Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de colleges van Burgemeester en Wethouders
Gemeente Duiven (GL)
Postbus 6
6920 AA DUIVEN

Directoraat-Generaal Bestuur en Wonen
Directie Woningmarkt

Contactpersoon
Frenk Wiersma

T 0621702452
frenk.wiersma@minbzk.nl

Kenmerk
2018-0000644451

Uw kenmerk

Bijlage(n)
3

Datum 23 juli 2018
Betreft Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid

Geacht college,

Op 12 juli 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een brief het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid aan de Tweede Kamer gezonden. Tevens is een advies van het College voor de rechten van de mens hierover meegezonden.

Ik wil u verzoeken kennis te nemen van deze stukken en te bezien of het in uw gemeente gevoerde beleid inzake woonwagenbewoners tegemoet komt aan de mensenrechten zoals in het beleidskader en het advies van het College aangeven.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil gemeenten blijvend ondersteunen op dit onderwerp. Zo is reeds opdracht verstrekt om een monitor standplaatsen te ontwikkelen. Tevens zullen via de website www.woningmarktbeleid.nl relevante stukken beschikbaar zijn en goede voorbeelden bekend worden gemaakt. In samenwerking met de VNG zal worden bezien welke activiteiten verder nog ondernomen kunnen worden.

Hoogachtend,
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

WSchilperoort

Drs. W.O. Schilperoort,
Waarnemend directeur Woningmarkt

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2018-0000135570

Uw kenmerk

Bijlage(n)
Handreiking standplaatsenbeleid

Datum 12 juli 2018

Betreft Aanbieding beleidskader voor gemeentelijk standplaatsenbeleid

Op 15 september 2017 heeft mijn voorganger u een afschrift[1] gestuurd van zijn brief aan het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman (NOM) waarin zijn reactie op de aanbevelingen van de NOM in het rapport 'Woonwagenbewoner zoekt standplaats' is opgenomen. De belangrijkste aanbeveling aan het Rijk was om samen met gemeenten een visie op het standplaatsenbeleid te ontwikkelen, dat in lijn is met het mensenrechtelijk kader voor de culturele identiteit van Roma, Sinti en woonwagenbewoners.

Deze visie is gereed en is opgenomen in het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, dat ik u hierbij aanbied.
De visie is tot stand gekomen in samenwerking met een dertigtal gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Aedes, een aantal betrokken woningcorporaties en organisaties die de Roma, Sinti en woonwagenbewoners vertegenwoordigen. Tevens heeft het College voor de Rechten van de Mens op mijn verzoek een advies opgesteld over een vijftal belangrijke onderwerpen met betrekking tot het beleidskader. Dit advies biedt ik u hierbij tevens aan.

De visie die ten grondslag ligt aan dit nieuwe beleidskader heeft als kern inzake huisvesting het beschermen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners tegen discriminatie, het waarborgen van hun (culturele) rechten 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;
- De behoefte aan standplaatsen moet in kaart worden gebracht;
- 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 Roma, Sinti of woonwagenbewoner die dit wenst, moet binnen redelijke termijn *kans* maken op een standplaats.

[1] Tweede Kamer, 2016-2017, 34 550 XVIII, nr. 48.

Het spreekt voor zich dat het opschrijven van een dergelijke visie niet de huisvestingsproblemen van woonwagenbewoners oplost. Echter ik verwacht wel dat hiermee een aanzet is gegeven om op lokaal niveau, daar waar nodig, het beleid met betrekking tot woonwagens en standplaatsen te herzien en in overeenstemming te brengen met de visie en het mensenrechtelijk kader zoals die in bijgaand beleidskader zijn opgenomen.

Vorige handreikingen en beleidskaders gingen veelal breder in op de vraagstukken van woonwagenbewoners en het wonen in woonwagens en de mogelijkheden van gemeenten om daarmee om te gaan. Op het onderdeel huisvesting was strijdigheid ontstaan met het mensenrechtelijk kader. Dit beleidskader gaat alleen in op hoe het gemeentelijk huisvestingsbeleid zodanig kan worden vormgegeven dat het binnen het mensenrechtelijk kader past.

Ik zal het beleidskader actief uitdragen. Ook zal ik kennis op dit beleidsterrein verzamelen en beschikbaar stellen voor gemeenten en woningcorporaties en ik zal blijvend investeren in een goede relatie met vertegenwoordigers van de doelgroep.

Ik heb opdracht gegeven, eveneens in overeenstemming met een aanbeveling van de NOM hierover, om de ontwikkeling van standplaatsen in Nederland te monitoren. Dit onderzoek vindt momenteel plaats en zal periodiek worden herhaald. Hierdoor kan worden vastgesteld hoe het aantal standplaatsen zich ontwikkelt. Ik verwacht u kort na de zomer een eerste resultaat van deze monitor te kunnen aanbieden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren



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.

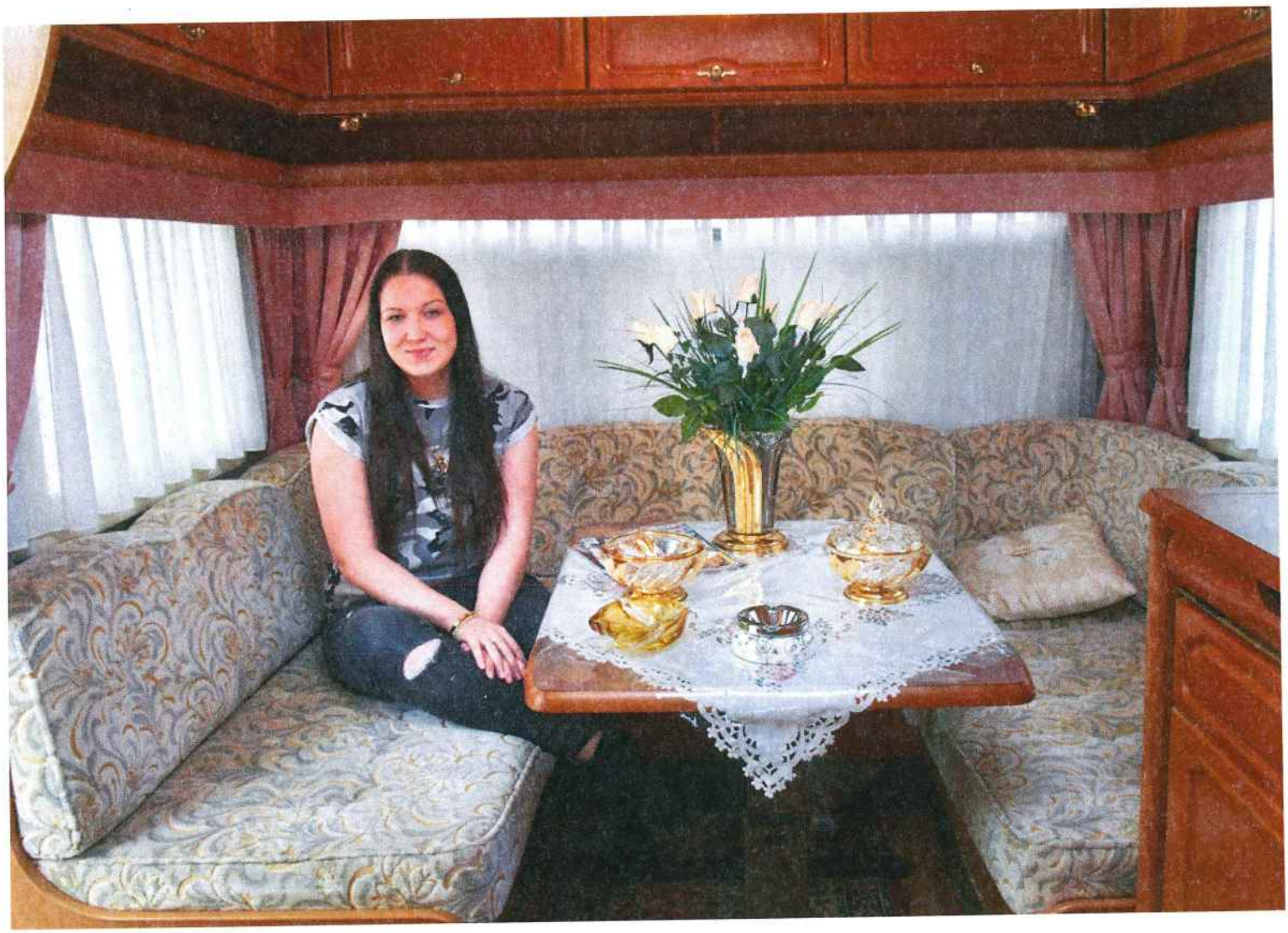
Dit beleidskader is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de doelgroep en de achtergrond van het huidige beleid voor woonwagens en standplaatsen. In hoofdstuk 4 wordt het mensenrechtelijk kader uiteengezet. In hoofdstuk 5 zijn concrete aanwijzingen en bouwstenen voor het beleid beschreven.

[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.

[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 nineteenth 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 nineteenth 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

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

[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]

