Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 35 24 MJB/sei
Datum
17 mei 2017
Ons nummer
201621776
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker
drs. M.J. Blaakman
Onderwerp
Aanbieding rapport '*Woonwagenbewoner zoekt standplaats*'

Geacht college,

Hierbij ontvangt u het rapport '*Woonwagenbewoner zoekt standplaats*' (2017/060). Hiermee sluit ik mijn onderzoek af naar de waarborgen van de mensenrechten van woonwagenbewoners in Nederland. In het onderzoek lag de focus, bekeken vanuit het burgerperspectief, op de effecten die het opheffen van de Woonwagenwet op de woonsituatie van woonwagenbewoners had, en op de gevolgen van mensenrechtelijke ontwikkelingen voor het gemeentelijke standplaatsenbeleid.

Mensenrechten woonwagenbewoners
Woonwagenbewoners hebben een eigen culturele identiteit. De opvatting dat deze identiteit bescherming verdient, is in de laatste tien tot vijftien jaar ontwikkeld en bestendigd op grond van mensenrechtelijke verdragen die de Nederlandse staat mede heeft ondertekend. De erkenning brengt voor staten de verplichting met zich mee om voor voldoende standplaatsen te zorgen, zodat woonwagenbewoners volgens hun tradities en culturele identiteit kunnen leven.

Onderzoek
Voor ons onderzoek rekenen we tot woonwagenbewoners: Roma, Sinti en reizigers, inclusief ieder van hen die geen woonwagen bewonen, maar wel daartoe de wens hebben.
Het onderzoek bestond onder meer uit de openstelling van een meldpunt voor woonwagenbewoners. Hierdoor heeft de Nationale ombudsman de persoonlijke ervaringen kunnen horen van in totaal 112 woonwagenbewoners. Hun boodschap was vrijwel steeds dezelfde: er is een tekort aan standplaatsen.
Woonwagenbewoners signaleren zowel een absolute afname (het aantal standplaatsen in een gemeente neemt af, bijvoorbeeld als gevolg van een uitsterfbeleid) als een relatieve afname (de populatie woonwagenbewoners neemt toe terwijl het aantal standplaatsen niet uitbreidt).

Onderdeel van de onderzoeksaanpak waren ook diepte-interviews met zeventien woonwagenbewoners en met zeven gemeenten. Tot slot vond een rondetafelbijeenkomst plaats waarin ik mijn voorlopige bevinden voorlegde aan onder meer de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ons nummer
201621776

2

Conclusies
Gemeenten hebben niet in alle gevallen voldoende kennis van het mensenrechtelijke kader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners. De nadruk ligt bij hen op ‘normalisatie’: woonwagenbewoners moeten gelijk behandeld worden met andere burgers. Dit miskent dat, waar het gaat om wonen, juist sprake is van ongelijke gevallen die daarom ongelijk behandeld moeten worden.
Bij de Rijksoverheid constateer ik dat een regierol van het Rijk ontbreekt. Gemeenten worden niet ondersteund in het voeren van een standplaatsenbeleid gebaseerd op relevante mensenrechtenkaders.

Aanbevelingen en reactie
Op basis van deze conclusies heb ik aanbevelingen geformuleerd voor de Rijksoverheid en voor gemeenten. U vindt deze in het laatste hoofdstuk van het rapport. Graag ontvang ik binnen drie maanden uw reactie op de aanbevelingen voor gemeenten. Ik houd overigens de mogelijkheid open voor een vervolgonderzoek over enkele jaren.

Publicatie
Op **woensdag 17 mei** om **13:30 uur** wordt het rapport gepubliceerd op onze website. Het rapport is dan openbaar.

Contact
Voor eventuele vragen en opmerkingen naar aanleiding van het rapport kunt u contact opnemen met:

Martin Blaakman
m.blaakman@nationaleombudsman.nl
(070) 35 63 524

Deze brief is ook verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

WOONWAGENBEWONER ZOEKT STANDPLAATS

Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners

Datum: 17 mei 2017
Rapportnummer: 2017/060

de Nationale ombudsman

Woonwagenbewoner zoekt standplaats

Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners

Onderzoeksteam
Martin Blaakman
Petri Houweling
Marieke Ruitenburg
Claire Loven

Nationale ombudsman
Reinier van Zutphen

substituut-ombudsman
Joyce Sylvester

Datum: 17 mei 2017
Rapportnummer: 2017/060

SAMENVATTING

Onderzoeksvraag

Handelt de Nederlandse overheid, centraal en decentraal, vanuit het perspectief van de woonwagenbewoners, betrouwbaar in het borgen van hun mensenrechten, en meer in het bijzonder het recht op een eigen culturele identiteit?

Een betrouwbare overheid voor woonwagenbewoners

Een betrouwbare overheid die zich verbindt aan mensenrechtenverdragen, zet zich ook daadwerkelijk in om die mensenrechten te waarborgen.
Dit houdt onder meer in dat de overheid op de hoogte is van mensenrechtelijke ontwikkelingen en daar zo nodig gevolgen aan verbindt voor nationale regelgeving, beleid en uitvoering.
De Nederlandse overheid handelt betrouwbaar voor woonwagenbewoners:

a doordat zij hun behoefte aan standplaatsen inventariseert;
b doordat zij standplaatsen toewijst op een manier die ten minste het afstammingsbeginsel als uitgangspunt neemt;
c doordat zij bij de herontwikkeling van bestaande woonwagenlocaties rekening houdt met het recht van hun woonwagenbewoners om volgens hun culturele identiteit te wonen.

de Nationale ombudsman

Culturele identiteit als mensenrecht

Woonwagenbewoners hebben een eigen culturele identiteit. De opvatting dat deze identiteit bescherming verdient, is in de laatste tien tot vijftien jaar ontwikkeld en bestendigd door verschillende internationaal- en Europeesrechtelijke verdragen, die de Nederlandse staat mede heeft ondertekend.
De erkenning brengt voor staten de verplichting met zich mee om voor voldoende standplaatsen te zorgen, zodat woonwagenbewoners volgens hun tradities en culturele identiteit kunnen leven.

Meldpunt voor woonwagenbewoners

Via een meldpunt voor woonwagenbewoners ontving de Nationale ombudsman de meldingen van totaal 112 meldingen van woonwagenbewoners. Hun boodschap was vrijwel steeds dezelfde: er is een tekort aan standplaatsen. Woonwagenbewoners signaleren zowel een absolute afname (het aantal standplaatsen in een gemeente neemt af, bijvoorbeeld als gevolg van een uitsterfbeleid) als een relatieve afname (de populatie woonwagenbewoners neemt toe terwijl het aantal standplaatsen niet uitbreidt).

Voorbeelden van problemen die zij melden:

- Gemeenten geven niet thuis: ze weigeren over het tekort te praten of ontkennen het probleem;
- Wachtlijsten voor standplaatsen zijn onbetrouwbaar of ontbreken zelfs;
- Wachttijd voor een standplaats is zeer lang; woonwagenbewoners melden wachttijden van 6 tot 25 jaar;
- Standplaatsen worden niet exclusief aan woonwagenbewoners toegewezen.

Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman:

'Er is geen sprake van gelijke gevallen, omdat het gaat om de culturele identiteit van woonwagenbewoners die als mensenrecht is erkend, een bijzonder situatie dus. Daarom moeten gemeenten met een andere bril kijken naar standplaatsenbeleid en het Rijk moet daarin de regie nemen.'

Aanbevelingen aan de Rijksoverheid

- Wijs een minister aan die namens de Rijksoverheid portefeuillehouder is voor woonwagenbewoners en hun mensenrechten.
- Ontwikkel samen met gemeenten een visie op het standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners (onder meer de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens).
- Breng de handreiking Werken aan woonwagenlocaties (2006) hiermee in overeenstemming.
- Zorg voor kennis hierover in gemeenten die adequaat en op peil is.
- Monitor de impact van het overheidsbeleid op de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Woonwagenbewoners:

'De woonwagen hoort bij ons. Zonder die woonwagen... dat is hetzelfde als een viool zonder snaren. Ik zou niet weten hoe ik het anders uit moet leggen, dat zit er gewoon in. Dat krijg je er ook niet uit.'

'Het woonwagenleven hoort bij onze cultuur. Dat is onze cultuur, het samenleven. Daar leven wij van, dat is zuurstof, daar kan je niet zonder.'

Conclusies

- Gemeenten hebben onvoldoende kennis van het mensenrechtelijke kader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners. De nadruk ligt op 'normalisatie': woonwagenbewoners moeten gelijk behandeld worden met andere burgers. Dit miskent dat, waar het gaat om wonen, juist sprake is van ongelijke gevallen die daarom ongelijk behandeld moeten worden.
- Een regierol van het Rijk ontbreekt. Gemeenten worden niet ondersteund in het voeren van een standplaatsenbeleid gebaseerd op relevante mensenrechtenkaders.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Benoem in het college van burgemeester en wethouders een portefeuillehouder voor woonwagenbewoners en hun mensenrechten.
- Ga in gesprek met de gemeenteraad over het standplaatsenbeleid en eventuele voornemens om het standplaatsenbeleid aan te passen.
- Maak standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners (onder meer de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens) en leg de standplaatsenbehoefte onder woonwagenbewoners in uw gemeente vast in de Woonvisie.
- Inventariseer daartoe de behoefte aan standplaatsen, toewijzingscriteria, constructies voor huur of koop en woonvorm onder woonwagenbewoners in uw gemeente.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING **6**
- 1.1 Toetsingskader en onderzoeksvraag 6
- 1.2 Aanleiding 6
- 1.3 Afbakening: standplaatsenbeleid en woonwagenbewoners 7
- 1.4 Aanpak en methodologische verantwoording 8
- 1.5 Beelden over woonwagenbewoners 9
- 1.6 Leeswijzer 9

2 VAN MENSENRECHT NAAR STANDPLAATS **10**
- 2.1 Inleiding 10
- 2.2 Culturele identiteit als mensenrecht 10
- 2.3 Aanbevelingen aan de Nederlandse staat 12
- 2.4 Opvolging van de aanbevelingen 15

3 WOONWAGENBEWONERS AAN HET WOORD **20**
- 3.1 Inleiding 20
- 3.2 Het tekort aan standplaatsen 20
- 3.3 Aankaarten van het tekort aan standplaatsen 21
- 3.4 Het toegewezen krijgen van een standplaats 23
- 3.5 Problemen met bestaande standplaatsen 26

4 STANDPLAATSEN: BELEID EN PRAKTIJK **29**
- 4.1 Inleiding 29
- 4.2 Standplaatsen: aanbod en behoefte 29
- 4.3 Toewijzing van standplaatsen 32
- 4.4 Beheer van bestaande standplaatsen 35
- 4.5 Standplaatsenbeleid als gemeentelijk dilemma 36

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN **40**
- 5.1 Inleiding 40
- 5.2 Het standplaatsenbeleid 41
- 5.3 Gelijkheidsbeginsel en het recht op voldoende standplaatsen 42
- 5.4 Een betrouwbare overheid 43
- 5.5 Aanbevelingen 45

LITERATUURLIJST **47**

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN **50**

1. INLEIDING

Een woonwagenbewoonster over het leven in een woonwagen:
'[I]k ben natuurlijk zo opgevoed en dan is alles normaal. Zo moet je het zien. Iemand van buiten ziet het misschien anders. Wat is voor mij normaal? Dat ik omringd ben door familie, dat ik de deur uitstap, dat hier naast me mijn zus woont, daar een nicht met de kinderen. De kinderen spelen hier veilig, iedereen let op. Zoals je ziet: deuren staan open, als je binnen wilt komen, kom je binnen. Dat is een hele, ja open en betrokken samenleving met elkaar. En ook eten delen. Veel mantelzorg, wat nu zo gewaardeerd wordt in de Tweede Kamer, daar mogen ze bij ons cursussen voor nemen. Dat zou ik ze ook echt aanraden, om gewoon eens de cultuur te leren.' (#W1)

1.1 Toetsingskader en onderzoeksvraag

De Nationale ombudsman onderzoekt of de overheid zich tegenover burgers gedraagt volgens normen van behoorlijkheid. Eén van die normen is betrouwbaarheid. Een overheid die zich verbindt aan mensenrechtenverdragen, is betrouwbaar als zij daaraan gevolg geeft, d.w.z. zich ook daadwerkelijk inzet om die mensenrechten te borgen.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de culturele identiteit van woonwagenbewoners vanuit mensenrechtelijk perspectief beschermd wordt, mede doordat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn. Dit vloeit voort uit de interpretaties van gezaghebbende instanties op basis van diverse mensenrechtenverdragen. De Nationale ombudsman onderzoekt of de Nederlandse overheid gevolg geeft aan hun interpretaties.

De onderzoeksvraag luidt:

> *Handelt de Nederlandse overheid, centraal en decentraal, vanuit het perspectief van de woonwagenbewoners, betrouwbaar in het borgen van hun mensenrechten, en meer in het bijzonder het recht op een eigen culturele identiteit?*

1.2 Aanleiding

Een aantal woonwagenbewoners deed de afgelopen jaren een noodkreet bij de Nationale ombudsman. Steeds meer gemeenten zouden bezig zijn het aantal standplaatsen voor woonwagenbewoners af te bouwen. Er zou een breed gevoelde zorg zijn onder woonwagenbewoners dat het voortbestaan van hun cultuur hierdoor onder druk staat. Het wonen in een woonwagen, zo vertelden zij, dat zit in het bloed van woonwagenbewoners. Als je hun dat afneemt, neem je ze hun cultuur af.

In 2013 had de Nationale ombudsman een kennismakingsgesprek met de voorzitter van de Vereniging Sinti, Roma en woonbewoners. Een concrete aanleiding voor onderzoek volgde in 2015 toen de Nationale ombudsman signalen kreeg van woonwagenbewoners dat zij door hun gemeente te weinig betrokken werden in het standplaatsenbeleid. Insteek van het onderzoek was daarom de participatie van woonwagenbewoners bij het standplaatsenbeleid. De Nationale ombudsman constateerde dat internationaal en nationaal de mensenrechtelijke erkenning voor de groepsidentiteit van woonwagenbewoners was toegenomen. Dat plaatste het onderzoek in een wezenlijk ander perspectief. Als beleid op zichzelf beschouwd in strijd is met de mensenrechten

van burgers, kan van die burgers immers niet verwacht worden dat zij in dit beleid kunnen of willen participeren.

De Nationale ombudsman besloot dit onderzoek te sluiten en zich breder te oriënteren op de positie van woonwagenbewoners in Nederland. Zijn focus lag daarbij op de effecten van het opheffen van de Woonwagenwet (in 1999) op de woonsituatie van woonwagenbewoners en de gevolgen van de mensenrechtelijke ontwikkelingen voor het gemeentelijke standplaatsenbeleid. In september 2016 is de ombudsman gestart, na een heroriëntatie, met een nieuw onderzoek dat heeft geleid tot het onderhavige rapport.

1.3 Afbakening: standplaatsenbeleid en woonwagenbewoners

Standplaatsenbeleid

Klachten, meldingen en overige signalen die de Nationale ombudsman van woonwagenbewoners ontving, laten zien dat woonwagenbewoners het gebrek aan standplaatsen als veruit het grootste probleem ervaren. De verhalen hierover waren ook zo divers dat de keuze is gemaakt het onderzoek toe te spitsen op drie deelonderwerpen:

- de behoefte onder woonwagenbewoners aan standplaatsen;
- de toewijzing van standplaatsen aan woonwagenbewoners;
- het beheer door de overheid van bestaande standplaatsen en woonwagens.

Daarnaast waren er aanwijzingen dat mensenrechten van woonwagenbewoners ook in andere opzichten niet voldoende gewaarborgd zijn. Vaak draaide het om ervaringen van discriminatie, bijvoorbeeld bij stages en op de arbeidsmarkt, bij het aanvragen van een hypotheek voor een woonwagen of bij het aanvragen van een (inboedel)verzekering. Gezien de bevoegdheden van de Nationale ombudsman en de kaders van dit onderzoek worden deze aanwijzingen verder buiten beschouwing gelaten.

Woonwagenbewoners

Voor dit onderzoek worden tot 'woonwagenbewoners' gerekend:

- **Roma en Sinti**: ze worden vaak beschouwd als nakomelingen van mensen die lang geleden vanuit India naar Europa zijn gemigreerd; ze worden van oudsher aangeduid als 'zigeuners'.[1] Belangengroepen in Nederland gebruiken zelf de termen Roma en Sinti.[2] De Roma en Sinti zijn overigens divers, binnen zowel Europa als Nederland. Seidler et al. (2015) onderscheiden in Nederland diverse, afzonderlijke Roma-groepen, mede afhankelijk van het tijdstip waarop zij naar Nederland zijn gemigreerd: vooroorlogse Roma, generaal-pardon Roma, Balkan Roma en Nieuwe Roma.[3]
- **Reizigers**: ('travellers'): nakomelingen van mensen die in de negentiende eeuw de kost verdienden in ambulante beroepen (denk aan: scharenslijpers, stoelenmatters, kermisreizigers, seizoenarbeid); ook in andere Europese landen zijn vergelijkbare groepen ontstaan.[4] In de Nederlandse context wordt 'woonwagenbewoners' vaak alleen gebruikt om de groep 'reizigers' aan te duiden.

1 Van Ooijen (1993).
2 De term 'zigeuners' wordt ook als negatief gezien: Rodriguez en Matelski (2004:1).
3 Voor een historisch perspectief op de diversiteit van Roma en Sinti in Nederland: Lucassen (1990) en (1991).
4 Cottaar (1996).

