Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid

Inhoudsopgave

1 Inleiding **2**

2 Samenvatting **6**

3 Achtergrond woonwagenbewoners en beleid **8**
3.1 Inleiding 9
3.2 Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners 9

4 Mensenrechten en woonwagenbewoners **12**
4.1 Inleiding 13
4.2 Welke mensenrechten zijn van toepassing? 13
4.2.1 Het recht op huisvesting *13*
4.2.2 Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven *14*
4.2.3 Het recht op gelijke behandeling *14*
4.3 Mensenrechtelijke standaarden voor woonwagenbeleid 15
4.4 Mensenrechtelijke standaarden bij individuele besluiten 15
4.5 Conclusie 16

5 Bouwstenen voor beleid **18**
5.1 Visie 19
5.2 Rolverdeling 19
5.3 Vraag, het inventariseren van de woonbehoefte 20
5.4 Aanbod 21
5.5 Opnemen in woonvisie en prestatieafspraken 22
5.6 Beheer en exploitatie 23
5.7 Toewijzing van standplaatsen en/of woonwagens 23
5.8 Communicatie 24

1_Inleiding

In 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken en werd het woonwagenbeleid gedecentraliseerd. Met het intrekken van de Woonwagenwet werd de 'normalisatie' van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners een feit. De zorg van de overheid in het voorzien in passende woonruimte behelsde vanaf dat moment dezelfde als voor burgers die niet in een woonwagen wonen, namelijk "het treffen van de benodigde maatregelen ten behoeve van een goede huisvesting voor hun ingezetenen, ongeacht of zij in een woning, een woonwagen of op een woonschip willen wonen". In de memorie van toelichting bij de intrekking van de woonwagenwet stond dat "deze verantwoordelijkheid ook inhoudt dat een wettelijke verplichting voor een gemeente om een woonwagencentrum in stand te houden niet meer noodzakelijk is." [1]

Vanuit het Rijk zijn de eerste jaren na de intrekking van de Woonwagenwet enkele handreikingen voor gemeenten uitgebracht met als doel hen te ondersteunen bij de beleidsvorming van het woonwagenbeleid. Inmiddels is van diverse kanten, onder meer door bewonersorganisaties, het Europees Hof voor de rechten van de mens, het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman, aangegeven dat het beleidskader dat ontwikkeld is bij de intrekking van de Woonwagenwet niet meer voldoet. Zij geven aan dat er behoefte is aan een nieuw kader voor het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid. De nationale Ombudsman gaf in zijn rapport *Woonwagenbewoner zoekt standplaats*[2] aan dat het landelijke beleidskader en het op lokaal niveau gevoerde standplaatsenbeleid in overeenstemming dienen te worden gebracht met de geldende mensenrechtelijke kaders. Daartoe dient dit beleidskader.

Dit beleidskader gaat over het woonwagen- en standplaatsenbeleid. Het kader heeft betrekking op standplaatsen voor woonwagens voor mensen die zich van generatie op generatie als woonwagenbewoner hebben gemanifesteerd, of ze op dit moment daadwerkelijk in een woonwagen wonen is niet van belang. Hieronder vallen Roma, Sinti, 'reizigers' en rondreizende kermisexploitanten en circusartiesten. Er zijn grote verschillen tussen deze groepen. Echter, voor dit beleidskader is vooral de wens om te wonen in een woonwagen op een woonwagenlocatie van belang. Om deze reden en voor de leesbaarheid van dit beleidskader worden deze groepen in het vervolg van dit beleidskader aangeduid als woonwagenbewoners.

Vanaf het begin van deze eeuw heeft zich een aantal instanties uitgesproken over het mensenrechtelijk kader dat voor woonwagenbewoners geldt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat woonwagenbewoners een minderheidsgroep vormen met een eigen culturele identiteit die bescherming van de overheid verdient. Ook andere internationale organisaties hebben Nederland hierop al vaker aangesproken. Het College voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat het beleid van gemeenten die er naar streven het aantal standplaatsen tot nul te reduceren, het zogeheten uitsterfbeleid, in strijd is met het grondwettelijk recht op gelijke behandeling, zoals onder andere uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. In mei 2017 heeft de Nationale ombudsman een rapport uitgebracht waarin hij stelde dat het Rijk en de gemeenten tekort schoten in hun betrouwbaarheid ten aanzien van woonwagenbewoners. De Nationale ombudsman vond dat zij het recht van woonwagenbewoners om te leven volgens hun culturele identiteit onvoldoende erkennen en faciliteren. De belangrijkste aanbevelingen van de ombudsman zijn: een gezamenlijke visievorming met gemeenten, woningcorporaties en bewoners, een beleidskader voor gemeenten en woningcorporaties en het monitoren van het aantal standplaatsen in Nederland.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in reactie hierop aan de Tweede Kamer meegedeeld[3] dat hij het beleidskader voor lokale overheden voor standplaatsen en woonwagens in overeenstemming zal brengen met de mensenrechtelijke uitgangspunten. Er zijn verschillende bijeenkomsten met woonwagenbewoners, gemeenten, woningcorporaties en andere betrokkenen geweest. Op basis van deze gesprekken is dit beleidskader tot stand gekomen. Tevens is hierover advies gevraagd aan het College voor de

[1] Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3

[2] Nationale Ombudsman, Woonwagenbewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners, 17 mei 2017, Rapportnummer: 2017/060

[3] Kamerstukken II, 2016-2017, 34 550 XVIII, nr. 48

Rechten van de Mens[4]. De aanbevelingen uit dit advies zijn zoveel mogelijk opgenomen in dit beleidskader.

Dit beleidskader is allereerst bedoeld voor gemeentebestuurders, gemeenteraadsleden en gemeenteambtenaren. Gemeenten zijn de regisseur van het huisvestingsbeleid, ook wat betreft woonwagens en standplaatsen. Ook kan dit beleidskader behulpzaam zijn voor bestuurders en medewerkers van woningcorporaties. Het is immers hun taak om standplaatsen en woonwagens te verhuren aan mensen met een laag inkomen, waarbij zij tevens gebonden zijn aan de wetgeving inzake gelijke behandeling.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwacht dat dit beleidskader aanleiding geeft voor een herijking van het standplaatsenbeleid voor woonwagens in diverse Nederlandse gemeenten. Door het beleid voor woonwagenbewoners te expliciteren wordt de specifieke woonbehoefte van deze groep gewaarborgd. Dit zou ertoe moeten leiden dat de trend van de afgelopen decennia, een daling van het aantal standplaatsen, wordt gekeerd.

Dit beleidskader is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de doelgroep en de achtergrond van het huidige beleid voor woonwagens en standplaatsen. In hoofdstuk 4 wordt het mensenrechtelijk kader uiteengezet. In hoofdstuk 5 zijn concrete aanwijzingen en bouwstenen voor het beleid beschreven.