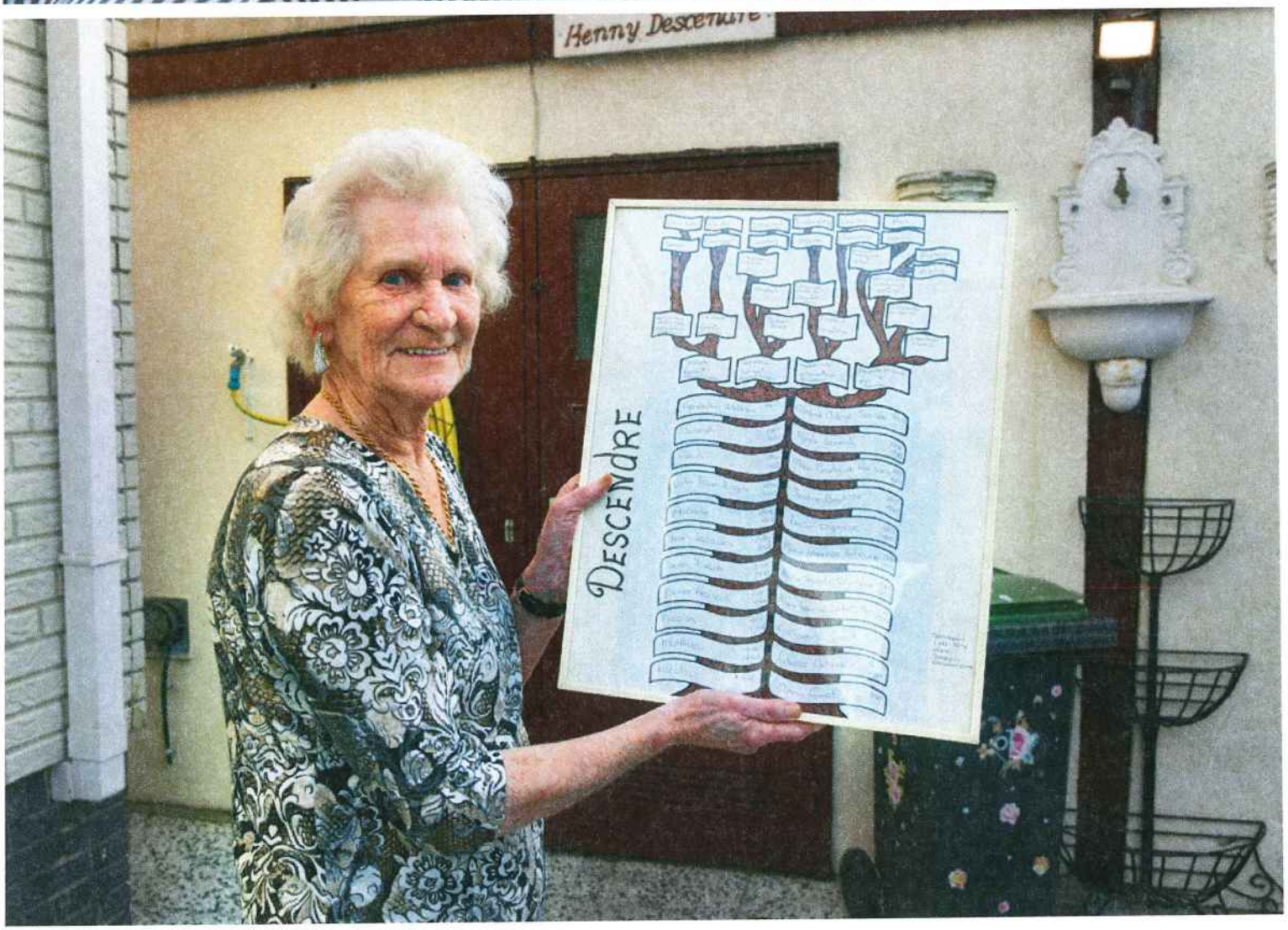
4.5 Conclusie

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.

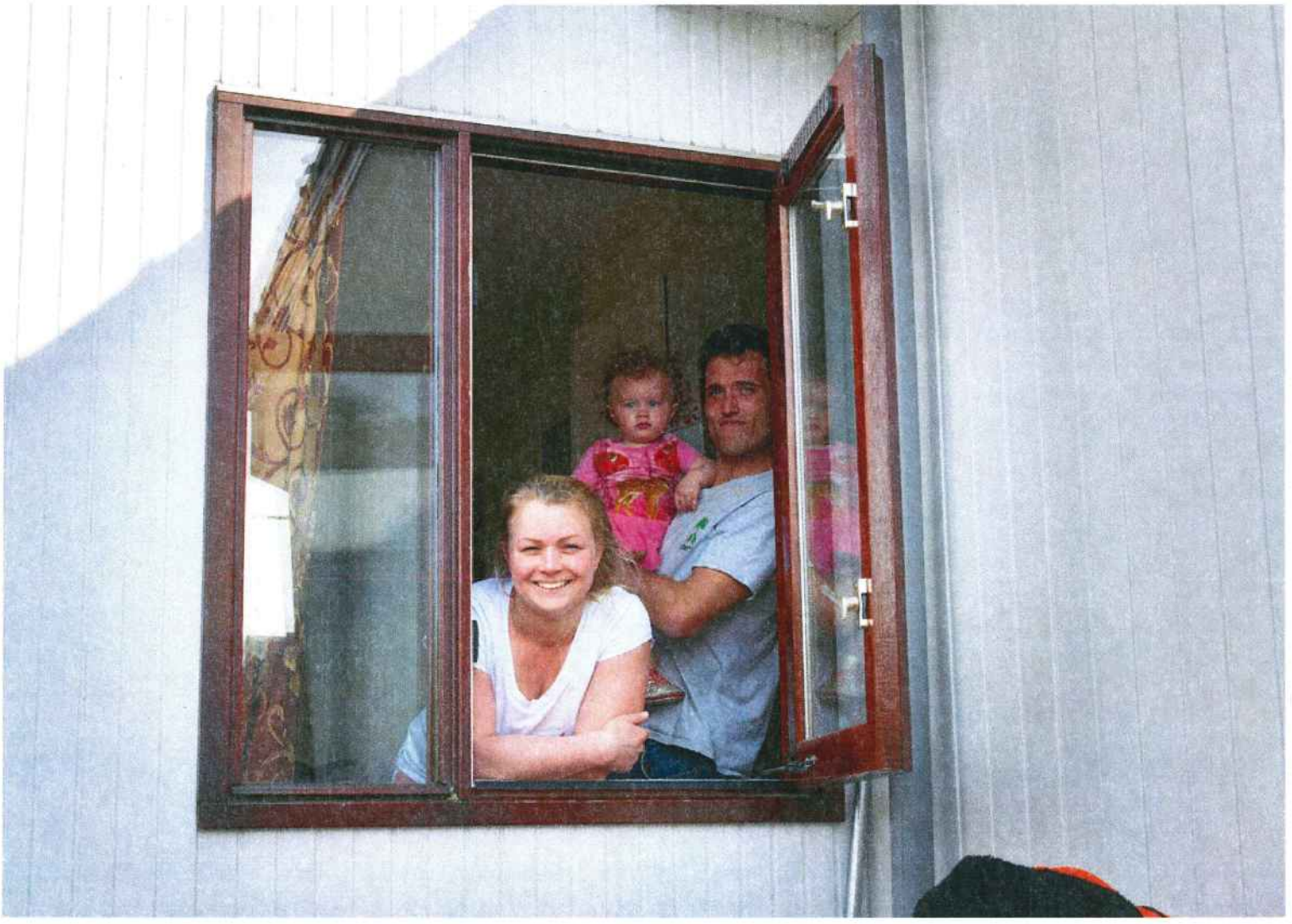
[71] Prijspeil 2018
[72] Prijspeil 2018

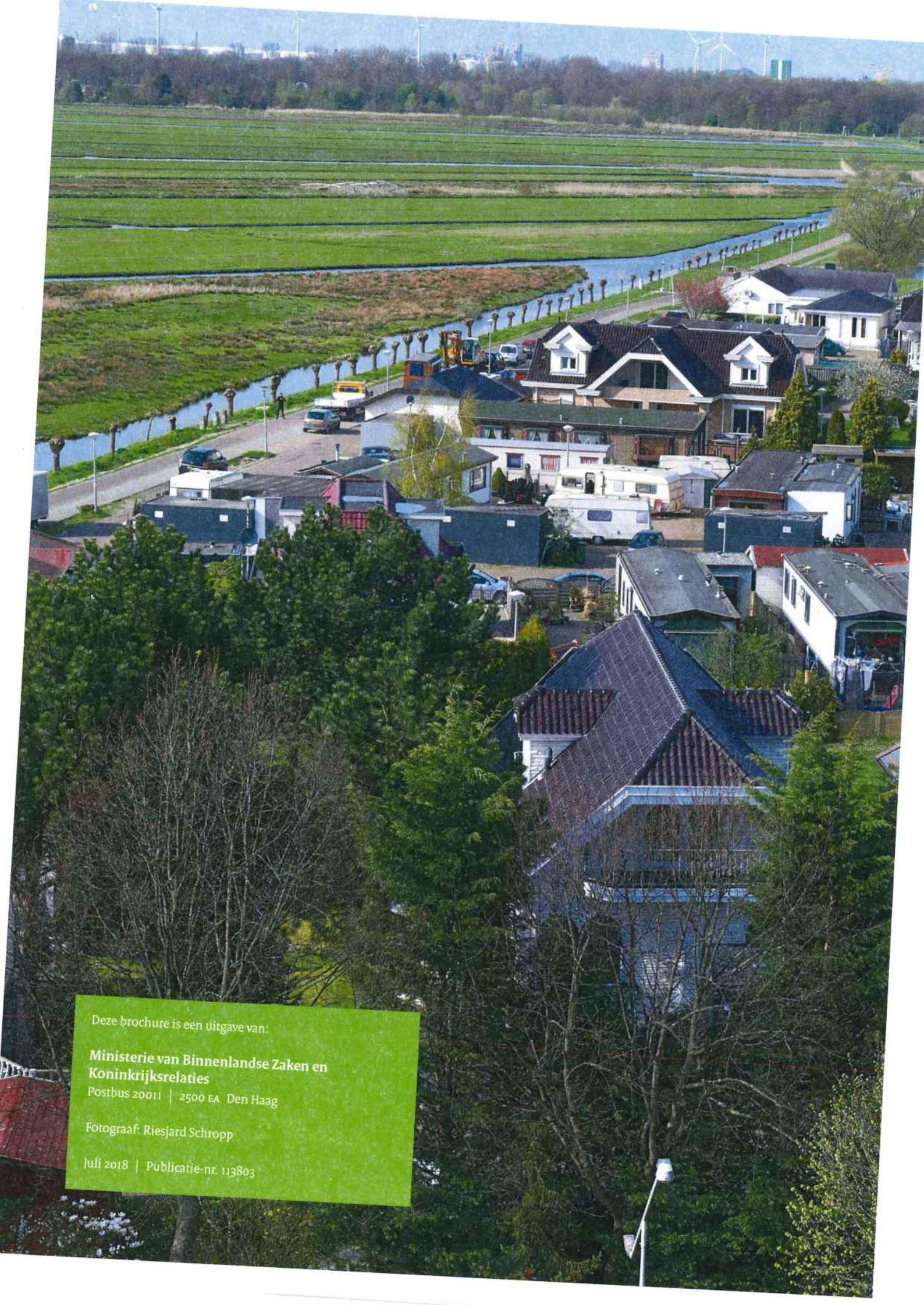
5.8 Communicatie

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

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp	Uw brief van	Datum
Advies inzake Woonwagen- en standplaatsenbeleid	22 januari 2018	28 maart 2018
	Uw kenmerk 2018-0000049782	Ons kenmerk 2018/0054/AvD/OV/DN

Geachte mevrouw Ollongren,

Met verwijzing naar uw adviesvraag in de brief van plaatsvervangend Directeur-Generaal Bestuur en Wonen, drs. E.J. van Kempen van 22 januari jl. (bijgevoegd), doe ik u het advies van het College voor de Rechten van de Mens inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid toekomen. In die brief heeft u het College verzocht om aanbevelingen uit te brengen met betrekking tot het mensenrechtelijke kader, in verband met uw streven om het nieuwe beleidskader met betrekking tot het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid hiermee in overeenstemming te brengen.

Dit advies is geformuleerd aan de hand van de vragen die u het College heeft voorgelegd, die vervolgens door de betrokken ambtenaren nader zijn toegelicht in een aantal gesprekken die door het College als zeer plezierig en constructief zijn ervaren. Het College waardeert de constructieve stap richting het effectief waarborgen van huisvesting van woonwagenbewoners conform hun culturele identiteit, en hoopt dat u om de aanbevelingen en aangedragen aandachtspunten zult betrekken bij de verdere vormgeving van het nieuwe beleidskader.

Postbus 16001
3500 DA Utrecht
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht
T 030 888 38 88
F 030 888 38 83
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben of een toelichting willen, dan kunt u contact (laten) opnemen met Odile Verhaar, via O.Verhaar@mensenrechten.nl of telefonisch via 030-8883888.

