zij in het kader van deze procedure uitsluitend beoordeeld wil zien of de Gemeente op dit moment in strijd met de mensenrechten handelt door haar beleid niet aan te passen. Op die situatie is de WAMCA van toepassing, zodat de rechtbank de vorderingen zal beoordelen aan de hand van de WAMCA."

5. Verder benadrukt de Gemeente dat het in deze procedure voorliggende geschil in omvang is beperkt doordat de Stichting in haar vorderingen II, IV en V niet-ontvankelijk is verklaard.³ In eerste plaats omdat de Stichting ten aanzien van Woonwagbewoners B en C niet heeft voldaan aan het representativiteitsvereiste.⁴ Dit heeft ertoe geleid dat de rechtbank de Stichting niet-ontvankelijk heeft verklaard in vordering II voor zover het Woonwagbewoners B en C betreft en vorderingen IV en V (welke vorderingen geheel zien op Woonwagbewoners B en C).⁵
6. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat vordering II (de verklaring voor recht) voor zover het Woonwagbewoners A betreft niet voldoet aan de ontvankelijkheidseisen, omdat deze voor Woonwagbewoners A een eerste en essentiële stap zou vormen voor een vordering tot schadevergoeding.⁶ Woonwagbewoners A zijn woonwagbewoners die momenteel in de Gemeente in een woonwagen wonen. Aangezien vordering I voldoende is voor het door de Stichting beoogde doel, dat bestaat uit een wijziging van het door de Stichting benoemde uitsterfbeleid, ziet de rechtbank geen aanleiding een uitzondering te maken op de ontvankelijkheidseisen.⁷
7. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze conclusie vermeldt de Gemeente over welke vorderingen het nog wél gaat. De Gemeente hanteert daarbij de formulering van de rechtbank uit het Tussenvonnis. De Stichting eist dat de rechtbank bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad:
 - I. voor recht verklaart dat de Gemeente door haar woonwagenbeleid niet aan te passen en/althans 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 EVRM;
 - III. de Gemeente verbiedt 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 een termijn van 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 Den Haag;

³ Tussenvonnis, r.o. 5.1.

⁴ Zoals bedoeld in artikel 3:305a lid 1 en lid 2, aanhef, BW. Zie Tussenvonnis, r.o. 4.15-4.16.

⁵ Tussenvonnis, r.o. 4.16.

⁶ Tussenvonnis, r.o. 4.26.

⁷ Tussenvonnis, r.o. 4.27.

- VII. de Gemeente veroordeelt in de kosten van dit geding, te vermeerderen met de nakosten ten belope van EUR 175 zonder betekening, dan wel EUR 239 in het geval van betekening, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, en – voor het geval voldoening van de (na)kosten niet binnen die termijn plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente over de (na)kosten te rekenen vanaf veertien dagen na dagtekening van het vonnis.

II. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

8. Voordat de Gemeente inhoudelijk ingaat op de resterende vorderingen van de Stichting, benadrukt zij groot belang te hechten aan de positie van woonwagenbewoners en hun cultuur, waaronder de wooncultuur. Dit laat evenwel onverlet dat de Gemeente niet uitsluitend rekening kan houden met hun belangen. De Gemeente heeft als lokale overheid en (planologisch) bevoegd gezag evengoed rekening te houden met onder meer (i) de schaarste aan ruimte binnen de Gemeente in algemene zin, (ii) de grote vraag naar woonruimte binnen de Gemeente en (iii) de diversiteit aan doelgroepen en culturen binnen de Gemeente. Het is voor deze procedure daarom van belang om eerst het kader en de context te schetsen van deze complexe problematiek, omdat deze kwestie daarvan niet los kan worden gezien.
- a. Het Beleidskader
9. In 1999 werd de tot dan toe geldende Woonwagenwet afgeschaft. Waar voorheen het Rijk verantwoordelijk was voor de huisvesting van woonwagenbewoners, werden gemeenten en woningcorporaties vanaf dat moment verantwoordelijk voor deze huisvesting via de Huisvestingswet en de Woningwet. Daarmee verviel de wettelijke verplichting voor een gemeente om een woonwagencentrum in stand te houden. Vanuit het Rijk zijn de eerste jaren na de intrekking van de Woonwagenwet enkele handreikingen voor gemeenten uitgebracht. Geconstateerd dient te worden dat landelijk het aantal woonwagenstandplaatsen vervolgens werd verminderd. Hieraan lagen diverse redenen ten grondslag.
10. Na enige jaren bleek dat het afnemen van woonwagenstandplaatsen niet in overeenstemming is met Europese rechtspraak – die zich vanaf 2013 verder ontwikkelde – en oordelen van het College voor de Rechten van de Mens ('CRvdM'). Het Ministerie van BZK heeft daarom in 2018 het Beleidskader Gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid opgesteld ('Beleidskader', Productie 1 bij dagvaarding). In par. 1.6 van de dagvaarding wordt dit document door de Stichting geïntroduceerd als een 'handleiding', maar die benaming is niet juist. Het Beleidskader vormt een *hulpmiddel* voor gemeenten om een lokaal woonwagenbeleid vast te stellen en kan niet op één lijn worden gesteld met een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel. Het Beleidskader geeft richting en bevat bouwstenen om het beleid aan te passen aan het mensenrechtelijk kader. De Gemeente onderschrijft het Beleidskader.

b. De Wegwijzer

11. De VNG heeft in 2021 samen met onder meer gemeenten, woningcorporaties en het ministerie van BZK de 'Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid' ('**Wegwijzer**') opgesteld (**Productie 4**). Ook de Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland, Team Woonwagen Belangen Nederland, Vereniging Woonwagenbewoners in Actie en de Vereniging Behoud Woonwagencultuur Nederland hebben hun medewerking aan de totstandkoming van de Wegwijzer verleend door hun ervaringen en adviezen te delen.
12. De Wegwijzer is een nadere invulling van het Beleidskader. De aanleiding voor de totstandkoming van de Wegwijzer is dat veel gemeenten worstelden met de wijze waarop het beleid moest worden ingericht. In de Wegwijzer wordt geconstateerd dat er landelijk gezien een groot woningtekort is, terwijl de ruimtelijke mogelijkheden in grote delen van het land beperkt zijn. Daarbij komt dat zowel gemeenten als het Rijk vele kwaliteitseisen hebben als het gaat om woningbouw en woningzoekenden de nodige woonwensen. Eén van de conclusies in de Wegwijzer is dan ook (p. 6):

"Dit maakt de ontwikkeling van standplaatsen en woonwagens een complex verhaal. Een opgave die niet vandaag op morgen gerealiseerd is. De Wegwijzer wordt dan ook gezien als een bruikbaar document om aan de slag te gaan met woonwagen- en standplaatsenbeleid en de lastige hobbels weg te nemen. Maar ook de komende jaren zullen zich nieuwe vraagstukken op dit terrein voordoen."

13. Eén van deze nieuwe vraagstukken is de steeds krappere wordende woningmarkt voor alle doelgroepen. Dit vraagstuk is bij uitstek relevant in deze procedure.

c. Wat zijn woonwagenbewoners?

14. De Stichting definieert Woonwagenbewoners als "personen die in Nederland op een woonwagenlocatie wonen of daar niet (meer) wonen maar wel de wens hebben naar een woonwagenlocatie terug te keren en waarvan de ouders of (over)grootouders op een woonwagenlocatie hebben gewoond."⁸
15. De groep woonwagenbewoners in Nederland bestaat uit verschillende subgroepen met ieder zijn eigen gewoonten en achtergrond: Roma, Sinti, reizigers, circus- en kermisfamilies. Aangezien de Stichting dit onderscheid niet maakt, en zich enkel richt op het wonen dan wel gewoond hebben op een woonwagenlocatie, laat de Gemeente dit onderscheid in subgroepen verder onbesproken. Het onderscheid is echter wel van belang, omdat het niet altijd mogelijk is om personen uit de verschillende subgroepen samen op één woonwagenlocatie te huisvesten. Dat maakt de

⁸ Tussenvonnis, r.o. 2.2.

daadwerkelijke uitvoering van het beleid tamelijk ingewikkeld. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat iemand die lager op de wachtlijst staat, eerder aan in aanmerking komt voor een bepaalde woonwagenstandplaats door het afstammingsbeginsel. Dit beginsel zal de Gemeente verderop in deze conclusie toelichten.

d. Wat is het mensenrechtelijk kader?

16. In de Wegwijzer is aangegeven met welke mensenrechten rekening moet worden gehouden bij woonwagen- en standplaatsenbeleid (p. 5):

Met welke mensenrechten moet rekening worden gehouden bij woonwagen- en standplaatsenbeleid?

Het mensenrechtelijk kader wordt onder meer gevormd door een aantal uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') en komt op het volgende neer:

- De overheid heeft een inspanningsverplichting om te voorzien in adequate huisvesting, waarbij rekening wordt gehouden met de (erkende) specifieke wooncultuur van woonwagenbewoners.
- Het is niet geoorloofd om het aantal standplaatsen af te bouwen of niet uit te breiden, terwijl er sprake is van een duidelijke behoefte vanuit de woonwagenbewoners (dit is in strijd is met de AWGB).
- De behoefte aan standplaatsen en woonwagens dient te worden geïnventariseerd. Als hieruit een aantoonbare behoefte naar voren komt, moet het woonwagen- en standplaatsenbeleid zodanig worden vormgegeven dat het voor een woonwagenbewoner binnen afzienbare tijd mogelijk is om voor een standplaats in aanmerking te komen.

17. De Gemeente onderschrijft dit. Hiermee staat vast dat op de Gemeente een inspanningsverplichting rust om te voorzien in adequate huisvesting, waarbij rekening wordt gehouden met de (erkende) specifieke wooncultuur van woonwagenbewoners. In deze conclusie zal de Gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geeft en heeft gegeven aan deze inspanningsverplichting. Overigens lijkt de Stichting uit te gaan van een resultaatsverplichting door in vordering VI een einddatum te noemen ("*binnen een termijn van één jaar*"), maar dat is ten onrechte.
18. Tevens omvat deze inspanningsverplichting voor de Gemeente de verplichting om de behoefte aan standplaatsen te inventariseren. Dat dit laatste niet eenvoudig is, zal ook in deze conclusie worden uitgelegd. Voor een gemeente is het bij de inventarisatie niet goed mogelijk om uit te gaan van wachtlijsten waarop belangstellenden zich inschrijven, omdat in de praktijk is gebleken – zo ook bij de Gemeente – dat woonwagenbewoners zich regelmatig bij diverse gemeenten inschrijven. Deze

dubbeltellingen vertroebelen het zicht en maakt het voor gemeenten lastig om zich een goed beeld te vormen van de daadwerkelijke behoefte aan standplaatsen.

