Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid



Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid

Colofon

Auteur:
mr. drs. A. Durmus, advocaat bij Ploum, Rotterdam Law Firm
mw. mr. dr. A. Danopoulos, advocaat bij Ploum, Rotterdam
Law Firm drs. P. Tiggeloven, adviseur Companen BV
drs. A.F. Klouwen, algemeen directeur Companen BV

Samenstelling en redactie:
J. Evers BSW, juridisch adviseur VNG
mr. C. Bakker, juridisch adviseur VNG

Begeleidingscommissie:
drs. E.W. Anker, wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening, gemeente Zwolle
drs. J. Hamming, burgemeester gemeente Zaanstad
ing. R. Schmidt, sectorhoofd gemeente Zaanstad
drs. I.C.M. de Bont, beleidsadviseur Wonen, gemeente Rotterdam
ir. J.J. Tenorio de Peroy, beleidsadviseur Wonen, gemeente Rotterdam
G.J. Scheffer MPA, adviseur regio burgemeester Oost Brabant
drs. J. de Leede, beleidsadviseur wonen en grondzaken, VNG
dr. A. Karatas, projectleider Platform 31
D.L. Louwerse MSc, projectleider Platform 31
mr. B.L. de Jonge, belangenbehartiger juridische zaken, Aedes vereniging van woningcorporaties
drs. W. van Bijlert, Senior beleidsmedeweker huur- en aandachtsgroepen, Ministerie BZK
mr. W. Konijnenbelt, zelfstandig wetgevingsadviseur

Vormgeving
C.J.N. Koning, VNG

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**		**5**
	1.1	Aanleiding van de Wegwijzer	5
	1.2	Doel van de Wegwijzer	6
	1.3	Een gids in beweging	6
	1.4	In samenspraak met betrokken partijen	6
	1.5	Leeswijzer	7
2	**Achtergrond woonwagenbewoners**		**8**
	2.1	Wie zijn de 'woonwagenbewoners'?	8
	2.2	Relevant mensenrechtelijk kader	11
	2.3	Juridische minimumwaarborgen woonwagen- en standplaatsenbeleid	17
3	**Relevante wetgeving**		**19**
	3.1	Huisvestingswet 2014	19
	3.2	Woningwet	20
	3.3	Bouwbesluit	21
	3.4	Omgevingswet	21
4	**Ontwikkelen van woonwagen- en standplaatsenbeleid**		**23**
	4.1	Stap 1: Wie is aan zet?	23
	4.2	Stap 2: Organiseren van de samenwerking	24
	4.3	Stap 3: In kaart brengen bestaand aanbod woonwagens en standplaatsen	27
	4.4	Stap 4: De behoefteninventarisatie	29
	4.5	Stap 5: Woonwagen- en standplaatsenbeleid ontwerpen	36
	4.6	Prestatieafspraken sociale huursector	37
	4.7	Dilemma: Woonwagens versus andere woningbouwopgaven	40
5	**Uitvoering beleid**		**43**
	5.1	Toewijzing van standplaatsen	43
	5.2	Beheer woonwagens, standplaatsen en openbare ruimte	50
	5.3	Nieuwe standplaatsen ontwikkelen	56
	5.4	Overdracht van standplaatsen van gemeente aan corporatie	62
	5.5	Rol van het Rijk, Provincies en regio's	63
6	**De belangrijkste aanbevelingen**		**66**

Bijlagen 69

1 Geraadpleegde bronnen 70

2 Overzicht historie woonwagen- en standplaatsenbeleid 72

3 Voorbeeld vragenlijst (basis) 76

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de Wegwijzer

De aanleiding tot het schrijven van deze Wegwijzer is de noodzaak om het huidige woonwagen- en standplaatsenbeleid in Nederland in overeenstemming te brengen met het mensenrechtelijk kader. Gemeentebesturen voerden in de periode 1919-1999 de Woonwagenwet uit. In 1999 werd de Woonwagenwet ingetrokken. Dit leidde ertoe dat gemeenten integraal verantwoordelijk werden voor de huisvesting van woonwagenbewoners. Een door gemeentebesturen gehanteerde beleidsoptie was het omstreden uitsterfbeleid; de afbouw van het aantal standplaatsen. In de jaren nadien hebben woonwagenbewoners bij diverse instanties aandacht gevraagd voor de tekortkomingen van het woonwagenbeleid in veel Nederlandse gemeenten, daar waar het gaat om het naleven van de mensenrechten. Dit beleid bleek niet in overeenstemming te zijn met het mensenrechtelijk kader dat door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM') en de Algemene wet gelijke behandeling ('AWGB') wordt gevormd. Gelet hierop heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 12 juli 2018 haar Beleidskader Gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid (het 'Beleidskader') gepresenteerd. Met het uitbrengen van dit Beleidskader bood het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanknopingspunten voor het ontwikkelen van een eigen gemeentelijk beleid, dat voldoet aan het mensenrechtelijk kader dat kan worden afgeleid uit de (Europese) rechtspraak en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens ('CRvdM').

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

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

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

1.2 Doel van de Wegwijzer

Het Beleidskader vormde een eerste basis voor gemeenten om aan de slag te gaan met het ontwikkelen van het woonwagen- en standplaatsenbeleid dat recht doet aan de mensenrechten van woonwagenbewoners. Diverse gemeenten hebben inmiddels (eerste) stappen gezet om hun lokale woonwagen- en standplaatsenbeleid aan te passen. Maar nog steeds zijn veel gemeenten zoekende naar de wijze waarop ze concreet invulling kunnen geven aan het landelijke Beleidskader. Een rapport van de Nationale Ombudsman van mei 2017 laat ook zien dat veel gemeenten op dit vlak tekortschieten vanwege het ontbreken van voldoende kennis van het mensenrechtelijk kader ten aanzien van de culturele identiteit van woonwagenbewoners. De Wegwijzer is daarom bedoeld om (1) het mensenrechtelijk kader in relatie tot het woonwagen- en standplaatsenbeleid te schetsen en (2) stap voor stap toe te lichten hoe gemeenten, samen met woningcorporaties, woonwagenbewoners en beheerorganisaties aan de slag kunnen met het ontwikkelen en uitvoeren van het woonwagen- en standplaatsenbeleid. Hierbij wordt ook ingegaan op veelvoorkomende praktische punten die partijen tegenkomen op de weg naar passend woonwagen- en standplaatsenbeleid en bijbehorende woonwagenlocaties.

1.3 Een gids in beweging

De afgelopen jaren hebben laten zien dat veel gemeenten nog worstelen met de wijze waarop ze hun woonwagen- en standplaatsenbeleid moeten inrichten. Nog veel meer is de wijze waarop het aantal standplaatsen en woonwagens kunnen worden uitgebreid bij een geconstateerde behoefte een aandachtspunt. Landelijk is er sprake van een groot woningtekort, terwijl de ruimtelijke mogelijkheden in grote delen van het land beperkt zijn. Daar komt bij dat zowel gemeenten als het Rijk vele kwaliteitseisen hebben als het gaat om woningbouw (duurzaamheid, locatie, betaalbaarheid, bouwtechnische kwaliteit) en woningzoekenden de nodige woonwensen hebben. Dit maakt de ontwikkeling van standplaatsen en woonwagens een complex verhaal. Een opgave die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. De Wegwijzer wordt dan ook gezien als een bruikbaar document om aan de slag te gaan met woonwagen- en standplaatsenbeleid en de lastige hobbels weg te nemen. Maar ook de komende jaren zullen zich nieuwe vraagstukken op dit terrein voordoen. Zeker omdat het vertrekpunt bij veel gemeenten weer sterk verschilt, qua uitbreidingsmogelijkheden, relatie tussen bewoners en gemeente, eigendomsconstructies, etc. Daarom dient op voorhand te worden vermeld dat deze Wegwijzer niet alle vraagstukken beantwoordt. De VNG blijft niettemin de ontwikkelingen op dit dossier volgen en besluit zo nodig tot een heruitgave van de Wegwijzer waarin nieuwe ontwikkelingen en vraagstukken aan de orde komen.

1.4 In samenspraak met betrokken partijen

Deze Wegwijzer was niet tot stand gekomen zonder de medewerking van tal van organisaties (gemeenten, woonwagenbewoners, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Aedes, woningcorporaties, beheerorganisaties) die bereid waren om hun ervaringen en adviezen met ons te delen. In het bijzonder danken wij hiervoor de Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland, Team Woonwagen Belangen Nederland, Vereniging

Woonwagenbewoners in Actie en de Vereniging Behoud Woonwagencultuur Nederland voor hun grote expertise en advies, alsmede Platform31 dat met het organiseren van hun serie van *Community of Practice* bijeenkomsten over woonwagen- en standplaatsenbeleid eind 2019 en begin 2020 een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de kennisdeling over dit thema en het bij elkaar brengen van partijen. In bijlage 1 hebben wij een volledig overzicht gegeven van de organisaties die wij in het kader van deze Wegwijzer hebben gesproken.

1.5 Leeswijzer

In deze Wegwijzer wordt stapsgewijs uitgelegd hoe gemeenten alsook andere betrokkenen zoals woningcorporaties, beheerorganisaties en ook woonwagenbewoners – als onderdeel van participatie – praktisch vorm kunnen geven aan een verantwoorde aanpak in lijn met het Beleidskader.

- Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het begrip woonwagenbewoner en de verschillende subgroepen die deel uitmaken van de woonwagencultuur. Ook wordt het relevante mensenrechtelijk kader besproken. Tot slot wordt aan de hand van dit mensenrechtelijk kader toegelicht welke minimumwaarborgen er gelden bij het opstellen van het woonwagen- en standplaatsenbeleid.
- Hoofdstuk 3 geeft een beknopt overzicht van de wettelijke regelingen die van belang zijn voor het woonwagen- en standplaatsenbeleid.
- Hoofdstuk 4 geeft stap voor stap inzicht in het proces om tot gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen, zoals het bouwen aan goede relaties met woonwagenbewoners en andere betrokken partijen, het uitvoeren van een behoeftenonderzoek en het vervolgens, in samenspraak met de betrokken partijen (woonwagenbewoners en woningcorporaties), ontwerpen van een passend beleid en het maken van afspraken met deze partijen.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoering van het beleid. Hoe worden standplaatsen toegewezen? Hoe vindt beheer van woonwagens en woonwagenlocaties plaats? Welke stappen moeten worden gezet om nieuwe standplaatsen aan te leggen?
- Hoofdstuk 6 geeft als afsluiting de belangrijkste aanbevelingen weer.

2 Achtergrond woonwagenbewoners

Voordat wordt besproken hoe het woonwagen- en standplaatsenbeleid kan worden vormgegeven, conform het mensenrechtelijk kader, is het eerst zaak om te weten hoe de doelgroep woonwagenbewoners helder kan worden afgebakend en welke aspecten van het woonwagenleven van belang zijn om recht te kunnen doen aan hun specifieke woon-cultuur.

2.1 Wie zijn de 'woonwagenbewoners'?

De hier als 'woonwagenbewoners' aangeduide personen zijn al degenen die - in termen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) - deel uitmaken van één van de culturele groepen waarbij de woonwagen onderdeel is van de culturele identiteit. Hierbij is het niet van belang of de woonwagenbewoner op dat moment daadwerkelijk wel/niet in een woonwagen woont.[1] Het gaat erom dat de woonwagen een integraal onderdeel is van de identiteit. In de *Glossary* van de Europese Raad wordt een groot aantal culturele groepen genoemd dat kan worden gekwalificeerd als woonwagenbewoners.[2] De groep woonwagenbewoners in Nederland bestaat uit verschillende subgroepen met ieder zijn eigen gewoonten en achtergrond: Roma, Sinti, reizigers, circus- en kermisfamilies. Hierna wordt per subgroep kort ingegaan op de achtergrond van deze groep. Daarna wordt de inhoud van het mensenrechtelijk kader in hoofdlijnen besproken. Tot slot wordt beschreven welke minimumwaarborgen er gelden bij het opstellen van het woonwagen- en standplaatsenbeleid.

Roma

Roma hebben hun historische banden met het antieke India en oude Azië. Of hier hun werkelijke origine ligt, is echter niet geheel duidelijk. De grootste groepen Roma families in Europa wonen in Roemenië, maar ook in andere delen van Oost- en Zuid-Europa, waar de meesten een vaste woning hebben en waarbij families vaak bij elkaar in dezelfde wijk wonen. Voor de komst van het communisme in Oost-Europa leefden zij vaak

1 EHRM 27 mei 2004, nr. 66746/01 (Connors/VK), par. 93; EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142; J. Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Posibilities,* Oxford: Hart Publishing 2013, p. 169-197; EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 Chapman/VK; EHRM 8 december 2009, nr. 49151/07 (Munos Diaz/Spanje); Vgl. EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova/Bulgarije).

2 Glossary is een document dat lezers uitleg geeft over de definities, concepten en terminologie die de Europese instanties gebruiken; Zie voor deze Glossary: Council of Europe Descriptive Glossary of term relating to Roma issues (2012), te raadplegen via: http://a.cs.coe.int/team20/cahrom/documents/Glossary%20Roma%20EN%20version%2018%20May%202012.pdf.

semi-nomadisch met tent, vanuit hun vaste woning als thuisbasis. Deze groep Roma families heeft zodoende geen traditie van het leven in een woonwagen. Een deel van deze Oost-Europese Roma zijn naar Nederland gekomen. Medio jaren '70 van de twintigste eeuw kwam er ook een groep stateloze Roma families vanuit Oost-Europa (met name het voormalig Joegoslavië) via Italië naar Nederland om als gastarbeider te werken. Zij kregen een verblijfsvergunning in Nederland, onder de voorwaarde dat zij zich huisvesten in reguliere woningen. Als gemeenten of corporaties bij de toewijzing van een standplaats het afstammingsbeginsel hanteren – een standplaats wordt alleen vergund als de ouders ook al in een woonwagen wonen – komt deze groep daar vaak niet voor in aanmerking. Enkele Nederlandse Roma families hebben van oorsprong wel deze connectie met het woonwagenleven. Zij hebben sinds eind 19e eeuw / begin 20e eeuw in Nederland gereisd en op een woonwagenlocatie gewoond. Dit maakt de positie van Roma binnen het woonwagenbeleid gecompliceerd; een deel van de families kent een geschiedenis waarin van generatie op generatie al in woonwagens werd gewoond. Maar een groot deel van de Roma heeft nooit in een woonwagen gewoond. Wel heeft deze groep de behoefte om in familieverband bij elkaar te wonen.

Sinti

Deze doelgroep kent een eeuwenoude nomadische traditie die (minimaal) terug te herleiden is tot het oude Perzië en Pakistan. Ze noemen zich Sinti of Manouche en hebben sterke eigen tradities die afwijken van de reizigers en/of Roma. Ze zijn in Europa vrijwel altijd verbonden met het reizen in een woonwagen of caravan. Sinti kennen hun eigen taal die alleen onderling wordt gesproken. Sinti hebben (net als Roma) zwaar geleden onder het Naziregime in de Tweede Wereldoorlog.

Reizigers

Een derde categorie zijn de woonwagenbewoners die afstammen van nomadische handelaren, marskramers, ambachtslieden, meestal van oorsprong afkomstig uit Duitsland, België en Frankrijk. Hiertoe worden doorgaans ook de Jenische gerekend; een nomadisch volk uit West-Europa. Voor woonwagenbewoners inclusief Jenische geldt dat zij respectievelijk hun eigen cultuur, gebruiken en taal kunnen hebben. Vanwege dit nomadische bestaan wordt er door deze groep de voorkeur aan gegeven om zichzelf 'reiziger' te noemen.[3] Een deel van de reizigers stamt af van in huizen wonende Nederlanders die haverwege de 19e / begin 20e eeuw om economische redenen in woonwagens zijn gaan leven. Onderling zijn deze verschillende groepen reizigers ook sterk met elkaar geïntegreerd.

3 Council of Europe Descriptive Glossary of term relating to Roma issues (2012), te raadplegen via: http://a.cs.coe.int/team20/cahrom/documents/Glossary%20Roma%20EN%20version%2018%20May%202012.pdf.

Kermis- en circusfamilies

Een specifieke groep onder de woonwagenbewoners vormen de kermis- en circusfamilies. Niet zozeer vanwege hun culturele tradities, wel vanwege hun specifieke woonvoorkeuren binnen het woonwagenleven. Kermisreizigers reizen gedurende het kermisseizoen doorgaans met een ruime caravan, voortgetrokken door een bus of vrachtwagen van plek naar plek. Ook voor hen geldt dat zij al reizende hun beroep uitvoerden (en uitvoeren) en daarom na verloop van tijd een woonwagen als woon- en transportvorm kozen. Buiten het seizoen woont een groot deel van deze doelgroep in een 'reguliere' woonwagen op een standplaats op een vaste woonwagenlocatie ergens in Nederland (vooral in de gemeente Apeldoorn wonen relatief veel kermisexploitanten). Een deel woont buiten het seizoen in een reguliere woning.

Kenmerken van de woonwagencultuur

De gedeelde historie en het (voorheen) nomadische bestaan maken dat woonwagenbewoners zich sterk met elkaar verbonden voelen en zich ook tot op zekere hoogte als anders zien dan 'burgers' die in een stenen woning wonen. Er bestaan meerdere subgroepen binnen de groep woonwagenbewoners, al bestaan er ook gemengde huwelijken van bijvoorbeeld Sinti met Roma en Sinti met Reizigers, etc. Deze gemengde huwelijken brengen ook verschillende behoeftes als het gaat om het woonwagenleven met zich mee. Belangrijk nuance is dat niet iedereen die van een van de benoemde subgroepen (Roma, Sinti, Reizigers, kermis/circusfamilies) afstamt, ook automatisch een traditie van het wonen in een woonwagen kent. Daarom werd voor de verdeling van het aantal standplaatsen in 1968 het afstammingsbeginsel ingevoerd. Dit hield in dat een vergunning om in een woonwagen te mogen wonen alleen werd verleend als de betreffende persoon kon aantonen (middels een uittreksel uit het bevolkingsregister) dat hij/zij zelf of de ouders op een woonwagenlocatie hebben gewoond. Het is van belang om dit kenmerk ook vandaag de dag te betrekken bij het bepalen van de doelgroep woonwagenbewoners, om te voorkomen dat tal van andere doelgroepen aanspraak kunnen maken op een woonwagen, zonder dat zij over een woonwagentraditie beschikken (zoals Roma familie zonder woonwagentraditie, maar ook bewoners van Tiny Houses, stadsnomaden, etc.). De stigmatisering en vervolging waar woonwagenbewoners van oudsher, en tijdens de Tweede Wereldoorlog, mee te maken hebben gehad, versterkt(e) het gevoel van de eigen identiteit en het verschil daarin ten opzichte van burgers. Tegelijkertijd is het van belang dat aan woonwagenbewoners dezelfde rechten toekomen als aan niet-woonwagenbewoners, of het nu gaat om het verkrijgen van een hypotheek, verzekeringen, een baan, het beheer van de openbare ruimte op een woonwagenlocatie of de handhaving van de openbare orde.

2.2 Relevant mensenrechtelijk kader

Het mensenrechtelijk kader wordt gevormd door het EVRM en de AWGB, zoals in de jurisprudentie van het EHRM en de oordelen van het CRvdM wordt uitgelegd.[4] Vooral artikel 8 EVRM is voor het mensenrechtelijk kader van belang. In artikel 8 EVRM is bepaald dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woonruimte en zijn correspondentie.

Het EHRM heeft de afzonderlijke subgroepen waar een woonwagenbewoner deel van uitmaakt, erkend als etnische groeperingen.[5] Ingevolge de jurisprudentie van artikel 8 EVRM houdt dit in dat er, naast het recht op het genoemde in artikel 8 EVRM, ook een positieve verplichting rust bij overheden om de identiteit en de levensstijl van de woonwagenbewoner te beschermen en te faciliteren.[6] Dit houdt onder meer in dat de rechten van woonwagenbewoners effectief moeten kunnen worden uitgeoefend ('*effective enjoyment of rights*'). Concreet betekent dit onder meer dat de Nederlandse staat bij een aantoonbare behoefte aan standplaatsen, standplaatsen moet faciliteren. Op die wijze worden woonwagenbewoners in staat gesteld hun 'mensenrecht' uit te oefenen. Een ander voorbeeld van deze positieve verplichting is dat de overheid zich inzet tegen bijvoorbeeld geluid- en/of geuroverlast die wordt veroorzaakt uit nabije omgeving van de woonwagenlocatie.[7] Dat wil zeggen dat de woonwagenbewoner in staat moet worden gesteld om van de voorzieningen te genieten behorende tot zijn woonwagen/woonvorm.[8]

Het CRvdM noemt in zijn advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties drie specifieke aspecten waarmee gemeenten in hun woonbeleid in ieder geval rekening dienen te houden als het gaat om het beschermen en faciliteren van de woonwagencultuur: woonvorm, familiebanden en trekvrijheid.[9] In hun onderlinge samenhang zijn deze aspecten constitutief voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners die mensenrechtelijke bescherming toekomt. Om die reden worden deze aspecten, die in jurisprudentie van het EHRM worden onderbouwd, in deze gemeentelijke Wegwijzer als leidraad gehanteerd.

4 Voor een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving wordt verwezen naar: Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid 2018, vanaf p. 17.
5 EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73; EHRM 27 mei 2004, nr. 66746/01 (Connors/VK), par. 84; EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par 87. Deze erkenning gebeurt in termen van travellers, gyspy etc. In de Glossary van de Europese raad wordt beschreven dat de Europese instanties hier ook een ontwikkeling in heeft gemaakt, maar dat met deze termen steeds hetzelfde wordt bedoeld met wat in Nederland onder de definitie van woonwagenbewoner wordt begrepen.
6 EHRM 27 mei 2004, nr. 66746/01 (Connors/VK), par. 93; EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142; J. Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Possibilities*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 169-197; EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 Chapman/UK; EHRM 8 december 2009, nr. 49151/07 (Munos Diaz/Spanje); Vgl. EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova/Bulgarije).
7 EHRM 16 februari 2005, nr. 4143/02 (Moreno Gómez v. Spanje), par. 53; Huijbers, L. (2015), 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief,' NTM/NJCM-bull, 40 (4), p. 1-24.
8 EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton et. al/ VK), par. 96.
9 College voor de Rechten van de Mens. Advies inzake Woonwagen- en standplaatsenbeleid, 28 maart 2018.

Woonvorm

Het eerste aspect van deze culturele identiteit is de woonvorm. Woonwagenbewoners wonen (of zouden graag willen wonen) in woonwagens die in vele soorten en maten bestaan: van historische, op huifkar gebaseerde wagens tot aan woonwagens. De meeste wagens bestaan uit een houten skeletbouw, zowel de traditionele wagens als de hedendaagse chalets. Bij de hedendaagse chalets, zowel de grotere chalets als de kleinere woonwagens die in het verleden door de gemeente zijn ontwikkeld (waaronder de zogenaamde VROM-wagen[10]), is het hout vaak weggewerkt achter een steenstrip of kunststofplaten. Het voordeel van houten skeletbouw is dat de woonwagens eenvoudig zijn te isoleren en bovendien verplaatsbaar zijn (zij het met een tractor, vrachtwagen of grote kranen en in delen). De keerzijde is dat er door gemeenten en woningcorporaties verschillend wordt gedacht over de levensduur van houtskeletbouw ten opzichte reguliere, stenen woningen.[11] Tegelijkertijd staat de technologische ontwikkeling op dit vlak niet stil en wordt houtskeletbouw inmiddels ook bij reguliere woningbouw steeds vaker toegepast in het kader van verduurzaming. Lag de verwachte afschrijvingstermijn voor een woonwagen in het verleden op ongeveer 30 à 35 jaar, inmiddels wordt bij nieuwe woonwagens uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 50 jaar.[12]

Voor de woonwagenbewoners is het belangrijk dat hun wagen een fundering op staal heeft - ofwel dat de standplaats voldoende draagkrachtig is voor de beoogde woonwagen - en de vloer boven het maaiveld ligt met een opstapje voor de voordeur. Daardoor behoudt men het gevoel van het wonen in een wagen. Wielen hebben voor woonwagenbewoners vaak een symbolische waarde, waardoor ze vaak wel geplaatst worden (zij het van de buitenkant niet zichtbaar), maar gezien de definitie van een woonwagen is dit niet noodzakelijk.[13]
Daarnaast heeft een deel van de woonwagenbewoners de wens om (voortkomend vanuit de vroegere traditie) een aparte berging (dus niet inpandig) op de standplaats te hebben waarin zich het sanitair bevindt.

Toercaravans

Een deel van de woonwagenbewoners woont niet in een woonwagen (bijvoorbeeld een chalet), maar in een toercaravan. Er kunnen hieraan verschillende redenen ten grondslag liggen;

10 Deze VROM-wagen ontleende zijn naam aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat sinds de jaren tachtig medeverantwoordelijk was voor het woonwagenbeleid. De woonwagens waren maximaal 15 bij 3,5 meter en de gemeenten boden de wagen aan woonwagenbewoners te huur aan. Voor meer info zie: Godrie-van Gils, *Woonwagenbewoners laten zich niet afschaffen.* Eburon: Delft 2018, vanaf p. 148.
11 Houtskeletbouw wordt ook in de reguliere (woning)bouw toegepast en indien op juiste bouwkundige wijze geldt hiervoor een vergelijkbare levensduur (duurzaamheid) als 'bouwen in steen', die ook zijn bouwfouten kent en juist vaak lastig zijn te herstellen.
12 KOMO attest-met-productcertificaat (IKB1136/17).
13 Een woonwagen wordt als volgt gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet: woonwagen, zijnde een voor bewoning bestemd gebouw dat is geplaatst op een standplaats en dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst, en artikel 1, derde lid, van het Bouwbesluit: woonfunctie op een perceel bestemd voor het plaatsen van een woonwagen.



- Het kan om een mantelzorgsituatie gaan, waarbij de verzorger een toercaravan bij de woonwagen van de zorgvrager heeft geplaatst om snel ter plaatse te kunnen zijn voor zorg en ondersteuning.
- Het kan om woonwagenbewoners gaan die al lange tijd op een eigen standplaats wachten en uit nood een toercaravan hebben geplaatst. Deze caravan fungeert zodoende als starterswoning om te sparen voor een grote woonwagen of andere standplaats/woonwagen.
- Er zijn woonwagenbewoners die er een absolute voorkeur aan geven om te wonen in een toercaravan in plaats van een woonwagen. Dit geeft invulling aan hun nomadische identiteit.[14] Voor een deel van de woonwagenbewoners was de toercaravan met auto de moderne variant op het rondtrekken met paard en wagen.[15]

Samenvattend gaat het bij de behoefte tot het / of om te wonen in een toercaravan om twee varianten; (1) de wens om permanent te wonen in een toercaravan op een standplaats, (2) het tijdelijk bijplaatsen van een toercaravan op een standplaats naast de vaste woonwagen (zoals bij mantelzorg of woonwagenbewoners die nog wachtend zijn op een eigen standplaats).



