

1 Bezoek aan een woonwagenkamp(en)

Locatie: Clubgebouw woonwagencentrum Beukbergen,

Adres: Beukbergenhof 89, Huis ter Heide Zeist

Tijd: 10.00-12.00 uur

Beleidsveld: Wonen en Veiligheid

Agenderenden : Anne-Marijke Podt (D66), Tim Schipper (SP), Pepijn Zwanenberg (GroenLinks), Bülent Isik (PvdA)

De fracties van D66, GroenLinks, de SP en PvdA willen graag een werkbezoek organiseren naar één of meer woonwagenkampen. De afgelopen jaren is er verschillende malen, vanuit met name jonge woonwagenbewoners, aandacht gevraagd voor het gebrek aan standplaatsen in Utrecht.

Doel van het werkbezoek is om meer te horen over hoe andere gemeenten omgaan met standplaatsen.

De gemeente Zeist heeft de Utrechtse raadsleden uitgenodigd om een bezoek te brengen aan woonwagencentrum Beukbergen. In de afgelopen jaren heeft de gemeente het terrein van woonwagencentrum Beukbergen opnieuw ingericht. Het centrum is uitgebreid van 170 naar 220 wooneenheden. Ook bewoners van Utrechtse woonwagenkampen worden voor dit werkbezoek uitgenodigd.

Bezoek aan woonwagencentrum Beukbergen in Zeist.doc

Handout Beukbergen.pdf

Achtergrondinformatie woonwagenbeleid nav werkbezoek 1 november 2018.docx

beleidskader-gemeentelijk-woonwagen-en-standplaatsenbeleid (1).pdf

Brief_rapport Woonwagenbewoner zoekt standplaats (opheu001).docx

DEF Rapport 2017060 Woonwagenbewoner zoekt standplaats (2).pdf

Woonwagennotitie gemeente Utrecht 2013.pdf

Bezoek aan woonwagencentrum Beukbergen in Zeist

- **Donderdag 1 november 2018**
- **Van 10 tot 12 uur**
- **Clubgebouw woonwagencentrum Beukbergen, Beukbergenhof 89, Huis ter Heide**

Geachte raadsleden,

De raadsleden Anne-Marijke Podt (D66), Tim Schipper (SP) en Pepijn Zwanenberg (GroenLinks) hebben het initiatief genomen voor een werkbezoek aan woonwagencentrum Beukbergen in Zeist. U bent van harte welkom op donderdag 1 november 2018 van 10 tot 12 uur in Huis ter Heide. Het bezoek is interessant voor woordvoerders van zowel commissie Mens & Samenleving, als Stad & Ruimte.

Woonwagencentrum Beukbergen

De gemeente Zeist heeft de Utrechtse raadsleden uitgenodigd om een bezoek te brengen aan woonwagencentrum Beukbergen. In de afgelopen jaren heeft de gemeente Zeist het terrein van woonwagencentrum Beukbergen opnieuw ingericht. Het centrum is uitgebreid van 170 naar 220 wooneenheden. Meer informatie over Beukbergen treft u aan in de bijgevoegde hand-out. Ook interessant is de [documentaire](#) die Frans Bromet in 2016 over de Beukbergen maakte.

Doel van het werkbezoek

De afgelopen jaren is er verschillende malen, met name door jonge woonwagengebouwen, aandacht gevraagd voor het gebrek aan standplaatsen in Utrecht. Doel van het werkbezoek is om meer te horen over hoe andere gemeenten omgaan met standplaatsen als input voor de te actualiseren Utrechtse Woonvisie.

Programma

Tijdens dit werkbezoek lichten Burgemeester Koos Janssen, projectmanager Arjan Brokkaar en woningcorporatie Woongoed Zeist het herstructureringsproces van de afgelopen 10 jaar en de keuzes die de gemeente Zeist heeft gemaakt toe. Daarbij ook expliciet aandacht voor het aanbod van standplaatsen en woningen en het toewijzingsbeleid met dilemma's en geleerde lessen.

Het programma ziet er als volgt uit:

10.00	Aankomst
10.00 – 10.05	Welkom en inleiding door Burgemeester Janssen
10.05 – 11.00	Presentatie over herstructurering Beukbergen door projectleider Arjan Brokkaar en Woongoed Zeist Ruimte voor gesprek en vragen
11.00 – 12.00	Rondwandeling over terrein (indien mogelijk in aanwezigheid van een afvaardiging van bewonerscommissie)
12.00	Vertrek

Locatie

Het ontvangst en de presentaties vinden plaats in het clubgebouw van woonwagencentrum Beukbergen aan de Beukbergenhof 89, Huis ter Heide, te bereiken via ingang Beukbergenlaan 1.