Hoogachtend,

b.a.

mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter

Bijlagen: 2

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

ADVIES

Inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid

aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de formulering van een nieuw beleidskader met betrekking tot het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid.

maart 2018

INHOUD

INHOUD 2
SAMENVATTING 3
Inleiding 6
1. Consultatievraag 1. 7
1.1 Afbakening en definitie van woonwagenbewoners op basis van afstamming 7
1.2 Leidt afstammingsbeginsel tot discriminatie en etnische registratie? 8
1.3 Aanbevelingen 9
2. Consultatievraag 2. 10
2.1 Culturele identiteit 10
2.2 Aanbevelingen 12
3. Consultatievraag 3. 12
3.1 Het materiële gelijkheidsbeginsel 13
3.2 Participatie 14
3.3 Eerbiediging privé- en gezinsleven 15
3.4 Inkomensgrens sociale huur 15
3.5 Redelijkheidstoets 15
3.6 Aanbevelingen 16
4. Consultatievraag 4. 17
4.1 Woonbehoefte van woonwagenbewoners leidend 18
4.2 Aanbevelingen 18
5. Consultatievraag 5. 19
5.1 Verwachting ten aanzien rol Rijksoverheid 19
5.2 Effectief handhavingsmechanisme en preventief toezicht 19
5.3 Aanbevelingen 20

SAMENVATTING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties heeft het College voor de Rechten van de Mens in haar brief d.d. 30 januari jl. om advies gevraagd met het oog op een nieuw te vormen woonwagen- en standplaatsenbeleid, in overeenstemming met mensenrechten. Daartoe heeft het ministerie een aantal vragen ter consultatie voorgelegd. In het onderstaande worden deze vragen kortheidshalve opgenomen en beantwoord. Voor een uitgebreidere beschouwing en aanbevelingen om tot een '*mensenrechtenproof*' kader te komen, verwijst het College naar het onderliggende advies. Dit advies is tot stand gekomen na consultatie met woonwagenbewoners, experts en betrokken ambtenaren.

Wie behoren er tot de groep woonwagenbewoners?
Woonwagenbewoners zijn mensen die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroep te onderscheiden cultuur. Hieronder vallen Roma, Sinti en 'reizigers' die in een woonwagen wonen of binding hebben met het woonwagenleven.

Voor de vraag wie aanspraak kan maken op een standplaats is het van belang twee doelen te onderscheiden. Voor het eerste doel, *de peiling van de kwantitatieve behoefte aan standplaatsen* voor het algemene beleid, zouden naast personen die nu in een woonwagen wonen, ook woonwagenbewoners betrokken moeten worden die (tijdelijk) in reguliere huizen zijn gaan wonen en wensen terug te keren naar het woonwagenleven. Ook burgers die getrouwd zijn geweest met een woonwagenbewoner, een groot deel van hun leven in een woonwagen hebben gewoond en dat leven na scheiding willen voortzetten, zouden in deze inventarisatie meegenomen kunnen worden. Voor het tweede doel van de vraag wie aanspraak kan maken op een standplaats is het *toewijzingsbeleid van een specifieke standplaats* relevant. Nu er sprake is van schaarste aan standplaatsen, kan in samenspraak met woonwagenbewoners een rangorde voor toewijzing worden aangebracht, waarbij bijvoorbeeld woonwagenbewoners die nu op een locatie leven, voorrang hebben boven diegenen die willen terugkeren naar het woonwagenleven.

Dient het afstammingsbeginsel te worden toegepast en hoe kan ter afbakening van deze groep etnische registratie worden voorkomen?
Registratie op grond van afstamming is in beginsel niet verboden, als het een noodzakelijk middel is voor het bereiken van een welomschreven legitiem beleidsdoel. Terughoudendheid is echter geboden en bekeken moet worden of niet met een lichter middel dan registratie kan worden volstaan. Waar het hier om gaat is dat de groep woonwagenbewoners die in aanmerking komt voor een standplaats gedefinieerd en afgebakend moet worden. Ten eerste om de eerder genoemde behoefte-inventarisatie uit te kunnen voeren en ten tweede om op de wachtlijst te kunnen komen, en ten derde voor bepaling van de rangorde voor toewijzing van een standplaats. Etnische registratie als zodanig zal niet nodig zijn. Het woonadres van de betrokkene en/of zijn (groot)ouders zal in de meeste gevallen voldoende zijn om de groep woonwagenbewoners voor genoemde beleidsdoelen af te bakenen.

Uit welke kenmerken bestaat de culturele identiteit van woonwagenbewoners die beschermd moeten worden?
De woonvorm, in woonwagens, en in nauw sociaal- en familieverband wonen, zijn wezenlijke kenmerken van de te beschermen culturele identiteit van woonwagenbewoners. Het van oorsprong nomadische bestaan leeft voort in de geest van woonwagenbewoners, waarmee de trekvrijheid ook als een cultureel kenmerk kan worden beschouwd.

Voldoet de gemeente aan de mensenrechten als ze in voldoende standplaatsen voorziet?
De bovengenoemde kenmerken brengen voor de overheid de verplichting met zich mee om het woonwagenleven te faciliteren en voldoende standplaatsen beschikbaar te stellen om het traditionele familie- en gemeenschapsleven mogelijk te maken. Deze verplichting vloeit voort uit mensenrechten en geldt dus ook voor de centrale, regionale of provinciale overheid, en niet alleen voor gemeenten. Vanuit deze optiek van de bescherming van het familie- en gemeenschapsleven, ligt ook de inrichting van tijdelijke (passanten)plaatsen op een locatie voor de hand, bijvoorbeeld voor meerderjarige kinderen in afwachting van een standplaats, of voor mantelzorgers.

Op welke wijze kan een gemeente op een goede manier voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwagenbewoners zonder dat reguliere woningzoekenden worden benadeeld?
Het materiële gelijkheidsbeginsel vraagt om een gedifferentieerde behandeling van woonwagenbewoners en reguliere woningzoekenden, juist omdat de woonvorm van woonwagenbewoners die onlosmakelijk verbonden is met hun culturele identiteit, anders is dan die van reguliere woningzoekenden. Deze gedifferentieerde behandeling leidt tot materiële gelijkheid en niet tot bevoordeling van woonwagenbewoners, of tot benadeling van reguliere woningzoekenden. Differentiatie ziet op een verdelingsvraagstuk in situaties van schaarste bij de huisvesting. Voor beide groepen dient de behoefte in kaart te worden gebracht en dient er een gelijkwaardig aanbod te zijn. De wachttijd voor huisvesting voor woonwagenbewoners dient gelijke tred te houden met de wachttijd voor reguliere huisvesting.
Om op een goede manier aan het mensenrechtelijk kader te voldoen, dient allereerst in samenspraak met woonwagenbewoners een behoefte-inventarisatie plaats te vinden aan standplaatsen. Vervolgens zullen op basis van die inventarisatie voldoende standplaatsen moeten worden gecreëerd, die nodig zijn ter bescherming van de eerder genoemde culturele identiteit. Er zullen daarnaast inzichtelijke wachtlijsten moeten bestaan voor een standplaats, waarbij in samenspraak met woonwagenbewoners een rangorde voor toewijzing kan worden bepaald. Obstakels voor de toewijzing van standplaatsen, zoals hantering van de sociale huurwoninggrens voor toewijzing, dienen te worden weggenomen door te zorgen voor een gemengde locatie met huur- en koopwagens in zowel de sociale huur als de vrije sector. Woonwagenbewoners dienen effectief betrokken te worden in besluitvormingsprocessen die hen direct raken, en hun eigendomsrechten dienen te worden gerespecteerd. Dat laatste betekent dat ingrepen in die eigendomsrechten moeten voldoen aan de redelijkheidstoets en dat woonwagenbewoners een effectief rechtsmiddel hebben tegen arbitraire inmenging in die rechten.

Is er een verschil tussen gemeenten en woningbouwcorporaties in de toepassing van het mensenrechtenkader ten aanzien van huisvesting van woonwagenbewoners, en hoe kan een woningcorporatie hieraan worden gehouden?
Het bovengenoemde gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod gelden voor de centrale en de lokale overheid, maar ook voor instanties die met de uitvoering van het woonwagenbeleid en/of het beheer en verhuur zijn belast. Woningcorporaties zijn zelfstandige normadressaten van de Algemene wet gelijke behandeling en hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid om deze wet na te leven. Uiteraard is het van belang dat beheerders en woningcorporaties hiervoor de juiste kaders van de centrale en lokale overheid krijgen aangereikt.

Wat mag er van gemeenten worden verwacht nu er een variatie is in de hoeveelheid standplaatsen per gemeente? Is er een norm te geven?
Er is inderdaad sprake van een variatie in de hoeveelheid standplaatsen van gemeenten. Hieraan zijn mede debet de beleidsopties die het Rijk heeft aangereikt aan gemeenten

voor het te voeren standplaatsenbeleid, zoals het 'nul-optiebeleid' of het 'afbouwbeleid'. Vanuit mensenrechtelijk perspectief zal de behoefte aan standplaatsen van woonwagenbewoners leidend moeten zijn. Op basis van de eerder genoemde behoefte-inventarisatie zal bezien moeten worden welke woonbehoefte er bestaat, en in welke regio's of gemeenten. Voorkomen moet worden dat er beleidsinitiatieven worden ontwikkeld die leiden tot een min of meer gedwongen spreiding van woonwagenbewoners over diverse gemeenten. Een dergelijke gedwongen spreiding is niet in overeenstemming met de autonomie van woonwagenbewoners. Er is als zodanig dus niet een norm per gemeente te geven. Vertrekpunt zal de behoefte-inventarisatie dienen te zijn.

Kan het College specifieke aanbevelingen geven over de vraag hoe de bewustwording van het mensenrechtelijk kader kan worden verhoogd en de verwachtingen ten aanzien van de rol van de Rijksoverheid, nadat dit nieuwe beleidskader is gemaakt?
Nakoming van mensenrechten en de positieve verplichtingen die dit met zich meebrengt is een (eind)verantwoordelijkheid van de staat als verdragspartij. Dat betekent dat de Rijksoverheid een centrale rol houdt. In de eerste plaats bij het aanbieden van een kader in overeenstemming met mensenrechten aan gemeenten en uitvoeringsinstanties, en kennisoverdracht aan deze instanties over dat kader. In de tweede plaats door ervoor te zorgen dat er effectief toezicht bestaat op de uitvoering ervan, er effectieve klachtmechanismen bestaan. Dat na de intrekking van de Woonwagenwet taken zijn overgedragen aan gemeenten of dat voor de feitelijke uitvoering van het woonwagenbeleid taken zijn neergelegd bij woningcorporaties en beheerders, doet hier niet aan af. Concreet betekent het dat een vrijblijvende handreiking onvoldoende is en dat het College verwacht dat de Rijksoverheid erop zal toezien dat het lokale beleid en uitvoering daadwerkelijk voldoet aan de mensenrechten van woonwagenbewoners. Daarbij hoort een blijvende investering in de overlegstructuur met woonwagenbewoners.

