Van: Stichting Woonwagen Belangen Nijmegen [redacted]
Verzonden: dinsdag 9 april 2024 16:25
[redacted]
Onderwerp: woonwagenbewoner zoekt nog steeds een standplaats

Geachte Burgemeester, wethouders en raadsleden,

Zoals jullie misschien al weten is maandag 8 april het rapport van uitsterf- naar uitstelbeleid uitgekomen. Woonwagenbewoner zoekt nog steeds een standplaats. Dit rapport is uitgebracht in opdracht van het Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Het laat zien hoe groot de institutionele discriminatie van bijvoorbeeld ambtenaren en bestuurders naar woonwagenbewoners toe is. Voorbeelden van deze discriminatie zijn bijvoorbeeld het niet aanleggen van genoeg standplaatsen, het niet willen clusteren van meerdere standplaatsen bij elkaar, geen hypothecaire mogelijkheden, reguliere woningbouw voorrang geven etc.
Wij hopen dat er na het lezen van dit rapport met een andere bril gekeken wordt naar het woonwagenbeleid binnen de gemeente en er een mensenrechten proof beleid ontstaat. Want de huidige situatie is dat er meer woonwagenbewoners in een huis wonen dan dat er op een standplaats staan binnen deze gemeente.

Ministerie wil na kritisch rapport per 2026 plannen voor extra woonwagenplaatsen | Discriminatie | NU.nl

Woonwagenbewoners stelselmatig tegengewerkt: 'Tijd voor nationaal excuus' | Discriminatie | NU.nl

Nog steeds te weinig standplaatsen voor woonwagens (nos.nl)

--
Met vriendelijke groet,

Het bestuur,
Woonwagen belangen Nijmegen



Van uitsterf- naar uitstelbeleid

Woonwagenbewoner zoekt nog steeds standplaats

Verkenning en Advies voor de
Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme



Dr. Dominic Teodorescu
Mr. Folkert de Vries
Mr. Arnaud van Kan

Colofon

Van uitsterf- naar uitstelbeleid:
Woonwagenbewoner zoekt nog steeds standplaats

In opdracht van het Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs:

Dr. Dominic Teodorescu

Mr. Folkert de Vries

Mr. Arnaud van Kan

Vormgeving:

Laura D'Have, MSc.

Redactie:

Johan Kuiper, MA.

Fotografie:

Isabelle de Groot

© Maart, 2024

Woord vooraf

Deze verkenning is uitgevoerd door een interdisciplinair team van twee juristen en een politiek geograaf van respectievelijk VKDV Legal en de Universiteit van Amsterdam en in opdracht van de Nationaal Coördinator tegen Racisme en Discriminatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Wij danken de opdrachtgever voor de maatschappelijk relevante vragen, alsook alle onderzoeksparticipanten die hun waardevolle kennis en expertise met ons hebben gedeeld. Met de participanten doelen we met name op de woonwagenbewoners die bereid waren zich kwetsbaar op te stellen en hun verhaal te doen over jarenlange uitsluiting, uitzichtloosheid en onlesbare activisme.

Dominic Teodorescu, mede namens de andere auteurs.

Samenvatting

Aanleiding

Nederlandse woonwagenbewoners zijn een diverse groep, waarvan het merendeel Reizigers of Sinti zijn. Hun woonvorm en cultuur (van o.a. sterke familiebanden en rondreizen) zijn al geruime tijd tegengewerkt en staan onder druk. Een van de concreetste uitingen van die tegenwerking is het enorme – en alsmaar groeiende – tekort aan standplaatsen. Jongeren hebben hierdoor geen of nauwelijks uitzicht op een eigen standplaats.

In 2018 gaf de Rijksoverheid toe dat het gevoerde beleid woonwagenbewoners benadeelde. Er volgde een nieuw beleidskader, maar vooralsnog zonder enige noemenswaardige resultaten. Woonwagenbewoners voelen zich daarom nog altijd gediscrimineerd, ongehoord en verder uitgesloten van hun woonwagencultuur.

De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar (1) waarom het woonwagenbeleid woonwagenbewoners heeft benadeeld; (2) in welke mate hierbij sprake is van discriminatie; en (3) welke groepen hier met name onder lijden. Voorts wenst NCDR (4) aanbevelingen te krijgen voor inclusief en effectief woonwagenbeleid.

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is een samenwerking tussen onderzoeker Dominic Teodorescu, universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam, en advocaten Arnaud van Kan en Folkert de Vries van advocatenkantoor VKDV. Het onderzoek bestaat uit een beleids- en documentanalyse, interviews met woonwagenbewoners en sleutelinformanten en een juridische toetsing.

Een eeuw antiziganisme en territoriaal stigma

Hoewel het zwaartepunt van deze verkenning in het heden ligt, is het van belang om standplaatsentekorten in een breder historisch perspectief te plaatsen. Dit perspectief is van belang om te duiden hoe antiziganisme – de irrationele angst voor verschillende Roma- en reizende groepen – het handelen van de overheid heeft beïnvloed.

In het verlengde van antiziganisme ligt territoriale stigma. Hiermee wordt gedoeld op het opbreken van ruimtes in waardige en onwaardige plekken; waarbij de onwaardige plekken angst inboezemen en vragen om ferme reacties van de overheid. Woonwagenbewoners zijn in de afgelopen eeuw door beleidsmakers en in media weggezet als parasieten, asocialen en criminelen terwijl woonwagenlocaties zijn gestereotypeerd als afgesloten gettogemeenschappen met ondermaatse woonomstandigheden.

Door woonwagenlocaties stelselmatig als dysfunctioneel en onwaardig te beschrijven, werd de roep om zerotolerancebeleid en normalisatie alsmaar luider. Vooral in de eerste twee decennia van deze eeuw heeft dit harde beleid geleid tot een snelle afname van het aantal standplaatsen: het uitsterfbeleid. Er kan gesteld worden dat woonwagenbewoners collectief zijn beschuldigd en gestraft als groep. Pas in 2017 kwam de regering tot inkeer door open te staan voor een nieuw woonwagenbeleidskader dat weer perspectief moest bieden aan de woonwagengemeenschappen. Dit nieuwe beleidskader volgde in 2018.

Uitstelbeleid: discriminatie onder het nieuwe beleidskader

Sinds 2018 is echter weinig noemenswaardig gebeurd. In vijf jaar tijd zijn nog geen 50 nieuwe standplaatsen bijgebouwd – en dat terwijl de behoefte minimaal 4000 is. Ook in de komende jaren lijkt aan de daadwerkelijke vraag geen invulling gegeven te worden. Een ander heikel punt is dat gemeenten en wooncorporaties “innovatieve” aanpassingen aan de woonvorm blijven voorstellen, zoals tiny houses, woonwagenhuizen of gestapelde woonwagens. Woonwagenbewoners ervaren dit als schofferend en bezien dit vanuit een lange geschiedenis van gedwongen aanpassingen aan de woonvorm.

Uitblijven behoefteonderzoeken

Het niet uitvoeren van inclusief beleid komt deels doordat meer dan 40 procent van de gemeenten nog altijd geen behoefteonderzoek hebben laten doen – hoewel het beleidskader dit wel van de gemeenten verwacht. Maar zelfs wanneer gemeenten wel een behoefte-inventarisatie hebben laten uitvoeren, gaan ze maar langzaam over tot invulling van de daadwerkelijke vraag.

Ongelijke behandeling bij eigendomsvormen, financieringsmogelijkheden en vastgoedbeheer

In veel gemeenten mogen woonwagenbewoners geen eigen standplaats kopen of huren. Deze ongelijke behandeling (op gebied van eigendomsrechten) maakt het ook praktisch onmogelijk voor woonwagenbewoners om in aanmerking te komen voor een hypotheek. Woonwagenbewoners zonder eigen of gepachte standplaats worden dus bij voorbaat uitgesloten (gediscrimineerd) door banken. Hierdoor wordt het voor woonwagenbewoners ook onevenredig lastiger om een duurzamere woonwagen te financieren.

Verder blijven woonwagenbewoners hun beklag doen over intermediaire beheerders. De beheerders worden door gemeenten en woningcorporaties ingehuurd, maar schieten dikwijls tekort in onderhoud. Ook worden ze nog altijd gezien als onderdeel van een repressief systeem dat zich nadrukkelijk blijft richten op handhaving.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die deze verkenning voordraagt, dienen bij te dragen aan daadwerkelijk inclusief en waardig woonwagenbeleid. Dit zal met name bruikbaar zijn voor gemeenten, provincies en rijksdiensten.

1. Er dient een duidelijkere regierol te komen voor de Rijksoverheid. Met die regierol moet toegezien worden dat alle gemeenten met woonwagenbewoners (1) een behoefteonderzoek uitvoeren; (2) de daadwerkelijke vraag vervullen; (3) oog hebben voor toekomstige uitbreidingsmogelijkheden; (4) zorgen voor eenduidige regels rond standplaatswachtlijsten; en (5) alle eerdere vier punten in een woonvisie opnemen.
2. De woonwagen en toercaravan als woonvorm erkend worden en niet langer “innovaties” aan woonwagenbewoners worden opgelegd.
3. Stel de zwakke financieringsmogelijkheden aan de orde en probeer banken hun beleid rond o.a. hypotheken en verzekeringen voor woonwagens te herijken.
4. De Rijksoverheid moet zorgdragen voor voldoende structurele fondsen om de verduurzaming van woonwagens mogelijk te maken.
5. Leg het mandaat van tussenbureaus duidelijk vast en zorg hierbij dat onderhoud de enige kerntaak is.
6. Versterk de kennis over de woonwagencultuur onder ambtenaren en bestrijd antiziganisme.
7. Erken het leed van alle woonwagenbewoners als het gevolg van het gevoerde woonwagenbeleid uit de afgelopen eeuw en met name tussen 1999 en 2018.



Inhoudsopgave



1. Inleiding **4**
1.1 Vraagstelling **4**
1.2 Methodologie **5**
1.3 Leeswijzer **5**
2. Een eeuw woonwagenbeleid **6**
2.1 De Eerste woonwagenwet (1918-1968) **6**
2.2 De Tweede woonwagenwet (1968-1999) **7**
2.3 Decentralisatie, uitsterven en inkeer (1999-2018) **9**
3. Een nieuw beleidskader en nieuwe uitdagingen **12**
3.1 Standplaatsentekorten en onvoldoende uitbreidingsplannen **12**
Box 1: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.1 **13**
3.2 Behoefteonderzoeken, uitblijvende invulling van de vraag en tornen aan de woonvorm **18**
Box 2: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.2 **20**
3.3 Eigendomsvormen, financieringsmogelijkheden en verduurzaming **21**
Box 3: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.3 **22**
3.4 Beheer van standplaatsen **23**
Box 4: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.4 **24**
4. Conclusies en aanbevelingen **26**
Geraadpleegde bronnen en eindnoten **29**

1 Inleiding

In 2023 telde Nederland volgens de meest recente herhaalmeting 9.364 standplaatsen voor woonwagens.[1] Dit aantal legt ook gelijk het grootste pijnpunt bloot: de standplaatsenvoorraad in Nederland is veel te klein. Bovendien is het aantal standplaatsen de afgelopen twee decennia zelfs afgenomen en is het onduidelijk op hoeveel van de standplaatsen ook daadwerkelijk een woonwagen staat. De wooncrisis is voor woonwagenbewoners[2] al veel langer gaande en is schrijnender. Tegelijkertijd is de situatie, net als geldt voor de landelijke wooncrisis, een direct gevolg van het decennialang gevoerde woonbeleid.

Tot aan 1999 was de Tweede woonwagenwet van kracht, die de Rijksoverheid verplichtte invulling te geven aan een nationale strategie en uitvoeringsagenda. In 1999 heeft de regering besloten tot afschaffing van dit beleid en is gekozen voor een verregaande decentralisatie. Ter ondersteuning van de gemeenten stelde het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 2006 een beleidsdocument op met daarin vijf beleidsvarianten. Twee van die varianten hebben tot veel verdriet geleid onder de woonwagenbevolking: de nuloptie en het afbouwbeleid. In de volksmond zijn deze twee opties het “uitsterfbeleid” gaan heten, al ontkennen veel gemeenten dat het afbouwbeleid de facto een uitsterfbeleid was.

Beide opties hebben een daling van het standplaatsen tot gevolg gehad – of hebben geleid tot vervanging van woonwagens door stenen huizen. Het tekort (dat overigens al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt benoemd en erkend in beleidsstukken) is daardoor sterk toegenomen. Hierdoor zijn steeds meer woonwagenbewoners uit hun woonwagens verdreven, zien jongeren zich vaak gedwongen om tot late leeftijd bij hun ouders in te wonen of in precaire omstandigheden te leven.

Daar blijft het echter niet bij: woonwagenbewoners voelen zich vaak uitsloten, onheus bejegend door instanties en voelen hoe hun wooncultuur bedreigd wordt en verdwijnt. Uiteindelijk bleek het gedecentraliseerde beleid, dat tussen 1999 en 2018 gevoerd werd, niet meer houdbaar en heeft toenmalig minister Ollongren van wonen ‘de vlucht naar voren genomen’ en opdracht gegeven voor een nieuw beleidskader. Dit was deels gemotiveerd door de druk die toenam vanuit verschillende nationale en Europese instanties (o.a. ECRI[3], CERD[4], Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens) maar zeker ook door druk vanuit de woonwagengemeenschappen en een reeks uitspraken van rechters (in o.a. Elburg, Amstelveen en Oss) die de voorgenomen opheffingen van standplaatsen tegenhielden.

Het nieuwe beleidskader probeerde het woonwagenbeleid weer in het mensenrechtelijk kader te plaatsen.[5] Daarmee moest het perspectief voor iedere standplaatszoekende terugkomen. Helaas zijn de resultaten na vijf jaar pover: er zijn maar 49 standplaatsen gerealiseerd, terwijl de vraag tussen de 4.000 en 5.000 ligt en mogelijk zelfs 8.000 standplaatsen betreft.[6] Het Europees Bureau voor de Grondrechten (FRA) stelde in 2021 nog dat 98% van alle woonwagenbewoners van mening is dat er in Nederland zowel onvoldoende koop- als huurstandplaatsen zijn.[7] De roep binnen de woonwagengemeenschap om het gevoerde beleid kritisch onder de loep te nemen is dan ook alleen maar toegenomen.

De kritische geluiden zijn geuit tijdens gesprekken tussen de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en vertegenwoordigers van de woonwagengemeenschap. Om die reden heeft de NCDR ons gevraagd om onderzoek te doen naar de vraag waarom het huisvestingsbeleid voor deze groep al zo een lange tijd faalt en zelfs na 2018 blijft stagneren. Voorts wil de NCDR inzicht krijgen in welke mate sprake is van discriminatie bij het gevoerde beleid. Ook wil de NCDR dat deze verkenning inzicht verschaft en aanduidt welke maatregelen nodig zijn om Nederland te laten voldoen aan haar mensenrechtelijke verplichtingen en de huisvestingsverplichtingen ten opzichte van de woonwagenbewoners.

1.1 Vraagstelling

Om deze drie doelstellingen te realiseren, beantwoordt deze verkenning de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de oorzaken van de aanhoudende standplaatsentekorten? [Q1]
- Is er sprake van (ervaren) discriminatie en zo ja, hoe manifesteert zich dit? [Q2]
- Welke groepen worden het meest getroffen door het gebrek aan woonwagenstandplaatsen en mogelijke discriminatie? [Q3]
    - En zijn deze vormen van uitsluiting wettelijk geoorloofd? [Q3.1]
- Welke maatregelen zijn nodig om te voorzien in de huisvestingsbehoefte van de betrokken gemeenschappen en wie moeten dergelijke maatregelen treffen? [Q4]

1.2 Methodologie

Deze verkenning is de uitkomst van een samenwerking tussen onderzoeker Teodorescu, universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam, en advocaten Van Kan en De Vries, beide werkend voor advocatenkantoor VKDV Legal. Teodorescu heeft het beleids- en huisvestingsonderzoek gedaan, terwijl Van Kan en De Vries de juridische toetsing van de huidige gang van zaken hebben uitgevoerd.

Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst vraagt de aanhoudende stagnatie van het aantal standplaatsen om een historische en beleidsinhoudelijke duiding en verklaring. Een analyse van het beleid en gesprekken met woonwagenbewoners en sleutelinformanten kunnen inzicht geven in de vraag waarom standplaatsentekorten aanhouden en welke maatregelen wenselijk zijn. Bovendien vragen de resultaten van de herhaalmetingen[8] en het FRA-onderzoek om een verdiepingsslag, waardoor duidelijk wordt tegen welke problemen, uitdagingen en vormen van uitsluiting de woonwagenbewoners aanlopen.

Het beleids- en huisvestingsonderzoek borduurt voort op het postdoconderzoek van Teodorescu dat in 2021 van start is gegaan. Dit postdoconderzoek, gefinancierd door de Zweedse onderzoeksraad Forte,[9] richtte zich op de eerste uitkomsten van het nieuwe beleidskader. Mede daardoor heeft Teodorescu veel contacten gelegd, zowel onder woonwagenbewoners als beleidsmedewerkers, politici en andere sleutelinformanten. Voor deze verkenning zijn nogmaals negen woonwagenbewoners en vier sleutelinformanten geïnterviewd en met vertegenwoordigers van meerdere belangenorganisaties gesproken, zoals Woonwagenbelangen Nederland (WWBN), Vereniging Sinti, Roma en Woonwagenbwoners (VSRWN) en Vereniging Behoud Woonwagen Cultuur.

1.3 Leeswijzer

De verkenning bestaat uit vier hoofdstukken en zal na deze inleiding eerst een historisch overzicht van het woonwagenbeleid door de jaren heen bieden. Dit is van belang om niet alleen het wantrouwen onder woonwagenbewoners ten opzichte van de overheid beter te begrijpen, maar ook om te verhelderen hoe de relatief achtergestelde positie en het maatschappelijk isolement goeddeels voortvloeien uit het gevoerde beleid. Uit dit hoofdstuk volgen ook de antwoorden op de vragen Q1 en Q2. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 dieper worden ingegaan op het beleid dat na 2018 is gevoerd en de consequenties hiervan voor de woonwagenbewoners [Q3]. Dit hoofdstuk toetst ook de rechtspositie van woonwagenbewoners aan de hand van vragen die voortvloeien uit de geanalyseerde teksten en gesprekken die gevoerd zijn met de onderzoeksparticipanten [Q3.1]. Tot slot zullen in hoofdstuk 4 algemene conclusies getrokken worden. Ook doen we hierin aanbevelingen voor inclusief en effectief woonwagenbeleid [Q4].