Er is parkeergelegenheid voor auto's en fietsen voor het clubgebouw. Huis ter Heide ligt op ongeveer 30 minuten fietsen van de Varrolaan.

Graag aanmelden

In verband met de voorbereidingen ontvangen we graag uiterlijk dinsdag 30 oktober een aanmelding via raadsinformatiebijeenkomst@utrecht.nl.

Graag tot 1 november!

Met vriendelijke groet,

Anne-Marijke Podt (D66)

Tim Schipper (SP)

Pepijn Zwanenberg (GroenLinks)



Utrecht.nl

5 Aanbesteding

De uitvoering van het project is in 2013 Europees aanbesteed en gegund. Het werk is hierbij opgesplitst in vier zogeheten 'percelen':

- 1 de bouw van de bergingen,
- 2 de aanleg van standplaatsen, wegen en riolering,
- 3 de verplaatsingen, en
- 4 de installatietechnische werkzaamheden (gas, water, electra, telefoon en kabel).

Aan bouwbedrijf Van Norel is de bouw van de bergingen gegund en aan Peek de overige drie percelen.

De verplaatsingen doet Peek samen met Van Rijn House Moving. Per fase wordt separaat opdracht gegeven aan deze aannemers.

6 Rol woningcorporaties

Begin 2013 heeft de gemeente met de Zeister corporaties een overeenkomst getekend over Beukbergen.

Hierin is vastgelegd dat de corporaties sociale huurwoningen bouwen op Beukbergen en dat zij een maximum van 22 huurwoningwagens met bijbehorende standplaatsen in eigendom overnemen van de gemeente. In totaal hebben de corporaties 54 sociale woningen gerealiseerd en 12 huurwoningwagen overgenomen van de gemeente.

De huurstandplaatsen waarop een particuliere woonwagen staat blijven in bezit van de gemeente. De corporaties krijgen daar wel de rol van beheerder/verhuurder en ontvangen hiervoor een vergoeding van de gemeente. De gemeente en de corporaties hebben in 2014 een overeenkomst gesloten waarin de details van de eigendomsoverdracht en het beheer staan beschreven. De overdracht van eigendommen en beheer aan de corporaties vindt plaats in tranches.

7 Woningbouw

De gezamenlijke corporaties van Zeist hebben 54 woningen gebouwd op Beukbergen op drie locaties; 18 woningen aan de Beukbergenlaan en 36 woningen op de door de gemeente verkochte locatie aan het Beukbergenplein. Woongoed Zeist is de uitvoerende corporatie. Van de 54 woningen zijn er 50 sociale huur en 4 sociale koop. Het aantal woningen is gaandeweg de ontwikkeling van de bouwplannen verhoogd door toenemende belangstelling onder de bewoners. Er zijn zowel kleine als grote eengezinswoningen gebouwd.



8 Groenplan

In overleg met de bewonerscommissie is in 2013 een ontwerp gemaakt voor het groen op Beukbergen. Er is gekozen voor een eenvoudige opzet. Het gebied binnen de ring is ingericht met hoofdzakelijk gras en bomen met hier en daar struikgewas. Er is een wandelpad aangelegd tussen de woningen en standplaatsen in het middengebied. Tegenover het clubgebouw is een ontmoetingsplek in het groen gemaakt. De bestaande speelvoorzieningen blijven staan en er komt een voetbalveldje.

9 Financiën

In totaal wordt er circa 24 miljoen euro uitgegeven aan het project. Het overgrote deel van de investering wordt gedekt door de verhuur en verkoop van standplaatsen. Daarnaast zijn onderhoudsbudgetten ingezet, zijn er subsidies verkregen van Provincie en Rijk en is er een afkoop geweest van het woonwagenschap. Binnen het project is een stabiel kosten- en opbrengstenpatroon, het project blijft binnen het budget.