Inleiding

Met de intrekking van de zogeheten Woonwagenwet (1968) in 1999, is de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van een huisvestingsbeleid gericht op woonwagenwagenbewoners overgegaan van de Rijksoverheid naar de gemeenten. Desondanks is er wel enige sturing geweest vanuit de Rijksoverheid. In 2007 heeft het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Mileubeheer (VROM) een handreiking voor gemeentelijk woonwagenbeleid opgesteld met een vijftal beleidsopties.[1] Eén van deze beleidsopties was de 'nuloptie', waarbij woonwagenstandplaatsen geheel verdwijnen door het verwijderen van vrijgekomen standplaatsen.

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) heeft sinds 2006[2] diverse zaken behandeld waarin woonwagenbewoners klagen over het beleid van hun gemeente (en woningcorporatie) en het gebrek aan voldoende standplaatsen, als gevolg van dit beleid. Het College heeft geoordeeld dat het discriminatieverbod met zich meebrengt dat woonwagenbewoners op gelijke voet met woningzoekende op de reguliere (sociale) woningmarkt behandeld moeten worden. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met de omstandigheid dat uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) volgt dat de culturele identiteit van woonwagenbewoners valt onder de bescherming van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hieruit vloeit voort dat het wonen in een woonwagen op een standplaats in familieverband een beschermde woonvorm is die door de verdragsstaten voldoende effectief gefaciliteerd dient te worden.[3]

In 2017 heeft de Nationale Ombudsman (NO) onderzoek gedaan naar de standplaatsenbeleid van de overheid in mensenrechtelijk perspectief. In een rapport uitgebracht in mei 2017 ('Woonwagenbewoner zoekt standplaats') doet de NO een aantal aanbevelingen aan de Rijksoverheid om het gemeentelijk woonwagenbeleid weer 'mensenrechtenbestendig' te maken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft besloten invulling te geven aan de oordelen van het College en de aanbevelingen van de NO door middel van een nieuw beleidskader, waarbinnen gemeenten hun standplaatsenbeleid kunnen voeren. Het ministerie wil tevens een actieve rol spelen in het bekendmaken en uitdragen van dit nieuwe beleidskader aan gemeenten en anderen. Het ministerie heeft het College daarom enkele vragen voorgelegd en verzocht om aanbevelingen uit te brengen met betrekking tot het mensenrechtelijke kader waaraan het nieuw te vormen standplaatsenbeleid dient te voldoen. Het College waardeert deze constructieve stap richting het effectief waarborgen van huisvesting van woonwagenbewoners conform hun culturele identiteit.

---

[1] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Mileubeheer (VROM, Inspectie), *Werken aan Woonwagenlocaties, Handreiking voor Gemeenten: Over Beleid en Handhaven*, nr. 6374. Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie, Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2005.

[2] Zie bijvoorbeeld Commissie Gelijke Behandeling, 6 november 2006, oordeel 2006-222.

[3] Het College heeft geoordeeld dat de eerste twee varianten, te weten de nul-optie en het afbouwbeleid - gericht op het verkleinen van woonwagenlocaties om een geleidelijke overgang naar reguliere huisvesting te bewerkstelligen- tot verboden onderscheid leiden. De derde variant, het woonvisiebeleid, is aan de orde geweest in meerdere oordelen van het College. In die oordelen kwam het College ook tot de conclusie dat sprake was van verboden onderscheid omdat niet is gebleken dat rekening is gehouden met de woonbehoefte van woonwagenbewoners en voor hen geen gelijkwaardig aanbod is gecreëerd (zie o.a. College, 8 maart 2016, 2016-19).

Ter voorbereiding van dit advies heeft het College gesproken met betrokken beleidsambtenaren, een academicus[4] en vertegenwoordigers van woonwagenbewoners. De aanbevelingen in dit advies zijn gebaseerd op de geldende internationale mensenrechtennormen en rechtspraak, maar zoveel mogelijk praktisch en pragmatisch geformuleerd - en niet uitputtend- zodat deze zich makkelijk lenen voor een nationaal beleidskader en lokale toepassing daarvan.[5] Het mensenrechtenperspectief dat het College hier schetst heeft betrekking op de voorliggende vraagstelling van BZK ten aanzien van het standplaatsenbeleid. Overige mensenrechtelijke normen die relevant zijn voor diverse woonwagenbewoners buiten het terrein van huisvesting, zijn niet in dit advies vervat. Tot slot geldt dat het mensenrechtenperspectief niet statisch is. Het College benadrukt dan ook dat het nieuw te vormen kader voldoende flexibiliteit in zich dient te hebben om zich aan te passen aan de meeste recente inzichten en rechtspraak van nationale en internationale mensenrechtentribunalen.

1. Consultatievraag 1.

Wie horen er bij de groep van woonwagenbewoners (die met enig recht aanspraak kunnen maken op een standplaats)? Op dit moment zijn in beeld Roma, Sinti en woonwagenbewoners (afstammelingen van de klassieke reizigers), rondtrekkende circusartiesten en kermisexploitanten. De Nationale Ombudsman stelt voor ter afbakening van de groep het afstammingsbeginsel te hanteren bij de toewijzing van standplaatsen. Voorkomen moet worden dat dit (i.c. afstammingsbeginsel, afbakening van deze bevolkingsgroep langs etnische lijnen) leidt tot etnische registratie. Hoe ziet het College dit?

1.1 Afbakening en definitie van woonwagenbewoners op basis van afstamming

Het College toetst voor de beoordeling of er sprake is van ongelijke behandeling van woonwagenbewoners bij de beschikbaarheid en toewijzing van huisvesting aan artikel 7a eerste lid van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB, sociale bescherming). Die bepaling verbiedt discriminatie naar ras bij het aanbieden van huisvesting. Het juridische begrip 'ras' uit de AWGB dient ruim te worden uitgelegd en omvat tevens huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Hiermee sluit het College aan bij de ruime definitie in het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van elke vorm van Rassendiscriminatie (IVUR) en in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Deze heeft geoordeeld dat voor de vaststelling of er sprake is van discriminatie wegens ras zal moeten worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken, die fysieke, etnische, geografische, culturele, historische en godsdienstige aard kunnen zijn.[6] Voor de vraag wie bepaalt of iemand tot een bepaalde raciale of etnische groep behoort, hanteert de instantie die toeziet op de naleving van het IVUR, het Comité ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), het begrip 'zelfidentificatie' indien er geen rechtvaardiging is om het tegendeel te concluderen.

Op basis van deze uitgangspunten heeft het College in navolging van de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in een bestendige lijn

---

[4] Leonie Huijbers.Zie ook: Leonie Huijbers, "Woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief, *NJCM-Bulletin* Jrg. 40 [2015], nr. 4.

[5] Zie voor een uitvoerige beschrijving en toelichting van de relevante mensenrechtelijke normen: Leonie Huijbers 2015.

[6] Hoge Raad, 13 juni 2000, ECLI:NL:PH: 200:AA6191.

geoordeeld dat woonwagenbewoners onder het begrip 'ras' vallen in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).[7] Het College neemt daarbij in aanmerking dat woonwagenbewoners veelal met vooroordelen tegemoet worden getreden, die kunnen leiden tot ongelijke behandeling, achterstelling en uitsluiting. Die vooroordelen en achterstelling vormen belangrijke overwegingen om aan te nemen dat de grond ras bij woonwagenbewoners in het geding is. Dit begrip krijgt immers vooral betekenis doordat andere mensen hen zien als een aparte maatschappelijke categorie, hetgeen aanleiding kan zijn voor ongelijke behandeling. Het College hanteert de volgende definitie van woonwagenbewoners in zijn oordelen: *"woonwagenbewoners die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur"*.

Onder genoemde definitie rekent het College zowel woonwagenbewoners die afstammen van Roma en Sinti, als afstammelingen van klassieke 'reizigers'.

1.2 Leidt afstammingsbeginsel tot discriminatie en etnische registratie?

Bij het nieuwe woonwagenstandplaatsenbeleid doen zich twee momenten voor waarop zich de noodzaak van een definitie en registratie van woonwagenbewoners aandient: bij de inventarisatie van hun woonbehoefte, en bij de toewijzing van standplaatsen volgens een bepaalde rangorde. Het voorstel van de NO is om als afbakeningscriterium het 'afstammingsbeginsel' in te voeren (vergelijkbaar met het afstammingsbeginsel uit de vroegere Woonwagenwet). Bij registratie van woonwagenbewoners als aparte groep op grond van 'afstamming' is er echter al snel sprake van strijdigheid met het non-discriminatie- en privacy-beginsel. Dit neemt niet weg dat een inbreuk op die beginselen onder strikte voorwaarden toch gerechtvaardigd kan zijn.

Het in de vroegere Woonwagenwet opgenomen afstammingsbeginsel is diverse malen, zowel nationaal als internationaal, aangevochten bij de rechter omdat men meende dat het in strijd was met het non-discriminatiebeginsel.[8] Het heeft in al deze gevallen de rechterlijke toets doorstaan.[9] Zo oordeelde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in 1986 dat het vergunningenstelsel met het daarin opgenomen afstammingsbeginsel kon worden aangemerkt als een objectief en redelijkerwijs te rechtvaardigen middel dat aansloot bij het doel van de wet ('bevordering van het maatschappelijk welzijn van de woonwagenbevolking'). Op grond hiervan was de Afdeling van oordeel dat het afstammingsbeginsel geen ongerechtvaardigde inbreuk maakte op artikel 14 EVRM en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politie Rechten (IVBPR).[10]

---

[7] Zie onder meer College voor de Rechten van de Mens, 28 mei 2015, oordeel 2015-61, overweging 3.5, en 21 november 2017, oordeel 2017-136, overweging 6.2.

[8] Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving. Kamerstukken II 1996/97 25333, nr. 3, Memorie van toelichting, I Algemeen deel, § 1. Inleiding, 5. *Het afstammingsbeginsel; de bevoegdheid van de provincies tot het toetsen van de doelgroep (art 14 e.v.)*. Het gaat hier specifiek om de in art.18 eerste lid van art.14 van de Woonwagenwet geformuleerde voorwaarden waaronder mensen in aanmerking komen voor een schriftelijke vergunning voor het bewonen van een woonwagen.

[9] Kamerstukken II 1996/97 25333, nr. 3, p. 4.

[10] ARRvS 02-01-1986, ECLI:NL:RVS:1986: AM9872, AB 1986, 443. Art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR verbieden onder meer discriminatie op grond van 'ras', 'nationale afkomst', 'sociale afkomst' en 'geboorte'. Volgens juridisch commentator P.J. Boon is er overigens veel af te dingen op de positieve interpretatie van de doelstelling van de Woonwagenwet die de Afdeling hanteert

Van doorslaggevend belang voor de rechtvaardiging van de inbreuk is of er een zwaarwegend, legitiem belang (doel) in het geding is, dat niet op andere wijze bereikt kan worden.