19. Onderdeel van het mensenrechtelijk kader is de woonvorm. Hiermee dienen gemeenten rekening te houden. Woonwagenbewoners wonen in woonwagens die in vele soorten en maten bestaan: van historische, op huifkar gebaseerde wagens tot aan woonwagens. De meeste wagens bestaan uit een houten skeletbouw; zowel de traditionele wagens als de hedendaagse chalets. Bij de hedendaagse chalets, zowel de grotere chalets als de kleinere woonwagens die in het verleden door gemeenten zijn ontwikkeld, is het hout vaak weggewerkt achter een steenstrip of kunststofplaten. Voor de woonwagenbewoners is het belangrijk dat hun wagen zonder vaste verbinding met de ondergrond is geplaatst, zodat deze technisch gezien verplaatsbaar is, ofwel dat de standplaats voldoende draagkrachtig is voor de beoogde woonwagen en de vloer boven het maaiveld ligt met een opstapje voor de voordeur. Wielen hebben voor woonwagenbewoners een symbolische waarde, waardoor ze vaak wel worden geplaatst (zij het van de buitenkant niet zichtbaar).⁹ Daarnaast heeft een deel van de woonwagenbewoners de wens om (voortkomend vanuit de vroegere traditie) een aparte, uitpandige berging op de standplaats te hebben waarin zich het sanitair bevindt. Tot slot woont een klein deel van de woonwagenbewoners in toercaravans.
20. Een tweede relevant onderdeel voor gemeenten om rekening mee te houden, is de wens van woonwagenbewoners om in families bij elkaar op één woonwagenlocatie te wonen. Naar het oordeel van het EHRM zouden overheden hiermee bij het formuleren van het beleid rekening moeten houden door voldoende standplaatsen op een woonwagenlocatie ter beschikking te stellen waar woonwagenbewoners in familieverband kunnen wonen. Dit leidt onmiddellijk tot een beperking van de mogelijkheden om standplaatsen toe te wijzen via een wachtlijst die op volgorde van datum van inschrijving werkt. Bijna altijd kan een standplaats niet worden toegewezen aan nummer één op de wachtlijst omdat de plaats beschikbaar komt op een locatie waar (voornamelijk) de leden van een andere familie wonen. Voor zowel de nummer één op de wachtlijst als voor de 'zittende' woonwagenbewoners is het onwenselijk de opengevallen plaats toe te bedelen aan de nummer één van de wachtlijst en wordt de standplaats toegewezen aan een lid van deze familie (het afstammingsbeginsel). Ook de Gemeente respecteert en hanteert het afstammingsbeginsel en verstaat daaronder het beginsel dat met het samenleven in familieverband rekening kan worden gehouden bij het toewijzen als een standplaatsvrijkomt.¹⁰

⁹ Het plaatsen van wielen is evenwel niet verplicht. De vereiste verplaatsbaarheid kan volgens het Bouwbesluit 2012 ook worden gewaarborgd door het gebruik van diepladers en hijskranen.

¹⁰ Artikel 6:2, lid 4, van de Huisvestingsverordening Den Haag 2023 (Gmb. 2023, 284338).

e. Hoeveel standplaatsen moet een overheid ter beschikking kunnen stellen?

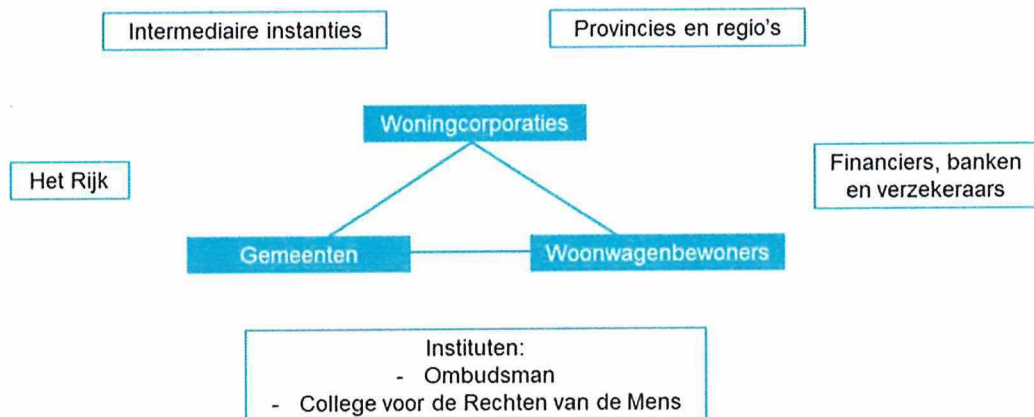
21. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt een positieve verplichting voor de overheid om zich in te spannen om de identiteit en levensstijl van woonwagenbewoners te beschermen en te faciliteren. De reikwijdte van de erkenning van de woonwagenbewoners als etnische groepering gaat echter niet zo ver dat verdragsstaten een bepaald aantal standplaatsen moet realiseren. De Stichting stelt dit ook niet. Een woonwagenbewoner dient wel binnen een bepaalde termijn een reële kans te hebben op een standplaats.
22. In de kwestie die de Stichting aan de rechtbank ter beoordeling voorlegt, heeft de Stichting hier invulling aan gegeven door in de vordering op te nemen dat de Gemeente zou moeten worden veroordeeld de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats binnen één jaar te hebben verminderd tot maximaal het niveau van de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in de Gemeente. In deze conclusie zal de Gemeente hier verder op ingaan en aangeven wat de wachttijden binnen de Gemeente zijn voor woningen in de sociale sector en – meer in het bijzonder – de wachttijden voor *grondgebonden* woningen in de sociale sector. Woonwagens zijn immers per definitie grondgebonden. De Stichting streeft naar gelijkshakeling met woningen in de sociale sector en de Gemeente begrijpt deze koppeling wel. Ook in het Beleidskader wordt deze koppeling aangebracht (p. 15). De Gemeente benadrukt echter dat woningen in de sociale sector zelden grondgebonden zijn en dat de wachttijden voor grondgebonden woningen in de sociale sector (denk aan reguliere rijwoningen) veelal aanzienlijk langer zijn dan van sociale gestapelde woningen. Zo bedroeg in 2022 binnen de Gemeente de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning 72 maanden (een kleine zes jaar) en voor een eengezinswoning 110 maanden (ruim negen jaar).¹¹

III. DE ROL VAN DE WONINGCORPORATIES

23. Niet alleen de Gemeente is verantwoordelijk voor het uitvoeren van beleid met betrekking tot woonwagens. Woningcorporaties zijn namelijk de eerst aangewezen partij om te voorzien in de huisvesting van woonwagenbewoners voor zover zij tot de doelgroep van de sociale huursector behoren.¹² Dit is overwegend het geval. Uitgangspunt is dat de Gemeente zelf geen grond verwerft en woningen bouwt. De Gemeente speelt wel een rol bij de planologische invulling van gronden en gebouwen. In het volgende schema wordt de verhouding tussen gemeenten, corporaties en andere actoren weergegeven:

¹¹ Vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden, Jaarverslag 2022, p. 7.

¹² Zie Platform 31, 'Woonwagens en woningcorporaties – Het corporatieperspectief op woonwagenbeleid', Den Haag: april 2021.



24. De doelgroep van de sociale huursector betreft primair de huishoudens met een inkomen tot € 44.035,- (eenpersoonshuishoudens) of € 48.625,- (meerpersoonshuishoudens) (peil 2023), in tweede instantie gaat het, voor de middeldure huurwoningen ook om de huishoudens die tot de middeninkomens behoren (binnen de Gemeente tot € 57,573,- respectievelijk tot € 76.764,-, peil 2023). Daarnaast hebben veel gemeenten na afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 het eigendomsrecht en beheer van de standplaatsen overgedragen aan woningcorporaties.¹³ In de Gemeente is ongeveer de helft van het aantal standplaatsen in handen van woningcorporaties. De andere helft is in eigendom van de Gemeente zelf. In het licht hiervan wekt het verwondering dat in deze collectieve actie alleen de Gemeente is gedagvaard. De woningcorporaties zijn op grond van de Woningwet immers medeverantwoordelijk voor de huisvesting van woonwagenebewoners. Weliswaar is enkel de Gemeente (bestaande uit het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad) bevoegd tot het vaststellen van bestemmingsplannen en het verlenen van omgevings- en/of huisvestingsvergunningen, de verantwoordelijkheid voor het realiseren van standplaatsen rust evenzeer op de woningcorporaties.
25. Voor het beleid is de Gemeente verantwoordelijk, maar de uitvoering hiervan berust derhalve niet enkel bij haar. De vorderingen van de Stichting maken dit onderscheid echter niet. Enerzijds vordert de Stichting dat de Gemeente het beleid wijzigt met als doel gelijkschakeling met sociale huurwoningen (vordering I en III), anderzijds vordert de Stichting een resultaatsverplichting inhoudende dat de gemiddelde wachttijd wordt gebracht op het niveau van een woning in de sociale sector (vordering VI). Bij deze laatste vordering is de Gemeente echter mede afhankelijk van een andere partij, wat in de weg staat aan toewijzing van (een deel van) deze vordering.

¹³ Dit geldt niet voor de eigendom van de woonwagens zelf. Deze zijn merendeels eigendom van de huurders van de standplaatsen.