10 Stand van zaken uitvoering eind 2017

In het najaar van 2012 is de uitvoering van het project gestart. Daaraan voorafgaand heeft een bodemsanering plaatsgevonden, zijn enkele bedrijven verplaatst naar een externe locatie en zijn op de gesaneerde locatie vijftien standplaatsen aangelegd. Eind 2017 is de laatste fase in uitvoering. Er zijn in totaal 117 nieuwe en 49 bestaande standplaatsen opgeleverd. Alle 54 woningen zijn opgeleverd en 68 woonwagens zijn verplaatst. Circa 30 standplaatsen zijn verkocht aan bewoners.

De uitvoering loopt iets voor op planning. Doelstelling is om het project begin 2018 af te ronden. Op 10 maart 2018 zal het opleverfeest met de bewoners en projectorganisatie worden gevierd.



Herstructurering Beukbergen

November 2017

1 Historie

Het woonwagencentrum Beukbergen is ontstaan in de jaren 20 van de 20e eeuw met noodwoningen.

Tijdens de tweede wereldoorlog is Beukbergen ontruimd, eind 1946 is het opnieuw voor bewoning beschikbaar.

Sindsdien is het bewoond geweest, maar waren de omstandigheden niet altijd even goed.

Het gemeentebestuur van Zeist heeft op 19 mei 2009 besloten om woonwagencentrum Beukbergen grondig te herstructureren. Beukbergen moet een gewone wijk van Zeist worden met een bijzonder karakter. De tijd dat er nauwelijks naar deze wijk en bewoners werd omgekeken is dan voorbij. Belangrijke aandachtspunten bij de herstructurering waren het verbeteren van de brandveiligheid (veel woonwagens stonden te dicht op elkaar), het behouden van het karakter, het corrigeren van illegale situaties en de modernisering van het nutstracé en de infrastructuur.

Het woonwagencentrum is uitgebreid van circa 170 naar maximaal 220 wooneenheden. Naast standplaatsen zijn er ook woningen gebouwd. Met de uitbreiding is ruimte gemaakt voor mensen die jarenlang op de wachtlijst stonden voor een plekje op Beukbergen, veelal familie en kinderen van bestaande bewoners.

2 Fasering

De herstructurering vindt gefaseerd plaats. Het project wordt uitgevoerd terwijl Beukbergen wordt bewoond. De standplaatsen zijn inmiddels in clusters van 10-25 standplaatsen aangelegd (begonnen is met nieuwe standplaatsen) en vervolgens zijn de bewoners daarheen verplaatst. Eind november 2017 worden de laatste twee woonwagens verplaatst. Op veel huurstandplaatsen zijn bergingen aangelegd. Om het karakter van de ring te behouden zijn daar alle standplaatsen voorzien van bergingen of een meterkast met hetzelfde vooraanzicht. In totaal is het werk opgedeeld in 10 fasen.