Het Ministerie vraagt of registratie van woonwagenbewoners langs etnische lijnen en meer specifiek op grond van het afstammingsbeginsel, geen vorm van 'etnische registratie' is. Registratie van mensen op grond van zogeheten bijzondere persoonsgegevens als ras of etnische afkomst door (bijvoorbeeld) de overheid, is in beginsel verboden. Vastleggen van bijzondere persoonsgegevens valt evenals het verzamelen, opslaan, raadplegen en gebruik daarvan, onder de Algemene Verordening gegevensbescherming (2018).[11] Daarop bestaan enkele uitzonderingen. Bijzondere persoonsgegevens mogen onder meer worden verwerkt voor één of meer welbepaalde doelen, als de betrokkene hiervoor zijn uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven.[12] Deze wettelijke uitzonderingen geven aan dat ook de inbreuk die registratie van dergelijke bijzondere persoonsgegevens maakt op het recht op privacy, onder strikte juridische voorwaarden gerechtvaardigd kan zijn. Bij de vraag of de inbreuk gerechtvaardigd is speelt het doel van de registratie een belangrijke rol. De inventarisatie voor het vaststellen van de woonbehoefte van woonwagenbewoners kan bijvoorbeeld zo'n rechtvaardiging zijn. Daarnaast zal voor de toewijzing van een standplaats ook duidelijk moeten zijn wie tot de categorie van woonwagenbewoners behoort. Hoewel registratie van burgers op grond van 'afstamming' door de overheid in beginsel dus niet per se strijdig is met mensenrechten, is terughoudendheid niettemin vereist. Daarom verdient het aanbeveling om in het kader van de afbakening van de 'doelgroep' te kiezen voor een meer pragmatische oplossing. In essentie, zo laat ook de definitie van woonwagenbewoners van het College zien, verwijst afstamming in dit verband naar mensen *die in een woonwagen wonen* en deel uitmaken van een familie die van generatie op generatie *in een woonwagen woont of heeft gewoond*. De overheid kan daarom voor de peiling van de woonbehoeften van deze groep en voor het aanbrengen van een rangorde op de wachtlijst[13] volstaan met het vaststellen van het woonadres van betrokkene, zijn ouders en/of grootouders.

1.3 Aanbevelingen

Voor de specifieke doelen van inventarisatie van de woonbehoeften en een passend toewijzingsbeleid mogen de centrale en lokale overheid woonwagenbewoners definiëren aan de hand van een afstammingscriterium, en kunnen gemeenten woonwagenbewoners registreren zolang er sprake is van schaarste en als zij dit doen op basis van zelfdefinitie. Zij moeten daarbij voldoen aan de voorwaarden voor registratie van bijzondere persoonsgegevens die zijn neergelegd in de Algemene verordening gegevensbescherming.[14] Het verdient echter aanbeveling om in verband met het afbakenen van de 'doelgroep' voor de specifieke gekozen beleidsdoelen te kiezen voor een pragmatische oplossing, en woonwagenbewoners te categoriseren en te registreren aan de hand van het criterium 'woonadres'.

('bevordering van het welzijn van de woonwagenbevolking'). Hij verwijst daarbij naar de Memorie van Toelichting bij de wet (ARRvS 02-01-1986, ECLI:NL:RvS:1986: AM8972, m. nt. P.J.Boon, p. 5).

[11] Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag, 8 januari 2018, 3.2.1. en 4.

[12] Handleiding AVG 2018, p.42.

[13] Zie voor de concrete invulling hiervan het voorstel van Claire Loven, die zich baseert op het beleid van de gemeente Zeist (Claire Loven, *Notitie woonwagenbewoners -toewijzing standplaatsen-afstammingsbeginsel-mensenrechten*, 21 november 2017).

[14] Per 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing.

2. Consultatievraag 2.

De culturele identiteit van woonwagenbewoners dient beschermd te worden. Echter, welke elementen kunnen hierin worden onderscheiden? Kunnen de woonvorm en het wonen in familieverband als de essentiële elementen worden gezien of zijn er nog andere kenmerken die bescherming behoeven van mensenrechtelijk perspectief? Voldoet een gemeente aan het mensenrechtelijk kader als ze voorziet in voldoende standplaatsen waar woonwagenbewoners in familieverband kunnen samenleven?

2.1 Culturele identiteit

Op grond van nationale en internationale jurisprudentie[15] is er juridische ondersteuning voor twee 'wezenlijke' kenmerken van de leefwijze van woonwagenbewoners te onderscheiden: *woonvorm*, en *familiebanden*, en is er in samenhang met het tweede kenmerk, ook enige steun voor een derde kenmerk, te weten *trekvrijheid*. Deze drie kenmerken beschouwt het College in hun onderlinge samenhang als constitutief voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners die mensenrechtelijke bescherming toekomt.

Woonvorm

Op grond van internationale jurisprudentie is het beschermwaardige en onderscheiden 'eigene' van woonwagenbewoners hun mobiele woonvorm, de woonwagen. Het wonen in, en rond een woonwagen, is integraal onderdeel van de traditionele leefwijze en cultuur van woonwagenbewoners. Jurisprudentie van het EHRM ondersteunt dit kenmerk.[16] Het EHRM geeft aan dat het voor de leefwijze van woonwagenbewoners niet uitmaakt of de woonvorm niet (meer) mobiel is en de vorm heeft van een 'versteende woonwagen'. Het Hof geeft aan dat het 'nomadisch bestaan' 'nomadic in spirit' is. Die leeft voort in de geest van woonwagenbewoners.[17] Dit impliceert overigens geenszins het omgekeerde: dat woonwagenbewoners net zo goed in een 'versteende woonvorm' kunnen wonen, en de gemeente bijvoorbeeld door toewijzing van een stenen 'chalet' tegemoet komt aan de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners.

Ook in het recht op culturele aanvaardbaarheid van huisvesting kan juridische ondersteuning worden gevonden voor het kenmerk 'woonvorm' als karakteristiek voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Het gaat hier om culturele toereikendheid van huisvesting: "*Housing is not adequate if it does not respect and take into account the expression of cultural identity.*"[18] Artikel 11 (1) van het Verdrag inzake economische,

---

[15] Aangevuld met enige documentatie over de cultuur van woonwagenbewoners (zie Piet van Assendorp, *Brief van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland aan Ministerie van BZK*, d.d. 27-11-2017en Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland, *Woonwagencultuur is erkend als immaterieel cultureel erfgoed. Wat betekent dat voor gemeenten?* www.behoudwoonwagencultuurinnederland.nl en interviews met vertegenwoordigers van woonwagenbewoners.

[16] Zie bijvoorbeeld EHRM, 25 September 1996, appl. No. 20348/92 (Buckley/Verenigd Koninkrijk): "*(W)hat was in issue was a traditional way of life. This way of living includes not only the right to have a certain kind of home but also the right to maintain identity as a Gypsy and lead a life in accordance with that tradition. The Court held that Article 8 implied positive state obligations to facilitate the Gypsy way of life.*"

[17] EHRM 27 mei 2004, appl. no. 66746/01, par. 93 (Connors/Verenigd Koninkrijk).

[18] Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*. Fact Sheet No 21/Rev.1, Geneva.

sociale en culturele rechten (IVESCR) regelt het recht op adequate huisvesting. Het Comité heeft overwogen dat dit recht ook 'adequate huisvesting' in culturele zin inhoudt.[19]
De 'woonwagencultuur' staat sinds 2014 op de lijst van immaterieel cultureel erfgoed en is ook uitgebreid gedocumenteerd, zo blijkt bijvoorbeeld uit het recente document van Van Assendorp van de Vereniging voor Behoud van de Woonwagencultuur.[20]

Familiebanden
Een tweede wezenskenmerk zijn 'familiebanden,' ofwel 'leven in familieverband'. Het leven van woonwagenbewoners in familieverband is ook uitgebreid gedocumenteerd.[21] Deze juridische ondersteuning is te vinden in twee uitspraken van het EHRM, waarin het belang van 'hechte sociale en familiebanden' wordt benadrukt.[22] Juridische steun voor het ruimere kenmerk 'sociale en familiebanden' kan ook worden gevonden in de erkenning als nationale minderheidsgroep volgens het Kaderverdrag Minderheden en het IVBPR: *"belong to a group who share a common culture, religion or language"*. Het College merkt hierover op dat het gegeven dat de Nederlandse overheid woonwagenbewoners niet heeft erkend als nationale minderheid, onverlet laat dat het Kaderverdrag Minderheden van toepassing is op deze groep (zie vraag 3. voor toelichting). Het onderscheidende kenmerk van hechte sociale en familiebanden als constitutief voor de beschermde culturele identiteit van woonwagenbewoners, brengt de verplichting van de overheid mee om een woonomgeving te faciliteren en voldoende standplaatsen beschikbaar te stellen. Het begrip 'voldoende' is juridisch niet ingevuld en moet worden begrepen als het minimum aantal standplaatsen dat nodig is om het traditionele familie- en gemeenschapsleven van woonwagenbewoners voort te zetten.[23] Uit het kenmerk 'familiebanden' volgt dat het voor de hand ligt dat passantenplaatsen op een kamp beschikbaar zijn voor tijdelijke bezoekers (van familieleden die mantelzorg willen verlenen bijvoorbeeld), voor wie een wagen of caravan tijdelijk bij te plaatsen is.

Trekvrijheid
Een derde wezenlijk kenmerk van woonwagenbewoners dat constitutief is voor hun beschermde culturele identiteit, is 'trekvrijheid', dat is verbonden met hun nomadische leefwijze. Hiervoor is enige juridische ondersteuning te vinden, onder meer de uitspraak van het EHRM in de zaak Chapman ("a wholly nomadic existence").[24] Dat Nederlandse woonwagenbewoners in de praktijk weinig rondtrekken,[25] doet hier niet aan af. Trekvrijheid kan in de Nederlandse context worden aangemerkt als een cultureel kenmerk dat nadere invulling kan geven aan de twee genoemde 'wezenskenmerken' woonvorm en familiebanden.

Samengevat zijn de woonvormen het leven in nauw sociaal- en familieverband, de twee meest wezenlijke kenmerken van de te beschermen culturele identiteit van woonwagenbewoners. Het van oorsprong nomadische bestaan leeft voort in de geest van

---

[19] CESCR, General Comment No. 4: The right to Adequate Housing (Art.11 (1) of the Convenant, 13 dec. 1991 , Document E/1992/23). *"The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing (..) it should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed* (..).
[20] *Brief van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland aan Ministerie van BZK* , Van Assendorp 2017.
[21] Zie voetnoot 22
[22] EHRM 17 oktober 2013, appl. No. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk) part 71; EHRM 24 april 2012, appl. No. 25446/06 (Yordanova/Bulgaria) par 105.
[23] Zie L.Huijbers, 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit Mensenrechtelijk perspectief, *NJCM-Bulletin,* Jrg. 40 [2015], nr. 4, p.18,19.
[24] EHRM 18 januari 2001, appl. no. 27238/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).
[25] Zij trekken bijvoorbeeld veel minder rond dan 'reizigers' in het Verenigd Koninkrijk. In de Nederlandse context speelt het trekverbod daarbij mogelijk een rol.

woonwagenbewoners, waarmee de trekvrijheid ook als een kenmerk kan worden beschouwd.