IV. DE ACTUALISATIE VAN HET BELEID VAN DE GEMEENTE VANAF 2018 TOT HEDEN

26. Om maar met de deur in huis te vallen, de Gemeente heeft op 5 oktober 2023 de conceptnota Haags Woonwagenbeleid 2023 ('**Conceptnota**') aan de gemeenteraad ('**raad**') gepresenteerd (**Productie 5** en **Productie 6**). Deze Conceptnota bevat een actualisatie van het woonwagenbeleid van de Gemeente dat sinds 2009 bestond uit consolidatie van het aantal woonwagenstandplaatsen.

a. De aanloop naar de actualisatie

27. De Gemeente was al geruime tijd bezig met het formuleren van dit beleid. Zo had de Gemeente bij brief van 4 februari 2021 aan het CRvdm reeds medegedeeld te werken aan actualisatie (**Productie 7**). De Gemeente werd daarbij geconfronteerd met de complexiteit van de materie. De Wegwijzer bood de Gemeente weliswaar enig houvast, maar de concretisering van het beleid bleek niet eenvoudig. De Gemeente begrijpt dat het voor de (achterban van de) Stichting wellicht voorkomt alsof de Gemeente talmde bij het opstellen van het beleid, maar dat was naar het oordeel van de Gemeente niet aan de orde. De Gemeente is overigens niet de enige gemeente die worstelt met de complexiteit van de materie. Zie bijvoorbeeld de totstandkoming van het Beleidskader Woonwagens en standplaatsen 2022-2026 van de Gemeente Amsterdam, dat zich medio 2023 nog in de fase van inspraak bevond.
28. Reeds in 2021 sprak de Gemeente het voornemen uit om het beleid dat jaar te actualiseren en ging het college van start met voorbereidende werkzaamheden. In 2020 had het college namelijk al een behoefteonderzoek gedaan (**Productie 4** bij dagvaarding) en de koers op hoofdlijnen van het woonwagenbeleid uitgezet (zie de brief van 8 februari 2021 aan de voorzitter van de raadscommissie Ruimte, **Productie 11** bij dagvaarding).
29. Het CRvdm heeft in zijn oordeel van 7 december 2020 het beleid van de Gemeente tot 2018 beoordeeld. Dit oordeel luidt als volgt:¹⁴

"Periode tot juli 2018

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

¹⁴ CRvdm 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108.

30. In het kader van deze procedure ligt dit beleid niet ter beoordeling voor. Het gaat om het beleid dat de Gemeente op dit moment voert. Het CRvdm oordeelde tevens dat de Gemeente tot aan de datum van de uitspraak onvoldoende stappen had gezet om haar beleid aan te passen.¹⁵

"Periode juli 2018 - heden

De gemeente Den Haag is bezig om het woonwagenbeleid 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 woonwagenbeleid 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. (...)"

31. Medio 2020 beschikte de Gemeente over de resultaten van het behoefteonderzoek, maar moest zij daar nog mee aan de slag gaan. Dat heeft de Gemeente inmiddels gedaan, hetgeen heeft geresulteerd in de Conceptnota.
32. Met het behoefteonderzoek heeft de Gemeente uitvoering gegeven aan het Beleidskader. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in januari en februari 2020 door middel van interviews. Veelal vonden deze plaats in gezins- of familieverband. Uiteindelijk hebben de onderzoekers 179 personen gesproken. De uitkomsten van het behoefteonderzoek leverde voor de Gemeente veel data op die zij nodig had voor de volgende stap: het daadwerkelijk actualiseren van het woonwagenbeleid. Het behoefteonderzoek kijkt 25 jaar vooruit en bevat meer dan alleen data over de actuele behoefte aan standplaatsen voor woonwagens. Het bevat ook adviezen voor het college van burgemeester en wethouders ('college') over de te maken beleidskeuzes (zie p. 12 van het behoefteonderzoek, waar het college wordt verzocht een drietal beleidskeuzes vast te stellen: afstammingsbeginsel, puntensysteem en inschrijfgeld/jaarlijkse verlenging).
33. In de brief van 8 februari 2021 aan de voorzitter van de commissie Ruimte (Productie 11 bij dagvaarding) geeft het college aan dat het aantal standplaatsen vanaf 2009 is geconsolideerd. Het betreft in totaal 233 standplaatsen op 11 locaties. Ook zijn er nog acht standplaatsen op zogeheten snipperlocaties. Van de huidige woonwagenlocaties zijn er drie in gemeentelijk bezit en de overige acht in bezit van een drietal woningcorporaties (te weten Haag Wonen, Staedion en WoonInvest).

¹⁵ CRvdm 7 december 2020, oordeelnummer 2020-108.

De woningcorporaties verhuren de grond aan de woonwagenbewoners tegen een lage huurprijs (ca. €150,- tot € 200,- per maand). De woonwagens zijn merendeels eigendom van de huurders van standplaatsen.

34. Het beheer van de standplaatsen wordt in opdracht van de Gemeente en de woningcorporaties door de firma Nijbod uitgevoerd. In oktober 2023 staan er binnen de Gemeente in totaal 259 personen op de wachtlijst voor een woonwagenstandplaats. Iedereen die ouder dan 18 is en legaal in Nederland verblijft, kan zich aanmelden voor deze wachtlijst. Voor een plaats op de wachtlijst hoeven geen leges te worden betaald. Van belang is dat de totale wachtlijst uit 259 personen bestaat en deze procedure uitsluitend nog ziet op woonwagenbewoners die momenteel in de Gemeente in een woonwagen wonen (Woonwagenbewoners A). Ook is het aantal van 259 inclusief dubbeltellingen (belangstellenden die zich bij meerdere gemeenten hebben ingeschreven). De Gemeente beheert de wachtlijst. In de praktijk komen er circa twee tot drie standplaatsen per jaar vrij voor belangstellenden op de wachtlijst.

35. In de brief aan de commissie Ruimte schrijft het college voorts (p. 2-3):

"Er zijn twee manieren om het aanbod en de behoefte beter op elkaar af te stemmen. Aan de aanbodzijde verkennen wij de mogelijkheden om woonwagenstandplaatsen op huidige en nieuwe locaties uit te breiden en zo het aanbod te vergroten. Dit beleid is in 2020 opgenomen in de Woonagenda 2020-2023 (RIS305711). Aan de behoefte kant gaan we de wachtlijst analyseren en samen met de regio en met de woonwagenbewoners in gesprek over het woonruimtetoewijzingsbeleid. Door dat beleid te herzien en de criteria voor de wachtlijst aan te scherpen gaan we de wachtlijst differentiëren en actualiseren.

(...)

Koers op hoofdlijnen van het woonwagenbeleid

Het woonwensbehoefte rapport en de bevindingen bij het rapport hebben geleid tot de volgende contouren voor het actualiseren van het woonwagenbeleid.

1. **Uitgangspunt voor nieuw beleid: woonwensen behoefte**
De analyse en uitkomsten van het woonwensenbehoefte onderzoek geven ons inzicht in de discrepantie tussen de vraag en het aanbod van standplaatsen. Zie de bijlage "Rapportage uitkomsten inventarisatie woonbehoefte woonwagenstandplaatsen 2020" d.d. 30 juni 2020 van Be Flex. Het woonwensenbehoefte onderzoek is het uitgangspunt voor het gesprek met de corporaties en woonwagenbewoners om te komen tot beter inzicht in de vraag en een aanbod dat beter bij de vraag aansluit.
2. **Afstemmen behoefte en aanbod**
Het gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid richt zich in de eerste instantie op de behoefte en het aanbod van standplaatsen, woonwagens en woonruimtetoewijzing. Daarnaast zetten wij in op de verbetering van de maatschappelijke positie van de woonwagenbewoners.

3. *Transparante woonruimtetoewijzing*

We beogen een transparante woonruimtetoewijzing met de voorkeur om regionaal rekening te houdend met afstammingsprincipe. Een gemeentelijke werkgroep doet een voorstel over de werkwijze en legt dat voor aan de beheerder, de corporaties en een vertegenwoordiging woonwagenebewoners. De wachtlijst wordt geanalyseerd en naar aanleiding van de nieuwe criteria opgeschoond.

4. *Overdracht van gemeentelijke standplaatsen*

Over de overdracht van de gemeentelijke standplaatsen aan de corporaties SOK 2019-2024 gaan we nadere afspraken maken. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid, de corporaties zijn verantwoordelijk voor het bieden van huisvesting (verhuur van standplaatsen en huurwoningen) voor woonwagenebewoners in zoverre de bewoners tot de sociale doelgroep behoren. Naar aanleiding van de woonwensenbehoefte onderzoek verkennen we de mogelijkheden en wensen om standplaatsen in eigendom van de gemeente te houden of over te dragen aan corporaties. En we gaan onderzoeken of we alle locaties en het beheer van de locaties willen onderbrengen in een constructie met een bestuur (corporaties en gemeente) en een bewonersraad.

5. *Verkenning naar uitbreidingsmogelijkheden woonwagelocaties*

Voor de uitbreiding van de standplaatsen doen we een verkenning naar de planologische schaarse ruimte en financiële haalbaarheid voor uitbreidingsmogelijkheden op de bestaande 11 woonwagelocaties en we verkennen de mogelijkheden voor de uitbreiding van nieuwe locaties. We verwachten nog dit jaar meer inzicht te hebben in de omvang van de uitbreidingsmogelijkheden."

36. In 2021 is de Gemeente gestart met participatie van woonwagenebewoners. In totaal hadden 86 van de 166 woonwagenebewoners die waren geïnterviewd in het woonbehoefteonderzoek aangegeven te willen deelnemen aan een bewonerscommissie. In mei 2021 hebben alle geïnteresseerden een brief ontvangen met de terugkoppeling van het woonbehoefteonderzoek. Ook werd gevraagd of zij wilden meedoen aan het participatieproces. In juli en augustus 2021 hebben medewerkers van de Gemeente alle woonwagelocaties bezocht en ook gesproken met bewoners aan wie zij geen brief hadden gestuurd. Beide groepen zijn vervolgens per brief en telefonisch uitgenodigd voor een stedelijk overleg. Dit overleg vond plaats op 21 oktober 2021. Hierbij waren 45 Haagse woonwagenebewoners aanwezig. Tijdens het overleg is gesproken over verschillende onderdelen van het te actualiseren beleid, waaronder uitbreiding van de standplaatsen en de toewijzingsregels.