Roma, Sinti en reizigers hebben onderlinge culturele verschillen. Voor het doel van dit onderzoek is relevant dat het leven in een woonwagen op een standplaats grotendeels gemeenschappelijk is voor hun culturele identiteiten. De Nationale ombudsman gebruikt daarom 'woonwagenbewoners' als overkoepelende term voor Roma, Sinti én reizigers (de Europese Unie gebruikt de term 'Roma'; zie paragraaf 2.2). De term is daarmee een aanduiding voor het behoren tot een gemeenschap waarvoor het leven in een woonwagen onderdeel is van de culturele identiteit.[5] Het betekent niet dat woonwagenbewoners ook daadwerkelijk in een woonwagen leven (zie hoofdstuk 3).

1.4 Aanpak en methodologische verantwoording

Het onderzoek is geopend op 31 augustus 2016. De openingsbrief was geadresseerd aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om daarmee de Rijksoverheid aan te spreken als stelselverantwoordelijke voor de implementatie en uitvoering van de door haar ondertekende mensenrechtenverdragen.

Onderdeel van de onderzoeksaanpak is onder meer:
- openstelling van een meldpunt voor woonwagenbewoners;
- interviews met zeventien woonwagenbewoners;
- interviews met zeven gemeenten;
- een rondetafelgesprek met verantwoordelijke ministeries over de bevindingen uit het onderzoek (op 6 maart 2017);

Doel van de gesprekken met woonwagenbewoners was om een beter beeld te krijgen van waar zij tegenaan lopen bij het verkrijgen en het behoud van standplaatsen. De woonwagenbewoners met wie een interview is gehouden, kwamen uit tien verschillende gemeenten. De meldingen van woonwagenbewoners bij het meldpunt kende een grote landelijke spreiding. (In paragraaf 3.2 is een grafiek opgenomen met het aantal meldingen per provincie, afgezet tegen het aantal standplaatsen.)

Voor het onderzoek naar het beleid en de praktijk rondom standplaatsen is de keuze gemaakt voor kwalitatief onderzoek. De Nationale ombudsman wilde zicht krijgen op wat er goed en minder goed gaat bij gemeenten. Hij heeft daarom zoveel mogelijk gemeenten geselecteerd die verschillende werkwijzen hanteren: zowel gemeenten die standplaatsen uitbreiden of dat overwegen, als met gemeenten over wie het College voor de Rechten van de Mens (College) een negatief oordeel heeft gegeven. Uiteindelijk zijn voor het onderzoek zeven gemeenten geselecteerd. Deze zijn benaderd voor het opvragen van beleidsstukken, het stellen van schriftelijke vragen en het houden van interviews. In vijf van deze gemeenten hebben we ook gesproken met woonwagenbewoners die daar wonen.

5 Cottaar merkt op dat de Nederlandse overheid doorgaans een onderscheid heeft gemaakt, en in haar navolging ook Nederlandse wetenschappers, naar herkomst (aanvankelijk: 'zigeuners', later: Roma en Sinti) en woonvorm (de 'inheemse' woonwagenbewoners, d.w.z. reizigers). Dit wijkt af van omliggende landen waar '*de woonvorm geen noodzakelijke voorwaarde bij de etikettering*' vormt (1996, p. 10). Het Nederlandse onderscheid lijkt nog steeds gangbaar.

De zeven gemeenten zijn niet zonder meer representatief voor alle gemeenten met woonwagenlocaties. Om niettemin een goed, algemeen beeld te verkrijgen van het standplaatsenbeleid in Nederland zijn de bevindingen uit zoveel mogelijk verschillende bronnen naast elkaar gelegd. Naast het kwalitatieve onderzoek bij de zeven gemeenten en de openstelling van een meldpunt is literatuuronderzoek verricht en zijn gesprekken gevoerd met belangenorganisaties. Doordat vanuit meerdere, van elkaar losstaande bronnen te kijken heeft de Nationale ombudsman knelpunten kunnen identificeren die waarschijnlijk voor een groter aantal gemeenten gelden.

Uit de meldingen en interviews zijn in dit rapport geanonimiseerde citaten of parafraseringen opgenomen. Deze zijn van een code voorzien (#W<cijfer>).

1.5 Beelden over woonwagenbewoners

Woonwagenbewoners lieten aan de Nationale ombudsman weten dat zij veel negatieve beeldvorming ervaren over henzelf als groep. De Nationale ombudsman heeft hier geen onderzoek naar gedaan. Het uitgangspunt voor zijn onderzoek is, zoals gezegd, dat de culturele identiteit van woonwagenbewoners vanuit mensenrechtelijk perspectief bescherming behoeft en dat de overheid hierin een rol heeft. Voor dit onderzoek is verder niet relevant wat van deze beelden waar is.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2: Beschrijving van de mensenrechtelijke context voor dit onderzoek (erkenning van de culturele identiteit van woonwagenbewoners), wat dit aan verplichtingen met zich meebrengt voor staten; de aanbevelingen van de ECRI en het CERD waarin de Nederlandse staat hierop is aangesproken; de reactie van de Nederlandse staat op deze aanbevelingen en hoe deze past binnen de Nederlandse beleidskaders voor woonwagenbewoners.

Hoofdstuk 3: Beschrijving van knelpunten in het standplaatsenbeleid die woonwagenbewoners zelf ervaren en (met name via een meldpunt) aan de Nationale ombudsman hebben verteld: tekort aan standplaatsen; problemen om in aanmerking te komen voor een standplaats; problemen die woonwagenbewoners *met* een standplaats / woonwagen ondervinden.

Hoofdstuk 4: Beschrijving van: wat bekend is over aantallen standplaatsen en de vraag daarnaar; hoe zeven gemeenten uit het onderzoek omgaan met toewijzing van standplaatsen; hoe zij omgaan met bestaande standplaatsen / woonwagens; het dilemma dat zij met het standplaatsenbeleid ervaren.

Hoofdstuk 5: Analyse van de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag. Afsluiting met aanbevelingen aan de overheid.

2. VAN MENSENRECHT NAAR STANDPLAATS

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de mensenrechtelijke context voor de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners en wat dit aan verplichtingen met zich meebrengt voor staten (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de aanbevelingen waarin de Nederlandse staat is aangesproken op deze verplichtingen (paragraaf 2.3). Tot slot wordt beschreven welke reactie de Nederlandse staat op deze aanbevelingen gaf en hoe deze binnen de Nederlandse beleidskaders voor woonwagenbewoners past (paragraaf 2.4).

2.2 Culturele identiteit als mensenrecht

Woonwagenbewoners hebben een eigen culturele identiteit. De opvatting dat deze identiteit als een mensenrecht bescherming verdient, is in de laatste tien tot vijftien jaar ontwikkeld en bestendigd binnen de kaders van diverse mensenrechtenverdragen die de Nederlandse staat heeft ondertekend, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).[6] De bijzondere aandacht van Europese instituties voor de kwetsbare positie van woonwagenbewoners, Roma in het bijzonder, gaat zelfs verder terug en vindt zijn oorsprong onder meer in de aansluiting van Centraal- en Oost-Europese landen waar soms grote Roma-minderheden leven, bij Europese instituties zoals de Raad van Europa.[7]

Hieronder wordt ingegaan op de uitleg die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Hof) en het College voor de Rechten van de Mens (College) geven aan de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Europese Hof voor de Rechten van de Mens

In diverse uitspraken vanaf 2001 heeft het Hof, op basis van artikel 8 EVRM, een opvatting ontwikkeld over de culturele identiteit van woonwagenbewoners en, als afgeleide daarvan, het recht op bescherming van hun culturele identiteit.[8] De kern hiervan is te vinden in onder meer de uitspraak *Winterstein v. Frankrijk* (2013):

6 Huijbers (2015); Dijkstra (2015); Donders (2016); Loven (2017).
7 Raad van Europa (1993). In 2010 heeft de Raad van Europa een speciale vertegenwoordiger van de secretaris generaal voor de Roma aangewezen.
8 Artikel 8 EVRM betreft het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

'[...] het leven in woonwagens maakt een integraal onderdeel uit van de identiteit van reizigers, zelfs wanneer zij geen nomadisch leven meer leiden, en [...] maatregelen die de plaatsing van hun woonwagens betreffen, beïnvloeden ook hun vermogen om hun identiteit te bewaren en een privé- en familieleven te leiden volgens deze traditie'.[9]

In meerdere uitspraken maakt het Hof duidelijk dat op verdragsstaten een positieve verplichting rust om de levensstijl van woonwagenbewoners te faciliteren.[10] Dat betekent bijvoorbeeld dat woonwagenbewoners niet kan worden verweten dat ze niet willen ingaan op een aanbod van sociale woningen die niet overeenstemmen met hun eigen levenswijze.[11] Het Hof gaat overigens niet zo ver te stellen dat artikel 8 EVRM de verplichting behelst dat verdragsstaten een bepaald aantal standplaatsen moeten realiseren.[12]

College voor de Rechten van de Mens

Het College heeft sinds 2014 diverse zaken behandeld waarin woonwagenbewoners klagen over het zogenaamde 'uitsterfbeleid' van hun gemeente (en woningcorporatie).[13] Daarnaast heeft het College geoordeeld over zaken waarin het aanbod van woonruimte voor woonwagenbewoners (in de vorm van standplaatsen) niet voldoende gelijkwaardig is aan het aanbod van sociale huurwoningen.[14]

De oordelen van het College liggen in lijn met de uitspraken van het Hof. Maar waar het Hof de culturele identiteit van woonwagenbewoners vooral beschouwt vanuit het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, kijkt het College vanuit het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).[15] In de oordelen benadrukt het College dat het gelijkheidsbeginsel niet enkel inhoudt dat gelijke gevallen, gelijk behandeld moet worden.

9 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk). Dit betreft een vertaling. In de originele tekst staat: 'la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et [...] des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition'. Vergelijkbaar is: EHRM 24 april 2012, appl.no 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije).

10 Deze lijn heeft het Hof in meerdere arresten bevestigd: EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK); EHRM 8 december 2009, appl.no. 49151/07 (Munos Diaz/Spain); EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk).

11 EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 88 en 91.

12 Artikel 8 EVRM omvat namelijk niet het recht op het ontvangen van een woning (EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 87).

13 College, d.d. 19 december 2014 (oordeelnummer 2014-165, 2014-166 en 2014-167), d.d. 28 mei 2015 (oordeelnummer: 2015-61); d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer: 2016-19); d.d. 5 juli 2016 (oordeelnummer 2016-64, 2016-67 en 2016-68), d.d. 7 juli 2016 (oordeelnummer 2016-71 en 2016-72), d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer 2016-109 en 2016-110), d.d. 19 december 2016 (oordeelnummer 2016-139).

14 College, d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer 2016-19); d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer: 2016-109); d.d. 19-12-2016 (oordeelnummer: 2016-139).
Deze lijn heeft het Hof in meerdere arresten bevestigd: EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK); EHRM 8 december 2009, appl.no. 49151/07 (Munos Diaz/Spain); EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk).

15 Henrard (2012).

Het gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat ongelijke gevallen, om een ongelijke behandeling kunnen vragen.[16]

Het College heeft geoordeeld dat als een gemeente uitsterfbeleid voert, waardoor woonwagenbewoning op den duur verdwijnt, er verboden onderscheid wordt gemaakt op grond van ras.[17] Het wijst erop dat '*de [woonwagen]woonvorm een essentieel onderdeel is van de woonwagencultuur*' en dat een uitsterfbeleid '*de kern van de levenswijze van de [woonwagen]bevolkingsgroep*' aantast.[18]

Daarnaast is het College van oordeel dat gemeenten bij de toepassing van de AWBG moeten voorzien in een zo gelijkwaardig mogelijk aanbod van woonruimte voor woonwagenbewoners en voor personen die wachten op een sociale huurwoning. Van belang voor de vraag of sprake is van verboden onderscheid tussen woonwagenbewoners en personen die wachten op een sociale huurwoning, is onder meer een verschil in wachttijden tussen reguliere woningen en standplaatsen en of de gemeente zicht heeft in de behoefte aan standplaatsen voor woonwagenbewoners.[19] Gemeenten kunnen de verantwoordelijkheid om te zorgen voor voldoende standplaatsen niet afschuiven op woningcorporaties; op grond van de Woningwet moeten de wooncorporaties bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, maar de inhoud van dit beleid is een verantwoordelijkheid van de gemeente.[20]

2.3 Aanbevelingen aan de Nederlandse staat

Noch de uitspraken van het Hof, noch de oordelen van het College gaven een directe aanleiding voor een reactie van de Rijksoverheid (namens de Nederlandse staat). De oordelen van het College zijn niet primair gericht op de Rijksoverheid, maar op de specifieke instantie (meestal een gemeente, soms een woningcorporatie) waarover een discriminatieklacht werd ingediend. De Nederlandse staat was niet aangeklaagd in de diverse zaken waarin het Hof zich uitsprak over het recht op bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Dit laat overigens onverlet dat deze uitspraken gelding hebben voor alle verdragsstaten.

16 Raad Openbaar Bestuur (2006); Henrard (2011). Het idee van ongelijke behandeling van ongelijke gevallen behoort ook tot vaste rechtspraak van het Hof op basis van artikel 14 EVRM: wanneer personen zich in materieel verschillende situaties bevinden, kan daaruit een verplichting kan deze personen verschillend te behandelen. Zie bijvoorbeeld EHRM 6 april 2000, appl.no. 34369/97 (Thlimmenos vs. Greece), par. 44. Deze gedifferentieerde behandeling moet wel altijd een legitiem doel dienen en in een proportionele verhouding staan tot dat doel.
17 Het College legt het begrip ras in de AWGB ruim uit, overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) Het College is dan ook van oordeel dat woonwagenbewoners, die zich van generatie op generatie als zodanig manifesteren en die zich beschouwen als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur, onder het begrip ras vallen, zoals bedoeld in de AWGB (College, d.d. 19 december 2014 (oordeelnummer 2014-165)).
18 College, d.d. 28 mei 2015 (oordeelnummer: 2015-61), par. 3.10 en 3.12.
19 College, d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer: 2016-19); d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer: 2016-109); d.d. 19-12-2016 (oordeelnummer: 2016-139).
20 'Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Woningwet draagt een wooncorporatie, zo ook verweerster, met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Op de wooncorporatie rust slechts de verplichting om de standplaatsen uit te breiden ingeval verweerder daarover beleid heeft ontwikkeld en met de wooncorporatie over de uitvoering prestatieafspraken heeft gemaakt'. College, 2016-109 en2016-139.

Hieronder worden aanbevelingen beschreven die aan de Nederlandse staat zijn gedaan voor het verbeteren van de positie van woonwagenbewoners: vanuit een initiatief van de Europese Unie - een EU-kader voor nationale strategieën om integratie van woonwagenbewoners te bevorderen (EU-kader) - en daarnaast in rapportages van de Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa en het VN-Comité tegen Rassendiscriminatie (CERD). De Rijksoverheid heeft op deze aanbevelingen een reactie gegeven die in de volgende paragraaf wordt beschreven (paragraaf 2.4).

Aanbevelingen van ECRI en CERD

De monitors en rapporten van de ECRI (2008 en 2013) en het CERD (2015) over Nederland bevatten uiteenlopende aanbevelingen voor de Nederlandse staat om de mensenrechtensituatie van woonwagenbewoners te verbeteren. Enkele hoofdlijnen hieruit kunnen als volgt worden samengevat:

- doelgroepgerichte strategie: geef in de mensenrechtenstrategie specifieke aandacht voor de groep van woonwagenbewoners.

ECRI (2013, p. 49, par. 165):
'ECRI reiterates its recommendation that the Dutch authorities take responsibility at the central government level for issues relating to the situation of the Roma, Sinti and Traveller communities. To this end, ECRI recommends that they draw up in close co-operation with the Roma, Sinti and Traveller communities, as well as the municipalities, a comprehensive strategy aimed at reducing the disadvantage and discrimination these communities face and make available adequate resources to implement it. The strategy should set clear targets and provide methods for evaluating the progress achieved.'[21]

CERD (2015, p. 4, par. 20):
'[...] the Committee recommends that the State party take specific measures in favour of Roma, Sinti and Travellers including by creating better opportunities in the labour market, combating discrimination in education and housing, and tackling the problems faced by Roma, regarding registration status and statelessness. The Committee recommends that the State party base these measures on prior consultation with representatives of Roma, Sinti and Travellers to ensure that they are tailored to their particular problems and needs.'

- voldoende standplaatsen: zorg voor voldoende standplaatsen voor woonwagenbewoners.

ECRI (2013, p. 50, par. 169):
'ECRI recommends that the authorities make an assessment of the needs of Roma, Sinti and Travellers who live in caravans and ensure that sufficient caravan sites are made available so that they can live according to their traditions and culture.'

21 ECRI had deze aanbeveling al eerder gedaan: ECRI (2008), p. 26, par. 90.

CERD (2015, p. 4, par. 20):
'The Committee [...] recommends that the State party take resolute measures to ensure that Travellers are provided with sufficient campsites, so as to be able to practice their traditions and preserve their cultural identity.'

De aanbevelingen van de ECRI en het CERD sluiten nauw aan bij de opvattingen van het Hof en het College. Ook de ECRI en het CERD zien het beschikken over voldoende standplaatsen als iets wat woonwagenbewoners nodig hebben om volgens hun tradities en culture identiteit te leven. Bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners vergt dus een opvolging van deze aanbevelingen.