2.2 Aanbevelingen

Bekijk als regionaal en/of lokaal bestuur samen met corporaties, woonwagenorganisaties en -vertegenwoordigers, hoe concreet vorm kan worden gegeven aan de verplichtingen die uit de drie wezenskenmerken van de cultuur van woonwagenbewoners voortvloeien, om te weten wat er precies aan huisvesting nodig is voor woonwagenbewoners voor behoud van hun culturele identiteit.

Meer specifiek:

- Het wonen in, en rond een woonwagen, is integraal onderdeel van de traditionele leefwijze en cultuur van woonwagenbewoners. Het te vormen beleid en de uitvoering dient hierop geënt te zijn en deze leefwijze en woonvorm te faciliteren; Hanteer bij de inventarisatie van woonbehoeften en de toewijzing van standplaatsen aan rechthebbende woonwagenbewoners, in plaats van het principe van 'afstamming', het criterium 'woonadres. Op grond hiervan kunnen ingeschreven familieleden (tot in de derde generatie) als eerste begunstigde op de wachtlijst worden aangemerkt;
- Zorg voor een 'divers' kamp, zodat meer- en minder vermogende woonwagenbewoners die behoren tot een familie, bij elkaar kunnen staan op een locatie;
- Zorg voor voldoende standplaatsen waar woonwagenbewoners met koop- of huurwagens terecht kunnen, al naar gelang de behoefte. Het is vervolgens aan de woningcorporaties om, in opdracht van gemeenten, te voorzien in voldoende huurwoonwagens naast huurwoningen voor reguliere woningzoekenden. Zorg er daarnaast voor dat de maximum inkomensgrens voor huurwagen er niet toe leidt dat familieleden die samen op een locatie wonen gedwongen worden gescheiden te leven;
- Houd als gemeente een (sturende) rol als verhuurder om toewijzing op grond van culturele passendheid van de woonvorm te waarborgen, en houd die sturende rol ook bij uitbesteding aan corporaties;
- Bezie in samenspraak met woonwagenbewoners de behoefte en/of noodzaak tot de inrichting van zogenoemde passantenplaatsen op een locatie.

3. Consultatievraag 3.

Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Echter, gezien de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners, kunnen ze niet zonder meer gelijkgesteld worden met andere woningzoekenden. Het is de verantwoordelijkheid van onder meer de gemeenten om te voorzien in voldoende huisvesting. Dat houdt in dat gemeenten zowel aandacht hebben voor de huisvesting voor woningzoekenden die zich richten op de reguliere woningmarkt als woningzoekenden die zich richten op woonwagens en standplaatsen. Op welke wijze kan een gemeente op een goede manier voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwagenbewoners zonder dat reguliere woningzoekenden worden benadeeld? Op basis van onder meer de Algemene wet gelijke behandeling mogen ook aanbieders van diensten, zoals woningcorporaties, geen ongerechtvaardigd onderscheid maken. Is er ten aanzien van huisvesting van woonwagenbewoners een verschil tussen de wijze waarop een gemeente en een woningbouwcorporatie dit mensenrechtelijk kader moet toepassen en hoe kan een woningbouwcorporatie daaraan worden gehouden?

3.1 Het materiële gelijkheidsbeginsel

Voor beantwoording van deze vragen is het nuttig allereerst in te gaan op de aard en reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel en mensenrechtelijke beginselen die relevant zijn voor deze vragen.

De Nederlandse Grondwet erkent in artikel 1 het recht op gelijkheid en het beginsel van non-discriminatie. De gelijkebehandelingswetgeving werkt dit beginsel uit. Het verbiedt het maken van onderscheid op wezenlijke eigenschappen van de persoonlijke identiteit. De gedachte van de wetgever is hierbij geweest om achterstelling van personen vanwege identiteitsbepalende persoonskenmerken tegen te gaan. Het uitsluiten om een dergelijke reden van betrokkenen van deelname aan het maatschappelijk leven vormt een inbreuk op de menselijke waardigheid en moet daarom worden verboden.[26] Het doel van deze wetgeving is daarmee bescherming te bieden tegen discriminatie. Daarnaast heeft deze wetgeving tot doel het bieden van rechtszekerheid en duidelijkheid. Bescherming tegen discriminatie, en het waarborgen van de rechtszekerheid en duidelijkheid zijn dus leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwagenbewoners.

Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU is er sprake van discriminatie wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regels worden toegepast op verschillende situaties. Dat laatste aspect, ook wel aangeduid als het materiële gelijkheidsbeginsel, brengt met zich mee dat op een positieve wijze recht moet worden gedaan aan verschillen tussen (groepen) mensen, dat deze verschillen worden onderkend en niet genegeerd. Soms zijn gevallen zodanig ongelijk, dat zij op ongelijke wijze moeten worden behandeld om strijd met het gelijkheidsbeginsel te vermijden. Ongelijke behandeling is in zo'n ongelijk geval gerechtvaardigd en zelfs wenselijk.[27] Hieruit volgt de noodzaak van gedifferentieerd beleid voor woonwagenbewoners ten opzichte van personen op de reguliere woningmarkt, juist vanwege de specifieke woonbehoefte van woonwagenbewoners.[28]

Het College heeft diverse malen, in navolging van de jurisprudentie van het EHRM, geoordeeld dat woonwagenbewoning een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur.[29] Dat betekent in de eerste plaats dat de centrale of lokale overheid zich moet onthouden van maatregelen die de kern van deze cultuur en identiteit beperken. Dat geldt eveneens voor instanties die met de uitvoering van woonwagen(verhuur)beleid of beheer van woonwagenlocaties zijn belast. Zo heeft het College geoordeeld dat een woningcorporatie een zelfstandige normadressaat is van de AWGB en daarmee een eigen verantwoordelijkheid heeft om deze wet na te leven. Onder het discriminatieverbod valt tevens discriminatoire bejegening, waarvan sprake is als woonwagenbewoners door betrokken instanties vanwege hun afkomst als minderwaardig of onbelangrijk worden weggezet, dan wel anderszins in een negatief daglicht worden geplaatst.

Daarnaast geldt er een positieve verplichting voor de overheid om de woonvorm in woonwagens en het leven in familieverband te faciliteren en te beschermen. De Europese

---

[26] Kamerstukken II 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 2

[27] Zie J. Gerards in noot bij EHRM 18 januari 2001, appl.no. 222338/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk), 7, r.o. 95, p. 18-19, "Rechten van minderheden (zigeuners): vergunning voor plaatsen woonwagen: privéleven", AB 2003, 32.

[28] Zie ook noot J. Gerards bij EHRM 18 januari 2001 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).

[29] EHRM 18 januari 2001, appl.no. 222338/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk); EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein e.a./ Frankrijk), par. 142.

Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en het VN-Comite tegen rassendiscriminatie (CERD) adviseerde de Nederlandse autoriteiten al in 2013 de behoeften van Roma, Sinti en woonwagenbewoners (reizigers) te inventariseren en maatregelen te treffen om voldoende standplaatsen te creëren. Alleen op die manier kan de overheid er voor zorgen dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn, zodat zij volgens hun eigen cultuur en tradities kunnen leven. Nu het leven in een woonwagen zo nauw verbonden is met de identiteit van deze groep, brengt het onvoldoende beschermen en te verwezenlijken van die woonwagencultuur het risico met zich mee dat het discriminatieverbod wordt overtreden.

Uit diverse uitspraken van het ECSR, het Comité dat toeziet op het Europees Sociaal Handvest (ESH), volgt dat overheden in de ruimtelijke planning voldoende rekening moeten houden met de speciale woonbehoefte van woonwagenbewoners en daarom in voldoende woonwagenstandplaatsen zouden moeten voorzien. Het College heeft in dit verband eerder overwogen dat er een gemeentelijke zorgplicht geldt om een beleid voor ruimtelijke ordening te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende beschermt en faciliteert. Er zullen dus - in verhouding tot het aanbod aan sociale huurwoningen - voldoende standplaatsen moeten zijn waar mensen met huur- en koopwagens terecht kunnen.

3.2 Participatie

Op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa is de participatie van woonwagenbewoners in besluitvormingsprocessen die hen direct raken en bij het opstellen van regelgeving en beleidsvorming relevant. Het is daarom aan de centrale, regionale en lokale overheid om effectieve deelname van (vertegenwoordigers van) woonwagenbewoners aan deze besluitvormingsprocessen te verzekeren. Het College wijst in het verband met de participatie van woonwagenbewoners in de besluitvorming op de rol van bemiddelende (uitvoerings)instanties, die een belemmering vormen voor de participatie en directe communicatie van de gemeente met woonwagenbewoners. De huidige praktijk waarbij bemiddelende instanties worden ingeschakeld die niet of onvoldoende de woonwagenbewoners zelf vertegenwoordigen, voldoet niet aan het criterium van effectieve participatie op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa.

Met betrekking tot de verplichtingen die voor de Nederlandse overheid voortvloeien uit het Kaderverdrag Minderheden, merkt het College op dat het niet relevant is of woonwagenbewoners naar Nederlands recht gedefinieerd kunnen worden als een ' nationale minderheid'. Hoewel de verdragsstaten op grond van het kaderverdrag Minderheden niet verplicht zijn om een bepaalde definitie van 'nationale minderheid' te hanteren noch om een procedure in nationale wetgeving op te nemen om groepen burgers als 'nationale minderheid' aan te merken, zijn zij op grond van het kaderverdrag gehouden tot de positieve verplichting om de mensenrechten van nationale minderheden op hun grondgebied effectief te beschermen. Hoe zij aan deze verplichting vorm willen geven is aan de verdragsstaten.[30] Roma en reizigers (een ruime definitie waar ook woonwagenwagenbewoners onder vallen) zijn door de Raad van Europa aangewezen als een specifieke minderheidsgroep die bescherming nodig heeft in alle verdragsstaten van de Raad van Europa.[31] Het is dan ook een verdragsrechtelijke verplichting om de participatie van woonwagenbewoners in hun lokale gemeenschappen te bevorderen. Het feit dat woonwagenbewoners naar nationaal recht niet aangewezen worden als een nationale minderheid doet aan deze verplichting niet af.

---

[30] Zie bijvoorbeeld EHRM 17 februari 2004, app.no. 44158/98, EHRC 2004/32, rov. 67-69.

[31] Zie bijvoorbeeld *Het Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers 1* (2016-2019) van de Raad van Europa van 2 maart 2016 (SG/Inf(2015)38final), p. 2.