37. Op 25 januari 2022 reageerde de Gemeente op de brief namens de Stichting van 9 september 2021 waarin wordt verzocht het woonwagenbeleid te herzien en met spoed 110 standplaatsen te realiseren. In deze brief (Productie 7 bij dagvaarding) schetst de Gemeente de stand van zaken met betrekking tot de actualisatie van het beleid. Zij schrijft daar (p. 1):

"Het uitgangspunt voor ons toekomstig woonwagenbeleid is het woonwensenbehoefte-onderzoek, uitgevoerd door Be Flex in juni 2020. Het rapport 'Uitkomsten inventarisatie woonbehoefte woonwagenstandplaatsen 2020' is openbaar als bijlage bij de commissiebrief (RIS307739). Het college neemt naar verwachting in februari 2022 een besluit over het doen van haalbaarheidsstudies naar

potentiële nieuwe uitbreidingsmogelijkheden in de gemeente Den Haag. Daarnaast is er geïnventariseerd of er op de bestaande locaties verdicht dan wel uitgebreid kan worden."

38. Conform planning heeft het college op 15 februari 2022 besloten om haalbaarheidsstudies te laten uitvoeren naar zes bestaande locaties voor de uitbreiding van standplaatsen voor woonwagens (zie Productie 8 bij dagvaarding). De aanleiding voor dit onderzoek staat in de overwegingen (p. 1):

"Overwegende dat:

- om invulling te geven aan een onderdeel van de actualisatie van het woonwagenbeleid integrale haalbaarheidsstudies van kansrijke uitbreidingslocaties noodzakelijk zijn;*
- het woonwensenbehoefteonderzoek naar aanleiding van de uitspraak van het College voor de Rechten van de Mens uitgangspunt is voor locatieonderzoek;*
- om dubbele claims op mogelijke kansrijke locaties te voorkomen een randvoorwaarde is dat er gedurende de onderzoeksfase (waarschijnlijk eind juni 2022) geen andere of nieuwe initiatieven op de betreffende locaties worden toegestaan;"*

39. In de toelichting op dit besluit (p. 2) is bovendien aangegeven dat het doel van de Gemeente is om zich in te spannen om het aanbod en de behoefte met betrekking tot de standplaatsen voor woonwagens beter op elkaar af te stemmen.
40. Na het afronden van de voorbereidende werkzaamheden – bestaande uit het behoefteonderzoek, participatie van bewoners en de haalbaarheidsstudies – heeft het college de Conceptnota kunnen vaststellen. Op de inhoud daarvan gaat de Gemeente in het navolgende in.

b. De inhoud van de Conceptnota

41. Voor de beoordeling van de vorderingen van de Stichting is de inhoud van het nieuwe beleid van de Gemeente bepalend. Immers, de Stichting vordert enerzijds wijziging van het beleid dan wel te stoppen met een volgens haar onrechtmatig beleid bij gebreke waarvan de Gemeente onrechtmatig zou handelen en anderzijds gelijkstelling aan de wachttijd van sociale huurwoningen. De Gemeente is van mening dat zij met het concept van de Conceptnota volledig in overeenstemming handelt met het mensenrechtelijk kader zoals dat is ontwikkeld door het EHRM en is uitgesproken door het CRvdm en de nationale Ombudsman.
42. Binnen de Gemeente zijn er 233 standplaatsen op woonwagenlocaties en acht op snipperlocaties. Deze zijn als volgt verdeeld over de Gemeente (p. 8 Conceptnota):



Figuur 1: Woonwagenlocaties in Den Haag

Adres	Aantal (huur) standplaatsen	Eigenaar van locatie
1. Energiestraat	10	Haag Wonen
2. Erasmusweg	18	Haag Wonen
3. Isabellaland	18	Haag Wonen
4. Strijpkade	5	Haag Wonen
5. Guntersteinweg	15	Staedion
6. Schapenatjesduin	18	Staedion
7. Viaductweg	37	Staedion
8. Bob Oosterhoeklaan	5	WoonInvest
9. Henricuskade	34	Gemeente Den Haag (CVDH)
10. Jan Hanlostraat	35	Gemeente Den Haag (CVDH)
11. Tom Mandersstraat	38	Gemeente Den Haag (CVDH)
Snipperlocaties	8	Verspreid over grondgebied Den Haag
Totaal	233 + 8 op snipperlocaties	

43. Het beleid is gericht op vijf pijlers waarbij het Beleidskader wordt gevolgd (p. 9 Conceptnota):
- i. De uitbreiding van standplaatsen op bestaande en nieuwe locaties
 - ii. Voldoende en gedifferentieerd woonwagen- en standplaatsbeleid
 - iii. Toewijzing van standplaatsen op grond van het afstammingsbeginsel en het faciliteren van wonen in familieverband
 - iv. Versterken interne slagkracht en samenwerking van externe stakeholders: woonwagenbewoners, corporaties, beheerorganisaties
 - v. Aandacht voor het welzijn van woonwagenbewoners

44. De adviezen vanuit het Beleidskader zijn daarbij als volgt verwerkt (p. 9-10 Conceptnota):

Advies vanuit BZK-Beleidskader	Uitwerking
De gemeente stelt het beleid voor woonwagens en standplaatsen vast als onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid.	Opstellen Haags woonwagenbeleid (deze conceptbeleidsnota). Integratie daarvan in de nieuwe Woonvisie, huisvestingsverordening en Omgevingsvisie.
Het beleid houdt voldoende rekening met en geeft ruimte aan het woonwagenleven van woonwagenbewoners.	Mensenrechtelijk kader als uitgangspunt voor deze nota en de implementatie ervan.
De behoefte aan standplaatsen wordt in kaart gebracht.	Inventarisatie van de woonbehoefte uitgevoerd in 2020 en elke 5 jaar actualiseren.
Corporaties voorzien in de huisvesting van woonwagenbewoners voor zover deze tot de doelgroep behoren.	Afspraken met corporaties bindend en blijvend vastleggen in de raamovereenkomst en prestatieafspraken. In raamovereenkomst 2019-2024 is opgenomen dat uiterlijk 2024 alle nog niet overgedragen locaties worden overgedragen aan de corporaties. Afspraken over wijze waarop een meer gevarieerde mix van huur- en koopstandplaatsen en huur- en koopwoonwagens kan worden gerealiseerd. In de raamovereenkomst 2019-2024 is opgenomen dat corporaties toewerken naar het voorzien in voldoende huurwoonwagens voor woonwagenbewoners die behoren tot de primaire doelgroep van corporaties.
	In de nieuwe raamovereenkomst zullen opnieuw afspraken opgenomen worden welke jaarlijks verder gespecificeerd worden in de prestatieafspraken.
De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) zolang er behoefte is aan standplaatsen.	Uitbreiding van standplaatsen op bestaande en nieuwe locaties.
Een woningzoekende woonwagenbewoner moet binnen redelijke termijn kans maken op een standplaats.	In Den Haag streven we naar een redelijke termijn voor standplaatszoekenden, waarbij in verhouding tot het aanbod aan sociale huurwoningen voldoende standplaatsen aanwezig zijn met inachtneming van de specifieke beperkingen die het realiseren van woonwagens heeft ten opzichte van het realiseren van sociale huurwoningen. Het uitbreiden en verdichten van het aantal standplaatsen op bestaande locaties en uitbreiden van het aantal standplaatsen op verplaatsings- en nieuwe locaties beperkt de wachttijd voor een standplaats.
Het wonen in familieverband wordt gefaciliteerd.	Aanpassing toewijzingsbeleid en in vergunningverlening.

45. In de Conceptnota worden de vijf pijlers vervolgens uitgewerkt. Om effectief beleid te kunnen voeren, is uiteraard van belang te weten wat de (toekomstige) behoefte is aan standplaatsen. Dit is uitgewerkt in paragraaf 3.2.1 van de Conceptnota. Hieruit volgt dat er ongeveer 73 belangstellenden zijn voor een standplaats. Deze zijn onder te verlenen in drie groepen (p. 12 Conceptnota):

- i. Inwonende kinderen: 36 kinderen die bij de ouder(s) inwonen. Vanaf 18 jaar kunnen ze zich zelfstandig inschrijven als belangstellende voor een eigen standplaats.
- ii. 'Voormalig' woonwagenbewoners: een deel van de belangstellenden (met name afkomstig van de voormalige locatie Escamplaan) woont nu in een huis, aangezien hun locatie destijds ontmanteld is, en wil terugkeren naar een standplaats (28 personen).
- iii. Bewoners van de locatie Energiestraat: de locatie Energiestraat heeft in totaal 10 standplaatsen waarvan de bewoners willen verhuizen naar nieuwe locatie. Deze bewoners hebben de toezegging gekregen als eersten te mogen verhuizen naar een nieuw te ontwikkelen locatie.

46. De Gemeente concludeert op basis van het behoefteonderzoek en de afgenomen interviews dat er op dit moment behoefte is aan circa tachtig aanvullende woonwagenstandplaatsen. De verwachting is dat de behoefte aan standplaatsen de komende 25 jaar ongeveer gelijk zal blijven door natuurlijk verloop. Maar omdat de behoefte kan fluctueren, heeft de Gemeente in de Conceptnota opgenomen om in 2025 al een nieuw behoefteonderzoek uit te voeren (p. 12).