Het EU-kader voor woonwagenbewoners
De EU heeft in 2011 een kader gecreëerd voor het ontwikkelen van nationale strategieën voor de integratie van woonwagenbewoners: *Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020* (EU-kader).[22] Zoals aangegeven in de inleiding (zie paragraaf 1.3), gebruikt de EU de term 'Roma' voor wat in het rapport van de Nationale ombudsman 'woonwagenbewoners' genoemd worden.[23] In de Nederlandse context vallen ook Sinti en reizigers hieronder. In de context van de Europese Unie vallen nog veel meer groepen onder deze term:

'Met de term 'Roma' wordt hier, en ook door een aantal internationale organisaties en vertegenwoordigers van de betrokken groepen in Europa, gedoeld op verschillende bevolkingsgroepen: onder andere Roma, Sinti, Kale, Zigeuners, Romanichels, Boyash, Ashkali, 'Egyptenaren', Jenische, Dom, Lom, maar ook Travellers (woonwagenbewoners), zonder dat hiermee de specifieke kenmerken, levensstijlen en situaties van deze groepen worden ontkend.'[24]

Het EU-kader komt voort uit een bezorgdheid om de positie van woonwagenbewoners ('Roma') die binnen de Europese Unie al zeker teruggaat tot de jaren negentig. Met de aansluiting van Oost-Europese landen is deze aandacht verder toegenomen.[25] Het EU-kader, een initiatief van de Europese Commissie, is opgezet omdat eerdere maatregelen binnen Europese Unie de positie van woonwagenbewoners niet voldoende hebben verbeterd. Het EU-kader heeft dan ook als doel, via aanvulling en versterking van wetgeving en beleid van de EU, om een 'tastbare verbetering' op te leveren voor het leven van woonwagenbewoners.

22 Europese Commissie (2011).
23 Dit lijkt te passen binnen een bredere trend binnen de Europese instituties. Waar bijvoorbeeld het Hof in de zaak *Chapman v. VK* (2001) nog de term 'Gypsy' gebruikte, spreekt het Hof in de uitspraak *Yordanova v. Bulgarije* (2012) over 'Roma' (in de engere betekenis zoals in het onderzoek van de Nationale ombudsman) en in de uitspraak over *Winterstein v. Frankrijk* (2013) over 'reizigers' (*'gens du voyage'*).
24 Europese Commissie (2012), p. 2, voetnoot 1. In Europese Commissie (2011, p. 2, voetnoot 1) wordt het als volgt geformuleerd: '*overkoepelende term voor groepen mensen met min of meer vergelijkbare culturele kenmerken, zoals de Sinti, travellers, Kalé, gens du voyage, zigeuners en dergelijke, ook als zij sedentair leven*'.
25 Sobotka and Vermeersch (2012).

Onderdeel van het EU-kader is ook de ambitie om de woonsituatie voor woonwagenbewoners te verbeteren, als een manier om sociale inclusie te bevorderen. Het bevorderen van standplaatsen maakt hiervan deel uit.

> *'In het kader van een geïntegreerde aanpak moeten de lidstaten op het gebied van huisvesting in de eerste plaats [...] waar van toepassing de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van sociale huisvesting en standplaatsen met toegang tot betaalbare diensten bevorderen in het kader van een brede aanpak.'*[26]

2.4 Opvolging van de aanbevelingen

Mensenrechtelijke verplichtingen gelden voor de Nederlandse staat zonder onderscheid naar centrale of decentrale overheden. De Rijksoverheid antwoordt, mede namens de andere overheden, op aanbevelingen van internationale mensenrechtelijke organisaties. Welke reactie geeft de Rijksoverheid? Welke opvatting blijkt hieruit over haar eigen rol? Is deze opvatting het resultaat van het EU-kader en de aanbevelingen van de ECRI en het CERD? De boodschap van de Rijksoverheid is consistent: de verantwoordelijkheid voor huisvesting van woonwagenbewoners ligt bij gemeenten.

Uitvoering van het EU-kader voor woonwagenbewoners

Om uitvoering te geven aan het eerder genoemde EU-kader heeft de Rijksoverheid tot nu toe twee keer opdracht gegeven voor een monitor.[27] Beide monitors (2013 en 2015) hebben beperkingen.

De eerste beperking betreft de definitie van 'Roma'. De Nederlandse overheid hanteert in de twee monitors een definitie van 'Roma' die beperkter is dan de Europese Unie hanteert en daarmee een grote deelgroep, namelijk de reizigers, uitsluit van de monitor.[28] Met deze keuze wijkt de Nederlandse overheid ongemotiveerd af van het EU-kader.[29]

Een tweede beperking betreft de reikwijdte voor het onderzoek naar sociale inclusie. Het EU-kader is mede gemotiveerd, zoals hiervoor bleek, door een bezorgdheid over de mensenrechtensituatie van woonwagenbewoners ('Roma') en door de ambitie om die situatie door middel van overheidsstrategieën te verbeteren. De monitors hebben dan ook als doel, zoals de minister van SZW bij aanbieding van de eerste monitor in 2013 toelichtte, '*om aan te geven wat de impact van het algemeen Nederlands beleid op de situatie van de Roma en Sinti is*'.[30] Beide monitors beperken zich echter tot de vraag '*hoe het staat met de sociale inclusie van Roma en Sinti in Nederland*' (eerste monitor) en '*de*

26 Europese Commissie (2012), p. 12.
27 Movisie (2013); Seidler et al. (2015).
28 Zie ook Van Baar (2014).
29 Deze benadering waarin Roma en Sinti, op basis van herkomst (cultuur), als een afzonderlijke groep worden beschouwd, past overigens binnen een oud denkpatroon van de Nederlandse overheid volgens welke woonwagenbewoners onderscheiden worden op basis van afkomst (Roma en Sinti) en woonvorm (reizigers). Zie ook noot 5. Behalve de monitors voor Roma en Sinti (zie noot 27) zijn er ook monitors voor woonwagenbewoners (Cebeon 1997; Cebeon 2002). Deze betreffen alleen 'reizigers' terwijl ook Roma en Sinti (die in deze monitors niet genoemd worden) in woonwagens wonen of de wens daartoe hebben. Voor een kritisch perspectief vanuit woonwagenbewoners zelf op het onderscheid tussen Roma/Sinti en reizigers: zie Sitalsing (2004).
30 Minister van SZW (2 december 2013).

woon- en levensomstandigheden van Roma en Sinti in Nederland' (tweede monitor). Welke invloed het Nederlandse beleid (onder meer het afschaffen van de Woonwagenwet) heeft gehad op het borgen van mensenrechten van woonwagenbewoners, is geen onderdeel van de onderzoeksvraag. Daarmee mist de overheid een mogelijkheid tot feedback op het eigen beleid.

Beide monitoren bieden overigens ruimte voor signalen van Roma en Sinti over het (groeiend) tekort aan standplaatsen. Zij leggen daarbij zelf het verband met de instandhouding van hun cultuur:

> *'Het wonen in een woonwagen wordt door veel Sinti-respondenten als een belangrijk onderdeel van de cultuur gezien.'*[31]

In de reacties op beide monitors biedt de minister van SZW echter geen reflectie hierop en maakt zelfs geen melding van deze signalen.[32]

Reacties op aanbevelingen: doelgroepgerichte strategie

De Rijksoverheid kiest als uitgangspunt niet voor specifieke aandacht (doelgroepenbeleid), maar voor generiek beleid.[33] Dit generieke beleid past in het integratiebeleid. De Rijksoverheid kiest er daarnaast voor de *verantwoordelijkheid voor uitvoering* van generiek beleid bij gemeenten te leggen: 'De uitvoering van dit generieke beleid ten aanzien van de Roma ligt voornamelijk op lokaal niveau.'[34]

Uit de reactie op het CERD-rapport (2015) blijkt dat de Rijksoverheid wel een rol voor zichzelf ziet in het verwerven van kennis ten behoeve van beleidsvorming. Zij wil namelijk zicht krijgen op de positie van woonwagenbewoners (en andere kwetsbare groepen) en kiest daarom voor 'investeringen in kennis over de positie van bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving, alsmede in- en uitsluitingsprocessen die hierin een rol spelen'.[35] Als voorbeelden hiervan noemt zij onder andere de monitors die ten behoeve van het EU-kader voor woonwagenbewoners zijn uitgevoerd (zie hiervoor; zie ook paragraaf 2.3): 'Door middel van het tweejaarlijks laten uitvoeren van een monitor Sociale Inclusie investeert het kabinet in kennis over de situatie en positie van Roma en Sinti in Nederland.'[36]

31 Seidler et al. (2015), p. 91.
32 Minister van SZW (2 december 2013). Minister van SZW (18 december 2015).
33 Ministers van SZW en BZ (28 oktober 2015b), reactie op aanbeveling 20 van het CERD-rapport.
34 Minister van SZW (18 november 2013), p. 17 (reactie op aanbeveling 165).
35 Ministers van SZW en BZ (28 oktober 2015a), p. 3.
36 Ministers van SZW en BZ (28 oktober 2015b), reactie op aanbeveling 20 van het CERD-rapport.

Reacties op aanbevelingen: standplaatsen
De Rijksoverheid verwijst naar de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben:

Uit de reactie op de vierde ECRI-monitor (2013):
'Per 1 maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken en is het standplaatsenbeleid een gemeentelijke aangelegenheid.'[37]

Uit de reactie op het CERD-rapport (2015):
'Het voorzien in de behoefte aan huisvesting is een primaire taak van de gemeenten. Dit geldt ook voor het voorzien in standplaatsen voor woonwagenbewoners.'[38]

Op de laatste uitspraak volgt nog een toelichting:

'Het gemeentelijke beleid dient in lijn te zijn met het uitgangspunt van gelijke behandeling. Daarnaast dient in het gemeentelijk beleid ook aandacht te zijn voor de behoeften van woonwagenbewoners. Het Rijk zal het belang hiervan in bestuurlijke overleggen met de VNG benadrukken.'[39]

Kortom: het standplaatsenbeleid dient te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. De aanbevelingen van de ECRI en het CERD bieden de kans aan de Rijksoverheid om vanuit een mensenrechtelijk kader een nadere duiding te geven van deze norm, bijvoorbeeld dat uitsterfbeleid op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel, dat de aandacht voor de behoeften van woonwagenbewoners niet vrijblijvend is, maar een mensenrechtelijke basis heeft. De Rijksoverheid geeft een dergelijke duiding niet en blijft daarmee onduidelijk over wat deze norm concreet betekent.

Decentralisering en ondersteuning
De Rijksoverheid had vele decennia de verantwoordelijkheid genomen voor de huisvesting van woonwagenbewoners, onder meer via de Woonwagenwet. Met de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 koos de Rijksoverheid voor een gedecentraliseerde aanpak van het standplaatsenbeleid.[40] Gemeenten kregen de ruimte om dit beleid zelfstandig in te vullen.

De afschaffing had tot doel de integratie van de regelgeving voor woonwagenbewoners in de reguliere wetgeving te voltooien. De bedoeling was woonwagenbewoners en andere burgers gelijk te behandelen. De Woonwagenwet kende het zogenaamde *afstammingsbeginsel*: het beginsel dat een standplaats of woonwagen die vrijkomt weer beschikbaar komt, maar alleen voor mensen die afstammen van oude woonwagenbewoners. Ook dit beginsel kwam dus te vervallen.

37 Minister van SZW (18 november 2013), p. 17 (reactie op aanbeveling 169).
38 Ministers van SZW en BZ (28 oktober 2015b), reactie op aanbeveling 20 van het CERD-rapport.
39 Ministers van SZW en BZ (28 oktober 2015b), reactie op aanbeveling 20 van het CERD-rapport.
40 Kamerstukken 1996-1999, 25 333.

De decentralisering van het woonbeleid voor woonwagenbewoners betekent niet dat de Rijksoverheid hierin geen enkele rol kan nemen. Nadat de Rijksoverheid zich jaren lang terughoudend opstelt, kiest zij er bijvoorbeeld voor om in 2006 gemeenten te ondersteunen met een handreiking: *Werken aan woonwagenlocaties. Handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven* (VROM-Inspectie 2006). In latere jaren brengt de Rijksoverheid nog diverse andere handreikingen uit ter ondersteuning van gemeenten: *Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners* (2009), *Vrijplaatsen op woonwagenlocaties* (2009) en *Handreiking voor overdracht van woonwagens en standplaatsen* (2010). De twee rode draden in deze handreikingen zijn: handhaven en normaliseren. Bij dit laatste gaat het onder meer om het normaliseren van de verhoudingen tussen woonwagenbewoners en instanties (waaronder gemeenten).

Aanleiding voor de handreiking *Werken aan woonwagenlocaties* (VROM-Inspectie 2006) was het grootschalig optreden van de politie, in het voorjaar van 2004, op het woonwagencentrum Vinkenslag in Maastricht.[41] De handreiking was vervolgens *'bedoeld om gemeenten een leidraad te bieden bij het handhaven op woonwagenlocaties.'* Hierin worden vijf verschillende varianten aangereikt voor het invullen van standplaatsenbeleid, waaronder variant 1, de zogenaamde 'nuloptie', beter bekend als het uitsterfbeleid.

> *'Bij deze variant wordt geen invulling meer gegeven aan eventuele behoefte onder bewoners aan standplaatsen voor woonwagens. De gemeente kan een passief nuloptiebeleid voeren (vrijkomende standplaatsen verwijderen), of een actief beleid (de bewoners andere wijze van huisvesting bieden). Mogelijke redenen om voor deze variant te kiezen zijn: de gemeente acht standplaatsen en/of woonwagens een te dure of te grondextensieve woonvorm; de handhaving is te kostbaar.'*[42]

De tweede variant ('afbouwbeleid') geeft de mogelijkheid om het aantal standplaatsen te verminderen. De overige varianten bieden gemeenten ruimte om het standplaatsenbeleid gaandeweg in te bedden in regulier huisvestingsbeleid (variant 3: 'woonvisiebeleid') of vraaggericht te reageren (variant 4: 'vraaggericht specifiek beleid' en variant 5: 'neutraal beleid').

De vijf beleidsvarianten hebben hun achtergrond in een handhavingsstrategie. De toelichting hierop bevat geen overwegingen die uitgaan van de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Sinds het uitkomen van de handreiking hebben zich vanuit mensenrechtelijk perspectief belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Hiervoor kwamen de belangrijkste ontwikkelingen aan bod: het EU-kader uit 2001 waarin aandacht werd gevraagd voor de mensenrechtelijke positie van woonwagenbewoners, de aanbevelingen van de ECRI en het CERD aan Nederland over de zorg voor voldoende standplaatsen, uitspraken van het Hof over de culturele identiteit van woonwagenbewoners en ten slotte oordelen van het College die het uitsterbeleid van gemeenten als discriminerend bestempelt. Deze

41 VROM-Inspectie (2006), p. 3.
42 VROM-Inspectie (2006).

ontwikkelingen hebben tot op heden niet geleid tot een herziening van genoemde handreiking, bijvoorbeeld door het herroepen van de optie van uitsterfbeleid.

Ontbreken van een regierol bij de Rijksoverheid
Eind 2013 heeft de minister van SZW namens het kabinet een reactie gegeven op het vierde rapport van de ECRI.[43] Anderhalf jaar later, in juli 2015, informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over de internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten. Hieruit blijkt dat het ministerie van BZK en het ministerie van SZW een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor die aanbevelingen van de ECRI die over woonwagenbewoners gaan.[44]

Als onderdeel van zijn onderzoek had de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek met het ministerie van SZW, het ministerie van BZK en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het doel van deze bijeenkomst was te bespreken welke rol de Rijksoverheid zou behoren te hebben bij het borgen van de mensenrechten van woonwagenbewoners, in het bijzonder van hun culturele identiteit, in het handelen van de overheid. Ook heeft de Nationale ombudsman de vraag voorgelegd op welke wijze de Rijksoverheid gemeenten kan ondersteunen bij het aanpakken van wat woonwagenbewoners als grootste probleem ervaren: het tekort aan standplaatsen. Uit de bijeenkomst blijkt dat bij de Rijksoverheid een regierol ontbreekt.

Tijdens de bijeenkomst was onduidelijk welk ministerie zich primair verantwoordelijk acht voor de mensenrechtensituatie van woonwagenbewoners. Het ministerie van BZK gaat enkel over het huisvestingbeleid, terwijl het ministerie van SZW zich beperkt tot het integratievraagstuk. Beide ministeres maakten duidelijk dat de overheid geen doelgroepenbeleid voert. Gemeenten zouden zelf stappen kunnen zetten in het beschermen van de culturele identiteit van woonwagenbewoners, bijvoorbeeld door een inventarisatie van de woonbehoeftes onder woonwagenbewoners om op die manier tot een woningaanbod te komen. Als gemeenten dat werkelijk willen doen, zou dat kunnen vereisen dat woonwagenbewoners op landelijk niveau als doelgroep worden gedefinieerd. En dat vindt de overheid onwenselijk.

De Nationale ombudsman legde zijn bevinding voor dat het bij gemeenten uit zijn onderzoek ontbreekt aan voldoende kennis van het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners (zie paragraaf 4.5). Hij vroeg de ministeries welke rol zij hierin zien voor de Rijksoverheid. Beide ministeries bevestigden opnieuw het standpunt van de Rijksoverheid: het woonbeleid is gedecentraliseerd naar de gemeenten die daarin hun eigen afweging maken.