Figuur 1: Diverse vormen van woonwagens; Zelhemse platenwagen (links), VROM-wagen (midden), chalet (rechts).

Het EHRM beschouwt de woonwagen als woonvorm als een integraal onderdeel van de (culturele) identiteit van de woonwagenbewoner, omdat het nomadisch bestaan '*nomadic in spirit*' is.[16] Dat de woonvorm van de meeste woonwagenbewoners niet (altijd meer) mobiel is en de vorm heeft van een 'versteende woonwagen' doet hier niet aan af. Het EHRM oordeelt dat deze verschuiving in 'woonvorm' het nomadisch karakter niet

14 Woonwagenbelangen Amsterdam, Advies woonwagen- en standplaatsenbeleid (2020).
15 Zie bijlage van de Memorie van toelichting inzake Regeling betreffende woonwagens en woonschepen 1912-1913 (194, nr. 4.) voor het eerste verbod om op de openbare weg te rijden met woonwoonwagen.
16 EHRM 27 mei 2004, nr. 66746/01 (Connors/VK), par. 93.

tenietdoet. Integendeel, het nomadische bestaan leeft voort in de geest van de woonwagenbewoners.[17] Dat heeft tot gevolg dat het een woonwagenbewoner niet kan worden tegengeworpen als reguliere huisvesting niet wordt geaccepteerd.[18] Het aanbieden van reguliere huisvesting wordt door het CRvdM ook niet als een cultureel toereikend alternatief gezien.[19]

Daarnaast is het voor de vraag of een woonwagen valt aan te merken als 'woonruimte', en daarmee onder de bescherming van artikel 8 EVRM valt, bepalend of de bewoner een voldoende en voortdurende band heeft met een specifieke woonwagenstandplaats. Aan de hand van de feitelijke omstandigheden - en niet louter op basis van formele vereisten zoals de legaliteit van de bewoning - moet worden beoordeeld of hiervan sprake is.[20] In dit verband dient nadrukkelijk te worden opgemerkt dat dit volgens het EHRM niet betekent dat artikel 8 EVRM moet worden opgevat als het recht op het ontvangen van een woning.[21] Dat een woonwagenbewoner een bepaalde band heeft met een specifieke woonwagenstandplaats betekent ook niet dat automatisch het recht ontstaat op een bepaalde locatie al dan niet door deze locatie te ''bezetten".[22]

Familiebanden

Het tweede aspect van de culturele identiteit van de woonwagenbewoner betreft de sterke sociale en familieverbanden. Dit uit zich in het gegeven dat woonwagenbewoners, van oudsher, veelal in families bij elkaar op één woonwagenlocatie wonen. Op die manier kan men dagelijks contact met elkaar onderhouden, op elkaars kinderen passen en voor ouderen zorgen als dat nodig is. Daardoor maken woonwagenbewoners niet of nauwelijks gebruik van geïnstitutionaliseerde voorzieningen.[23] Voor het verlenen van bijvoorbeeld mantelzorg aan familieleden is het daarom van belang dat woonwagenbewoners de mogelijkheid hebben om dichtbij elkaar te kunnen wonen. Ook hier geldt dat de Nederlandse staat een positieve verplichting heeft, indien daar behoefte aan is, om het

17 Zie ook artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten (IVESCR), Artikel 25, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Artikel 31 van het Herzien Europees Sociaal Handvest en Artikel 34, lid 3 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01).

18 EHRM 22 mei 2007, nr. 40987/05 (Stenegry en Adam/Frankrijk).

19 College voor de rechten van de mens, oordeelnummer 2018-9.

20 EHRM 29 september 1996, nr. 20348/92 (Buckley/VK), par. 52-55; EHRM 24 november 1986, nr. 9063/80 (Gillow/VK), par. 46, waar de klagers voor een periode van 19 jaar niet aanwezig zijn geweest in hun 'home'.

21 EHRM 17 oktober 2013, nr.27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 87; EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (Chapman/VK), par. 99; EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova/Bulgarije), par. 130; EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04 (McCann/VK), par. 46.

22 EHRM 6 november 2017, nr. 43494/09 (Garib vs. Nederland), par. 141. In 2018 bezetten woonwagenbewoners in de gemeenten Nissewaard en Buren een perceel. Zij waren van mening dat zij 'automatisch' recht hadden op wonen op desbetreffende locatie vanwege een grootouder die daar eerder met woonwagen heeft gestaan. Dit betoog slaagde niet, in zoverre dat zij recht zouden hebben op dit (stuk) perceel. Daarnaast betoogden de woonwagenbewoners dat zij demonstreerden tegen het thans geldende woonwagen- en standplaatsenbeleid. Dit betoog is (uiteindelijk) ongegrond verklaard omdat de feitelijke dwang overheerste bij de demonstratie, zie in dit verband: Rechtbank Rotterdam 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658 en Rechtbank Gelderland 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549.

23 Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland: Advies Gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, 27 november 2019, p. 3.

leven in familieverband te faciliteren door voldoende standplaatsen op een woonwagenlocatie beschikbaar te stellen.[24] Het begrip 'voldoende' is daarbij niet nader juridisch gedefinieerd, maar moet gelezen worden als het minimumaantal standplaatsen dat nodig is om het traditionele familie- en gemeenschapsleven voort te zetten.[25]

Bij schaarste aan standplaatsen kan voorrang worden gegeven aan woonwagenbewoners met (groot)ouders die op de woonwagenlocatie wonen of hebben gewoond. Dit kan ertoe leiden dat het afstammingsbeginsel wordt gehanteerd. Dit beginsel gold in Nederland onder de Woonwagenwet (dus tot 1999), en houdt in dat een standplaats alleen wordt vergund als de ouders ook al in een woonwagen wonen (of woonden).[26] Woonwagenbewoners zien het in artikel 18 van de ingetrokken Woonwagenwet neergelegde afstammingsbeginsel als een garantie voor de bescherming van de woonwagencultuur, die vanwege het protegerende effect van de bepaling, als een vorm van positieve discriminatie kwalificeert.[27] De gemeente kan de toepassing van dit afstammingsbeginsel motiveren aan de hand van de schaarste van woonwagenstandplaatsen. De wijze waarop de afstamming wordt aangetoond, kan via het criterium 'woonadres' van de aanvrager, de ouders en de grootouders.[28]

Trekvrijheid

Het derde aspect van de culturele identiteit van de woonwagenbewoner is de trekvrijheid. De trekvrijheid refereert aan het nomadische bestaan van de woonwagenbewoners.[29] Van een rondtrekkend bestaan is onder Nederlandse woonwagenbewoners (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de '*travellers*' in Groot-Brittannië) momenteel niet of nauwelijks sprake. Dat komt doordat het in Nederland op een gegeven moment niet mogelijk was om met de woonwagen de openbare weg te betreden. Daarbij is er ook een grote groep woonwagenbewoners die weliswaar het gevoel wil behouden van het wonen in een woonwagen, maar niet (meer) de behoefte heeft om rond te trekken, bijvoorbeeld omdat men een baan heeft op een vaste plek, of omdat de kinderen op een vaste plek op school zitten. Dat neemt niet weg dat er ook een groep woonwagenbewoners is die nog steeds de wens van trekvrijheid heeft. Vaak gaat het daarbij om tijdelijke verplaatsing, bijvoorbeeld familiebezoek, vakantie en religieuze meetings. In het laatste geval werden tijdens speciale feestdagen en veelal in vakanties een circustent opgebouwd in de vrije natuur, weiland, park of op een woonwagenlocatie. Deze activiteiten vonden

24 EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 71; EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova/Bulgarije), par. 105.
25 College voor de rechten van de mens, oordeelnummers 2019-58 en 2017-106; Huijbers, L. (2015), 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief,' NTM/NJCM-bull, 40 (4), p. 1-24.
26 Bij de invoering van het afstammingsbeginsel in 1968 kon afstamming alleen worden aangetoond als men zelf, de partner/echtgenoot of de ouders in een woonwagen woonden/hadden gewoond. Afstamming van grootouders viel daar niet onder. Inmiddels wordt ook afstamming van grootouders onder het afstammingsbeginsel geschaard, aldus het Beleidskader, p. 20.
27 De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat deze vorm van 'discriminatie' aansluit bij het doel van de wet, te weten bevordering van het maatschappelijk welzijn van de woonwagenbevolking (ABRvS 2 januari 1986, ECLI:NL:RVS:1986; zie ook: Kamerstukken II, 1996/1997, 25333, nr. 3, p. 4.
28 Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid 2018, p. 20.
29 EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95, nr. 73 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).

verspreid over het land plaats gedurende 3 tot 10 dagen. Om dit mogelijk te maken, zouden niet alleen de verbodsbepalingen opgeheven dienen te worden zodat woonwagens de openbare weg mogen betreden, maar is het ook noodzakelijk om bij woonwagenlocaties ruimte te creëren voor tijdelijke standplaatsen, indien daar vraag naar is.[30] Daarbij is het ook zaak om ervoor te zorgen dat deze tijdelijke plaatsen (doortrekkersplaatsen) als zodanig worden gebruikt (en dus niet na verloop van tijd als permanente standplaats wordt gebruikt). Een optie hiervoor is om tijdelijke standplaatsen niet op, maar aangrenzend aan de woonwagenlocatie te realiseren.

Positieve verplichting gemeenten

Uit artikel 8 EVRM volgt zoals gezegd niet alleen het recht op respect voor de identiteit en de levensstijl van de woonwagenbewoner. Ook volgt uit dit artikel een positieve verplichting voor overheden om de identiteit en levensstijl van woonwagenbewoners te beschermen en te faciliteren.[31] Dat houdt in dat bij het zoeken naar alternatieve huisvesting voor deze groep niet alleen rekening moet worden gehouden met het feit dat het gaat om een minderheidsgroep, maar ook om een minderheid als drager van een eigen identiteit. Dit heeft tot gevolg dat het een woonwagenbewoner niet kan worden verweten dat zij niet wil ingaan op een aanbod als een sociale woning. Een dergelijk aanbod is niet in overeenstemming met een 'nomadisch' gekenmerkt bestaan.[32] Er moet rekening worden gehouden met de specifieke woonbehoefte van de woonwagenbewoner.

De reikwijdte van de erkenning van de woonwagenbewoners als etnische groepering gaat alleen niet zó ver dat de verdragstaten een bepaald aantal standplaatsen moeten realiseren.[33] Uit de positieve verplichting die de lidstaten hebben, volgt wel dat een woonwagenbewoner *binnen een afzienbare termijn* kans moet hebben op een standplaats. Toch lijkt het erop dat veel gemeenten nog steeds terughoudend zijn om hieraan invulling te geven. Een veelgehoord misverstand daarbij is dat een zeer kleine groep een voorkeursbehandeling zou krijgen ten opzichte van reguliere inwoners van de gemeente. Een groot verschil met reguliere inwoners is echter, zoals hiervoor uiteengezet, dat het reguliere woonbeleid hier doorgaans niet in strijd is met mensenrechten. In de volgende paragraaf worden voorbeelden gegeven van de concrete invulling van deze positieve verplichting.

30 De regelgeving inzake de Wegenverkeerswet stelt eisen aan een voertuig dat de openbare weg betreedt. Een opheffing van een bepaalde verbodsbepaling (bijvoorbeeld in de APV) inzake rondreizende woonwagens betekent dus wel dat woonwagenbewoners die gebruik willen maken van de trekvrijheid, een woonwagen dienen te gebruiken die de openbare weg mag betreden.

31 EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 70 en 87; EHRM 16 mei 2019, nr. 9825/13 (Tasev v. North Macedonië); zie ook, Loven, C. & Huijbers, L. (2018), 'Woonwagencultuur mag toch blijven', NJB 2018/198, p. 1-7. Alhoewel het EHRM heeft uitgemaakt dat op staten een positieve verplichting rust tot het beschermen van de cultuur van woonwagenbewoners, heeft het in geen van de zaken geleid tot vaststelling van het discriminatieverbod (artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaalfde protocol).

32 EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 88 en 91.

33 Vgl. EHRM 10 maart 2020 (Hudorovic e.a. t. Slovenië), ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614, waarin het Hof tot conclusie komt dat geen verplichting bestaat om stromend water naar alle woningen van klagers mogelijk te maken.

2.3 Juridische minimumwaarborgen woonwagen- en standplaatsenbeleid

Om een woonwagen- en standplaatsenbeleid in overeenstemming te brengen met het mensenrechtelijk kader is een goede invulling van de minimumwaarborgen cruciaal. Hiervoor is in de eerste plaats van belang dat bewoning van een woonwagen als onderdeel van de cultuur wordt beschermd. Dit houdt op basis van het mensenrechtelijk kader en het Beleidskader, concreet het volgende in:

a. *Erkenning als minderheid:* woonwagenbewoners zijn tot dusver niet erkend als nationale minderheid. Een officiële erkenning door de Nederlandse overheid zou recht kunnen doen aan woonwagenbewoners en een betere bescherming van hun positie kunnen opleveren.[34]
b. *Erkenning van de woonwagenidentiteit en cultuur:* een woonwagen is niet alleen een woning. Het woonwagenleven dient erkend te worden als onderdeel van de identiteit en cultuur van de woonwagenbewoner en moet niet louter worden gekwalificeerd als een wens ten aanzien van de woning.[35]
c. *Gelijke behandeling:* enkele beleidsvarianten die vanaf 2006 aan gemeenten zijn aangedragen zijn discriminerend van aard en dienen zo snel mogelijk te worden herzien. Het beleid voor woonwagens en standplaatsen moeten vast onderdeel worden van het algemene huisvestingsbeleid.[36] De Model Huisvestingsverordening 2021 van de VNG die naar aanleiding van het Beleidskader en deze Wegwijzer tot stand wordt gebracht, kan hiervoor als leidraad dienen.[37]

Tezamen geven de volgende uitgangspunten sturing aan het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, waarin de erkende woonwagenidentiteit en cultuur niet alleen worden beschermd maar ook gefaciliteerd. Op grond van onderstaande punten dienen gemeenten (afzonderlijk of in samenwerking) onder meer de volgende stappen te zetten:

d. *Bescherming en facilitering van de woonwagenlevensstijl:* 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.[38]
e. *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

34 Huijbers, L. (2015), 'Het woonwagenbeleid in Nederland vanuit mensenrechtelijk perspectief,' *NTM/NJCM-bull*, 40 (4), p. 1-24.
35 EHRM 27 mei 2004, nr. 66746/01 (Connors/VK), par. 93; EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 142; J. Hohmann, *The Right to Housing – Law, Concepts, Possibilities*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 169-197; EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 Chapman/UK; EHRM 8 december 2009, nr. 49151/07 (Munos Diaz/Spanje); Vgl. EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova/Bulgarije).
36 European Commission against Racism and Intolerance (2013), 'Rapport over Nederland', p. 49, par. 165.
37 Naast een update van de huidige model huisvestingsverordening voorziet de VNG ook deze verordening van de relevante bepalingen zodat het woonwagen- en standplaatsenbeleid in overeenstemming kan worden gebracht met het mensenrechtelijk kader.
38 EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), zie par. 87 en 93; EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 73-83 en paragraaf 4.3.

vraag is en of zij voldoende standplaatsen tot hun beschikking hebben. Wanneer dit niet het geval is kunnen zij latente standplaatsen activeren en/of nieuwe standplaatsen ontwikkelen binnen een redelijke termijn.[39] De ene gemeente heeft wellicht meer (ruimtelijke) mogelijkheden dan de andere gemeente. Gemeenten kunnen daarom ervoor kiezen om de samenwerking met elkaar opzoeken.

f. *Voldoende standplaatsen:* afhankelijk van de uitkomsten van de behoeften (inventarisatie) dienen gemeenten te zorgen voor voldoende standplaatsen (zowel koop als huur) voor woonwagenbewoners. 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.[40]
g. *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.[41]
h. *Privaatrechtelijke huurovereenkomst:* wanneer een standplaats wordt toegewezen aan een woonwagenbewoner dient tevens een privaatrechtelijke huurovereenkomst aangegaan te worden met deze woonwagenbewoner. Hierin kunnen afspraken worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld onderhoud van de woonwagen, brandveiligheidsvoorschriften[42], verbodsbepalingen, duur van de overeenkomst en opzeggingsmogelijkheden. Deze componenten worden immers niet in de huisvestingsvergunning geregeld. In het geval dat het niet om (sociale) huurstandplaatsen gaat, zal er alleen sprake zijn van een privaatrechtelijke huurovereenkomst.
i. *Transparantie bij toewijzing:* om te komen tot een rechtvaardige verdeling van standplaatsen is het belangrijk dat voor iedereen duidelijk is hoe de toewijzing van woonwagens en standplaatsen tot stand komt. Een transparante en duidelijke verdeling van standplaatsen moet hieraan bijdragen. Dit geldt alleen in het geval van de (sociale) huurstandplaatsen. Voor toewijzing van koopstandplaatsen gelden de Huisvestingswet 2014 en een huisvestingsverordening namelijk niet.[43]
j. *Voorrang/urgentieverklaringen/passendheidscriterium:* ook voor standplaatsen geldt dat gewerkt kan worden met het passendheidscriterium, voorrangsregels en urgentieverklaringen als bedoeld in de Huisvestingswet 2014. Deze mogelijkheden kunnen gemeenten inzetten om de woonwagencultuur te faciliteren binnen de gemeente.

39 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015), 'Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands', p. 4, par. 20).
40 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015), 'Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands', p. 4, par. 20).
41 EHRM 17 oktober 2013, nr. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 76.
42 Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als is geconstateerd dat de onderlinge afstanden tussen de (bestaande) woonwagens zo klein zijn geworden, dat bij brand de kans op brandoverslag naar andere wagens onaanvaardbaar groot is. In het Bouwbesluit (zie artikel 2.83 en 2.84) worden weliswaar eisen gesteld met betrekking tot brandoverslag, maar deze regelgeving regelt niet de afstand bij plaatsing tussen de woonwagens en regelt ook niet dat deze afstand bij plaatsing daadwerkelijk moet worden aangehouden (dat is de functie van het bestemmingsplan).
43 Er kunnen dus geen regels inzake woonruimteverdeling gesteld worden voor kavels of koopwoningen, met uitzondering van de Waddeneilanden vanwege hun specifieke woningmarkt ten gevolge van het insulaire karakter (zie in dit verband Kamerstukken II, 2013/14, 32 271, nr. 15).

3 Relevante wetgeving

Bij het opstellen van het woonwagen- en standplaatsenbeleid geldt naast het mensenrechtelijk kader ook andere wet- en regelgeving. Na de intrekking van de Woonwagenwet is het wonen in een woonwagen juridisch gelijkgesteld aan het wonen in een woning. Een beknopt overzicht van de wijzigingen in de wetgeving en het beleidsdenken rondom woonwagens en standsplaatsen is te vinden in bijlage 2. Er bestaat nu geen specifieke wetgeving meer voor woonwagenbewoning, tenzij in de gemeentelijke huisvestingsverordening een specifieke regeling voor woonwagenstandplaatsen is opgenomen. Het komt daarom vooral aan op generieke regelingen als de Huisvestingswet 2014, de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening. Als zich op een woonwagenlocatie een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer bevindt, is die wet ook van toepassing. Hieronder wordt ingegaan op de wettelijke regelingen die voor de gemeentelijke overheden het meest relevant zijn met betrekking tot woonwagens en standplaatsen.

3.1 Huisvestingswet 2014

De gemeenten zijn op grond van de Huisvestingswet 2014 primair verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van, en het toezicht op, woonruimteverdeling.[44] De zorg voor verdeling alsook het voorzien in passende woonruimte behelst het treffen van de benodigde maatregelen ten behoeve van een goede huisvesting voor de ingezetenen, ongeacht of zij in een woning, een woonwagen of een woonschip willen wonen.[45] Het is daarmee evident dat de wetgever het uitgangspunt heeft dat alle burgers gelijk dienen te worden behandeld. Niettemin kan de gemeente op basis van artikel 2, eerste lid, van Huisvestingswet 2014 gebruik maken van zijn bevoegdheid om ''voorrang" te geven aan bepaalde groepen die te maken hebben met schaarste aan woonruimte. Dit wordt gelegitimeerd indien sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.[46] Deze exclusieve regeling van overheidsinterventie betekent in het geval van gebleken schaarste van woonwagenstandplaatsen voor woonwagenbewoners, en overeenkomstig met het mensenrechtenkader, dat huisvestingsbeleid voor deze groep gericht moet zijn op de bevordering van het kunnen wonen in een woonwagen, als onderdeel van de culturele identiteit, waarbij de gemeente een specifieke regeling mag treffen voor deze groep. Voor het woonwagen- en standplaatsenbeleid geldt te meer – na de afschaffing van de Woonwagenwet – dat gemeenten de volledige

44 Kamerstukken II 1991/1992, 20520, nr. 244c.
45 Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3.
46 Het tweede lid van artikel 2 van de Huisvestingswet 2014 maakt het echter ook mogelijk dat de gemeenteraad gebruikmaakt van zijn bevoegdheden op grond van de artikelen 12 en 13 alsmede, voor zover daartoe noodzakelijk, op grond van artikel 7, indien daartoe geen noodzaak is vanuit het oogpunt van het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.

verantwoordelijkheid hebben om in de woonbehoefte van woonwagenbewoners te voorzien. Hoewel de Huisvestingswet 2014 nog uitsluitend de termen woonruimte en standplaats hanteert (zie artikel 1, onderdelen f en onder l) en niet de meer specifieke termen van woonwagen of woonschip, bevat de Huisvestingswet 2014 mogelijkheden voor gemeenten om zélf in een gemeentelijke huisvestingsverordening een specifieke (urgentie)regeling voor woonwagenbewoners te treffen.[47] Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 is een gemeentelijke verordening geldig voor vier jaar, een termijn die samenhangt met de zittingsduur van de gemeenteraad.[48]

3.2 Woningwet

De Woningwet bevat naast de term standplaats ook de specifieke term woonwagen. Een voor bewoning bestemd gebouw kan ingevolge artikel 1 eerste lid van de Woningwet, als woonwagen worden aangemerkt als deze is geplaatst op een standplaats als bedoeld in artikel 1 eerste lid van deze wet. Hieruit blijkt dat standplaatsen en woonwagens een erkende woonvorm zijn, net als de 'reguliere' woning. Dit heeft mede tot gevolg dat huurders van woonwagens en standplaatsen dezelfde rechten hebben als huurders van woningen. De gemeente heeft volgens de Woningwet de taak te zorgen voor voldoende en passende woonruimte voor haar inwoners. Hierbij kan zij in haar woonvisie aangeven welke volkshuisvestelijke opgave zij ziet voor woningcorporaties, ook op het vlak van woonwagens en standplaatsen. In het Beleidskader wordt aangegeven dat het van belang is dat woningcorporaties worden betrokken bij gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid. Het is hun taak om te voorzien in de huisvesting van woonwagenbewoners voor zover zij qua inkomen tot de doelgroep van de woningcorporaties behoren. Voor andere woonwagenbewoners verplicht het mensenrechtelijk kader volgens het Beleidskader dat de gemeente aanvullende maatregelen treft om te voorzien in voldoende (koop- of particuliere huur)standplaatsen.[49] Een woningcorporatie die betrokken is bij de uitvoering van het gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid draagt naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeente waar zij feitelijk werkzaam is. Hiervoor dient het college van burgemeester en wethouders wel haar volkshuisvestingsbeleid bekend te maken aan de woningcorporatie.[50] Daarbij kan het gaan om het bouwen, verhuren en beheren van woonwagens / standplaatsen ten behoeve van de specifieke doelgroep als de woonwagenbewoners.[51] Verondersteld wordt dat zij de kennis en expertise in huis hebben om op te treden als goede en sociale verhuurder. De exacte opgave en betrokkenheid van corporaties wordt op basis van tripartite overleg tussen gemeente, corporaties en huurders nader vastgelegd in prestatieafspraken.

47 Artikel 2, tweede lid, juncto 12 en 13 Huisvestingswet 2014.
48 Kamerstukken II 2013/2014, 32271, C, p. 4.
49 Artikel 75 Woningwet; Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid 2018, p. 22-23.
50 Artikel 42 Woningwet.
51 Artikel 47 Woningwet.

3.3 Bouwbesluit

In het Bouwbesluit 2012 staan de eisen die als voorwaarden gelden voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Vroeger gold dat voor woonwagens eisen waren opgenomen ten aanzien van onder andere de sterkte van de bouwconstructie, de elektriciteitsvoorziening, brandveiligheid en geluidsisolatie. Tegenwoordig is het aantal bouwtechnische voorschriften voor woonwagens sterk verminderd en waar mogelijk gelijk met de algemene voorschriften voor de andere woonvormen. Naast het Bouwbesluit is vooral het bestemmingsplan van de gemeente van belang voor onder andere het ruimtelijk beleid. Op gemeentelijk niveau wordt in een bestemmingsplan bepaald welke functies er in een bepaald gebied voorkomen, bijvoorbeeld woningen of bedrijven, en ook wat de maximale hoogte en breedte van bouwwerken mag zijn. Ook worden hierin de niet bouwtechnische eisen geregeld omtrent het bouwen, zoals stedenbouwkundige voorschriften, bestemming van gebouwen en de wijze van handhaving door de gemeente.

3.4 Omgevingswet

De Omgevingswet die op 1 januari 2022 in werking moet treden, heeft als doel om wetten voor de leefomgeving te bundelen en te moderniseren. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Instrumenten die ingezet kunnen worden op basis van deze wet zijn onder meer de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's. Inzet van deze instrumenten kan bijvoorbeeld betekenen dat gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid onderdeel wordt van de gemeentelijke Omgevingsvisie. Hierin wordt de strategische visie van de gemeente op lange termijn bepaald. In het Omgevingsplan kan worden aangegeven waar woonwagenstandplaatsen zijn toegestaan binnen een gemeente, hoeveel er zijn toegestaan, de mogelijkheden voor doortrekkersplaatsen en werkruimten op de woonwagenlocaties en welke eisen er gelden voor bouwhoogtes, bijgebouwen en percentage bebouwd oppervlakte. Dit is vergelijkbaar met de functie van het huidige bestemmingsplan.