2 Een eeuw woonwagenbeleid

Het Nederlandse woonwagenbeleid heeft in de afgelopen eeuw veel collectief leed veroorzaakt. Het beleid heeft directe en blijvende gevolgen gehad voor de belangrijkste pijlers van de woonwagencultuur: de woonvorm, familieverbanden en de trekvrijheid. De uitwassen van het gevoerde beleid, zoals het verplicht concentreren van trekkende gemeenschappen, het opzichtig samenwerken met het naziregime,[10] het opdringen van nieuwe woonwagenvormen en – recentelijk nog – het laten verwijderen van standplaatsen, moeten daarom in samenhang gezien worden met diepgeworteld institutioneel antiziganisme en territoriale stigmatisering.

Met antiziganisme[11] wordt stereotypering, stigmatisering en discriminatie van o.a. Roma, Sinti, Kale en Reizigers bedoeld. Hierdoor ontstaat een uniform en abject beeld van deze groepen. De groepen zijn vanuit een cultureel, linguïstisch en religieus oogpunt bezien zeer divers, maar hebben wel gemeen dat ze al eeuwenlang te lijden hebben onder uitsluiting en animositeit. De sterke vooroordelen over deze groepen, zoals een hoge mate van criminaliteit, het ontduiken van burgerlijke plichten of een werkschuwe mentaliteit zijn in het collectieve geheugen gesleten. Volgens politicoloog Aidan McGarry[12] kan institutioneel antiziganisme verstaan worden als een irrationele angst met politieke middelen. Die middelen variëren van arbeidsmarktdiscriminatie en ruimtelijke concentratie (segregatie) tot ontrechting en vervolging.[13] Ook in Nederland is institutioneel antiziganisme een belangrijke verklaring voor het repressieve en wantrouwende handelen ten opzichte van woonwagenbewoners (en andere Roma-groepen).

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk duidelijk hoe territoriale stigma's rond woonwagencentra niet alleen door overheidsbeleid gecreëerd zijn, maar ook worden geïnstrumentaliseerd om een gevoel van urgentie op te wekken en vervolgens daadkrachtig ingrijpen te rechtvaardigen. Het territoriale stigma reikt volgens socioloog Loïc Wacquant[14] verder dan de interactionistische theorie rond stigma (vanuit de psychologie). In laatstgenoemde wordt gesteld dat stigma een coherent mensbeeld opbreekt in waardige en onwaardige groepen. In deze oorspronkelijke interpretatie komt stigma hoofdzakelijk tot uiting in het discrediteren van lichamelijke en fysieke kenmerken en het versterken van stereotiepe (groeps)eigenschappen. Stigmatisering is logischerwijs een essentieel onderdeel van antiziganisme. Bij een territoriale stigma wordt de fysieke ruimte opgebroken in waardige en onwaardige plekken. Die onwaardige plekken vertegenwoordigen in publieke discoursen sociale desintegratie en gevaar en roepen daarom ook op tot het desinvesteren in deze gebieden en overgaan tot correctief handelen.[15]

Dit proces wordt dikwijls versterkt door fictieve en selectief gekozen projecties van negatieve ontwikkelingen. Daardoor maakt het vaak niet eens meer uit of de desbetreffende plek daadwerkelijk verpauperd is, te kampen heeft met hoge criminaliteitscijfers of onder armoede gebukt gaat. De geschiedenis van territoriale fixatie en het volhardende antiziganisme wordt verder toegelicht in de volgende paragrafen.

2.1 De Eerste woonwagenwet (1918-1968)

Politicoloog James Scott stelt in *Seeing like a State*[16] dat vroegmoderne Europese natiestaten meer grip wilden krijgen op het maatschappelijk leven en het land steeds meer indeelden in vooraf bepaalde plannen en voorschriften. Deze ontwikkeling ging gepaard met de opkomst van het utilitarisme, de filosofie die "algemeen" nut tot het voornaamste doel stelt. Hoe "nut" eruitziet en voor wie iets "nuttig" is, waren vragen die vooral waren weggelegd voor politici, bestuurders en andere belangrijke economische en technische actoren. Op die manier werd de ruimte in steeds grotere mate een directe afspiegeling van een normatieve en abstracte interpretatie van de werkelijkheid. Scott maakt dit duidelijk aan de hand van een analyse van de vroegmoderne landbouwontwikkelingen, waarmee bepaalde flora of fauna verheven werden tot respectievelijk grasland, timmerhout en vee terwijl de meeste andere soorten gedeclasseerd tot onkruid, roofdieren of ongedierte. Met deze utilitaristische blik kon "ontwikkeling" dus afgelezen worden in o.a. kaarten en statistieken.

Deze utilitaristische blik op de werkelijkheid werd ook doorgetrokken naar woonvormen en burgerschap.[17] De eerste Woningwet uit 1901 maakte bijvoorbeeld onderscheid tussen bewoonbare woningen en krotten. De Bedelarijwet uit het jaar erna maakte bedelen "en aanverwante" activiteiten strafbaar en maakte dus onderscheid tussen wettige en onwettige vormen van arbeid. De lagere sociaaleconomische klassen dienden door middel van scholing en andere verworvenheden op een hoger cultureel en moreel niveau gebracht te worden. Deze sociaal-politieke koers kan niet geheel los

worden gezien van een groeiende angst voor sociale disintegratie en zelfs politieke omwentelingen.[18] Het is niet geheel onverwacht dat de ambtenaren, met de geldende Woning- en Bedelarijwet in het achterhoofd, woonwagens als een ongeschikte woonvorm beschouwden en de rondreizende bewoners als erbarmelijke landlopers die wars waren van moderniteit. De ARP-politicus en ex-premier Abraham Kuyper beschreef woonwagenbewoners zelfs als parasieten; groepen die meer verteerden dan produceerden en daarom in isolement moesten leven. In deze denktrant komen dan ook groeps- en territoriale stigma's duidelijk tot uiting.

Jurist Lau Mazirel stelde over deze openlijke vormen van institutioneel antiziganisme dat dit niet zozeer voortkwam uit breed gedragen opvattingen onder de Nederlandse bevolking, maar dat het eerder een dominante zienswijze in beleidskringen was. Er was wel sprake van alledaags racisme, maar, zo stelde Mazirel, de nog negatievere houding ten opzichte van woonwagenbewoners en andere Roma-groepen werd juist aangewakkerd ("opgedrongen") door de overheid.[19]

In 1903 werd een staatscommissie in het leven geroepen die moest onderzoeken hoe slecht het gesteld was met rondreizende, in woonwagens en -boten wonende groepen. De uitkomsten die deze commissie publiceerde in 1911, waren weinig schokkend: er bevonden zich op dat moment ongeveer 600 woonwagens in Nederland met een totale woonwagenbevolking van circa 2.800 personen. Van alle wagens werden 200 aangeduid als "krot". Onder de woonwagenbewoners zouden "slechts" 140 alcoholist zijn ("misbruik van sterken drank") – iets dat de commissie blijkbaar verrast had. Verder werden 800 personen beticht van bedelarij. Dit getal is opmerkelijk – en ronduit onjuist – aangezien ook dagloon en venten daaronder werden geschaard. De commissie beschouwde dit als "het verkrijgen van een middel van bestaan" langs een "niet geoorloofden weg."[20] Historicus Ben Sijes schrijft over de commissie dat die nooit contact heeft gehad met de woonwagenbevolking.

De "matige" opvoeding van de kinderen, lage schoolgang en het "verwaarloozen [van] alle eischen van zindelijkheid" werden alarmerend genoeg geacht door bewindslieden en parlementariërs om opdracht te geven voor het opstellen van de Eerste woonwagenwet. Hierin werden woonwagenbewoners gelijkgesteld aan andere "klaplopers". Toch besloot men wel dat er voor woonwagenbewoners standplaatsen moesten komen. De nieuwe woonwagenwet verplichtte Gemeenten om standplaatsen aan te bieden aan woonwagenbewoners die in het bezit waren van een aanvaardbare woonwagen. Gemeenten dienden die aanvaardbaarheid te toetsen aan de hand van nauwkeurige afmetingen. Dit leverde ook direct twee problemen op. Allereerst waren er maar weinig woonwagens die aan deze nieuwe afmetingen voldeden. Daarnaast bleken er nauwelijks ambtenaren te zijn die ook daadwerkelijk bereid waren deze nauwkeurige berekeningen uit te voeren.[21]

De woonwagenwet, die uiteindelijk in 1918 verscheen, had aanvankelijk weinig effect. De klassieke ambachten en het venten bleken tot aan de Tweede Wereldoorlog onverminderd populair[22] en het aantal woonwagens steeg ook sterk: van 988 in 1918 naar 2722 in 1938.[23] De oorlog kwam als een enorme klap voor de woonwagenbewoners en hun cultuur. In eerste plaats voor de groep met Sinti en Roma-achtergronden, waarvan een deel is gedeporteerd na de 'centrale aanhouding' van alle in Nederland verblijvende 'zigeuners' op 16 mei 1944.[24]

Wat verder wrang is aan de oorlogsjaren, is dat het fundament voor het naoorlogse woonwagenbeleid door de Nazi's en diegenen die met hen collaboreerden is gelegd. De Duitse bezetter introduceerde een totaal trekverbod en zette in op grote regionale kampen en de assimilatie van 'asociale' woonwagenbewoners. De Rijksoverheid zou na de bevrijding het restrictieve beleid gewoon voortzetten. Dit kwam deels door de grote invloed die experts en ambtenaren die in de oorlogstijd actief waren, bleven behouden. Of zoals Mazirel en Sijes het stelden: repressief beleid kon moeilijk verdwijnen als dezelfde personen aan de knoppen bleven draaien.

2.2 De Tweede woonwagenwet (1968-1999)

Voorafgaand aan de Tweede woonwagenwet, hebben meerdere commissies en subcommissies zich gebogen over wat men het 'woonwagenprobleem' bleef noemen. Het nieuwe beleid diende met 'oplossingen' te komen. Wat de problemen waren, blijft in de meeste teksten impliciet. Wel wordt meermaals (zonder voorbeelden of bewijs te leveren) gewezen op de onvoorziene consequenties die de zogenaamde onzedelijke, onhygiënische en asociale leefstijl met zich mee kon brengen. Dit waren de conclusies van een staatscommissie uit 1949-1952, onder leiding van Mr. H. M. de Vries.

De belangrijkste conclusies van deze commissie waren dat: (1) een totaal trekverbod noodzakelijk was; (2) woonwagens verder geconcentreerd dienden te worden in regionale woonwagencentra; (3) er effectieve politiesurveillance moest komen rond die centra; en (4) er een apart woonwagenscholenstelsel moest worden opgericht. In de

handelingen van de Tweede Kamer uit die periode valt op dat Kamerleden het roerend eens waren met deze conclusies en hoge verwachtingen hadden van de nieuwe wet. Zo valt te lezen dat Kamerleden stelden dat als men “in de toekomst [van] het woonwagenprobleem (sic!) verlost wil worden, dan zal men thans niet mogen terugdeinzen voor een doeltreffende wettelijke regeling en voor uitgaven, waarbij de kost voor de baat uit gaat.’[25]

Toch zou het nog tot 1964 duren voor er concreet werk zou worden gemaakt van de Tweede woonwagenwet. Een nieuwe staatscommissie besloot uiteindelijk dat veel van de plannen uit 1952 overgenomen konden worden, maar dat de reizende woonwagenfamilies (op dat moment geschat op 40% van de populatie), op een geleidelijke manier tot een sedentair leven zouden worden bewogen. Woorden als “woonwagenkamp”[26] en “trekverbod” verdwenen uit de officiële stukken, maar veel van de overtuigingen en vooroordelen bleven overeind. Zo bleef de focus op handhaving onverminderd groot, zouden alle regionale centra omheind moeten worden door hekken of muren, kwam er in de plannen bij iedere ingang een slagboom en zouden alle kinderen naar speciale ‘BLO-scholen’[27] gaan. Deze BLO-scholen stonden veelal bekend om het relatief lage niveau. Oudere woonwagenbewoners die door Teodorescu geïnterviewd zijn, gaven aan dat kinderen leerden lezen en schrijven, maar niet gestimuleerd werden door te leren en vaak op hun veertiende van school gingen. Een Amsterdamse woonwagenbewoner omschreef het niveau en gebrek aan ondersteuning als volgt:

> Je ging er … op je veertiende af en je werd daar ook niet gestimuleerd door te leren. Je deed je schooltijd van je zevende tot veertiende en de meesten gingen bij moeder thuis werken of ergens een baantje en de jongens gingen met de vaders mee venten. Maar veertien was wel de max grens dat je op dat kampschooltje zat en bij normaal gedrag kon je lezen en schrijven. (Sintezza, vrouw, 60-64 jaar, 2021).

Daarnaast deed het afstammingsbeginsel zijn intrede, wat inhield dat standplaatsen alleen nog gebouwd zouden worden voor de doelgroep; de Reizigers, Sinti en kermis-, circus exploitanten en vooroorlogse Roma.

Toenmalig minister Klompé wees in de jaren 60 ook op de noodzaak om deze groep te laten integreren. Dat woonwagenbewoners al generatieslang onderdeel waren van de Nederlandse samenleving werd door deze regering volledig genegeerd. De integratie, waar Klompé het over had, diende de woonwagenbewoners te verlossen van de hardnekkige ‘gettomentaliteit’.[28] De integratie moest plaatsvinden in ruimtelijk gesegregeerde locaties, waar kinderen naar aparte, scholen met een lage status gingen en waar, door de clustering van families, mensen met hetzelfde beroep of ambacht bij elkaar gingen wonen. Deze ontwikkelingen leidden, samen met een de facto trekverbod, tot een enorme armoedeval, en daardoor nam het aantal bijstandsaanvragen sterk toe. Een woonwagenbewoner die op het grote regionale woonwagencentrum van Tiel heeft gewoond, vat deze periode in soortgelijke woorden samen, maar stelt ook vast dat er nu zelfs met enige (bitterzoete) weemoed aan deze tijd wordt teruggedacht:

> [T]wintig slagers bij elkaar [plaatsen] in een straat [zou] ook niet handig [zijn]. Het was dus een doffe ellende, want de mensen stonden daar ook onder dwang …, hadden al snel geen klandizie meer …, [en] werden [daardoor] al snel arm. Maar als je nu zegt, willen jullie een kampje van 50 standplaatsen, een kerkje erop en een sloopterrein? ze zouden er een moord voor doen nu. Maar vroeger was het andersom en dat is die indoctrinatie van de overheid die haar vruchten afwerpt op dat gebied. Wat we ooit afwezen, zouden we nu omarmen. (Reiziger, man, 55-59 jaar, 2021).

In 1975 publiceerde het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) een nieuwe Nota Woonwagenbeleid[29] waarin het stelde dat de regionale centra, waar er inmiddels al 45 van waren gebouwd (naast 125 kleinere centra),[30] vanuit beleidsoogpunt mislukt waren. De achterstandssituatie en het toegenomen wantrouwen hebben ertoe geleid dat het departement de ‘integratiedoelstellingen’ van minister Klompé niet meer haalbaar achtte in de grote centra. CRM erkende dat er door de “concentratie” een “sterkere economische concurrentie ontstond” op de woonwagenlocaties en daardoor meer sprake was van armoede en onderlinge spanningen. Deze conclusie lag dus in lijn met bovenstaand interviewfragment. CRM stelde voor om naar een “prompte” en “samenhangende aanpak” te bewegen, waarmee de Rijksoverheid effectiever zou kunnen optreden tegen zowel de “onwerkbare” opzet van woonwagencentra als de zwakke sociaaleconomische positie van de bewoners. Ook sprak CRM voor het eerst over tekorten en maakte een prognose die voor de periode 1975-1985 ten minste 2.400 standplaatsen inschatte, bovenop de bestaande 4.350 standplaatsen.

Het rondreizen daalde echter gestaag verder. Hoewel een trekverbod niet is opgenomen in de Tweede woonwagenwet, zijn wel allerlei wettelijke belemmeringen opgelegd die het rondtrekken buitengewoon lastig maakten. Er dienden bijvoorbeeld lokale verordeningen aangevraagd te worden bij elke gemeente waar men wilde venten of familie wilde bezoeken. Later, vanaf de jaren zeventig en tachtig, zouden de ministeries van CRM en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) gesubsidieerde

woonwagens aanbieden waarvan de afmetingen zo bepaald waren dat ze niet meer zonder speciale vergunning de weg op mochten. De overheid liet deze woonwagens in groten getale bouwen en drong zo betaalbare maar onverplaatsbare woonwagens op aan de populatie, ook aan de groepen die nog rondtrokken.[31] [32]

Tegelijkertijd bleven hardnekkige stigma's gereproduceerd worden door politici en bestuurders. Zo stelden Rijksambtenaren dat de zwakke sociaaleconomische status van veel woonwagenbewoners "terug te voeren [was] tot een mentaliteitskwestie", hetgeen volgens het ministerie betekende dat woonwagenbewoners "[on]voldoende gericht [waren] op het verrichten van geregelde werkzaamheden, met name in loondienst".[33] Ook in daaropvolgende nota's[34] zou integratie aangemerkt worden als mislukt.

De grotere centra waren in de ogen van de beleidsbepalers inmiddels verworden tot kleine, geïsoleerde samenlevingen, waar de woonomstandigheden slecht waren en er maar weinig toezicht was op de lokale economische activiteiten. Er was hierbij weinig oog voor de hechte familierelaties, het sterke gemeenschapsgevoel en de positieve bijdragen aan plaatselijke samenlevingen. De vermeende isolatie diende snel aangepakt te worden door wat men "de verkleining c.q. opheffing van de bestaande regionale woonwagencentra" noemde.[35] De jaren daarop zouden in het teken staan van de zogenaamde deconcentratie van grote centra. Het aantal standplaatsen bleef gestaag doorgroeien naar bijna 9.000 legale en nog eens 700 gedoogde standplaatsen in 1999.[36] Een krappe 20% van alle woonwagenbewoners was toen nog aan het reizen. Toch was het tekort volgens toenmalig staatssecretaris van Volkshuisvesting, Johan Remkes, verder toegenomen tot ten minste 2.500 standplaatsen.[37]

Er kan gesteld worden dat er maar weinig positiefs is voortgekomen uit de 'integratie-doelstellingen' van het nationale woonbeleid. Veel traditionele beroepen zijn in het nauw gedreven, de woonvorm zelf is sterk geïnstitutionaliseerd en een deel van de jongeren bleek genoodzaakt de woonwagenlocatie te verlaten door een chronisch tekort aan standplaatsen. Toch hebben beleidsbepalers de reden voor dit falen grotendeels afgeschoven op de woonwagenbewoners zelf en aan de onhoudbare situatie die in woonwagencentra zou zijn ontstaan. Beleidsbepalers hebben woonwagencentra dus voortdurend als onwaardige plekken gerepresenteerd en zelfs als een gevaar voor de samenleving. Al in de jaren tachtig werd daarom de roep om 'normalisatie' sterker in zowel politieke kringen als in de media.[38] Vooral de woonvorm en woonlocatie van woonwagenbewoners kwam daarbij in het vizier van politici en bestuurders. Als die woonvorm genormaliseerd zou worden, zo was de gedachte, dan zou de aansluiting tot de samenleving een logisch gevolg zijn. Deze gedachte ligt in het verlengde van het proces van territoriale stigmatisering. De woonwagencentra werden stelselmatig als dysfunctioneel weergegeven en om sociaaleconomische achterstand, isolement en geringe participatie tegen te gaan, achtten de betrokken bestuurders en ambtenaren een strenge en correctieve aanpak onvermijdelijk. Woonwagencentra dienden te normaliseren – en daarmee dus volledig van opzet en gedaante te veranderen.