3 Woonwensenonderzoek en toewijzing

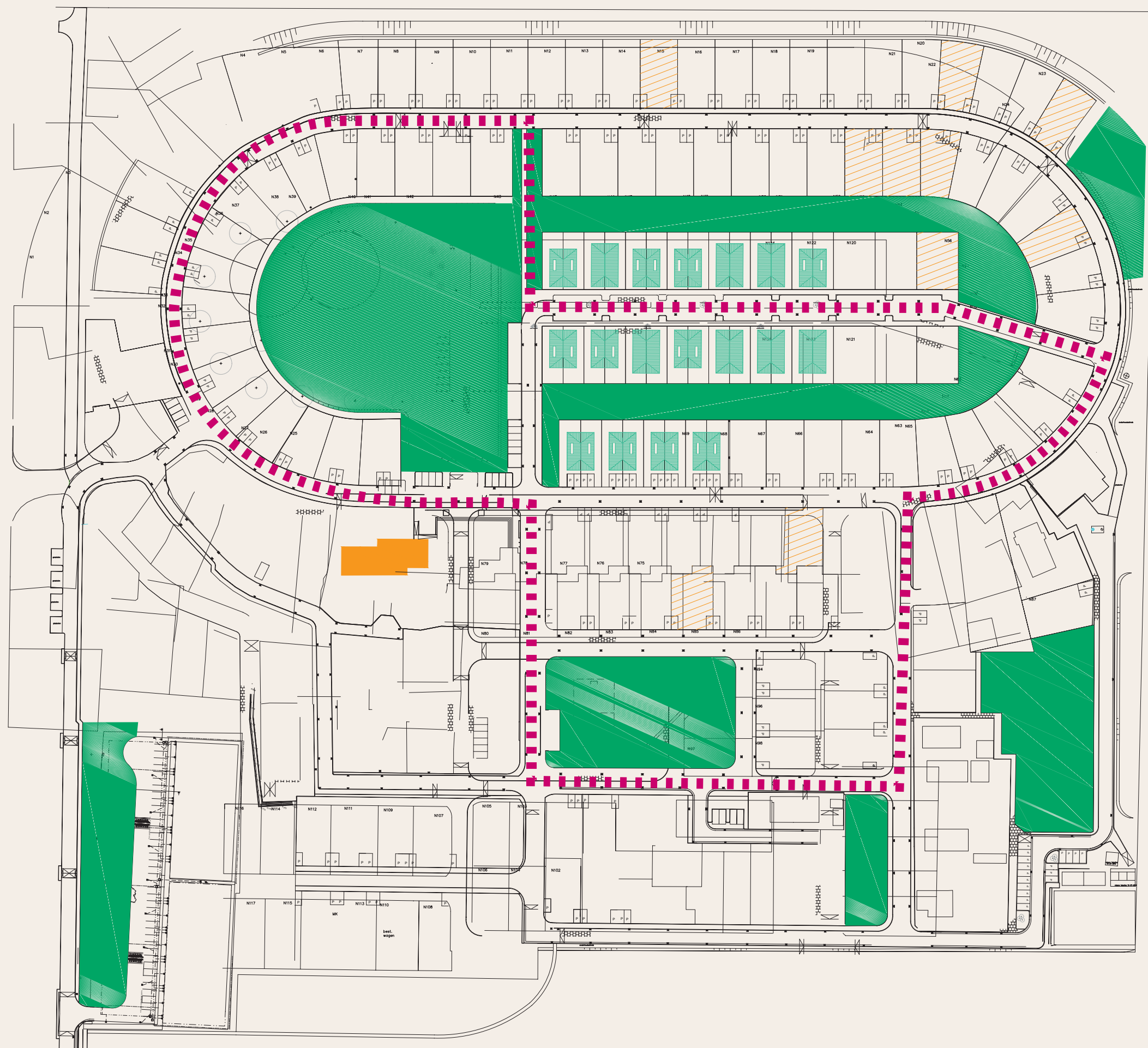
In het voorjaar van 2011 is een woonwensenonderzoek uitgevoerd op basis van een zogenaamde menukaart. In deze menukaart stonden alle mogelijke woonvarianten beschreven – koop of huur, woning eigen woonwagen of huurwoningwagen - met bijbehorende prijzen en voorwaarden. Alle bewoners en wachtlijsters hebben aangegeven wat hun wensen waren. Deze wensen dienden als input voor het opstellen van het plaatsingsplan. Het plan is enkele keren besproken met de bewonerscommissie en met ongeveer vijftig individuele bewoners. In oktober 2011 heeft het college van B&W het plaatsingsplan vastgesteld. Daarna is er op verzoek van bewoners nog het nodige geschoven in het plaatsingsplan. Uiteindelijk heeft iedereen zijn plekje op Beukbergen gevonden.

Standplaatsen die vrijkomen, worden toegewezen volgens een woongroepmodel. Een adviescommissie van bewoners adviseert de verhuurder. Huidige bewoners en inwonende familie hebben voorrang bij de toewijzing.

4 Afspraken met bewoners

Per fase zijn met alle individuele bewoners vaststellingsovereenkomsten gesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over de transitie naar de toegewezen standplaats of woning, bijvoorbeeld over de verplaatsing en eventuele vergoedingen. Eind 2017 moeten er nog 7 overeenkomsten worden gesloten, alle andere bewoners hebben een vaststellingsovereenkomst getekend. In aanvulling op de vaststellingsovereenkomst is een huur- of koopcontract gesloten. De gesprekken over deze overeenkomsten liepen parallel aan de planning van de uitvoering.

Plattegrond Beukbergen



Legenda

- Reeds gebouwde woningen wooncorporaties
- Standplaatsen met huurwoningwagens
- Clubgebouw
- Groenvoorziening
- Looproute



Achtergrondinformatie van team Wonen t.b.v. werkbezoek woonwagenlocatie Huis ter Heide (1/11/2018)

In 2017 heeft de Nationale Ombudsman onderzocht in hoeverre gemeenten ruimte geven aan woonwagenbewoners om te kunnen wonen zoals dat past binnen hun cultuur. De basis voor dat onderzoek was het oordeel van het College voor de rechten van de Mens dat de culturele identiteit van woonwagenbewoners bescherming van de overheid verdient. De Ombudsman concludeerde dat gemeenten woonwagenbewoners de gelegenheid moeten bieden om in woonwagens te kunnen wonen. Naar aanleiding van het rapport van de Ombudsman heeft het ministerie van BZK het beleidskader "Gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid" vastgesteld (ter informatie bijgevoegd). In deze notitie wordt het Utrechtse woonwagenbeleid op een rij gezet in het licht van dit beleidskader. Directe aanleiding is de afspraak om 1 november met raadsleden een bezoek te brengen aan een woonwagenlocatie in Zeist.