47. Ook is relevant hoe de Gemeente deze tachtig aanvullende woonwagenstandplaatsen wil realiseren. Zoals al eerder is aangegeven is de beschikbaarheid van locaties in de Gemeente gering, reden waarom de Gemeente de realisatie heeft geconcretiseerd. In paragraaf 3.2.2 van de Conceptnota is hierover opgenomen:

"De onderbouwing van 80 nieuwe standplaatsen is gebaseerd op drie relevante aspecten:

- *Op de gemeentelijke wachtlijst stonden op 1-1-2023 in totaal 230 belangstellenden voor een standplaats geregistreerd. De wachtlijst is echter verouderd en vervuild. Het bevat dubbeltellingen in de regio (bewoners die zich bij meerdere gemeenten in de regio inschrijven voor een standplaats). Ook staan er bewoners op de wachtlijst die buiten Den Haag wonen op een standplaats, maar graag willen verhuizen naar een standplaats in Den Haag. Aan de andere kant is duidelijk dat niet iedere belangstellende zich daadwerkelijk heeft ingeschreven (blijkt uit o.a. individuele gesprekken met diverse bewoners).*
- *In een sommatie aan de gemeente Den Haag in 2021 stelden enkele woonwagenbewoners, dat de 110 standplaatsen die ontmanteld zijn in de periode tussen 2000-2009 onverkort terug moeten komen. Hiertoe hebben zij, georganiseerd in een stichting, in november 2022 een bodemprocedure gestart bij de rechtbank Den Haag.*
- *Het woonbehoefteonderzoek komt uit op een behoefte aan 73 nieuwe standplaatsen. Het woonbehoefteonderzoek is echter niet onder alle bewoners afgenomen (door weigering, meermalen niet thuis aangetroffen, etc.). De behoefte kan dan ook hoger liggen.*

Uit een locatie-inventarisatie en onderzoek naar mogelijkheden voor uitbreiding op bestaande locaties uit 2019 en 2021 is gebleken dat er mogelijk 18 standplaatsen op bestaande locaties toegevoegd kunnen worden. Uitgaande van een totale behoefte van 80 betekent dit dat er minimaal 60 nieuwe standplaatsen op nieuwe locaties nodig zijn. Er is in 2021 een verkenning gedaan naar potentiële locaties, mede op basis van door bewoners voorgestelde en aangedragen potentiële locaties. Uit deze verkenning is slechts een beperkt aantal locaties naar voren gekomen die 'bestemmingsvrij' zijn en min of meer kansrijk zijn om nader onderzocht te worden of uitbreiding daadwerkelijk mogelijk en haalbaar zijn.

De gemeente zet zich in om op korte termijn (0-5 jaar) één à twee (verplaatsings)locaties te ontwikkelen, in de eerste plaats voor de verplaatsing van de Energiestraat, maar ook tegemoetkomend aan de behoefte aan standplaatsen voor inwonende (klein)kinderen van andere locaties en voormalig woonwagenbewoners (20-30 standplaatsen). Op de middellange termijn wordt er gezocht naar aanvullende locaties in samenspraak met o.a. de regiogemeenten naar gelang de vraag naar woonwagenstandplaatsen."

48. In Hoofdstuk 4 van de Conceptnota wordt de uitvoering geconcretiseerd. De Gemeente citeert deze vanwege het belang voor deze procedure integraal voor zover het betreft de uitbreiding van het aantal woonwagenstandplaatsen:

"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 woonwagenbewoners 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 nog is 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 woonwagenbeleid."

49. Gelet op de uitdagingen waarmee de Gemeente wordt geconfronteerd, wordt ook gedacht aan verticale uitbreiding (zie in dit verband ook par. 3.2.3 van de Conceptnota). De omvang van de behoefte aan verticale uitbreiding is op dit moment niet bekend en is ook niet algemeen toepasbaar. De Gemeente overweegt om een pilot uit te voeren door middel waarvan meer inzicht in deze oplossingsrichting kan worden verkregen.
50. In de Conceptnota wordt ook op andere aspecten van het woonwagenbeleid ingegaan. Hoewel deze voor de Gemeente uiterst relevant zijn voor een succesvol beleid, zijn de vorderingen van de Stichting hier niet op gericht. Deze aspecten worden hier daarom buiten beschouwing gelaten.
51. De komende maanden zal de Gemeente met de woonwagenbewoners en woningcorporaties in gesprek gaan over de inhoud van de Conceptnota, om deze aan te scherpen en draagvlak te creëren in aanloop naar de vaststelling van de Conceptnota. Hiervoor worden bijeenkomsten georganiseerd, waarvoor de Stichting zal worden uitgenodigd. De Conceptnota is om deze reden openbaar bekend gemaakt en ook aan de Stichting toegezonden. Participatie vindt dus zeker plaats, zoals de Stichting wenst in par. 5.15 van de dagvaarding. De Conceptnota is tevens aan de raad toegezonden, omdat het college wenst dat de raad de definitieve versie van de Conceptnota (ook) vaststelt. Vaststelling door de raad is niet noodzakelijk, maar vergroot de legitimiteit van het beleid. De voortgang met betrekking tot de inhoud van de Conceptnota zal jaarlijks aan de raad worden gerapporteerd, doordat deze wordt opgenomen in de jaarlijkse rapportage woonagenda (p. 20 Conceptnota). Op deze wijze kan de raad een vinger aan de pols houden.

c. Uitvoering van het beleid

52. Het college heeft de raad op 29 september 2023 verzocht om een perceel aan de Henri Faasdreef in de Gemeente aan te wijzen als woonwagenlocatie en dit perceel voortvarend voor te bereiden (**Productie 8**). Er is daar ruimte voor circa 12 tot 20 woonwagenstandplaatsen. Tien van deze standplaatsen dienen ter vervanging van de locatie Energiestraat. De bewoners van deze locatie hebben de Gemeente verzocht gezamenlijk te mogen verhuizen naar een andere locatie. De woonwagenlocatie aan de Henri Faasdreef kan vermoedelijk al voor eind 2024 worden gerealiseerd, omdat het terrein in gemeentelijke eigendom is en het bestemmingsplan wonen ter plaatse toestaat. Op verzoek van de bewoners van de Energiestraat wordt ook een alternatieve locatie nog onderzocht. Anders dan de Stichting stelt in bijvoorbeeld par. 1.9-1.10, par. 4.1 en par. 5.2 van de dagvaarding, is de Gemeente, naast de presentatie van de Conceptnota, dus heel concreet bezig met het realiseren van nieuwe woonwagenlocaties en -standplaatsen, in ieder geval na 2018.

V. TUSSENCONCLUSIE

53. De Gemeente handelt bij het opstellen van haar beleid, indachtig het uitgangspunt dat het leven in een woonwagen een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur; een cultuur die door mensenrechten wordt beschermd en als beschermd immaterieel erfgoed is erkend.
54. Deze uitgangspunten indachtig, heeft de Gemeente haar woonwagenbeleid opnieuw vormgegeven, met inachtneming van hetgeen in het Beleidskader en de Wegwijzer is opgenomen. De Conceptnota is aan de raad gezonden. Naar het oordeel van de Gemeente voldoet dit beleid aan hetgeen de Stichting wenst en vordert in deze procedure: het aanpassen van het (voormalige) woonwagenbeleid op een zodanige wijze dat niet wordt gehandeld in strijd met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 van het EVRM. Daarmee staat naar het oordeel van de Gemeente vast dat de vorderingen van de Stichting geen doel kunnen treffen en dat de Stichting wegens gebrek aan belang (art. 3:303 BW) in haar vorderingen niet-ontvankelijk moet worden verklaard. In het vervolg van deze conclusie gaat de Gemeente in de afzonderlijke vorderingen.

VI. VORDERING I

55. Vordering I houdt in dat de rechtbank 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 EVRM.
56. Deze vordering bestaat uit twee onderdelen:
 - i. het niet aanpassen van het woonwagenbeleid, en
 - ii. het niet feitelijk overgaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen.
57. Deze vordering dient volgens de Gemeente te worden afgewezen, omdat de vordering niet kan worden toegewezen wegens meerdere onduidelijkheden en gebrek aan belang aan de zijde van de Stichting. In het navolgende gaat de Gemeente afzonderlijk op beide onderdelen van de vordering in.
 - i. Niet aanpassen beleid

De Gemeente is al jaren bezig met aanpassing van haar woonwagenbeleid
58. Voor wat betreft het niet aanpassen van het woonwagenbeleid, merkt de Gemeente op dat het al geruime tijd bezig is met het actualiseren van het woonwagenbeleid. In 2020 is een

behoefteonderzoek gedaan ter voorbereiding van de aanpassing van het woonwagenbeleid en in 2021 heeft het college via een brief aan de commissie Ruimte inzicht geboden in de uitgangspunten die ten grondslag zouden liggen aan het gewijzigde beleid (Productie 11 bij dagvaarding). De procedure van de Stichting kwam op een moment dat de Gemeente al bezig was met het formuleren van het gewijzigde beleid. Dat is de Stichting ook bekend. Helaas wenste de Stichting dit niet af te wachten en is zij tot dagvaarding overgegaan.

59. De Stichting stelt dat de enige zichtbare stap die de Gemeente zou hebben gezet het behoefteonderzoek uit 2020 is,¹⁶ maar dat is feitelijk onjuist. De Stichting erkent dit ook, bijvoorbeeld waar zij stelt dat zij heeft kennisgenomen van de brief van de raad aan het college van 15 februari 2021 (en deze als Productie 8 heeft overgelegd).¹⁷ In 2021 heeft het college immers de contouren van het nieuwe beleid gedeeld met de raad en ook daarna is de Gemeente verder gegaan met het ontwikkelen van nieuw beleid.
60. Toegegeven zij dat op het moment dat de Stichting tot dagvaarding overging, het gewijzigde beleid nog niet was gepresenteerd. Het actualiseren van het beleid is een complex en langdurig proces waarbij niet alleen moet worden gekeken naar het aantal woonwagenstandplaatsen, maar tevens naar de positie van woonwagenbewoners in het algemeen. De Stichting doet het voorkomen alsof het eenvoudig is. Zij noemt het "*een relatief eenvoudige stap*" waarbij het slechts zou gaan om meer standplaatsen,¹⁸ maar de praktijk is veel complexer. Daarbij komt dat de breuk in het college eind juni 2023 niet heeft bijgedragen aan een versnelling van het proces. Maar, op het moment dat er eind september 2023 een nieuw college tot stand was gebracht, heeft het college doorgepakt en binnen enkele weken de Conceptnota gefinaliseerd en aan de raad gezonden. Daarnaast is de Gemeente, in ieder geval sinds 2018, heel concreet bezig met het realiseren van nieuwe woonwagenlocaties en -standplaatsen, waarbij de bewoners van de Energiestraat voorrang krijgen (zie productie 8).

Temporele reikwijdte van Vordering I is onduidelijk

61. Voorts geldt dat de temporele reikwijdte van vordering I voor de Gemeente onduidelijk is. Dat de Stichting meent dat de Gemeente haar beleid had moeten aanpassen spreekt voor zich, maar onduidelijk is met ingang van welk moment dat aan de orde zou zijn geweest. De Stichting noemt in par. 5.2 van haar dagvaarding het jaar 2018 als het jaar waarin zou zijn onderkend dat het uitsterfbeleid onrechtmatig zou zijn en noemt daarnaast dat de Gemeente sinds de publicatie van het Beleidskader (door de Stichting telkens aangeduid als de Handleiding) veel te weinig zou hebben ondernomen om haar woonwagenbeleid aan te passen. De Stichting noemt ook het uitsterfbeleid

¹⁶ Dagvaarding, par. 5.7.