2.3 Decentralisatie, uitsterven en inkeer (1999-2018)

Normalisatie werd het richtsnoer voor het te voeren beleid vanaf 1999. Hoewel veel woonwagenbewoners er in voorgaande jaren tegen hadden gedemonstreerd, werd de decentralisatie een feit met het afschaffen van de Tweede woonwagenwet en was het woonwagenbeleid niet langer een landelijk beleidsterrein. Met de afschaffing werd de woonwagen niet langer beschouwd als afwijkende woonvorm, waardoor de zorgplicht van de Rijksoverheid verdween en die zich dus niet meer genoodzaakt zag om te voorzien in een passende woonvorm voor woonwagenbewoners.

Dit beleid werd van meet af aan bekritiseerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In 2001 benadrukte dit hof al dat de woonwagen niet zomaar gelijkgesteld kan worden aan iedere andere woonvorm. De woonwagen maakt immers een integraal onderdeel uit van de woonwagencultuur[39] en kan daarom niet zomaar vervangen worden, zelfs niet wanneer haar inwoners door het hierboven gevoerde beleid niet langer actief zijn in ambulante beroepen (zie box 2). Het beleid was niet alleen in strijd met het oordeel van het EHRM, maar het beleid botste ook met verschillende andere geratificeerde mensenrechtenverdragen[40] waarmee Nederland zich heeft gecommitteerd aan het beschermen van nationale minderheden. Al deze verdragen vormen samen met het nationale minderheidsbeleid en de Algemene wet gelijke behandeling het mensenrechtelijk kader. Na 1999 bleek de gestage toename van het aantal standplaatsen niet langer door te zetten.[41] Ook zouden vanaf dat moment tot aan 2018 nagenoeg geen behoefteanalyses meer uitgevoerd worden, waardoor de wooncrisis van de woonwagenbewoners feitelijk is versluierd.[42]

De grootste klap voor de woonwagengemeenschap kwam echter in 2006 toen VROM een 'handreiking'[43] naar de gemeenten opstelde en hen vijf mogelijke beleidsopties aanbood. Hiervan was de eerste, de nuloptie, erop gericht om woonwagens volledig uit te faseren. De tweede, het afbouwbeleid, was gericht op het terugbrengen van het

aantal standplaatsen naar een basisvoorraad. Verder had die tweede optie betrekking op het ruimtelijke herstructureren van woonwagencentra om ze daarmee aan te laten sluiten op het bestaande stratenplan. Ook gaf deze optie de mogelijkheid om op standplaatsen “reguliere woningen” te bouwen. Hoewel veel gemeenten in Nederland deze tweede optie niet als zodanig erkennen, worden zowel optie één als twee door woonwagenbewoners aangeduid als uitsterfbeleid. De eerste was daar explicieter en rigoureuzer in, maar – zo stellen veel woonwagenbewoners – als in een gemeente de basisvoorraad wordt teruggebracht en daar ook nog eens reguliere woningen verschijnen, dan is ten minste gedeeltelijk sprake van het laten uitsterven van de woonwagencultuur.

Het normalisatiebeleid richtte zich niet alleen op de woonvorm. De overheid vond dat er een beschavingsslag te maken viel en er betere naleving van wet- en regelgeving moest komen. Binnen gemeenteraden en zelfs de Tweede Kamer groeide de onvrede over zogenaamde contra-legemhandelingen. Deze afspraken zijn vanaf de jaren tachtig door de belastingdienst en sociale diensten met woonwagenbewoners gemaakt. Het betekende bijvoorbeeld dat er was overeengekomen om woonwagenbewoners lagere belastingtarieven aan te bieden. De politiek viel met name over de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel, waarmee een groep (i.e. woonwagenbewoners) gunstiger zou zijn behandeld dan de rest van de Nederlanders. In de politiek werd dan ook al snel gesproken over fiscale vrijplaatsen en in 2004 werd door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer meegedeeld dat er een einde zou komen aan het “fiscale vrijplaatsenbeleid”.[44] Woonwagenbewoners kwamen veel meer in het vizier bij verschillende diensten en voelden zich daardoor overmatig gecontroleerd. Dit werd ook veelvuldig aangehaald in interviews. Een woonwagenbewoner geeft een voorbeeld van deze overmatige controle, waaraan de gemiddelde Nijmegenaar niet wordt onderworpen:

> Je had hier de Bibop en Rotterdamwet [zie §3.2] en toen bijvoorbeeld mijn neef een mooie nieuwe wagen kocht, moest hij alles opgegeven, zelfs bonnetjes van gordijnen. Dat is die [Wet] Bibob.[45] Je bent gewoon constant in hun [overheidsdiensten] vizier. (Reiziger, man, 35-39 jaar, 2022).

Boven op de verontwaardiging over contra-legembehandelingen, verscheen ook een vrijplaatsenonderzoek van de VROM-Inspectie[46] en zij concludeerde dat ten minste 5% van alle woonwagenlocaties nog aangeduid kon worden als vrijplaatsen. Ook zou in 28% van alle locaties structurele overtredingen van de wet plaatsvinden. Dit verklaarde, zo stelde de Inspectie, waarom 68% en 23% van alle locaties te maken hadden met, respectievelijk, sporadische en regelmatige controles. Wat die overtredingen exact inhielden, maakte de VROM-Inspectie niet duidelijk, maar het moet gezocht worden in de domeinen bouw, ruimtelijke ordening, milieu, Leerplichtwet, werk en bijstand en openbare orde. Hoewel dit niet alleen vaag is, past dit ook goed in het beeld dat de overheid over de afgelopen eeuw van de woonwagenbewoners heeft gecreëerd.[47] Of het nou Abraham Kuyper was, die woonwagenbewoners openlijk tot parasieten degradeerde, Kamerleden die over gettomentaliteit spraken of de vrijplaatsenretoriek van de afgelopen twee decennia, er is een continuïteit in het collectief beschuldigen en straffen van de groep. Dit zijn uitkomsten van institutioneel racisme en zorgen ervoor dat de groep structureel voorgesteld wordt als een probleem voor de overheid en maatschappij. Een Tielse woonwagenbewoner onderstreept hoe stigmatiserend dit in haar ogen is:

> Je had in Tiel wel 12 tot 13 kampjes en volgens VROM waren acht daarvan zogenaamde vrijplaatsen. Burgers [omwonenden] komen dat ook snel te weten en vullen die rapportages zelf [verder] in. Mijn kinderen gaan naar school, worden erop [vrijplaatsindicatie] aangekeken, wij ook in supermarkten en buurthuizen … Je komt dus te wonen in een ongelooflijk gestigmatiseerde omgeving, puur door zo’n overheidsrapport. (Reiziger, vrouw, 41-45 jaar, 2023).

Het collectief straffen vond allereerst plaats door het weghalen van standplaatsen en vervangen van woonwagens voor reguliere woningen, maar dit historisch overzicht heeft ook aangetoond dat in steeds grotere mate overgegaan werd tot het op grote schaal monitoren van woonwagencentra op mogelijk illegale praktijken. Daar waar in de jaren zestig nog van ‘integratie’ gesproken werd, is men gaandeweg overgestapt op assimilatie en daarmee op het uitgummen van de woonwagencultuur. De VROM-inspectie bevestigde dit ook, die in 2009 aangaf dat na het intrekken van de Woonwagenwet al ongeveer 60% van de gemeenten begonnen was met het voorbereiden of implementeren van “herstructureringsplannen”. Dit kwam dikwijls neer op het verplaatsen of vervangen van woonwagens (voor woonwagenhuizen) en het inkrimpen of zelfs opheffen van woonwagencentra.

Hoewel aan het begin van deze paragraaf wordt vermeld dat in 2001 al zorgen ontstonden bij het EHRM, zou het uiteindelijk tot 2017 duren voordat ook de regering tot inkeer kwam en bevattelijk werd voor de noodzaak van een ander beleid. Inmiddels hadden ook CERD, ECRI en de Nationale Ombudsman zich verdiept in het gevoerde beleid en allen keurden het ‘uitsterfbeleid’ in niet mis te verstane bewoordingen af.[48] Ze stelden

dat zolang de overheid standplaatsen verwijderde, geen invulling gaf aan de grote tekorten en de trekvrijheid bleef belemmeren zij haar mensenrechtelijke verplichtingen niet naleefde. Onder die groeiende druk werd de overheid gesommeerd snel werk te maken van een nieuw beleidskader dat: (1) de regiefunctie teruglegt bij de Rijksoverheid; (2) het mensenrechtelijk kader leidend maakt; (3) de VROM-handreiking nietig verklaart; (4) leidt tot een toename van kennis over de woonwagencultuur op lokaal niveau, en; (5) een taakstelling neerlegt bij gemeenten om de standplaatsbehoefte in kaart te brengen. Het CVRM[49] heeft daar nog aan toegevoegd dat een zogenaamde afstammingsregistratie weer geoorloofd is, om daarmee te inventariseren hoe groot de doelgroep is die op zoek is naar een standplaats en het toewijzen binnen de doelgroep te borgen. Hierbij is ook vastgesteld dat oud-woonwagenbewoners nog altijd tot de doelgroep behoren en dus ook uitzicht moeten krijgen op een standplaats. Inzake wachtlijsten, geeft CVRM aan dat het wenselijk is om aparte standplaatswachtlijsten op te stellen. Deze gedifferentieerde aanpak is geoorloofd doordat ongelijke gevallen ook ongelijke behandeling behoeven (zie box 1).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat na de opheffing van VROM de portefeuille Wonen in beheer had gekregen, heeft opdracht gegeven tot het opstellen van een nieuw beleidskader. Deze verscheen uiteindelijk in 2018 en heeft alle bovengenoemde punten grotendeels overgenomen[50] – al werden taakstellingen vervangen voor inspanningsverplichtingen.[51]

In het volgende hoofdstuk volgt een analyse van wat er sindsdien terecht is gekomen van de inspanningsverplichtingen. Toch willen we eerst nog aanstippen dat dit nieuwe beleidskader er niet was gekomen zonder het activisme en doorzettingsvermogen van de woonwagenbewoners zelf. Al decennialang strijden zij voor acceptatie van hun wooncultuur en destigmatisering van de woonwagenlocaties waarin zij leven. In de sociologische en stadsgeografische literatuur wordt dit proces ook aangeduid als *territorial struggles*, oftewel een emancipatoire strijd voor de acceptatie en ondersteuning van een precaire gemeenschap en de ruimtes die zij bewoont.[52]



3 Een nieuw beleidskader en nieuwe uitdagingen

Een van de eerste daden van de Rijksoverheid na de invoering van het nieuwe beleidskader was om opdracht te geven voor een nulmeting. Men wilde in kaart brengen hoeveel standplaatsen Nederland op dat moment telde. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Companen,[53] net als de daaropvolgende herhaalmetingen. Uit de tweede herhaalmeting, die in oktober 2023 is gepubliceerd, blijkt dat er in de afgelopen vijf jaar maar 49 standplaatsen zijn bijgebouwd. Onderzoeksbureau Companen geeft ook aan dat het daadwerkelijke aantal standplaatszoekenden in de duizenden ligt. Dit lage aantal toont aan dat het nieuwe beleidskader nog altijd niet levert en rechtmatigheid niet automatisch tot rechtvaardigheid leidt. De onvrede onder woonwagenbewoners over deze gang van zaken is kenbaar gemaakt door de Vereniging Sinti, Roma en Woonwagenbewoners (VSRWN) aan de NCDR. Dit hoofdstuk gaat in op het woonwagenbeleid van na 2018 en de pijnpunten die daaruit voortkomen.

3.1 Standplaatsentekorten en onvoldoende uitbreidingsplannen

Het aantal standplaatsen in Nederland is minimaal toegenomen. Daarbij moet bovendien de kanttekening geplaatst worden dat niet alle gemeenten de woonwagenwoningen[54] rapporteren bij de metingen van onderzoeksbureau Companen. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Gemert-Bakel, Leiden of Waddinxveen. Het is een heikel punt, want er is jurisprudentie die vaststelt dat stenen woningen op woonwagencentra niet meer als alternatief voor een standplaats en een woonwagen mogen worden beschouwd. Dat wil zeggen dat deze woningen onttrokken kunnen worden aan de totale standplaatsenvoorraad. Voor de komende zeven jaar liggen er plannen klaar om 1.028 nieuwe standplaatsen te realiseren, maar een bevredigend antwoord op de daadwerkelijke vraag van ten minste 4.000 standplaatsen blijft daarmee echter uit.

De ondermaatse uitbreidingsplannen kunnen niet helemaal als een verrassing komen, aangezien de Rijksoverheid met het nieuwe beleidskader na heeft gelaten om een centrale regierol op zich te nemen, ook al blijft het Rijk de eindverantwoordelijke voor het waarborgen van het fundamenteel recht van woonwagenbewoners op hun culturele identiteit.[55] Er is in de loop van de tijd een lappendeken aan beleidsvormen ontstaan.[56] Niet iedere gemeente voert een behoefteonderzoek uit (zie §3.2) en slechts een kleine minderheid gaat over tot het geven van daadwerkelijke invulling aan de bestaande vraag. Uitzonderingen daargelaten, geven de meeste gemeenten aan dat ze, gezien de schaarste aan ruimte en gezien de algemene woningnood, niet aan de gehele woonvraag van woonwagenbewoners kunnen voldoen.[57] Meerdere instanties hebben echter al vastgesteld dat ruimtelijke schaarste niet als argument mag worden gebruikt om niet te voldoen aan de bestaande behoefte. Daarnaast springt in het oog dat gemeenten als Nijmegen[58] of Amsterdam[59] wel het (grootste deel van het) algemene woningtekort willen wegwerken, maar slechts een fractie van de standplaatsentekorten.[60] [61]

Dit lijkt in tegenspraak te zijn met het nationale beleidskader dat stelt dat er voldoende standplaatsen moeten bestaan om de “effective enjoyment of rights”[62] te garanderen voor de woonwagenbewoners. Of, in andere woorden: door genoeg standplaatsen bij te bouwen, kan voldaan worden aan het woongenot van de woonwagengemeenschap. Dit wordt ook een positieve inspanningsverplichting genoemd, waarbij de overheid de wooncultuur dient te ondersteunen door deze levensstijl actief te faciliteren.[63] Nu blijkt echter dat de wachttijd voor standplaatsen in veel gemeenten ver boven de 10 jaar ligt. Met de 1.028 standplaatsen die in het verschiet liggen, lijken wachttijden niet terug maar juist op te zullen lopen. Dit biedt een ongunstig vooruitzicht aan inwonende jongeren en “spijtoptanten”, die door deze tekorten vaak niet (of pas op late leeftijd) zelfstandig in een woonwagen kunnen gaan wonen. Woonwagenbewoners zijn dan ook niet te spreken over het beleid dat is gevoerd na 2018 en het gebrek aan urgentie. Die urgentie is, volgens velen, nu wel voor de algehele wooncrisis, zoals ook deze woonwagenbewoner stelt:

> Het is bar voor ons, oud-woonwagenbewoners kunnen niet terug en kinderen wonen in schuurtjes. We krijgen ook continu de vergelijking met de algemene woonvoorraad, dat er overal crisis is. En dat klopt ook, maar dan heb ik: kijk ook naar onze historie. Altijd maar opgejaagd, weggejaagd, gedeporteerd, geconcentreerd, gedeconcentreerd, uitsterfbeleid. Hebben de burgerkinderen [kinderen die in huizen wonen] dat ook meegemaakt? Ik vind het sneu dat jongeren moeten wachten, maar dat is de uitkomst van 10 jaar wanbeleid. Ons woonbeleid daarentegen is nooit goed geregeld. (Reiziger-Sinto, man, 60-64 jaar, 2022).

De VNG[64] stelt voor om wachttijden te koppelen aan een referentiebeeld van een (sociale) huurwoning in een aangrenzende buurt, om zo een realistisch doel vast te stellen. Dit klinkt pragmatisch maar kan ook betekenen dat de wachttijden in gemeenten als Landsmeer of Purmerend boven de 20 jaar kunnen komen te liggen.

De enorme tekorten aan sociale huurwoningen kunnen grotendeels toegeschreven worden aan het gevoerde beleid van de afgelopen decennia. De tekorten kwamen niet stom toevallig tot stand, maar zijn een logisch gevolg van eerdere politieke keuzes; keuzes die het beeld van de ooit zo geroemde Nederlandse volkshuisvesting aanzienlijk hebben geschaad. Door het gevoerde beleid is er een enorme krapte ontstaan, de kwaliteit van (met name) sociale huurwoningen is achteruit gegaan en dakloosheid is toegenomen.[65] Mede daardoor is het recht op huisvesting, zoals bepaald in artikel 22, lid 2 Grondwet,[66] in het geding gekomen voor miljoenen Nederlanders. De koppeling van het standplaatsentekort voor woonwagenbewoners met sociale huurwoningen is daarom problematisch. Woonwagenbewoners zijn al vele decennia achtergesteld. Dat maakt het onredelijk om de wachttijden voor standplaatsen te koppelen aan een van de meest evidente indicatoren van de wooncrisis: de opgelopen wachttijden voor sociale huurwoningen.