3.3 Eerbiediging privé- en gezinsleven

Naast de bovengenoemde aspecten, is ook het recht op respect van woning, privé- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en van eigendom (van woonwagens en van huurrechten) op basis van artikel 1 eerste Protocol EVRM van belang. De eerste bepaling is bijvoorbeeld relevant om het leven in nauwe familieverbanden, dat zo kenmerkend is voor woonwagenbewoners, te beschermen. Daarnaast valt uit de jurisprudentie van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité ook op te maken dat woonwagenbewoners die tijdelijk in een reguliere woning hebben gewoond maar de intentie hebben gehad om terug te keren naar het woonwagenleven,[32] eveneens worden beschermd.[33] Op grond van genoemde jurisprudentie, is een onafgebroken verblijf in een woonwagen juridisch niet noodzakelijk om aanspraak te kunnen maken op een woonwagenstandplaats. Van belang hierbij is dat 'spijtoptanten' vaak noodgedwongen in reguliere woningen zijn gaan wonen, als gevolg van integratie- en decentralisatiebeleid, en/of ten gevolge van een tekort aan woonwagenlocaties (al dan niet als gevolg van zogeheten 'nuloptiebeleid' of 'afbouwbeleid'). Volgens de inventarisatie van de VSRWN[34] en voormalig voorzitter van Travellers United zijn er spijtoptanten die terug willen keren.

De iets ruimere definitie van 'hechte sociale en familiebanden' kan ook het beschikbaar stellen van standplaatsen ondersteunen voor bijvoorbeeld aangetrouwde woonwagenbewoners die gescheiden zijn, lang op een woonwagenlocatie hebben gewoond en dat leven ook na scheiding willen voortzetten.

3.4 Inkomensgrens sociale huur

Uit de verplichtingen die voortvloeien uit het wezenskenmerk van hechte familiebanden volgt ook dat de inkomensgrens voor sociale huur, die nu gehanteerd wordt voor de toewijzing van woonwagenstandplaatsen en huurwagens, hier niet aan in de weg mag staan. Er moet dus niet alleen een aanbod van 'voldoende' (plekken voor) koop- en huurwagens beschikbaar zijn om in familieverband te kunnen wonen, ook mag het hanteren van de sociale huurwoninggrens er niet toe leiden dat een woonwagenbewoner die 'teveel verdient' gedwongen is het woonwagenleven op te geven en niet meer volgens eigen traditie en cultuur kan leven. Waar het om gaat is dat gemeenten, al gelang naar de behoefte van woonwagenbewoners, dienen te zorgen voor een gemende locatie met een mix van standplaatsen, van huurwagens waarvoor een inkomensgrens geldt (sociale huur) en huur- en koopwagens in de vrije sector.[35]

3.5 Redelijkheidstoets

Voor wat betreft inmenging in eigendomsrechten waar het huisvesting betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM dat een overheidsmaatregel gebaseerd moet zijn op een redelijk evenwicht en niet overduidelijk onredelijk mag zijn. Vertraging, onzekerheid en inconsistentie in de uitoefening van overheidshandelen zijn van belang voor deze

---

[32] Zogeheten 'spijtoptanten'.

[33] Vgl. EHRM 29 september 1996, appl. no. 20348/92 (Buckley/VK), NJ 1997, 555, par 54. Zie ook VN-Mensenrechtencomité, 29 december 1977 No. 24/1977: Canada 30/07/81, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977 (Sandra Lovelace/Canada).

[34] Vereniging Sinti, Roma, Woonwagenbewoners Nederland, *Onderzoek standplaatsbehoefte Haarlemmermeer. Periode 2017-2024.* (november 2017).

[35] Een goed voorbeeld hiervan is de woonwagenlocatie van de gemeente Zeist.

redelijkheidstoets. Ook mogen negatieve gevolgen van een maatregel niet volledig bij een groep worden neergelegd en dient een adequate schadevergoeding te worden toegekend. Ook dienen er procedurele waarborgen, in de vorm van rechtsmiddelen, te bestaan tegen arbitraire inmenging in eigendomsrechten.

3.6 Aanbevelingen

Uit het bovenstaande volgen hieronder de belangrijkste aanbevelingen op basis van het gelijkheidsbeginsel en andere relevante mensenrechtennormen waaraan voldaan moet worden:

- Woonwagenbewoners zijn wat hun woonvorm betreft niet gelijk te stellen aan bewoners of woningzoekenden op de reguliere woningmarkt. Het materiële gelijkheidsbeginsel vraagt om een gedifferentieerde behandeling van beide groepen. Indien niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de woonvorm die onlosmakelijk verbonden is met de cultuur en identiteit van woonwagenbewoners, door beleid te voeren dat gericht is op het terugdringen van standplaatsen of deze woonvorm niet beschermt, wordt het materiële gelijkheidsbeginsel geschonden. Dat geldt bijvoorbeeld als beleid wordt gevoerd of toegestaan dat gericht is op het terugdringen van standplaatsen (nul-optie of afbouwbeleid). Daarvan is ook sprake als deze woonvorm niet of onvoldoende wordt beschermd. Bijvoorbeeld als het woonwagenleven als enkele 'woonwens' en niet als deel van de identiteit en cultuur wordt gezien, en sociale huurwoningen in zijn algemeenheid als geschikte alternatieve huisvesting voor deze groep wordt gezien. De leefwijze van woonwagenbewoners is zodanig specifiek dat een gelijkwaardig woongenot alleen mogelijk is op een standplaats.[36] Het toewijzingsbeleid mag niet slechts illusoir en/of theoretisch zijn. Er moet dus reëel uitzicht zijn op een standplaats binnen afzienbare tijd;
- Het bovengenoemde gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod geldt voor de centrale en lokale overheid, maar ook voor instanties die met de uitvoering van woonwagenstandplaatsenbeleid en/of het beheer en verhuur van locaties en woonwagens zijn belast. Woningcorporaties zijn zelfstandige normadressaat van de AWGB en hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid om deze wet na te leven. Een woningcorporatie kan zich bijvoorbeeld niet beroepen op onderscheidmakende koopvoorwaarden van grond van een gemeente ten aanzien van woonwagenlocaties;
- De gedifferentieerde behandeling van bovengenoemde groepen leidt tot materiële gelijkheid en niet tot bevoordeling van woonwagenbewoners of benadeling van woningzoekenden op de reguliere woningmarkt, zoals de vraag lijkt te suggereren. De differentiatie ziet op een verdelingsvraagstuk in situaties van schaarste op de woningmarkt en het tekort aan woonwagenstandplaatsen in Nederland. Voor beide groepen is van het van belang de behoefte in kaart te brengen. De wachttijd voor woonwagenbewoners op een huurwoonwagen en/of standplaats en woningzoekenden op de reguliere woningmarkt dient gelijke tred te houden in de zin van een gelijkwaardig aanbod;
- Bescherming tegen discriminatie en het waarborgen van rechtszekerheid en duidelijkheid zijn leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te

[36] Zo blijkt uit het advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken, waarna het Hof den Haag verwijst in het arrest van 30 juni (ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ1592). Zie ook EHRM 22 mei 2007 (ontv.besl.) appl. No. 40987/05 (Stenegry en Adams/Frankrijk).

vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwagenbewoners en de uitvoering daarvan;

- Om op een goede manier te voldoen aan het mensenrechtelijk kader voor woonwagenbewoners is het dus allereerst noodzakelijk om de behoefte aan standplaatsen in kaart te brengen. Gezien de rol- en taakverdeling tussen Rijk en gemeenten, ligt het wellicht voor de hand deze behoefte inventarisatie op regionaal, of lokaal niveau uit te voeren. Decentralisatie op het niveau van de uitvoering van taken laat onverlet dat de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid houdt en er zorg voor dient te dragen dat de uitvoering op een deugdelijke manier gebeurt. Denkbaar is derhalve dat de centrale overheid dit proces op lokaal niveau ondersteunt, faciliteert of coördineert, in samenspraak met woonwagenbewoners. Woonwagenbewoners die (tijdelijk) in een reguliere woning wonen maar de intentie hebben gehad om terug te keren naar het woonwagenleven zouden meegenomen moeten worden in de inventarisatie van de woonbehoefte;
- Op basis van de behoefte-inventarisatie kan worden voorzien in een aanbod van 'voldoende' (plekken voor) koop- en huurwagens om in familieverband te kunnen wonen. Door een goede mix van standplaatsen voor huur- en koopwagens kan worden voorkomen dat het hanteren van de sociale huurwoninggrens ertoe leidt dat een woonwagenbewoner die 'teveel verdient' gedwongen is het woonwagenleven op te geven en niet meer volgens eigen traditie en cultuur kan leven;
- Verder is het van belang dat woonwagenbewoners effectief betrokken worden in besluitvormingsprocessen die hen direct raken. De huidige praktijk waarbij bemiddelende instanties worden ingeschakeld die niet of onvoldoende de woonwagenbewoners zelf vertegenwoordigen, voldoet niet aan het criterium van effectieve participatie op basis van het Kaderverdrag Minderheden van de Raad van Europa;
- Deze effectieve betrokkenheid van woonwagenbewoners is eveneens van belang bij het aanleggen van een wachtlijst voor huurwoonwagens en standplaatsen en de bepaling van een rangorde voor toewijzing;
- (lokale) autoriteiten en uitvoeringsinstanties dienen de eigendomsrechten van woonwagenbewoners te respecteren. Inmenging in eigendomsrechten (van de woonwagen in eigendom en de huurrechten) moeten voldoen aan de redelijkheidstoets en er dient sprake te zijn van een effectief rechtsmiddel tegen arbitraire inmenging en een adequate schadevergoedingsregeling.

4. Consultatievraag 4.

Er is veel variatie in de hoeveelheid standplaatsen die gemeenten hebben per 10.000 inwoners. Hieraan liggen deels historische feiten ten grondslag (bijvoorbeeld dat er in het verleden een groot woonwagencentrum in de gemeente was), maar soms ook actief gemeentelijk beleid, zoals het zogenoemde uitsterfbeleid. Wat mag van een gemeente verwacht worden? Is het mogelijk een norm voor gemeenten te geven?

Woonwagenbewoners worden sinds de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 niet meer als zodanig geregistreerd. Er zijn daarom geen precieze cijfers over de omvang van het aantal woonwagenbewoners in Nederland. Een studie uit 2012 wijst uit dat er destijds

circa 8.300 woonwagenstandplaatsen verspreid over 370 gemeenten bestonden.[37] Maar dit aantal zegt nog niets over het aantal woonwagenbewoners hier ter lande.

Het aantal standplaatsen per gemeente verschilt. Daarbij dient te worden aangetekend dat, naast de genoemde redenen in de vraagstelling, hier mede aan te grondslag ligt de verschillende beleidsopties die destijds vanuit het Rijk in een handreiking aan de gemeenten zijn voorgegeven. Gemeenten die bijvoorbeeld lange tijd voor de zogenoemde nul-optie - een term te verkiezen boven de vaak gebezigde term 'uitsterfbeleid - hebben gekozen die het Rijk hen als mogelijkheid bood, zullen minder standplaatsen hebben dan gemeenten die niet voor een dergelijke optie hebben gekozen. De centrale overheid zal dus aan zet zijn, wil zij deze effecten van het eerder gevoerde beleid weer in balans willen brengen.