¹⁷ Dagvaarding, par. 5.9.

¹⁸ Dagvaarding, par. 5.11.

en de periode tussen 2018-2022 in par. 6.1 en op andere plaatsen in de dagvaarding, maar duidelijk is het niet. Het ligt niet op de weg van de Gemeente om zelfstandig duiding te geven aan een vordering; dit ligt op de weg van de Stichting.

62. Voor de Gemeente is het overigens niet helder wat de Stichting beoogt met de vordering voor zover deze zou zien op de periode vóór 2018. Als de Gemeente het goed ziet, is de Stichting van oordeel dat destijds een uitsterfbeleid werd gevoerd en dat de gemeente de onrechtmatigheid daarvan 'waarschijnlijk' zou hebben erkend, zie par. 6.1 van de dagvaarding. De crux schuilt vermoedelijk in het woordje 'waarschijnlijk', hetgeen de reden is waarom deze vordering wordt voorgelegd aan de rechtbank. Feitelijk is het onjuist dat de Gemeente enige onrechtmatigheid zou hebben erkend. In het collegebesluit van 15 februari 2022 staat enkel dat het aannemelijk is dat een aanklager in het gelijk wordt gesteld indien de Gemeente haar huidige beleid niet zou aanpassen. Dit is geschreven in 2022 en heeft betrekking op de situatie in 2022. Dat zegt niets over het beweerdelijke uitsterfbeleid dat de Gemeente vóór 2018 zou hebben gevoerd.
63. Als gevolg van het tussenvonnis is in deze procedure echter niet relevant welk beleid de Gemeente in het verleden zou hebben gevoerd ten aanzien van woonwagenstandplaatsen. Het gaat uitsluitend om het beleid dat de Gemeente nu voert. De Stichting verwacht heden en verleden en creëert dusdoende onduidelijkheid.
64. De Gemeente benadrukt dat zij in de periode van 2009 tot heden ook geen uitsterfbeleid heeft gevoerd, geen inbreuk heeft gemaakt op het recht op familieleven en geen verboden onderscheid heeft gemaakt op grond van ras, zoals de Stichting in par. 4.42 van de dagvaarding betoogt. Dat de Gemeente sinds 2009 geen nieuwe standplaatsen heeft gerealiseerd, betekent niet dat de Gemeente standplaatsen zou hebben gesaneerd. De Stichting draagt de bewijslast maar noemt geen enkele locatie waar de Gemeente een standplaats zou hebben verwijderd.

Inhoudelijke reikwijdte van Vordering I is onduidelijk

65. De Stichting poneert in par. 1.5 van de dagvaarding dat de drie opties die zij in par. 1.3 onder a-c noemt,¹⁹ bekend zouden staan als een uitsterfbeleid omdat dit beleid erop gericht zou zijn het aantal standplaatsen structureel terug te brengen. Een bron noemt de Stichting echter niet en het heeft er alle schijn van dat de Stichting door het oprekken van de term 'uitsterfbeleid' de rechtbank op het

¹⁹ De volgende opties worden daar genoemd:

- a. De 'nuloptie', waarbij de woonwagenstandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderen van vrijkomende standplaatsen of het aanbieden van reguliere huisvesting aan woonwagenbewoners;
- b. Het 'afbouwbeleid', dat gericht was op het verkleinen van woonwagenlocaties om zo een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen;
- c. Het 'woonvisiebeleid', waarbij in de bestemmingsplannen rekening kon worden gehouden met woonwagenlocaties, maar waarbij woonwagenbewoners die op zoek zijn naar een standplaats gelijk worden gesteld aan andere woningzoekenden.

verkeerde been wenst te zetten. De Stichting verwijst in de dagvaarding meerdere keren naar het artikel 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief' uit 2014. Daarin wordt aangegeven dat onder uitsterfbeleid wordt begrepen 'een beleid waarbij vrijgekomen woonwagenstandplaatsen niet langer beschikbaar worden gemaakt voor woonwagenbewoning totdat er geen stadplaatsen meer resteren'. Enkel de nuloptie wordt in het artikel als een synoniem voor een uitsterfbeleid genoemd (p. 412). Ook de Nationale ombudsman hanteert de term 'uitsterfbeleid' enkel voor het terugbrengen van het aantal woonwagenstandplaatsen. De door de Stichting onder b en c genoemde beleidsvarianten worden in de door de Stichting aangehaalde bronnen expliciet niet als een uitsterfbeleid beschouwd. Het afbouwbeleid is gericht op het substantieel terugbrengen van de woonwagenbewoning tot een 'kernvoorraad' waarbij het 'woonvisiebeleid' de woonwens van woonwagenbewoners beschouwt als een reguliere woonwens en het woonwagenleven niet wordt erkend als onderdeel van de identiteit en cultuur van woonwagenbewoners.

66. Uitsterfbeleid is niets meer en minder dan dat een gemeente actief (door bewoners actief te verplaatsen naar reguliere woningen) dan wel passief (door leegkomende standplaatsen op te heffen) het totaal aantal standplaatsen reduceert. Dit is binnen de Gemeente in de door de Stichting genoemde periode vanaf 2009 niet gebeurd en de Stichting voert ook geen relevante feiten aan die het standpunt zouden kunnen onderbouwen dat de Gemeente dit sinds 2009 zou hebben gedaan. De Gemeente heeft sinds 2009 weliswaar geen nieuwe standplaatsen gerealiseerd, maar heeft zeker geen beleid gevoerd dat was gericht op het terugbrengen van het aantal standplaatsen voor woonwagens.

Onduidelijkheid Vordering I - Gemeente heeft ruime mate van beleidsvrijheid

67. Ziet de Gemeente het goed, dan vordert de Stichting een verklaring voor recht dat de Gemeente in strijd handelt met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 EVRM. Voor de Gemeente is niet helder wat hiermee wordt beoogd en betoogd. Niet het beleid zelf zou onrechtmatig zijn, maar het niet aanpassen van het beleid dan wel niet overgaan tot het realiseren dan wel uitbreiden van standplaatsen voor woonwagenbewoners.
68. De Gemeente beschikt over een ruime beleidsvrijheid bij het vaststellen van beleid. Bij de beoordeling van de vraag of de Gemeente in redelijkheid tot vaststelling van een bepaald beleid heeft kunnen komen, stelt de burgerlijke rechter zich terughoudend op. De burgerlijke rechter heeft namelijk niet tot taak de om de waarde of het maatschappelijke gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. De burgerlijke rechter kan derhalve wel oordelen over de rechtmatigheid van bestaand beleid, maar niet over het niet aanpassen van het beleid en zeker niet over de inhoud van toekomstig beleid. Op dit uitgangspunt sneuvelen overigens ook vorderingen III en VI, waarover hierna meer.

ii. Feitelijk niet overgaan tot uitbreiding standplaatsen

69. Het tweede onderdeel van deze vordering heeft betrekking op het feitelijk niet realiseren dan wel uitbreiden van het aantal standplaatsen. De Gemeente wil allereerst benadrukken dat er geen resultaatsverplichting op haar rust om grond te verwerven om standplaatsen te kunnen realiseren. De Gemeente is immers geen ontwikkelaar. Daarbij hebben woningcorporaties hier evenzeer een wettelijke taak. Voorts is voor de Gemeente niet duidelijk wat het verschil is tussen het niet realiseren dan wel uitbreiden. Vermoedelijk bedoelt de Stichting hetzelfde. Het is juist dat de Gemeente sinds 2009 geen nieuwe, extra standplaatsen heeft gerealiseerd. Het beleid dat in de Conceptnota is gepresenteerd aan de raad is wel gericht op het realiseren van extra standplaatsen. Daarnaast is de Gemeente al heel concreet bezig met het realiseren van nieuwe woonwagenlocaties en -standplaatsen, waarbij de bewoners van de Energiestraat voorrang krijgen (zie productie 8). De Gemeente vraagt zich dan ook af wat nog het belang van de Stichting is bij deze vordering.
70. Het valt de Gemeente op dat in de dagvaarding bij voortduring wordt gesproken over een vermeende *verplichting* van de Gemeente tot het realiseren van voldoende standplaatsen (bijvoorbeeld in par. 4.2, 4.42 en 5.14), maar dit komt niet terug in de vorderingen van de Stichting en – nog belangrijker – vindt geen steun in de oordelen van het EHRM, CRvDM of de Nationale ombudsman. Deze instanties stellen – onder verwijzing naar het mensenrechtelijk kader – dat woonwagenbewoners binnen een afzienbare termijn een reële kans moeten hebben op het verkrijgen van een standplaats. Zie bijvoorbeeld de volgende overweging van het EHRM (onderstr. adv.):²⁰

"Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home (ibid., § 99), but in the specific circumstances of the case and in view of the long history of the presence of the applicants, their families and the community they had formed, the proportionality principle required, as the Court found in Yordanova and Others (cited above, § 126), that due consideration be given to the consequences of their removal and to the risk of their becoming homeless."

71. Een kans hebben op het verkrijgen van een standplaats is heel iets anders dan de verplichting tot het realiseren van voldoende standplaatsen. Dat laatste zou namelijk inhouden dat er in het geheel geen wachtlijst meer zou bestaan en eenieder die in aanmerking wil komen voor een woonwagenstandplaats onmiddellijk zou kunnen worden gefaciliteerd. Dat is niet gevorderd, juridisch niet haalbaar en feitelijk onbestaanbaar.
72. Ten overvloede merkt de Gemeente nog op dat anders dan de Stichting in par. 4.39 van de dagvaarding stelt, het CRvDM in haar oordeel niet heeft aangegeven dat de leefwijze van woonwagenbewoners zodanig specifiek is "dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats". Het College bespreekt slechts een arrest van het Gerechtshof Den

²⁰ EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307 (*Winterstein e.a. / Frankrijk*), r.o. 159.