[4] Advies inzake Woonwagen- en standplaatsbeleid van het College voor de Rechten van de Mens, bij brief van 28 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden.

2_Samenvatting

In 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken en werd het woonwagenbeleid gedecentraliseerd. De afgelopen jaren heeft zich een aantal instanties uitgesproken over het mensenrechtelijk kader dat voor woonwagenbewoners geldt. Zij stellen dat het beleidskader dat ontwikkeld is bij de intrekking van de Woonwagenwet niet meer voldoet. In mei 2017 heeft de Nationale ombudsman een rapport uitgebracht waarin hij stelde dat het Rijk en de gemeenten het recht van woonwagenbewoners om te leven volgens hun culturele identiteit onvoldoende erkennen en faciliteren.

Dit beleidskader reikt gemeenten de kaders aan waarmee zij het lokale woonwagenbeleid binnen het mensenrechtelijke kader kunnen ontwikkelen. Het biedt bouwstenen die gemeenten kunnen gebruiken om invulling te geven aan het gemeentelijke huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners. Uitgangspunt hierbij blijft dat huisvestingsbeleid een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente is.

De gemeente is bij uitstek de bestuurslaag die lokaal afwegingen kan maken op basis van de lokale behoefte.

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

Concreet betekent dit:

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

3_ Achtergrond woonwagen-bewoners en beleid

3.1 Inleiding

In Nederland zijn er verschillende groepen met een woonwagencultuur die in het verleden een nomadisch bestaan hadden. Het betreft Sinti, Roma en woonwagenbewoners, waaronder ook circusartiesten en kermisreizigers worden begrepen. Deze groepen werden in de twintigste eeuw aangeduid als "woonwagenbewoners" omdat een groot deel sinds de tweede helft van de 19e eeuw woont in woonwagens[5]. Hieronder wordt kort ingegaan op de te onderscheiden groepen die momenteel in Nederland zijn.

In de loop van de 15e eeuw kwamen steeds meer Roma en Sinti naar Nederland. Aanvankelijk betrof het vooral Oost-Europese Roma[6] die uit economische motieven kwamen en slechts tijdelijk in Nederland bleven. In de tweede helft van de 19e eeuw kwamen Sinti uit Duitstalig gebied die zich vestigden in Noord-Brabant en Limburg[7]. De Roma en Sinti kennen een lange geschiedenis van stigmatisering, vervolging en discriminatie[8]. In de Tweede Wereldoorlog zijn vele Roma en Sinti afgevoerd naar de concentratiekampen en daarbij omgekomen[9]. In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam een groep Roma als gastarbeiders naar Nederland. Halverwege de jaren zeventig kwam daar een groep stateloze Roma bij, die een verblijfsvergunning kregen op voorwaarde dat ze zich huisvestten in huizen[10]. Ook bestaan er groepen autochtone reizigers die in hun levensonderhoud voorzagen[11] door middel van ambulante handel of beroepen als stoelenmatter, mandenmaker, slijper, ketellapper en paraplu-reparateur. Anderen waren muzikant of betrokken bij circus- en kermisattracties. Deze groep van woonwagenbewoners heeft ook van oudsher[12] marginalisatie[13] en discriminatie[14] ondervonden. De woonwagencultuur is ook erkend als immaterieel cultureel erfgoed[15]. Voor deze groepen is het onderhavige beleidskader van toepassing[16]. Immers zij hebben gemeen dat zij op het vlak van huisvesting zichzelf van generatie op generatie beschouwen als een aparte groep. Dat uit zich onder meer in de wijze waarop ze wonen.

3.2 Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners

In 1918 werd de Woonwagenwet[17] van kracht. Deze wet bevatte regels waaraan de woonwagen en de bewoners moesten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning en was mede bedoeld om de toename van het aantal woonwagens af te remmen. De bewoner van een wagen die niet aan de eisen voldeed, kreeg geen vergunning. Er kwam tevens een eind aan de vrijheid om de woonwagen overal neer te zetten. De wet voorzag ook in een verplichting voor de gemeente om een (sobere) standplaats in te richten mocht zij woonwagens niet willen verwijderen. Door een wijziging van de Woonwagenwet in 1957[18] werd het mogelijk dat gemeenten gezamenlijk regionale woonwagencentra (de latere grotere regionale kampen) konden inrichten. Het beleid richtte zich vanaf dat moment meer op resocialisatie en het wegwerken van achterstanden. De Woonwagenwet van 1968[19] maakte het rondtrekken vrijwel onmogelijk en beoogde een concentratie van woonwagenbewoners in grote kampen. Het doel was het welzijn van de woonwagenbewoners te bevorderen en hen als aparte groep met eigen voorzieningen te helpen en te verheffen. Daartoe werden er zo'n 50 regionale kampen met een beperkt aantal trekkersplaatsen en eigen voorzieningen gepland. Deze centra lagen meestal op afgelegen plaatsen aan de rand van de grote steden. Tegelijkertijd werd het vergunningenstelsel beperkt: wie in een woonwagen wilde gaan wonen, kreeg alleen

[5] J. Donker en J. Overbekking, Woonwagenbewoners in Nederland (1880-2006) Primo, Purmerend, 2006, p. 6-8

[6] Zie voor geschiedenis van de Roma en Sinti: N. Boggart, P. van Eeuwijk en J. Rogies, Zigeuners. De overlevering van een reizend volk, Elsevier, Amsterdam, 1980, p.28 en H. van Baar, The European Roma, F&N Eigen Beheer, Amsterdam 2011

[7] Monitor racisme en extreem rechts, Cahier nr. 3, Roma en Sinti, Peter R. Rodrigues en Maaike Matelski, Anne Frankstichting en Universiteit Leiden, 2004, p. 12

[8] M. Morel, De Romakwestie: een mensenrechtelijk perspectief, Universiteit Gent 2010, p. 3.

[9] B.A. Sijes, e.a., Vervolging van zigeuners in Nederland 1940-1945, Rijksinstituut voor oorlogsdocumentatie, monografieën nr. 13, Martinus Nijhof, Den Haag, 1979

[10] Monitor racisme en extreem rechts, Cahier nr. 3, Roma en Sinti, Peter R. Rodrigues en Maaike Matelski, Anne Frankstichting en Universiteit Leiden, 2004, p. 12-16

[11] A. Cottaer, L. Lucassen en W. Willems, Mensen van de reis, Waanders Uitgevers, Zwolle, 1995, p. 8 ev.

[12] zie onder meer: Het Verslag der Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 22 september 1903, no. 51 over Bedelarij en landloperrij, woonwagen en woonschepen en habituele dronkenschap.

[13] College voor de rechten van de mens, oordeelnummer 2006-222, par. 3.16

[14] BMC, Rapport Inspectie Leefomgeving en Transport 2012, Woonwagenbewoners in Nederland 2011.