4.1 Woonbehoefte van woonwagenbewoners leidend

Vanuit mensenrechtelijk perspectief is het vertrekpunt niet een in aantal gelijke, landelijke spreiding van woonwagenstandplaatsen over de gemeenten te bewerkstelligen, maar zullen de woonwagenbewoners en hun te beschermen woonvorm in familieverband leidend moeten zijn. Op basis van de eerder genoemde behoefte-inventarisatie onder de sociale doelgroep en anderen, zal bezien moeten worden welke woonbehoefte er bij woonwagenbewoners bestaat en in welke regio's en gemeenten. Participatie en consultatie van woonwagenbewoners op regionaal en lokaal niveau ligt in dit opzicht voor de hand. In ieder geval moet worden voorkomen dat initiatieven worden ontwikkeld die leiden tot min of meer gedwongen spreiding van woonwagenbewoners over de diverse gemeenten. Wel is het denkbaar dat op provinciaal of gemeentelijk niveau de mogelijkheid wordt gegeven voor woonwagenbewoners om belangstelling kenbaar te maken voor een standplaats binnen een gemeente waar nog geen of weinig standplaatsen zijn. Bij voldoende belangstelling zou vervolgens een wachtlijst voor een standplaats kunnen worden aangelegd. Het belang van een inzichtelijke wachtlijst geldt overigens in zijn algemeenheid voor alle gemeenten. Met betrekking tot overige aspecten ter beantwoording van de vraag wat van gemeenten mag worden verwacht, verwijst het College naar de beantwoording van vraag 3. Belangrijk daarbij is dat er sprake is van evenredig aanbod van woonwagenlocaties en reguliere sociale huisvesting. Ten slotte kan het kenmerk 'hechte en sociale familiebanden', zoals verduidelijkt in antwoord op vraag 2, ook richting geven aan de inrichting van een locatie. Een woonwagenbewoner merkt hierover het volgende op: "Die hechte sociale en familiebanden zijn de reden dat sommige woonwagenbewoners menen dat het 'woonwagenleven' het beste door middel van kleinschalige kampen kan worden gefaciliteerd."[38]

4.2 Aanbevelingen

- Bezie, in samenspraak met woonwagenbewoners en op basis van een behoefte-inventarisatie, welke woonbehoefte er bij hen bestaat en in welke regio's of gemeenten, waarna belangstellingregistratie of plaatsing op een wachtlijst in een gemeente wordt mogelijk gemaakt voor toewijzing van een standplaats;

- Om in deze behoefte-inventarisatie ook eventuele belangstelling voor een standplaats in gemeenten mee te nemen die momenteel geen locatie hebben, ligt het voor de hand de

[37] BMC, *Rapport Inspectie leefomgeving en Transport 2012, Woonwagenbewoners in Nederland*, p. 4.

[38] Zie Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland, *Woonwagencultuur erkend als Immaterieel erfgoed*. www.behoudwoonwagencultuurinnederland.nl

genoemde behoefte-inventarisatie onder woonwagenbewoners op regionaal of provinciaal niveau uit te voeren.

5. Consultatievraag 5.

De laatste jaren heeft het Rijk een beperkte rol gespeeld op het terrein van woonwagenbeleid. In 2017 heeft de minister van BZK besloten invulling te geven aan de aanbevelingen van de NO. Het ministerie reikt een beleidskader aan waarbinnen de gemeente zijn beleid kan voeren. Het ministerie wil tevens een actieve rol spelen in het bekendmaken van dit nieuwe beleidskader aan gemeenten en anderen. Heeft u specifieke aanbevelingen inzake de wijze waarop de bewustwording van het mensenrechtelijk kader inzake woonwagenstandplaatsenbeleid bij gemeenten, woningcorporaties en andere betrokkenen kan worden verhoogd? Welke verwachting heeft u ten aanzien van de rol van de Rijksoverheid nadat dit nieuwe beleidskader is bekendgemaakt?

5.1 Verwachting ten aanzien rol Rijksoverheid

Het College stelt voorop dat internationaalrechtelijk de nakoming van de verschillende (positieve) verplichtingen in mensenrechtenverdragen een (eind)verantwoordelijkheid is van de Staat als verdragspartij. Dat op nationaal niveau sinds de intrekking van de Woningwagenwet het woonwagenbeleid een gemeentelijke aangelegenheid is geworden doet aan deze internationale verplichting niet af. In het kader van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM[39] inzake de rechten van woonwagenbewoners op gelijke toegang tot huisvesting conform de behoefte voortvloeiend uit hun culturele identiteit, betekent dit dat de Rijksoverheid de (eind)verantwoordelijkheid draagt voor een 'mensenrechtenproof' woonwagenstandplaatsenbeleid op gemeentelijke niveau. Het Rijk zal hiervoor aansluiting zoeken bij het generiek toezichtstelsel, dat ook voorziet in een rol voor de Provincie. In dit kader wijst het College op de samenhang tussen de mensenrechten die hier aan de orde zijn. De wijze van huisvesting is bijvoorbeeld bepalend voor de effectieve toegang tot sociale voorzieningen, zoals scholen, gezondheidszorg, en maatschappelijke en economische participatiemogelijkheden.

De Rijksoverheid draagt ook de (eind)verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering van dit beleid door de woningcorporaties. Het is immers vaste rechtspraak van het EHRM[40] en het HvJ EU[41] dat een Staat ook gebonden is aan zijn rechtstreeks werkende verdragsverplichtingen wanneer het publieke taken, zoals sociale huisvesting, laat uitoefenen door een privaatrechtelijke organisatie.

5.2 Effectief handhavingsmechanisme en preventief toezicht

Het voorgaande betekent dat het College verwacht dat de Rijksoverheid niet alleen een beleidskader voor standplaatsenbeleid op gemeentelijk niveau tot stand brengt waarin het recht van woonwagenbewoners te wonen conform de behoefte die voortvloeit uit hun culturele identiteit en cultuur leidend zijn, maar ook dat de Rijksoverheid erop toe ziet dat dit recht effectief wordt beschermd bij de uitvoering van dit beleidskader door zowel gemeenten, woningcorporaties en beheerders. Concreet betekent dit dat een vrijblijvende

---

[39] Zie bijv. EHRM 18 januari 2001, 27238/95 (Chapman t. VK) en EHRM 17 oktober 2013, 27013/07 (Winterstein e.a. t. Frankrijk).
[40] Zie bijv. EHRM 1 maart 2005, app.no. 22860/02 Wos t. Polen), EHRC 2005/54, m.nt. A.M.L. Jansen.
[41] Zie bijv. HvJ EU - 10 oktober 2017 - C-413/15.

handreiking[42] onvoldoende is en dat het College verwacht dat de Rijksoverheid erop zal toezien dat gemeentelijk beleid inzake woonwagenstandplaatsen daadwerkelijk voldoet aan de eisen ontwikkeld in de rechtspraak van het EHRM en het HvJ EU. Er dient dan ook een effectief handhavingsmechanisme ontwikkeld te worden waarbij individuele burgers zich met hun klachten tot de overheid kunnen richten wanneer hun recht op passende huisvesting conform hun culturele identiteit door gemeenten en woningcorporaties niet of onvoldoende wordt gerespecteerd. Het huidige systeem van klachtmechanismen (Nationale Ombudsman en College) is reactief en alleen toereikend bij individuele klachten. De Rijksoverheid komt daarnaast een rol in de preventieve sfeer toe, van toezichthouder op - blijvende - naleving van het beleid door de diverse betrokken actoren (gemeenten en Provincies).

5.3 Aanbevelingen

- Bescherming tegen discriminatie, en waarborging van rechtszekerheid en duidelijkheid zijn leidende uitgangspunten voor beleid en regelgeving, ook bij het te vormen beleid inzake standplaatsen voor woonwagenbewoners;

- Zorg dat op gemeentelijk niveau voldoende kennis aanwezig is over het meest recente mensenrechtelijk kader[43] waarbinnen een standplaatsenbeleid geplaatst dient te worden. Uit de behandeling van zaken die bij het College aanhangig worden gemaakt blijkt bijvoorbeeld regelmatig dat in een gemeentelijke woonvisie geen rekening wordt gehouden met het feit dat het wonen conform de culturele identiteit geen gewone 'woonwens' is maar een mensenrecht. Hetzelfde geldt voor woningcorporaties die denken te hebben voldaan aan hun verplichtingen uit de gelijkbehandelingswetgeving wanneer zij woonwagenbewoners op gelijke voet met andere huurders toegang geven tot het aanbod binnen de sociale woningbouw, zonder rekening te houden met het feit dat het wonen in een woonwagen een beschermde woonvorm is. Er bestaat op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende kennis van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het Europeesrechtelijk kader. Het is aan de Rijksoverheid over hier de regie te nemen en dit kader inzichtelijk te maken voor de actoren op gemeentelijk niveau en te monitoren dat het mensenrechtelijk kader wordt gerespecteerd;

-Zorg als Rijksoverheid ervoor dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de mensenrechten in beleid en uitvoering, en zorg voor de inrichting van een effectieve klachtmogelijkheid;

- Plaats het gemeentelijk standplaatsenbeleid in een breder kader gericht op de verbetering van de maatschappelijke positie van woonwagenbewoners. Het recht op adequate huisvesting hangt nauw samen met andere mensenrechten van woonwagenbewoners, zoals het recht op toegang tot onderwijs, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt[44]. Een gemeentelijk standplaatsenbeleid dat 'mensenrechtenproof' is dient er rekening mee te houden dat deze mensenrechten met elkaar samenhangen en alleen in combinatie met elkaar effectief kunnen worden uitgeoefend;

- Ga in gesprek met de doelgroep en inventariseer wat zij als een schending van hun mensenrechten ervaren. Kennis van de eigen rechten en mogelijkheden om effectieve (rechts)middelen ter bescherming tegen ongerechtvaardigde inbreuken van hun rechten

---

[42] De vroegere (VROM-)Handreiking voor gemeenten is daarvan een voorbeeld.
[43] Zoals bijv. neergelegd in ' *Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020* (EU-kader)' van de Europese Commissie en de meeste recente rechtspraak van het EHRM en het HVJ EU inzake het recht op adequate huisvesting van woonwagenbewoners.
[44] Zie bijv. " OPRE JOINT STATEMENT ON EVICTIONS OF ROMA AND TRAVELLERS IN EUROPE" van 29 juni 2016.

zijn daarbij cruciaal. Een veelgehoorde klacht tijdens zittingen bij het College inzake gemeentelijk standplaatsenbeleid is dat woonwagenbewoners zich in de bejegening door medewerkers van de gemeente, woningcorporaties en beheerders tekort gedaan voelen. Zij ervaren dat hun verzoeken en hun klachten niet serieus genomen worden. En zij ervaren de bejegening als gebaseerd op bepaalde vooronderstellingen en vooroordelen. Dit maakt dat geschillen inzake huisvestiging van woonwagenbewoners vaak niet op een praktische en pragmatische wijze opgelost kunnen worden, terwijl hier wel mogelijkheden toe bestaan. Het College zou dan ook willen aanbevelen om blijvend te investeren in een overlegstructuur *met* woonwagenbewoners in plaats van een overlegstructuur *over* woonwagenbewoners.