Haag, waarin het Gerechtshof verwijst naar een advies dat de betreffende gemeente als uitgangspunt had genomen en waarin het uitgangspunt was dat *“de leefwijze van woonwagengewoners zodanig specifiek is dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een vervangende standplaats”*.²¹ Ten onrechte presenteert de Stichting dit zo alsof het CRvdm dit uitgangspunt zou hebben aangegeven.

VII. VORDERING III

73. Vordering III houdt in dat de Gemeente wordt geboden 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.
74. De tweede volzin van deze vordering ontbeert iedere zelfstandige relevantie omdat deze overeenkomt met vordering I die ook is gericht op de beweerdelijke onrechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Een verdere inhoudelijke reactie hierover vanuit de gemeente is daarom niet noodzakelijk.
75. Het eerste deel van de vordering behelst een verbod. Deze vordering ligt voor afwijzing gereed, omdat het een gemeente onmogelijk kan worden verboden te stoppen met het voeren van beleid dat inhoudt dat – zo ligt in de stellingen van de Stichting besloten – geen extra standplaatsen worden gerealiseerd. Hoe kan de Gemeente stoppen met iets wat zij volgens de Stichting toch al niet doet. Met een welwillende lezing van deze vordering zou kunnen worden gedacht aan een positief geformuleerde vordering die zou inhouden dat de Gemeente met onmiddellijke ingang een beleid zou voeren dat – in de woorden van de vordering – niet in strijd is met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 EVRM en/althans onrechtmatig zou zijn. Een dergelijke vordering zou echter de beleidsvrijheid van de Gemeente miskennen. Zoals zojuist toegelicht, komt de Gemeente immers een ruime mate van beleidsvrijheid toe bij het vormgeven van haar beleid. Aan de burgerlijke rechter komt niet de ruimte toe om in plaats van de Gemeente beleidskeuzes te maken.
76. Verder is de vordering innerlijk tegenstrijdig met de tekst van de dagvaarding. De Stichting stelt namelijk dat de Gemeente in feite geen beleid heeft, dat zij zou kunnen voeren.²² Hoe kan dan worden gevorderd te staken met een beleid dat in de ogen van de Stichting feitelijk niet bestaat? De Gemeente verzoekt uw rechtbank dan ook om deze vordering af te wijzen.
77. Voor zover uw Rechtbank het vorenstaande onverhoopt niet zou volgen, geldt in ieder geval dat duidelijk is dat de Gemeente met de Conceptnota en het realiseren van de woonwagenstandplaatsen aan de Henri Faasdreef een nieuwe weg is ingeslagen, zodat de Stichting

²¹ CRvdm 19 december 2014, oordeelnummer 2014-165, r.o. 3.15.

²² Dagvaarding, par. 5.2.

bij deze vordering (zoals reeds uiteengezet) geen belang heeft en deze om die reden dient te worden afgewezen.

VIII. VORDERING VI

78. Vordering VI houdt in dat de Gemeente wordt geboden om binnen één jaar de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats te verminderen tot maximaal het niveau van de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in de Gemeente. Deze vordering stuit op een groot aantal belemmeringen die toewijzing onmogelijk maken.

Termijn van één jaar is onmogelijk

79. Ten eerste is deze vordering gericht op een verplichting om binnen de termijn van slechts één jaar de wachttijd voor een standplaats drastisch te verminderen. Dat is niet mogelijk. Dit veronderstelt immers het (*stante pede*) realiseren van extra standplaatsen en dat is niet de taak van de Gemeente. Het is slechts aan de Gemeente om als bevoegd gezag woonwagenstandplaatsen juridisch-planologisch mogelijk te maken. Dat duurt zeker langer dan een jaar. Voor zover wonen ter plaatse nog niet is toegestaan, dient een nieuw (paraplu)bestemmingsplan of wijziging van het huidige bestemmingsplan te worden voorbereid. Dat gaat gepaard met het ter inzage leggen van een (voor)ontwerp, waarover eenieder zienswijzen naar voren mag brengen.²³ Vervolgens zal het bestemmingsplan binnen twaalf weken worden vastgesteld,²⁴ maar kan daartegen beroep worden ingesteld door belanghebbenden en degenen die zienswijzen hebben ingediend.
80. Het voorbereiden en vaststellen van een bestemmingsplan kost ongeveer een jaar de tijd. Daarbij is ook van belang dat de Gemeente al een wat oudere gemeente is, waar bijvoorbeeld ook afstemming over archeologie en de bodem van groot belang zijn. De voorbereiding kost nog meer tijd wanneer de Gemeente geen eigenaar is van de gronden waarop de standplaatsen worden voorzien. Een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State na vaststelling van het bestemmingsplan duurt al snel anderhalf jaar.
81. Vervolgens zullen nog vergunningen moeten worden verleend. Deze vergunningen staan ook open voor bezwaar en (hoger) beroep door belanghebbenden. In de praktijk wordt met het gebruik maken van vergunning bovendien vaak gewacht totdat het bestemmingsplan onherroepelijk is, omdat het gebruik van de vergunning tot die tijd voor eigen rekening en risico komt. Kortom, de Gemeente kan uitsluitend woonwagenstandplaatsen juridisch-planologisch mogelijk maken. De daadwerkelijke realisering zal ten minste enkele jaren bestaan. De Gemeente kan door middel van een vonnis geen

²³ Art. 3:8, lid 1, Wet ruimtelijke ordening ('Wro').

²⁴ Art. 3:8, lid 1, onder d, Wro.

verplichtingen opgelegd krijgen die naar objectieve maatstaven niet realiseerbaar zijn. De vordering moet om deze reden worden afgewezen.

De Gemeente kampt met een groot ruimtebeslag

82. Daar komt nog bij dat de Gemeente de meest dichtbevolkte gemeente is van Nederland met 6.712 inwoners per vierkante kilometer (**Productie 9**). Gemiddeld bedraagt het aantal inwoners per vierkante kilometer in Nederland slechts 523 (Productie 9). De Gemeente is dus ruim twaalf keer meer dichtbevolkt dan andere gemeenten in Nederland.
83. De Gemeente beschikt niet over landelijk gebied en kent nauwelijks groen of natuur dat herbestemd zou kunnen worden tot gebied bestemd voor wonen. Er is daardoor nauwelijks bebouwbare grond vrij. Ook zijn er binnen de Gemeente relatief weinig grondgebonden woonvormen. Nagenoeg alle nieuwbouw binnen de Gemeente bestaat daarom uit gestapelde woonvormen en soms hoogbouw. Niet omdat de Gemeente dat wenselijk acht, maar omdat er veel meer vraag naar woningen is dan aanbod van grond. Dit betreft een (noodgedwongen) beleidskeuze van de Gemeente. Er is zeer weinig ruimte voor grondgebonden woonvormen.
84. Woonwagengewoners hebben de wens om te wonen op ruime, vrijstaande kavels. Dat is voor een gemeente met 529 inwoners per vierkante kilometer veel eenvoudiger te faciliteren dan voor een gemeente met 6.459 inwoners per vierkante kilometer. Op dit moment zijn de percelen voor woonwagens circa 200 vierkante meter groot. Deze oppervlakte is voor één gezin of echtpaar, soms voor een alleenstaande.²⁵ De Gemeente wil daarom op termijn onderzoeken of 'tiny standplaatsen' een oplossing kunnen vormen. In ieder geval geldt op dit moment dat het grote ruimtebeslag binnen de Gemeente het onmogelijk maakt om woonwagenstandplaatsen binnen jaar te realiseren c.q. juridisch-planologisch mogelijk te maken, zodanig dat de wachttijd gelijk is aan die voor een sociale huurwoning binnen de Gemeente.

De wachtlijst sociale huur houdt grotendeels verband met niet-grondgebonden woningen

85. Met betrekking tot de termijn van een jaar geldt ook het volgende. De Stichting sluit aan bij de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector zonder deze nader te duiden. De Stichting stelt in dit verband dat de Gemeente in de procedure bij de CRvdm zou hebben aangegeven dat de wachttijd in 2015 voor een reguliere sociale huurwoning twee jaar en zeven maanden zou bedragen.²⁶ De wachttijd in 2019 zou vijf jaar en twee maanden bedragen. Helaas moet worden geconstateerd dat de wachtlijst in 2023 op eenzelfde manier is gestegen. De wachtlijst voor een

²⁵ Wordt gebruik gemaakt van gestapelde woonvormen of hoogbouw, dan kunnen op diezelfde 200 m² grond aanzienlijk meer woningen worden gerealiseerd.

²⁶ Dagvaarding, par. 5.4.

reguliere sociale huurwoning binnen de Gemeente bedroeg in de eerste helft van 2023 zes jaar en één maand.²⁷ Er staan 177.014 huishoudens ingeschreven als woningzoekenden op de diverse wachtlijsten die de woningcorporaties aanhouden, op een totaal van de op dit moment ongeveer 83.000 sociale huurwoningen binnen de Gemeente.

86. Het CRvdm overweegt in haar oordeel van 7 december 2020 dat de Gemeente niet heeft voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte. Daarbij wordt blijkbaar aansluiting gezocht bij reguliere huurwoningen, maar die vergelijking gaat niet op. Als net als het CRvdm wordt uitgegaan van een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod moet er geen vergelijking worden gemaakt met reguliere sociale huurwoningen, maar met *grondgebonden* sociale huurwoningen. Standplaatsen voor woonwagens zijn immers per definitie grondgebonden. De wachttijd voor grondgebonden sociale huurwoningen was in 2022 aanzienlijk langer dan die voor reguliere sociale huurwoningen die veelal bestaan uit gestapelde bouw (flats en appartementen), namelijk 110 maanden respectievelijk 72 maanden.²⁸ Als de vergelijking treffend wordt gemaakt, dan moet worden uitgegaan van *grondgebonden* sociale nieuwbouwwoningen en die zijn aanzienlijk minder talrijk binnen de Gemeente. Van de 81.447 sociale huurwoningen die zich in 2022 binnen de Gemeente bevonden, bestond ruim 85% uit appartementen (niet-grondgebonden woningen) (**Productie 10**).
87. Voorts geldt dat wonen in een woonwagen een cultuur is en kinderen van woonwagenbewoners doorgaans ook in een woonwagen willen wonen. Dat geldt niet zo voor wonen in een sociale huurwoning. Er zullen dus steeds meer woonwagens nodig zijn, waar dat voor sociale huurwoningen niet het geval is. Ook dat zal op termijn zijn weerslag kennen in de wachttijd. Ook geldt dat het realiseren van meer woonwagenstandplaatsen niet noodzakelijk betekent dat de doorstroom versnelt.