[15] https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/woonwagencultuur

[16] Handreiking antidiscriminatiebeleid gemeenten. Bijlage 7 bij de Kamerbrief inzake kabinetsaanpak en voortgangsrapportage over het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie, Kamerstukken II, 2017/18, 30950, nr. 156

[17] Kamerstukken II, 1913/14, 56, nr. 1

[18] Kamerstukken II, 1955/56, 4363, nr. 2

[19] Kamerstukken II, 1967/68, 7572, nr. 2

een standplaats als de ouders ook al in een woonwagen woonden. Dit afstammingsbeginsel was bedoeld om uitbreiding van het aantal standplaatsen tegen te gaan. Elk woonwagencentrum had een maatschappelijk werker, gezondheidszorg, recreatievoorzieningen en een eigen lagere school. Naast de 45 grote centra, waren er in 1975 ook nog 125 kleinere centra.

Halverwege de jaren 70 van de vorige eeuw werd in de Nota woonwagenbeleid[20] vastgesteld dat dit systeem niet goed functioneerde. In deze nota werd gekozen voor decategorisering, normalisatie en deconcentratie. Daarom werd de Woonwagenwet aangepast[21]. De scholen op de centra werden opgeheven en er volgde een meer individuele benadering. Het rondtrekken werd geheel verboden en er werd gestreefd naar kleine centra met tien tot vijftien standplaatsen door elke gemeente een verplichting op te leggen om op het eigen grondgebied een woonwagencentrum in stand te houden of aan te leggen. De provincies moesten daartoe streefcijfers aanleggen in de zogeheten 'woonwagenplannen'.

In 1991 werd in de Beleidsnota "Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig"[22] besloten dat alle aparte regels en wetten voor woonwagenbewoners gefaseerd zouden worden afgeschaft. Uitgangspunt van beleid werd dat woonwagenbewoners moesten worden behandeld als 'gewone burgers'. Een wijziging van de Woonwagenwet[23] verplichtte iedere gemeente – opnieuw – om kleine centra in te richten van maximaal 15 standplaatsen, dicht bij de bebouwde kom om de integratie te bevorderen. Op 1 maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken[24]. Sindsdien zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uitmaakt. De zorg voor het voorzien in passende huisvesting behelst het treffen van de maatregelen voor een goede huisvesting ongeacht of zij in een woning, een woonwagen of op een woonschip wonen[25]. Woningcorporaties dragen zorg voor de aanleg van standplaatsen en de bouw van woonwagens[26]. Indien zij niet voldoende in de woningbehoefte kunnen voorzien, kunnen gemeenten, indien noodzakelijk, besluiten zelf de betreffende voorzieningen te treffen[27].

[20] Kamerstukken II, 1974/75, 13 471, nr. 2
[21] Kamerstukken II, 1976/77, 14 250, nr. 2

[22] Kamerstukken II, 1990/91, 22 059, nr. 2
[23] Kamerstukken II, 1989/90, 20 066, nr. 2
[24] Wet van 1 juli 1998 tot wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving. (Kamerstukken II, 1997/98, 25 333, nr. 2)
[25] Zie ook: E.H.M. Widdershoven, Afschaffing van de wet op woonwagens en woonschepen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005
[26] Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3
[27] Artikel 75 van de Woningwet

4_ Mensenrechten en woonwagen-bewoners

4.1 Inleiding

Sinds de intrekking van de Woonwagenwet[28] in 1998 zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uitmaakt. Het voorzien in passende woonruimte behelst het treffen van de benodigde maatregelen ten behoeve van een goede huisvesting voor hun ingezetenen, ongeacht of zij in een woning, of een woonwagen willen wonen[29]. De gemeente heeft hierbij beleidsvrijheid zodat optimaal ingespeeld kan worden op de lokale behoefte. Deze beleidsvrijheid wordt echter beperkt door onder meer de grond- en mensenrechten[30]. De Grondwet en de internationale verdragsbepalingen waaraan Nederland zich heeft verbonden, zijn voor iedere gemeente bindend. Gemeentelijk beleid dat in strijd is met de Grondwet of met mensenrechten is ongeoorloofd. In het uiterste geval kan via interbestuurlijk toezicht[31]worden ingegrepen. Ook individuele besluiten die in strijd zijn met de mensenrechten kunnen door de rechter worden vernietigd, waarbij de rechter eerdere uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient te betrekken.

Verschillende nationale, Europese en internationale (rechterlijke) instanties hebben zich uitgesproken over de invulling van deze mensenrechten en de voorwaarden die in acht moeten worden genomen ten aanzien van de huisvesting van woonwagenbewoners. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bindende uitspraken van het EHRM. Daarnaast hebben internationale comités[32] en de European Union Agency for Fundamental Rights[33] aan Nederland aanbevelingen[34] gedaan inzake de voorwaarden en verplichtingen die de overheid in acht moet nemen bij de huisvesting van woonwagenbewoners.

Verder heeft het College voor de Rechten van de Mens (het College) zich in meerdere oordelen[35] ten aanzien van gemeenten en woningcorporaties uitgesproken over de toepassing van het recht op gelijke behandeling van woonwagenbewoners bij huisvesting. Ten slotte heeft de Nationale Ombudsman een rapport[36] uitgebracht waarin zij stelt dat in meerdere gemeenten de rechten van woonwagenbewoners inzake huisvesting niet worden gerespecteerd.

4.2 Welke mensenrechten zijn van toepassing?

Bij de huisvesting van woonwagenbewoners dient rekening gehouden te worden met onder meer de volgende grondrechten: het recht op huisvesting, het recht op bescherming van het privéleven en het recht op gelijke behandeling.

4.2.1 Het recht op huisvesting

In meerdere verdragen die door Nederland geratificeerd zijn, is het recht op huisvesting opgenomen[37]. Dit houdt in dat de overheid een inspanningsverplichting heeft om voor iedereen te voorzien in adequate huisvesting. De overheid heeft een inspanningsverplichting om te voorzien in onder meer veilige, passende en betaalbare huisvesting waarbij ook rekening gehouden wordt met de culturele identiteit[38] (cultural adequacy)[39] van de woningzoekenden[40] en dakloosheid wordt voorkomen. In de Grondwet is dit recht als volgt geformuleerd: “Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”.[41] Dit betreft zowel het

[28] Wet van 1 juli 1998 tot wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving

[29] Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3

[30] L. Huijbers, Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief, NTM/NJVM bull. 2015/28.