Bij dit alles moet opgemerkt worden dat er geen uniformiteit bestaat in de wachtlijsten die er in het land bestaan. Zo heeft de ene gemeente wel oog voor oud-woonwagenbewoners, terwijl in andere, zoals Amsterdam, het perspectief op een standplaats na drie jaar al verdwijnt. Die groep, die nog altijd wordt aangeduid als “spijtoptant”,[67] wordt tot op heden na drie jaar buiten een woonwagencentrum te leven in de categorie “overig” geplaatst. De gemeente Amsterdam heeft zich voorgenomen deze harde grens te laten vallen, maar wil het niet met terugwerkende kracht ongedaan maken. Daardoor komt de gemeente tot een kunstmatig aantal van 19 “spijtoptanten” die zij de komende jaren aan een standplaats probeert te helpen. Ook in andere gemeenten zijn dit soort harde grenzen bepaald. Hierdoor blijven zelfs na 2018 slachtoffers van eerder gevoerd beleid in een uitzichtloze positie verkeren. Dit lijkt te botsen met het mensenrechtelijk kader, aangezien de gemeentes na 1999 honderden standplaatsen hebben opgeheven maar huiverig zijn voor het terugbouwen van weggehaalde standplaatsen en uiteindelijk niet overgaan tot het volledig wegwerken van de bestaande standplaatsentekorten.[68]

Door de enorme tekorten en de geringe uitbreidingsplannen, blijft de situatie met name nijpend voor inwonende jongeren die graag snel een eigen woonwagen willen betrekken en voor voormalig woonwagenbewoners die in de afgelopen decennia (vaak noodgedwongen) in stenen huizen zijn gaan wonen. Twee woonwagenbewoners leggen uit hoe het is om in een omgebouwde schuur (op de woonwagenlocatie) of te lang en in een te kleine toercaravan te wonen:

> Ja, het is natuurlijk geen woonwagen en die zou ik graag willen aanschaffen maar het is al goed dat ik op het kamp ben … Ook werk ik in de thuiszorg, dus zo maar een woonwagen of standplaats kopen zit er ook niet in … Maar ik kan niet ergens anders wonen. Ik heb in een huis gewoond … en dat was voor mij de allerlaatste bevestiging dat ik simpelweg niet buiten het kamp kan wonen. Ik maakte het helemaal knus en na twee jaar wilde ik daar gillend terug naar het kamp; ik werd er extreem ongelukkig [in het huis], ik kan wel zeggen dat ik er depressief ben geworden. Wonen in een omgebouwde schuur is niet ideaal maar ik ben naast mijn opoe en moeder. En dat is al een geweldig gevoel. (Reiziger, vrouw, 30-34 jaar, 2022).

> [H]et blijft een werkelijkheid dat veel jongeren nog altijd in te kleine caravans of schuurtjes blijven wonen. Dat is ondermaats en leidt tot veel leed en emotionele schade. Men kan geen familie starten, men is bang voor de gemeente die ze mogelijk uitzet en het permanente gevoel dat ze constant als tweederangsburger behandeld worden. (Reiziger, man, 40-44 jaar, 2023).

Box 1. Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.1

Mag de overheid in haar aanpak van de wooncrisis onderscheid maken tussen de woonvormen?

Wat betreft de woonwagenbewoners moet (en niet mag) de overheid in haar aanpak van de wooncrisis een onderscheid maken. De overheid heeft, naast een negatieve verplichting, een positieve verplichting wat betreft het beschermen van de bijzondere woonvorm van woonwagenbewoners: d.w.z. het toegankelijk maken en behouden van deze woonvorm en het beschermen van de kwetsbare en achtergestelde woonwagencultuur. Die positieve verplichting omvat ook een gedifferentieerd huisvestingsbeleid van gemeenten waarbij een historisch gegroeide ongelijkheid gerepareerd kan worden.

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) volgt dat woonwagenbewoners worden erkend als een minderheid en als een kwetsbare groep die speciale bescherming nodig heeft. Volgens diezelfde jurisprudentie maakt het gezamenlijk

wonen en leven in een woonwagen of caravan integraal deel uit van de culturele en etnische identiteit van woonwagenbewoners, ook daar waar er geen sprake meer is van een nomadisch bestaan en ook daar waar een woonruimte niet rechtmatig wordt bewoond of rechtmatig is gerealiseerd (zie hiervoor met name Winterstein tegen Frankrijk (EHRM, 17 oktober 2013, application no. 27013/07), Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM, 18 januari 2001, application no. 27238/95) en Connors tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM, 27 mei 2004, 66746/01)). Deze levensstijl wordt in de jurisprudentie beschermd via het fundamenteel recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning - artikel 8 lid 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het EVRM). Deze positie van het EHRM is in Nederland bevestigd door het College voor de Rechten van de Mens[69] en, onlangs, nogmaals door de Hoge Raad in Nederland (zie Hoge Raad, 12 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:25. Lees vooral de uitgebreide toelichting van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, nummer: 22/04380, 10 november 2023).

Hiermee staat dus vast dat woonwagenbewoners een bijzondere woonvorm hebben die onlosmakelijk is verbonden met hun cultuur en dat deze cultuur, vanwege een historisch gegroeide achterstand (zie §2 van deze verkenning), kwetsbaar is.

Wat betekent dit in termen van bescherming? Uit diezelfde jurisprudentie van het EHRM blijkt dat overheden zowel negatieve verplichtingen alsook positieve verplichtingen hebben bij het eerbiedigen van het fundamentele recht om te wonen volgens de culturele identiteit van deze groep. Echter, volgens het EHRM is dit niet een absoluut recht. Staten hebben het recht tot inmenging in dit recht (zie hieronder en zie artikel 8 lid 2 EVRM). Deze inmenging wordt toegestaan indien het in de wet is voorzien, een legitiem doel dient (zoals veiligheid, gezondheid of economische welzijn) en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Een inmenging kan noodzakelijk in een democratische samenleving zijn als zij aan een 'pressing social need' beantwoordt, en, in het bijzonder als de door de nationale overheid gegeven redenen om de inmenging te rechtvaardigen 'relevant and sufficient' zijn en de inmenging 'proportionate to the legitimate aim pursued' is. Een Staat heeft dus een beoordelingsmarge, met name bij het verlenen (of weigeren) van een toestemming of vergunning (minder bij uitzettingen). Grof samengevat, krijgt een overheid de ruimte om een afweging te maken tussen de individuele en de collectieve belangen. Die ruimte is breed, zo volgt uit de jurisprudentie van het EHRM. Zo oordeelde het EHRM:

> "It is important to recall that Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right …. This reinforces the Court's view that the complexity and sensitivity of the issues involved in policies balancing the interests of the general population, in particular with regard to environmental protection, and the interests of a minority with possibly conflicting requirements renders the Court's role a strictly supervisory one (zie Chapman, par. 94).

Met andere woorden, de positieve verplichting van artikel 8 EVRM gaat niet zover dat het een plicht creëert op grond waarvan de vraag naar standplaatsen daadwerkelijk gerealiseerd moet worden (is dus niet absoluut). Ook betekent dit niet dat het EHRM lokaal huisvestingsbeleid streng zal toetsen.

Opvallend in dit kader was, tot de zaak Yordanov tegen Bulgarije (EHRM, 24 april 2012, application no. 25446/06), de positie van het EHRM wat betreft de relatie tussen artikel 8 EVRM en artikel 14 EVRM (verbod op discriminatie). Indien het EHRM consequent tot de conclusie komt dat woonwagenbewoners tot een bijzonder kwetsbare groep horen en dat hun woonvorm gelieerd is aan hun identiteit, dan zou verwacht worden dat een positieve plicht tot bescherming van deze groep ook meeneemt dat deze groep een speciale of bijzondere behandeling verkrijgt bij het beoordelen van een inmenging. Het EHRM vond, tot de zaak Yordanov, dat indien overheden speciaal of bijzonder beleid zouden moeten creëren en uitvoeren dit op gespannen voet zou kunnen staan met artikel 14 EVRM. Zo werd in Chapman het volgende gevonden door het EHRM:

> Moreover, to accord to a Gypsy who has unlawfully stationed a caravan site at a particular place different treatment from that accorded to non-Gypsies who have established a caravan site at that place or from that accorded to any individual who has established a house in that particular place would raise substantial problems under Article 14 of the Convention.

Ook was, zoals eerder geschetst en in lijn met het hiervoor gemelde, het EHRM tot en met Yordanov van mening dat zij de proportionaliteitstoets van een huisvestingsbeleid niet kon toetsen waardoor Staten een brede beoordelingsvrijheid hadden.

Een eerste kentering wat betreft de positie van het EHRM wat betreft de beoordelingsvrijheid van Staten van het recht op inmenging en het niet beoordelen van lokale afwegingen bij huisvestingsbeleid zien we in een dissenting opinion in de zaak Connors. Hierin werd gesteld:

> Finally, we cannot agree with the view expressed by the majority that to accord protection under Article 8 to a Gypsy in unlawful residence in a caravan on her land would raise problems under Article 14 where planning laws continued to prevent individuals from setting up houses on their land in the same area (see paragraph 95 of the judgment). This approach ignores the fact, earlier acknowledged by the majority, that in this case

> the applicant's lifestyle as a Gypsy widens the scope to Article 8, which would not necessarily be the case for a person who lives in conventional housing, the supply of which is subject to fewer constraints. The situations would not be likely to be analogous. On the contrary, discrimination may arise where States, without objective and reasonable justification, fail to treat differently persons whose situations are significantly different…

Met andere woorden, volgens deze 'dissenting opinion': (1) dienen lokale autoriteiten bij het creëren en uitvoeren van huisvestingsbeleid uitdrukkelijk rekening te houden met de belangen van deze kwetsbare groep, (2) dienen lokale autoriteiten bijzondere of speciale maatregelen te treffen om een historische achterstand recht te trekken en (3) wordt ten gevolge daarvan de beoordelingsvrijheid van overheden ingeperkt.

Wat punt 2 betreft, dienen ongelijke zaken ook ongelijk behandeld te worden. Er is geen sprake van discriminatie indien een groep anders of ongelijk wordt behandeld en indien die groep kwetsbaar is mede door historische achterstelling. Daarentegen, door geen bijzonder of speciaal beleid te voeren voor deze groep, zal er mogelijkerwijze sprake kunnen zijn van discriminatie.

In latere jurisprudentie, vanaf Yordanov, werd het standpunt van de dissenters in Connors formeel erkend door het EHRM. Het EHRM stelde dat de specificiteit van de Roma als sociale groep en hun specifieke behoeften een van de relevante factoren moet zijn in de evenredigheidsbeoordeling die nationale autoriteiten geacht worden uit te voeren. Het EHRM voegde daaraan toe:

> "Such social groups, regardless of the ethnic origin of their members, may need assistance in order to be able effectively to enjoy the same rights as the majority population. As the Court has stated in the context of Article 14 of the Convention, that provision not only does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct "factual inequalities" between them but, moreover, in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of Article 14".

Later, in Winterstein, werd deze positie bevestigd:

> The Court would refer to its previous finding that the vulnerable position of Gypsies and travellers as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases (see Connors, cited above, § 84; Chapman, cited above, § 96; and Stenegry and Adam, cited above). It has also stated in Yordanova and Others (cited above, §§ 129 and 133) that, in cases such as the present one, the applicants' specificity as an underprivileged social group and their resulting needs must be taken into account in the proportionality assessment that the national authorities are under a duty to undertake, not only when considering approaches to dealing with their unlawful settlement but also, if their removal is necessary, when deciding on its timing and manner and, if possible, arrangements for alternative shelter.

Dan wordt de beoordelingsmarge van artikel 8 lid 2 dus beperkter. Yordanov:

> the margin of appreciation left to the authorities will tend to be narrower where the right at stake is crucial to the individual's effective enjoyment of intimate or key rights. Since Article 8 concerns rights of central importance to the individual's identity, self-determination, physical and moral integrity, maintenance of relationships with others and a settled and secure place in the community, where general social and economic policy considerations have arisen in the context of Article 8 itself, the scope of the margin of appreciation depends on the context of the case, with particular significance attaching to the extent of the intrusion into the personal sphere of the applicant (see, among many others, Connors, cited above, § 82). In latere jurisprudentie (Winterstein) werd ook dit bevestigd: the vulnerable position of Roma and travellers as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases.

Kortom, aangezien de groep woonwagenbewoners een bijzondere en kwetsbare groep is, anders dan de meerderheid van de samenleving, zijn Staten verplicht om speciale of bijzondere maatregelen te treffen om te garanderen dat zij gelijke (huisvestings)rechten verkrijgen. Dergelijke maatregelen moeten rekening houden met hun traditionele levensstijl en specifieke manier van (samen)wonen. Hierdoor zal het EHRM de proportionaliteitstoetsing strenger controleren en wordt de beoordelingsmarge van overheden kleiner. Ook bevestigt het EHRM dat ongelijke zaken ongelijk behandeld dienen te worden. Om tot gelijkheid te komen zal, voor groepen die vanwege een historische achterstand ongelijk zijn (zie hoofdstuk 2 van deze verkenning voor Nederlandse woonwagenbewoners), een Staat bijzondere of speciale maatregelen moeten treffen zodat de groepen op den duur gelijk worden en dan gelijke behandeling verdienen.

In de relevante zaken bij het CVRM met betrekking tot de toegang tot relevante woningen valt op dat de jurisprudentie van het EHRM grotendeels wordt overgenomen wat betreft de bescherming, kwetsbaarheid en bijzondere status van de woonvorm van woonwagenbewoners. Daarnaast wordt gerefereerd naar het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid (hierna het ´Beleidskader´)[70] waarin staat dat een gemeente de positieve verplichting heeft om in kaart te brengen wat de woonbehoefte is van de groep van woonwagenbewoners. Daarmee erkent het CVRM impliciet dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen woonvormen. Ook stelt het CVRM dat een situatie waarin een

woonwagenbewoner geen reëel uitzicht heeft op een woonwagen in strijd is met de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Echter, opvallend is wel dat het CVRM bij het beoordelen van zaken waarbij woonwagenbewoners een klacht indienen omdat zij (disproportioneel) lang wachten op een standplaats een koppeling toepassen tussen de wachtlijst van sociale huurwoningen en de wachtlijst voor standplaatsen. Volgens deze toets is een wachtlijst toelaatbaar indien die niet langer is dan die van een huurder van een reguliere sociale huurwoning. Indien dat wel het geval is, volgens het CVRM, wordt er ongeoorloofd onderscheid gemaakt op grond van ras. Los van de discussie of die vergelijking feitelijk klopt, is de vraag of daarmee de bijzondere status van de groep woonwagenbewoners wel wordt erkend en of daarmee wel wordt voldaan aan de vereisten gedefinieerd door het EHRM. Wij zijn van mening dat deze afweging niet klopt. Het neemt niet de historische achterstand en kwetsbaarheid van deze groep mee en het daaraan te koppelen gedifferentieerd huisvestingsbeleid, hetgeen het EHRM uitdrukkelijk wel doet.

Laatst, de Wegwijzer Gemeentelijk Woonwagen- en Standplaatsenbeleid[71] die het mensenrechtelijk kader omvat (grotendeels gebaseerd op de jurisprudentie van het EHRM) stelt: 'het gemeentelijk beleid vergt een gedifferentieerde behandeling van woonwagenbewoners om effectief genot van de rechten onder het EVRM te bewerkstelligen. Dit betekent dat in het huisvestingsbeleid rekening gehouden moet worden met de specifieke woonwijze van woonwagenbewoners en dat het huisvestingsbeleid daar ook voldoende ruimte voor moet geven' (p. 17).

Volgens ons impliceert het recht op gelijkheid ook het recht om anders te zijn. Gelijke rechten hebben is niet hetzelfde als gelijk behandeld worden. Gelijkheid en non-discriminatie impliceren namelijk niet alleen dat gelijke situaties gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke situaties ongelijk moeten worden behandeld. Op internationaal niveau wordt ervan uitgegaan dat het genot van rechten en vrijheden op voet van gelijkheid niet in alle gevallen een identieke behandeling betekent. Bijgevolg is niet elk verschil in behandeling een vorm van discriminatie zolang de criteria voor differentiatie redelijk en objectief zijn en een legitiem doel dienen. In deze kwestie betekent dit dat positieve actie om historisch onrecht of sociale discriminatie te herstellen of om diversiteit en evenredige vertegenwoordiging van groepen te creëren, acceptabel is. In dergelijke gevallen moeten speciale maatregelen worden genomen om te garanderen dat het gelijke genot van mensenrechten en gelijke toegang tot mensenrechten kunnen worden gegarandeerd.

Is het billijk om de wachttijden naar een standplaats te koppelen aan die voor een sociale huur- of "referentiewoning"?

Een dergelijke koppeling is niet billijk. De koppeling houdt geen rekening met de bijzondere status van de woonomgeving van woonwagenbewoners en de historische achterstand van deze groep waardoor de cultuur van woonwagenbewoners kwetsbaar is. Die bijzondere status en achterstand moet worden meegewogen en rechtvaardigt een gedifferentieerd huisvestingsbeleid, aldus het EHRM (zie vooral Yordanov en Winterstein).

Het CVRM koppelt de wachttijden van sociale huur met die van woningen voor woonwagenbewoners (zie: 2023-117, 14 november 2023, CVRM, 19 december 2022, 2022-155 en CVRM, 8 oktober 2020, 2020-81). Daar worden beide wachtrijen simpelweg naast elkaar gelegd en vindt er, op grond van beide wachtrijen, een toetsing plaats van lokaal huisvestingsbeleid. Daarnaast controleert en toetst het CVRM het huisvestingsbeleid van een gemeente om na te gaan of de belangen van woonwagenbewoners daadwerkelijk in kaart zijn gebracht en of er concrete plannen bestaan op grond waarvan wordt voorzien in de woonbehoefte van woonwagenbewoners. Daarmee wil het CVRM de vraag beantwoorden of er een reële kans is op het verkrijgen van een woonruimte voor een woonwagenbewoner. Met andere woorden, de koppeling wordt pas billijk indien geplaatst in een concrete situatie waarbij de koppeling wordt getoetst aan het daadwerkelijk beleid van een gemeente en er een reëel vooruitzicht op een woning bestaat. Is dat vooruitzicht slechts theoretisch en wordt er dan geschermd met lange wachttijden voor sociale huur, dan is de koppeling volgens het CVRM niet meer billijk. Onze bedenkingen met betrekking tot deze koppeling staan ook onder de beantwoording van vraag 1.