Een gemeente heeft bestuurlijke afwegingsruimte bij het maken van een omgevingsplan. Dit is de beleidsruimte (denk aan maatwerk en het opstellen van omgevingswaarden) die gemeenten hebben om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ten aanzien van het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid kan het, afhankelijk van de gemeente, noodzakelijk zijn om van deze bestuurlijke afwegingsruimte gebruik te maken. Bijvoorbeeld bij schaarste aan standplaatsen.[52] Deze bestuurlijke afwegingsruimte betekent ook dat een gemeente rekening moet houden met andere gemeenten. Mocht bijvoorbeeld een terrein met woonwagenstandplaatsen binnen de grenzen van twee gemeenten liggen, dan is afstemming tussen deze gemeenten nodig. Een dergelijke situatie impliceert ook dat gemeenten juist die

52 Voor de toepassing van maatwerk moet de gemeente wel kunnen onderbouwen waarom de rijksregels of provinciale regels in het concrete geval niet genoeg zijn. Ook mag de toepassing van maatwerk niet in strijd zijn met deze provinciale- en rijksregels, noch met de doelen van de Omgevingswet.

samenwerking met elkaar kunnen opzoeken om te kunnen voorzien in voldoende standplaatsen.

In het overgangsrecht binnen de Invoeringswet Omgevingswet is onder andere geregeld dat archeologieverordeningen, geurverordeningen en verordeningen afvoer regen- en grondwater 'overgaan' naar het omgevingsplan. Andere verordeningen, zoals bijvoorbeeld de huisvestingsverordening gaan in principe niet over naar het omgevingsplan. De gemeente moet in de overgangsfase (tot 2029) bepalen of zij regels uit deze (andere) verordeningen wil voortzetten onder de Omgevingswet. Tot die tijd kunnen regels nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. In programma's (een instrument dat de gemeente kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus) kunnen gemeenten maatregelen formuleren die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tot slot zal onder de Omgevingswet voor het bouwen en het hebben van een woonwagen nog steeds een 'Omgevingsvergunning' nodig zijn, daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het technische deel en het ruimtelijke deel van de omgevingsvergunning.[53] Deze nieuwe instrumenten verschillen niet in die mate van de huidige instrumenten dat wordt verwacht dat dit van enorme invloed gaat zijn op het opstellen en de uitvoering van het woonwagen- en standplaatsenbeleid.

53 Bij de omgevingsvergunning voor de 'technische bouwactiviteit' wordt het bouwplan getoetst aan de regels voor de technische bouwkwaliteit, waaronder brandveiligheid. Deze regels worden opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl): toets die thans te vergelijken is met de toets die in het kader van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen onder de Wabo plaatsvindt aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012. De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan wordt een 'omgevingsplanactiviteit' genoemd. Voorbeelden zijn de functietoedeling in het bestemmingsplan (nu nog: bestemming volgens het bestemmingsplan), de bouwhoogte, het bebouwingspercentage en regels over welstand.

4 Ontwikkelen van woonwagen- en standplaatsenbeleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stappen die door gemeenten (in samenwerking met andere betrokken partijen) gezet moeten worden om tot lokaal woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen dat past binnen het mensenrechtelijk kader. Belangrijk daarbij is dat er rekening wordt gehouden met de woningbehoefte van woonwagenbewoners; kortom het rechtdoen aan de mensenrechten van deze doelgroep. Daarbij gaat het niet alleen om het te bepalen kwantitatieve aanbod van standplaatsen (aan de hand van een behoefteninventarisatie onder woonwagenbewoners), maar ook over het op peil houden van de kwaliteit van standplaatsen, woonwagens en woonwagenlocaties.

4.1 Stap 1: Wie is aan zet?

Bij het opstellen van lokaal woonwagen- en standplaatsenbeleid dat voldoet aan het mensenrechtelijk kader zijn verschillende partijen betrokken, zoals de gemeente, woningcorporaties en woonwagenbewoners. De vraag is echter bij wie het initiatief ligt om tot lokaal woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen. Het Beleidskader beschrijft conform de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet de rolverdeling van partijen als het gaat om woonwagen- en standplaatsenbeleid:

Rolverdeling Rijk en gemeenten bij opstellen woonwagen- en standplaatsenbeleid (Beleidskader 2018)
Het Rijk is internationaalrechtelijk het aanspreekpunt voor de naleving van mensenrechten. Het is haar taak om de ontwikkeling van het aantal standplaatsen door de jaren heen te bewaken. Maar het opstellen van huisvestingsbeleid (ook met betrekking tot woonwagens) is de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente.

Gemeenten verantwoordelijk om woonwagen- en standplaatsenbeleid tegen het licht te houden

De gemeente is als eerste aan zet om haar lokale woonwagen- en standplaatsenbeleid in overeenstemming te brengen met de mensenrechten. Op het moment dat een gemeente duidelijke signalen vanuit woonwagenbewoners heeft dat haar beleid niet aansluit bij het mensenrechtelijk kader (bijvoorbeeld geen of lange wachtlijst zonder uitzicht op een standplaats, beleid dat onvoldoende rekening houdt met het leven in familieverband), is het de gemeentelijke verantwoordelijkheid om haar woonwagen- en

standplaatsenbeleid te herzien. Indien die signalen er veel minder sterk zijn, is het in ieder geval zaak om als gemeente bij het opstellen of actualiseren van het woonbeleid het thema ter discussie te stellen, zodat helder wordt of hier een opgave voor de gemeente ligt. In de meeste gevallen vormt de opgave om het aanbod aan standplaatsen af te stemmen op de behoefte de directe aanleiding. Het is ook van belang om in het gesprek met bijvoorbeeld de gemeenteraad en/of bestuurders duidelijk te maken met welke specifieke kenmerken vanuit de woonwagencultuur rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van woonwagen- en standplaatsenbeleid (zie paragraaf 2.2; de woonvorm, familiecultuur en trekvrijheid). Maar het kan ook om hele praktische aspecten gaan, zoals het rekening houden met familieverbanden bij woningtoewijzing, of het maken van goede afspraken over het beheer van woonwagens, standplaatsen en openbare ruimte.

Wat als een gemeente geen actie onderneemt?
Regelmatig komt het voor dat er vanuit de gemeente geen initiatief wordt genomen om de behoefte aan standplaatsen te onderzoeken of om woonwagen- en standplaatsenbeleid op te stellen. Voor de betrokken ambtelijke organisatie van de gemeente ligt er een taak om hun bestuurders zo goed mogelijk te informeren over het belang van het hebben van woonwagen- en standplaatsenbeleid dat in overeenstemming is met het mensenrechtelijk kader en de wijze waarop dat ingevuld kan worden. Indien de gemeenteraad ervoor kiest om alsnog niet over te gaan tot een onderzoek of het opstellen van beleid, zijn andere partijen aan zet om de gemeente van inzicht te laten veranderen. Dat kan een lokale woningcorporatie zijn die standplaatsen in eigendom heeft en daarin betrokkenheid van de gemeente wenst of bijvoorbeeld regiogemeenten die zien dat zij meer vraag naar standplaatsen krijgen doordat buurgemeenten geen mogelijkheden bieden voor woonwagenbewoners. Door op regionaal niveau samen te werken kunnen gemeenten elkaar aansporen om actief aan de slag te gaan met het ontwikkelen van woonwagen- en standplaatsenbeleid (zie hiervoor ook paragraaf 5.5).

4.2 Stap 2: Organiseren van de samenwerking

Formeer een projectgroep
Als duidelijk is dat er voldoende grond is om tot aanpassing (of opstellen van nieuw) woonwagen- en standplaatsenbeleid over te gaan, is het zaak om tot een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen te komen. Het verbeteren van de communicatie is cruciaal voor een duurzame samenwerking tussen partijen. In het Beleidskader zijn hiervoor de volgende aandachtspunten genoemd:

Communicatie tussen partijen (Beleidskader)
- Creëer vertrouwen tussen gemeente en woonwagenbewoners. Ga de dialoog aan en betrek woonwagenbewoners bij het beleid dat hen aangaat. Biedt ruimte voor actieve, effectieve en constante betrokkenheid van woonwagenbewoners.
- Heb expliciete aandacht voor de culturele identiteit van de woonwagenbewoner en de daarmee samenhangende woonwens.

- Inzet op duurzaam beleid; waarbij de samenwerking voor een langere periode geborgd is. Creëer een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente voor woonwagenbewoners, zodat (1) men weet bij wie zij bij de gemeente terecht kunnen met hun vragen en (2) er binnen de gemeente minimaal één persoon is die zicht heeft op de eventuele voorgeschiedenis.

Bij de start van het traject is het van belang om de samenwerking goed te organiseren en woonwagenbewoners nadrukkelijk te betrekken. Dit begint met het formeren van een projectgroep. Deze projectgroep bestaat idealiter uit een vertegenwoordiging van woonwagenbewoners, beleidsmedewerkers van de gemeente en de betrokken corporatie(s). De projectgroep regelt de uitvoering van het project (bijvoorbeeld uitvoeren van onderzoek of opstellen van beleid), bespreekt wat van belang is bij de uitvoering, bewaakt de planning en zorgt voor het resultaat. Bij het formeren van de projectgroep is een aantal punten van belang:

1 Deelname woonwagenbewoners: balans tussen goede afspiegeling en overzichtelijke projectgroep

De gemeente moet het initiatief nemen om woonwagenbewoners uit te nodigen voor de projectgroep. Het gaat daarbij om een vertegenwoordiging van bewoners van de bestaande woonwagenlocatie(s) in de betreffende gemeente. Als de contacten goed zijn, volstaat doorgaans een eenvoudige uitnodiging. Als de relatie minder goed is (bijvoorbeeld bij onderling wantrouwen) is het zaak om een of meerdere gesprekken met de woonwagenbewoners te organiseren om de kou uit de lucht te halen. Neem in deze voorbereidende gesprekken de ruimte om eventuele ergernissen uit het verleden (oud zeer) uit te spreken, zowel vanuit de gemeente als woonwagenbewoners. Het is aan de bewoners zelf om een of meerdere personen aan te wijzen die hun belangen in de projectgroep zal vertegenwoordigen. In een gemeente met een overzichtelijk aantal standplaatsen is dat eenvoudiger dan wanneer er sprake is van veel verschillende woonwagenlocaties met meerdere families. In het tweede geval is het reëel om meer dan een persoon vanuit de woonwagenbewoners aan de projectgroep deel te laten nemen, bijvoorbeeld één vertegenwoordiger per locatie. De gemeente dient in het oog te houden dat er een goede balans moet zijn tussen woonwagenbewoners en andere betrokken partijen in de projectgroep. Bespreek dit open en transparant met de woonwagenbewoners, zodat voor hen helder is wie en hoeveel mensen ze kunnen uitnodigen. Tevens is het belangrijk om als gemeente helderheid te scheppen over de rol die bewoners hebben in het proces. Zij vormen een belangrijk klankbord voor de gemeente en hebben een adviesrol. Maar de gemeente is verantwoordelijk voor de uiteindelijke keuzes met betrekking tot het gemeentelijk beleid.

Praktijkvoorbeelden: betrekken van woonwagenbewoners

Woonwagenbelangen Amsterdam: Iedere locatie een contactpersoon
In 2009 is Woonwagenbelangen Amsterdam opgericht door Sabina Achterbergh van de Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland. Woonwagenbelangen Amsterdam vormt nu een netwerkorganisatie met een aanspreekpunt op elke woonwagenlocatie in de gemeente. De belangenorganisatie heeft haar standpunten op papier gezet en treedt periodiek in overleg met de gemeente. Zo heeft Woonwagenbelangen Amsterdam onder andere meebeslist over de opzet van het woonbehoeftenonderzoek – van de opzet van de vragenlijst tot de keuze voor het onderzoeksbureau. Ook praat Woonwagenbelangen Amsterdam mee over het gemeentelijke beleidsstuk over woonwagenbeleid, dat begin 2020 is gepubliceerd. Het was de visie van Sabina Achterbergh om dit systeem van een bewonersorganisaties op meerdere plaatsen in Nederland op te richten en er bovendien een officiële huurdersvereniging van te maken. Hierna volgden bewonersorganisaties in Arnhem, Haarlemmermeer, Haarlem, Apeldoorn, etc.

Gemeente Arnhem: Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem (HWA)
In de woonwagengemeenschap van Arnhem leefde lange tijd het gevoel niet gehoord te worden door de gemeente. De belangrijkste wens van de woonwagenbewoners was om in familieverband samen te leven, maar de toename van het aantal standplaatsen liet op zich wachten. In de Arnhemse woonwagengemeenschap bestond ook de wens om een serieuze gesprekspartner te zijn van de gemeente en de corporaties en daarom is gekozen voor de vorm van een huurdersvereniging. HWA praat nu mee over de stedelijke woonvisie en onderhandelt mee in de prestatieafspraken. De afgelopen vijf jaren is er in Arnhem veel veranderd. In 2016 is gemeente Arnhem officieel van het 'afbouwbeleid' afgestapt. Nu is er een overlegstructuur en zijn er op regelmatige basis gesprekken tussen de gemeente en de woonwagengemeenschap. Zo heeft de HWA in 2015 input geleverd voor de gemeentelijke woonvisie. Ook heeft de gemeente in 2017 de opdracht gegeven tot het doen van een woonbehoeftenonderzoek.

2 Betrekken van de woningcorporatie(s) en eventuele beheerorganisaties

De woningcorporatie is de eerstaangewezen partij om te voorzien in de huisvesting van woonwagenbewoners voor zover zij tot de doelgroep van de sociale huursector behoren.[54] Daarnaast hebben veel gemeenten na de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 het eigendomsrecht (en daarmee ook het beheer) van woonwagenlocaties overgedragen aan woningcorporatie(s). Daarmee is de betrokkenheid van woningcorporaties bij het lokale woonwagen- en standplaatsenbeleid doorgaans groot. Een deel van de gemeenten en woningcorporaties heeft het beheer van woonwagenlocaties uitbesteed aan een beheerorganisatie. Als dat het geval is, is het van belang om ook de beheerorganisatie uit te nodigen voor de projectgroep. Zij hebben in deze gevallen het meeste contact met de bewoners. Ook als in een gemeente de actieve woningcorporaties geen standplaatsen of woonwagens in bezit hebben is het raadzaam een vertegenwoordiging vanuit de sociale huursector aan tafel te hebben. Het is immers mogelijk dat er vanuit een behoeftenonderzoek wel een uitbreidingsopgave voor de corporaties naar voren komt.

54 Primair zijn dat de huishoudens met een inkomen tot €39.055, in tweede instantie gaat het ook om de huishoudens die tot de middeninkomens behoren (€39.055 tot €43.574).

3 Zorg voor een goede interne afstemming tussen betrokken afdelingen

Omdat het woonwagen- en standplaatsenbeleid onderdeel uitmaakt van het gemeentelijke huisvestingsbeleid ligt het voor de hand dat vanuit de gemeente in ieder geval de beleidsmedewerker 'Wonen' deelneemt aan de projectgroep. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn echter meerdere afdelingen betrokken bij het beleid aangaande woonwagenlocaties. Vanuit het Sociaal Domein zijn medewerkers actief voor kwetsbare personen die op woonwagenlocaties wonen (zoals mensen met een zorg- of ondersteuningsvraag) en medewerkers op het vlak van Handhaving zien toe op het gebruik van de openbare ruimte en de (brand)veiligheid. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente overwegen om ook vanuit deze afdelingen een medewerker aan te laten sluiten bij de projectgroep. In ieder geval is het van belang om tussen de verschillende betrokken afdelingen doorlopend contact te houden over de stand van zaken en eventuele aandachtspunten. Weet van elkaar waarmee iedereen bezig is.

4.3 Stap 3: In kaart brengen bestaand aanbod woonwagens en standplaatsen

Nu de samenwerking met betrokken partijen is opgezet, is het zaak om duidelijkheid te scheppen over doelen en verwachtingen. Wat wil men in het lokale woonwagen- en standplaatsenbeleid vastleggen en wat is daarvoor nodig? Zoals in stap 1 benoemd, vormt een nader onderzoek naar de behoefte aan standplaatsen en woonwagens meestal de aanleiding voor herziening van het lokale beleid. Voordat daarmee kan worden begonnen, is het belangrijk om de huidige situatie van het woonwagenleven in de gemeente in kaart te brengen.

Aantal standplaatsen en woonwagens

De eerste stap bestaat uit een inventarisatie van de aantallen locaties en de aantallen standplaatsen per locatie. Bij deze inventarisatie helpt het om onderscheid te maken naar het aantal standplaatsen met bewoonde woonwagen en standplaatsen zonder woonwagen. Dit laatste kan ontstaan zijn doordat er simpelweg geen vraag was/is naar een standplaats, maar vaak gaat het om standplaatsen die in het verleden zijn vrijgekomen, maar niet opnieuw werden ingevuld, omdat het lokale woonwagen- en standplaatsenbeleid destijds uitging van een afbouw van het standplaatsen.

Daarnaast zijn er diverse woonwagenlocaties in het land met reguliere woningen (stenen huizen, ook wel woonwagenwoningen genoemd) waar woonwagenbewoners wonen. Hoewel voor de meeste woonwagenbewoners een versteende woonwagen totaal niet beantwoordt aan hun wooncultuur (en deze daarom het liefst zo snel mogelijk weer wordt vervangen door woonwagens van houtskeletbouw), behoren deze woningen wel tot het woningaanbod op woonwagenlocaties. Het is aan te bevelen om eventueel aanwezige stenen woningen op woonwagenlocaties apart te registreren in de analyse van het aanbod aan woonwagens en standplaatsen.

Deze inventarisatie geeft inzicht in de aanbodkant (hoeveel woonwagens en standplaatsen zijn er in de gemeente?) en kan wellicht in een volgende fase ook bruikbaar zijn om inzichtelijk te maken waar -en of- er eventuele ruimte is voor uitbreiding van het aantal standplaatsen binnen bestaande woonwagenlocaties.

Inzicht in de eigendomsvormen

Een tweede stap is inzicht krijgen in de eigendomsvorm van woonwagens en standplaatsen op de verschillende locaties. Er zijn namelijk verschillende eigendomsvormen en deze kunnen verschillen van locatie tot locatie. Eigendomsvormen die vaak voorkomen zijn:

- De standplaats wordt verhuurd door een corporatie of gemeente, maar de woonwagen is in eigendom van de bewoner.
- Zowel de standplaats als de woonwagen worden verhuurd door een corporatie of gemeente.
- Zowel de standplaats als de woonwagen zijn in eigendom van de bewoner. Bij deze eigendomsvorm komt het zowel voor dat een standplaats in het verleden in zijn geheel is aangekocht door de (huidige of een vorige) bewoner, als ook dat de standplaats in erfpacht is uitgegeven door de gemeente. De bewoner betaalt in dat geval een jaarlijkse erfpachtcanon aan de gemeente.

Inzicht in voorgeschiedenis, gemaakte afspraken tussen partijen

Ten slotte is het van belang om per locatie inzicht te hebben in belangrijke kenmerken van de woonomgeving, gemaakte afspraken met bewoners, corporaties, omwonenden, die van invloed (kunnen) zijn op het huidige of toekomstige woningaanbod en de behoefte.

- Zijn er bijvoorbeeld in het verleden harde toezeggingen gedaan over het wel of niet uitbreiden van het aantal standplaatsen, aan woonwagenbewoners en/of aan omwonenden?
- Hoe is de toewijzing van standplaats en/of woonwagen geregeld? Is er sprake van een inschrijflijst waarvoor woningzoekenden zich kunnen aanmelden? Is er sprake van een huisvestingsverordening waarin de gemeente voorrangsregels hanteert met betrekking tot het toewijzen van standplaatsen? Of wordt er een coöptatiesysteem gehanteerd waarbij woonwagenbewoners een nieuwe huurder voordragen?
- Is er sprake van illegale bewoning (al dan niet gedoogd)? Bijvoorbeeld doordat mensen zonder toestemming een woonwagen op een standplaats of in de openbare ruimte hebben (bij)geplaatst? Zo, ja om hoeveel gevallen van illegale bewoning gaat het daarbij?
- Wie is verantwoordelijk voor het onderhoud van standplaatsen en woonwagens? Hoe ervaren betrokken partijen deze wijze waarop dit in de praktijk gebeurt (frequentie, kwaliteit)?
- Wat is de kwaliteit van de bestaande woonwagenlocaties? Is het onderhoud en beheer op orde (bijvoorbeeld als het gaat om brandveiligheid, openbare ruimte, parkeermogelijkheden, verlichting)? Hoe is de bereikbaarheid voor hulpdiensten? Is er mogelijk sprake van vervuilde grond? Zijn niet gevulde standplaatsen relatief eenvoudig weer inzetbaar te maken?
- Hoe is de samenstelling van bewoners op de woonwagenlocatie(s) binnen de gemeente? Is er per locatie sprake van een homogene groep (doordat er één familie per locatie woont) of wonen er verschillende families op één locatie bij elkaar? Hoe zijn de verhoudingen tussen bewoners op de locaties? Kan iedereen goed met elkaar door een deur of zijn er spanningen?

- Zijn er specifieke (sub)doelgroepen binnen de woonwagenbewoners die woonachtig zijn in de gemeente (bijvoorbeeld kermisexploitanten), die daardoor mogelijk een andere woningbehoefte hebben dan andere woonwagenbewoners?

Deze informatie dient meerdere doeleinden. Ten eerste is het van belang om begrip te krijgen voor elkaars standpunten en belangen. Ten tweede is deze informatie nodig om in een latere fase goede afspraken te maken over de rolverdeling van partijen (hoe zijn zaken zoals toewijzing en onderhoud nu geregeld? Willen we dat in de toekomst zo voortzetten of is er aanleiding tot wijziging?). Ten derde vormt de huidige situatie van het aanbod het vertrekpunt voor het behoeftenonderzoek.

4.4 Stap 4: De behoefteninventarisatie

Streef naar onderzoek met meerdere gemeenten

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft in het Beleidskader aan dat het noodzakelijk is dat gemeenten de behoefte aan standplaatsen inventariseren en om het aanbod in beeld te hebben, om te kunnen bepalen of er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn. De onderbouwing van een deugdelijk onderzoek is ook van belang om aan te kunnen tonen dat er geen behoefte is aan standplaatsen. Zonder onderbouwing kan een gemeente niet stellen dat er geen behoefte is aan extra standplaatsen, zeker niet als woonwagenbewoners geen gelegenheid hebben gehad om hun interesse kenbaar te maken (bijvoorbeeld door het ontbreken van een inschrijflijst).[55] Voordat het behoeftenonderzoek wordt uitgevoerd, zullen gemeenten en andere betrokken partijen eerst moeten bepalen op welke schaal het onderzoek wordt uitgevoerd; Gaan we een lokaal behoeftenonderzoek uitvoeren, met als doel de lokale behoefte voor de eigen gemeente inzichtelijk te maken? Of wordt er op regionaal (of mogelijk op provinciale schaal) samengewerkt om voor meerdere gemeenten de behoefte in beeld te brengen? Volgens het Beleidskader heeft een gezamenlijk onderzoek met meerdere gemeenten de voorkeur:

Voordelen van behoeftenonderzoek op tenminste regionale schaal (Beleidskader)

- Door een behoeftenonderzoek naar standplaatsen op regionale schaal uit te voeren, worden gemeenten die in het verleden hun woonwagenlocaties hebben afgebouwd, ook aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de behoefte aan standplaatsen te inventariseren.
- Bij de voorbereiding van een bestemmingsplanwijziging over de aanleg van standplaatsen zullen gemeenten overleg voeren met de Provincie. Hierbij kan de regionale behoefte aan woonwagenstandplaatsen aan de orde komen.

55 College van de Rechten van de Mens: oordeelnummers 2017-103, 2019-126.

Er kunnen echter ook redenen zijn om als gemeente zelfstandig een onderzoek op te starten. Bijvoorbeeld als het lang duurt voordat er met de regiogemeenten overeenstemming is over de te kiezen aanpak, terwijl er sterke signalen zijn dat er lokaal behoefte is aan uitbreiding van het aantal standplaatsen. Voor de uitvoering van het onderzoek (of dit nu regionaal of lokaal wordt uitgevoerd) draagt het Beleidskader twee methoden aan:

Methoden om behoefte aan standplaatsen in beeld te brengen (Beleidskader)

- Het instellen / raadplegen van een inschrijflijst voor woningzoekenden (hetzij als onderdeel van de integrale inschrijflijst voor een sociale huurwoning, hetzij een specifieke inschrijflijst voor standplaatsen)
- Het uitvoeren van een onderzoek naar de behoefte aan standplaatsen en woonwagens

Om een goed beeld te krijgen van de toekomstige woonbehoefte is het van belang om het onderzoek te baseren op zowel bestaande gegevens als het afnemen van een enquête, gericht aan woningzoekenden.

Praktijkvoorbeelden: Onderzoek naar de woonbehoefte onder woonwagenbewoners:

Provincie Limburg: Enquête in alle gemeenten
De Provincie Limburg heeft in 2019 het initiatief genomen om een behoeftenonderzoek naar standplaatsen en woonwagens onder alle Limburgse gemeenten uit te voeren. Hierdoor werd in elke gemeente dezelfde doelgroep aangeschreven en werden dezelfde enquêtevragen gehanteerd, waardoor uitkomsten goed vergelijkbaar waren. Bovendien werd met het onderzoek een gezamenlijke verantwoordelijkheid gecreëerd om inzicht te krijgen in de behoefte aan standplaatsen onder de gemeenten.

Gemeente Amsterdam en Apeldoorn: Enquête op alle plaatselijke woonwagencentrums
De gemeenten Amsterdam en Apeldoorn hebben in 2020 het initiatief genomen om naast een 'behoeftenonderzoek' naar standplaatsen en woonwagens ook een 'woonwensenonderzoek' uit te voeren. Hierdoor werd niet alleen de behoefte van het aantal standplaatsen in kaart gebracht, maar werd ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om de plaatselijke 'culturele' woonwensen van woonwagenbewoners in kaart te brengen. Voor het onderzoek (uitgevoerd door onderzoeksbureau Labyrinth, waarbij gebruik werd gemaakt van de expertise van Sabina Achterbergh namens de Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland) werden bewoners hiervoor aangeschreven en konden zij een online vragenlijst invullen. Bewoners die hierop niet reageerden zijn vervolgens nog eens persoonlijk benaderd en in de gelegenheid gesteld om in een face-to-face gesprek met een interviewer de vragenlijst alsnog in te vullen met behulp van een tablet. Met deze data kan bij nieuw te ontwikkelen beleid rekening gehouden worden met de plaatselijke wensen.