[31] Artikel 132, vierde lid, van de Grondwet

[32] Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the ninetheenth tot twentyfirst periodic reports of the Netherlands, 2015. Daarnaast heft ook de Europese Commission tegen Racisme en Intolerantie in rapporten in 2007 en 2013 hierover aanbevelingen gedaan

[33] European Union Agency for Fundamental Rights report 2018, p. 103 en 107 *http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018*

[34] Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the ninetheenth to twenty-first periodic reports of The Netherlands, 2015. Daarnaast heeft ook de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie in rapporten in 2007 en 2013 aanbevelingen hierover gedaan

[35] College voor de rechten van de Mens, oordeelnummers: 2014-165, 2014-166, 2014-167, 2015-61, 2016-19, 2016-63, 2016-64, 2016-65, 2016-66, 2016-67, 2016-68, 2016-71, 2016-72, 2016-95, 2016-71, 2016-107, 2016-109, 2016-139, 2017-31, 2017-32, 2017-103 2018-08, 2018-09

[36] Nationale Ombudsman, Woonwagenbewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners, 17 mei 2017, Rapportnummer: 2017/060

[37] Onder meer: Artikel 25, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, Artikel 31 van het Herzien Europees Sociaal Handvest, Artikel 34, lid 3 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01)

[38] Waardoor het recht op huisvesting ook gevolgen voor de wijze waarop voorzien wordt in de huisvesting van woonwagenbewoners

[39] High Commissioner for Human Rights, The right to adequate housing, factsheet no. 21/rev. 1, UN-HABITAT; zo ook M. Uhry housing related binding obligations on states, Fondation Abbé Pierre & Feantsa, 2016

[40] Zie ook: Commissioner for Human Rights, Human Rights of Roma and Travellers in Europe, Council of Europe, p. 137 ev.

[41] Artikel 22, tweede lid van de Grondwet

aantal woningen, de kwaliteit en de veiligheid ervan,[42] alsmede de betaalbaarheid.[43] Het grondrecht geeft geen recht op een woonruimte, maar het beleid moet erop gericht zijn dat er slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal wooneenheden zou bestaan.[44] Er is bewust voor gekozen om de nadere uitwerking over te laten aan wetgevende en besturende organen.[45]

4.2.2 Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

Het mensenrechtelijk kader voor het woonwagenbeleid wordt voor een belangrijk deel gevormd door het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). In artikel 8 van het EVRM[46] is bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Voor het bepalen of een woonwagen valt aan te merken als 'woning' en daarmee onder de bescherming van artikel 8 EVRM valt, is bepalend dat de bewoner 'een voldoende en voortdurende band heeft met een specifieke woonwagen(standplaats)'.[47] Dit betekent dat ook wanneer een woonwagenbewoner niet officieel staat ingeschreven op een woonwagenlocatie, deze aangemerkt zou kunnen worden als zijn of haar 'home'. Niet relevant is wat in de Nederlandse wet- en regelgeving onder het begrip "woning" wordt verstaan. Evenmin is van belang of de verblijfplaats wordt gehuurd of illegaal bewoond. Het EHRM beschouwt als wezenskenmerken van de identiteit van woonwagenbewoners: het wonen in een woonwagen waarbij familieverbanden in onderlinge verbondenheid een belangrijke rol spelen[48] Trekvrijheid kan ook worden aangemerkt als een cultureel kenmerk[49] dat nadere invulling geeft aan de 'wezenskenmerken' woonvorm en familiebanden[50]. De overheid heeft een positieve verplichting[51] om deze cultuur te beschermen[52] en het woonwagenleven te faciliteren[53]. Gemeenten dienen bij het te voeren woonwagenbeleid rekening te houden met deze uitgangspunten.

Bij het bepalen van wat adequate huisvesting is moet de overheid dus respect hebben voor en rekening houden met de culturele identiteit.[54] Woonwagenbewoners hebben een van generatie op generatie overgedragen cultuur waarbij het wonen in onderlinge verbondenheid in een woonwagen bepalend is[55]. Daarom is het onvoldoende om woonwagenbewoners reguliere huisvesting te bieden en geen rekening te houden met hun specifieke woonbehoefte.[56] Dit betekent niet dat iedere woonwagenbewoner per direct een standplaats moet krijgen, maar wel dat een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een afzienbare termijn een kans heeft op een standplaats.[57] Niet van belang is of een woonwagenbewoner tijdelijk in een reguliere woning heeft gewoond. Zolang hij de intentie had om terug te keren naar het woonwagenleven, dient rekening gehouden te worden met zijn woonbehoefte.

4.2.3 Het recht op gelijke behandeling

Een verbod op discriminatie met betrekking tot huisvesting is onder meer opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR).21 Het recht op gelijke behandeling is ook beschermd in de Grondwet[58] en verder geconcretiseerd in onder meer de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). De AWGB is zowel van toepassing op gemeenten als woningcorporaties. Het College benadert in individuele gevallen het woonwagenbeleid vanuit het discriminatieverbod zoals dat is neergelegd in artikel 7a van de AWGB, hetgeen een implementatie is van de Europese richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[59]. Het gelijkheidsbeginsel houdt in woonwagenbewoners niet nadeliger mogen worden behandeld vanwege het feit dat zij woonwagenbewoner zijn. Om die reden heeft het College geoordeeld dat een uitsterfbeleid

[42] Kamerstukken II 1975/76, 13873, nr. 3, p. 14
[43] Van der Pot, '*Handboek van het Nederlandse staatsrecht*', Deventer: Kluwer 2006, p. 461
[44] P.P.T. Bovend'Eert e.a., '*Tekst & Commentaar Grondwet*', Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 65-66
[45] Kamerstukken II 1975/76, 13873, nr. 3, p. 2.
[46] Dit recht is ook opgenomen in artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
[47] EHRM 29 september 1996, appl. no. 20348/92 (Buckley/VK).
[48] EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73
[49] EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73
[50] Advies inzake Woonwagens- en standplaatsenbeleid van het College voor de rechten van de Mens, bij brief van 28 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden
[51] EHRM 11 oktober 2016, appl. no. 19841/06 (Bagdonavicius e. a./Rusland)
[52] EHRM 27 mei 2004, appl. no.. 66746/01 (Connors/VK).
[53] EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), par. 76
[54] Office of the UN High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No 21/Rev. 1, Geneva
[55] College, d.d. 19 december 2014 (oordeelnummer 2014-165, 2014-166 en 2014-167), d.d. 28 mei 2015 (oordeelnummer: 2015-61); d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer: 2016-19); d.d. 5 juli 2016 (oordeelnummer 2016-64, 2016-67 en 2016-68), d.d. 7 juli 2016 (oordeelnummer 2016-71 en 2016-72), d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer 2016-109 en 2016-110), d.d. 19 december 2016 (oordeelnummer 2016-139). 14 College, d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer 2016-19); d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer: 2016-109); d.d. 19-12-2016 (oordeelnummer: 2016-139)
[56] EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), par. 76
[57] Effectief genot van het recht, zie: EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), par. 76; EHRM 18 januari 2001, appl. no. 27238/95 (*Chapman/VK*), para. 89-99
[58] Artikel 1 van de Grondwet
[59] Artikel 3, eerste lid, onder h, van de Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming

van woonwagenstandplaatsen, dat gericht is op het laten verdwijnen van woonwagenbewoning in een gemeente, discriminerend[60] is. Eveneens heeft het College bepaald dat gemeentelijk beleid dat gericht is op het reduceren van standplaatsen strijdig kan zijn met het discriminatieverbod en de mensenrechten; zeker wanneer daarbij geen rekening wordt gehouden met de behoefte aan standplaatsen. Het (materiële) gelijkheidsbeginsel houdt in dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden naarmate van hun verschil. Bij woonwagenbewoning gaat het om ongelijke gevallen, omdat deze woonvorm voor woonwagenbewoners een wezenlijk onderdeel is van hun cultuur en identiteit. Daarom kan hun woonbehoefte niet gelijk gesteld worden aan bewoners van reguliere woningen. De bijzondere beschermingspositie van woonwagenbewoners vloeit dus ook voort uit het gelijkheidsbeginsel.