43 Minister van SZW (18 november 2013), p. 17 (reactie op aanbeveling 165).
44 Minister van BZK (10 juli 2015), aanbevelingen 165, 167, 169 en 171.

3. WOONWAGENBEWONERS AAN HET WOORD

3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef de mensenrechtelijke context voor de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners en de positieve verplichting die hieruit volgt om voor voldoende standplaatsen te zorgen. Het beschreef ook het standpunt van de Nederlandse overheid dat de verantwoordelijkheid voor standplaatsen primair bij gemeenten ligt.

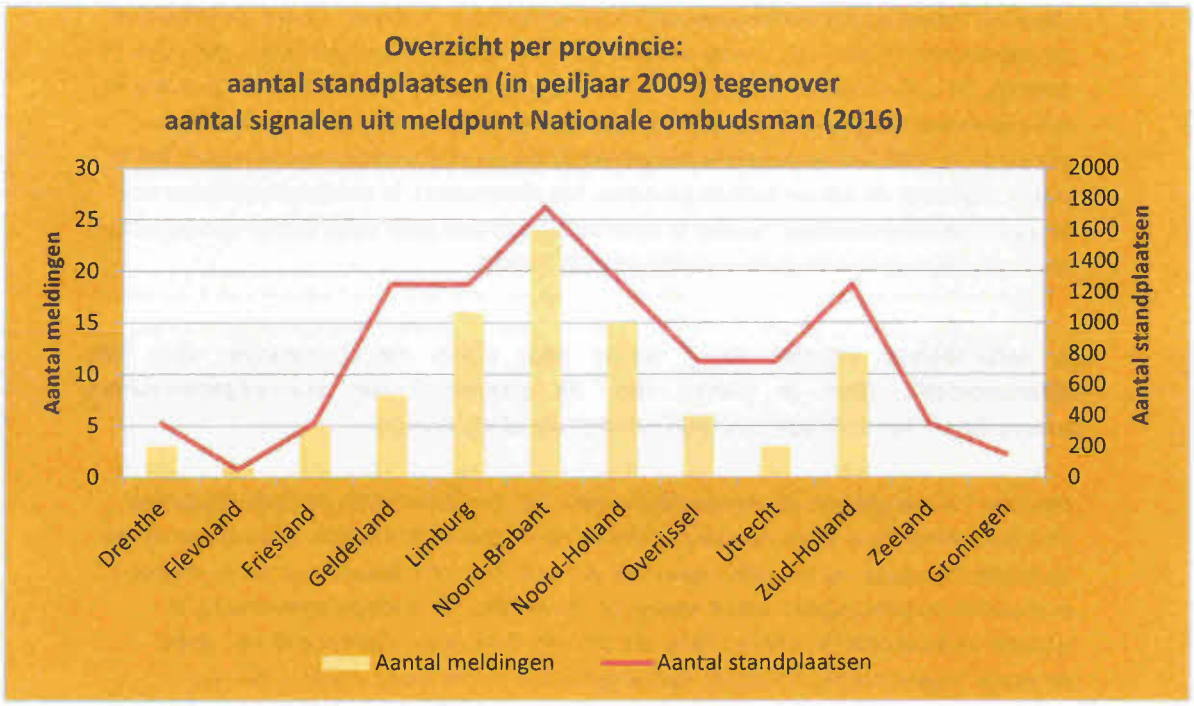
Dit hoofdstuk beschrijft de kern van de ontvangen signalen van woonwagenbewoners: het tekort aan standplaatsen (paragraaf 3.2); de verhalen van woonwagenbewoners over 'uitsterfbeleid' bij gemeenten en over pogingen dit beleid aan te kaarten bij gemeenten (paragraaf 3.3); hun verhalen over problemen om in aanmerking te komen voor een standplaats (paragraaf 3.4); tot slot de problemen die woonwagenbewoners ervaren als zij wel een standplaats / woonwagen hebben (paragraaf 3.5).

3.2 Het tekort aan standplaatsen

De Nationale ombudsman heeft, via klachten, interviews en meldingen, de persoonlijke ervaringen van in totaal 112 woonwagenbewoners gehoord. In een aantal gevallen gaven woonwagenbewoners zelf aan tot welke groep zij behoorden. Daaruit blijkt dat zowel reizigers, Roma en Sinti vertegenwoordigd zijn. De woonwagenbewoners zijn afkomstig uit ongeveer vijftig gemeenten.

De hierna volgende grafiek geeft inzicht in het aantal signalen dat de Nationale ombudsman per provincie ontving. Ook geeft de grafiek inzicht in het aantal standplaatsen per provincie.[45] Hieruit wordt duidelijk dat de verdeling van het aantal signalen over de provincies ook grotendeels correspondeert met de verdeling van het aantal standplaatsen over de provincies.

45 Voor een toelichting op het aantal standplaatsen: zie paragraaf 4.2.



De boodschap van vrijwel alle signalen is steeds dezelfde: er is een tekort aan standplaatsen. Woonwagenbewoners signaleren zowel een absolute afname (het aantal standplaatsen in een gemeente neemt af, bijvoorbeeld als gevolg van een uitsterfbeleid) als een relatieve afname (de populatie woonwagenbewoners neemt toe terwijl het aantal standplaatsen niet uitbreidt).

Een woonwagenbewoonster vertelt dat er in haar gemeente al 22 jaar geen nieuwe standplaatsen zijn bijgekomen en dat het gevoerde beleid hoofdzakelijk bestaat uit het verkopen van standplaatsen. Zij ervaart dit als discriminatie. (#W69)

3.3 Aankaarten van het tekort aan standplaatsen

Woonwagenbewoners kaarten het tekort aan standplaatsen regelmatig aan: bij hun gemeente, de woningbouwvereniging of de politiek. Ze doen dat in de hoop alsnog zelf een standplaats te bemachtigen. Maar ook om de schaarste aan standplaatsen voor de groep zichtbaar te maken op hun woonwagenlocatie, in de gemeente en in Nederland. Daarbij lopen zij tegen verschillende knelpunten aan.

De gemeente geeft niet thuis

Veel woonwagenbewoners die aankaarten dat zijzelf of hun familie een probleem ervaren bij het vinden van een standplaats, geven aan dat de gemeente niet thuis geeft. De gemeente weigert bijvoorbeeld over het tekort aan standplaatsen te praten of zij ontkent dat er een probleem is.

*Mevrouw * woont op een woonwagenlocatie waar al dertig jaar lang geen nieuwe standplaatsen zijn bijgekomen. Sterker nog: vroeger waren er 65 standplaatsen, tegenwoordig zijn dat er nog maar 55. Dit is met name een probleem voor de jongeren. Daarom maakt mevrouw * zich samen met andere woonwagenbewoners hard voor uitbreiding van het aantal standplaatsen in haar gemeente. In 2008 had de gemeente aangekondigd nieuwe standplaatsen aan te leggen. Dat is steeds uitgesteld. En ook nu heeft de gemeente nog niets gedaan. In een gesprek hierover met de wethouder krijgt mevrouw * ineens te horen dat er helemaal geen vraag is naar standplaatsen. En dat terwijl de gemeente geen wachtlijst bijhoudt. (#W37)*

Uit verschillende signalen komt verder naar voren dat gemeenten zich niet verantwoordelijk lijken te voelen voor de problemen die woonwagenbewoners ondervinden in het verkrijgen van een standplaats of woonwagen.

*Mevrouw * is een geboren woonwagenbewoonster. Op dit moment woont ze echter tegen haar zin in een stenen huis. Sinds zes jaar probeert ze een standplaats te krijgen. Zij geeft aan dat op de locatie waar ze graag zou willen wonen vijf van de in totaal tien plekken leeg staan. Mevrouw * is al vaak in gesprek gegaan met de woningbouwvereniging. De woningbouwvereniging is namelijk verantwoordelijk voor de uitgifte van standplaatsen, maar daar komt ze niet verder. Mevrouw * neemt daarom contact op met de gemeente, die verantwoordelijk is voor het huisvestingsbeleid. Die stuurt haar weer terug naar de woningbouwvereniging. Mevrouw * vertelt dat dit haar het gevoel geeft dat ze nergens terecht kan met haar probleem. (#W17)*

Veelgehoord is dat de betrokkenheid van verschillende partijen bij de uitgifte van, het beheer van en de ontwikkeling van standplaatsen, het moeilijk maakt om signalen af te geven. Betrokken instanties zijn: de gemeente, de woningbouwvereniging, de beheerder, een tussenpersoon. Woonwagenbewoners weten veelal niet wie waarvoor verantwoordelijk is. De verschillende partijen wijzen bovendien regelmatig naar elkaar als de woonwagenbewoners een probleem aankaarten. Daardoor is onduidelijk of de problemen van woonwagenbewoners voldoende in beeld zijn bij de gemeente en opgepakt worden.

Een groep woonwagenbewoners probeert het uitsterfbeleid in hun gemeente aan de orde te stellen. Uit het nieuwe bestemmingsplan volgt dat het woonwagenkamp waarop zij wonen, moet inkrimpen van 41 naar 25 standplaatsen, zo vertellen ze aan de ombudsman. Het is voor de woonwagenbewoners echter onduidelijk bij wie ze terecht moeten met hun zorgen. Door de woonstichting worden wagens verhuurd. De grond wordt van de gemeente gehuurd. Een andere organisatie doet het onderhoud en laat wagens plaatsen, in opdracht van de gemeente en de woonstichting. Die instanties verwijzen naar elkaar als de woonwagenbewoners de problemen willen bespreken. Het is ook lastig dat medewerkers van de organisaties met wie ze gesprekken voerden, later ineens niet meer in dienst zijn. Daardoor missen ze een vast aanspreekpunt. Eén van de woonwagenbewoonster vroeg de gemeente te komen kijken naar de situatie ter plekke zodat zij met eigen ogen kan zien wat er aan de hand is, maar de gemeente wil niet komen. (#W20)

Een aantal woonwagenbewoners benoemt dat door het uitblijven van een regierol van gemeenten, de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid naar zich toe zou moeten trekken om te zorgen voor voldoende standplaatsen.

*De heer en mevrouw * wonen in een woonwagen op een locatie in gemeente X. Nu hun kinderen op zichzelf willen gaan wonen in een woonwagen, zetten zij zich in voor meer standplaatsen en een verandering van het beleid. Ze hebben meerdere keren contact gezocht met de gemeente, wethouders uitgenodigd en raadvergaderingen bijgewoond, maar dat leverde niets op: 'Ze komen nog niet eens op gesprek. Als je ze tien keer uitnodigt: ze komen niet.'*

Eén keer werden zij door de gemeente uitgenodigd, vertellen ze aan de ombudsman. Toen bleek dat de gemeente alleen wilde praten over onderwijs en werk: 'Hoe is het met de kinderen, hoe is het met school en werk?' Het echtpaar reageert: 'Wij hadden zoiets van: Pardon? School en werk? De meeste kinderen gaan gewoon naar school, je probeert ze aan het werk te krijgen, hoe moeilijk dat ook is.'

Waar zij met de gemeente over wilden praten, was het standplaatsenbeleid, maar dit was niet bespreekbaar: 'Wij vinden één ding ook heel belangrijk, gemeente: Hoe zit het met standplaatsen, hoe zit het daarmee? Nee, daar hebben we het niet over, krijgen we dan te horen.' (#W9)

3.4 Het toegewezen krijgen van een standplaats

Wanneer er wel nog standplaatsen te vergeven zijn - bijvoorbeeld wanneer er nieuwe standplaatsen bijkomen of een standplaats vrijkomt - ervaren woonwagenbewoners problemen, zo blijkt uit hun verhalen. Om in aanmerking te komen voor een vrijgekomen standplaats is het zaak dat je als woonwagenbewoner op de wachtlijst voor standplaatsen staat en aan de beurt komt voor toewijzing van een standplaats. Woonwagenbewoners ervaren uiteenlopende problemen om een standplaats toegewezen te krijgen.

Onduidelijke, oneerlijke of geen wachtlijst

Een deel van de problemen heeft te maken met de wachtlijst zelf: woonwagenbewoners vinden de criteria voor de wachtlijst onduidelijk, ontvangen hierover tegenstrijdige informatie of menen dat de wachtlijst niet eerlijk gevolgd wordt. Hieronder volgen voorbeelden van:

- er is geen wachtlijst voor standplaatsen;
- de wachtlijst is kwijt;
- er is onduidelijkheid over de criteria voor de wachtlijst.

'[E]r is nu ook geen wachtlijst en dat is waar we constant naar gevraagd hebben. We hebben al zoveel brieven naar de gemeente gebracht van mensen die ingeschreven staan. Om aan te geven dat er een tekort is. En daar reageren ze niet op. Ze zeggen: je kan bij de huisvesting inschrijven.' (#W3)

*'In gemeente * maken ze geen nieuwe kampen. De enige mensen die er aanspraak op maken zijn mensen die het kunnen overnemen, of erfgenamen. Er wordt niet gewerkt met wachtlijsten. Ik maak dus geen kans.' (#W43)*

'Mijn dochter wil graag op het woonwagenkamp wonen. Omdat dit niet mogelijk is, woont zij nu noodgedwongen op een industrieterrein. Er is geen wachtlijst waar mijn dochter zich kan inschrijven. De gemeente doet wel de mondelinge toezegging dat mijn dochter wordt benaderd wanneer iets vrijkomt. Maar hier komt niks van terecht.' (#W49)

*'Zij wil een standplaats krijgen in de gemeente *. Ze staat al 7 tot 8 jaar op de wachtlijst. Nu is de betrokken ambtenaar met pensioen en zijn ineens alle eerdere gegevens kwijt en moet ze weer achteraan sluiten.' (#W80)*

*Mevrouw * loopt regelmatig langs bij het loket van de gemeente om te vragen naar haar plaats op de wachtlijst. Op gegeven moment kreeg ze te horen dat als regel geldt dat je een woonwagen op een standplaats krijgt, als je twee jaar in een woonwagen (op eigen naam) woont. Maar hoe kan dat nou, vraagt zij zich af? Waar moet je die twee jaar dan met je woonwagen staan? (#W56)*

Lange wachttijd

Een ander type klachten is de lange wachttijd voor een standplaats. De wachttijden die woonwagenbewoners noemen, variëren van 6 jaar tot 25 jaar terwijl hun wachttijd nog steeds doorloopt. In één verhaal werd de lange wachttijd uiteindelijk wel beloond met een standplaats: na 20 jaar wachten.[46]

'Ik probeer ook op andere plekken in Limburg en zelfs in de rest van Nederland [een standplaats] te vinden. Maar ik kom er nergens tussen. Overal zijn jarenlange wachtlijsten, soms zelfs wel 25 jaar. Er zijn wel plekken, maar die worden dan gegeven aan mensen uit de eigen gemeente die in een noodsituatie zitten.' (#W43)

46 Het is lastig een vergelijking te maken met wachttijden waarmee andere burgers te maken hebben. Het meest in de buurt komen de wachttijden voor mensen die zich ingeschreven hebben voor een sociale huurwoning. Zie rapport *Wachten, zoeken en vinden. Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning?*. Uit Kromhout et al. (2016) blijkt dat de inschrijfduur voor reguliere woningzoekenden (geen urgentie) varieert van 2,8 jaar voor de regio Haaglanden tot 7,4 jaar voor de regio Utrecht en 8,7 jaar voor de regio Amsterdam.

Toewijzing aan burgers

Woonwagenbewoners vertellen ook dat standplaatsen, als ze vrijkomen, niet altijd aan woonwagenbewoners worden toegewezen.

'Niet alle standplaatsen [in onze gemeente] worden bewoond door woonwagenbewoners: zo'n 8 of 9 standplaatsen worden bewoond door mensen die niet van oorsprong tot de groep van woonwagenbewoners behoren. Bij de toewijzing van standplaatsen wordt het afstammingsbeginsel dus niet gehanteerd.' (#W69)

*'De wagens die vrijkomen: daar kunnen dan reizigers ingaan en geen daarvan zijn wat wij dan noemen 'burgers'. […] in de gemeente * heb je een kampje, daar staan vijf wagens: drie van de vijf daar zitten burgers in. En die lopen overal met een grote mond van 'wij zijn kampers'. En dat zijn degene waar wij een slechte naam van krijgen.' (#W3)*

Andere verhalen werpen meer licht op hoe dit mogelijk is. Het blijkt dan dat wachtlijsten voor standplaatsen opengesteld zijn voor iedereen, niet alleen woonwagenbewoners. Woonwagenbewoners geven aan dat hierdoor het aantal standplaatsen voor woonwagenbewoners feitelijk afneemt, terwijl er sowieso al een tekort is.

'Vroeger had je dat wel, wachtlijsten voor woonwagenbewoners, maar dat hebben ze nu ook niet meer. Dat valt nu samen met de gewone, met de reguliere inschrijvingen. Dus nu kunnen ook mensen van buitenaf ingeschreven worden op een kamp. Daar zijn wij zwaar op tegen. Want er is voor ons al helemaal geen plek meer, weet je wel.' (#W7)

Urgentie

Naast problemen met wachtlijsten of toewijzingscriteria lopen sommige woonwagenbewoners er tegenaan dat het niet mogelijk is een urgentieverklaring te verkrijgen voor een standplaats.