De auteurs van de VNG Wegwijzer, die een document hebben opgesteld op basis waarvan (worstelende) gemeenten beleid kunnen vormgeven dat in lijn is met het mensenrechtelijk kader van het EHRM, maken een vergelijkbare analyse. Wij noteren hierbij dat wij de vertaling van deze auteurs van de jurisprudentie van het EHRM zoals weergeven in de Wegwijzer niet volledig delen. Volgens de Wegwijzer is een gemeente verplicht om de behoefte aan standplaatsen in kaart te brengen. Op grond daarvan moet een gemeente zorg dragen voor voldoende standplaatsen. Daar wordt het volgende aan toegevoegd: Dit betekent dat het voor woonwagenbewoners mogelijk is om binnen afzienbare tijd kans te maken op een standplaats, vergelijkbaar met reguliere woningzoekenden. Op die manier worden de rechten van woonwagenbewoners in de praktijk beschermd (p. 18). Tegelijkertijd stellen de auteurs van het mensenrechtelijk kader vergt dat het gemeentelijk beleid een gedifferentieerde behandeling van woonwagenbewoners om effectief genot van de rechten onder het EVRM te bewerkstelligen (p. 17). Opmerkelijk is dat de auteurs van de Wegwijzer vervolgens stellen

dat de koppeling dat gehanteerd wordt door het CVRM een 'goed uitgangspunt' is, maar constateren ook dat dit nadelig kan uitpakken voor deze kwetsbare groep waardoor er mogelijkerwijze geen uitzicht op een standplaats bestaat binnen 'afzienbare' tijd (pagina´s 38 en 39). Tussen de regels door zijn de auteurs kritisch over de koppeling zoals gehanteerd door het CVRM zonder daar volledige afstand van te nemen om vervolgens tot andere voorstellen te komen (p. 39) die ook geen echte oplossing bieden op grond waarvan woonwagenbewoners een reëel zicht hebben op een standplaats binnen afzienbare tijd. Wij zijn van mening dat de analyse van de Wegwijzer niet deugd. Het is onverenigbaar om te stellen dat een gemeente enerzijds de plicht heeft om een behoefteanalyse uit te voeren en gedifferentieerd beleid te voeren en anderzijds een koppeling van standplaatsbehoefte voor woonwagen aan die van sociale huurwoningen of andere reguliere referentiewoningen goed te keuren. Het is correct dat gemeenten gedifferentieerd beleid moeten voeren en verplicht zijn om de behoefte aan standplaatsen in kaart te brengen. Dat voldoet aan het kader geschetst door het EVRM. Dat kan niet rijmen met de koppeling zoals gecreëerd door het CVRM. In feite wordt dan een behoefteanalyse en gedifferentieerd beleid nutteloos.

Volgens ons impliceert het recht op gelijkheid ook het recht om anders te zijn. Gelijke rechten hebben is niet hetzelfde als gelijk behandeld worden. Gelijkheid en non-discriminatie impliceren namelijk niet alleen dat gelijke situaties gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke situaties ongelijk moeten worden behandeld. Op internationaal niveau wordt ervan uitgegaan dat het genot van rechten en vrijheden op voet van gelijkheid niet in alle gevallen een identieke behandeling betekent. Bijgevolg is niet elk verschil in behandeling een vorm van discriminatie zolang de criteria voor differentiatie redelijk en objectief zijn en een legitiem doel dienen. In deze kwestie betekent dit dat positieve actie om historisch onrecht of sociale discriminatie te herstellen of om diversiteit en evenredige vertegenwoordiging van groepen te creëren, acceptabel is. In dergelijke gevallen moeten speciale maatregelen worden genomen om te garanderen dat het gelijke genot van mensenrechten en gelijke toegang tot mensenrechten kunnen worden gegarandeerd.

Zoals onder vraag 1 uitgebreid toegelicht, verlangt het EHRM dat er een gedifferentieerd beleid moet worden gecreëerd door lokale overheden wat betreft de huisvesting van woonwagenbewoners. Doel daarvan is om een kwetsbare cultuur in leven te houden maar ook om de historische achterstelling goed te kunnen maken. De koppeling die het CVRM gebruikt en de Wegwijzer formuleert, staat wat ons betreft op gespannen voet met de jurisprudentie van het EHRM (Yordanov en Winterstein). De koppeling dient te worden ontkoppeld.

Stelt het mensenrechtelijk kader een limiet aan wat een 'redelijke' wachttijd is voor een standplaats?

Het mensenrechtelijk kader stelt geen absolute termijnen aan wat een redelijke wachttijd is voor een standplaats. Er bestaat immers, volgens de jurisprudentie van het EHRM, beoordelingsruimte voor gemeenten in het maken van een belangenafweging. Dit betekent niet dat gemeenten carte blanche hebben. Er dient wel gedifferentieerd en concreet huisvestingsbeleid te bestaan op grond waarvan woonwagenkampbewoners een reëel zicht hebben op een standplaats. Veel gemeenten zullen gebruikmaken van de Wegwijzer, uitspraken van het CVRM en het Beleidskader bij het definiëren van huisvestingsbeleid. Volgens deze Wegwijzer verplicht het mensenrechtelijk kader gemeenten enkel om de vraag aan standplaatsen in kaart te brengen (p. 17) en zorg te dragen voor 'voldoende' standplaatsen (p. 18). Wat dit laatste betreft, betekent dit in het mensenrechtelijk kader: dat het voor woonwagenbewoners mogelijk is om binnen afzienbare tijd kans te maken op een standplaats, vergelijkbaar met reguliere woningzoekenden (p. 18). De Wegwijzer gebruikt dus als limiet 'binnen afzienbare tijd' en definieert dit vervolgens als: 'Wat gemeenten en corporaties hieronder verstaan en hoe zij dat willen bereiken, moet in gezamenlijkheid met de woonwagenbewoners besproken worden' (p. 39).

Dit is vergelijkbaar met de termijn gebruikt door het CVRM volgens welke er een 'reëel uitzicht' op een standplaats moet zijn. Laatst, volgens het Beleidskader moet een woningzoekende woonwagenbewoner die dit wenst, binnen een redelijke termijn kans op een standplaats hebben. Als invulling hiervan refereert dit Beleidskader naar de uitspraken van het CVRM. Dit zijn ongedefinieerde termijnen. Het enige echte houvast die geboden wordt is dat er wel een concreet uitzicht moet zijn op basis van concreet beleid en dat een woonwagenkampbewoner niet langer mag wachten op een standplaats dan een gekoppelde sociale huurwoning of andere referentiewoning. In datzelfde kader verdient het ook de opmerking dat gemeenten de hoeveelheid standplaatsen niet mag reduceren daar waar een behoefte (groeiende of stagnerende) bestaat.

Met andere woorden, er bestaat geen concrete redelijke wachttijd. Over de onwenselijkheid van de koppeling aan wachttijden van reguliere sociale huurwoningen of andere reguliere referentiewoningen hebben we ons al geuit. Wij zijn van mening dat het hanteren van vage termijnen strijdig kan zijn met de plicht die gemeenten hebben om gedifferentieerd beleid te voeren teneinde te voorkomen dat een kwetsbare cultuur verder onder druk staat en waardoor historisch ontstane achterstand wordt versterkt. Naast het ontkoppelen van de koppeling aan wachtlijsten voor sociale huurwoningen stellen wij voor om concrete limieten te stellen zodat voldaan kan worden aan de jurisprudentie van het EHRM (Winterstein en Yordanov). Deze concrete termijnen kunnen prima gedefinieerd worden op grond van een behoefteanalyse.

Mogen gemeenten eigen regels voor standplaatswachtlijsten opstellen die in strijd zijn met het mensenrechtelijk kader?
De jurisprudentie van het EHRM is definitief en bindend voor de lidstaten. Gemeenten in Nederland, zo bevestigen de auteurs van de Wegwijzer, dienen zich te houden aan de jurisprudentie van het EHRM. Een gemeente kan dus niet in negatieve zin afwijken van het mensenrechtelijk kader. Indien een gemeente eigen regels opstelt (en hanteert) voor standplaatswachtlijsten die in strijd zijn met het mensenrechtelijk kader, dan is er sprake van een inbreuk op artikel 8 lid 1 EVRM.

3.2 Behoefteonderzoeken, uitblijvende invulling van de vraag en tornen aan de woonvorm

Uit de laatste herhaalmeting uit 2023 blijkt dat slechts 55% van alle gemeenten een behoefteonderzoek heeft uitgevoerd – wat een lichte stijging (van 3%) betekent sinds 2020.[72] Ook worden niet alle behoefteonderzoeken even transparant uitgevoerd en leiden sommige publicaties tot ongenoegen binnen lokale woonwagengemeenschappen. Zo hebben Harderwijkse woonwagenbewoners zelfs een hertelling voorgesteld, waarna de vraag van 15 naar 85 groeide. Er zijn dus geen landelijke eisen of voorschriften, waardoor niet ieder onderzoek even transparant is. Dit neemt niet weg dat enkele (vaak samen met woonwagenbewoners ontworpen) behoefteonderzoeken wel goed zijn uitgevoerd. Met name de behoefteonderzoeken van onderzoeksbureau Labyrinth (van bijv. Amsterdam en Apeldoon) worden door meerdere woonwagenbewoners als betrouwbaar en degelijk omschreven.

Verder lijken, zoals ook aangegeven wordt in de vorige paragraaf, maar weinig gemeenten (snel) een oplossing te willen geven voor de daadwerkelijke vraag. Veel woonwagenbewoners zien in het uitstellen of niet willen laten uitvoeren van behoefteonderzoeken een strategie; een zogenaamde uitstelstrategie. Deze aanname lijkt maar deels te kloppen, want ook gemeenten die wel een behoefte-inventarisatie hebben laten uitvoeren, gaan vervolgens langzaam over tot concrete uitvoering. Zo zijn er gemeenten die maar aan een fractie van de totale behoefte willen voldoen en er zijn gemeenten die jarenlang de tijd nemen om te zoeken naar een passende oplossing. Een duidelijk voorbeeld hiervan is Harderwijk, dat, hoewel de raad in 2021 instemde om te voldoen aan de totale standplaatsenvraag,[73] verzandde in lange en schijnbaar uitzichtloze procedures. Het politieke draagvlak voor het snel oplossen van het probleem lijkt vooralsnog onvoldoende aanwezig.[74] Dat draagvlak is nodig om ook in de vervolgfases doortastend te werk te kunnen gaan en de problemen op te lossen.

Verder springt de weerstand van omwonenden tegen mogelijke uitbreidlocaties van woonwagencentra in het oog. Dit is niet geheel onverwacht, gezien de voorgeschiedenis van antiziganisme en territoriale stigma en waarin de overheid zelf een prominente rol speelde. Hier zou het dus wenselijk zijn dat de lokale overheden regie nemen in het wegwerken van de standplaatsentekorten. Dit behelst daadkrachtiger en constructiever optreden tegen de defensieve reflex van gealarmeerde burgers. Vaak lijkt nu een lokaal verzet van omwonenden juist aangegrepen te worden om een uitbreiding van de standplaatsenvoorraad in de ijskast te zetten – of de zoektocht naar een ‘passende locatie’ met onbepaalde tijd te verlengen. Woonwagenbewoners beklagen zich over het feit dat gemeenten zelf bewonersavonden organiseren rondom mogelijke uitbreidingsplannen. Woonwagenbewoners ervaren dit als stigmatiserend omdat gemeenten hiermee het uitzonderlijke en afwijkende beeld van woonwagencentra zouden reproduceren. Bewonersavonden moeten, zo stellen woonwagenbewoners, georganiseerd worden wanneer er gegronde redenen zijn tot zorg. Goede voorbeelden daarvan zijn volgens hen de komst van een penitentiaire inrichting, de bouw van een fabriek die mogelijk schadelijk is voor volksgezondheid of signalen van aardverzakkingen.

Nijmegen is opnieuw een voorbeeld van een weinig doortastende aanpak in het tegengaan van de standplaatstekorten.[75] Nadat bleek dat de gemeente een tekort van meer dan 90 standplaatsen kent,[76] heeft het een gemeentelijke quick-scan[77] naar mogelijke nieuwe locaties stopgezet wegens bezwaren van omwonenden.[78] Kort gezegd blijken de zorgen van 143 omwonenden[79] belangrijker dan een snelle oplossing voor het enorme standplaatsentekort. Deze negatieve houding van de Nijmeegse inwoners kan niet los worden gezien van het feit dat hier de Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) was toegepast op de grootste woonwagenlocatie, het regionale woonwagencentrum Teersdijk. Op basis van deze wet kwamen werklozen, uitkeringsgerechtigden en personen die niet door een politiescreening kwamen sowieso niet in aanmerking voor een standplaats en mocht tot 2021 niet rond de Teersdijk uitgebreid worden. Hoewel deze wet in dat jaar is weggestemd, is nooit concreet geworden waarom de Rotterdamwet in eerste plaats nodig was. Dit is niet alleen in Nijmegen zo, maar ook elders in het land lijkt deze wet niet bij te hebben gedragen aan ‘een aantoonbare verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de aangewezen buurten’.[80] In interviews met Teodorescu geven inwoners aan geleden te hebben onder het stigma van de Rotterdamwet en het lijkt een blijvende invloed te hebben op het imago van de Nijmeegse woonwagenbevolking en de woonwagenlocaties in kwestie.

Een ander veelgehoord probleem is dat gemeenten lang volhouden dat er niet in of rond bestaande locaties uitgebreid kan worden. Toch blijken steeds vaker vergunningen verleend te worden voor andere nabijgelegen bouwprojecten. Daardoor lijken de behoeften van andere doelgroepen voorrang te krijgen boven die van woonwagenbewoners. In Wijchen is bijvoorbeeld besloten om geen gehoor te geven aan de behoeftevraag van woonwagenbewoners, maar wel een naastliggende woonwijk te laten uitbreiden waardoor het woonwagencentrum ingekapseld wordt en toekomstige uitbreiding daarmee onmogelijk wordt gemaakt. Verder geven woonwagenbewoners uit verschillende gemeenten aan dat uitbreidingen onbespreekbaar zijn, maar dat hen wel flex-oplossingen worden aangedragen, zoals 'tiny houses' voor startende woonwagenbewoners.

Het is onderdeel van een groter pijnpunt: woonwagenbewoners doen hun beklag over woningcorporaties en gemeenten die steeds weer 'innovatieve' oplossingen opdringen omwille van het ruimtegebrek en de korte afschrijftermijnen van woonwagens.[81] Er wordt nogal gegoocheld met cijfers. Daar waar tot 2016 afschrijftermijnen van 20 jaar[82] werden gehanteerd, bleek dat in 2021 volgens VNG al minimaal 35 jaar te zijn.[83] Verder zou de bouwprijs (ongeveer €145.000 voor een woonwagen en €30.000 voor een standplaats) te hoog zijn, zouden standplaatsen (gemiddeld 200 tot 300m²) te veel ruimte innemen en woonwagens slecht te isoleren zijn. Maar als we alleen uitgaan van de meest effectieve manier om mensen te huisvesten dan zouden overal woontorens of AA-label luxewoningen moeten komen. Ook is het onredelijk om bij houten skeletbouw uit te gaan van de (vaak mindere) kwaliteit van woonwagens uit de jaren tachtig. Gelamineerd hout wordt al op grote schaal gebruikt in bijvoorbeeld Scandinavië en heeft een lange afschrijfperiode.

De innovatieve oplossingen worden gezien als een nieuwe poging om te tornen aan de woonvorm en geven, volgens de doelgroep, blijk van chronische onwetendheid en een houding die past in een traditie van gedwongen aanpassingen. Zo is het stapelen van woonwagens (in zogenaamde woonwagenflats), het plaatsen van woonwagens op daken van flatgebouwen en de bouw van stenen woonwagenhuizen meermaals geopperd als mogelijke innovatie. Woningcorporaties en gemeenten schermen regelmatig met de overtuiging dat de doelgroep uiteindelijk wel vrede zal hebben met deze 'innovatieve' vormen. Het verzet tegen dit soort innovaties is echter groot onder woonwagenbewoners. Bovendien wil een groot aantal woonwagenbewoners juist af van eerdere 'innovaties', zoals de geplaatste (lees: opgedrongen) stenen woonwagenhuizen. Ook vinden de groepen geïnterviewde woonwagenbewoners het problematisch dat bouwbesluiten niet geüpdatet worden. Zo zijn wielen nog altijd niet verplicht bij de bouw van nieuwe woonwagens en dat is veel woonwagenbewoners een doorn in het oog.

Zolang die wielen niet geborgd zijn, is de zorg dat de 'verstening' en verdere 'verchaletering' van woonwagencentra doorgaat en de doelgroep verleid blijft worden met gunstige hypotheek- en huurmogelijkheden (zie §3.3). Veel woonwagenbewoners stellen dat wielen niet enkel een functionele rol vervullen, maar ook een belangrijk onderdeel zijn van de identiteit en het erfgoed van de woonwagenbewoners. Daarom stelt deze Amsterdamse woonwagenbewoner dat er snel duidelijk geschept moet worden door bestuurders:

> Voor bestuurders en alle andere betrokkenen van de overheid moet duidelijk vastgesteld worden wat woonwagens zijn. We willen niet iedere vijf jaar opnieuw uitgelegd krijgen in wat voor woonwagen we eigenlijk moeten wonen. En voor ons, woonwagenbewoners, moet een nadruk komen op wielen. Daardoor is het voor alle partijen duidelijk wat het betreft. De ruis moet weg, men moet niet meer zoeken naar tussenoplossingen die voor andere betrokkenen dan woonwagenbewoners wenselijk zijn maar de woonwagencultuur enkel verder onder druk zullen zetten. (Reiziger-Sinto, man, 35-39 jaar, 2023).

Deze woonwagenbewoner staat hier niet alleen in. In de meeste interviews en andere gelegenheden lieten respondenten aan Teodorescu weten kritisch te zijn op de bereidheid van de gemeenten om het wonen op wielen te faciliteren. Zo klagen zij over de gemeentelijke onwil om nadere richtlijnen te ontwikkelen voor het legaal bewonen van toercaravans. Hoewel het beleidskader uit 2018 en de wegwijzer van VNG onderstrepen dat er een grote behoefte bestaat onder woonwagenbewoners om in caravans te wonen en het VN Mensenrechtencomité en het EHRM hierover stellen dat de vorm van wonen (en de woning zelf) niet belemmerd dienen te worden door nationaal of lokaal beleid en wetgeving, lijkt dit toch te gebeuren. Het valt op dat op veel plekken in het land caravans niet getolereerd worden of dat bij uitbreidingen het plaatsen van caravans wordt uitgesloten. Gemeenten blijven hierbij hameren op de strikte kaders van de Woningwet en het Bouwbesluit, die volgens hen (veel) caravans uitsluiten van permanente bewoning.[84] Volgens veel woonwagenbewoners is er juist sprake van onwil bij de gemeenten. Ze zouden niet zoeken naar mogelijkheden binnen de geest van de wet, maar enkel naar de letter van de wet handelen. Zo laten woonwagenbewoners weten dat ze zelfs belemmerd worden in het tijdelijk plaatsen van een caravan naast een woonwagen van een familielid.