Verschil in wachtlijsten niet discriminatoir

88. De Gemeente merkt in dit verband nog op dat de verdeling tussen enerzijds personen die staan ingeschreven op de wachtlijst voor een standplaats en anderzijds personen die staan ingeschreven op de wachtlijst voor een 'reguliere woning' binnen de Gemeente in verhouding tot de door de Gemeente (en corporaties) gerealiseerde objecten (standplaatsen respectievelijk stenen woningen) een heel ander beeld schetst dan de door de Stichting genoemde wachttijd. Voor elke sociale huurwoning binnen de Gemeente staan er 2,13 personen op de wachtlijst.²⁹ Voor elke huurstandplaats binnen de Gemeente staat er 0,9 persoon op de wachtlijst.³⁰ Alhoewel de langere

²⁷ Vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden, Halfjaarmonitor 2023-1, p. 19.

²⁸ Vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden, Jaarverslag 2022, p. 7.

²⁹ De wachtlijst in de Gemeente voor sociale huur bevat momenteel 177.000 huishoudens gedeeld door de ongeveer 83.000 sociale huurwoningen die de Gemeente op dit moment heeft.

³⁰ De wachtlijst voor een standplaats bevat momenteel 259 personen gedeeld door de 233 standplaatsen die de Gemeente op dit moment heeft.

duur van de wachtlijst voor een standplaats meerdere oorzaken heeft, is één van de oorzaken dat de (gemeente en) corporaties bij toewijzing van een standplaats niet de volgorde van inschrijving hanteren, maar tevens rekening houden met het afstammingsbeginsel en het leven in familieverband.

Vordering in strijd met beleidsvrijheid van de Gemeente

89. Dat brengt de Gemeente tot een ander onderdeel van de vordering, namelijk dat het niveau van de wachttijd binnen één jaar wordt teruggebracht tot het niveau van de wachttijd voor een woning in de sociale sector in de Gemeente. Dat is onhaalbaar en doet geen enkel recht aan de vrijheid die aan de Gemeente toekomt tot het bepalen van haar beleid. Het zou erop neerkomen dat de rechter zou bepalen dat de Gemeente beleid met een bepaalde inhoud binnen en door de rechter bepaalde termijn zou moeten vaststellen met meerjarige, grote financiële gevolgen van dien. Vast staat tevens dat er onvoldoende huurwoningen zijn binnen de Gemeente voor mensen met een lager inkomen, dus onder de € 36.165,- (prijsspeil 2022). De sociale corporatie sector bestaat uit circa 83.000 woningen en dit aanbod is onvoldoende, hetgeen zich uit in oplopende wachttijden voor woningzoekenden. De wachttijd in 2014 was 28 maanden en in 2019 al 62 maanden.³¹ In 2022 is de wachttijd reeds opgelopen tot 72 maanden en voor grondgebonden woningen zelfs tot 110 maanden.

Stichting maakt niet inzichtelijk om hoeveel standplaatsen het zou gaan

90. De Stichting overdrijft overigens het aantal personen dat op dit moment in aanmerking zou willen komen voor een standplaats. Onder verwijzing naar de stand van de wachtlijst in 2020 stelt zij dat het om 195 personen zou gaan,³² terwijl uit onderzoek van de Gemeente volgt dat het aantal dat daadwerkelijk in aanmerking wenst te komen voor een standplaats ongeveer 80 personen is. Daar komt bij dat de Stichting in deze procedure uitsluitend opkomt voor Woonwagengebieden A. Dit zijn woonwagengebieden die al een standplaats binnen de Gemeente hebben. De Stichting heeft niet gesteld hoeveel Woonwagengebieden A zich hebben ingeschreven op de wachtlijst en die op dit moment actief op zoek zijn naar een standplaats. Daarmee heeft de Stichting niet inzichtelijk

³¹ Woonagenda 2020-2023, Haags samen wonen, Gemeente Den Haag: juli 2020, p. 10.

³² Op dit moment (oktober 2023) staan er 259 personen op de wachtlijst. Ongeveer 40% daarvan staat ook op andere wachtlijsten in de regio ingeschreven (soms tot wel bij vijf gemeenten tegelijkertijd). Daar komt bij dat een deel van de inschrijvers op dit moment niet op zoek is naar een standplaats, maar zich met het oog op de toekomst heeft ingeschreven. Het gaan dan bijvoorbeeld om inwonende kinderen die op latere leeftijd zelfstandig in een woonwagen willen gaan wonen of echtparen die zich – voor het geval zij onverhoopt zouden scheiden – hun plek op de wachtlijst alvast veilig hebben gesteld. Ook staan partners bijvoorbeeld los van elkaar ingeschreven op de wachtlijst, terwijl zij beogen te gaan samenwonen in de woonwagen. Deze omstandigheden vertroebelen het zicht op de reële vraag naar standplaatsen binnen de Gemeente.

gemaakt ten aanzien van welk aantal woonwagenbewoners de Gemeente volgens de Stichting zorg zou moeten dragen voor het doen teruglopen van de wachttijden voor een standplaats.³³

91. Dat er in zijn algemeenheid een tekort is aan standplaatsen binnen de Gemeente staat vast, maar de Conceptnota van de Gemeente is er juist op gericht deze wachtlijst tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Dit kan niet voorkomen dat de wachttijd voor een standplaats meerdere jaren zal blijven bedragen. Gelet op de wachttijd voor sociale huurwoningen, is een dergelijke wachttijd niet ongebruikelijk.

Vordering is onduidelijk

92. Een ander onderdeel van deze vordering is de (in)concreetheid. Het is de Gemeente niet duidelijk op welke wijze kan worden vastgesteld of de Gemeente – als de rechtbank deze vordering zou toewijzen – aan de vordering heeft voldaan. Ten eerste is onduidelijk welke peildatum hierbij moet worden gehanteerd. De wachttijd bedroeg in 2022 voor sociale huurwoningen reeds 72 maanden en voor grondgebonden sociale huurwoningen 110 maanden maar er is geen enkele duidelijkheid wat deze wachttijden na het verstrijken van enkele jaren zullen zijn. Vaststaat dat de wachttijden voor sociale huurwoningen al jarenlang stijgen. Uitgaande van een wachttijd van zeven jaar zou dat inhouden dat in het jaar 2031 (uitgaande van een vonnis in 2024) de actuele wachttijd veel langer kan zijn. Dat zou – gelet op de ontwikkelingen op de woningmarkt – best wel eens 5 tot 10 jaar later kunnen zijn. In het licht hiervan is het voor de Gemeente onduidelijk hoe zij zou kunnen voldoen aan vordering VI. Zij heeft namelijk geen enkel idee wat het einddoel zou moeten zijn.
93. Gelet op het voorgaande is de vordering tot het voeren van beleid met als doel een bepaald niveau te bereiken niet toewijsbaar, wegens de vaagheid hiervan.

IX. BEWIJSAANBOD

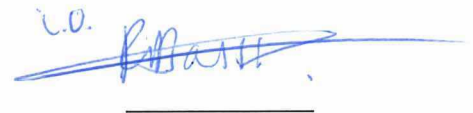
94. Zonder onverplicht enige bewijslast op zich te nemen, biedt de Gemeente uitdrukkelijk aan al haar stellingen te bewijzen door alle middelen rechtens, waaronder het overleggen van aanvullende producties en het horen van getuigen.

³³ Overigens los van de vraag of de Stichting bij haar vordering VI wel belang heeft (3:303 BW), nu deze vordering in deze fase van de procedure nog uitsluitend ten behoeve van Woonwagenbewoners A is ingesteld, die al over een standplaats binnen de Gemeente beschikken.

X. MET CONCLUSIE

Dat het de rechtbank moge behagen bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,

1. te bepalen dat de Stichting in haar vorderingen jegens de Gemeente niet-ontvankelijk is, althans dat de vorderingen van Stichting jegens de Gemeente worden afgewezen;
2. de Stichting te veroordelen in de kosten van het geding, inclusief nakosten, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, en – voor het geval voldoening van de kosten niet binnen voornoemde termijn plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente over de kosten te rekenen vanaf veertien dagen na dagtekening van het vonnis.

u.o.


Advocaat

Inzake: Gemeente Den Haag / Stichting Sinti, Roma en Reizigers, dossiernummer 1010945. Deze zaak wordt behandeld door mr. G.A. van der Veen, mr. B.J.P.G. Roozendaal en mr. P. Haas MBA, AKD N.V., Postbus 4302, 3006 AH ROTTERDAM. E-mail: gvanderveen@akd.eu / broozendaal@akd.eu / phaas@akd.eu. Tel: 088 - 253 5556 / 5901 / 5532.

PRODUCTIEOVERZICHT

PRODUCTIE	OMSCHRIJVING
Conclusie van antwoord ex art. 1018c lid 5 Rv	
Productie 1	Procesbesluit
Productie 2	Printscreen website Stichting 17 april 2023
Productie 3	Printscreen website Stichting 17 april 2023
Conclusie van antwoord	
Productie 4	Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid (VNG) 2021
Productie 5	Actualisatie Haags Woonwagenbeleid (raadsmededeling 3 oktober 2023 en Conceptnota 26 september 2023)
Productie 6	Nieuwsbericht NOS 8 oktober 2023 ('Gemeente Den Haag zoekt tachtig nieuwe woonwagenplaatsen, 'uitsterfbeleid' verleden tijd')
Productie 7	Brief van Gemeente aan College voor de Rechten van de Mens 4 februari 2011
Productie 8	Raadsvoorstel inzake Verplaatsing woonwagenlocatie Energiestraat 29 september 2023
Productie 9	CBS 30 december 2022, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023 (laatst geraadpleegd op 30 oktober 2023)
Productie 10	Den Haag in cijfers - sociale woningvoorraad 2022, https://denhaag.incijfers.nl/dashboard/en-us/bevolking-en-wonen/sociale-woningvoorraad (laatst geraadpleegd op 30 oktober 2023)