*De dochter van mevrouw * komt in aanmerking voor begeleid wonen. Op dit moment woont zij illegaal in een woonwagen op de woonwagenlocatie van haar moeder. Dit maakt het mogelijk dat haar moeder haar kan begeleiden en helpen. Wie op de wachtlijst staat voor een sociale huurwoning, kan wegens bijzondere omstandigheden met urgentie in aanmerking komen voor een huurwoning. Mevrouw * werd getipt dat haar dochter wegens haar handicap mogelijk met voorrang een (legale) standplaats zou kunnen krijgen. Het bleek echter dat een 'urgentie'-regeling weliswaar geldt voor sociale huurwoningen, maar niet voor standplaatsen, zo vertelt mevrouw * aan de ombudsman. (#W9)*

Beleid voor sociale huurwoningen

Gemeenten hebben veel ruimte om zelf invulling te geven aan hun standplaatsenbeleid. Ze kunnen ervoor kiezen om standplaatsen te verkopen, om standplaatsen en woonwagens te verhuren of omdat dit over te dragen aan woningcorporaties. Ook

kunnen zij zelf keuzes maken in de criteria voor toewijzing. Enkele woonwagenbewoners vertellen dat gemeenten de criteria voor toewijzing van een sociale huurwoning ook toepassen op de toewijzing van standplaatsen. Bij toepassing hiervan kunnen zich twee situaties voordoen voor woonwagenbewoners die op de wachtlijst staan voor een standplaats en woonwagen:

- ze hebben een te hoog inkomen en komen om die reden niet in aanmerking voor een standplaats;
- hun inkomen voldoet aan de toewijzingscriteria en ze krijgen daarom een standplaats toegewezen; toewijzing van een (huur)woonwagen maakt hiervan geen onderdeel; ze moeten zelf zorgen voor een woonwagen.
- De eerste situatie is een voorbeeld van criteria voor toewijzing die woonwagenbewoners niet eerlijk vinden. Een casus hierover wordt in het volgende hoofdstuk (paragraaf 4.3) uitgebreid besproken.

*Mevrouw * vindt het beleid van haar gemeente om de toewijzing van een woonwagen gelijk te stellen met de criteria voor een sociale huurwoning discriminerend. Dit geldt namelijk ook niet voor gewone huizen. Ze vertelt dat onder de woonwagenbewoners voor de grap werd gezegd van: 'zeg allemaal maar je baan op of stop met je bedrijf en vraag een uitkering aan, dan krijg je een standplaats.' Door dit beleid maken haar zoons ook geen aanspraak op een standplaats omdat zij allebei een eigen bedrijf hebben. Mevrouw heeft het gevoel dat de gemeente op deze manier een uitsterfbeleid voert. (#W68)*

De tweede situatie illustreert hoe woonwagenbewoners, zelfs wanneer ze een standplaats krijgen toegewezen, nog weer tegen nieuwe problemen kunnen aanlopen. Door een laag inkomen voldoe je aan de criteria voor toewijzing van een standplaats zonder woonwagen.

'Mensen die wel in aanmerking komen krijgen van de woningbouwcorporatie een kale kavel. Mensen moeten dus zelf een woonwagen kopen. Maar doordat ze in een lage inkomensgroep zitten, kunnen ze hiervoor geen hypotheek krijgen.'
'Dan kun je wel een standplaats krijgen, maar dan wil de woningcorporatie geen woonwagen verstrekken. Maar met dat loon kan men zelf geen woonwagen kopen. Dit noemt men dan de sociale sector: leven onder de hemel op een hoop stenen. Hard werken en volwaardig meedraaien in de maatschappij wordt hiermee afgestraft.' (#W69)

3.5 Problemen met bestaande standplaatsen

Sommige woonwagenbewoners beschikken over een standplaats en een woonwagen die zij huren van de gemeente of een woningcorporatie. Zij zijn niettemin bezorgd over het behoud van hun standplaats. Zij noemen vaak het langdurig achterstallige onderhoud aan bijvoorbeeld de woonwagenlocatie, de huurstandplaats zelf of de huurwoonwagen.[47]

47 Een deel van de woonwagenlocatie is doorgaans *openbare ruimte* (toegangsweg, stoepen) waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Afhankelijk van het regime waarvoor een gemeente gekozen heeft, is ofwel een gemeente ofwel een woningcorporatie voor het onderhoud van de standplaatsen en huurwoonwagens. In complexe gevallen kan het onduidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Een rode draad in de verhalen van

Daarnaast ervaren woonwagenbewoners onzekerheid als gevolg van gemeentelijke plannen voor herontwikkeling (renovatie) van woonwagenlocaties.

Onderhoudsproblematiek

Veel van de signalen die de Nationale ombudsman ontving, gingen over het slechte onderhoud van de locatie en woonwagens. Woonwagenbewoners ervaren het soms als een aansporing van gemeenten om te verhuizen naar 'normale' woningen, wanneer er sprake is van jarenlang achterstallig onderhoud, waardoor ook de leefbaarheid in het gedrang komt. Enkele woonwagenbewoners vertelden dat zij toen maar naar de Huurcommissie zijn gegaan die hen vervolgens in het gelijk stelde. De Huurcommissie beoordeelt of de woonwagen en/of standplaats ernstige gebreken heeft. Alleen als de gebreken het woongenot ernstig verstoren of de bruikbaarheid van de woonwagen en/of standplaats ernstig belemmeren, kan de Huurcommissie de huur (tijdelijk) verlagen. In verschillende gevallen heeft de Huurcommissie woonwagenbewoners in het gelijk gesteld.[48]

'Toen heb ik er een advocaat opgezet en [...] ik ben in mijn gelijk gesteld [...] door de Huurcommissie. Die constateerde [...] hier ook zoveel gebrekkige dingen [...], [...] de uitspraak was dat ik maar de helft van de huur hoefde te betalen. Nou waarop [de beheerder] weer zei jullie hebben de verkeerde rechtspersoon aangeschreven, je had [de woningcorporatie] moeten aanschrijven, waarop wij weer zeggen ho effe, maar vanuit hun krijgen we te horen dat we naar jullie moeten.' (#W7)

Ook klagen verschillende woonwagenbewoners erover dat de standplaatsen veel te klein zijn, waardoor de brandveiligheid niet gewaarborgd is.

'De wagen van mijn zus staat zo dicht bij de mijne, dat ze door het raam een bord eten kan aangeven'. (#W16)

Herontwikkeling van locatie

Uit de signalen van woonwagenbewoners blijkt dat verschillende gemeente bezig zijn (geweest) om de woonwagenlocaties te herontwikkelen. Uit gesprekken met gemeenten bleek dat een belangrijke reden voor hen is om de locatie in overeenstemming te brengen met bijvoorbeeld regels voor brandveiligheid. Gelet op de geschetste problemen met onderhoud kan dat ook voor woonwagenbewoners een positieve ontwikkeling zijn. Toch vertelden verschillende woonwagenbewoners over slechte ervaringen. Zo zouden gemeenten telkens aankondigen te beginnen met renovatie, maar in de praktijk de start telkens wordt uitgesteld. Ook blijkt de herontwikkeling geregeld gepaard te gaan met aanpassingen die nadelig uitvallen voor de woonwagenbewoners. Een voorbeeld betreft dat de gemeente de woonwagens vervangt door (stenen) woningen.

---

woonwagenbewoners is ook dat zij vaak niet weten wie (gemeente of woningcorporatie?) waarvoor verantwoordelijk is.

48 Zie bijvoorbeeld: huurcommissie van Eindhoven (10 januari 2014).

*De heer en mevrouw * wonen al hun hele leven in een woonwagen. De gemeente besluit op enig moment om de woonwagenlocatie te herontwikkelen. De heer en mevrouw * willen eigenlijk liever in een woonwagen blijven wonen. Ze gaan toch akkoord met de woning, maar in een contract met de woningcorporatie wordt wel afgesproken dat er caravans naast de woningen mogen staan. Elke keer als de heer en mevrouw * terug verlangen naar het gevoel van het vrije wonen, dan lopen zij in twee stappen naar hun caravan. Dat geeft een vertrouwd gevoel. Ook veel andere bewoners van de woonwagenlocatie hebben deze afspraak gemaakt met de woningcorporatie.*

*Enkele jaren later zijn er op de strook voor de caravans betonblokken geplaatst. Meneer en mevrouw * voelen zich voor de gek gehouden. Ze kaarten het probleem aan bij de woningcorporatie. Die zegt dat ze bij de gemeente moeten zijn. De gemeente zegt op haar beurt dat de woningcorporatie verantwoordelijk is. (#W10)*

*Mevrouw * vertelt dat de woonwagens op de locatie waar zij en haar man wonen, al lang aan vervanging toe zijn. Enkele jaren geleden ging de woningcorporatie hiermee aan de slag. De woonwagenbewoners kregen drie opties: een woonwagen, chalet of woning. Mevrouw * wilde een woonwagen, omdat dit aansluit bij haar cultuur. Toen de tekeningen klaar waren, bood de woningcorporatie ineens alleen een woning aan. De woningcorporatie is niet bereid om water bij de wijn te doen; de gemeente vindt dat ze niets kan betekenen, omdat de locatie van de woningcorporatie is. (#86)*

4. STANDPLAATSEN: BELEID EN PRAKTIJK

4.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 beschreef onder meer de reactie van de Nederlandse overheid op aanbevelingen zoals die van de ECRI over het standplaatsenbeleid. De strekking van die reactie is dat de verantwoordelijkheid voor woonwagenbewoners primair bij gemeenten ligt, onder meer voor het standplaatsenbeleid.

Hoofdstuk 3 beschreef dat woonwagenbewoners een tekort aan standplaatsen signaleren als belangrijkste probleem voor instandhouding van hun culturele identiteit; dat zij problemen ervaren bij het aankaarten van dit tekort bij gemeenten, hoeveel moeite woonwagenbewoners ervaren om een standplaats toegewezen te krijgen (onbetrouwbare wachtlijsten, lange wachttijden, toewijzing van standplaatsen aan niet-woonwagenbewoners) en ten slotte dat ook woonwagenbewoners met een standplaats zich zorgen maken om het behoud daarvan (achterstallig onderhoud van huurwagens, verlies van standplaatsen door herontwikkeling van woonwagenlocaties).

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de zeven gemeenten uit het onderzoek met de verantwoordelijkheid voor het standplaatsenbeleid omgaan. Eerst wordt ingegaan op wat de overheid, in het bijzonder gemeenten, weet over de behoefte onder woonwagenbewoners aan standplaatsen (paragraaf 4.2). Daarna wordt beschreven hoe standplaatsen worden toegewezen aan woonwagenbewoners (paragraaf 4.3) en hoe gemeenten omgaan met bestaande standplaatsen / woonwagens (paragraaf 4.4). Tot slot wordt gekeken naar een dilemma dat de zeven gemeenten zelf met het standplaatsenbeleid ervaren: als een gemeente aan woonwagenbewoners het voorrecht gunt om op een eigen locatie volgens eigen woonvormen te wonen (standplaatsenbeleid), staat dat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel dat van een gemeente juist vergt om haar burgers gelijke rechten te geven (paragraaf 4.5).

4.2 Standplaatsen: aanbod en behoefte

De bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners vergt dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn voor woonwagenbewoners. Dit betekent dat het aanbod van standplaatsen in een redelijke verhouding moet staan tot de daadwerkelijke vraag aan standplaatsen bij woonwagenbewoners. Sluit het aanbod van standplaatsen / woonwagens aan op de behoefte daaraan? De verhalen van woonwagenbewoners lijken erop te wijzen dat niet het geval is (zie paragraaf 3.2). Dit is lastig te objectiveren. Cijfers waaruit het werkelijke aanbod en de werkelijke behoefte kan blijken, zijn niet beschikbaar of niet recent.

Het aanbod aan standplaatsen

Eind 2009 gaf de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer informatie over het aantal standplaatsen in Nederland (peiljaar 2009): '*in totaal 8300 standplaatsen, verdeeld over 1150 centra*'.[49] Meer recente gegevens zijn niet

49 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XVIII, nr. 11. Ook BMC (2012) verwijst naar deze bron.

bekend. Bij cijfers over aantallen standplaatsen zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Begin 2009 had dezelfde minister ook al eens de Tweede Kamer geïnformeerd, toen met cijfers die betrekking hadden op peiljaar 2006.[50] Interessant aan deze cijfers is dat zij inzicht geven, per gemeente, in zowel het officiële aantal standplaatsen (*'Aantal volgens bestemmingsplan'*) als het werkelijke aantal (*'Aantal werkelijk'*).[51] Dan blijkt dat hiertussen een verschil bestaat. De toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie gaf hierop als toelichting dat het *'verschil kan duiden op illegale standplaatsen, waarbij de gemeente op dat moment (2006) nog moest besluiten tot legaliseren of handhaven'*.[52] Het werkelijke aantal standplaatsen in 2006 was 8.949 (tegenover 8.188 officiële standplaatsen). Was het cijfer dat de minister later dat jaar aan de Tweede Kamer gaf, namelijk 8.300 standplaatsen, een weergave van het officiële of het werkelijke aantal standplaatsen? Uit de toelichting van de minister blijkt dit niet.

Nog een andere kanttekening betreft de definitie van een standplaats. Een voorbeeld uit het onderzoek laat dit zien. In twee gemeenten zijn de woonwagenlocaties herontwikkeld. Dat heeft meer woongelegenheid opgeleverd. Bij nadere beschouwing blijkt dat op de standplaatsen zowel woonwagens zijn geplaatst als ook (deels bakstenen) woningen. Via het meldpunt van de Nationale ombudsman lieten meerdere woonwagenbewoners weten dat zij een stenen woning geen geschikt alternatief vinden: alsof via een omweg hun cultuur alsnog wordt afgenomen. De meldingen laten dus zien dat het niet vanzelfsprekend is om standplaatsen waar een gemeente bakstenen woningen heeft laten bouwen, mee te tellen in de cijfers voor standplaatsen. Wat voor woonwagenbewoners een acceptabele woonvorm is (woonwagen, chalet, bakstenen woning of anderszins) was overigens geen onderdeel van het onderzoek.

Aantal woonwagenbewoners met/ zonder standplaats

De overheid heeft geen exacte, actuele cijfers over het aantal woonwagenbewoners. Andere instanties hebben in de laatste jaren ook gepoogd inzicht te krijgen in de omvang van het aantal woonwagenbewoners in Nederland (zie onderstaande tabel).[53] Uit de toelichting op zulke cijfer wordt duidelijk dat het heel moeilijk blijkt om min of meer nauwkeurige cijfers te verzamelen.

50 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 86.
51 Eerder dat jaar verscheen VROM-Inspectie (2009). Dit bevat in bijlage 1 een overzicht met standplaatsen per gemeente. Dit overzicht bevat alle gemeenten, maar vermeldt alleen de aantallen standplaatsen volgens het bestemmingsplan.
52 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 86, p. 3.
53 In een evaluatie van het woonwagenbeleid uit 1994 werd destijds een schatting gemaakt van *'25.000 à 30.000 personen die in Nederland in een woonwagen wonen en daartoe ook wettelijk zijn gerechtigd'*. Daarbij werd vermeld dat *'de woonwagenbevolking qua leeftijdsopbouw relatief jong is'* (Overbekking 1994:2). Verduyn (2010) meldt zelfs een schatting van 60.000 tot 70.000 woonwagenbewoners. Deze schatting wijkt overigens zeer af van de schattingen in de grafiek. Onduidelijk is ook waarop de schatting is gebaseerd.

Peiljaar/ Bron:	Aantal Roma/ Sinti	Aantal reizigers	Aantal woon-wagenbewoners
2003/ Rodrigues & Matelski (2004)	6.000	30.000	36.000
2005/ Boog (2006)	6.000	29.000	35.000
2008/ Schriemer (2009)	10.000	23.000	33.000
2009/ minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2009)[54]	-	-	15.000 tot 20.000
2010/ Europese Commissie (2011)	-	-	40.000 (marges: 32.000 tot 48.000)
2013/ ECRI (2013)	8.000 tot 22.500	-	-

De beide monitors die, in opdracht van de Rijksoverheid, ten behoeve van het EU-kader zijn uitgevoerd (zie paragraaf 2.4), doen geen uitspraken over aantallen woonwagenbewoners (dan wel specifiek Roma of Sinti).

Een andere vraag is hoeveel woonwagenbewoners geen standplaats hebben, bijvoorbeeld omdat ze buiten een woonwagenlocatie wonen (in een rijtjeswoning, een appartement, een caravan).[55] Van het totaal aantal Roma en Sinti leeft, volgens opgave van de Nederlandse overheid uit 2013, zo'n 3.000 tot 4.000 op woonwagenlocaties.[56] Dat zou betekenen dat het aantal Roma en Sinti buiten een woonwagenlocatie varieert van 4.000 tot 19.500 personen.[57] Over reizigers die buiten een woonwagenlocatie wonen, zijn geen cijfers bekent.