Box 2: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.2

Zijn gemeenten wettelijk verplicht om een behoefteonderzoek uit te voeren wanneer er concrete signalen bestaan van standplaatsentekorten?
Op grond van de jurisprudentie van het EHRM die bevestigd is door de Wegwijzer zijn gemeenten op dit moment verplicht om een behoefteonderzoek uit te voeren. De Wegwijzer omschrijft het mensenrechtelijk kader waaraan een gemeente dient te voldoen. Daarin staat, onder andere: inventarisatie: gemeenten dienen speciale aandacht te geven aan de behoeften van woonwagenbewoners die verband houden met het woonwagenleven. Door te inventariseren wat de behoefte is aan standplaatsen, kunnen zij in kaart brengen wat de vraag is en of zij voldoende standplaatsen tot hun beschikking hebben (pagina´s 17 en 18).Het CVRM heeft deze positie bevestigd en heeft meerdere keren geoordeeld dat er sprake was van een inbreuk op artikel 7a Awgb bij het niet uitvoeren van een behoefteonderzoek.

Is het organiseren van bewonersavonden voor woonwagenuitbreidingsplannen discriminerend?
Het antwoord op deze vraag is erg casuïstisch. Een echt oordeel kan per bewonersavond worden gegeven. Het hangt dan af van veel factoren zoals: (1) wie organiseert de bijeenkomst, (2) wie wordt uitgenodigd, (3) zijn woonwagenbewoners uitgenodigd en mogen die meespreken, (4) hoe luidt de uitnodiging, (5) welk sentiment heerst er rondom de uitbreiding en het bestaande kamp vooraf, (6) worden er standaard bewonersavonden georganiseerd voor gebiedsuitbreidingen (is burgerparticipatie de norm?) of (7) wat is het doel van de bijeenkomst (informeren, raadgevend etc.)?

Gezien het imago van woonwagenbewoners in Nederland en het feit dat bewonersavonden enkel georganiseerd worden voor controversiële onderwerpen (los van de andere mogelijke risico´s op discriminatie tijdens dergelijke avonden), zijn wij van mening dat het organiseren van dergelijke avonden indirect discriminerend kan zijn. Dat betekent dat op het oog neutrale handelingen of besluiten toch discriminerend kunnen zijn (Hoogendijk tegen Nederland, EHRM, december 2005). Dat levert dan een inbreuk op artikel 14 EVRM op. In dergelijke zaken wordt de bewijslast vaak ook omgedraaid vanwege het subtiele karakter van (indirecte) discriminatie en vanwege het feit dat dergelijke zaken moeilijk te bewijzen zijn.

Indien de organisatie direct of indirect bij de gemeente ligt, zijn wij van oordeel dat een dergelijke bijeenkomst de schijn van discriminatie over zich heeft (indien dergelijke bijeenkomsten niet standaard worden georganiseerd voor ruimtelijke ordeningskwesties - daar gaan we van uit). Immers, de inbreng of draagvlak buiten een kamp is irrelevant. De gemeente heeft een taak om aan bepaalde behoeften te voldoen. Ook bestaat er geen wettelijke plicht om dergelijke avonden te organiseren.

Zijn pogingen tot 'innovatie' van de woonvorm en 'verstening' van woonwagenlocaties in strijd met het mensenrechtelijk kader?
Het EHRM heeft in meerdere uitspraken aangegeven dat gemeenten een positieve verplichting hebben om een effectief genot van de rechten onder het EVRM te bewerkstelligen. Dit betekent dat in het huisvestingsbeleid rekening gehouden moet worden met de specifieke woonwijze van woonwagenbewoners. Dit wordt ook herhaald in de opsomming in de Wegwijzer van de verplichtingen volgens het mensenrechtelijk kader. Dit betekent dat in algemene zin de uiterlijke bijzonderheden van woonwagenkampen beschermd zijn en dat pogingen om de woningen van woonwagenkampbewoners (verplicht) te 'verstenen' strijdig zijn met het mensenrechtelijk kader. Immers, deze kenmerken zijn onlosmakelijk verbonden met de beschermde cultuur van woonwagenkampbewoners. verstening kan gelijk staan aan (op termijn) aan de afbraak van een cultuur. Vaak worden 'innovaties' (of verduurzaming) ook gekoppeld aan verstening. Immers, zo wordt er geredeneerd vanuit gemeenten, zijn stenen woningen beter geïsoleerd (energie-efficiënter en koelen beter af in geval van hitte). In dergelijke gevallen zijn gedwongen innovaties of verduurzamingen ook strijdig met het mensenrechtelijk kader. Andere innovaties die rekening houden met de bijzondere kenmerken van woningen van woonwagenkampbewoners zijn uiteraard toelaatbaar en niet strijdig met het mensenrechtelijk kader.

Opmerking verdient ook dat de woonvorm van woonwagenkampbewoners ook beschermd wordt indien verstening reeds (deels) heeft plaatsgevonden. Het EHRM heeft meerdere malen herhaald dat de 'nomadische geest' van de woonwagenkampbewoners ook wordt beschermd (zie hiervoor onder ander Connors, par. 93: 'The complexity of the situation has, if anything, been enhanced by the apparent shift in habit in the gypsy population which remains nomadic in spirit if not in actual or constant practice'). De bescherming van de woonvorm van de woonwagenkampbewoners omvat meer dan de enkel uiterlijke kenmerken van de woning. Het gaat daarbij ook over het samenwonen volgens bepaalde tradities.

Klopt het dat (bepaalde) caravans niet permanent bewoond mogen worden en is landelijke wetgeving daarin leidend?
Er bestaat geen nationale wetgeving wat betreft het permanent bewonen van een caravan. Er is wel een beleidsnotitie waarin nationaal beleid omschreven staat. Het is een handvat voor lokale overheden die worstelen met permanent wonen, handhaven of gedogen. Daarnaast is het een poging om eenheid te brengen in een lappendeken van lokaal beleid en

een reactie op de problemen die gedoogbeleid had blootgelegd m.n. in de jaren 90 toen gemeenten worstelden met de overlast en hinder van gedoogconstructies.

Het uitgangspunt van dit nationale beleid is actieve handhaving: In beginsel dienen gemeenten ten aanzien van situaties van onrechtmatige bewoning een actief handhavingsbeleid te voeren. Bij gedogen, zo stelt dit nationale beleid, kan dat enkel op individueel (lees: niet op groepsniveau of gebiedsniveau) en is een gedoogconstructie niet overdraagbaar. Ook creëert het beleid aanvullende voorwaarden. Gedogen is niet toegestaan indien de bebouwing niet voldoet aan een bouwbesluit en inbreuk maakt op milieuwetgeving. Het zijn de gemeenten die bepalen of permanente bewoning wordt gedoogd, gelegaliseerd of dat er wordt gehandhaafd. De juridische basis voor gemeenten zijn de bestemmingsplannen (gebaseerd op Algemene Plaatselijke vordeeringen) of, onder de nieuwe wetgeving (Omgevingswet), de omgevingsplannen. De nationale normen, gebaseerd op bijvoorbeeld de milieuwetgeving, zijn wel richtinggevend. Bij bestemmingsplannen wordt daarnaar gerefereerd en bij de omgevingsplannen maken die nationale normen deel uit van de omgevingsplannen.

Gemeenten hebben daarin veel vrijheid maar laten zich ook vaak leiden door bovengenoemd nationaal beleid. Indien permanente bewoning op langere termijn heeft plaatsgevonden en een gemeente wil handhaven, dan geldt nog wel de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid en het vertrouwensbeginsel. Met andere woorden, dan vindt er een afweging van belangen plaats en als er gedurende een langere periode is gedoogd, is handhaving moeilijk en zal regularisatie plaatsvinden.

3.3 Eigendomsvormen, financieringsmogelijkheden en verduurzaming

Gemeenten gaan verschillend om met het eigendomsvraagstuk rond standplaatsen. Daardoor komt het geregeld voor dat standplaatszoekenden bij een langverwachte toewijzing toch moeten bedanken omdat de aanschaf van de woonwagens te duur is. Momenteel gaan veel gemeenten niet akkoord met pacht- of verkoopstandplaatsen. Daardoor komen woonwagenbewoners niet in aanmerking voor een hypotheek. Wanneer een gemeente of woningcorporatie niet ook een huurwagen aanbiedt, dienen woonwagenbewoners een tweedehands of nieuwe woonwagen volledig zelf te financieren – dit terwijl de rest van de Nederlanders bij voldoende inkomen een woning wél grotendeels of zelfs volledig gefinancierd krijgt. Ook worden voortdurend huurhuizen gebouwd voor de groep Nederlanders die wenst te huren. Kort gezegd los je de algemene wooncrisis niet op door iedere woningzoekende een bouwkavel aan te bieden (met geringe financieringsmogelijkheden) – toch worden veel woonwagenbewoners na vaak lang te hebben gewacht, met zo een onmogelijke optie geconfronteerd. Voor het behoud van de woonwagencultuur is het dus van belang dat naast standplaatsen ook plannen worden gemaakt voor betaalbare of financierbare woonwagens. Een andere mogelijkheid is dat (met name jongere) woonwagenbewoners eerst een toercaravan betrekken, daarmee de kans krijgen te sparen en pas in een latere levensfase een grotere woonwagen kopen. Toch lijken de meeste gemeenten, zoals ook in §3.2 al is besproken, ontvankelijk voor deze goedkope “startersoptie”.

Een veelvoorkomende reden die gemeenten opgeven voor het niet verkopen van standplaatsen, is dat ze vrezen voor het verlies van de wooncultuur aangezien een woonwagenbewoner in theorie zijn of haar standplaats aan de hoogste bieder kan verkopen en dat ook aan een niet-woonwagenbewoner kan zijn. Gemeenten stellen ook dat een kettingbeding niet werkt in het geval van koopstandplaatsen, waarbij een verkoper een afspraak maakt met de koper. In dit geval houdt een kettingbeding in dat beide partijen overeenstemmen dat bij toekomstige verkoop alleen aan bieders met een woonwagenachtergrond verkocht mag worden. Wel zijn meerdere gemeenten voorzichtig positief over “dichtgetimmerde” kettingbedingen in geval van erfpacht. De gemeente bepaalt in dat geval dat de standplaats alleen door een andere woonwagenbewoner over mag worden genomen. Daarnaast zou erfpacht een oplossing kunnen zijn, vooraal voor gemeenten met hoge grondprijzen.

In gemeenten waar geen erfpacht- of koopregelingen bestaan, kunnen woonwagenbewoners ook geen vermogen opbouwen. Bovendien kunnen starters in deze gemeenten geen aanspraak maken op een starterslening[85] om een hypotheek rond te krijgen. In de gemeenten waar wel erfpacht of koop mogelijk is, is de Rabobank de enige hypotheekverstrekker die bereid is een lening te verstrekken en deze bank wil niet verder gaan dan de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Voor woonwagens bedraagt die € 166.000, wat veel te weinig is om een “bijna energieneutrale en aardgasloze” (BENG) woonwagen te financieren. De kosten voor een BENG-wagen + standplaats liggen rond de € 230.000. Tevens zijn BENG-wagens sinds 2018 de norm voor nieuwe woonwagenlocaties. In dat jaar is in het Bouwbesluit bepaald dat een gemeente een aansluiting op het aardgasnet alleen bij hoge uitzondering mag aanvaarden.[86] Een woonwagenbewoner is daarmee dus genoodzaakt ten minste € 64.000 zelf te financieren, waarmee de verduurzamingsopgave voor woonwagenbewoners een haast niet te nemen horde lijkt te worden. Dus ook vanuit het verduurzamingsoogpunt lijken woonwagenbewoners op een aanzienlijk minder gunstige behandeling te kunnen rekenen.

Onder veel woonwagenbewoners is de problematiek rond de koopstandplaatsen en/of koopwoonwagens een belangrijk thema, omdat het, volgens hen, duidelijk maakt hoeveel moeilijker het voor woonwagenbewoners wordt gemaakt om eigenaar te worden van een eigen woning. De financieringsbeperkingen en overheidsvereisten drijven menig woonwagenbewoner tot wanhoop en worden geïnterpreteerd als een concrete vorm van modern, institutioneel antiziganisme.

Een andere schrijnende vorm van discriminatie komt voor bij ondernemende woonwagenbewoners die voor een zakelijke lening niet hun (al dan niet afbetaalde) woonwagen en gepachte of gekochte standplaats tot onderpand kunnen geven. Daar waar andere ondernemers wel hun eigen woning als onderpand geven, zou een woonwagenbewoner in theorie eerst een reguliere woning moeten kopen om voor een zakelijke lening in aanmerking te kunnen komen. Voorts zijn verzekeringen een heikel punt. Een simpele inboedelverzekering zit er bijvoorbeeld niet, waardoor woonwagenbewoners aangewezen zijn op dure verzekeringsproducten. Deze vormen van uitsluiting worden ook door een woonwagenbewoner uit Zuid-Holland opgesomd:

> In de afgelopen jaren ben ik door de bank en verzekeringsmaatschappij steeds meer als tweederangsburger gaan voelen. Hoewel ik een afbetaalde woonwagen heb, een koopstandplaats, een hypotheek op een kantoorruimte en ik de woonwagen en standplaats als onderpand wilde opgeven voor het aanvragen van een financiering van [een niet nader te preciseren bedrag] werd ik uiteindelijk afgewezen door het kenniscentrum van Rabobank. Hoewel ik een vaste aanstelling [heb], spaargeld enzovoorts en toch werd ik direct afgekapt. In dat telefoongesprek gaven ze aan liever geen zaken te doen met woonwagenbewoners. (Reiziger, man, 25-29 jaar, 2023).

Naast eigendoms- en financieringsbelemmeringen zijn er signalen dat verhuurders van zonnepanelen niet op woonwagens wensen te plaatsen. Een aantal bedrijven geeft aan dat het na een achtergrond-check onmogelijk blijkt te zijn om op bitumen-daken te plaatsen. Deze achtergrond-checks doen woonwagenbewoners terugdenken aan de tijden van de zogenaamde postorderbedrijf-discriminatie, toen woonwagenbewoners spullen naar familieleden die inmiddels niet meer in een woonwagen woonden moesten laten verzenden. Opnieuw lijken Woonwagenbewoners belemmerd te worden in hun eventuele verduurzamingsinspanningen.

Box 3: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.3

Kunnen gemeenten koop- of erfpachtconstructies tegenhouden, ook wanneer woonwagenbewoners hun wens voor koop kenbaar maken?
(Ervan uitgaande dat de gemeente eigenaar is van de grond)

De gemeenten hebben in principe de vrijheid om grond te verkopen. Echter, bij een weigering om grond te verkopen, dient een belangenafweging plaats te vinden tussen het algemeen belang en de individuele belangen van de potentiële koper. Dat is lastig indien een potentiële koper zich kan beroepen op gewekte vertrouwen. Dit kan zijn ontstaan door eerder gemaakte afspraken, een langdurige bewoning van een pand op de te kopen grond of een eerder bedongen eerste recht van koop. Dan wordt het moeilijk voor een gemeente om een weigering te motiveren. Afwijken van algemeen privaatrechtelijk afspraken kan enkel wijken als algemeen belang goed gemotiveerd is. Daarbij noteren wij ook dat een weigering kan leiden tot schade bij de potentiële koper. Dit laatste neemt met zich mee dat gemeenten risico´s nemen en dus eerder geneigd zijn om te verkopen.

Op basis waarvan mogen banken besluiten geen hypotheek te verstrekken; mogen banken woonwagens en standplaatsen weigeren als onderpand voor zakelijke rekeningen; en op basis waarvan mag een verzekeraar weigeren om een opstalverzekering te sluiten met een woonwagenbewoner?
Volgens een onlangs verschenen publicatie van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme ervaren veel woonwagenbewoners moeite om een hypotheek te krijgen (veel hypotheekverstrekkers accepteren een woonwagen niet als onderpand) en weigeren veel verzekeraars een opstalverzekering te sluiten.

Wat betreft het weigeren om een opstalverzekering aan te bieden aan woonwagenbewoners heeft het CVRM onlangs een uitspraak gedaan (CVRM, 12 september 2023, 2023-96). In die zaak besloot een verzekeraar dat het geen risicodrager wil zijn van woonwagens of andere bijzondere objecten, zoals woonboten of woningen met rieten daken. Volgens het CVRM was dit beleid van de verzekeraar niet in strijd met de AWGB en is er geen sprake van ongeoorloofde onderscheid op grond van ras. Immers, zo oordeelde het CVRM, is het niet de bedoeling geweest van de wetgever om de inhoud van diensten te toetsen aan de AWGB. Een verzekeraar is niet verplicht om diensten aan te bieden waar iedereen evenveel gebruik van kan maken. Het valt, kortom, onder de ondernemersvrijheid van een verzekeraar om wel of niet diensten aan te bieden waarvan iedereen op dezelfde wijze van kan genieten. Het CVRM vergelijkt dit dan ook met de mogelijkheid van een klerenwinkel om enkel

vrouwenkleding te kunnen verkopen. Tegelijkertijd merkt het CVRM op dat het gevolg hiervan wel is dat woonwagenbewoners feitelijk een woonwagen niet adequaat kunnen verzekeren. Dit, terwijl het wonen in een woonwagen onlosmakelijk verbonden is aan hun cultuur. Het CVRM komt dan ook in deze uitspraak met een advies richting de verzekeraars die, zo noteert het CVRM, een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om te voorzien in een verzekeringsaanbod waarmee ook aan woonwagenbewoners een mogelijkheid wordt geboden om schaderisico's aan hun woonvorm te verzekeren. Het CVRM adviseert verzekeraars om collectief in gesprek te gaan om een oplossing te vinden en de mogelijkheid te bieden om woonwagens toch te verzekeren.

Wat betreft het weigeren van een hypotheek omdat het onderpand een woning betreft op een woonwagenlocatie, is de uitspraak van het CVRM van 2013 richtinggevend (CVRM, 5 september 2013, 2013/111). In die zaak is de casus getoetst aan artikel 7 lid 1 sub a van de AWGB. Volgens dat artikel is onderscheid (direct of indirect) op grond van ras verboden bij het aanbieden of verlenen van producten en diensten in de uitoefening van een bedrijf. Dit is ook van toepassing bij het weigeren om een dienst te verlenen. De hypotheekverstrekker, in deze zaak AEGON, weigerde een hypotheek te verstrekken omdat het onderpand op een woonwagenlocatie lag. AEGON weigerde een hypotheek te verstrekken omdat de woning, vanwege de ligging op een woonwagenlocatie, niet courant was waardoor de hypotheekvertrekker te veel risico zou nemen.