4.3 Mensenrechtelijke standaarden voor woonwagenbeleid

Uit het bovenstaande volgt dat gemeenten in hun algemene beleid aandacht moeten hebben voor de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners. Deze behoefte kenmerkt zich door het wonen in een woonwagen en door het in familieverband samen wonen op een woonwagenlocatie.

De volgende standaarden gelden voor woonwagenbeleid:

- De gemeente heeft een zorgplicht om een beleid te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende faciliteert en beschermt. Om die reden dient de lokale overheid te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen.
- Om de rechten van woonwagenbewoners 'praktisch en effectief' te laten zijn, dient een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een afzienbare tijd kans te maken op een standplaats. Als uitgangspunt is de wachttijd voor een standplaats ongeveer hetzelfde als de wachttijd voor een sociale huurwoning[61].
- Bij het bepalen of iemand als woonwagenbewoner kan worden aangemerkt, dient ook rekening gehouden te worden met 'spijtoptanten'. Voor de bescherming van de rechten is het niet van belang of een woonwagenbewoner tijdelijk in een reguliere woning heeft gewoond. Zolang hij of zij de intentie had om terug te keren naar het woonwagenleven, moet rekening gehouden worden met zijn of haar woonbehoefte.

Bij het vormgeven van het gemeentelijk woonwagenbeleid is het aan te bevelen om de behoefte aan woonwagenbewoning te inventariseren. Zo kan worden bepaald of gemeenten het woonwagenleven in hun gemeente voldoende mogelijk maken en of woonwagenbewoners daadwerkelijk binnen afzienbare tijd kans maken op een standplaats. Op deze manier kan het woonwagenbeleid ook voldoende gemotiveerd worden. Overigens kan bij een wijziging van een bestemmingsplan van een woonwagenlocatie 'een gebrek aan behoefte – en het ten gevolge daarvan mogelijke ontstaan van leegstand' – als een ruimtelijk motief worden aangemerkt.'[62] Maar, ook hier dient dit gebrek aan behoefte goed te worden onderbouwd. Het enkel stellen dat er een gebrek aan behoefte is, is onvoldoende[63]. Voor een gebalanceerd beleid en goede communicatie tussen overheden en woonwagenbewoners, is participatie van woonwagenbewoners en hun belangenorganisaties in woonwagenbeleidsvoering en -besluitvorming zeer van belang. Participatie gaat verder dan alleen raadpleging van woonwagenbewoners, het betekent dat zij juist actief, effectief en doorlopend betrokken worden bij zaken die hen betreffen[64].

4.4 Mensenrechtelijke standaarden bij individuele besluiten

Ook bij individuele besluiten, bijvoorbeeld bij een besluit tot uitzetting als gevolg van verplaatsing van een woonwagenlocatie, dient rekening gehouden te worden met het mensenrechtelijk kader. Vanwege het feit dat een woonwagen een uiting is van de cultuur en identiteit van een woonwagenbewoners, dient besluitvorming zorgvuldig te zijn. Bij het aanbieden van alternatieve huisvesting bijvoorbeeld, dient rekening te worden gehouden met het feit dat het woonwagenleven dermate specifiek is, dat een zelfde woongenot voor woonwagenbewoners alleen mogelijk is in een woonwagen. In andere woorden het aanbieden

[60] College voor de Rechten van de Mens oordeelnummer 2015-61, para. 4 en 2014-165 en 167, para. 3.19

[61] College voor de Rechten van de Mens, oordeelnummer 2016-19 (gemeente Waddinxveen), par. 5.3.

[62] College voor de Rechten van de Mens oordeelnummer 2014-165 en 2014-167, para. 3.15
EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*), par. 76
ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1103, r.o. 3.2

[63] College voor de rechten van de Mens, oordeelnummer 2016-19 (*Waddinxveen*), par. 5.3, oordeelnummer 2017-136 (*Capelle aan de IJssel*), par. 6.3, en oordeelnummer 2018-18 (*Utrechtse Heuvelrug*), par. 6.4-6.5

[64] Recommendation Rec(2008)5 of the Committee of Ministers to member states on policies for Roma and/or Travellers in Europe (definitions)

van reguliere huisvesting aan woonwagenbewoners is onvoldoende; dit is immers geen cultureel toereikende woning voor hen.[65]

4.5 Conclusie

De mensenrechten hebben invloed op de beleidsvrijheid die een gemeente heeft bij het ontwikkelen en uitvoeren van woonwagenbeleid. Samenvattend komt het erop neer dat een gemeente rekening houdt in zijn woonbeleid met de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners en voorziet in voldoende standplaatsen, zodat woonwagenbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen. Zo mogelijk wordt tegemoet gekomen aan de wens om in familieverband samen te leven. Ook bij individuele beslissingen dient rekening gehouden te worden met de mensenrechten van de woonwagenbewoners.

[65] EHRM 17 oktober 2013, appl. no. 27013/07 *(Winterstein/Frankrijk)*, par. 76; Stenegry en Adams

Henny Descendre
DESCENDRE

5_ Bouwstenen voor beleid

5.1 Visie

De kern van het lokale standplaatsenbeleid, dat past binnen het mensenrechtelijk kader, is dat het woonwagenleven mogelijk is en voldoende wordt ondersteund. Uitgangspunt hierbij blijft dat huisvestingsbeleid een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente is. De gemeente is bij uitstek de bestuurslaag die lokaal afwegingen kan maken. Het beleidskader biedt bouwstenen die gemeenten kunnen gebruiken om invulling te geven aan het gemeentelijke huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners.

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

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

Als niet duidelijk is wat de behoefte is, kan dat betekenen dat de behoefte aan standplaatsen in kaart wordt gebracht. Als een gemeente in de afgelopen jaren een afbouw dan wel een bevriezingsbeleid heeft gehanteerd wat betreft het aantal standplaatsen, en er is een gebleken behoefte aan standplaatsen, dan is een inhaalslag nodig. Als er in de gemeente geblokkeerde standplaatsen bestaan, kan snel resultaat worden geboekt door deze standplaatsen opnieuw in gebruik te geven aan woningzoekende woonwagenbewoners.