Inschatting behoefte aan extra standplaatsen

In hoeverre komt het aantal van 8.949 standplaatsen tegemoet aan de behoefte van woonwagenbewoners? Zijn extra standplaatsen nodig? En hoeveel dan? Vooral het aantal woonwagenbewoners zonder standplaats is niet duidelijk in beeld. Daarbij is ook niet duidelijk of *alle* woonwagenbewoners zonder standplaats ook werkelijk behoefte hebben aan een standplaats. De monitors voor het EU-kader geven hierin vrijwel geen

54 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XVIII, nr. 11, p. 17.
55 Deze woonwagenbewoners wonen in een bakstenen woning (rijtjeswoning, appartement). Het kan ook gebeuren dat woonwagenbewoners illegaal op een woonwagenlocatie (bijv. in een camper naast de woonwagen van ouders) wonen. Voor de hier gekozen definitie vallen beide groepen in de categorie: *'wonen buiten de woonwagenlocatie'*.
56 ECRI (2013), p. 48, overweging 159.
57 Uitgangspunt voor het aantal Roma en Sinti is hier de opgave van ECRI (8.000 tot 22.500).

inzicht. Alleen over de Sinti wordt opgemerkt: '*Een groot deel van de Sinti woont in een woonwagenkamp, of heeft de wens in een woonwagen te wonen*'.[58]

Niettemin zijn er aanwijzingen dat er wel degelijk een tekort aan standplaatsen is. Onderzoeken over een langere periode bevatten indicaties dat de woonwagenbevolking relatief jong is en meer dan gemiddeld groeit.[59] Vaker hebben woonwagenbewoners aangegeven dat het aantal standplaatsen niet meegroeit.[60] Tegelijk heeft de afschaffing van de Woonwagenwet geleid tot het krimpen van het aantal standplaatsen.[61] Een handreiking van de VROM-Inspectie weet te vermelden dat '[i]n 2000 is berekend dat er nog een behoefte is aan circa 2000 standplaatsen'.[62] In onderzoek van Schriemer (2009) wordt het tekort aan standplaatsen op 3.000 geschat.[63] Uit verhalen die de Nationale ombudsman via het meldpunt ontving, blijkt dat een deel van de woonwagenbewoners zonder standplaats kiest voor illegale bewoning van een camper of caravan op een woonwagenlocatie, vaak naast de woonwagen van (groot)ouders. Dit zou het verschil kunnen verklaren waarover de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie in 2009 aan de Tweede Kamer rapporteerde: tussen het aantal standplaatsen 'volgens het bestemmingsplan' en het 'werkelijke aantal' standplaatsen (zoals eerder beschreven in deze paragraaf: 'Het aanbod aan standplaatsen'). Dat het mogelijk was het 'werkelijke aantal' standplaatsen inzichtelijk te maken, laat overigens zien dat gemeenten op deze manier althans weet hebben van het tekort aan standplaatsen. Tot slot: de zaken die enkele woonwagenbewoners aan het College hebben voorgelegd, staan niet op zich. Ze zijn representatief voor een groot ongenoegen onder woonwagenbewoners over het aantal standplaatsen. Dit blijkt ook uit de verhalen die woonwagenbewoners aan de Nationale ombudsman hebben verteld.

4.3 Toewijzing van standplaatsen

Voor gemeenten die géén uitsterfbeleid voeren, speelt de vraag: hoe ga je als gemeente om met de toewijzing van standplaatsen, bijvoorbeeld omdat een nieuwe standplaats is aangelegd of omdat de bewoner van een bestaande standplaats is komen te overlijden? Voor sociale huurwoningen wordt doorgaans met een wachtlijst gewerkt. Geldt dit ook voor standplaatsen? En wie mag zich inschrijven op zo'n wachtlijst? Woonwagenbewoners hebben aan de Nationale ombudsman verteld dat zij hierover zorgen hebben. Zij vertellen verhalen over standplaatsen die aan niet-woonwagenbewoners worden toegewezen waardoor minder standplaatsen beschikbaar komen voor woonwagenbewoners.

58 Seidler et al. (2015), p. 10.
59 Penninx (1988); Overbekking et al. (1991); Cebeon (1997). Ook in de context van de Europese context is de gemeenschap van woonwagenbewoners jong: Europese Commissie (2011), p. 2.
60 Sluiter (2001), hoofdstuk 10.
61 Jorna (2009), p. 47. Al bij de voorgenomen afschaffing van de Woonwagenwet observeerde Van Osch (1997, p. 1128) dat '*de behoefte aan standplaatsen [...] nog steeds aanzienlijk*' is.
62 VROM-Inspectie (2006), p. 3.
63 Schriemer (2009), p. 22.

Afstammingsbeginsel
Met de afschaffing van de woonwagenwet is het afstammingsbeginsel komen te vervallen (zie paragraaf 2.4). Gemeenten hoeven het afstammingsbeginsel dus niet meer te respecteren.

Eén gemeente was hierover heel duidelijk: 'Het afstammingsbeginsel geldt niet' (#G4). Nog een tweede gemeente heeft de keuze gemaakt om de beleidspraktijk van het afstammingsbeginsel af te schaffen. Dit komt feitelijk neer op het (op termijn) afbouwen van standplaatsen/woonwagens, ook wanneer de status van standplaatsen formeel blijft gehandhaafd. Een andere gemeente meende op dat het in de praktijk niet waarschijnlijk is dat niet-woonwagenbewoners zich zullen inschrijven voor een standplaats / woonwagen. Uit gesprekken met woonwagenbewoners blijkt dat het toch voorkomt: zij vertellen hoe in hun gemeenten niet-woonwagenbewoners toch een standplaats / woonwagen kregen. Afschaffen van het afstammingsbeginsel betekent in ieder geval, wat het ook in de praktijk betekent, dat woonwagenbewoners een waarborg verliezen voor het in stand houden van hun cultuur.
De overige vijf gemeenten uit het onderzoek zijn het afstammingsbeginsel blijven respecteren. Het respecteren van het afstammingsbeginsel is daarmee verschoven van een wettelijke plicht naar beleidspraktijk. Deze praktijk waarborgt dus in beginsel dat standplaatsen behouden blijven voor woonwagenbewoners.

Het respecteren van het afstammingsbeginsel gebeurt in verschillende varianten:
- de gemeente of woningcorporatie hanteert een wachtlijst voor standplaatsen waarop alleen woonwagenbewoners kunnen inschrijven, via het zgn. woongroep-model;
- geen wachtlijst: de woonwagenbewoners van een locatie mogen collectief een kandidaat uit hun midden voordragen; de woningcorporatie beslist;
- geen wachtlijst: de vertrekkende woonwagenbewoner dan wel de erfgenamen van een overleden woonwagenbewoner mogen een kandidaat voordragen (meestal een kind of andere familie van de vertrekkende, dan wel overleden woonwagenbewoner).

Systematiek van sociale huurwoningen
Een thema dat soms terugkeerde in gesprekken met gemeenten uit het onderzoek was het toewijzingsbeleid voor sociale huurwoningen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om standplaatsen toe te wijzen op basis van dit beleid. Sommige gemeenten doen dat inderdaad.
Het beleid voor sociale huurwoningen valt binnen de kaders van de Woningwet 2015. Huishoudens met de laagste inkomens hebben recht op een woning met een huur die voor hen betaalbaar is. Om dit te waarborgen geldt er een systeem van 'passend toewijzen'. Onderdeel hiervan zijn inkomensnormen. Deze leggen vast welke mensen binnen de groep vallen van huishoudens met de laagste inkomens. Hierbij wordt gekeken naar het inkomen tot aan de maximuminkomensgrenzen voor de huurtoeslag. Voor het jaar 2016 gelden bijvoorbeeld de volgende inkomensnormen:
- voor éénpersoonshuishoudens: inkomen beneden de €22.100;
- meerpersoonshuishoudens beneden de AOW-leeftijd: inkomen beneden de €30.000;
- voor meerpersoonshuishoudens boven de AOW-leeftijd: beneden de €30.050.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om vanuit dit beleid invulling te geven aan hun beleid voor standplaatsen en woonwagens. Drie van de bij het onderzoek betrokken gemeenten bleken het beleid van sociale huurwoningen toe te passen op alle standplaatsen of woonwagens die verhuurd worden. In deze drie gemeenten heeft de Nationale ombudsman ook gesproken met woonwagenbewoners.

In één gemeente hoorde de Nationale ombudsman het verhaal van een echtpaar dat problemen aankaart met het 'passend toewijzen'. Dit echtpaar voerde samen met andere woonwagenbewoners al geruime tijd gesprekken met de gemeente en woningcorporatie over de vraag of deze bereid waren tot uitbreiding van de woonwagenstandplaatsen. Uiteindelijk toonde de woningcorporatie zich hiertoe bereid. Het was haar voornemen om het systeem van 'passend toewijzen' op de nieuwe standplaatsen toe te passen. Voor het echtpaar en diverse andere woonwagenbewoners bood dit geen oplossing. Het echtpaar omschrijft het probleem als volgt (geciteerd uit de klachtbrief):

'Als een alleenstaande woonwagenbewoner meer verdient dan €22.000 bruto, heeft hij geen recht op een woonwagenstandplaats. Als je inkomen onder die €22.000 ligt kun je wel een standplaats krijgen, maar dan wil de woningcorporatie geen woonwagen verstrekken. Met dat loon kan men zelf geen woonwagen kopen. Dit noemt men dan de sociale sector: leven onder de hemel op een hoop stenen. Hard werken en dan ook volkomen onbegrepen en genegeerd [worden. We] vinden het dan ook niet menswaardig dat onze rechten als woonwagenbewoner om onze cultuur te beleven op deze wijze worden geschonden terwijl partijen zoals o.a. het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dit beaamt. Naar mijn inziens wordt het ons op deze manier onmogelijk gemaakt om onze cultuur te kunnen beleven. Het kan toch niet zo zijn dat een wet (passend toewijzen) die bedoeld is om de financieel zwakkeren in de samenleving te beschermen en hun een eerlijke kans te geven op een passende huisvesting, dat uitgerekend die wet, één van de zwakste groepen van Nederland, de woonwagenbewoners, uitsluit en het hun onmogelijk maakt om te kunnen leven volgens hun cultuur en vervolgens de sociale sector in worden gedwongen.' (#W6)

Het beleid van passend toewijzen bleek ook ongunstig uit te pakken voor hun eigen zoon:

'Mijn zoon zal nooit een standplaats krijgen, omdat hij te veel verdient.' (#W6)

Het mislopen van een standplaats vanwege een te hoog inkomen blijkt niet het enige negatieve effect van dit beleid te zijn. Het echtpaar licht toe:

'Ik ben er een groot voorstander van dat je als ouder de kinderen zo veel mogelijk stimuleert om een opleiding te volgen. Alleen, nu komt het tegenstrijdige, als ik dan kijk hoe mijn kinderen - die hebben het beide goed gedaan - als ik dan kijk wat voor berg ze op moeten en waar ze tegen aan lopen en hoe het nu gaat wanneer jij een goed gesitueerde woonwagenbewoner bent dat je eigenlijk geen woonwagenbewoner mag zijn [...] dan heb ik zoiets van: waarom heb ik mijn kinderen naar school gedaan. Waar heb ik twintig jaar aan vergooid?' (#W6)

Een vierde gemeente plaatste kritische kanttekeningen bij het systeem van 'passend toewijzen' als het toegepast wordt op standplaatsen en / of woonwagens:

'Voor de gemeente is het nog een open vraag hoe de reguliere voorwaarden in de huisvestingsvergunning kunnen worden verwerkt. Onderdeel van het 'passend toewijzen' is namelijk een bepaalde inkomensnorm. Probleem is echter dat zo'n norm moeilijk toepasbaar is op de situatie van woonwagens. Enerzijds zijn de inkomens van woonwagenbewoners laag. Anderzijds gaat de inkomenssystematiek van 'passend toewijzen' uit van (duurdere) standaardwoningen en past dat systeem dus niet op de situatie van woonwagencentra.' (#G3)

4.4 Beheer van bestaande standplaatsen

Woonwagenbewoners uit de onderzochte gemeenten hebben geen verhalen voorgelegd over onderhoudsproblematiek. In één gemeente vertelde een woonwagenbewoonster over de herontwikkeling van haar woonwagenlocatie en de problemen die zij daarmee ervaart. Haar gemeente had enkele jaren geleden besloten om haar woonwagenlocatie te herontwikkelen. Het begon ermee dat woonwagens waarvan de huur werd beëindigd, niet opnieuw werden toegewezen. Doel was om, zodra alle huurcontracten waren opgezegd en de standplaatsen leeg waren, op deze locaties reguliere, stenen huizen (met verdieping) te laten bouwen. De woonwagenbewoonster ging aanvankelijk akkoord met terugkeer in zo'n huis, ook al zou dus niet meer de woonvorm van een woonwagen hebben. Gaandeweg zag zij haar woonwagenlocatie leger en leger worden. Maar zij dacht nog steeds dat de standplaatsen, na herontwikkeling van de locatie, in ieder geval opnieuw aan woonwagenbewoners zouden worden toegewezen. Zij begon te twijfelen toen een vriend haar vertelde dat haar gemeente bezig is met een uitsterfbeleid.

'Ik zeg: dat kan helemaal niet. Hij zegt: ik heb het hier. Toen al, en hij had wel gelijk. En drie jaar later hoorden wij dit verhaal hier, dus ze waren er eigenlijk al heel lang mee bezig.' (#W8)

Voor deze woonwagenbewoonster gold de garantie dat zij in één van de huizen mocht terugkeren zodra de herontwikkeling was afgerond. Maar zij kwam te weten dat de andere huizen in beginsel aangeboden kon worden aan iedere woningzoekende in de gemeente. Daarbij zou dus niet meer het afstammingsbeginsel gelden. De woonwagenbewoonster ervoer dit als een inbreuk op haar leven als woonwagenbewoonster. Wezenlijk hiervoor is niet slechts dat zij haar eigen standplaats kan behouden, maar dat ook de omringende standplaatsen voor familie en andere woonwagenbewoners behouden blijven. De cultuur van woonwagenbewoners is immers juist dat samenleven.

'Het woonwagenleven hoort bij onze cultuur [...] Als je in je woonwagen woont, ja, dan heb je je vrijheid. [...] Kinderen hebben meer vrijheid om veilig te kunnen spelen met nichtjes, neefjes, sociale samenleving. [...] meestal sta je bij je moeder en je vader en bij zussen en familie. Die omgang hebben wij gewoon nodig. Dat is onze cultuur, het samenleven. Daar leven wij van, dat is zuurstof, daar kan je niet zonder.' (#W8)

Het lukte haar niet om de gemeente te overtuigen de woonwagenlocatie wel voor woonwagenbewoners te behouden. Uiteindelijk besloot ze om niet langer akkoord te gaan met terugkeer in één van de nieuwbouwhuizen en om niet meer haar huurcontract te beëindigen zodat de herontwikkeling kan starten. Nu wonen zij en haar gezin nog met één ander gezin op de locatie. Alle andere standplaatsen staan leeg.

4.5 Standplaatsenbeleid als gemeentelijk dilemma

De diverse handreikingen van de Rijksoverheid gaan uit van handhaven en normaliseren (zie paragraaf 2.4). De gesprekken met zeven gemeenten laten zien dat deze gemeenten meer hechten aan de rol van een overheid die 'normalisering' van de verhoudingen nastreeft dan aan de rol van een repressieve overheid die nadruk op handhaving legt.[64] Dit vertaalt zich naar een meer zakelijke houding ten opzichte van woonwagenbewoners. Twee gemeenten gaven uitdrukkelijk aan dat zij proberen '*op een zakelijke manier om te gaan met de woonwagenbewoners*' (#G3). Dit kwam ook terug, zij het minder expliciet, in wat andere gemeenten vertelden. Typerend voor die zakelijke houding lijkt de wens om wet- en regelgeving uit te voeren op basis van feiten en niet langer in een kramp te schieten op basis van oude beelden en stereotypes over woonwagenbewoners.

De keuze voor een zakelijke, normaliserende houding volgt niet vanuit een specifiek mensenrechtenperspectief op de woonwagenbewoners. Hoewel de oordelen van het College soms wel bekend zijn, verwijzen ambtenaren niet naar de erkenning van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Uit de gesprekken blijkt wel dat de zakelijke houding aanknoopt bij het gelijkheidsbeginsel. Dit fungeert als belangrijke, algemene waarde voor de relatie tussen gemeente en haar bewoners en dus ook voor de normalisatie van haar relatie met woonwagenbewoners. Alle inwoners van een gemeente hebben gelijke rechten en plichten. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt voor inwoners die woonwagenbewoners zijn.

Welk verschil deze nieuwe benadering maakt met vroeger, blijkt uit het voorbeeld van een gemeente over het toezicht op de leerplicht:

> *Een ambtenaar:*
> *'Er was een periode dat kinderen van woonwagenbewoners niet naar school gingen of, als ze wel gingen, vaak te laat op school kwamen. Tegenwoordig geldt dat onze leerplichtambtenaar alle kinderen op een gelijke manier benadert. Binnen de gemeente zijn altijd wel kinderen die extra aandacht behoeven. Dan maakt het niet uit of je als kind wel of niet van een woonwagencentrum afkomstig bent. Het heeft resultaat opgeleverd: ze gaan tegenwoordig zelfstandig naar school.'*
> *(#G5)*

Ook een andere gemeente merkte het verschil met vroeger toen het eenmaal besloot om de woonwagenlocatie, na jarenlange verwaarlozing, aan te pakken en te herontwikkelen.

64 Ter vergelijking: Van Bochove en Burgers (2009).

Waar zij voorheen weinig band had gehad met de woonwagenbewoners, leidde de herontwikkeling tot verbetering van de communicatie met woonwagenbewoners.