Analyse van het woningzoekendenbestand van de gemeente of corporatie

Eerst moet duidelijk zijn of (en zo ja hoe) woonwagenbewoners zich hebben kunnen inschrijven voor een standplaats als zij hiervoor interesse hadden. In veel gemeenten is er sprake van een inschrijflijst (al dan niet in beheer van een woningcorporatie), maar deze lijst geeft maar in beperkte mate inzicht in het aantal potentiële woningzoekenden, om diverse redenen:

- Vaak dienen woningzoekende woonwagenbewoners zich in te schrijven via de reguliere inschrijflijst van de woningcorporatie. Uit hun inschrijving blijkt dan niet dat men gericht op zoek is naar een standplaats.
- Is er sprake van een huisvestingsverordening met voorrangsregels voor standplaatsen, dan schrijven veel woningzoekende woonwagenbewoners zich pas in op het moment dat men weet dat er een standplaats op korte termijn beschikbaar komt (er is geen noodzaak om zich preventief in te schrijven).

Soms is er geen toewijzingssysteem op basis van inschrijfduur, maar op basis van coöptatie, waardoor er geen inschrijflijst voorhanden is. Analyse van het woningzoekendenbestand geeft hierdoor een eerste globale indicatie van de druk op de woningmarkt voor standplaatsen, (hoeveel standplaatsen zijn er beschikbaar gekomen, hoeveel gegadigden zijn er, hoe lang staat men ingeschreven en waar komen woningzoekenden vandaan), maar deze analyse kent dus de nodige beperkingen.

Analyse huidige bewoning van standplaatsen

De gezinssamenstelling van de huidige woonwagenbewoners in de gemeente geeft een indicatie van de toekomstige behoefte aan standplaatsen. Zoals eerder aangegeven is de mutatiegraad van standplaatsen laag. Als men eenmaal een standplaats (en woonwagen) heeft verworven, zal een zelfstandig huishouden niet snel verhuizen naar een andere standplaats. Dat ligt anders voor inwonende kinderen. Zij hebben vaak de wens voor een eigen standplaats. De gemeente kan op basis van een analyse van gemeentelijke basisregistratie in beeld brengen hoeveel woonwagenbewoners staan ingeschreven op de verschillende locaties en wat de leeftijdsopbouw, gezinssamenstelling en huishoudensomvang is (en daarmee de groep potentiële starters).

Enquête onder woningzoekenden

Met voorgaande analyse op basis van bestaande data is een eerste inzicht verkregen in de toekomstige kwantitatieve behoefte aan standplaatsen. Toch geeft een nadere enquête onderzoek vaak het meest reële beeld van de actuele vraag naar standplaatsen en woonwagens. Daar komt bij dat via een enquête de gemeente de gelegenheid heeft om extra vragen op te nemen over kwalitatieve woonwensen; Wil men een standplaats/woonwagen huren of kopen? Heeft men een voorkeur voor een bepaalde locatie? Is een stenen woning ook een optie of een absolute '*no go*'? Laatstgenoemde vraag kan alleen gesteld worden om de wens van de woonwagenbewoner zelf te weten te komen en dus zeker niet met als doel om een verplichte keuze voor een versteende woonwagen of stenen woning af te dwingen (waardoor de mensenrechten van woonwagenbewoners in het geding zouden komen).

1 Het selecteren van de steekproef

De eerste stap bij het opzetten van een enquête onder woningzoekenden is het selecteren van de steekproef. Het Beleidskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt daarbij onderscheid in drie doelgroepen:

Te benaderen doelgroepen voor woningbehoeftenenquête (Beleidskader)

1. Hoofdbewoners die nu reeds in een woonwagen wonen
2. Inwonende familieleden bij de hoofdbewoners van een woonwagen
3. Spijtoptanten en hun kinderen; mensen die in het verleden vanuit een woonwagen zijn verhuisd naar een reguliere (stenen) woning, maar graag opnieuw een woonwagen zouden willen betrekken

De informatie die met het afnemen van een enquête verkregen wordt, verschilt wat tussen de eerste doelgroep (hoofdbewoners) en de andere twee groepen (inwonende familieleden en spijtoptanten):

1. Bij de **hoofdbewoner(s)** gaat het om mensen die reeds huurder of eigenaar zijn van een woonwagen. Dit is niet de doelgroep die vraagt om extra standplaatsen en/of woonwagens. Zij hebben dus geen kwantitatieve vraag. Daarom wordt deze doelgroep in de praktijk niet altijd in de gelegenheid gesteld om een woningbehoeftenenquête in te vullen. Maar deze doelgroep heeft mogelijk wel een kwalitatieve woonwens. Bijvoorbeeld doordat men mogelijk wil verhuizen naar een andere woonwagenlocatie of omdat men een wens heeft voor een andere woonwagen of standplaats (bijvoorbeeld een nieuwe woonwagen of een verandering van de eigendomssituatie; van koop naar huur of andersom). Mogelijk dat een verhuiswens van deze groep ook zal leiden tot vrijkomend aanbod van standplaatsen of woonwagens. Om inzicht te krijgen in zowel het potentieel vrijkomend aanbod als in de kwalitatieve vraag van de hoofdbewoners is het raadzaam om deze doelgroep de gelegenheid te geven om mee te doen aan de enquête. Deze doelgroep kan de gemeente selecteren op basis van de BRP-registratie door te kijken naar het huidige woonadres, leeftijd en positie binnen het huishouden.
2. Bij **inwonende familieleden** gaat het om inwonende kinderen of familie, niet zijnde hoofbewoner of partner. Om de woningbehoefte in beeld te brengen is het gebruikelijk om hierbij een minimale leeftijdsgrens te hanteren van bijvoorbeeld 16 of 18 jaar. Deze doelgroep heeft mogelijk behoefte aan een zelfstandige standplaats (kwantitatieve vraag) en naar alle waarschijnlijkheid voorkeuren met betrekking tot locatie, type, eigendom (kwalitatieve vraag). Deze doelgroep kan de gemeente selecteren op basis van de BRP-registratie door te kijken naar het huidige woonadres, leeftijd en positie binnen het huishouden.
3. Bij **spijtoptanten** gaat het om bewoners (en hun nakomelingen) die in het verleden zijn verhuisd vanuit een woonwagen naar een reguliere woning en die de wens hebben om terug te keren naar een woonwagen. Hierbij geldt geen maximale termijn waarop een (ex-)woonwagenbewoner niet langer spijtoptant zou kunnen zijn. Deze doelgroep kan de gemeente selecteren op basis van de BRP-registratie door te kijken naar verhuisbewegingen uit het verleden (specifiek de verhuizingen vanuit een woonwagen naar een stenen woning). Het geniet daarbij de voorkeur om daarbij zo ver als mogelijk naar het verleden te kijken in de gemeentelijke BRP-registratie. De praktijk leert overigens dat het lastig is om adresgegevens van deze groep te achterhalen, zeker als het gaat om mensen die naar een andere gemeente zijn vertrokken. Een

alternatieve manier om deze groep te bereiken is door gebruik te maken van het netwerk van de betrokken woonwagenbewoners. Kent men familieleden of vrienden die graag zouden terugkeren naar een woonwagenlocatie en probeer deze mensen te benaderen. Reden te meer om een vertegenwoordiging vanuit de lokale woonwagenbewoners te betrekken bij het opzetten van het behoeftenonderzoek.

2 Opzet vragenlijst

Voor het opstellen van woningbehoeftenenquête bestaat geen standaardmodel. In de basis is het wel wenselijk dat elke gemeente een zoveel mogelijk vergelijkbare set vragen in een enquête aan de beoogde respondenten voorlegt. Op die manier is het veel eenvoudiger om uitkomsten tussen verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken.

De essentiële vragen

Om tot een goede respons te komen is het advies om de vragenlijst zo beknopt mogelijk te houden en alleen de essentiële vragen te stellen:

Tabel 4.1: Essentiele vragen om te stellen in de woningbehoeftenenquête, gericht aan woonwagenbewoners (uitgesplitst naar doelgroep).

	Hoofd-bewoners	Inwonende familieleden	Spijtoptanten
Waar woont men nu?		X	
Is men in het verleden verhuisd vanuit een woonwagenlocatie?			X
Zo ja: wat was de reden voor het vertrek?			X
Wil men binnen de komende vijf jaar verhuizen?	X	X	X
Waar wil men naartoe verhuizen?	X	X	X
Zoekt men een woonwagen of is een 'stenen woning' ook een optie?	X	X	X
Zoekt men huur- of koopstandplaats?	X	X	X
Zoekt met huur- of koopwoonwagen?	X	X	X
Heeft men interesse om de huidige standplaats te kopen?	X		

De ervaring leert dat hoe langer de vragenlijst is, hoe groter het aantal respondenten dat voortijdig stopt met het invullen van de vragenlijst of de vragenlijst onvolledig invult.

Eventueel verdiepende vragen, mits goed geïntroduceerd

Idealiter zouden gemeenten de vragenlijst uitbreiden met meer vragen, om bijvoorbeeld meer te weten te komen over de gewenste woonkwaliteit voor woonwagenbewoners, zowel qua woonwagen als woonomgeving. In beginsel is het advies om de vragenlijst toch te beperken tot de essentiële vragen. Verdere verdiepende vragen blijven nog steeds relevant, maar komen hoogstwaarschijnlijk beter tot hun recht in het vervolgproces, als betrokken partijen gezamenlijk gaan kijken hoe de behoefte aan standplaatsen en woonwagens concreet ingevuld gaat worden. Op die manier kan in gezamenlijkheid worden gekeken wat aanvullende wensen van woonwagenbewoners zijn en in hoeverre het mogelijk is om tegemoet te komen aan deze wensen, gelet op de planologische en financiële randvoorwaarden.

Mocht er een sterke wens zijn om verdiepende vragen (buiten de eerdergenoemde essentiële vragen) al in het woningbehoeftenonderzoek aan de brede groep respondenten voor te leggen, dan is het noodzakelijk om de opzet en het doel van de vragenlijst goed toe te lichten richting woonwagenbewoners. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. Een centrale bijeenkomst (voorafgaand aan de veldwerkperiode) waarin de opzet van het onderzoek en de vragenlijst wordt gepresenteerd aan bewoners.
2. Persoonlijke begeleiding bij het invullen van de vragenlijst, voor wie daar behoefte aan heeft.
3. Het persoonlijk bezorgen en naderhand ophalen van de ingevulde vragenlijst. Deze contactmomenten kunnen worden gebruikt om nogmaals kort toe te lichten waarom het van belang is om de vragenlijst volledig in te vullen en waarop men dan moet letten.

Als de gemeente zorgt voor een goede introductie en communicatie gedurende de veldwerkperiode, dan is het mogelijk om de volgende verdiepende vragen toe te voegen aan de enquête:

- Behoefte aan aparte berging?
- Voorkeur m.b.t. sanitaire voorzieningen; douche, toilet, wastafel (in woonwagen of aparte berging)?
- Voorkeur m.b.t. wasvoorzieningen; wasmachine / wasdroger (in woonwagen of aparte berging)?
- Voorkeur m.b.t. technische voorzieningen; verwarming meterkast (in woonwagen of berging)?
- Gewenst aantal slaapkamers
- Slaapkamers op begane grond of op verdieping?
- Gewenste grootte van de standplaats (m²)
- Gewenste grootte van woonwagenlocatie (aantal standplaatsen)
- Behoefte aan werkruimte bij standplaats (bijvoorbeeld van belang bij aanwezigheid kermisexploitanten)
- Behoefte aan trekkersplaatsen
- Behoefte aan het wonen in een toercaravan
- Wensen met betrekking tot openbare ruimte (speelplek voor kinderen, ontmoetingsplekken)

De bereidheid om een uitgebreide vragenlijst (dus essentiële vragen en verdiepende vragen) in te vullen (en daarmee de kans op een goede respons op een uitgebreide enquête) kan lokaal sterk verschillen. Dit hangt onder andere af van de inzet op het vlak van communicatie van gemeenten en de ondersteuning daarbij door een lokale of bovenlokale woonwagenbelangenorganisatie, maar ook van de mate waarin sommige kwalitatieve woonwensen spelen op een woonwagenlocatie. Het is daarom van belang om de voor- en nadelen van de beoogde lengte van de vragenlijst met de betrokken partijen van tevoren goed voor te bespreken.

3 Veldwerkmethodiek

Bij de behoeftepeiling is het van belang dat iedereen de kans en mogelijkheid wordt geboden om deel te nemen aan het onderzoek. Dit kan onder andere door een gecombineerde veldwerkmethode waarbij respondenten de mogelijkheid krijgen om de enquête online of schriftelijk in te vullen. Aanvullend kan ervoor worden gekozen om enquêtes af te nemen door middel van huisbezoeken. Dit biedt gelijk de mogelijkheid om een meer kwalitatieve duiding te kunnen geven en antwoord te krijgen op vragen als: waar loopt men tegen aan, of welke specifieke vragen leven er?
Het is belangrijk om het onderzoek goed aan te kondigen aan de beoogde respondenten, bijvoorbeeld via een uitnodigingsbrief aan huis of de inzet van social media (diverse landelijke en lokale woonwagenorganisaties hebben hiermee een groot bereik). Hierbij moet voor bewoners goed duidelijk worden waarom het ook voor hen belangrijk is om de enquête in te vullen. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die gedurende lange tijd in een illegale situatie (bijvoorbeeld een stacaravan op een andere plek dan een reguliere standplaats) op een woonwagenlocatie wonen. Door nu deel te nemen aan de enquête neemt de kans toe dat er in de toekomst meer (legale) standplaatsen worden gerealiseerd, waar zij aanspraak op kunnen maken.
Daarnaast moet duidelijk zijn hoe en tot wanneer men de gelegenheid heeft om de enquête in te vullen. Naast deze uitnodigingsbrief kan de respons op de enquête middels de eerdergenoemde mogelijkheden bij stap 2 (bijeenkomst, persoonlijke begeleiding bij het invullen, persoonlijk brengen en ophalen van enquêtes) verder verhoogd worden.

Alternatief voor enquête: groepsgesprek

Het komt voor dat het aantal standplaatsen in een gemeente zeer beperkt is, bijvoorbeeld minder dan tien plaatsen. In dat geval weegt de inzet voor het uitvoeren van een enquête meestal niet op tegen de verwachte respons. Een groepsgesprek kan in zo'n situatie wellicht meer inzicht in de lokale vraag bieden. Bewoners kunnen in dit gesprek aangeven welke kwalitatieve woonwensen zij hebben en of zij inwonende familieleden hebben die op zoek zijn naar een standplaats of spijtoptanten kennen die terug willen keren. Dit gesprek biedt gelijk de mogelijkheid om huidige aandachtspunten te signaleren en bewoners mee te nemen in het vervolgproces.

Publiceer de resultaten

Als de enquête en andere analyses (wachtlijstanalyse, groepsgesprek, etc.) zijn uitgevoerd, dienen de resultaten te worden gepubliceerd en vervolgens openbaar gemaakt. Bij voorkeur worden de resultaten nader toegelicht aan de direct betrokkenen, zoals de gemeenteraad, woningcorporatie(s) en woonwagenbewoners. In ieder geval dienen alle betrokkenen inzicht te krijgen in de resultaten van het behoeftenonderzoek. Overeenstemming over de toekomstige woonopgave op basis van de behoefte (of dat nu uitbreiding, stabilisatie of afname is) vormt de basis om tot woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen waar iedereen zich in kan vinden.

Bij het publiceren van de resultaten is het van belang om goed na te gaan of de resultaten privacygevoelige informatie bevatten. Hierbij gaat het er vooral om of informatie tot op persoons- of adresniveau herleidbaar is in het betreffende onderzoek. Omdat woonwagenonderzoek betrekking heeft op een specifieke woningbehoefte (en daarmee een relatief kleine doelgroep) kan analyse van woonwensen die betrekking hebben op een woonwagenlocatie soms al tot op persoonsniveau herleidbaar zijn. Dat geldt met name als het een kleine woonwagenlocatie van slechts enkele standplaatsen betreft. Als dat het geval is zal de gemeente expliciet toestemming moeten vragen aan de betreffende respondent om onderzoeksresultaten op dit detailniveau te publiceren.

4.5 Stap 5: Woonwagen- en standplaatsenbeleid ontwerpen

Nu er een actueel inzicht in de te verwachten vraag naar standplaatsen en woonwagens is, is het zaak om scherp te krijgen in hoeverre en hoe in deze behoeften kan worden voorzien. Hiervoor zal de gemeente aan de slag moeten, samen met betrokken partijen (zoals woningcorporaties, woonwagenbewoners) om het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid te ontwerpen.

Welke aspecten moet een plek krijgen in het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid?

Er bestaat geen vast kader dat leidend is wat betreft het gemeentelijk woonbeleid (bijvoorbeeld de woonvisie). Wel geldt dat indien de gemeente een maatschappelijke taak voorziet voor de woningcorporatie, dit in het gemeentelijk woonbeleid moet worden beschreven (waarbij sprake moet zijn van een goede onderbouwing van de volkshuisvestelijke opgave). Dat geldt dus ook voor de opgave met betrekking tot het afstemmen van vraag en aanbod naar standplaatsen en woonwagens.

1 Confrontatie behoefte met aanbod

Leg de geïnventariseerde behoefte aan standplaatsen en woonwagens vast in het gemeentelijk woonbeleid. Hierbij gaat het in ieder geval om de kwantitatieve vraag; hoeveel standplaatsen zijn er in de komende jaren nodig en hoe ziet de kwalitatieve vraag er in grote lijnen uit? Hierbij is in ieder geval van belang om te weten wat de opgave is voor de sociale huursector en welk deel van de behoefte gericht is op de particuliere sector. De vraag kan worden afgezet tegen het huidige aanbod, zodat helder is in

hoeverre het aanbod aan standplaatsen moet veranderen ten opzichte van de huidige situatie om in de woonbehoefte te voorzien.

2 Rollen en verantwoordelijkheden per partij

Leg in hoofdlijnen vast wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen bij de uitvoering van het woonwagen- en standplaatsenbeleid. Kern daarbij is dat de woningcorporatie(s) verantwoordelijk dient te zijn voor het bieden van voldoende standplaatsen en woonwagens voor de woonwagenbewoners die qua inkomen tot de primaire doelgroep van de woningcorporaties behoren. Daarnaast moet duidelijk zijn welke maatregelen worden getroffen om in voldoende standplaatsen voor andere (hogere) inkomensgroepen te voorzien en wat daarbij de rol van de gemeente is.

Overige kaders voor woonwagen- en standplaatsenbeleid

Zeker als het gemeentelijk beleid voor standplaatsen en woonwagens wordt opgenomen in de gemeentelijke woonvisie volstaat vaak het benoemen van bovengenoemde hoofdpunten van het beleid. Woonwagen- en standplaatsenbeleid heeft betrekking op een zeer specifieke woningbehoefte van een relatief kleine doelgroep binnen de gemeente. Het vergt doorgaans de nodige uitwerking om alle beleidsregels rondom beheer, aanleg nieuwe standplaatsen, technische vereisten aan woonwagens, toewijzing standplaatsen, et cetera toe te lichten. Een verdere uitwerking kan daarom opgenomen worden in een bijlage van de woonvisie of een separaat beleidsplan dat zich specifiek richt op het gemeentelijk standplaatsen en woonwagen- en standplaatsenbeleid. In zo'n separate beleidsvisie is meer ruimte om nader in te gaan op gemeentelijke kaders ten behoeve van het voorzien in de behoefte aan standplaatsen en woonwagens. Aspecten die daarin kunnen worden opgenomen zijn:

- Randvoorwaarden met betrekking tot de locaties voor uitbreiding van het aantal standplaatsen (met name de ligging binnen de gemeente; bij bestaande woonwagenlocaties, binnen bestaand stedelijk gebied, etc.);
- Randvoorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van toe te voegen woonwagens (energiezuinigheid, duurzame energieopwekking, houtskeletbouw, plaatsing van aparte of inpandige berging);
- Rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderhoud en beheer van woonwagens, standplaatsen en openbare ruimte;
- Uitgangspunten met betrekking tot het toewijzen van vrijgekomen huurstandplaatsen;
- Uitgangspunten met betrekking tot behoud van koopstandplaatsen voor de doelgroep woonwagenbewoners op het moment dat deze beschikbaar komen.

4.6 Prestatieafspraken sociale huursector

De gemeente zal in haar woonbeleid (ook ten aanzien van woonwagens en standplaatsen) aangeven welke opgave zij voorziet voor de sociale huursector (met name de actieve woningcorporaties), bijvoorbeeld als het aankomt op het ontwikkelen van nieuwe standplaatsen, maar ook het beheer en onderhoud van standplaatsen. De exacte bijdrage van de corporatie aan het woonwagen- en standplaatsenbeleid komt in samenwerking tussen

corporatie, huurdersorganisatie(s) en gemeente tot stand. Daartoe doet de corporatie jaarlijks een voorstel van haar bijdrage aan de gemeente: het activiteitenoverzicht. In de financiële onderbouwing bij dit overzicht, laat de corporatie zien welke investeringsruimte er is om aan het lokale volkshuisvestingsbeleid, waaronder het woonwagen- en standplaatsenbeleid, te voldoen. De geboden bijdrage van de woningcorporatie dient naar redelijkheid te zijn: de investeringen dienen in verhouding te staan tot het vermogen van de corporatie en tot de volkshuisvestelijke doelstellingen in de gemeente.

Aandachtspunten bij het opstellen van woonwagen- en standplaatsenbeleid

Bij het ontwikkelen van woonwagen- en standplaatsenbeleid is het belangrijk om als gemeente alert te zijn op enkele veel voorkomende aandachtspunten waardoor het opstellen van beleid, maar met name de latere uitvoering van beleidsregels spaak kan lopen:

1 Leg een concrete, realistische doelstelling vast

Het CRvdM heeft in diverse zaken uitspraak gedaan dat de wachttijd voor een standplaats ongeveer hetzelfde dient te zijn als de wachttijd voor een sociale huurwoning. In de basis is deze referentie een goed uitgangspunt voor de wachttijd voor een standplaats. Maar in de huidige situatie waarin de meeste gemeenten te maken hebben met een tekort aan standplaatsen, is deze norm voor de wachttijd niet van vandaag op morgen te bewerkstelligen. Het realiseren van nieuwe standplaatsen kost tijd (zoeken van uitbreidingsplekken, afspraken maken met betrokken partijen, tegemoetkomen aan woonwensen van woonwagenbewoners). Het is daarom zaak om woonwagenbewoners een reëel, maar ook haalbaar uitzicht te bieden om een passende woonplek. Op basis van de geïnventariseerde behoefte en ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden moet een gemeente aangeven hoeveel plaatsen op welke termijn gerealiseerd kunnen worden. Dit kan betekenen dat in woningmarktgebieden met grote schaarste en beperkte fysieke mogelijkheden dit langer duurt dan in gebieden met minder schaarste en meer ruimtelijke mogelijkheden (zie ook paragraaf 4.7: woonwagens versus andere woningbouwopgaven).

Tegelijkertijd zullen partijen (met name gemeente en corporaties een concrete norm voor de wachttijd voor een standplaats moeten zoeken die past bij de lokale situatie. De vraag is of de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning een reële vergelijking is voor de wachttijd voor een doorgaans zeer specifiek product als een standplaats. De gemiddelde mutatiegraad van een standplaats (waar men voor zeer lange tijd, soms wel hun hele leven blijft wonen) ligt aanzienlijk lager dan bij een gemiddelde sociale huurwoning. Dat geldt helemaal als het een gemeente of regio betreft met een zeer ontspannen sociale huurmarkt (bijvoorbeeld in krimpgebieden), waardoor de wachttijd zeer kort is. In woningmarktregio's met een grote vraagdruk (en waar de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning langer is dan gemiddeld) kan de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning juist wel een goed referentiepunt voor de wachttijd voor een standplaats vormen.

In ieder geval is het belangrijk om samen met woonwagenbewoners en woningcorporatie een reële norm voor het inlopen van het bestaande tekort en de referentie voor de

wachttijd te bepalen. Uitgangspunt daarbij is wel dat woonwagenbewoners binnen afzienbare tijd kans maken op een standplaats. Wat gemeente en corporaties hieronder verstaan en hoe zij dat willen bereiken, moet in gezamenlijkheid met de woonwagenbewoners besproken worden.

Mogelijke alternatieven als kwantitatieve norm voor 'het binnen een afzienbare tijd kans maken op een standplaats':

- Vergelijk de beoogde wachttijd voor een standplaats met een ander woonproduct met een vergelijkbare mutatie- en reactiegraad (bijvoorbeeld een grondgebonden nultredenwoning of een eengezinswoning in een gewilde buurt), nader te bepalen aan de hand van de kenmerken van de woningmarkt in de betreffende gemeente / regio
- Stel de opgave voor standplaatsen gelijk aan het inlopen van het woningtekort in de regionale woningmarkt. Als een gemeente zich ten doel heeft gesteld om het woningtekort in de reguliere woningmarkt terug te dringen van 3% naar 2%, zou dit in vergelijkbare orde van grootte toegepast kunnen worden bij het terugbrengen van het tekort aan standplaatsen.