5.2 Rolverdeling

Het is aan het **Rijk** om de visie op en het beleidskader voor standplaatsen- en woonwagenbeleid, zoals opgenomen in dit document, vast te stellen. Het Rijk is internationaal rechtelijk het aanspreekpunt voor de naleving van mensenrechten, ook wanneer de primaire verantwoordelijkheid is overgedragen aan gemeenten. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid die het Rijk heeft, bewaakt het Rijk de ontwikkeling van het aantal standplaatsen door de jaren heen. Het Rijk houdt vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid en vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de nakoming van internationale (mensenrechten-)verdragen de vinger aan de pols en zal blijvend investeren in een goede relatie met vertegenwoordigers van de doelgroep. Uiteraard werkt het Rijk hierbij nauw samen met de betrokken partijen. Binnen de interbestuurlijke verhoudingen houdt het Rijk toezicht op de provincies. Het Rijk houdt toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben, zoals de mensenrechten.

De **provincies** houden toezicht op gemeenten. Het gaat om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: onder meer bouwen, ruimtelijke ordening en huisvesting van mensenrechten[66], ook wat betreft woonwagenbewoners. Tevens kan de provincie een rol spelen bij de inventarisatie van de behoefte aan standplaatsen en/of locaties. Immers ook gemeenten die de nuloptie hebben gerealiseerd, hebben de verplichting om te voorzien in voldoende standplaatsen voor woonwagenbewoners die willen wonen in een woonwagen. Derhalve verdient het aanbeveling om de behoefte-inventarisatie tenminste op regionaal niveau te laten plaatsvinden. Ook voeren gemeenten bij de voorbereiding van het bestemmingsplan onder meer overleg met de provincie[67]. Hierbij kan de regionale behoefte aan woonwagenstandplaatsen op tafel komen.

De partijen op lokaal niveau stellen binnen dit beleidskader een lokaal beleid vast en voeren dat uit. De **gemeente** is verantwoordelijk voor het lokale woonbeleid, neergelegd in een woonvisie. Om goede redenen zijn de meeste gemeentelijke woningbedrijven in de vorige eeuw omgezet in woningcorporaties. Het daadwerkelijk realiseren en exploiteren van (sociale) woonruimten (in welke vorm dan ook) is geen kerntaak van gemeenten. De gemeente is natuurlijk wel verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordeningskant van het standplaatsenbeleid. Via het bestemmingsplan (in de

[66] Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijsrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interproviciaal Overleg, augustus 2012.
[67] Artikel 3.11 van het Besluit ruimtelijke ordening

toekomst het omgevingsplan) wordt vastgelegd waar de kavels voor standplaatsen liggen en hoeveel dat er zijn. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte en voor handhaving van bijvoorbeeld bouwvoorschriften (brandveiligheid).

Woonwagenbewoners die een huishoudinkomen hebben tot aan de inkomensgrenzen, genoemd in artikel 48 van de Woningwet, behoren tot de doelgroep van **woningcorporaties.** Het ontwikkelen, verhuren en exploiteren van woonwagenlocaties, standplaatsen en woonwagens behoort daarmee tot de kerntaak van de woningcorporaties. Veel woningcorporaties zijn al actief op dit terrein. Daarbij worden diverse werkvormen gebruikt. Sommige corporaties richten een BV of een stichting op die voor de corporaties gezamenlijk het woonwagen- en standplaatsenwerk uitvoert. Soms op regionaal niveau, soms op provinciaal niveau. Voor de duidelijkheid en ter voorkoming van misverstanden: een door corporaties in het leven geroepen BV of stichting is aan de zelfde regels gebonden als de corporatie zelf. Woningcorporaties hebben onder de Algemene wet gelijke behandeling een zelfstandige verplichting om te voldoen aan de non-discriminatie standaarden.

5.3 Vraag, het inventariseren van de woonbehoefte

Voor een goed standplaatsenbeleid is het van belang om de omvang van de vraag te weten. Een voor de hand liggende methode om daar achter te komen is het instellen van een wachtlijst. Ook is het raadzaam om, als er bijvoorbeeld een lange periode geen wachtlijst is geweest (of geen actief beleid is gevoerd), een onderzoek naar de behoefte aan standplaatsen en woonwagens te doen. Het opstellen van een wachtlijst en de inventarisatie aan behoefte hoeft geen ingewikkelde of kostbare procedures te zijn.

Bij het inrichten van een wachtlijst zijn de volgende opties mogelijk:

a. aansluiten bij de reguliere wachtlijst van de woningcorporatie of een regionaal woonruimteverdeelsysteem, waar een woningzoekende kan aangeven dat hij of zij belangstelling heeft voor een standplaats en/of woonwagen;
b. een aparte wachtlijst voor standplaatsen.

Bij beide opties is het van belang om criteria vast te stellen op basis waarvan de volgorde op die wachtlijst (hierbij kunnen ook urgentieregels gelden) en de uiteindelijke toewijzing (zie paragraaf 4.5) plaatsvindt. Van groot belang is dat de gehanteerde criteria helder zijn en de werkwijze transparant is.

Bij deze criteria gaat het erom aan te geven wie in aanmerking komt voor een standplaats en/of woonwagen. Bij schaarste aan standplaatsen dient voorrang te worden gegeven aan woonwagenbewoners, die vanwege hun culturele eigenheid een andere woonbehoefte hebben dan andere woningzoekenden. Hierbij kan het “afstammingsbeginsel” worden gehanteerd: woningzoekende woonwagenbewoners die nu reeds in een woonwagen wonen, dan wel door omstandigheden in een stenen woning wonen maar de behoefte hebben in een woonwagen te wonen (spijtoptanten). Om op een eenvoudige en pragmatische wijze de afstamming aan te tonen kan gebruik worden gemaakt van het criterium “woonadres” van de aanvrager, van de ouders of grootouders. In die gevallen waarin, om welke reden dan ook, dit criterium niet kan worden toegepast, kan de woningzoekende in de gelegenheid worden gesteld om op andere wijze de afstamming van woonwagenbewoners aan te tonen.

Als er wordt gekozen om een onderzoek te doen, op basis waarvan beleid kan worden geformuleerd, kan er een enquête worden uitgezet bij de woonwagenbewoners die wonen in een woonwagen en hun inwonende familieleden en bij spijtoptanten. Daarmee kan de actuele behoefte aan standplaatsen en woonwagens in beeld worden gebracht en kunnen ook prognoses gemaakt worden voor de komende jaren, net als bij reguliere huisvesting. Woonwagenbewoners hechten er aan in familieverband te wonen. Door de woonwagenbewoners bij het onderzoek te betrekken, kunnen de spijtoptanten mogelijk weer in beeld worden gebracht. Er is een voorbeeld beschikbaar van een dergelijk onderzoek gedaan in de gemeente Haarlemmermeer[68]. Als een dergelijk onderzoek is gedaan, is het aanleggen van een wachtlijst nog steeds van belang in verband met de toewijzing. Op basis van een dergelijk onderzoek kan ook de gewenste samenstelling van de woonwagenlocaties nader worden ingevuld. Op die manier kan zo mogelijk tegemoet gekomen worden aan het wonen in familieverband op een woonwagenlocatie.