Een ambtenaar:
'De gemeente is bezig met een herontwikkeling van zijn woonwagenlocatie. Tot die tijd kenden we de meeste bewoners niet. In de gemeente bestond toch ook een angstbeeld over woonwagen-bewoners. De herontwikkeling heeft tot intensieve contacten met de woonwagenbewoners en vooral de bewonerscommissie geleid. De lijntjes zijn korter geworden. Er zijn tegenwoordig niet heel veel wijken waar de gemeente de mensen zo goed kent.' (#G7)

Het lijkt er dan ook op dat gemeenten met deze nieuwe, zakelijke houding afscheid hebben genomen van zowel een louter controlerende (repressieve) benadering, als van een benadering die erin bestaat om woonwagenbewoners met rust te laten, vanuit ofwel onverschilligheid ofwel betrokkenheid.

De vertaling van een zakelijke basishouding naar generieke of specifieke benadering
De zakelijke benadering roept tegelijk ook vragen op voor gemeenten:

Een ambtenaar:
'Hoe ga je je als gemeente opstellen tegenover woonwagenbewoners als groep: ga je je richten op een uitzonderingspositie of streef je naar inbedding van hun positie binnen generiek beleid?' (#G4)

Vrijwel alle gemeenten kiezen voor een benadering van woonwagenbewoners binnen generiek beleid. Met andere woorden: als een gemeente beleid heeft ontwikkeld om bijvoorbeeld laaggeletterdheid terug te dringen, richt dit beleid zich op alle laaggeletterde burgers en niet specifiek op woonwagenbewoners.

Steeds ook is de enige uitzondering het woonbeleid dat wel specifiek gericht is op woonwagenbewoners en dat vaak het 'standplaatsenbeleid' genoemd wordt. Hoe dit standplaatsenbeleid werkt, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

Standplaatsenbeleid als dilemma
Opvallend is dat de meeste gemeenten ambivalent staan tegenover standplaatsenbeleid. Enerzijds vinden ze dat ze hiermee tegemoet komen aan het bijzondere karakter van de woonwagenbewoners als groep. Anderzijds vinden ze dat zo'n speciaal woonbeleid zich moeilijk verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Ze worstelen dan ook met de vraag wat een apart woonbeleid voor woonwagenbewoners betekent vanuit een gelijkheidsperspectief.

Een ambtenaar:
'Iedereen is gelijk, dus ook op het gebied van wonen. Woonwagenbewoners zijn ook gelijk aan andere burgers als het gaat om rechten op onderwijs en werk. Maar ze claimen een uitzonderingspositie als het gaat om wonen. Dan kom je erop uit dat je sommige mensen bevoordeelt om hen gelijk te laten zijn. Is dat de bedoeling?' (#G5)

Als de gemeente sommige burgers (woonwagenbewoners) de kans biedt om te wonen op een bepaalde plek, in een bijzondere woonvorm, hebben niet ook andere burgers het recht om daar te wonen? Is het niet juist een schending van het gelijkheidsbeginsel om hun niet ook de kans te geven daar te wonen?

Een ambtenaar:
'Dan zou iedereen een kans moeten krijgen om er te komen wonen. Je mag mensen immers niet uitsluiten gelet op vrije vestiging. Voor alle woningen in onze gemeente moet je minimaal vijf jaar wachten. Maar op de woonwagenlocaties komen jongeren van 20 tot 25 jaar nu (met voorrang) in aanmerking voor een plek. In die zin gaat het hier om 'positieve discriminatie'. Voor onze gemeente werpt dat de vraag op of we dat nog kunnen uitleggen aan anderen.' (#G7)

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat in twee gemeenten de woonwagenbewoners collectief een verzoek hadden gedaan om het aantal standplaatsen uit te breiden. Ook dan rijst de vraag hoe dit zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Als je als gemeente zo'n verzoek honoreert om woonwagenbewoners in staat te stellen als familie bij elkaar te blijven wonen, zouden bewoners (niet-woonwagenbewoners) uit andere wijken wellicht ook om dezelfde redenen zo'n verzoek kunnen indienen. Welke reden heb je dan als gemeente om zo'n verzoeken te weigeren?

Een ambtenaar:
'Hoe past uitbreiding van standplaatsen in het streven om woonwagenbewoners als normale burgers te behandelen? Gewone burgers kunnen immers ook niet een huisje naast familieleden claimen.' (#G2)

Vasthouden aan bijzonder woonbeleid

Zulke vragen en twijfels leiden er niet toe dat gemeenten afzien van een bijzonder woonbeleid voor woonwagenbewoners. Sterker nog, de twee gemeenten die, zoals hierboven beschreven, collectieve verzoeken ontvingen voor uitbreiding van het aantal standplaatsen, zijn naar aanleiding hiervan in gesprek gegaan met woonwagenbewoners om te bekijken of, en hoe, de gemeente een uitbreiding van standplaatsen zou kunnen realiseren. Nog een derde gemeente is de afgelopen jaren zelfs al bezig geweest met uitbreiding van het aantal standplaatsen. Wat maakte het in deze gemeente dan mogelijk om te kiezen voor uitbreiding?

Een ambtenaar:
'De uitbreiding van het aantal standplaatsen was een politieke keuze. Vroeger had de locatie geen prioriteit. Nu wel. En dat was ook echt de keuze van de burgemeester zelf. De burgemeester is de drijvende kracht achter het project.' (#G7)

Deze politieke keuze wordt gemotiveerd door een positieve waardering van het bijzondere karakter van de woonwagenbewoners.

Een ambtenaar:
'Je mag als gemeente trots zijn op zo'n gemeenschap binnen je gemeente. De mensen [op de woonwagenlocatie in onze gemeente] zorgen goed voor elkaar. Hier woont meer familie bij elkaar dan in andere wijken. Dat wil je behouden. Dat is de cultuur die je wilt behouden. Tegelijk moet je kunnen uitleggen waarom je dat wilt behouden. Een normale wijk zal [de woonwagenlocatie] nooit worden, maar wel steeds normaler.' (#G7)

De Rijksoverheid vindt, zoals in het tweede hoofdstuk is aangegeven (paragraaf 2.4), dat gemeentelijk beleid in lijn dient te zijn met het gelijkheidsbeginsel. In de gesprekken met gemeenten is overigens niet gebleken dat de Rijksoverheid, welk ministerie dan ook, hen ondersteunt in de duiding en uitleg van de wijze waarop het standplaatsenbeleid zich tot het gelijkheidsbeginsel verhoudt. Slechts één voorbeeld werd gegeven waarin een gemeente zelf zich tot de Rijksoverheid had gericht met vragen over duiding van uitspraken die het College heeft gedaan over het standplaatsenbeleid.

Kennis van het mensenrechtenkader
Het tweede hoofdstuk beschreef het mensenrechtenkader dat relevant is voor woonwagenbewoners (paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3). Gemeenten uit het onderzoek bleken hierover weinig kennis te hebben. Enkele gemeenten hadden wel enige kennis van de oordelen van het College. Slechts één gemeente was heel goed op de hoogte van de opvatting van het College omdat het College over deze gemeente had geoordeeld dat zij een verboden onderscheid had gemaakt. Voor deze gemeente was het een uitdaging om op basis van dit oordeel tot een goede lijn te komen.

'De Rijkslijn ('normalisatie') en de lijn van het College ('beschermen van de doelgroep') [...] staan haaks op elkaar. De vraag voor de gemeente is hoe die twee lijnen in elkaar gevlochten kunnen worden.' (#G5)

Een andere gemeente waren de oordelen van het College opgevallen. Maar zij erkende hierin een afwachtende houding in te nemen. Deze gemeente had hierover geen contact opgenomen met de Rijksoverheid.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

Het tweede hoofdstuk liet zien dat de Rijksoverheid, sinds de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999, de verantwoordelijkheid voor het standplaatsenbeleid heeft overgedragen aan gemeenten. Tegelijk zag de Rijksoverheid wel een rol voor zichzelf om gemeenten te ondersteunen in het vormgeven van hun beleid voor woonwagenlocaties, zoals blijkt uit de handreiking voor gemeenten *Werken aan woonwagenlocaties* (VROM-Inspectie 2006). Hierin worden meerdere opties voor het standplaatsenbeleid aangereikt waaronder die van het 'uitsterfbeleid', in ambtelijk jargon: de nuloptie. Aanbevelingen van de ECRI en het CERD over bescherming van het standplaatsenbeleid brachten geen verandering in de rolverdeling tussen Rijksoverheid en gemeenten. Ook hebben zij niet geleid tot herziening van de handreiking.

Het derde hoofdstuk liet de woonwagenbewoners aan het woord. Zij signaleren een tekort aan standplaatsen en ervaren dit als veruit de grootste bedreiging voor de instandhouding van hun culturele identiteit. Als zij dit tekort onder de aandacht willen brengen bij instanties zoals gemeenten of woningcorporaties, ondervinden veel woonwagenbewoners problemen hiermee. Instanties zijn bijvoorbeeld niet bereid om te luisteren. Ook ervaren zij problemen met het toegewezen krijgen van een standplaats: wachtlijsten zijn onbetrouwbaar of ontbreken zelfs, de wachttijd is zeer lang. Ook vertellen ze over standplaatsen die aan niet-woonwagenbewoners worden toegewezen. Zelfs woonwagenbewoners die wel over een standplaats beschikken, zijn niet zeker daarvan en maken zich zorgen over het behoud van die standplaats voor zichzelf of hun kinderen.

Het vierde hoofdstuk liet zien dat de zeven gemeenten uit het onderzoek naar dit standplaatsenbeleid mede vanuit het gelijkheidsbeginsel kijken. Maar ze vinden het moeilijk om het gelijkheidsbeginsel goed te verenigen met een beleid dat standplaatsen alleen toekent aan één bijzondere groep. Daarnaast zijn verschillende onderdelen van hun standplaatsenbeleid besproken: de inventarisatie van behoefte aan nieuwe standplaatsen, de toewijzing van standplaatsen (afstammingsbeginsel en inkomensnormen conform beleid voor sociale huurwoningen) en het omgaan met bestaande standplaatsen.

Dit hoofdstuk keert terug naar de onderzoeksvraag:

> *Handelt de Nederlandse overheid, centraal en decentraal, vanuit het perspectief van de woonwagenbewoners, betrouwbaar in het borgen van hun mensenrechten, en meer in het bijzonder het recht op een eigen culturele identiteit?*

Woonwagenbewoners lieten de Nationale ombudsman weten dat, voor het borgen van hun culturele identiteit, vooral belangrijk is dat er voldoende standplaatsen zijn. Uit het onderzoek bleek dat hiervoor drie voorwaarden belangrijk zijn:

De Nederlandse overheid handelt betrouwbaar voor woonwagenbewoners:

a. doordat zij hun behoefte aan standplaatsen voldoende inventariseert;

b. doordat zij standplaatsen toewijst op een manier die ten minste het afstammingsbeginsel als uitgangspunt neemt;

c. doordat zij ook bij de herontwikkeling van bestaande woonwagenlocaties rekening houdt met het recht van hun bewoners om volgens hun culturele identiteit te wonen.

Paragraaf 5.2 behandelt de vraag of de overheid aan deze drie voorwaarden voldoet. Paragraaf 5.3 gaat in op het dilemma dat gemeenten ervaren met het standplaatsenbeleid (zie eerder paragraaf 4.5). Paragraaf 5.4 geeft een nadere duiding van dit dilemma en van wat nodig is om aan de drie voorwaarden te voldoen. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen (paragraaf 5.5).

5.2 Het standplaatsenbeleid

De Nederlandse staat heeft zich aan diverse mensenrechtenverdragen verbonden en moet daaraan gevolg geven. Gezaghebbende interpretaties op basis van deze verdragen erkennen dat de culture identiteit van woonwagenbewoners als mensenrecht bijzondere bescherming behoeft. De Nederlandse staat is betrouwbaar als zij daaraan gevolg geeft, d.w.z. zich ook daadwerkelijk inzet om te borgen dat er voldoende standplaatsen zijn.

Aansluiting van aanbod van en behoefte aan standplaatsen

Een woonbeleid dat recht doet aan de culturele identiteit van woonwagenbewoners, vergt dat het aanbod van standplaatsen in een redelijke verhouding staat tot de vraag naar standplaatsen. Waar de behoefte aan standplaatsen het aanbod overtreft, komt het recht op culturele identiteit in de knel en kan de Nederlandse staat zijn internationale verplichtingen niet nakomen. De overheid heeft echter geen actuele cijfers over het aanbod aan standplaatsen of over het totaal aantal woonwagenbewoners.

Woonwagenbewoners zijn afhankelijk van gemeenten voor het aanwijzen van grond die als bestemming standplaats / woonwagen heeft. Gemeenten hebben dan ook de verantwoordelijkheid de vraag naar standplaatsen te inventariseren.

De gemeenten uit het onderzoek blijken niet zozeer vanuit de behoeftekant, maar vanuit de aanbodkant te kijken: zodra er een standplaats vrijkomt, hoe kan deze standplaats dan opnieuw worden toegewezen? Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Sommige gemeenten geven bijvoorbeeld de bewoners van een woonwagenlocatie de ruimte om een kandidaat voor te dragen. Dit systeem laat niet zien hoe groot de behoefte aan standplaatsen is, hetzij onder woonwagenbewoners die al op de locatie wonen, hetzij onder woonwagenbewoners die noodgedwongen al in een bakstenen huis of appartement wonen.

Andere gemeenten hanteren wachtlijsten speciaal voor standplaatsen. Deze zouden wel een betrouwbare bron moeten zijn voor de behoefte onder woonwagenbewoners in althans die gemeenten. Het onderzoek van de Nationale ombudsman bevat echter aanwijzingen om hieraan te twijfelen. In bijna alle gemeenten uit het onderzoek zijn vele

decennia lang geen nieuwe standplaatsen aangelegd. Woonwagenbewoners hebben dan ook te maken met lange wachtlijsten. Uit verhalen van woonwagenbewoners uit andere gemeenten wordt duidelijk dat dit probleem landelijk speelt: woonwagenbewoners zijn vaak ontmoedigd geraakt om zich te blijven inschrijven voor een wachtlijst die geen reëel perspectief biedt op een standplaats.

Afstammingsbeginsel

Het respecteren van het afstammingsbeginsel is onder de huidige wet niet meer verplicht. Gemeenten uit het onderzoek gaan er wisselend mee om: sommige respecteren dit beginsel, andere niet. Uit het onderzoek werd in ieder geval duidelijk, mede dankzij signalen uit het meldpunt, dat het respecteren van het afstammingsbeginsel cruciaal blijft om voldoende standplaatsen te behouden voor woonwagenbewoners. Uit het meldpunt vernam de Nationale ombudsman signalen dat in sommige gemeenten standplaatsen ook bewoond worden door niet-woonwagenbewoners. De Nationale ombudsman zag dit bevestigd in sommige van de gemeenten uit het onderzoek. Deze gemeenten konden niet bevestigen, of ontkennen, of alle standplaatsen ook daadwerkelijk bewoond werden door woonwagenbewoners. De toewijzing van standplaatsen aan niet-woonwagenbewoners doet in deze context dan ook afbreuk aan de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Systeem van 'passend toewijzen'

Sommige gemeenten kiezen ervoor om het systeem van 'passend toewijzen', conform het beleid voor sociale huurwoningen, standaard toe te passen bij toewijzing van standplaatsen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de sociaaleconomische achterstand die woonwagenbewoners van oudsher hebben (gehad), in het verleden een uitgangspunt was voor specifiek beleid voor woonwagenbewoners.[65] Het onderzoek van de Nationale ombudsman geeft aanleiding te geloven dat die achterstand niet meer voor alle woonwagenbewoners geldt. Het automatisme om een beleid voor sociale huurwoningen onverkort over te hevelen naar standplaatsenbeleid is in zoverre niet meer te rechtvaardigen. Het leidt ertoe dat woonwagenbewoners met hogere inkomens principieel worden uitgesloten van de mogelijkheid om volgens hun cultuur te leven.

5.3 Gelijkheidsbeginsel en het recht op voldoende standplaatsen

De gemeenten uit het onderzoek hebben oog voor het gelijkheidsbeginsel. Dat betekent dat zij een generiek beleid voeren en in beginsel geen bijzonder beleid voor woonwagenbewoners of andere groepen voeren. Immers: alle inwoners hebben recht op bijvoorbeeld onderwijs. Als burger krijg je ondersteuning van de gemeente om dit recht te krijgen, niet omdat je tot een bijzondere groep behoort, maar omdat je net zoals iedereen recht hebt op onderwijs.

Tegelijk voeren deze gemeenten allemaal wel een specifiek woonbeleid voor woonwagenbewoners: het standplaatsenbeleid. Gemeenten zijn ambivalent hierover en ervaren het als een dilemma. Enerzijds vinden ze dat ze hiermee tegemoet komen aan het bijzondere karakter van de woonwagenbewoners als groep. Anderzijds vinden ze dat

65 Overbekking (1994).

zo'n speciaal woonbeleid zich moeilijk verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Immers: als de gemeente sommige burgers (woonwagenbewoners) de kans biedt om te wonen op een bepaalde plek, in een bijzondere woonvorm, hebben niet ook andere burgers het recht om daar te wonen? Is dat niet juist een schending van het gelijkheidsbeginsel om hun niet ook de kans te geven daar te wonen?