2 Open dialoog over kwalitatieve wensen versus de realisatietermijn

Om het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid in overeenstemming te brengen met het mensenrechtelijk kader moeten gemeenten voldoende recht doen aan de specifieke woonwagencultuur. Eerder in deze Wegwijzer zijn daarbij diverse belangrijke aspecten van deze cultuur genoemd, zoals de trekvrijheid, de belangrijke rol van familiebanden en het wonen in een woonwagen. Bij een behoeftenonderzoek kunnen de specifieke woonwensen verder inzichtelijk worden gemaakt. Vervolgens is het bij het opstellen van beleid en de realisatie daarvan zaak om met elkaar te bespreken hoe cruciaal de benoemde woonwensen zijn. Hoe meer specifieke woonwensen worden aangegeven, hoe meer praktische bezwaren bij de realisatie van extra standplaatsen kunnen optreden. Zo hebben de meeste woonwagenbewoners een nadrukkelijke voorkeur voor een woonwagen van houtskeletbouw. Gemeenten en corporaties zijn vaak kritisch over de levensduur van houtskeletbouw, wat de financiële haalbaarheid van woonwagens van houtskeletbouw lastiger zou maken (al wordt de levensduur van een nieuwe woonwagen steeds langer en ligt deze heden ten dage op ongeveer 50 jaar).
Een andere woonwens is het bij elkaar wonen met een familie op een woonwagenlocatie. Vaak zal dat mogelijk zijn als er uitbreidingsmogelijkheden op bestaande locaties zijn, maar soms is die ruimte er niet en zal een nieuwe locatie op een andere plek in de gemeente gerealiseerd moeten worden waardoor soms leden van verschillende families op een woonwagenlocatie kunnen komen te wonen. Mits er een deugdelijk planologisch onderzoek aan ten grondslag ligt, is een gemeente niet verplicht om een woonwagenlocatie aan te bieden die uit voldoende standplaatsen bestaat om de gehele familie te huisvesten, als deze planologische ruimte niet voorhanden is.[56] In ieder geval is het

56 College voor de Rechten van de Mens: oordeelnummer 2018-71.

belangrijk dat woonwagenbewoners betrokken worden in de dialoog en dat er rekening wordt gehouden met hun woonbehoeften. Zij moeten niet gedwongen worden tot een keuze voor een woonvorm die niet past bij hun wooncultuur.[57] Belangrijk voor gemeenten en corporaties in deze discussie is om in het oog te houden dat de woonvorm, familieverbanden en trekvrijheid de fundamentele onderdelen vormen van het woonwagenleven (zie paragraaf 2.2). Om te voldoen aan het mensenrechtelijk kader moet dit woonwagenleven mogelijk gemaakt worden (en blijven).
Wel dient voor hen duidelijk gemaakt te worden wat het eventueel bijstellen van kwalitatieve woonwensen betekent voor de termijn waarop standplaatsen of woonwagens gerealiseerd kunnen worden (hoelang duurt realisatie als standplaatsen en woonwagens aan alle woonwensen moeten voldoen en hoelang duurt realisatie als woonwensen worden bijgesteld)?

4.7 Dilemma: Woonwagens versus andere woningbouwopgaven

Het hiervoor geschetste stappenplan lijkt op papier eenvoudig. Voer een woningbehoeftenonderzoek uit en breng aan de hand van de onderzoeksresultaten het aanbod aan standplaatsen in overeenstemming met de vraag. De praktijk is echter vaak complex. Naast de woningbouwopgave voor woonwagenbewoners zijn er nog tal van andere woningbouwopgaven waar gemeenten voor staan. In de afgelopen jaren is het woningtekort in Nederland opgelopen tot 4,2%.58 Om dit woningtekort in te lopen moeten er tot 2030 ongeveer 845.000 woningen worden toegevoegd (ruim 84.000 woningen per jaar). Een dergelijke nieuwbouwproductie is in de afgelopen jaren nog niet gehaald.

Ruimtelijke ontwikkelingen en financiële haalbaarheid

Gemeenten spelen bij het invullen van de woningbouwopgave in op verschillende maatschappelijke opgaven. In deze Wegwijzer ligt het accent logischerwijs bij woonwagens. Vanwege de schaarste op de woningmarkt gaat het ook om betaalbare huur- en koopwoningen voor starters en middeninkomens. Daarnaast ligt er een grote opgave om het woningaanbod voor bijzondere doelgroepen te vergroten (zoals de uitstroom vanuit Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, arbeidsmigranten, spoedzoekers). Ook deze doelgroepen hebben vooral behoefte aan betaalbare huisvesting. Al deze opgaven zetten het verdienvermogen bij locatieontwikkeling onder druk, zeker ook door gestegen bouwkosten.
Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan deze maatschappelijke woningbouwopgave, waaronder dus ook de realisatie van standplaatsen:

- Op eigen grond kan de gemeente in de exploitatie relatief eenvoudig deze maatschappelijke opgaven een plek geven. Dit gaat dan ten koste van de verdiencapaciteit van de gemeente; en komt daarmee ten laste van de gemeentebegroting. Bovendien is het de vraag of het ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk is om alle specifieke doelgroepen te positioneren op gemeentegrond, mede vanuit het

57 College voor de Rechten van de Mens: oordeelnummer 2018-9.
58 Staat van de Woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020).

oogpunt van een inclusieve ontwikkeling van wijken. Dit vraagt een nadrukkelijke samenwerking met grondzaken en ook richting gemeenteraad het scherp in beeld brengen van de financiële consequenties van keuzes.
- Op grond van derden waar nog bestemmingswijziging naar wonen of woonwagens nodig is, kan de gemeente via anterieure overeenkomsten (privaatrechtelijk) met de grondeigenaar afspraken maken over het te realiseren programma. Bij het sluiten van deze overeenkomsten wordt in onderhandelingen gezocht naar een optimalisatie van gemeentelijke (maatschappelijke) belangen en de rendementseisen van de grondeigenaar. De gemeente kan dit in de basis niet afdwingen. Indien de gemeente overvraagt, komt de gewenste ontwikkeling in het geheel niet van de grond. Het vraagt onderhandelingsvaardigheden, waarin de gemeente duidelijk moet aangeven welke belangen zij wil dienen. Het werken met Omgevingstafels vanuit de Omgevingswet biedt een transparante werkwijze om deze onderhandelingen vorm en inhoud te geven.
- Bij gronden waar reeds bestemmingen vastliggen, is sturing gedurende de looptijd van het bestemmingsplan niet of nauwelijks aan de orde.

Vervolgens moet de locatieontwikkeling (op eigen grond of grond van derden) in bestemmingsplannen (vanaf 2022 in het omgevingsplan, zie paragraaf 3.4) vastgelegd worden. Algemeen geldt dat de gemeente bij de vaststelling van bestemmingsplannen een ruime beleidsvrijheid heeft. Dat is beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en gebruiksmogelijkheden in een gebied te reguleren. Dat kan voor zover de gemeente dit uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig vindt. Het is wel belangrijk om deze afweging goed te onderbouwen, gebaseerd op ruimtelijke motieven.

Beperkte fysieke mogelijkheden

Bij deze ruimtelijke afweging geldt dat veel gemeenten beperkte fysieke mogelijkheden hebben om deze grote woningbouwopgave te realiseren. Vooral in stedelijke gemeenten en in de Randstad is de fysieke ruimte schaars, terwijl de woningbehoefte daar het grootst is. Het is een feit dat de gemiddelde standplaats een aanzienlijk groter kaveloppervlak heeft dan de gemiddelde betaalbare huurwoning59. Veel standplaatsen hebben een oppervlakte van ongeveer 250 tot 300 m², het gemiddelde kaveloppervlak van een tussenwoning is ongeveer 130 m² en van een appartement 75 m². Daar komt bij dat de doelgroep woonwagenbewoners in Nederland, vergeleken bij de groep reguliere woningzoekenden, relatief beperkt is; in totaal tussen de 30.000 tot 60.000 woonwagenbewoners.

Een mogelijkheid om het ruimtebeslag voor (nieuwe) woonwagens te beperken is om de maximale bebouwingshoogte te verruimen. Regelmatig komt het voor dat woonwagens slechts uit een bouwlaag bestaan. Dat komt omdat woonwagenbewoners daar meestal

59 Het verschil in kaveloppervlak kent meerdere redenen. De meeste woonwagens hebben slechts een bouwlaag, waardoor meer ruimte nodig is voor dezelfde gebruiksruimte. Daarnaast gaat een deel van het kaveloppervlak op aan (1) de benodigde draairuimte voor de plaatsing van de woonwagen en (2) brandgangen (Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland, Team Woonwagen Belangen Nederland).

zelf een duidelijke voorkeur voor hebben, maar ook omdat het bestemmingsplan niet altijd ruimte biedt voor meerdere bouwlagen. Toch komt het voor dat woonwagenbewoners ook kiezen voor een woonwagen met een extra verdieping voor het slaapvertrek. Door dit via het bestemmingsplan technisch toe te staan, kan ruimte bespaard worden, waardoor er mogelijk meer standplaatsen op dezelfde locatie te realiseren zijn.60 Anderzijds geven bouwbedrijven aan dat de bouw en plaatsing van een tweelaagse woonwagen aanzienlijk duurder is dan een woonwagen bestaande uit een bouwlaag. Dit heeft te maken met het feit dat een woonwagen van meerdere bouwlagen voor een groot deel op locatie moet worden gebouwd, in tegenstelling tot woonwagens van een bouwlaag. Mogelijk dat met de verdere ontwikkeling van modulaire bouw een woonwagen van meerdere bouwlagen in de toekomst financieel interessanter wordt.

Gemeente: keuzes maken op basis van goede ruimtelijke ordening

Veel gemeenten zitten daarom met de vraag hoe de woningbouwopgave voor woonwagenbewoners ingevuld kan worden, gelet op de relatief kleine doelgroep in combinatie met het grote ruimtebeslag en de vele andere woningbouwopgaven die in de gemeente spelen. Het is aan gemeenten om een goede afweging te maken tussen al die verschillende woningbouwopgaven. Algemeen geldt, dat de gemeente bij de vaststelling van bestemmingsplannen een ruime beleidsvrijheid heeft. Dat kan voor zover de gemeente dit uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig vindt. Het is wel belangrijk om deze afweging goed te onderbouwen. De afwegingen hierin zullen per gemeente en regio zeer verschillend zijn, afhankelijk van de omvang van de woningbehoefte, de woningschaarste bij verschillende doelgroepen en ruimtelijke mogelijkheden. Dit kan dus betekenen dat de gemeente en / of corporatie niet binnen afzienbare tijd de volledige behoefte die uit een onderzoek naar voren is gekomen kan invullen met nieuwe standplaatsen. Maar beperkte fysieke mogelijkheden, de beperkte omvang van de doelgroep woonwagenbewoners en een omvangrijke reguliere woningbouwopgave mogen echter geen vrijbrief voor een gemeente zijn om de uitbreidingsopgave voor standplaatsen volledig naast zich neer te leggen. Zeker niet als het een gemeente betreft waar lange tijd geen standplaatsen zijn gerealiseerd (of deze zelfs in aantal zijn verminderd).
Een gemeente zal in haar woonwagen- en standplaatsenbeleid daarom een goede onderbouwing moeten geven van de beoogde uitbreidingsopgave voor de volgende jaren, waarom eventueel wordt afgeweken van het invullen van de totale geïnventariseerde behoefte en welke vervolgstappen worden gezet om (op termijn) alsnog invulling te geven aan de behoefte (realisatie op langere termijn, verkennen ruimtelijke mogelijkheden regiogemeenten, mogelijkheden externe financiële ondersteuning verkennen, etc.).

60 Of dit in de praktijk mogelijk is hangt ook af van andere factoren, zoals de brandveiligheid, inrichting van de openbare ruimte en ligging van andere standplaatsen.

5 Uitvoering beleid

5.1 Toewijzing van standplaatsen

Het toewijzen van vrijkomende standplaatsen kan op verschillende manieren georganiseerd worden, afhankelijk van de lokale situatie. Per situatie verschilt de mate van sturing die een gemeente hieraan kan geven:

Huurstandplaatsen		Koopstandplaatsen
huisvestingsverordening aanwezig	**huisvestingsverordening niet aanwezig**	
Gemeente legt regels voor toewijzing in huisvestingsverordening vast	Woningcorporatie legt eventuele voorrangsregels in eigen woonruimteverdeelsysteem vast	Particuliere eigenaar is zelf verantwoordelijk

1 Toewijzing huurstandplaatsen op basis van huisvestingsverordening

De gemeente kan de meeste sturing in de toewijzing van standplaatsen geven als men hierover regels wil vastleggen in de huisvestingsverordening. Veel gemeenten (maar zeker niet alle!) beschikken over een huisvestingsverordening. De mogelijkheid om zo'n verordening op te stellen komt voort uit de Huisvestingswet 2014 (zie paragraaf 3.2). Als er sprake is van schaarste aan sociale huur, kan de gemeente regels stellen voor de verdeling van standplaatsen en woonwagens. In dat geval moet de gemeente eerst deze schaarste en risico van verdringing aantonen. Het behoeftenonderzoek kan hiervoor als basis dienen. Als schaarste is aangetoond en de gemeente kiest voor het vaststellen van een verordening, kan zij hierin het volgende regelen:

- Voor *welke woonwagens* de verordening geldt: advies is om dit voor alle huurstandplaatsen en huurwoonwagens te laten gelden. Dit kan het best in regionaal verband geregeld worden, zodat woonwagenzoekenden een breder zoekgebied hebben. Hun slaagkansen nemen hierdoor toe. Het is makkelijker om naar familieverbanden toe te wijzen. Bovendien zorgt dit daarmee voor een effectievere verdeling van woonwagens.
- *Wie* voor deze woonwagens in aanmerking komen: daarbij gaat het om het goed afbakenen van de doelgroep. Aspecten die hierbij een rol spelen zijn de inkomensgrenzen die voor sociale huurwoonwagens gelden[61], maar vooral ook wie tot de doelgroep woonwagenbewoners hoort. Advies hierin is om het afstammingsbeginsel te hanteren. Daarbij gaat het niet alleen om mensen die op dit moment op een woonwagenlocatie wonen, maar ook om de mensen die in het verleden op een standplaats

61 Hierbij moet worden aangesloten bij de toewijzingseisen uit de Woningwet (vanaf 1 januari 2021 minimaal 92,5% aan de doelgroep van de woningcorporaties, tenzij prestatieafspraken zijn gemaakt om dit te verlagen naar minimaal 85%).

woonden en momenteel in een stenen woning wonen (spijtoptanten).

- Bijhouden *register van standplaatszoekenden:* mensen die in aanmerking willen komen voor een standplaats moeten zich inschrijven. Hiervoor kan de gemeente zelf een inschrijfregister bijhouden. Dit kan ook door de corporaties worden gedaan, samen met alle andere woningzoekenden. Inschrijfregisters zijn snel gedateerd, omdat mensen zich uit voorzorg inschrijven of vergeten zich uit te schrijven. Om het register enigszins actueel te houden kan de gemeente overwegen om jaarlijks een herinschrijving verplicht te stellen tegen betaling van beperkte administratiekosten. Daarmee houdt het register zeggingskracht.
- *Verdelen en toewijzen van standplaatsen:* standplaatsen die vrijkomen worden toegewezen aan mensen die als standplaatszoekende staan ingeschreven. Daarbij kunnen volgordecriteria worden gesteld voor een eerlijke verdeling.
  - Dan gaat het bijvoorbeeld om inschrijfduur of woonduur. Leeftijd kan niet leidend zijn om zo leeftijdsdiscriminatie te voorkomen. Bij de volgordecriteria is het van belang om het afstammingsbeginsel mee te nemen. Te denken is aan de keuze om (bij gelijke inschrijfduur) voorrang te geven aan mensen met een afstammingsbeginsel.[62] Hoe groter het tekort aan standplaatsen in een gemeente, hoe belangrijker het is om vrijkomende standplaatsen toe te wijzen op basis van het afstammingsbeginsel.
  - Het kan ook door coöptatie, wat betekent dat de andere bewoners op een woonwagenlocatie samen zorgen voor de volgordebepaling. Hiermee wordt makkelijker recht gedaan aan het wonen in familieverband en aan het afstammingsbeginsel. Gemeenten moeten er echter op bedacht zijn dat het risico bestaat dat mensen worden uitgesloten.

  De volgordecriteria geven mensen ook zekerheid en opgebouwde rechten. Het is niet voor niets dat mensen zich tijdig inschrijven. Verandering van volgordecriteria past dan ook nauw. Je komt aan de opgebouwde rechten van standplaatszoekenden. Bij een dergelijke verandering is het belangrijk om rekening te houden met gerechtvaardigde verwachtingen, opgebouwde rechten en deze rechten voor een bepaalde periode mee te nemen; bijvoorbeeld een periode die redelijkerwijs aansluit bij de inschrijftijd die nodig is om een woonwagen in een gemeente te bemachtigen.
  In het verleden kwam het voor dat woonwagenbewoners met behoefte aan een standplaats zich desalniettemin niet op de inschrijflijst bij gemeente of corporatie inschreven, omdat in de betreffende gemeente een uitsterfbeleid werd gehanteerd. Ook deze woonwagenbewoners zullen zich moeten inschrijven en inschrijftijd opbouwen. Het is in de praktijk nagenoeg onmogelijk om sommige woonwagenbewoners een voorrangspositie op de inschrijflijst te bieden en anderen niet aan de hand van keuzes en afwegingen die woningzoekenden hebben gemaakt om zich wel of niet in te schrijven en de invloed van gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid uit het verleden.

62 In lijn met EHRM zou het afstammingsbeginsel gebruikt kunnen worden als een handvat bij de invulling van voldoende en voortdurende band hebben met bepaalde standplaats, en dat om die reden voorrang wordt gegeven aan deze personen binnen de groep woonwagenbewoners.

- *Huisvestingsvergunning:* toewijzing van een standplaats op basis van een huisvestingsverordening kan alleen door middel van een huisvestingsvergunning. Bij sociale huurstandplaatsen moet daarbij wel de inkomenstoets gedaan worden, ten behoeve van passend toewijzen en toewijzen aan de doelgroep. Wanneer er een standplaats vrijkomt zoekt de eigenaar (meestal een corporatie of de gemeente) een nieuwe huurder. De gemeente kan – in geval van schaarste – huurstandplaatsen onder de werking van de huisvestingsverordening brengen. Dan mag een standplaats alleen worden verhuurd aan een huishouden dat een huisvestingsvergunning heeft. Tegelijk met deze Wegwijzer wordt een hoofdstuk over toewijzing van standplaatsen aan de modelhuisvestingsverordening toegevoegd. In dat model wordt uitgegaan van een gemeentelijke registratie van standplaatszoekenden. De geregistreerde standplaatszoekenden worden geattendeerd op een vrijkomende standplaats. De gemeente kiest op basis van de vastgelegde urgenties en voorrangsregels wie de huisvestingsvergunning krijgt. Vervolgens sluit de eigenaar een huurovereenkomst met de woonwagenbewoner. De eigenaar kan – binnen de kaders van het woningwaarderingsstelsel – een differentiatie in de huurprijs aanbrengen: een sociale huurprijs voor een huishouden dat tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort of een marktconforme (hogere) huurprijs voor een huishouden dat daar niet toe behoort. De eigenaar geeft gelijk met de melding van een vrijkomende standplaats aan de gemeente door welke huurprijs of huurprijzen van toepassing zijn. Daarnaast zijn er twee mogelijkheden voor de plaatsing van een woonwagen. Indien de bewoner een eigen wagen plaatst, sluit hij een opstalovereenkomst met de eigenaar. Indien de bewoner gebruik wil maken van een huurwoonwagen, kan de eigenaar (indien de bewoner voor een huurwagen in aanmerking komt) een huurwagen beschikbaar stellen. Hiervoor wordt eveneens een huurcontract gesloten.

Toepassing afstammingsbeginsel

Met de intrekking van de Woonwagenwet is enkele jaren nadien ook het afstammingsbeginsel komen te vervallen.[63] Dit betekende in de praktijk dat de toewijzing van standplaatsen bij veel gemeenten in de jaren daarna vaak via de reguliere toewijzingscriteria verliep. Als gevolg van de uitspraken van het EHRM en het uitkomen van het Beleidskader houden gemeenten en corporaties de laatste jaren steeds meer rekening met het afstammingsbeginsel alsmede het leven in familieverband bij de toewijzing. Het Beleidskader geeft hierover aan:

Toewijzing standplaatsen en/of woonwagens (Beleidskader)
Het is te overwegen om voorrang te verlenen aan (in volgorde): volwassen kinderen (op volgorde van leeftijd) van dezelfde locatie die nog bij hun ouders wonen en eerstegraads familieleden van bewoners van de locatie. Bij de toewijzing kan overwogen worden een ingestelde bewonerscommissie te laten adviseren.

63 Tot 1 januari 2003 is het afstammingsbeginsel nog opgenomen in de Huisvestingswet om woonwagenbewoners voorrang te geven bij het toewijzen van standplaats.

Het afstammingsbeginsel is daardoor bij veel gemeenten en corporaties geherintroduceerd. Dit houdt in dat bij toewijzing van vrijgekomen standplaatsen voorrang wordt gegeven aan de eerste graads- (ouders, kinderen) en tweedegraadsfamilieleden (broers, zussen, kleinkinderen, grootouders) van woonwagenbewoners. In veel gevallen dienen beoogde huurders van een standplaats de afstamming van woonwagenbewoners aan te tonen middels een uittreksel bevolkingsregister met woongeschiedenis en geboorteakte. Het komt voor dat een woonwagenbewoner gaat samenwonen met een niet-woonwagenbewoner (burgers) in een woonwagen. Echter, op het moment dat er onverhoopt een einde aan het samenwonen komt, kan de partner (die voor het samenwonen in een stenen woning woonde) niet zonder meer aanspraak maken op voorrang voor een nieuwe standplaats op basis van het afstammingsbeginsel. Dat kan als de partner voorouders had die van generatie op generatie wel in een woonwagen woonden. Als dat niet het geval is, behoort een partner die voorheen samenwoonde met een woonwagenbewoner dus niet tot de doelgroep woonwagenbewoners.[64] Wel zal hier ook de gezinssituatie in ogenschouw genomen moeten worden (zijn er bijvoorbeeld kinderen in het spel, waar de partner dichtbij in de buurt wil wonen?).
Diverse gemeenten hebben in hun huisvestingsverordening opgenomen dat ook mensen zonder aantoonbare connectie met het woonwagenleven kunnen reageren op vrijkomende standplaatsen. Daarbij geldt doorgaans dat aan deze doelgroep pas een standplaats wordt toegewezen als mensen die tot de woonwagendoelgroep behoren geen interesse hebben. In de praktijk is het de vraag in hoeverre deze situatie zich veel zal voordoen. De vraag naar standplaats onder woonwagenbewoners is doorgaans groot, terwijl reguliere woningzoekenden voornamelijk op zoek zijn naar een stenen woning. Toch bestaat de kans dat incidenteel een niet-woonwagenbewoner een standplaats krijgt aangeboden. In dat geval is het goed om als corporatie eerst een intakegesprek met een potentiële huurder te hebben; past hij of zij op deze woonplek? Daarnaast kan nagedacht worden om in zo'n situatie een tijdelijk huurcontract (van bijvoorbeeld 1 of 2 jaar af te geven) aan een niet-woonwagenbewoner. Na deze periode kan bezien worden of er inmiddels wel behoefte is aan een standplaats onder de doelgroep woonwagenbewoners. Op die manier kan voorkomen worden dat een standplaats voor langere tijd leeg blijft, terwijl er wel (onder meerdere doelgroepen) behoefte naar woonruimte is.

Bindingseisen

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 is dat in de basis iedereen in Nederland het recht heeft om zich te kunnen vestigen waar hij/zij dat wil (vrije vestiging). Gemeenten kunnen in een huisvestingsverordening slechts in beperkte mate bindingseisen opnemen voor mensen met maatschappelijke en/of economische binding (maximaal 50% van de toe te wijzen woningen) aan een woonplaats of gemeente. Het bij voorrang toewijzen van woonruimte aan mensen met maatschappelijke en/of economische binding mag er bovendien niet toe leiden dat mensen die geen lokale binding hebben, geen kans meer op woonruimte in een gemeente hebben. Voor het toewijzen van standplaatsen kan het principe van vrije vestiging op gespannen voet staan met het rechtdoen aan de

64 College voor de Rechten van de Mens: oordeelnummer 2016-22.

familiebanden. Immers: als gevolg van de vrije vestiging kan bij het toewijzen van een standplaats maar beperkt voorrang worden gegeven aan een familielid op de betreffende woonwagenlocatie. In de praktijk wordt hiermee door gemeenten en woningcorporaties verschillend omgegaan. Sommige gemeenten hanteren enkel toewijzingscriteria voor standplaatsen die betrekking hebben op de familiebanden. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij voorrangscriteria zijn opgenomen over de herkomstgemeente van een beoogde huurder.

Positie van spijtoptanten bij toewijzing

De omstandigheden waardoor spijtoptanten in het verleden naar een 'stenen woning' zijn verhuisd, kunnen sterk verschillen. Sommige mensen zijn vrijwillig vertrokken, sommigen hadden geen andere optie, omdat het aantal standplaatsen werd afgebouwd. Het komt ook voor dat mensen in het verleden een vertrekpremie hebben ontvangen ter compensatie van de verhuizing. Het is niet mogelijk om deze mensen bij voorbaat een bepaalde periode uit te sluiten van inschrijving op een standplaats. De omstandigheden waardoor in het verleden een vertrekpremie werd afgegeven spelen hierin een cruciale rol. Als een woonwagenbewoner destijds aantoonbaar niet uit vrije wil is vertrokken van een woonwagenlocatie (ook al heeft men een vertrekpremie ontvangen), dan zou (tijdelijke) uitsluiting van inschrijving in strijd zijn met de mensenrechten. Als een gemeente ten tijde van de vertrekpremie bijvoorbeeld een strikt afbouwbeleid hanteerde, is het redelijk om deze spijtoptanten ondanks een ontvangen vertrekpremie, de gelegenheid te geven zich in te schrijven op een standplaats, zonder daarmee de ontvangen vertrekpremie een rol te laten spelen bij de voorrangscriteria bij toewijzing.

Praktijkvoorbeelden: toewijzingscriteria standplaatsen:

Huisvestingsverordening Regio Utrecht (2019)
Voor het toewijzen van een standplaats of andere woonruimte op een woonwagenlocatie hanteert de gemeente een wachtlijst, gebaseerd op een woongroepmodel met voordrachtregeling. Deze wachtlijst wordt beheerd door een van de woningcorporaties. Voor de toewijzing geldt de volgende rangvolgorde:

1. kinderen of kleinkinderen van degene die de plaats huurde voordat deze leeg kwam;
2. woningzoekende die een standplaats huurt op de betreffende woonwagenlocatie en wil doorschuiven naar een vrijkomende standplaats op dezelfde locatie, onder voorwaarde dat de eigen standplaats vrijkomt;
3. een kind, inwonend bij familie in de eerste graad op de locatie waar een standplaats vrijkomt;
4. woningzoekende die in de afgelopen tien jaar minimaal zes jaar aaneengesloten op de locatie heeft gewoond;
5. woningzoekende die in de afgelopen tien jaar minimaal zes jaar aaneengesloten op een woonwagenlocatie elders in Nederland heeft gewoond;
6. overige woningzoekenden. Op basis van inschrijfduur op de wachtlijst;

Vervolgens adviseert een adviescommissie van bewoners van de betreffende woonwagenlocatie de woningcorporatie/beheerder over de toewijzing. Bij dit advies wordt de bovengenoemde

rangvolgorde aangehouden. Burgemeester en wethouders behouden het recht om in te grijpen in het toewijzingsproces of af te wijken van deze regeling. In dat geval dient het college woningcorporatie / beheerder om advies te vragen.