[68] Het onderzoek in de Haarlemmermeer is in 2017 ontworpen en uitgevoerd door mevrouw Achterbergh, momenteel onder meer voorzitter van de Vereniging Roma, Sinti en Woonwagenbewoners Nederland

5.4 Aanbod

Hoeveel standplaatsen moet een gemeente realiseren? Van belang is welke band woonwagenbewoners die in een woonwagen willen leven, hebben met een gemeente. Er zijn gemeenten die van oudsher een grotere populatie aan woonwagenbewoners hebben dan andere gemeenten. Om die reden is hier geen 'kengetal' te geven. Gemeenten die een afbouwbeleid hebben gevoerd dienen ook een behoefte-inventarisatie te doen, dit afbouwbeleid is immers niet in overeenstemming met het mensenrechtelijk kader.

Voor veel woonwagenbewoners is van belang dat families bij elkaar kunnen wonen[69]. Men houdt graag dagelijks contact. Binnen de familie wordt op elkaars kinderen gepast en voor ouderen gezorgd. Het wonen in familieverband is juist één van de specifieke kenmerken van de cultuur van woonwagenbewoners. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn een locatie in te richten voor één bepaalde groep.

Bij de vraag naar de ideale grootte van een woonwagenlocatie spelen, naast de totale behoefte aan standplaatsen in de gemeente, onder andere de volgende factoren mee:

- Wat is de grootte van de plaatselijke families?
- Zijn er voldoende mogelijkheden om verschillende doelgroepen bij elkaar te plaatsen of kiest men voor meerdere kleinere woonwagenlocaties?
- Zijn er mogelijkheden de bestaande locaties uit te breiden?
- Zijn er mogelijkheden voor nieuwe locaties?

Ook is het van belang te overwegen of een locatie al dan niet gemengd dient te zijn, waar naast huurstandplaatsen en -woonwagens ook koopstandplaatsen zijn.

Op dit moment zijn er huurstandplaatsen waarbij ook de wagen wordt gehuurd en huurstandplaatsen waarop de huurders zelf een woonwagen moeten plaatsen. Het ligt niet voor de hand om een standplaats te huur aan te bieden waarop de huurders zelf een woonwagen moeten plaatsen. Indien de woonruimtezoekenden op basis van hun huishoudinkomen in aanmerking komen voor een huurstandplaats van een woningcorporatie, zullen zij meestal niet de middelen hebben om zelf een woonwagen te kopen. Tevens veroorzaakt dit problemen op het moment dat de huurders van de standplaats komen te overlijden. Dan moeten de erfgenamen op korte termijn

[69] Advies inzake Woonwagens- en standplaatsenbeleid van het College voor de rechten van de Mens, bij brief van 28 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden

de standplaats ontruimen, hetgeen er bijna altijd toe leidt dat de woonwagen vernietigd moet worden.

Daarnaast bestaan er ook standplaatsen die in eigendom zijn van de bewoner. Op deze manier wordt het wonen in familieverband mogelijk gemaakt voor dat deel van de woonwagenbewoners, die niet qua inkomen niet tot de primaire doelgroep van woningcorporaties behoren. Bij de verkoop van kavels voor woonwagens is van belang dat in het bestemmingsplan deze kavels als een woonwagenlocatie is bestemd. Op dit moment is het zo dat woonwagenbewoners moeilijk een hypotheek kunnen krijgen voor een standplaats en woonwagen (en ook moeilijk een inboedel- en opstalverzekering kunnen afsluiten). Mede om die reden zal de behoefte vooral uitgaan naar huurstandplaatsen. Desalniettemin kan een woningcorporatie of gemeente in voorkomende gevallen de standplaatsen te koop of in erfpacht aanbieden (bij verkoop eventueel in combinatie met een terugkoopbeding). Hierbij kan een beroep worden gedaan op de Nationale Hypotheekgarantie en wellicht op startersleningen van gemeenten.

Het bestemmingsplan is de plaats om vast te leggen wat het toegestane gebruik van een kavel is.

- Is de bestemming alleen wonen, dan kan er niet worden gewerkt anders dan thuisgebonden werkzaamheden die ook in stenen woningen zijn toegestaan.
- Is de bestemming gemengd dan kan er worden gewoond en gewerkt. Een dergelijke keuze heeft gevolgen voor de grootte van de standplaatsen en de inrichting van de locatie.

In het bestemmingsplan kunnen de kavels voor woonwagenstandplaatsen worden vastgesteld. Hier speelt de vraag naar de ideale omvang van een standplaats. De woonwagens zijn in de afgelopen decennia groter geworden, waardoor de woonwagenstandplaatsen op oudere woonwagencentra niet altijd voldoen aan de veiligheidsvereisten. Uiteraard is het aan te bevelen om bij de ontwikkeling van nieuwe woonwagenlocaties, de herstructurering van bestaande woonwagenlocaties en het vastleggen ervan in ruimtelijke plannen in overleg te treden met de bewoners.

5.5 Opnemen in woonvisie en prestatieafspraken

Het zo goed mogelijk afstemmen van de vraag en het aanbod is het doel van het gemeentelijk woonwagenbeleid. Hierbij dienen de woningcorporaties en de bewoners zelf te worden betrokken. Dit kan het best gebeuren door het opstellen van een woonvisie waarin aandacht is voor alle te huisvesten doelgroepen, dus ook de woonbehoefte van woonwagenbewoners. De woningcorporaties moeten immers binnen hun mogelijkheden bijdragen aan de realisatie van het woonbeleid in de gemeente. Daarom moeten de woningcorporaties, die in de gemeente werkzaam zijn, aangeven hoe zij zullen bijdragen aan het realiseren van de woonvisie en dus ook hoe zij een bijdrage zullen leveren om de noodzakelijk standplaatsen te realiseren. De woonvisie en het door de woningcorporatie gedane aanbod vormen de basis voor de onderhandelingen tussen de gemeente, de woningcorporatie en de huurdersorganisaties die moeten leiden tot prestatieafspraken. Als er overeenstemming is over de prestatieafspraken, committeert de woningcorporatie zich hieraan. Als er een conflict ontstaat waardoor de prestatieafspraken niet tot stand komen, heeft elk van de drie partijen (gemeente, huurdersorganisatie, corporatie) het recht dit conflict voor geschilbeslechting aan de minister voor te leggen voor een bindende uitspraak.