Woonwagenlocaties en -standplaatsen in Utrecht

De gemeente Utrecht telt 136 standplaatsen op 33 locaties. Het beheer van de standplaatsen in de gemeente Utrecht wordt gedaan door de BV woonwagenexploitatie en woningcorporatie GroenWest.

De BV woonwagenexploitatie verhuurt 127 standplaatsen. Zij verhuurt ook 15 woonwagens, de rest van de woonwagens is eigendom van de bewoners. Vijf standplaatsen (op drie locaties) hebben woonwagenbewoners in ondererfpacht van de gemeente Utrecht.

Woningcorporatie GroenWest verhuurt vier woonwagenstandplaatsen in Utrecht, waarbij zij op twee standplaatsen ook een woonwagen verhuren.

De BV Woonwagenexploitatie is een samenwerking van de corporaties Bo-ex, Mitros en Portaal. Nijbod BV is het werkapparaat van de BV Woonwagenexploitatie en verzorgt het beheer en onderhoud van de locaties. Zij zijn ook het eerste aanspreekpunt voor de bewoners. De BV heeft een bureau (AWS) ingehuurd voor het verzorgen van de huuradministratie.

Wachttijl

De wachtlijst van de BV Woonwagenexploitatie telt 128 kandidaten, in 2016 waren dat er 118. Er komen weinig standplaatsen vrij voor toewijzing via de wachtlijst. In de afgelopen drie jaar is één standplaats toegewezen. De wachttijden zijn dus fors, vergelijkbaar met die op de reguliere (sociale) woningmarkt.

Vergelijking met G4 en Zeist

Rotterdam heeft 7 woonwagenlocaties met 118 huurstandplaatsen. De meeste woonwagens zijn eigendom van de bewoners, 29 woonwagens worden verhuurd door woningcorporaties. In Den Haag zijn er 233 huurstandplaatsen met alleen koop woonwagens, verdeeld over 11 locaties. Van Amsterdam hebben wij nog geen recente vergelijkbare cijfers ontvangen. In 2013 telde Amsterdam 167 standplaatsen op 15 locaties (notitie 'toekomst woonwagenlocaties Utrecht'). Utrecht heeft in vergelijking met Rotterdam en Amsterdam een relatief groot aantal standplaatsen. Zeist heeft één groot woonwagencentrum met 220 wooneenheden. Hiervan zijn op 54 eenheden sociale huurwoningen gebouwd door de corporaties, 123 eenheden met huurstandplaatsen (waarvan 12 met huurwoonwagens en 111 met privé woonwagens) en zijn 43 koopstandplaatsen verkocht (hier hebben de bewoners ofwel een woning op gebouwd of een woonwagen op geplaatst).

(Toewijzings-)beleid in Utrecht

In Utrecht worden woonwagenbewoners niet gezien als een bijzondere groep maar als bewoners met een bijzondere woonwens. Het uitgangspunt van het huidige beleid is het aantal woonwagenstandplaatsen en locaties te stabiliseren op bestaande aantal. De woonwagenlocaties

liggen verspreid over de stad Utrecht. De grootste locatie heeft 15 standplaatsen en de kleinste heeft één standplaats. De meeste locaties bevatten 2 tot 4 standplaatsen.

Utrecht heeft ervoor gekozen het aantal standplaatsen en locaties op het huidige niveau te houden en niet uit te breiden. Bouwgrond is zeer schaars in Utrecht en in vergelijking met andere grote steden telt Utrecht relatief veel standplaatsen. Het wonen in woonwagens vergt in verhouding veel grond. Dat staat op gespannen voet met het Utrechts beleid van verdichting en intensief grondgebruik.