Huisvestingsverordening Amsterdam (2020)
Burgemeester en wethouders houden een register bij van standplaatszoekenden. Bij toewijzing van een te verhuren standplaats wordt de rangorde als volgt bepaald:

1. de woningzoekende die een standplaats huurt en wil doorschuiven naar een vrijkomende standplaats op dezelfde locatie. Voorwaarde is dat de standplaats van waar men vertrekt, vrijkomt.
2. urgente woningzoekenden:
   a. woningzoekende die een standplaats huurt en deze moet ontruimen vanwege opheffing of verkleining van die locatie.
   b. woningzoekenden die moeten verhuizen buiten hun eigen schuld om.
   c. woningzoekende die behoort tot de traditionele doelgroep en van wie de sociale omstandigheden van zodanig ernstige aard zijn, dat verhuizing van de huidige standplaats/ woning naar een (andere) standplaats geboden is.
3. kind dat bij familie in de eerste graad woont op de locatie in Amsterdam waar de standplaats vrijkomt.
4. woningzoekende die elders in de gemeente een standplaats huurt en wil doorschuiven naar een vrijkomende standplaats op een andere locatie. Voorwaarde is dat de standplaats van waar men vertrekt, vrijkomt.
5. kind dat woont bij familie in de eerste graad op een andere locatie in Amsterdam.
6. woningzoekende die in Amsterdam in een woonwagen heeft gewoond, maar die graag weer op een standplaats wil wonen. Voorwaarde is dat men niet langer dan 3 jaar geleden is weggegaan van een woonwagenlocatie.
7. overige woningzoekenden: degene die niet tot bovenstaande categorieën behoren en ingeschreven staan op de wachtlijst.

Beleidsregels toewijzing woonwagenstandplaatsen Rijssen-Holten (2020)
Om in aanmerking te komen voor een standplaats dient men ingeschreven te staan in het belangstellingsregister;

Vrijkomende standplaatsen worden toegewezen aan de hand van de volgende voorrangsregels en volgorde:

1. woonwagenbewoner(s) die op een woonwagenlocatie in Rijssen-Holten woont dan wel wonen, in het bezit is/zijn van een huurcontract en de standplaats moet ontruimen vanwege opheffing of verkleining van die locatie;
2. jongeren van 18 tot 30 jaar die nog bij hun ouders in de woonwagen op de woonwagenlocatie in Rijssen-Holten wonen;
3. eerste- en tweedegraads bloedverwanten van de zittende huurder(s) die ten tijde van het beschikbaar komen van de standplaats al ten minste zes jaar op de betreffende locatie woont
4. voormalige bewoner die ten tijde van het beschikbaar komen van de standplaats niet (meer) op de betreffende locatie verblijft, echter daar in het verleden wel heeft gewoond;
5. overige, nu in een woning wonende, woonwagenbewoners in Rijssen-Holten, die voor een standplaats in aanmerking komen;
6. overige belangstellenden voor een woonwagenstandplaats
7. bij gelijke geschiktheid vindt toewijzing in eerste instantie plaats op basis van datum inschrijving. Is de datum van inschrijving gelijk dan toewijzing op basis van loting.

De gemeente Rijssen-Holten kan in gevallen, waarin deze beleidsregels naar hun oordeel tot een bijzondere hardheid leiden, ten gunste van een belanghebbende van deze beleidsregels afwijken.

2 Toewijzing van huurstandplaatsen zonder huisvestingsverordening

Als er geen huisvestingsverordening is, maar er zijn wel huurstandplaatsen aanwezig in de betreffende gemeente, dan is het toewijzen van standplaatsen een verantwoordelijkheid van de eigenaar, meestal de woningcorporatie. Veel woningcorporaties hebben in zo'n situatie zelf regels opgesteld voor de toewijzing van vrijkomende standplaatsen. Voorwaarde daarbij is dat corporaties zich houden aan de wettelijke toewijzingsregels met betrekking tot inkomenseisen uit de Woningwet. Er mogen daarnaast voorrangsregels gesteld worden ten aanzien van woonwagenbewoners die afkomstig zijn van de woonwagenlocatie of de gemeente waar de standplaats beschikbaar komt, zolang hierdoor geen verdringing van overige woningzoekenden ontstaat.

Praktijkvoorbeelden: toewijzingscriteria standplaatsen (zonder huisvestingsverordening):

Toewijzingsregels Woonwagenbeleid Wonen Limburg (2019)

1. volwassen eerstegraads familieleden van bewoners (kinderen of ouders) van de locatie waar de standplaats en/of woonwagen vrijkomt, op volgorde van leeftijd (van oud naar jong).
2. volwassen tweedegraads familieleden van bewoners (bv. broers of zussen) van de locatie waar de standplaats en/of woonwagen vrijkomt, op volgorde van leeftijd (van oud naar jong).
3. woningzoekenden die wel voldoen aan het afstammingsbeginsel, geen familie zijn van bewoners van de locatie waar de standplaats en/of woonwagen vrijkomt, maar wel inwoner van de betreffende gemeente op volgorde van leeftijd (van oud naar jong).
4. overige woningzoekenden aan de beurt op volgorde van het aanbodmodel (inschrijfduur).

Huurstandplaats en eigen wagen

Het voorgaande gaat uit van de relatief eenvoudige situatie waarin sprake is van een huurstandplaats en huurwoonwagen, of een koopstandplaats met koopwoonwagen. Op veel plekken in Nederland bestaat de situatie waarin een koopwoonwagen op een huurstandplaats is gevestigd. In dat geval kan een vrijkomende huurstandplaats alsnog volgens de gebruikelijke (beleids)regels worden toegewezen.

De verantwoordelijkheid voor het overnemen van de koopwoonwagen is een verantwoordelijkheid van de persoon die de standplaats krijgt toegewezen. Dit vraagt vaak enige onderhandeling over de prijs. Er zijn situaties bekend waarin gemeente of woningcorporatie de woonwagen bij het opzeggen van de standplaats opkoopt en dan standplaats en woonwagen samen opnieuw verhuurt. De praktische uitwerking van deze optie vergt wel de nodige aandacht. De corporatie (of eventueel de gemeente) zal hiervoor investeringsruimte moeten reserveren. De hoogte hiervan is afhankelijk van de conditie van de woonwagen. Ook zal gekeken moeten worden of de huidige woonwagen voldoet aan alle bouwtechnische en brandveiligheidsvoorschriften en of de plaatsing conform het bestemmingsplan is. Bovendien kan de omzetting van een koop- naar een huurwoonwagen alleen met instemming van de woonwagenbewoner. Als de nieuwe bewoner een voorkeur heeft voor een koopwagen moet hij/zij in de gelegenheid gesteld worden om een woonwagen te kopen. De aankoop van de woonwagen zelf (en het beheer) is dan de verantwoordelijkheid van de nieuwe bewoner.

Het komt ook voor dat woonwagenbewoners zelf de wens hebben om een bestaande huurwoonwagen te kopen van de verhuurder (bijvoorbeeld de gemeente of woningcorporatie). De verhuurder kan (maar is niet verplicht) hieraan mee te werken, op voorwaarde dat hij daarbij geen onderscheid maakt op basis van ras (bijvoorbeeld als wel in alle omstandigheden aan verkoop van reguliere huurwoningen zou worden meegewerkt en niet bij de verkoop van woonwagens).[65]

3 Toewijzing koopstandplaatsen

Indien er in een gemeente sprake is van vrijkomende koopstandplaatsen is het aan de eigenaar van de standplaats zelf om dit te organiseren. Een huisvestingsverordening is hierop dus niet van toepassing. De standplaats is immers eigendom van de huidige bewoner en hij /zij kan in de basis zelf bepalen aan wie men de standplaats wil verkopen. Hier zit echter een risico aan waardoor veel gemeenten terughoudend zijn om koopstandplaatsen te ontwikkelen. De verkopende partij kan ervoor kiezen om de standplaats te verkopen aan de hoogste bieder, ook als dat geen familielid is of zelfs geen woonwagenbewoner. Zo kan een langjarige inzet om extra standplaatsen te creëren voor de doelgroep woonwagenbewoners in korte tijd weer teniet worden gedaan.

Alleen koopstandplaatsen; nog steeds huisvestingstaak gemeente

In diverse gemeenten zijn er enkel koopstandplaatsen en -woonwagens aanwezig. Dit betekent echter niet dat de betreffende gemeente daarmee het voorzien in de woonwagenbehoefte geheel aan de vrije sector kan overlaten. Ook in deze situatie heeft de gemeente een positieve verplichting om goede voorwaarden te scheppen zodat woningzoekenden binnen afzienbare tijd kans maken op een standplaats. Daarvoor moeten woningzoekenden hun behoefte voor een standplaats kenbaar kunnen maken en moet de wachttijd enigszins te vergelijken zijn met de wachttijd voor een sociale huurwoning (of een logische afgeleide daarvan; zie paragraaf 4.6).[66]

4 Toewijzing nieuwe woonwagens

De toewijzing van nieuwe standplaatsen / woonwagens kan grotendeels op dezelfde wijze verlopen als vrijkomende bestaande standplaatsen, zowel bij huur als koop. Toewijzing kan plaatsvinden op het moment dat de woonwagens gereed zijn, of eerder op het moment dat deze in ontwikkeling komen. Het laatste heeft de voorkeur, zodat er een directe relatie is tussen realisatie en afname. Dit vraagt ook potentieel minder voorinvesteringen.

5.2 Beheer woonwagens, standplaatsen en openbare ruimte

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud en beheer van woonwagens en standplaatsen ligt primair bij de eigenaren. Vaak is dit een woningcorporatie of de eigenaar-bewoner. In sommige gevallen is de gemeente nog eigenaar van woonwagens en/of

65 College voor de Rechten van de Mens: oordeelnummer 2019-11.
66 College voor de Rechten van de Mens: oordeelnummers 2018-90 en 2020-108.

standplaatsen. Daarnaast hebben verschillende gemeenten en corporaties het beheer overgedragen aan een beheerorganisatie.

Herkenbaar en zichtbaar contactpersoon

Al te vaak is de ervaring van woonwagenbewoners dat de gemeente alleen in beeld komt als het om handhaving gaat. In deze verschillende eigendoms- en beheersituaties blijft het ook belangrijk dat er vanuit de gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk een contactpersoon voor woonwagenbewoners is. Essentieel voor deze contactpersonen is herkenbaarheid en aanspreekbaarheid. Een reden te meer om deze functie niet uit te besteden. Alleen door zichtbaar aanwezig te zijn kan vertrouwen gewonnen worden en ontstaat een volwassen relatie tussen gemeente en woonwagenbewoners. Dit komt het beheer van woonwagenlocaties ten goede. Ervaringen van gemeenten en woonwagenbewoners zijn hierbij wel dat deze functie bepaalde competenties van de beoogde contactpersoon vraagt:

- Directheid en duidelijkheid in de communicatie richting woonwagenbewoners: ja is ja en nee is nee.
- Leg mondeling gemaakte afspraken vast; bijvoorbeeld door een schriftelijke of mailbevestiging aan de contactpersoon vanuit de woonwagenbewoners.
- Iemand die de verbinding zoekt: voorkomen van wij – zij verhouding.
- Wees bewust van de woordkeuze: door een deel van de woonwagenbewoners worden termen als 'zigeuners' en 'kamp' niet op prijs gesteld.
- Onderhoud het netwerk met woonwagenbewoners: treed niet alleen in contact als er een directe aanleiding is.

Ook vanuit het college van B&W is het waardevol een contactpersoon (wethouder) aan te wijzen. Dit is niet de burgemeester, omdat hij/zij in de eerste plaats verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid. De contactpersonen gaan vooral over dagelijks (normaal) beheer. Deze directe lijnen zorgen ervoor dat zaken snel afgehandeld kunnen worden. Rollen moeten hierbij duidelijk gescheiden zijn. De contactpersonen werken in het algemeen belang voor een goed woon- en leefklimaat op de woonwagenlocaties. Daarbij hebben zij geen handhavingsrol. Wel is het hun verantwoordelijkheid signalen op te kunnen vangen en naar bevinding van zaken daarbij te kunnen handelen. Essentieel is dat ongewenste situaties worden gesignaleerd en ook meteen aangepakt worden. Ook als alle standplaatsen in bezit zijn van de woningcorporatie is het van belang dat er een contactpersoon is binnen de gemeente. In die situatie blijft de gemeente deels verantwoordelijk voor het onderhoud van woonwagenlocaties, namelijk de openbare ruimte.

De rol van beheerorganisaties

In verschillende gemeenten is het beheer en onderhoud van standplaatsen en woonwagens uitbesteed aan een beheerorganisatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld als gemeenten en/of woningcorporaties zelf onvoldoende capaciteit in huis hebben om zelf het beheer en onderhoud uit te voeren. Het vergt namelijk enige specifieke vaardigheden en kennis om het beheer goed uit te voeren. Een gespecialiseerde beheerorganisatie kan in zulke situaties de aandacht geven aan passend beheer. Het komt ook voor dat een

beheerorganisatie is ingeschakeld omdat de relaties tussen gemeenten en bewoners teveel verstoord zijn.
In den lande zijn goede en minder goede ervaringen met de inzet van beheerorganisaties. Woonwagenbewoners geven soms aan dat met de uitbesteding aan beheerorganisaties het directe contact met de gemeente en/of corporatie zo bewust wordt afgeschermd, terwijl dat rechtstreekse contact met deze partijen wel noodzakelijk is. Ook zijn beheerorganisaties volgens woonwagenbewoners in het verleden soms betrokken geweest bij handhavingsacties, waarbij het niet altijd enkel reguliere onderhouds- en beheertaken betrof.

Gemeenten en woningcorporaties dienen daarom een eventuele uitbesteding van het beheer aan een beheerorganisaties zeer zorgvuldig af te wegen en dit ook te bespreken met een vertegenwoordiging van de woonwagenbewoners (al blijft de eigenaar van de standplaatsen, hetzij de gemeente of corporatie, eindverantwoordelijk voor de keuze om al dan niet een beheerorganisatie in te schakelen). Bij een selectie van mogelijke beheerorganisaties is het raadzaam om ervaringen over de betreffende beheerorganisatie bij andere gemeenten, woningcorporaties en woonwagenbewoners in te winnen.
Bovendien is het van belang om ook bij uitbesteding van het beheer een direct aanspreekpunt binnen de gemeente te behouden en betrokken te blijven bij de gang van zaken rondom het beheer van woonwagenlocaties.
Bij het opstellen van het contract met de beheerorganisatie is het wenselijk om afspraken te maken over het contact met de woonwagenbewoners en periodieke klanttevredenheidsmetingen.

En ook organisatie op locatie

Niet alleen vanuit de gemeente is een vaste contactpersoon waardevol, ook vanuit de verschillende woonwagenlocaties. Bijvoorbeeld door het oprichten van een bewonerscommissie of huurdersbelangenvereniging (op grond van de Wet overleg huurders verhuurder, kort aangeduid als overlegwet). Het is zinvol om hierbij ook de inbreng van eigenaren van woonwagens een plek te geven. Hiermee kan bovendien een stem verkregen worden in de prestatieafspraken tussen gemeente, corporatie en huurdersvertegenwoordiging. Meestal zal dat indirect zijn door als bewonerscommissie van een woonwagenlocatie via de huurdersvereniging het belang van de bewoners voor het voetlicht te brengen. Deze verdeling past ook binnen de ordening van de Overlegwet. Het houdt bovendien ook het toch vaak al complexe proces van het maken van prestatieafspraken overzichtelijk. Dit helpt bij snelle en effectieve communicatie tussen gemeente en woonwagenbewoners. De gemeentelijk contactpersoon kan helpen bij het vormgeven aan deze vertegenwoordiging vanuit de verschillende locaties.

Praktijkvoorbeelden: Organiseren van lokale woonwagenbelangen:

Woonwagenbelangen Amsterdam: netwerkorganisatie met aanspreekpunt op elke woonwagenlocatie in de gemeente
De verenging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland heeft ook in 2009 het initiatief genomen om tot een belangenorganisatie van woonwagenbewoners in Amsterdam (Woonwagenbelangen Amsterdam) te komen. Woonwagenbelangen Amsterdam vormt nu een netwerkorganisatie met een aanspreekpunt op elke woonwagenlocatie in de gemeente. De belangenorganisatie heeft haar standpunten op papier gezet en treedt periodiek in overleg met de gemeente. Zo heeft Woonwagenbelangen Amsterdam onder andere meebeslist over de opzet van het woonbehoeftenonderzoek – van de opzet van de vragenlijst tot de keuze voor het onderzoeksbureau. Ook praat Woonwagenbelangen Amsterdam mee over het gemeentelijke beleidsstuk over woonwagenbeleid, dat begin 2020 is gepubliceerd.

Technisch beheer van woonwagens en standplaatsen

De eigenaar van de woonwagen en standplaats is verantwoordelijk voor goed onderhoud en beheer, ongeacht of dit is uitbesteed of in eigen beheer wordt gedaan. Via een zakelijke samenwerking kan dit handen en voeten krijgen. Hierbij gaat het om de volgende activiteiten die dit kunnen ondersteunen:

- De gemeente of corporatie doet voor de standplaatsen en eigen woonwagens periodiek (eens in de tien jaar) een conditiemeting, waarbij de bouwkundige kwaliteit van de woonwagen objectief wordt vastgesteld. Hierbij kan ook worden gekeken of er sprake is van illegale bebouwingen. Hierbij is het belangrijk om vooraf met bewoners ook vast te stellen aan welke kwaliteitscriteria de conditiemeting wordt getoetst. Hanteer hiervoor de gebruikelijke methodiek die ook voor reguliere stenen woningen wordt toegepast (o.a. garantiebepalingen met betrekking tot schilderwerk, daken, etc.).
- Daarbij is het ook goed om specifiek aandacht te hebben voor de levensloopbestendigheid van woonwagens daar waar het oudere of zorgbehoevende woonwagenbewoners betreft.
- Na vaststelling van de conditiemeting maakt de eigenaar / beheerder samen met de bewoners een meerjarenonderhoudsplanning.
- Vervolgens wordt de onderhoudsplanning uitgevoerd, waarbij periodiek de voortgang wordt gemonitord: liggen we op schema, waarom wel / niet? Hierbij is het ook waardevol om afspraken te maken over tussentijds calamiteitenonderhoud, eigen verantwoordelijkheid hierbij en snelheid van oplossen.
- Het is waardevol om de processturing van voorgaande stappen door de contactambtenaar te laten doen, waarbij hij geen inhoudelijke maar vooral een procesmatige rol heeft (iedereen aan het woord laten).

Indien de gemeente werkt met een beheerorganisatie, is het wel waardevol om ook dan als gemeente zichtbaar te blijven, zodat in geval van calamiteiten er een aanspreekpunt is. Zichtbaarheid en aanspreekbaarheid blijven ook dan belangrijk. Dit vraagt goede werkafspraken tussen: bewoners-gemeente-beheerorganisatie-eigenaren (soms dus ook de gemeente).
Voor koopwagens is dit complexer, omdat de verantwoordelijkheid voor goed

onderhoud bij de individuele eigenaar ligt. Bij achterstallig onderhoud kan de gemeente in uiterste situatie handhavend optreden, vanuit Bouw- en Woningtoezicht (zoals dat ook bij reguliere woningen geldt). Voordat het zover komt is de wagen al in zeer slechte staat. Eerder ingrijpen is nodig. Maar als de eigenaren hiervoor de financiële ruimte mist, heb je hiervoor weinig middelen om in te grijpen. De volgende wegen kunnen overwogen worden:

- Beïnvloeding en informatievoorziening over noodzakelijk onderhoud;
- Via abonnementsconstructie / inkoop mee laten liften met beheer door de beheerorganisatie;
- Verstrekken van laagrentende lening (naar analogie van de verduurzamingslening) voor opknappen van de wagen;
- Het overnemen van de woonwagen.

Aandachtspunt bij koopwagens is ook het verzekeren van de wagen. De gemeente kan hieraan een bijdrage leveren door de mogelijkheid van een collectieve verzekering mogelijk te maken. Dat is vaak voordeliger.
In het geval dat eigendom van standplaats en woonwagen bij verschillende partijen liggen (bijvoorbeeld standplaats wordt verhuurd door een woningcorporatie, woonwagen is in eigendom van de bewoner), geldt nog steeds dat de eigenaar verantwoordelijk is voor zijn eigen deel binnen de combinatie standplaats-woonwagen. In het genoemde voorbeeld is de woonwagenbewoner verantwoordelijk voor het onderhoud aan zijn of haar woonwagen, de woningcorporatie is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de standplaats.

Brandveiligheid

Een belangrijk aspect aan de woonwagen is de brandveiligheid, maar tegelijkertijd ook gecompliceerd zowel bij bestaande locaties als de aanleg van nieuwe standplaatsen. De brandveiligheid van woonwagens en woonwagenlocaties dient te voldoen aan de bouwtechnische eisen zoals geformuleerd in het Bouwbesluit (2012). Zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw geldt dat er maximaal vier woonwagens en nevenfuncties met een totale gebruiksoppervlakte van maximaal 1.000 m² in een brandcompartiment mogen liggen. Daarnaast mag een brandcompartiment zich over niet meer dan een perceel uitstrekken. Als het gaat om de branddoorslag en brandoverslag zit er veel verschil tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Voor nieuwbouw geldt dat de weerstand tegen branddoorslag en -overslag van een brandcompartiment naar (1) een ander brandcompartiment, (2) een vluchtroute (al dan niet besloten) minimaal 60 minuten dient te zijn. Bij bestaande bouw is dat minimaal 20 minuten (ofwel een afstand van minimaal 5 meter). Op veel woonwagenlocaties zijn woonwagens op bestaande standplaatsen in de loop de jaren vergroot of vervangen door grotere chalets. Hierdoor wordt lang niet altijd de benodigde afstand tussen woonwagens behouden. Het is daarom belangrijk om de brandveiligheid bij regulier beheer, maar zeker ook bij herstructurering en aanleg van nieuwe standplaatsen een belangrijke plek te geven. Daarbij is het raadzaam om zeer terughoudend om te gaan met de mogelijkheid om meerdere woonwagens binnen een compartiment te clusteren (bij reguliere woningen bestaat deze optie niet). Dit lijkt in eerste instantie een eenvoudige manier om meer standplaatsen en woonwagens binnen

dezelfde locatie te realiseren, maar vergroot in hoge mate het risico op brandoverslag. Een dergelijke clustering van woonwagens is enkel een reële optie als ter compensatie extra aandacht is voor brandveiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld het gebruik van brandwerend materiaal, opstellen zorgvuldig brandbestrijdingsplan en ontruimingsplan).

Hoe omgaan met caravans?

Een veelgehoord aandachtspunt bij het beheer van standplaatsen is de aanwezigheid van illegale bebouwing, zoals bergingen, tuinhuisjes en caravans. Zoals benoemd in hoofdstuk 1 woont een deel van de woonwagenbewoners in een toercaravan. Er kan daarbij sprake zijn van een gedoogsituatie (bijvoorbeeld als er sprake is van een mantelzorgrelatie of als het niet mogelijk is om binnen afzienbare tijd extra standplaatsen te creëren, terwijl woonwagenbewoners al lang staan ingeschreven), maar dat is niet altijd het geval. Zeker als caravans tegen andere woonwagens geplaatst zijn, kan dit tot mogelijk extra brandveiligheidsrisico's leiden.

In de basis is het aan gemeenten om te toetsen of de invulling van een standplaats voldoet aan het bestemmingsplan, ook als daar een caravan op staat. De gemeente zal de behoefte aan het wonen in een toercaravan moeten afwegen tegen andere belangen, bijvoorbeeld het waarborgen van de bouwtechnische kwaliteit van een woonruimte (Bouwbesluit), de openbare veiligheid, bescherming van de gezondheid en het al dan niet toestaan van vergelijkbare woonvormen (zoals Tiny Houses op wielen). Belangrijk daarbij is dat er een zorgvuldige afweging is gemaakt tussen de belangen van het individu (in dit geval de bewoner van de toercaravan) enerzijds en de belangen van de maatschappij anderzijds. Bij handhaving van een situatie waarbij sprake is van strijdigheid met de APV geldt dat het bestuursorgaan onder meer een redelijke belangenafweging moet verrichten. Dat houdt in dat bij de vraag of bevoegdheid tot handhaving bestaat er ook wordt gekeken of het bestuursorgaan in algemene zin inspanningen verricht om standplaatsen te creëren.[67]

Beheer openbare ruimte

Het beheer en onderhoud aan de openbare ruimte bij woonwagenlocaties is een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat op veel locaties privéruimte van de woonwagens overloopt in de openbare ruimte, kunnen onduidelijke situaties ontstaan; dat moet worden voorkomen. Bovendien zijn woonwagenlocaties niet altijd opgenomen in de 'routes' van beheer openbare ruimte. Het is belangrijk om hierop de routes aan te passen.

Ontsluiting en bereikbaarheid

Problemen op het vlak van beheer ontstaan soms op woonwagenlocaties gelegen aan een doodlopende weg. Dit maakt het lastiger voor vuilniswagens en andere grote vrachtwagens om te keren. Daarnaast kan een doodlopende weg voor medewerkers van

67 Zie in dit verband onder meer: ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1618, m.nt. T.N. Sanders. In dit geval acht de Afdeling de inspanningen van gemeente Amsterdam toereikend waardoor gehandhaafd mocht worden.

gemeente het gevoel geven van een afgesloten terrein, waardoor zij er soms niet willen komen. In de eerste plaats is het dan zaak om mogelijke vooroordelen weg te nemen en gemeenteambtenaren ervan te overtuigen net als elders in de gemeente op een zorgvuldige en frequente wijze het onderhoud aan de openbare ruimte te verrichten. In de tweede plaats kan worden gekeken hoe de inrichting en de bereikbaarheid van woonwagenlocaties zodanig kan worden ingericht, zodat het voor vuilniswagens, vrachtwagens, maar zeker ook hulpdiensten eenvoudiger wordt om de woonwagenlocatie te bereiken en ook weer te keren. Door woonwagenbewoners zelf wordt hierbij vaak de voorkeur gegeven aan een cirkelvormige of u-vormige ontsluitingsweg (hofje).[68]

5.3 Nieuwe standplaatsen ontwikkelen

Het ontwikkelen van nieuwe standplaatsen komt nauw. De behoefte hieraan moet blijken uit het behoeftenonderzoek. Vervolgens is samenwerking met woonwagenbewoners noodzakelijk om te komen tot een juiste locatiekeuze, kwaliteit, eigendom en exploitatie van de te realiseren woonwagens.