Het Rijk vindt het wenselijk dat de gemeente in de woonvisie beschrijft welke rol zij zelf wil (blijven) vervullen ten aanzien van het voorzien in huisvesting voor woonwagenbewoners die willen wonen in een woonwagen. Voor woonwagenbewoners die qua inkomen behoren tot de primaire doelgroep van de woningcorporaties ligt de verantwoordelijkheid bij woningcorporaties. Zij moeten voorzien in voldoende huurwoonwagens en -standplaatsen. Voor andere woonwagenbewoners verplicht het mensenrechtelijk kader dat de gemeente aanvullende maatregelen treft om te voorzien in voldoende (koop-)standplaatsen. Dit vloeit voort uit artikel 75 van de Woningwet[70].

[70] Artikel 75 van de Woningwet:
1. Burgemeester en wethouders kunnen, ingeval dit noodzakelijk is voor het naar behoren uitvoeren van deze wet, besluiten rechtstreeks van gemeentewege voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting te treffen.
2. Indien ter uitvoering van het eerste lid van gemeentewege woongelegenheden worden gebouwd, geschiedt dit slechts, indien aannemelijk is, dat door het bouwen van woongelegenheden door toegelaten instellingen niet voldoende in de woonbehoefte wordt voorzien.

5.6 Beheer en exploitatie

In de huidige situatie is er al een groot aantal woningcorporaties dat een rol speelt in de totstandkoming en exploitatie van woonwagenlocaties. Sommige woningcorporaties, alsmede sommige gemeenten, hebben een intermediaire organisatie tussen hen en de huurders geplaatst. In bepaalde omstandigheden als de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de exploitatie en het beheer van de woonwagenlocatie, kan dit een verstandige keuze zijn. Aangezien het beheer en de exploitatie van woonwagenlocaties slechts beperkt afwijkt van het beheer en de exploitatie van reguliere woningen ligt het voor de hand dat van een woningcorporatie dit zelf ter hand neemt. Op die manier wordt voorkomen dat alle expertise op het gebied van standplaatsenbeleid verdwijnt en wordt juist bewerkstelligd dat er een band tussen huurder en verhuurder kan worden opgebouwd. Maar ook als de woonwagenlocatie wordt beheerd en geëxploiteerd door een derde namens de gemeente, ontslaat dit de gemeente en de beheerder er niet van om de bewoners inspraak te geven en met hen te overleggen over zaken die betrekking hebben op hun woonwagenlocatie en het woonwagenbeleid in het algemeen.

Het zou een goede zaak zijn als woonwagenbewoners zelf een huurdersorganisatie oprichten die een rol kan spelen bij de processen rond de gemeentelijke woonvisie en de prestatieafspraken met woningcorporaties. Huurdersorganisaties hebben recht op een onkostenvergoeding voor intern overleg, scholing, overleg met de verhuurder en eventueel de inhuur van een deskundige. Gemeenten en woningcorporaties doen er goed aan de totstandkoming van huurdersorganisaties te bevorderen.

5.7 Toewijzing van standplaatsen en/of woonwagens

Bij de daadwerkelijke **toewijzing** van een standplaats is het gewenst om rekening te houden met de mogelijkheid voor woonwagenbewoners om in familieverband te kunnen samenleven. Daarom is het te overwegen om voorrang te verlenen aan (in volgorde): volwassen kinderen (op volgorde van leeftijd) van de zelfde locatie die nog bij hun ouders wonen en eerstegraads familieleden van bewoners van de locatie. Bij de toewijzing kan worden overwogen een ingestelde bewonerscommissie te laten adviseren.

Als de toewijzing door een woningcorporatie wordt gedaan, kunnen er nog andere regels van toepassing zijn waar rekening mee moet worden gehouden. Corporaties zijn met de herziening van de Woningwet per 1 juli 2015 verplicht te voldoen aan de regels voor passend toewijzen voor de huishoudens die op grond van hun inkomen mogelijk recht zouden hebben op huurtoeslag. Aan huishoudens die op grond van hun inkomen potentieel recht hebben op huurtoeslag, moet een woning worden toegewezen met een huur tot de aftoppingsgrens die voor het huishoudenstype geldt. Er zijn twee aftoppingsgrenzen (voor één en tweepersoonshuishoudens: € 597,30 en voor drie of meerpersoonshuishoudens: €640,14[71]). Gemeenschappelijke noemer is dat zij (mogelijk) recht op huursubsidie hebben en om die reden in een goedkope woongelegenheid moeten worden gehuisvest.

Daarnaast bestaat de zogenoemde 'staatssteungrens'; corporaties moeten 80 procent van de woningen met een huur tot €710,68 toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot €36.798, 10 procent mogen zij toewijzen aan een huishouden met een inkomen tot €41.056 en nog eens 10 procent mogen zij toewijzen aan een huishouden met een hoger inkomen[72]. Binnen het laatstgenoemde percentage van 10% kan een woonwagenhuishouden met een hoger inkomen in een woonwagen met een huur tot €710,68 kan worden gehuisvest. Dit staat los van de mogelijkheid om dergelijke huishoudens een standplaats te koop aan te bieden. Omdat het aantal standplaatsen binnen het gehele woningbestand van de woningcorporatie beperkt is en het aantal woonwagenbewoners met een inkomen boven de inkomensgrenzen klein is, is deze 10 procent vrije ruimte meestal voldoende om ook deze woonwagenbewoners te huisvesten overeenkomstig hun woonbehoefte.

[71] Prijspeil 2018
[72] Prijspeil 2018

5.8 Communicatie

Het is in dit beleidskader al diverse malen aan de orde gekomen: de communicatie tussen de lokale overheid, de woningcorporatie en de woonwagenbewoners is, zoals voor alle burgers, van bijzonder belang. Een aanpak kan worden gestoeld op:

- een nadrukkelijke inzet op vertrouwen: ga de dialoog aan en betrek de woonwagenbewoners, net als andere inwoners van de gemeente, bij het beleid dat hun aangaat. Het is aan te bevelen om ruimte te creëren voor actieve, effectieve en constante betrokkenheid van woonwagenbewoners;
- expliciete aandacht voor de culturele identiteit van de woonwagenbewoner en de daarmee samenhangende woonwens;
- inzet op een duurzaam beleid. Een beleid dat is gewaarborgd voor een langere periode.

Het aanwijzen van een of meer contactambtenaren is een goede stap die de contacten over en weer kan bevorderen. Een duurzame dialoog tussen woonwagenbewoners, woningcorporaties en gemeenten, met inzet van alle kanten, acht het ministerie wenselijk. Dit vraagt om de bereidheid en inzet van alle partijen: gemeenten, woningcorporaties en de woonwagenbewoners zelf.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Fotograaf: Riesjard Schropp

Juli 2018 | Publicatie-nr. 113803