De praktijk van een speciaal woonbeleid voor woonwagenbewoners botst dus met de opvatting dat woonwagenbewoners en niet-woonwagenbewoners een gelijke behandeling verdienen. Die opvatting veronderstelt dat woonwagenbewoners en niet-woonwagenbewoners in alle opzichten gelijke gevallen zijn, niet alleen voor onderwijs en werk, maar ook voor hun 'woonwensen'. Gelijke gevallen moeten immers gelijk behandeld worden. Maar gemeenten lijken zich niet te realiseren dat het gelijkheidsbeginsel een bredere uitleg vergt waarin ook plaats is voor de ongelijke behandeling van ongelijke gevallen (zie paragraaf 2.2). De behoefte van woonwagenbewoners aan standplaatsen (zie paragraaf 3.2) is uitdrukking van een eigen culturele identiteit die zij met familie op woonwagenlocaties willen voortzetten. Deze culturele identiteit is door diverse mensenrechtenorganisaties inmiddels erkend als een mensenrecht (zie paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3). Een speciaal woonbeleid is dan ook, via een recht op culturele identiteit, een uitwerking van het idee: 'ongelijke gevallen ongelijk behandelen' omdat de woonwagenbewoners, voor hun behoefte aan standplaatsen althans, op grond van hun culturele identiteit niet zonder meer gelijkgesteld kunnen worden aan andere burgers. Dit is dan ook de uitleg die nodig is voor het waarborgen van het recht op culturele identiteit.

5.4 Een betrouwbare overheid

Een betrouwbare overheid die zich verbindt aan mensenrechten, in bijvoorbeeld de ondertekening van mensenrechtenverdragen, zet zich ook daadwerkelijk in om die mensenrechten te waarborgen. Dit houdt onder meer in dat die overheid kennis neemt van ontwikkelingen in mensenrechtelijke opvattingen, daaraan een duiding geeft en zo nodig een standpunt inneemt.

Gemeenten

Gemeenten hebben niet in alle gevallen voldoende kennis of expertise om te weten wat van hen, vanuit mensenrechtenperspectief, verwacht wordt voor het standplaatsenbeleid. Enkele gemeenten bleken niet goed bekend met oordelen van het College over het standplaatsenbeleid. Gemeenten die hiermee wel bekend waren, wisten niet goed wat dit voor hun gemeente betekende. Eén gemeente gaf duidelijk aan te kiezen voor een 'afwachtende houding'. Daarnaast bleek dat alle geïnterviewde gemeenten vrijwel niet bekend zijn met de zorgen en aanbevelingen die internationale mensenrechten-organisaties hebben uitgesproken over het Nederlandse standplaatsenbeleid. Niet gebleken is dat hun standplaatsenbeleid is vormgegeven vanuit de erkenning van de culturele identiteit van woonwagenbewoners als mensenrecht.

Het onderzoek laat zien dat sommige gemeenten, ondanks het ontbreken van kennis over het juiste en actuele mensenrechtenkader, toch kiezen voor uitbreiding van

standplaatsen. Maar zo'n keuze blijft afhankelijk van lokaal politiek draagvlak ('politieke wil') en mist de inbedding binnen een mensenrechtenvisie op standplaatsenbeleid. Als gevolg daarvan gaan gemeenten wisselend om met standplaatsenbeleid en hebben de woonwagenbewoners van sommige gemeenten meer dan die van andere gemeenten te maken met een gebrekkige borging van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Het borgen van de mensenrechten van woonwagenbewoners vereist kennis van het mensenrechtelijk kader. De gemeenten uit het onderzoek bleken deze kennis onvoldoende te hebben. Dit maakt een wezenlijk verschil voor hoe gemeenten kunnen aankijken tegen de verzoeken van woonwagenbewoners om meer standplaatsen: zijn standplaatsen uitdrukking van een voorrecht, van een bijzondere 'woonwens'? Of zijn ze uitdrukking van een mensenrecht, van een culturele identiteit? De Nationale ombudsman concludeert dan ook dat bewustwording van dat mensenrechtelijk kader voor gemeenten een belangrijke stap is in de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

Rijksoverheid

Welke overheid, centraal of decentraal, is verantwoordelijk voor het bijhouden en duiden van ontwikkelingen in mensenrechtenopvattingen zoals die blijken uit bijvoorbeeld (internationale) jurisprudentie en rapportages van mensenrechtenorganisaties? Het ligt voor de hand dat de Rijksoverheid hierin een rol neemt omdat zij namens de Nederlandse staat mensenrechtenverdragen ondertekent. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid om mensenrechten na te leven. Maar de Rijksoverheid houdt een eindverantwoordelijkheid om toe te zien op naleving van mensenrechtenverdragen, een verantwoordelijkheid dus die zij nooit kan doorschuiven naar gemeenten.

Zowel de ECRI als het CERD verbindt de aanbeveling om voor voldoende standplaatsen te zorgen met de mogelijkheid voor woonwagenbewoners om volgens hun tradities en culture identiteit te leven. Opvolging van deze aanbeveling veronderstelt dus een erkenning van de culturele identiteit van woonwagenbewoners als mensenrecht. Dit wordt bevestigd in arresten van het Hof en in oordelen van het College. Op de aanbeveling van de ECRI en het CERD reageert de Rijksoverheid met het verwijzen naar de verantwoordelijkheid die gemeenten voor het standplaatsenbeleid hebben. De Rijksoverheid heeft immers als standpunt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het standplaatsenbeleid. Maar zij kiest daarin een te strikte opstelling. Het decentraliseren van het standplaatsenbeleid ontheft haar niet van een eindverantwoordelijkheid voor de naleving van mensenrechten. Zij dient gemeenten op zo'n manier te ondersteunen dat deze de culturele identiteit van woonwagenbewoners als mensenrecht in hun standplaatsenbeleid kunnen borgen. Dat vergt van de Rijksoverheid ten minste dat zij aan gemeenten een duiding geeft van de mensenrechtenontwikkelingen, relevant voor de groep van woonwagenbewoners, en gemeenten hierover actief informeert. Het is niet gebleken dat de Rijksoverheid dit voor gemeenten doet. Ook heeft de Rijksoverheid tot op heden geen herziening gegeven van de handreiking *Werken aan woonwagenlocaties* (VROM-Inspectie 2006). Overigens heeft het College recent geoordeeld dat de '*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [...] jegens Woonwagenbewoners-*

vereniging Gouda verboden onderscheid [maakt] op grond van ras met de 'nuloptie' in de handreiking 'Werken aan woonwagenlocaties'.[66] Tot slot bieden de monitoren voor het EU-kader, verricht in opdracht van de Rijksoverheid, onvoldoende inzicht in problemen met de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

5.5 Aanbevelingen

De overheid handelt onvoldoende betrouwbaar in het borgen van de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Door het systeem dat zij hanteren voor toewijzing van standplaatsen, hebben gemeenten uit het onderzoek geen zicht op de werkelijke behoefte aan standplaatsen. Dit bevestigt het beeld dat ook andere gemeenten en de Rijksoverheid dit zicht niet hebben. Sommige vormen van toewijzing - door afschaffing van het afstammingsbeginsel, door onverkorte toepassing van criteria uit het beleid voor sociale huurwoningen - dragen bij aan een afname van standplaatsen voor woonwagenbewoners. Ook wanneer gemeenten niet de genoemde toewijzingsvormen hanteren, of werken aan uitbreiding van het aantal standplaatsen, blijft er reden tot zorg. Een betrouwbare overheid beschermt de culturele identiteit van woonwagenbewoners niet alleen door een beleid van voldoende standplaatsen, maar ook door dit in te passen in het juiste mensenrechtelijke kader waardoor een standplaatsenbeleid niet geldt als voorkeursbehandeling, maar als uitvloeisel van een mensenrecht.

Voor gemeenten is kennis en bewustwording van dit mensenrechtelijk kader belangrijk. Voor de Rijksoverheid is het belangrijk om een regierol te nemen in het verzamelen en verspreiden van kennis over woonwagenbewoners en de bescherming die hun culturele identiteit nodig heeft.

Aanbevelingen aan de Rijksoverheid:

- Wijs een minister aan die namens de Rijksoverheid portefeuillehouder is voor woonwagenbewoners en hun mensenrechten.
- Ontwikkel samen met gemeenten een visie op het standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners (onder meer de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens).
- Breng de handreiking *Werken aan woonwagenlocaties* (2006) hiermee in overeenstemming.
- Zorg voor kennis hierover in gemeenten die adequaat en op peil is.
- Monitor de impact van het overheidsbeleid op de bescherming van de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

66 College, d.d. 1 mei 2017 (oordeelnummer: 2017-55), par. 6. Het oordeel vermeldt dat '*[n]aar aanleiding van de onderhavige procedure heeft verweerder de brochure van zijn website gehaald*' (par. 5.4). Bij een bezoek op 11 mei 2017 aan de website van de Inspectie Leefomgeving en Transport was de handreiking nog toegankelijk.

Aanbevelingen aan gemeenten:

- Benoem in het college van burgemeester en wethouders een portefeuillehouder voor woonwagenbewoners en hun mensenrechten.

- Ga in gesprek met de gemeenteraad over het standplaatsenbeleid en eventuele voornemens om het standplaatsenbeleid aan te passen.

- Maak standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners (onder meer de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens) en leg de standplaatsenbehoefte onder woonwagenbewoners in uw gemeente vast in de Woonvisie.

- Inventariseer daartoe de behoefte aan standplaatsen, toewijzingscriteria, constructies voor huur of koop en woonvorm onder woonwagenbewoners in uw gemeente.

LITERATUURLIJST

Hieronder is alleen de literatuur opgenomen waarnaar in de voetnoten verwezen wordt.

BMC (2012). *Woonwagenbewoners in Nederland 2011*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Boog, Igor, ed. (2006). *Monitor Rassendiscriminatie 2005*.

Cebeon (27 juni 1997). *Monitor woonwagenbewoners. Economische en maatschappelijke positie*.

--------- (25 februari 2002). *Monitor maatschappelijke en economische positie woonwagenbewoners; tweede meting*.

CERD (27 augustus 2015), *Concluding observations on the Nineteenth to Twenty-First Periodic Report of the Netherlands,* UN Doc CERD/C/NLD/CO/19-21.

College voor de Rechten van de Mens (19 december 2014). Oordeelnummer 2014-165, 2014-166 en 2014-167.

--------- (28 mei 2015). Oordeelnummer: 2015-61.

--------- (22 oktober 2015). Oordeelnummer: 2015-119.

--------- (8 maart 2016). Oordeelnummer: 2016-19.

--------- (5 juli 2016). Oordeelnummer 2016-64, 2016-67 en 2016-68.

--------- (7 juli 2016). Oordeelnummer 2016-71 en 2016-72.

--------- (14 oktober 2016). Oordeelnummer 2016-109 en 2016-110.

--------- (19 december 2016). Oordeelnummer 2016-139.

--------- (1 mei 2017). Oordeelnummer 2017-55.

Cottaar, Annemarie (1996). *Kooplui, Kermisklanten en andere Woonwagenbewoners. Groepsvorming en Beleid 1870-1945*. Het Spinhuis.

Dijkstra, R.I. (2015). *Uitsterfbeleid woonwagenkampen in Nederland legitiem?* Public Litigation Project.

Donders, Y. (2016), *Protecting the home and adequate housing: living in a caravan or trailer as a human right,* International Human Rights Law Review 2016:5, 1-25.

ECRI (12 februari 2008). *Third report on the Netherlands*, CRI(2008)3.

--------- (20 juni 2013). *Report on the Netherlands (Fourth Monitoring Cycle),* CRI(2013)39.

EHRM (6 april 2000). Appl.no. 34369/97 (Thlimmenos vs. Greece)

--------- (18 januari 2001). Appl.no. 27238/95 (Chapman vs. VK).

--------- (8 december 2009). Appl.no. 49151/07 (Munos Diaz vs. Spain).

--------- (24 april 2012). Appl.no 25446/06 (Yordanova e.a. vs. Bulgarije).

--------- (17 oktober 2013). Appl.no. 27013/07 (Winterstein vs. Frankrijk).

Europese Commissie (2011). *Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020.* COM(2011) 173 final.

--------- (2012). Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader. COM(2012). 226 final.

Henrard, K. (2011) *Boosting Positive Action: The Asymetrical Approach towards Non-Discrimination and Special Minority Rights* Heidelberg Journal of International Law 71, 379-418.

--------- (2012) *Noot bij EHRM Yordanova e.a./Bulgarije,* European Human Rights Cases afl. 8.

Huijbers, Leonie (2015). 'Het woonwagenbeleid vanuit mensenrechtelijk perspectief'. NTM/NJCM-Bulletin 2015:4, 387-417.
Huurcommissie van Eindhoven (10 januari 2014). ZKN-2013-009056.
Jorna, Peter, red. (2009). *Education and training for Roma and Sinti in the Netherlands*. Utrecht, Forum.
Kromhout, Steven; Eline van Kessel; Geert van der Wilt en Sjoerd Zeelenberg (9 mei 2016). *Wachten, zoeken en vinden. Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning?* Onderzoek uitgevoerd door RIGO Research en Advies, in opdracht van het ministerie van BZK.
Loven, C. (2017). *Woonwagenbewoners in Nederland, een strijdbaar volk?, Een onderzoek naar de mensenrechten van woonwagenbewoners vanuit het perspectief van de woonwagenbewoner* (ongepubliceerd manuscript).
Lucassen, Leo (1990). *En men noemde hen zigeuners... De geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowara en Sinti in Nederland (1750 - 1944)*. Stichting beheer I.I.S.G./SDU Uitgeverij.
--------- (1991), *The power of definition. Stigmatisation, minoritisation and ethnicity illustrated by the history of gypsies in the Netherlands*, Netherlands' Journal of Social Sciences 27(2): 80-91.
Minister van BZK (10 juli 2015). Kamerstuk, vergaderjaar 2014-2015, 33 826, Nr. 11. Bijlage: 'Overzicht van internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten'.
Minister van SZW (18 november 2013). Kamerstuk, vergaderjaar 2013-2014, 30 950, Nr. 62.
--------- (2 december 2013). Kamerstuk, vergaderjaar 2013-2014, 32 824, Nr. 46.
--------- (18 december 2015). Kamerstruk, vergaderjaar 2015-2016, 32 824, Nr. 118.
Ministers van SZW en BZK (28 oktober 2015a). Kamerstuk, vergaderjaar ***.
--------- (28 oktober 2015b). Bijlage 1 bij (28 oktober 2015a): 'Reactie op de aanbevelingen van het CERD'.
Overbekking, J.; Hahn, A.; Driessen, P. (1991) *Woonwagenjongeren: een generatie dichter bij de marge, Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,* Onderzoek- en Adviesbureau Geerts.
Overbekking, Jos (1994). *Woonwagenbeleid, 20 jaar later en halverwege. Een evaluatie van het sinds 1975 gevoerde beleid. Verslag van een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.* Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
Penninx, Rinus (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners.* Samsom.
Raad Openbaar Bestuur (2006), *Verschil moet er zijn, bestuur tussen discriminatie en differentiatie.*
Raad van Europa (1993). *Gypsies in Europe*, Recommendation 1203.
Rodriguez, P. en Matelski, M. (2004), *Monitor racism & the extreme right: Roma and Sinti,* Anne Frank Stichting en Onderzoek en Documentatie Universiteit Leiden.
Schriemer, Rita (maart 2009). *The Netherlands RAXEN National Focal Point. Thematic Study. Housing Conditions of Roma and Travellers.*

Seidler, Y.; A.M. Weltevrede; M. Nieuwenhuys en J. de Boom; m.m.v. P. Jorna (2015). *Monitor Sociale Inclusie: vervolgmeting 1. Eerste vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden Roma en Sinti in Nederland*. Risbo BV/ Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sitalsing, Karin (2004). 'Weg van de rand: voor Sinti en Roma in Nederland is nu pas de eerste stap bereikt' in: *Contrast*, 16 juli 2004.

Sluiter, Liesbeth (2011). *Beukbergen. Een geschiedenis van woonwagenbewoners*. Uitgeverij Stokerkade.

Sobotka, Eva and Peter Vermeersch (2012). 'Governing Human Rights and Roma Inclusion: Can the EU be a Catalyst for Local Social Change?' *Human Rights Quarterly*, 34:3, pp. 800-822.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 86.

---------, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XVIII, nr. 11.

Van Baar, H. (2014). *Participatie, veiligheid en beeldvorming van Romaminderheden*. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Europa en zijn Roma. Uitgave in de serie Justitiële Verkenningen, jaargang 40:5, 86-98.

Van Bochove, Marianne, en Jack Burgers (2009). 'De stille kracht van pragmatische preventie. Een analyse van verschuivingen in het woonwagenbeleid' in: *Sociologie*, 5 (1), 69-88.

Van Ooijen, D.A.Th. (1993). *'Je moet weg, hier komen mensen wonen'. Woonwagenbeleid in Nederland 1890-1990*. Sdu uitgeverij.

Van Osch, M.F.J.N. (20 juni 1997). 'Twee (drog?)redenen om de woonwagenwet in te trekken' in *NJB*, afl. 25, 1127-28.

Verduyn, Marijke (2010). *Beelden van reizigers. Woonwagenbewoners in Nederland*. Uitgave van SEV.[67]

VROM-Inspectie (2006). *Werken aan Woonwagenlocaties. Handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven*. Nr. 6374.

--------- (2009). *Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners. Opmaat naar Normalisatie*.

--------- (2009). *Vrijplaatsen op woonwagenlocaties*.

67 http://sev.platform31.nl: 'De SEV is medio 2012 gefuseerd met KEI, Nirov en Nicis Instituten tot Platform31'.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AWBG	Algemene wet gelijke behandeling
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
College	College voor de Rechten van de Mens
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
Hof	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, mei 2017