Stappen om te komen tot nieuwe standplaatsen

De uitwerking hiervan naar toevoegingen is afhankelijk van een aantal relevante afwegingen:

- Onder *welke groepen* is er een uitbreidingsbehoefte: Roma, Sinti, reizigers, kermisexploitanten en circusreizigers? Voordat gekeken wordt naar nieuwe locaties is het goed om vast te stellen of achtergrond en wonen in familieverband een doorslaggevende rol speelt bij het vinden van een woonwagen. Dit vraagt overleg met de direct betrokkenen, waarbij het niet alleen gaat over 'woonwensen', maar ook over de haalbaarheid hiervan. Met de betrokken woonwagenbewoners kan deze afweging gemaakt worden op zoek naar een optimum tussen hun wensen en een haalbare locatieontwikkeling.
- Met woonwagenbewoners kan door de beoogde exploitant (woningcorporatie) een *programma van eisen opgesteld worden. De gemeentelijke contactpersoon kan hier*bij fungeren als procesbegeleider. Een extern deskundige procesbegeleider kan ook, vanuit kennis van de materie. Keerzijde is wel dat daarmee niet aan de directe (waardevolle) relatie met de woonwagenbewoners wordt gewerkt.
  - Ook bij het bepalen van het programma van eisen zal een optimum gevonden moeten worden tussen wensen (kwaliteit, grootte, ruimtelijke inpassing, relatie met bedrijvigheid, huurprijs, realisatie van aparte berging met sanitair) en haalbaarheid (op locatie en naar een sluitende exploitatie, inclusief aandacht voor financiering bij woonwagens in eigendom).
  - Een belangrijk punt is de inrichting van de woonwagenlocatie. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: voldoende parkeergelegenheid, voldoende ruimte tussen woonwagens en standplaatsen (in het kader van brandveiligheid en het

68 Woonwagenbelangen Nederland; Begeleidend advies bij uitvoering gemeentelijk woonwagen en standplaatsenbeleid (2018).

onderhoud aan woonwagens). Ook is het goed om oog te hebben voor de mogelijkheden van voorzieningen zoals openbaar groen, speelplekken voor kinderen, bedrijfsruimte aan huis, ontmoetingsruimten.

- Bij het programma van eisen is ook aandacht nodig voor de exploitatie. Voor de sociale huurwoonwagens is de corporatie in beginsel de aangewezen partij (mits de potentiële bewoner behoort tot de doelgroep). Voor duurdere huurwoonwagen of koopwoonwagens is een andere investeerder nodig. Voor de standplaats is de gemeente investeerder. De investering in een dergelijke woonwagen past niet bij de taak van de corporaties en doorgaans ook niet in een eventuele niet-DAEB tak, gelet op de risico's en waarschijnlijk beperkte rendementen (hoge investering tot € 175.000 voor een standplaats met woonwagen en korte afschrijvingstermijn). Vraag is of de toekomstige bewoner een hypotheek kan krijgen. Dit betekent wel dat de wagen pas gerealiseerd kan worden als de bewoner het geld hiervoor beschikbaar heeft. De gemeente kan eventueel voorinvesteren.

- Parallel aan de vorige stappen kan een *planinventarisatie* plaatsvinden: op welke locaties is er ruimte voor uitbreiding, binnen de locaties of direct aangrenzend eraan. Maar ook kan naar nieuwe locaties gekeken worden. Selectie van kansrijke locaties gebeurt niet anders dan bij andere bouwplannen, waarbij een goede ruimtelijke ordening randvoorwaardelijk is. Vervolgens moet dit verankerd worden in een bestemmingsplan of omgevingsplan. Betrek in deze inventarisatie ook de wensen van de woonwagenbewoners. Zij hebben vaak een voorkeur voor een locatie aan de rand van een woonplaats, in een groene omgeving waarbij het ook mogelijk is om bedrijvigheid / werkruimte bij huis te hebben. Daarnaast is het goed om rekening te houden met de cultuur van veel buitenleven en muziek maken. Het aanleggen van een woonwagenlocatie direct grenzend aan een reguliere woonwijk kan daardoor tot een botsing van leefstijlen leiden.[69]
- Betrek bij de aanleg van nieuwe standplaatsen ook *omwonenden* (van stenen woningen) in de directe omgeving van de beoogde locatie. De ervaring leert dat er bij veel burgers een (bevooroordeeld) negatief beeld bestaat van woonwagenbewoners. Uitbreiding van het aantal standplaatsen kan daardoor op weerstand van omwonenden stuiten, waarbij omwonenden mogelijk een verzoek om planschade zullen aanvragen bij de gemeente vanwege waardevermindering van hun woning als gevolg van uitbreiding van het aantal standplaatsen in hun omgeving.
- Hierna volgt de concrete *realisatie van de standplaatsen en woonwagens*. In overweging geven we om in deze fase ook via een bouwteam een vertegenwoordiging van woonwagenbewoners en de gemeentelijke contactpersoon hierbij te betrekken.

Wie draait op voor eventuele planschade?

Een nieuw planologisch plan of besluit, bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging, kan tot gevolg hebben dat er sprake is van een ongunstige planologische ontwikkeling. Op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening kan een belanghebbende een

69 Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland, Team Woonwagen Belangen Nederland.

planschadeverzoek indienen wanneer degene meent in een nadeligere positie te verkeren door een ongunstige planologische ontwikkeling in de naaste omgeving.

Schade die behoort tot het normaal maatschappelijk risico blijft voor rekening van een aanvrager. In de wet is bepaald dat bij planschade als gevolg van een planologische ontwikkeling buiten het eigen perceel van de aanvrager (indirecte planschade) in ieder geval 2% van de schade voor rekening van een aanvrager komt.[70] Uit vaste jurisprudentie volgt dat de vraag of een planologische ontwikkeling behoort tot het normaal maatschappelijk risico, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval.[71] Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager rekening had kunnen houden in die zin dat die ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag.

Bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling, waarbij die woningbouw in de lijn der verwachtingen lag, is een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak, in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade, substantieel, maar niet zodanig zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten. Dit betekent dat een waardevermindering tot vijf procent van de waarde van de onroerende zaak in deze categorie gevallen in beginsel ook tot het normaal maatschappelijke risico van de aanvrager behoort.

Planschade die niet behoort tot het normaal maatschappelijk risico wordt in beginsel door de initiatiefnemende partij van de planologische ontwikkeling (meestal de gemeente) betaald. Het is wel mogelijk om de verantwoordelijkheid voor het uitkeren van de planschade (deels of geheel) over te hevelen naar de ontwikkelende partij. Een gemeente dient afspraken hierover vast te leggen in de anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar.

Energiezuinige woonwagens: Bijna Energieneutraal en aardgasloos

Net als stenen woningen dienen ook woonwagens aan een duurzaamheidsnorm te voldoen. Lange tijd gold hiervoor een EnergiePrestatieNorm (EPC). Ten tijde van de aanpassing van het Bouwbesluit 2012 was deze norm voor woonwagens 1,3. Daarmee was de norm voor woonwagens aanzienlijk lager dan voor nieuwbouw van stenen woningen (destijds 0,6).

70 Bij directe planschade leidt de eigenaar van een onroerende zaak schade, doordat de mogelijkheden op zijn eigen perceel worden beperkt. Ten aanzien van omwonenden van stenen woningen geldt deze vorm van planschade niet, maar de indirecte planschade. Om die reden wordt alleen deze vorm van planschade benoemd.

71 Zie onder meer overzichtuitspraak: ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:RVS:2016:2582 en ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1653.

Per 1 januari 2021 wordt de EPC-norm vervangen door de norm 'Bijna Energieneutraal' (BENG). Deze energienorm is opgesplitst in drie indicatoren voor woonwagens:

- BENG 1: Energiebehoefte voor verwarming en koeling van de woonruimte (< 140 kWh/m²)
- BENG 2: Primair fossiele brandstofgebruik van de woonruimte (< 60 kWh/m²)
- BENG 3: Aandeel hernieuwbare energie in de woonruimte (> 50% % van totaal fossiele brandstofgebruik)

Daarnaast geldt dat sinds 1 juli 2018 nieuwe woningen in principe geen aansluiting meer krijgen op het aardgasnetwerk. Dit geldt ook voor nieuwe woonwagens. Slechts bij hoge uitzondering kan een gemeente aansluiting van nieuwbouw op het aardgas toestaan. In de praktijk gebeurt het meestal dat bij vervanging van een oude woonwagen een nieuwe woonwagen vooralsnog op het gasnetwerk wordt aangesloten, vanwege de aanwezigheid van de gasleidingen. Bij geheel nieuwe standplaatsen ontbreekt dat leidingnetwerk vaak en wordt eerder voor aardgasloze woonwagens gekozen. De energievoorziening vindt dan vaak via een warmtepomp plaats. Daarnaast wordt hierbij vaak een warmteterugwinningventilatie geïnstalleerd.
Diverse gemeenten, corporaties en bouwbedrijven zijn al aan de slag gegaan met de bouw van energiezuinige en zelfs aardgasloze woonwagens. Dit brengt echter de nodige kosten met zich mee. Kosten die (zeker als het sociale huurwoonwagens betreft) niet volledig kunnen worden doorberekend aan de woonwagenbewoners. Hierbij zal gezocht moeten worden naar een evenredige verdeling van de kosten. Anderzijds staan de ontwikkelingen op het gebied van verduurzaming van woonwagens niet stil en is de verwachting dat er op termijn steeds meer mogelijkheden komen voor een duurzame, gasloze woonwagen tegen een aanvaardbare prijs-kwaliteitverhouding. Hierbij is het wel zaak dat gemeenten en corporaties het gesprek aan gaan met woonwagenbewoners, zodat zij kunnen aangeven wat hun woonwensen zijn en in welke mate het programma van eisen van de woonwagenbouwer hieraan kan voldoen.

Financiering van nieuwe standplaatsen en woonwagens

Een veelgehoord knelpunt bij de realisatie van nieuwe woonwagens is de financiering. Zowel de aanleg van een standplaats als de bouw van een woonwagen vraagt de nodige financiële investeringsruimte. Realisatie van standplaatsen verminderen de grondopbrengsten ten opzichte van exploitatie van reguliere woningen (op minder m2, of in een hoger segment). Dit zet de grondexploitatie onder druk. Op eigen gemeentegrond kan dit als verlies genomen worden. Op grond van derden heeft dit verlies direct effect op het te behalen rendement. Dit wordt door de grondeigenaar gewogen met andere maatschappelijke opgaven die de gemeente wil bereiken. Dit zet daarmee de haalbaarheid van andere 'woondoelen' direct onder druk. Bij de afweging van locaties is het belangrijk dit element vooraf af te wegen.
Bij de exploitatie zitten de extra kosten vooral in de afschrijftermijn. Een standplaats kan na oplevering in principe tot in lengte van jaren verhuurd worden met betrekkelijk weinig onderhoud. Daarmee behoudt een standplaats haar waarde. Voor een woonwagen ligt dat anders. Voor veel woonwagenbewoners vormt een woonwagen op basis van

houtskeletbouw een fundamenteel onderdeel van hun levenswijze. Veel gemeenten en corporaties hanteren een kortere afschrijvingstermijn voor woonwagens van houtskeletbouw dan voor stenen woningen. Niettemin is de levensduur van een woonruimte op basis van houtskeletbouw in de loop der jaren sterk verbeterd. De verwachte levensduur ligt inmiddels op ongeveer 50 jaar.
Het is lastig om exacte kosten aan te geven voor de realisatie van een nieuwe huurstandplaats. Dit hangt mede af van de inzet die nodig is om de grond bouwrijp te maken: Is bodemsanering aan de orde? Moeten bestaande functies uitgeplaatst te worden? Gaat het om een nieuwe locatie waar riolering en energieleidingen nog moeten worden aangelegd of gaat het om extra plaatsen bij een bestaande locatie? Voor het realiseren van een nieuwe huurwoonwagen (uitgaande van houtskeletbouw) liggen de kosten op ongeveer €100.000 tot €115.000. Om een woonwagen in overeenstemming te brengen met de geldende duurzaamheidseisen voor nieuwbouw, dat wil zeggen bijna energieneutraal (BENG) en aardgasloos, dient per woonwagen rekening te worden gehouden met een extra investering van ongeveer €30.000.

Daarmee zijn de kosten voor bouw en verhuur van standplaatsen en woonwagens voor een woningcorporatie aanzienlijk hoger dan voor reguliere sociale huurwoningen. Woningcorporaties nemen dit financiële aspect mee in het bepalen van hun bod op de volkshuisvestelijke opgave die de gemeente vanuit de woonvisie bij hen neerlegt. Zij staan voor een moeilijke keuze om de beperkte financiële mogelijkheden te verdelen over de bouw van reguliere sociale huurwoningen en de relatief dure aanleg van standplaatsen en woonwagens. Er zijn voorbeelden bekend (zie onderstaand kader) waarbij het Rijk via ISV-gelden of Provincie een financiële bijdrage heeft geleverd om de herstructurering of aanleg van standplaatsen financieel haalbaar te maken. Daarmee wordt een financiële stimulans afgegeven om voldoende standplaatsen voor woonwagenbewoners te realiseren. Het zou wenselijk zijn dat het Rijk, wellicht in combinatie met Provincie een subsidieregeling beschikbaar stelt voor het realiseren van nieuwe, kwalitatieve duurzame woonwagens en standplaatsen.

Daarnaast is het van belang om bij het ontwerp goed te kijken of er besparingsmogelijkheden zijn. Zo is de bouw en plaatsing van een woonwagen met afzonderlijk klompenhokje aanzienlijk duurder dan de bouw van een woonwagen die even groot is als woonwagen met aangebouwd klompenhok.

Praktijkvoorbeelden: Financiering van standplaatsen en woonwagens

Herstructurering woonwagenlocatie Beukbergen (Zeist)
In de gemeente Zeist staat met ongeveer 220 standplaatsen de grootste woonwagenlocatie van het land. In de afgelopen jaren heeft een grootschalige herstructurering plaatsgevonden. Hierbij zijn ongeveer 50 extra standplaatsen gecreëerd. Daarnaast is de locatie heringericht; woonwagens zijn op ruimere, brandveilige afstand van elkaar geplaatst en de openbare ruimte is opgeknapt. Het totale project kostte 24 miljoen euro.
Een belangrijk deel van de financiering kwam voort uit het gegeven dat Beukbergen voor een belangrijk deel in de regionale behoefte aan standplaatsen voorzag. Daarvoor stortten zowel de gemeente Zeist als andere regiogemeenten jarenlang een bedrag in een gemeenschappelijk fonds; het Woonwagenschap. Door opheffing van het Woonwagenschap zijn de resterende financiële middelen naar de herstructurering gegaan. De gemeente Zeist heeft haar aandeel opgehoogd omdat er sprake was van achterstallig onderhoud (waardoor het gereserveerde gemeentelijke budget hiervoor nog beschikbaar was).

Daarnaast heeft het Rijk via ISV-gelden een bijdrage geleverd. De Provincie Utrecht heeft een bijdrage geleverd voor de aanpak van de openbare ruimte. Tenslotte hebben ook bewoners zelf bijgedragen aan de herstructurering. De huur is verhoogd en diverse standplaatsen zijn verkocht.

Eerste gasloze woonwagenlocatie van Nederland (Bergen op Zoom)
Langs de Lijn in Bergen op Zoom de het eerste gasloze woonwagenlocatie van Nederland. Aan de rand van een nieuwbouwwijk is een nieuwe locatie bestaande uit acht standplaatsen met woonwagens gerealiseerd door Nijbod Consultancy in samenwerking met Kraaijkamp BV en de betrokken corporaties. Alle acht woonwagens zijn nul-op-de-meter, voorzien van 28 zonnepanelen. De zonnepanelen moeten de energie opwekken die wordt gebruikt voor onder meer een infraroodvloerverwarming.
De aanleg van de standplaatsen met woonwagens en bergingen was begroot op 1,3 miljoen euro. Voor de huurders komt de maandelijkse huur van de standplaats met woonwagen uit op €640. Daarnaast betalen huurders maandelijks €78 voor de energie om de investering terug te verdienen.

Hypotheekmogelijkheden woonwagenbewoners

Voor veel woonwagenbewoners die een woonwagen willen kopen is het lastig om een hypotheek te verkrijgen. Een hypotheekverstrekker is bereid om een kavel te financieren tegen de norm van reguliere woningen, maar als men daar en woonwagen op wil plaatsen kan de woonwagenbewoner doorgaans een hypotheek voor maximaal €50.000 verkrijgen, terwijl de aanschaf van een nieuwe woonwagen doorgaans aanzienlijk hoger uitvalt. Het risico bestaat dat woonwagenbewoners op die manier opteren om een goedkope, tweedehandswagen aan te schaffen (soms in combinatie met achterstallig onderhoud). De combinatie van beperkte financiële mogelijkheden en de keuze voor een verouderde woonwagen kan ertoe leiden dat de woonwagen na verloop van tijd vervangen moet worden, wat vaak niet financieel op te brengen is door de bewoner. Er zijn echter ook starters die een voordelige bestaande woonwagen aanschaffen om zodoende een start te kunnen maken en tegelijkertijd te sparen voor een nieuwe woonwagen of het verbeteren van de bestaande wagen.
Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die als intermediair tussen woonwagenbewoners en hypotheekverstrekkers hebben opgetreden om op deze wijze alsnog een

hypotheek voor een woonwagen te verkrijgen. Daarnaast is het mogelijk om voor woonwagens een hypotheek met Nationale Hypotheek Garantie (NHG) af te sluiten. Per 1 januari 2020 ligt de grens voor een woonwagen op €140.000, voor standplaatsen op €51.000.
Als ook de standplaats te koop wordt aangeboden, kan een gemeente ervoor kiezen om deze in erfpacht uit te geven, waardoor het financieel gezien eenvoudiger wordt voor woonwagenbewoners om een koopstandplaats te kunnen betalen.
Het is vooralsnog niet mogelijk om als starter in aanmerking te komen voor een starterslening voor een woonwagen. De reden is dat een woonwagen geen registergoed betreft (waardoor een hypotheek lastig is af te sluiten). In plaats daarvan zal er een pandrecht op de woonwagen gevestigd moeten worden, wat niet past bij de voorwaarden van het product Starterslening.

5.4 Overdracht van standplaatsen van gemeente aan corporatie

De afgelopen jaren hebben veel gemeenten en corporaties met elkaar gezocht naar de mogelijke overdracht van standplaatsen en woonwagens. Het idee hierachter was dat veel gemeenten vonden dat corporaties beter zijn toegerust voor het beheer en onderhoud van woongelegenheden. De overdracht van woonwagenstandplaatsen is de afgelopen decennia onderwerp geweest van veel prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken kunnen tussen gemeenten en/of woningcorporaties worden gemaakt voor zover deze geen elementen bevatten die zien op woonruimteverdeling. Veelal lukt het tussen deze partijen niet om tot definitieve overdracht te komen. Om tot een succesvolle overdracht te komen is een aantal minimale voorwaarden noodzakelijk:

- Bij de overdracht zijn drie partijen minimaal betrokken: de bewoners, de gemeente en de corporatie. Dit vraagt een goede basale verstandhouding. Laat het proces tussen deze drie partijen begeleiden door een ervaren (onafhankelijke) procesmanager, zodat stappen zorgvuldig gezet en belangen goed gewogen kunnen worden. Hiervoor moet een duidelijk gezamenlijk stappenplan vastgesteld worden, waarin voldoende tijd is om ieders inbreng tot z'n recht te laten komen. Hierbij moet ook duidelijk naar voren komen wat de meerwaarde is voor elke partij van de overdracht, en wat de risico's zijn.
- De vertreksituatie moet in orde zijn: standplaats en woonwagen zijn goed onderhouden, er moet een goede verstandhouding zijn met de bewoners.
- Er moet duidelijkheid zijn over aanstaande ontwikkelingen ten aanzien van onderhoud en noodzakelijke investeringen in verbeteringen. In het gesprek met de corporatie moet een afweging gemaakt worden of achterstallig onderhoud eerst wordt opgelost of dat een bruidsschat wordt meegegeven.
- Afspraken over eventuele verborgen gebreken moeten duidelijk zijn.

Vervolgens is het ook belangrijk om goede afspraken te maken over de nieuwe situatie. Hoe is dan beheer geregeld voor de standplaatsen, de woonwagens en de locatie. Doet de corporatie dit zelf? Of schakelt zij een beheerorganisatie in? Hoe gaat de nieuwe eigenaar om met huuraanpassingen en met toewijzing. Ook deze aspecten moeten onder de nieuwe situatie duidelijk geregeld zijn. Daarbij kan de gemeente zich niet geheel

terugtrekken. Inzet blijft nodig van de contactpersonen (ambtelijk en bestuurlijk) vanuit de gemeente, zodat contact op een goed niveau blijft.

5.5 Rol van het Rijk, Provincies en regio's

Het voorzien in voldoende woonwagens en standplaatsen is niet alleen een taak van lokale partijen. Ook de landelijke overheid en Provincie hebben hierin een rol te vervullen.

Rijk: Informeren, stimuleren en monitoren

Veel gemeenten en woningcorporaties lopen tegen de lastige financierbaarheid van de aanleg van standplaatsen en woonwagens aan. Vooral de korte afschrijftermijn en de technische eisen (bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid) maken financierbaarheid van huurwoonwagens lastig. Praktijkvoorbeelden zoals bij de locatie Beukbergen in Zeist laten zien dat *financiële stimulering* vanuit het Rijk of Provincie een substantiële bijdrage kan leveren in het realiseren van meer standplaatsen. Ook kan er gekeken worden of er mogelijkheden kunnen worden gecreëerd om de Starterslening ook mogelijk te maken voor woonwagens.

Hierbij kan ook gedacht worden aan een expliciete uitzonderingspositie voor woonwagens als het gaat om de Wet voortgang energietransitie, zodat woonwagens niet verplicht gasloos hoeven te zijn. Het aardgasloos maken van woonwagens (van houtskeletbouw) is al wel mogelijk, maar tot nu toe zeer kostbaar, mede vanwege de korte afschrijftermijn. Het ligt voor de hand om voor de energietransitie voor woonwagens een iets minder ambitieus tijdspad te kiezen dan voor reguliere woningen die aanzienlijk langer meegaan. Dat betekent overigens niet dat houtskeletbouw structureel ontzien moeten worden in de energietransitie. Ook bij deze woonvorm moeten we streven naar energieneutrale woningen.

Daarnaast vormt deze Wegwijzer niet het definitieve antwoord op alle vragen die bij gemeenten leven. Er is een enorm verscheidenheid aan lokale situaties, afspraken die gemaakt zijn, visies van gemeenten, corporaties en woonwagenbewoners, waardoor er ook in de toekomst nieuwe vraagstukken ontstaan. Dat is ook goed, want het laat zien dat partijen continu nadenken over hoe men het woonwagen- en standplaatsenbeleid lokaal zo goed mogelijk kan invullen en uitvoeren. Maar het betekent ook dat er behoefte is aan kennisuitwisseling; een plek waar gemeenten praktische punten kunnen inbrengen en nawoord kunnen krijgen op basis van praktijkervaringen elders of denkkracht van experts. Het Rijk zou hierin een rol kunnen vervullen om tot een *landelijk kenniscentrum* op het vlak van woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen.

In haar Beleidskader geeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat voor het Rijk vooral een taak is weggelegd om *vinger aan de pols te houden* als het gaat om het nakomen van internationale (mensenrechten-)verdragen. Hiervoor heeft het Rijk toegezegd om de ontwikkeling van het aanbod aan standplaatsen in Nederland te monitoren. In 2018 is hiervoor reeds een nulmeting gehouden. Het is nu zaak dat deze

nulmeting opvolging krijgt, zodat ook de voortgang sinds 2018 in beeld komt. Als er in de komende jaren te weinig voortgang wordt geboekt in het in evenwicht brengen van vraag en aanbod naar standplaatsen, zullen mogelijk ook meer sturende maatregelen moeten worden overwogen, zoals het herintroduceren van een gemeentelijke taakstelling voor standplaatsen. De lidstaat is (eind)verantwoordelijk voor het in overeenstemming brengen van het woonwagen- en standplaatsenbeleid met de mensenrechten.

Provincies en regio's: creëren gezamenlijke verantwoordelijkheid, financiering

Vooral Provincies en (sub)regio's kunnen een belangrijke rol vervullen bij het creëren van meer samenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid onder gemeenten. Een goed voorbeeld hierin is de Provincie Limburg die het initiatief heeft genomen tot een provinciaal behoeftenonderzoek naar standplaatsen en woonwagens onder alle Limburgse gemeenten. Deze gezamenlijke aanpak vergroot de vergelijkbaarheid van de onderzoeksresultaten tussen de gemeenten en voorkomt dat individuele gemeenten op dit punt hun verantwoordelijkheid ontlopen.

Toch blijft er verschil in de behoefte aan standplaatsen bestaan tussen onderlinge gemeenten. Bij gemeenten met van oudsher een groot aantal standplaatsen, is de kans groter dat er een grote uitbreidingsvraag zal zijn, dan bij gemeenten met slechts enkele standplaatsen. Met name de positie van gemeenten zonder standplaatsen is daarbij belangrijk. Hierbij kan het gaan om gemeenten die nooit over standplaatsen hebben beschikt, maar ook om gemeenten die na afschaffing van de Woonwagenwet het aanbod aan standplaatsen volledig hebben afgebouwd. De kans dat bij deze gemeenten een grote behoefte naar standplaatsen zal zijn, is betrekkelijk klein. De vraag is echter of deze gemeenten daarmee ook geen enkele rol spelen bij het voorzien in standplaatsen en woonwagens.
Hierbij kunnen Provincies en/of subregio's een verbindende rol spelen om een gezamenlijke verantwoordelijkheid te creëren. Dit is echter niet afdwingbaar. Met het intrekken van de Woonwagenwet bestaat er immers geen taakstelling voor Provincies op het gebied van standplaatsen meer. Wel kunnen partijen met elkaar verkennen of gemeenten met veel bouwmogelijkheden een deel van de opgave van gemeenten met weinig tot geen fysieke bouwmogelijkheden over kunnen nemen, mits daarbij ook de woonwagenbewoners zelf worden betrokken. Daarom zal het gesprek hiervoor met de direct aangrenzende buurgemeenten gevoerd moeten worden. Daarbij is het ook goed om de mogelijkheden voor financiële compensatie voor gemeenten met een zeer grote opgave te verkennen. Met zo'n financieel compensatiefonds is bijvoorbeeld de aanleg en herstructurering van woonwagenlocatie Zeist mede mogelijk gemaakt.