Daarbij let een hypotheekverstrekker op de ligging en de oppervlakte van het pand in vergelijking met de referentiepanden. Het CVRM vond dat er in deze zaak sprake was van indirect onderscheid omdat de ligging van het pand op een woonwagenlocatie doorslaggevend was in de afwijzing. Indirect onderscheid is niet verboden indien het "onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn" (zie artikel 2 lid 1 AWGB). In deze zaak was er, volgens het CVRM, ook geen objectieve rechtvaardiging aanwezig om dit onderscheid te maken. Het doel, zo oordeelde het CVRM, was legitiem (risicobeheersing) maar het middel niet. Het middel in deze was het verlagen van risico´s door de buurt van een aanvrager (in deze een woonwagenlocatie) uit te sluiten. Er is door AEGON geen verder onderzoek gedaan naar de incourantheid van het pand en ook geen verdere onderbouwing van de weigerig om een hypotheek te verstrekken. Daar zit de crux: AEGON had onvoldoende onderzoek gedaan op grond waarvan zij tot de conclusie kwam dat een woning op een woonwagenlocatie daadwerkelijk niet courant was waardoor het verstrekken van een hypotheek veel risico´s met zich meenam. Had AEGON dus een grondiger en individueel onderzoek uitgevoerd naar de courantheid van het pand en daarmee kunnen onderbouwen dat de betreffende woning een risicovolle investering betref, dan had AEGON een gerechtvaardigd belang gehad en was het gemaakte onderscheid niet verboden.

3.4 Beheer van standplaatsen

Als laatste zal dit hoofdstuk de rol van tussen- of beheerderspartijen belichten. De eerste beheerdersbedrijven ontstonden al in de jaren negentig van de vorige eeuw, maar zijn pas na 1999 zichtbaarder geworden. Na 1999 heeft de brancheverenigingen voor wooncorporaties Aedes en VNG[87] besloten dat woningcorporaties pas na een "normalisering van de situatie" (zie §2.3) over hoefden te gaan tot het beheer van woonwagencentra. Veel gemeenten en corporaties bleken niet geïnteresseerd te zijn in het beheer van woonwagencentra, waardoor een "afwijkende" of "niet-genormaliseerde" situatie een verkapte opt-out clausule werd.[88]

Concreet leidde dit tot een snelle groei van zogenaamde tussenpartijen (of intermediaire beheerders) die het onderhoud en beheer op zich namen en vooral ook moesten toezien op "normalisatie". De verhoudingen tussen woonwagenbewoners en deze tussenpartijen waren vaak moeizaam, mede omdat deze tussenpartijen vaak de uitvoerders waren van de afbouw van standplaatsen en de herstructurering van woonwagenlocaties en zij zich nadrukkelijk richtten op handhaving. Woonwagenbewoners zien dit als een specifieke doelgroepaanpak en daarmee ook als een discriminerende aanpak.

Sommige tussenpartijen hadden dubieuze of ludieke namen als Metargus, wat refereerde aan "met argusogen", en The Wheel Estate Group (TWEG), die op haar website expliciet aangaf veel ervaring te hebben met het in toom houden van 'lastige doelgroepen'. De stigmatiserende naamgeving daargelaten, is het met name veelzeggend dat lokale overheden en woningcorporaties hier schijnbaar geen kwaad in zagen. Een Amsterdamse woonwagenbewoner legt uit hoe veel woonwagenbewoners in het verweer kwamen toen gemeente Amsterdam voornemens was een samenwerking aan te gaan met TWEG:

> Hier wilden ze TWEG dus aannemen. Een zwaar discriminerende groep die op hun website teksten hadden staan als: wij durven het woonwagenkamp wel op, dat soort rare dingen. Toen hebben we geprotesteerd, met handtekeningacties en toen hebben ze [gemeente Amsterdam] daarvan afgezien. Ze [TWEG] hebben trouwens de naam inmiddels ook gewijzigd. (Reiziger-Sintezza, 30-34 jaar, 2021).

Na 2018 hebben meerdere organisaties uit het maatschappelijk middenveld (o.a. CVRM)[89] aangegeven dat woningcorporaties en gemeenten het voortouw moeten nemen in het ontwikkelen en toewijzen van nieuwe standplaatsen. Toch blijken veel gemeenten en corporaties nog altijd de voorkeur te geven aan het uitbesteden van het beheer van woonwagens en woonwagencentra. Dit is opmerkelijk, vooral ook omdat het nieuwe beleidskader laat zien dat het beheer en de exploitatie van woonwagens niet wezenlijk anders is dan dat van reguliere woningen. Er is door deze ontwikkelingen veel expertise verdwenen over woonwagenbeheer.

Het gebrek aan expertise en het voortdurende wantrouwen onder ambtenaren ten opzichte van lokale woonwagenbewoners zijn dan ook de voornaamste redenen voor het actief zijn van tussenpartijen op het gebied van beheer, verhuur, toewijzing en soms zelfs beleidsontwerp. Deze beheerders rekenen bovendien hoge uurtarieven door, waardoor extern woonwagenbeheer duur is. Woonwagenbewoners vinden dit een duidelijke vorm van geldverspilling en zien dit gemeenschapsgeld liever geïnvesteerd worden in standplaatsenbouw of grootschalig onderhoud. Wel moet hier de kanttekening geplaatst worden dat simpelweg niet alle (vaak kleinere) gemeenten of woningcorporaties over de capaciteit beschikken om woonwagenbeheer uit te voeren.

Veel woonwagenbewoners beschouwen de aanwezigheid van tussenpartijen als beheerders ook na 2018 als een belemmering voor inclusief woonwagenbeleid. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat het onderhoud vaak te wensen overlaat[90] en dat beheerders nog altijd handhaving als een van de bevoegdheden zien. De beheerders melden allerlei “onregelmatigheden”, zoals foutparkeren, verkeerd geplaatste hekken of te hoge tuinhuisjes. Hierdoor merken woonwagenbewoners beheerders nog altijd aan als “doelgroepenpolitie” en krijgen ze het gevoel dat ook na 2018 de nadruk op handhaving ligt. Ook stellen meerdere woonwagenbewoners dat door tussenkomst van beheerders de afstand tot de lokale politiek en overheidsdiensten groot blijft en er vaak ruis op de lijn is.

Hiermee keren we weer terug naar de “effective enjoyment of rights”, die niet alleen gaan over voldoende standplaatsen maar ook over de inspanningsverplichting om allerlei vormen van overlast tegen te gaan en een rustige woonomgeving te garanderen. Het lijkt erop dat de rol die hierin is weggelegd voor beheerdersorganisaties nog altijd te omvangrijk en onduidelijk is. Meerdere beheerders schieten te kort in hun onderhoudstaken of gedragen zich te dominant, zonder oog te hebben voor de wensen en behoeften van de woonwagengemeenschap.

Box 4: Verdiepende juridische vragen hoofdstuk 3.4

Is het, vanuit het mensenrechtelijk en nieuwe beleidskader bezien, toegestaan om tussenpartijen in te schakelen voor een combinatie van taken, zoals het onderhoud, voorbereiden en uitvoeren van uitbreidingsplannen, innen van huur en handhaven van de veiligheid?

Volgens meerdere overheidspublicaties blijkt (unaniem) dat het inschakelen van derden of tussenpersonen niet (altijd) wenselijk is (zie hiervoor Wegwijzer, Beleidskader en de publicatie Woonwagens en Woningcorporaties). Problematisch is met name dat door de uitbesteding contacten tussen woonwagenkampbewoners en de gemeente of woningbouwcorporaties verwateren of verdwijnen, onbewust of bewust. Zo heerst bij woonwagenbewoners vaak het gevoel dat de tussenpartijen worden ingeschakeld omdat gemeenten (of woningbouwcorporaties) het woonwagendossier als hoofdpijndossier ervaren en het gevoel dat medewerkers van de tussenpartijen hun rol benaderen vanuit een veiligheids- en handhavingsperspectief. In datzelfde kader heerst het gevoel dat er slechts een geringe bereidheid is om het aanbod aan standplaatsen te vermeerderen (zie bijvoorbeeld p. 22, Woonwagens en Woningcorporaties, Karatas, Bluemink, Louwens, en Van der Velden, 2021; zie ook Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, p. 23). De auteurs van de Wegwijzer komen vervolgens met enkele zeer oppervlakkige aanbevelingen om dit te repareren: de gemeente dient goede afspraken te maken met deze derden en het is wenselijk/van belang een directe contactlijn onderhouden met de woonwagenbewoners.

Ook al zijn uitbestedingen strikt juridisch toelaatbaar, zijn wij van mening dat het inschakelen van derden op gespannen voet staat met het mensenrechtelijk kader. Immers, volgens de Wegwijzer dienen gemeenten zorg te dragen voor de participatie van woonwagenbewoners in huisvestingsbeleid (Participatie: woonwagenbewoners dienen de mogelijkheid te krijgen om te participeren in besluitvormingsprocedures ten aanzien van het woonwagen- en standplaatsenbeleid zodat zij hun belangen duidelijk kunnen maken – p. 18 van de Wegwijzer). Deze stelling is uiteraard gebaseerd op de jurisprudentie van de EHRM (zie onder andere Winterstein) en is onlosmakelijk verbonden met de positieve plicht van gemeenten om de belangen van woonwagenbewoners expliciet mee te wegen in besluiten omtrent huisvestingbeleid. Indien gemeenten de contacten met vertegenwoordigers van woonwagenlocaties, bewust of onbewust, verminderen of elimineren, kan er geen sprake zijn van participatie en kan er geen sprake meer zijn van een juiste belangenafwegingen bij huisvestingsbeleid dat rekening houdt met de belangen van woonwagenbewoners. Dit wordt versterkt door het stigmatiserende karakter van tussenpersonen als handhavers. Het EHRM heeft herhaaldelijk aangegeven terughoudend de proportionaliteitsafwegingen (afweging van belangen) te

beoordelen. Daar geldt een brede beoordelingsruimte voor gemeenten. Die beoordelingsruimte is aanzienlijk kleiner wat het proces betreft. Daar zal het EHRM een strenge toets op toepassen. Indien gemeenten de belangen van woonwagenbewoners niet of onvoldoende meewegen doordat de gemeenten het directe contact is verloren en woonwagenbewoners het recht tot participatie is ontnomen, voldoet het proces niet aan het kader dat is geschetst door het EHRM.

Wij pleiten eerder voor een plicht (en geen aanbeveling) aan gemeenten om bij uitbesteding een ambtenaar die in dienst is bij die gemeente te benoemen. Deze ambtenaar zal als contactpersoon fungeren voor de woonwagenbewoners en de participatie van woonwagenbewoners actief moeten animeren.



4 Conclusies en aanbevelingen

In deze verkennende rapportage hebben we allereerst discriminatie en oplopende standplaatsentekorten in een historisch perspectief geplaatst. We hebben uiteengezet hoe antiziganisme en territoriale stigma hebben geleid tot groot wederzijds wantrouwen, repressief beleid en aanzienlijk leed onder woonwagenbewoners. Terwijl woonwagenbewoners werden geportretteerd als asociale en werkschuwe mensen, werden woonwagencentra weggezet als criminele vrijplaatsen. Het beleid dat zich binnen deze hardnekkige discoursen vormde, was gericht op handhaving, integratie of normalisatie in plaats van op het faciliteren van de woonwagencultuur en ondersteuning van achtergestelde groepen.

Woonwagenbewoners hebben discriminatie op meerdere manieren ervaren, waarvan deze verkenning enkel de belangrijkste uitingen heeft aangestipt. Allereerst voelen woonwagenbewoners zich achtergesteld doordat het reizen stelselmatig is tegengewerkt. Ook is de fysieke vorm van woonwagens sterk geïnstitutionaliseerd; veranderingen waar woonwagenbewoners niet of nauwelijks invloed op hadden. Verder heeft de overheid de samenstelling van dysfunctioneel of gevaarlijk geachte woonwagencentra meermaals beïnvloed en veranderd waardoor families uit elkaar zijn getrokken en velen ontvreemd zijn van de woonwagencultuur.

De daadwerkelijke vraag naar standplaatsen is de afgelopen eeuw van ondergeschikt belang geweest voor overheden en is nooit volledig geadresseerd. Tussen 1999 en 2018 was het zelfs bewust overheidsbeleid om standplaatsen te verwijderen. Pas in 2018 is door de nationale overheid onderkend dat het normalisatiebeleid en het weghalen van standplaatsen niet strookte met het mensenrechtelijk kader. Er volgde een nieuw beleidskader dat moest leiden tot een herijking van het standplaatsenbeleid. Deze herijking zou de dalende trend van het aantal standplaatsen moeten doen keren.

Toch is er sindsdien nauwelijks sprake van een trendbreuk. Door het uitblijven van daadkrachtig optreden van lokale overheden, worden met name inwonende jongeren en oud-woonwagenbewoners met een terugkeerwens benadeeld. Een belangrijke reden hiervoor is dat BZK geen taakstellingen aan gemeenten heeft opgelegd voor het uitvoeren van behoefteonderzoeken en het invulling geven aan de bestaande vraag. Het beleidskader benoemd enkel inspanningsverplichtingen en die blijken in de praktijk ontoereikend. Meer dan 40% van de gemeenten heeft nog altijd geen behoefteonderzoek laten uitvoeren, wachtlijsten zijn vaak niet op orde of sluiten “spijtoptanten” uit en in de gevallen waar de behoefte wel bekend is, willen gemeenten vaak slechts een deel ervan invullen of ze verzanden in eindeloze procedures.

Maar ook op andere vlakken lijken problemen uit het verleden hardnekkig door te zetten. Zo proberen gemeenten de woonvorm nog altijd te beïnvloeden. Woonwageninnovaties zoals woonwagenflats of tiny houses worden dan aangereikt als haalbaardere alternatieven voor de te groot geachte standplaatsen en dure woonwagens. Deze opgedrongen woonvorm-aanpassingen worden steevast als discriminerend ervaren door woonwagenbewoners.

Woonwagenbewoners zijn ook van mening dat er sprake is van rechtsongelijkheid op het gebied van hun financierings- en huurmogelijkheden. Ze voelen zich benadeeld in de zin dat de meeste banken hen bij voorbaat uitsluiten en woningcorporaties onvoldoende zorg dragen voor het aankopen van voldoende betaalbare woonwagens. Ook zien ze het als discriminerend dat gemeenten mogen bepalen of een standplaats gekocht of gepacht mag worden. Wanneer er alleen huurstandplaatsen zijn, is een hypotheek bij voorbaat uitgesloten. Dit is op veel plekken het geval, wat er bovendien voor zorgt dat woonwagenbewoners zelf een woonwagen moeten financieren. De aanschaf van een nieuwe, gasloze en energiezuinige woonwagen lijkt dan al snel een onmogelijke opgave. Maar ook in gemeenten met koop- of erfpachtconstructies, zijn de financieringsmogelijkheden ontoereikend, al helemaal voor de duurzame en bijna energieneutrale opties. Daardoor voelt de woonwagenbewoner zich ook achtergesteld in de verduurzamingsopgave.

Deze verkenning heeft eveneens geconstateerd dat er nog veel misgaat bij het beheer van woonwagencentra (met name wanneer intermediaire partijen dit doen). Niet alleen zouden de geleverde diensten ondermaats zijn, deze beheerderspartijen worden beticht van ongeoorloofde handhavingspraktijken. Dit wordt door de lange voorgeschiedenis van surveillance en handhaving als discriminerend ervaren.

Van uitsterf- naar uitstelbeleid:
Woonwagenbewoner zoekt nog steeds standplaats

Zeven jaar nadat het kritische rapport *Woonwagenbewoner zoekt standplaats* van de Nationale ombudsman verscheen, zijn we in een situatie terecht gekomen waarin de meeste gemeenten de voorkeur lijken te geven aan een zogenaamd uitstelbeleid. Veel woonwagenbewoners zijn nog altijd op zoek naar een goed onderhouden en betaalbare (of financierbare) standplaats en woonwagen, maar worden daar niet of nauwelijks in ondersteund. Wij komen, gelet op bovenstaande conclusies, daarom tot de volgende aanbevelingen die moeten leiden tot een nieuw, inclusief, maar bovenal waardig beleid.

Allereerst adviseren we de vrijblijvendheid van het beleidskader te adresseren.

1. Er is behoefte aan nieuwe nationale strategie met een centralere regierol voor de Rijksoverheid, anders is het huidige beleidskader onhaalbaar en is de referentie naar het mensenrechtelijk kader naïef en nietszeggend voor duizenden woonwagenbewoners. Het huidige beleidskader verplicht tot inspanning maar dit schiet in nagenoeg alle opzichten tekort. Er zouden daarom geen inspannings- maar resultaatplichten (of taakstellingen) moeten komen voor de volgende zaken:
    a. Bepaal dat iedere gemeente met standplaatsen, die nog geen behoefteonderzoek heeft laten uitvoeren, dit binnen een jaar doet. Daarbij moeten behoefteonderzoeken op een transparante manier uitgevoerd worden, zodat duidelijk is welke groepen zijn opgenomen in de inventarisatie.
    b. De daadwerkelijke behoefte dient vervuld te worden. Het jaar 2030 kan ook voor standplaatsen als leidend richtjaar gelden. Dan moet deze specifieke (en hardnekkige) wooncrisis zijn opgelost. Voor de korte termijn moet allereerst begonnen worden met het terugbouwen van wat is weggehaald; alleen zo wordt de neerwaartse trend ongedaan gemaakt.
    c. Een gemeente moet actief ruimte vinden en beschikbaar stellen voor de benodigde uitbreiding. Vaak is een perceel ter grootte van een voetbalveld al voldoende. Maar houd bij toekomstige uitbreidingen oog voor de familieverbanden, bijvoorbeeld door ruimte in te bouwen hiervoor. Dit kan in omgevingsplannen worden opgenomen.
    d. Zorg ervoor dat wachtlijsten eenduidig worden door het hele land. Deze wachtlijsten dienen perspectief te bieden aan zowel inwonende jongeren als aan alle oud bewoners.
    e. Verplicht alle gemeenten de vier bovengenoemde punten in de plaatselijke woonvisie op te nemen. Hier moet invulling aan gegeven worden en daarmee is de woonvisie dus een effectief controlemiddel.

Bovendien zal het beleid effectiever worden als ook de volgende twee punten in ogenschouw worden genomen:

    f. Voer een werkelijk **gedifferentieerd** beleid uit waarbij de historische achterstand kan worden ingehaald en stop met het koppelen van de woonruimtevraag voor woonwagenbewoners aan die van andere meer reguliere woonvragen. Erken daarbij (zie hieronder) de historische achterstelling van deze groep en de kwetsbaarheid van de cultuur.
    g. Dwing lokale overheden tot daadwerkelijk participatie van woonwagenbewoners bij het ontwikkelen en uitvoeren van huisvestingsbeleid. Dit zou het Nederlandse woonwagenbeleid ook verder in lijn brengen met het *EU Roma strategic framework 2020-2030* waaraan ook Nederland zich heeft gecommitteerd. Het EU Roma framework stelt specifiek vast dat Roma, Sinti en woonwagenbewoners in alle fasen van beleidsontwikkeling betrokken moeten worden.

Erken de woonvorm van woonwagenbewoners en torn hier niet langer aan.

2. Leg de woonvorm vast in het Bouwbesluit (Besluit bouwwerken leefomgeving) en leg daarbij vast dat woonwagens wielen hebben. Daardoor is het voor alle partijen duidelijk wat een woonwagen betreft en behoren (door woonwagenbewoners als discriminerend ervaren) verkenningen naar woonvorminnovaties tot het verleden.
    a. Verken ook hoe een toercaravan overal toegestaan kan worden als permanent woonobject. Voor veel woonwagenbewoners is een toercaravan enkel een opstapje in een wooncarrière en slechts een kleine groep wenst hier permanent in te wonen. Het is aan te raden om deze (relatief kleine) groep tegemoet te komen met algemene richtlijnen.

Stel de zwakke financieringsmogelijkheden aan de orde en maak afspraken met woningcorporaties en gemeenten voor het aanbieden van betaalbare woonwagens voor toekomstige huurders.

3. Maak erfpacht of koop landelijk mogelijk zodat woonwagenbewoners makkelijker in aanmerking kunnen komen voor een financiering en dus, net als andere huiseigenaren, vermogen kunnen opbouwen. Laat wel de gevolgen van het nieuwe beleid onderzoeken om te voorkomen dat in de toekomst standplaatsen aan de hoogste bieder i.p.v. andere woonwagenbewoners verkocht worden.

a. Overtuig banken de financieringsmogelijkheden voor woonwagenbewoners te herijken, zowel voor hypotheken als voor andere financiële producten. Onderzoek hierbij of constructies mogelijk zijn waarbij een bank een woonwagen financiert die op een huurstandplaats staat. Het argument dat dit roerende goederen zijn, lijkt achterhaald voor de meeste woonwagens.
b. Verhoog de NHG Kostengrens voor woonwagens tot minimaal die van een BENG-woonwagen + standplaats. Dit ligt vermoedelijk tussen de 230.000 en 250.000 euro.
c. Dwing verzekeraars en hypotheekverstrekkers om, op basis van hun maatschappelijke rol, producten aan te bieden waardoor woonwagenbewoners daadwerkelijk toegang hebben tot hypotheken en woonwagens daadwerkelijk kunnen verzekeren.

4. De Rijksoverheid moet zorgdragen voor voldoende structurele fondsen om de betaalbaarheid en verduurzaming van (huur)woonwagens mogelijk te maken.
   a. Stel met Aedes en VNG een bindende strategie vast voor aanbieden van betaalbare huurwoonwagens voor toekomstige standplaatshuurders.
   b. Onderzoek hierbij of het niet beter is om autonome woningcorporaties voor woonwagenbewoners op te richten. Het is momenteel zo dat veel corporaties of gemeenten geen of weinig knowhow hebben van de woonwagencultuur. Daardoor worden tussenpartijen ingehuurd die het beheer en uitbreidingen onnodig duur maken (zie volgende punt).
   c. BENG-woonwagens moeten hierbij de logische vervanger zijn van oude woonwagens, maar stimuleer ook de verduurzamingsmogelijkheden voor bestaande woonwagens.

5. Leg het mandaat van tussenbureaus duidelijk vast en zorg hierbij dat onderhoud de enige kerntaak is.
   a. Iedere referentie naar handhaving dient geschrapt te worden.
   b. Dwing overheden en woningbouwcorporaties om vaste aanspreekpunten te houden daar waar diensten worden uitbesteed.

Versterk de kennis over de woonwagencultuur en bestrijd antiziganisme.

6. Financier de oprichting van een nationale woonwagenbelangenorganisatie en rust de ervaringsdeskundigen toe om effectief op te kunnen komen voor woonwagenbewoners. Deze organisatie dient de huidige gang van zaken te monitoren en de kennis over de cultuur en woonvorm onder ambtenaren en beleidsbepalers te versterken. Het is van belang dat in deze organisatie vooral personen met een woonwagenachtergrond zitting nemen. Momenteel zijn er meerdere stichtingen die veel werk verzetten maar daar geen vergoeding of erkenning voor krijgen.
   a. Deze stap zou goed passen binnen het *EU Roma strategic framework 2020-2030* waar ook Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Dit kader omvat zeven doelen, waarvan het derde doel dit specifiek aanstipt (*Promote participation through empowerment, cooperation and trust*).

7. Erken het leed van alle woonwagenbewoners als het gevolg van het gevoerde woonwagenbeleid uit de afgelopen eeuw en met name tussen 1999 en 2018.
   a. Onderzoek of de gevolgen van antiziganisme en het uitsterfbeleid voor woonwagenbewoners verdere aandacht behoeven. De eerste stappen kunnen snel gezet worden door de gevolgen van antiziganisme beter onder de aandacht te brengen bij ambtenaren, alsook door het thema antiziganisme een vast onderdeel te laten worden van het onderwijscurriculum.
   b. Hier kan de handreiking[91] Geen ruimte voor discriminatie een startpunt zijn, maar breidt deze uit met het leed dat woonwagenbewoners (en dus ook Reizigers) is aangedaan.

Geraadpleegde bronnen en eindnoten

1. Van Leer, R. & Rottier, A. (2023). Woonwagenstandplaatsen in Nederland: Herhaalmeting 2023. Companen, Arnhem.
2. In Nederland vormen Reizigers (85 tot 90%) en Sinti (5 tot 10%) de grootste subgroepen onder de woonwagenbewoners.
3. European Commission against Racism and Intolerance [*Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie*].
4. Committee on the Elimination of Racial Discrimination.
5. Grondwet, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsook aangenomen conventies van ECRI en CERD.
6. Van Leer & Rottier (2023).
7. FRA (2021). *Roma, Sinti en Reizigers in Nederland.* European Union Agency for Fundamental Rights, Wenen.
8. De nulmeting en de twee herhaalmetingen zijn uitgevoerd door onderzoeksbureau Companen in opdracht van BZK.
9. Forte is de Zweedse onderzoeksraad voor gezondheid, beroepsleven en welvaart. Het post-doc-onderzoek is gefinancierd door het Forte Internationale Postdoc financieringsinstrument, bedoelt om recent, in Zweden, gepromoveerde wetenschappers in de gelegenheid te stellen buiten Zweden onderzoek te doen. Referentienummer van het gehonoreerde onderzoek: 2020-00070.
10. Sijes, B. A. (1979). *Vervolging van zigeuners in Nederland*. Den Haag, Nijhoff.
11. Vaak ook aangeduid als Romafobie of anti-Roma racisme.
12. McGarry, A. (2017). *Romaphobia: The last acceptable form of racism*. Bloomsbury Publishing, Londen.
13. Van der Hulst, A. & Öfner, P. (2023). *Mogelijke ontrechting van Sinti en Roma in Utrecht en Amersfoort1940-1945.*; Lucassen, L. (1990). *En men noemde hen zigeuners: de geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowara en Sinti in Nederland, 1750-1944*. SDU, Amsterdam.
14. Wacquant, L. (2007). Territorial stigmatization in the age of advanced marginality. *Thesis eleven*, 91(1), 66-77.
15. Sakizlioglu, N. B., & Uitermark, J. (2014). The symbolic politics of gentrification: The restructuring of stigmatized neighborhoods in Amsterdam and Istanbul. *Environment and Planning A*, 46(6), 1369-1385.; Wacquant, L., Slater, T., & Pereira, V. B. (2014). Territorial stigmatization in action. *Environment and planning A*, 46(6), 1270-1280.; Sisson, A. (2021). Territory and territorial stigmatisation: On the production, consequences and contestation of spatial disrepute. *Progress in Human Geography*, 45(4), 659-681.
16. Scott, J. (1998). *Seeing like a Stat: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale U Press, New Haven.
17. Sijes, B. (1979).
18. Ibid.
19. Marizel, L. (1978). *Woonwagenvolk*. Van Gennep, Amsterdam.
20. Handelingen Tweede Kamer 1911-1912 29 november 1911.
21. Van Baar, H. (2021). The production of irregular citizenship through mobile governmentalities: racism against Roma at the security-mobility nexus. *Mobilities*, 16(5), 809-823.
22. Cottaar, A. (1996). *Kooplui, kermisklanten en andere woonwagenbewoners: groepsvorming en beleid 1870-1945.* Spinhuis, Amsterdam.
23. Geers, M. (1980) *Woonwagenbeleid in Nederland*. Spinhuis, Amsterdam.
24. Belangrijk te vermelden hier is dat ook Reizigers naar Westerbork zijn gedeporteerd. De SS-kampbewakers lieten deze 'Arische' groep na vier dagen wel weer gaan.
25. Kamerstuk 3200 XII A 78, 1953, p. 7.
26. Lau Mazirel zei hierover dat het tot de jaren '60 (van de vorige eeuw) zou duren totdat ook politici en ambtenaren inzagen dat woorden als 'kamp' en 'concentreren' heel onhandig waren in een context die groepen betrof die slachtoffer zijn geworden van de Porajmos.
27. BLO was een afkorting voor Buitengewoon Lager Onderwijs en gaf goed weer welke status werd toegedicht aan woonwagenkinderen.
28. Kamerstuk 7872 23, 1968, p. 2.
29. Kamerstuk 13 471, 1-2, 1975.
30. Godrie-van Gils, G. (2018). *Woonwagenbewoners laten zich niet afschaffen*. Eburon Uitgeverij, Utrecht.
31. Van Baar, H. (2021).
32. Deze nieuwe woonwagens leidden ook tot onderlinge spanningen binnen de woonwagengemeenschap, waarbij de pejoratieve term 'plakker' werd toegekend aan bewoners van deze nieuwe woonwagens door de nog reizende groepen.
33. Kamerstuk 13 471, 1-2, 1975, p. 22.
34. Huurcirculaire, nr. MG 81-03, 1981; Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners 18 051, 1-2, 1982; en 1993.
35. Nota Minderhedenbeleid 16 102, 21, 1983.
36. Brief staatssecretaris afschaffing Tweede Woonwagenwet, (2001), 27400-XI, 54.
37. Ibid.
38. Van Ooijen, D. 1993. "*Je moet weg, hier komen mensen wonen": Woonwagenbeleid in Nederland 1890-1990*. Sdu: Den Haag.
39. Die verder ook gekenmerkt wordt door sterke familiebanden.
40. Zoals IBBRP, IVESCR, ICCPR en EVRM.

41. Van 3600 in 1964, naar 4560 in 1975, 6200 in 1982 en uiteindelijk 9620 in 1999.

42. Blaakman, M., Houwling, P., Ruitenburg, M. & Loven, C. (2017). *Woonwagenbewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners*. Nationale Ombudsman, Den Haag.; CVRM (2018). *Advies aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Woonwagen- en standplaatsenbeleid*. College voor de Rechten van de Mens, Den Haag.

43. VROM-Inspectie (2006). *Werken aan woonwagenlocaties: handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven*. Ministerie van VROM, Den Haag.

44. Brief Stas Fin. (2004), DGB 2004/1178.

45. In meerdere gemeenten kregen woonwagenbewoners een (als smadelijk ervaren) Bibob-screening (een doorlichting om te voorkomen dat een vergunning afgegeven wordt voor criminele activiteiten) bij o.a. bouwvergunningaanvragen of andere (aanzienlijke) uitgaven, maar vaak beginnend vanaf 0 euro. Voor alle andere inwoners geldt dit doorgaans pas vanaf een investering van 250.000 euro of hoger.

46. VROM-Inspectie (2009). *Vrijplaatsen op woonwagenlocaties*. Ministerie van VROM, Den Haag.

47. Taylor, B. (2013). *Minority and the state: Travellers in Britain in the twentieth century*. Manchester University Press, Manchester. Becky Taylor beschrijft het hardnekkige institutioneel racisme in het Verenigd Koninkrijk en legt daarmee grote overeenkomsten met de Nederlandse context bloot.

48. Loven, C. M. S. (2017). Woonwagenbewoners in Nederland: een strijdbaar volk: Een onderzoek naar het belang van mensenrechten voor woonwagenbewoners. *Recht der werkelijkheid*, *38*(3), 6-24.

49. CVRM (2018).

50. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Publication No 113803, Den Haag.

51. Huijbers, L. M., & Loven, C. M. (2019). Pushing for Political and Legal Change: Protecting the Cultural Identity of Travellers in the Netherlands. *Journal of Human Rights Practice*, 11(3), 508-529.

52. Tyler, I. (2013). The riots of the underclass?: Stigmatisation, mediation and the government of poverty and disadvantage in neoliberal Britain. *Sociological Research Online*, *18*(4), 25-35.

53. Companen (2018, 2020 en 2023).

54. Dit zijn stenen woningen die vaak op voormalige standplaatsen zijn geplaatst. Deze woningen zijn vaak tussen 1999 en 2018 geplaatst en voldoen in een merendeel van de gevallen niet aan de cultuurspecifieke woonwensen van de woonwagenbevolking.

55. Nationale ombudsman (2021).

56. Iets dat ook door VNG (2021) erkend wordt.

57. Nationale ombudsman (2021); Ombudman metropool Amsterdam (2023).

58. Groene Metropoolregio (2022). *Woondeal 2.0: Samenwerkingsagenda voor de woningbouwopgave*. Regio Arnhem-Nijmegen.

59. Gemeente Amsterdam (2023). *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting.* AAV.

60. Gemeente Amstrerdam (2023). *Beleidskader woonwagens en standplaatsen Amsterdam*.

61. Teodorescu, D. (2023). Caravan politics in the depoliticised city: Applying and opposing exceptional measures for Dutch Traveller, Sinti, and Roma caravan sites. *Political Geography*, 106, 102951; Gemeente Nijmegen (2023).

62. Artikel 8 EVRM en daaruit voortvloeiende jurisprudentie.

63. Doorgaans wordt het minderhedenbeleid gekenmerkt door een negatieve verplichting, oftewel een onthoudingsplicht om inmenging in en beïnvloeding van lokale culturen te voorkomen.

64. VNG (2021). *Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

65. Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond: Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Das Mag, Amsterdam.

66. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.

67. De term spijtoptant is problematisch en wordt door woonwagenbewoners als beledigend en stigmatiserend ervaren. In de meeste gevallen waren ze door het chronische gebrek aan standplaatsen verplicht hun woonwagen te verlaten. Daarom spreken menig woonwagenbewoners liever over ‘repatrianten’.

68. WWBA (2023). *Manifest Amsterdams woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Woonwagenbelangen Amsterdam: Amsterdam.

69. (CVRM, 2018).

70. BZK. (2018).

71. (VNG, 2021)

72. Hierbij valt overigens lastig te bepalen of de daling door meer behoeftenonderzoeken komt of juist door de afname van het aantal gemeenten in die periode (van 355 in 2020 naar 342 om 2023).

73. Harderwijkerzaken (2021). ‘Harderwijk koerst op een nieuw woonwagencentrum met zo’n zeventig standplaatsen’, 12 december.

74. Hartman, P. (2023). ‘Snel duidelijkheid over nieuw, groot woonwagenkamp in Harderwijk: ‘Hopen kamp in 2025 te openen”. *De Stentor*, 20 oktober.

75. Teodorescu, D. (2023).

76. Tiekstra, C. & Venema, S. (2020). *Inventarisatie behoefte woonwagenstandplaatsen Gemeente Nijmegen*. Companen: Arnhem.

77. Gemeente Nijmegen. (2021). *QuickScan: locaties nieuwe standplaatsen woonwagens.*

78. Gemeente Nijmegen. (2021). *Reacties op de QuickScan locaties nieuwe woonwagenstandplaatsen.*

79. Die onderverdeeld zijn in mobiliteit, woningwaarde, veiligheid/overlast, huidige gebruik, groen, milieu en participatie/informatie.

80. Hochstenbach, C., Uitermark, J., & van Gent, W. (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (“Rotterdamwet”) in Rotterdam*. AISSR, Universiteit van Amsterdam, p. i.

81. VNG (2021).

82. Reuver, T. (2016). Taxatiewijzer woonwagens: afschrijftermijnen al jaren achterhaald. *Het Wiel*, 26(1), 10-11.

83. VNG (2021).

84. De gemeente Amsterdam is hierin een goed voorbeeld. Het stelt dat inderdaad caravans niet bij voorbaat mocht uitsluiten en dat er richtlijnen ontwikkeld dienen te worden die duidelijk moeten maken welke caravans als permante woning betrokken mogen worden. Ook in de stukken van gemeente Amsterdam valt op dat al snel wordt overgegaan op mobiele tiny houses als mogelijk alternatief.

85. Van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.

86. VNG (2021).

87. Besluit Beheer Sociale huursector 2002.

88. Nul20 geeft in 2005 in het artikel 'Wonen in een wagen' een treffende inkijk in hoe woningcorporaties bedankten voor het beheer van standplaatsen en de gemeentelijke dienst wonen ook niet op deze taak zaten te wachten.

89. CVRM (2018).

90. Dit geldt overigens niet alleen voor tussenpartijen; ook gemeentelijke diensten of woningcorporaties schieten dikwijls tekort in het goed onderhouden van woonwagencentra.

91. Het is aan te raden om het gebruik van het woord "handreiking" te vermijden in titels van nieuw te verschijnen rapportages en andere officiële stukken rond woonwagenbewoners. Dit houdt verband met het VROM-Inspectie rapport *Handreiking voor gemeenten* uit 2006, dat de uitvoering van het *uitsterfbeleid* toelichtte. Mede daarom blijft het woord handreiking onder veel woonwagenbewoners een zeer bittere nasmaak behouden.