Praktijkvoorbeeld: Regionale samenwerking

Regionaal handelingsperspectief Noordoost Brabant

De 17 gemeenten in de regio Noordoost Brabant zijn tot een regionaal handelingsperspectief woonwagenbeleid gekomen. Doel hiervan is dat er meer transparantie komt voor standplaatszoekenden, dat gemeenten van elkaar kunnen leren. Daarnaast is de veronderstelling dat een groot deel van de behoefte regionaal georiënteerd is. Door voor een regionale aanpak te kiezen, kan een waterbedeffect tussen gemeenten worden voorkomen. Een goed voorbeeld hierbij is het procesvoorstel om tot uitbreiding van het aantal standplaatsen te komen.

1. Gemeenten brengen de behoefte aan standplaatsen in beeld (de wijze waarop dit gebeurt staat vrij). Op termijn streeft de regio naar één centraal inschrijfpunt om continu zicht te hebben op het aantal standplaatszoekenden.
2. Bij een behoefte aan extra standplaatsen zal een gemeente de mogelijkheid hiervoor in de eerste plaats binnen de eigen gemeente verkennen.
3. Lukt dat niet, dan wordt in regionaal verband gekeken naar gemeenten waar het aantal standplaatsen nu lager is dan gemiddeld in de regio (gebaseerd op een nulmeting die de regio heeft uitgevoerd); thans 1,3 staanplaatsen per 1.000 woningen.
4. In regionaal overleg wordt de casus besproken en wordt gekeken welke gemeente(n) een deel van de behoefte over zouden kunnen nemen, waarbij ook rekening wordt gehouden met familieverbanden op huidige en toekomstige locaties.

Het handelingsperspectief is voorgelegd aan de Vereniging Behoud Woonwagencultuur Nederland, die de regio van advies heeft voorzien.

6 De belangrijkste aanbevelingen

De vorige hoofdstukken bieden een basis om het Beleidskader concreet invulling te geven. Waarschijnlijk zal er op een aantal punten in de toekomst nog aandachtspunten ontstaan die opgelost moeten worden, maar op veel punten kunnen gemeenten, samen met corporaties, woonwagenbewoners en beheerorganisaties al aan de slag. De belangrijkste aanbevelingen worden hieronder kort weergeven:

1 Investeer in de relatie met woonwagenbewoners

De belangrijkste aanbeveling van allemaal; ga als gemeente in gesprek met de woonwagenbewoners in de gemeente. Weet wat er speelt; of het nu gaat om de behoefte aan standplaatsen of het onderhoud van de openbare ruimte. Betrek de bewoners bij het opstellen van het beleid en zorg ook na het opstellen van het beleid voor een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente.

2 Positieve verplichting voor gemeenten

De uitspraken van het EHRM, het onderzoek van de Nationale Ombudsman en het Beleidskader vanuit het Ministerie zijn in hun aanbevelingen helder; gemeenten moeten hun woonwagen- en standplaatsenbeleid in lijn brengen met het mensenrechtelijk kader. Dit betekent niet dat woonwagenbewoners in alle gevallen recht hebben op een standplaats, wel dat gemeenten een positieve verplichting hebben om ervoor te zorgen dat woonwagenbewoners binnen afzienbare tijd kans maken op een standplaats indien daar behoefte naar is.

3 Ken de specifieke wooncultuur en de mensenrechten

Een mensenrechten-proof woonwagen- en standplaatsenbeleid vergt een omslag in denken en doen van gemeenten en samenwerkingspartners. Om hier op een goede manier invulling aan te kunnen geven moeten gemeenten investeren in de bewustwording en erkenning van de woonwagencultuur, zowel binnen de eigen organisatie, alsook in de samenwerking met externe partijen (corporaties, beheerorganisaties, omwonenden) die betrokken zijn bij het woonwagenbeleid. Investeer in bewustwording over het belang en de waarde van het materiele gelijkheidsbeginsel en de mensenrechten van woonwagenbewoners.

4 Doe onderzoek naar de behoefte

De basis voor een mensenrechten-proof woonwagen- en standplaatsenbeleid is een goed inzicht in vraag en aanbod naar standplaatsen en woonwagens. Zonder dit onderzoek kan je als gemeente niet stellen dat er wel of geen behoefte is aan (extra) standplaatsen.

5 Weeg verschillende (ruimtelijke) belangen zorgvuldig af

Veel gemeenten hebben -naast de opgave voor woonwagenstandplaatsen- de komende jaren te maken met een grote woningbouwopgave voor reguliere woningen, terwijl de ruimtelijke mogelijkheden beperkt zijn. Weeg al deze toekomstige ruimteclaims goed tegen elkaar af, waarbij terdege rekening wordt gehouden met het gegeven dat er vaak in voorgaande jaren weinig tot geen standplaatsen zijn toegevoegd.

6 Voer het gesprek over gewenste kwaliteit en haalbaarheid

Het is belangrijk om rekening te houden met de specifieke woonbehoefte zoals het leven in familieverband en een woonwagen van houtskeletbouw. In de praktijk kan het soms lastig zijn om (zeker) op korte termijn aan deze wensen tegemoetkomen, door financiële of ruimtelijke beperkingen. Dit is een spanningsveld tussen enerzijds praktische uitvoerbaarheid en anderzijds de mensenrechten van woonwagenbewoners. Ga in dat geval hierover in gesprek met woonwagenbewoners. Bekijk samen of andere alternatieven sneller te realiseren zijn, zonder dat woonwagenbewoners gedwongen worden te verhuizen naar een woning die hen niet in staat stelt om volgens hun eigen woonwagencultuur te leven.

7 Toewijzen aan de doelgroep woonwagenbewoners

Als er eenmaal standplaatsen zijn gerealiseerd, is het zaak dat deze ook in de toekomst weer ten goede komen aan de doelgroep woonwagenbewoners. Pas bij toewijzing van huurstandplaatsen eventueel het afstammingsbeginsel toe. Bij koopstandplaatsen is een kettingbeding wenselijk om te voorkomen dat een standplaats aan een hoogste bieder – die niet tot de doelgroep behoort – wordt verkocht.

8 Creativiteit en innovatie gewenst

Gemeenten, corporatie en beheerorganisaties constateren dat het lastig is om een betaalbare woonwagen te ontwikkelen die tevens voldoet aan alle kwaliteitseisen die vandaag de dag gelden (bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid). Hiervoor is creativiteit en innovatie nodig. Start pilots om tot een haalbare businesscase voor aardgasloze woonwagens te komen, werk samen met regiopartners om tot een standaardproduct te komen, waardoor ontwikkelingskosten kunnen worden gedeeld.

9 Afspraken maken, maar ook daadkracht tonen

In deze Wegwijzer is het proces geschetst om tot woonwagen- en standplaatsenbeleid te komen en hier uitvoering aan te geven. Hierbij zijn verschillende situaties geschetst die in de praktijk voor kunnen komen. Toch is het ook zaak om niet te verzanden in het maken van afspraken, het opstellen van kwaliteitseisen en behoeften te onderzoeken, maar ook daadkracht te tonen. Begin bij het laaghangend fruit; waar kunnen op korte termijn enkele standplaatsen gereed worden gemaakt, waar bewoners zelf een wagen kunnen plaatsen? Maak werk van het onderhoud van openbare ruimte. Ook al zijn dit soms kleine stapjes; het zien dat er zaken in beweging komen, helpt bij het maken van goede werkafspraken voor de lange termijn.

Bijlagen

1 Geraadpleegde bronnen

Documenten

- Woonwagenbewoners in Nederland 1880-2006, Primo-nh (2006)
- Een meter boven het maaiveld; wonen in een energiezuinige wagen, Erik van der Hoeven, Het Wiel (2014)
- Woonwagencultuur is erkend als immaterieel cultureel erfgoed, Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland (2015)
- De cultuur van de woonwagenbewoner; behouden of laten uitsterven? Marcel Bergema (2015)
- Woonwagenbewoner zoekt standplaats, De Nationale Ombudsman (2017)
- Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2018)
- Woonwagencultuur mag toch blijven, Claire Loven, Leonie Huijbers (2018)
- Advies inzake Woonwagen- en standplaatsenbeleid, College voor de Rechten van de Mens (2018)
- Begeleidend advies bij uitvoering nieuw Gemeentelijk Woonwagen- en standplaatsenbeleid, Woonwagenbelangen Nederland / Vereniging Sint Roma Woonwagenbewoners Nederland (2018)
- Advies gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland (2019)
- Investeren in mensen, investeren in communicatie; handreiking woonwagenzaken, Kay Thijssen (2019)
- Pushing for political land legal change: Protecting the cultural identity of travellers in the Netherlands, Leonie Huijbers, Claire Loven (2019)
- Advies woonwagen- en standplaatsenbeleid, Woonwagenbelangen Amsterdam / Vereniging Sint Roma Woonwagenbewoners Nederland (2020)
- Advies inzake Amsterdams woonwagen- en standplaatsenbeleid, Woonwagenbelangen Amsterdam / Vereniging Sint Roma Woonwagenbewoners Nederland (2020)

Interviews

- Piet van Assendorp, Cees Groenendaal (Vereniging behoud Woonwagencultuur Nederland) 9 januari en 11 september 2020
- Sabina Achterbergh (Vereniging Sinti Roma Woonwagenbewoners Nederland) 15 januari en 9 september 2020
- Michael Schmidt (Woonwagenbelangen Amsterdam) 15 januari en 9 september 2020
- Galit Brassem Weiss (Vereniging Woonwagenbewoners in Actie) 15 januari en 9 september 2020
- Paul Joppen (Paul Joppen Project en procesmanagement) 3 februari 2020
- Gerald Wiebing (Gemeente Apeldoorn) 20 februari 2020

- Jeroen van der Kamp (Gemeente Arnhem) 9 maart 2020
- Peter Guijen (PIM Zuid) 10 maart 2020
- Bülent Isik (Gemeente Zeist) 13 maart 2020
- Marieke Ruitenburg, Frans Weerkamp (Nationale Ombudsman) 27 augustus 2020
- Leonie Huijbers, Odile Verhaar (College voor de Rechten van de Mens) 4 september 2020
- Paula Bloemers (Travellers United Nederland) 9 september 2020
- Doet Kalkenkoot (Travellers United Nederland) 9 september 2020
- Tonnie Bosvelt (huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem) 9 september 2020
- Wendy Kraaikamp (Kraaikamp Chalet- en woonwagenbouw) 24 september 2020

2 Overzicht historie woonwagen- en standplaatsenbeleid

De huidige wetgeving en beleidskaders die van invloed zijn op woonwagens- en standplaatsen kunnen niet alleen worden begrepen door de woorden en de strekking daarvan, maar ook door de context te kennen waarin deze in het verleden tot stand zijn gekomen. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe wetgeving en beleid zich door de jaren heen tot elkaar hebben verhouden.[72]

1918 - Invoering Woonwagenwet: vergunningplicht standplaatsen

In juli 1918 is de eerste landelijke Woonwagenwet ingevoerd.[73] Deze wet bevatte voorwaarden waaraan woonwagens en woonwagenbewoners moesten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Bij de inwerkingtreding van deze wet vervielen alle provinciale, gemeentelijke en waterschapverordeningen betreffende woonwagens en woonschepen.[74] De gemeenteraden behielden echter wel hun bevoegdheid om aanvullende regels vast te stellen. Voordeel van de invoering van deze wet was dat woonwagenbewoners niet langer weggestuurd konden worden van de woonwagenlocaties. Een nadelig effect van de wet was de (verdere) segregatie van de woonwagenbewoners: de woonwagenlocaties waren doorgaans ver verwijderd van bestaande dorpen en steden. Een ander nadelig effect van deze wet was de beperking van de trekvrijheid: in bepaalde gemeenten gold het verbod om met een woonwagen de openbare weg te betreden en/of een algeheel verbod om met een woonwagen in gemeenten te verblijven.[75]

1957 – Aanpassing Woonwagenwet

In 1957 volgde er een wijziging van de Woonwagenwet.[76] De wetswijziging beoogde de woonwagenbewoners te concentreren op ruim vijftig grote regionale woonwagencentra, die door gemeenten gezamenlijk opgericht konden worden ('het concentratiebeleid'). De woonwagenbevolking werd zodoende geconcentreerd gehuisvest op regionale centra met eigen voorzieningen op het terrein van wonen, werken, welzijn, recreatie en

72 Zie voor een uitgebreide omschrijving van de ontwikkeling van het woonwagenbeleid: VROM- inspectie, Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners. Opmaat naar normalisatie. Maart 2009, p. 7.
73 Officieel heet deze Wet betreffende woonwagens en woonschepen (Staatsblad 1918, 492).
74 Artikel 31 van de Wet betreffende woonwagens en woonschepen.
75 Zie bijlage van de Memorie van toelichting inzake Regeling betreffende woonwagens en woonschepen 1912-1913 (194, nr. 4.)
76 Kamerstukken II, 1955/56, 4363, nr. 2.

onderwijs.[77] Het concentratiebeleid had tot doel om met behoud van de eigen cultuur de woonwagenbewoners in staat te stellen om te functioneren in de samenleving.[78]

1968 – Nieuwe herziening Woonwagenwet: van grote regionale woonwagencentra naar kleinschalige locaties

Uit de Regeringsnota Woonwagen- en standplaatsenbeleid bleek dat het concentratiebeleid tot allerlei onbedoelde en vooral ongewenste effecten had geleid.[79] De Woonwagenwet werd in 1968 aangepast met als doel gelijke kansen voor woonwagenbewoners ten opzichte van bewoners van (on)zelfstandige woningen.[80] Met de Regeringsnota woonwagen- en standplaatsenbeleid werd gekozen voor decategorisering, normalisatie en deconcentratie.[81] Niet langer werd gestreefd naar grote regionale woonwagencentra, maar juist kleine centra met tien tot vijftien standplaatsen verdienden de voorkeur. Aan iedere gemeente werd een verplichting opgelegd om op het eigen grondgebied en dichtbij de bebouwde kom een woonwagencentrum in stand te houden of aan te leggen.[82] Voor de verdeling van het aantal centra en standplaatsen werd ook een provinciale planning noodzakelijk geacht.[83] Het wonen in een wagen was uitsluitend voorbehouden aan twee groepen, te weten aan de trekkers (kermisexploitanten, circusmensen en wegenbouwers) en aan degenen die voor 1971 in een wagen woonden en hun nakomelingen.[84] Deze laatste beperking is bekend geworden als het afstammingsbeginsel.

1999 – Afschaffing Woonwagenwet

In 1991 werd vastgelegd dat alle aparte regels en wetten voor woonwagenbewoners gefaseerd afgeschaft moesten worden. De laatste stap hierin was de algehele afschaffing van de Woonwagenwet in 1999. In feite vormde dit een formele stap om gemeenten integraal verantwoordelijk te maken voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uitmaakt. Dit had mede het gevolg voor gemeenten dat zij werden ontslagen van hun verplichting om voor woonwagenbewoners een exclusief beleid te formuleren. Hierdoor zijn allerlei bijzondere maatregelen en voorzieningen die via de wet mogelijk waren, opgeheven. Wonen in een woonwagen is door deze ontwikkeling in feite 'een woonwens geworden'.

77 Kamerstukken II, 1993/1994, 23 443, nr. 3.
78 VROM- inspectie, Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners. Opmaat naar normalisatie, maart 2009, p. 9.
79 In het jaar 1973 is besloten om een integraal plan voor het woonwagenbeleid te doen opstellen. Doel was om de kloof tussen de woonwagenbevolking en de samenleving te overbruggen; zie ook: Kamerstukken II, 1974/75, 13 471, nr. 2.
80 Kamerstukken II, 1974/75, 13 471, nr. 2; Rapport Staatscommissie Vervanging Armenwet, 1948.
81 Kamerstukken II, 1976/77, 14 250, nr. 2.
82 Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid 2018, p. 10.
83 J. Overbekking, Woonwagenbeleid, 20 jaar later en halverwege: een evaluatie van het sinds 1975 gevoerde beleid, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur 1974, p. 119.
84 M.S. Rooker, 'Woonwagenbewoners, wat nu? De afschaffing van artikel 18 Woonwagenwet,' MR 1996/7, p. 155-160.

2006 – Handreiking Ministerie Binnenlandse Zaken: afbouw van standplaatsen

Na afschaffing van de Woonwagenwet bleven veel gemeenten in hun maag zitten met het beheer van woonwagenlocaties. De overdracht naar woningcorporaties slaagde maar ten dele. Vooral op het vlak van handhaving was vaak sprake van jarenlange gedoogsituaties. Een handreiking vanuit het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) over beleid en handhaving van woonwagenlocaties moest daarover meer duidelijkheid bieden (2006). In deze handreiking zijn diverse beleidsopties voorgesteld over hoe om te gaan met het bieden van standplaatsen: de nuloptie, het afbouwbeleid, het woonvisiebeleid, het 'vraag specifieke beleid' en het 'neutraal beleid'.[85] In de praktijk hebben veel gemeenten in deze periode voor een afbouwbeleid (ook wel uitsterfbeleid) gekozen. Tot het uitkomen van het Beleidskader van het Ministerie (2018) is daardoor het aantal standplaatsen in Nederland fors teruggelopen.

Na 2006 – toenemende aandacht woonwagencultuur en mensenrechten

Na de publicatie van de handreiking in 2006 hebben zich vele ontwikkelingen voorgedaan.[86] Diverse woonwagenorganisaties hebben aandacht gevraagd voor de afbouw van het aantal standplaatsen voor woonwagenbewoners in Nederland. Het EHRM oordeelde dat Europese lidstaten een positieve verplichting hebben om de identiteit en levensstijl van de woonwagenbewoners te beschermen en te faciliteren. Het EHRM was niet de enige Europese instantie die zich uitsprak over de positie van de woonwagenbewoners in Europa. Zo hebben de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van de Raad van Europa (2008 en 2013) en het VN Comité tegen Rassendiscriminatie (2015) aanbevelingen gedaan aan de Nederlandse staat om de mensenrechtensituatie van woonwagenbewoners te verbeteren. In Nederland heeft het CRvdM sinds 2014 diverse zaken behandeld waarin woonwagenbewoners klagen over het zogenaamde 'uitsterfbeleid' van hun gemeente en woningcorporatie. Het CRvdM oordeelde dat het aanbod van woonruimte voor woonwagenbewoners (in de vorm van standplaatsen) voldoende gelijkwaardig moet zijn aan het aanbod van sociale huurwoningen.[87] Ook oordeelde het in 2017 dat de Rijksoverheid met de Handreiking uit 2006 woonwagenbewoners discrimineerde door het zogeheten 'uitsterfbeleid' als beleidsoptie voor te stellen aan gemeenten.[88] Daarmee legitimeerde het immers dit gemeentelijk beleid. Eveneens in 2017 heeft de Nationale Ombudsman (op vraag van meerdere woonwagenbewoners en -organisaties) een rapport uitgebracht waaruit blijkt dat het huidige woonwagen- en standplaatsenbeleid niet houdbaar is ten aanzien van het mensenrechtelijk kader.[89] Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vervolgens een nulmeting gehouden om

85 VROM- inspectie 2006, Werken aan Woonwagenlocaties, Handreiking voor Gemeenten: Over Beleid en Handhaven, nr. 6374.

86 Zie voor uitgebreide weergave van deze ontwikkeling: L.M. Huijbers en C.M.S. Loven, Pushing for Political and Legal Change: Protecting the Cultural Identity of Travellers in the Netherlands 2019, Journal of Human Rights Practice.

87 College voor de rechten van de mens, oordeelnummers 2014-165, 2014-166, 2014-167, 2015-61, 2016-19, 2016-64, 2016-67, 2016-68, 2016-71, 2016-72, 2016-109, 2016-110, 2016-139, 2016-19, 2016-109 en 2016-139.

88 College voor de rechten van de mens, oordeelnummer 2017-55.

89 Nationale Ombudsman (2017), Woonwagenbewoner zoekt standplaats, Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners.

het huidige aantal standplaatsen in kaart te brengen.[90] Daarna is in 2018 het nieuwe Beleidskader uitgebracht. In deze periode zijn ook de eerste onderzoeken uitgevoerd naar de standplaatsbehoefte in verschillende Nederlandse gemeenten, waarbij in veel gevallen ook de expertise werd ingeroepen van organisaties als de Vereniging Sinti Roma woonwagenbewoners Nederland en de Vereniging behoud Woonwagencultuur Nederland.

De historie van het woonwagen- en standplaatsenbeleid in Nederland (vanaf de invoering van de eerste Woonwagenwet in 1918 tot het uitkomen van het Beleidskader, honderd jaar later) laat een voortdurende verandering zien in het denken over het woonwagenleven en het wonen op woonwagenlocaties. Van beleid dat gericht is op het creëren van enkele grotere woonwagenlocaties met veel standplaatsen, naar een beleid dat gericht is op veel kleinere locaties. Het voortdurend wisselende beleid toont de worsteling aan die zowel Rijk als gemeenten hebben over hoe woonwagenbewoners een goede plek binnen de samenleving kunnen krijgen. Tegelijkertijd hebben sommige beleidsrichtingen in het verleden invloed gehad op de (versterking van) de identiteit van woonwagenbewoners, doordat men steeds meer gedwongen werd om op vaste woonwagenlocaties te gaan wonen. Hierdoor moest men weliswaar het reizigersbestaan nagenoeg volledig opgeven, maar werden de onderlinge banden juist versterkt.[91]

90 Companen in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 10 oktober 2020. Woonwagenstandplaatsen in Nederland (nulmeting).

91 Advies gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland (2019), p. 22; 'Woonwagenbewoners in Nederland (1880-2006), PRIMOnh (2006), p. 7.

3 Voorbeeld vragenlijst (basis)

Inwonende personen

1 Op welke woonwagenlocatie woont u nu?

2 Bent u van plan om binnen vijf jaar te verhuizen naar een eigen woning of een woonwagen(standplaats)? (één antwoord mogelijk)

- ❑ ja ➔ ga naar vraag 3
- ❑ misschien ➔ ga naar vraag 3
- ❑ nee ➔ ga naar vraag 8

3 Binnen welke termijn wilt u verhuizen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ binnen 1 jaar
- ❑ binnen 1 tot 2 jaar
- ❑ binnen 2 tot 5 jaar
- ❑ over meer dan 5 jaar
- ❑ weet niet

4 Wilt u verhuizen naar een woonwagen en/of woonwagenstandplaats? (één antwoord mogelijk)

- ❑ ja ➔ ga naar vraag 5
- ❑ misschien ➔ ga naar vraag 5
- ❑ nee ➔ ga naar vraag 8

5 Waar gaat uw voorkeur naar uit? (één antwoord mogelijk)

- ❑ een koopwoonwagen op gekochte standplaats
- ❑ een koopwoonwagen op gehuurde standplaats
- ❑ een huurwoonwagen op gehuurde standplaats
- ❑ een huurwoonwagen op gekochte standplaats
- ❑ geen voorkeur

6 Waar wilt u het liefst naar toe verhuizen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ naar een andere/nieuwe standplaats op mijn huidige woonwagenlocatie
- ❑ naar een andere woonwagenlocatie in de gemeente <naam>
- ❑ naar een woonwagenlocatie buiten de gemeente <naam>
- ❑ geen voorkeur

7 Met hoeveel personen wilt u straks in de woonwagen gaan wonen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ alleen
- ❑ met 2 personen
- ❑ met meer dan 2 personen
- ❑ weet ik niet

8 Wat is uw leeftijd?

9 Heeft u nog vragen of wilt u ons nog iets meegeven?

Vertrokken personen

1 Heeft u in het verleden op een standplaats in gemeente <naam> gewoond? (één antwoord mogelijk)

- ❑ ja → ga naar vraag 2
- ❑ nee → u behoort niet tot de doelgroep en hoeft de vragenlijst niet in te vullen

2 Waarom bent u toen verhuisd?

3 Wilt u weer naar een woonwagen verhuizen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ ja → ga naar vraag 4
- ❑ misschien → ga naar vraag 4
- ❑ nee → ga naar vraag 9

4 Waarom wilt u weer naar een woonwagen verhuizen?

5 Binnen welke termijn wilt u verhuizen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ binnen 1 jaar
- ❑ binnen 1 tot 2 jaar
- ❑ binnen 2 tot 5 jaar
- ❑ over meer dan 5 jaar
- ❑ weet ik niet

6 Waar gaat uw voorkeur naar uit? (één antwoord mogelijk)

- ❑ koopwoonwagen op gekochte standplaats
- ❑ koopwoonwagen op gehuurde standplaats
- ❑ huurwoonwagen op gehuurde standplaats
- ❑ huurwoonwagen op gekochte standplaats
- ❑ geen voorkeur

7 Waar wilt u het liefst naar toe verhuizen? (één antwoord mogelijk)

- ❑ naar een woonwagenlocatie in de gemeente <naam>
- ❑ naar een woonwagenlocatie buiten de gemeente <naam>
- ❑ geen voorkeur

8 Met hoeveel personen wilt u straks de nieuwe woonwagen betrekken? (één antwoord mogelijk)

- ❑ alleen
- ❑ met 2 personen
- ❑ met meer dan 2 personen
- ❑ weet ik niet

9 Hoe is uw huishouden samengesteld? (één antwoord mogelijk)

- ❑ alleenstaand
- ❑ (echt)paar zonder kinderen
- ❑ gezin met thuiswonende kinderen
- ❑ gezin met uitwonende kinderen
- ❑ alleenstaande ouder met thuiswonende kinderen
- ❑ alleenstaande ouder met uitwonende kinderen
- ❑ samengesteld gezin (grootouder(s), kinderen, kleinkind(eren))
- ❑ anders, namelijk:

10 Wat is uw leeftijd?

11 Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

April 2021

vng.nl