Geïnteresseerden voor een standplaats schrijven zich net als reguliere woningzoekenden in bij WoningNet en geven hun interesse voor een standplaats aan. Toewijzing van standplaatsen geschiedt -op grond van de huisvestingsverordening- volgens het woongroepmodel met voordrachtsregeling en coöptatierecht. Alle personen die op de wachtlijst staan worden aangeschreven wanneer er een standplaats vrijkomt. Van de personen die hun interesse in de standplaats kenbaar hebben gemaakt, wordt een selectie gemaakt op grond van de wachtlijst: 10 kandidaten met de langste wachttijd worden voorgedragen aan de woon(wagen)groep. Deze groep kiest vervolgens de persoon voor de vrijkomende standplaats. Er is voor dit toewijzingsbeleid gekozen omdat de toewijzing van een standplaats aan de bovenste naam op de wachtlijst, op een locatie waar hij of zij niet gewenst is, tot grote leefbaarheidsproblemen en handavingsproblematiek zou kunnen leiden.

Dit aanwijzingsbeleid kent echter een keerzijde. De geslotenheid die veel locaties kenmerkt kan op deze manier niet worden doorbroken en nieuwe bewoners kunnen betrokken worden in eventuele criminele activiteiten. Hierdoor kan, waar dat aan de orde is, het karakter van een vrijplaats versterkt worden.

Beleidskader BZK

In het nieuwe beleidskader roept het ministerie de gemeenten op expliciet aandacht te besteden aan de culturele identiteit van woonwagenbewoners en hun woonwensen. De nationale ombudsman geeft bijvoorbeeld in het rapport *Woonwagenbewoner zoekt standplaats* aan dat het landelijk beleidskader en het op lokaal niveau gevoerde standplaatsenbeleid in overeenstemming dienen te worden gebracht met de geldende mensenrechtelijke kaders. De kern van het lokale standplaatsenbeleid, dat past binnen het mensenrechtelijk kader, is dat het woonwagenleven mogelijk is en voldoende wordt ondersteund.

Het beleidskader doet een aantal aanbevelingen voor de herijking van het bestaande gemeentelijke beleid voor standplaatsen en woonwagens zodat dit in overeenstemming kan worden gebracht met de mensenrechtelijke uitgangspunten.

Allereerst wordt geadviseerd de omvang van de vraag naar standplaatsen inzichtelijk te krijgen, bijvoorbeeld door het instellen van een wachtlijst of een inventarisatie van behoefte aan standplaatsen en woonwagens. In Utrecht houdt Nijbod, in opdracht van de BV Woonwagenexploitatie, een dergelijk wachtlijst bij.

Daarnaast wordt aangeraden dat de gemeente in de woonvisie beschrijft op welke manier zij wil voorzien in huisvesting voor woonwagenbewoners. De verantwoordelijkheid voor het verhuren van woonwagens en standplaatsen -passend bij het inkomen van de primaire doelgroep- wordt neergelegd bij de woningcorporaties. Voor de andere woonwagenbewoners verplicht het mensenrechtelijk kader dat de gemeente aanvullende maatregelen treft om te voorzien in voldoende (koop-) standplaatsen.

In Utrecht groeit het aantal kandidaten op de wachtlijst voor een standplaats, het aantal mutaties is gering. Het beleidskader van BZK stelt dat bij een gebleken behoefte aan (meer) standplaatsen, de gemeente daar aan moet tegemoetkomen. De praktijk in Utrecht om het aantal standplaatsen te stabiliseren, lijkt daarmee niet in overeenstemming. Utrecht heeft echter in vergelijking met andere

grote steden relatief veel standplaatsen. En ook in de sociale huursector is sprake van een groeiende wachtlijst van woningzoekenden. Wachtenden op een standplaats of op een sociale huurwoningen bevinden zich in Utrecht in een vergelijkbare positie.

Een standplaats is gemiddeld zo'n 262m² groot, dit houdt in dat er extensief gebruik wordt gemaakt van ruimte. Een intensievere vorm van ruimtegebruik past beter bij de beleidsuitgangspunten van de gemeente Utrecht. Hierin zijn verdichten en inbreiden sleutelwoorden.

Bijlagen:

- Beleidsnota toekomst woonwagenlocaties Utrecht, juli 2013
- Rapport Nationale Ombudsman: Woonwagenbewoner zoekt standplaats, mei 2017
- Reactie Utrecht op rapport ombudsman, september 2017
- Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, juli 2018



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Samenvatting	6
3	Achtergrond woonwagenbewoners en beleid	8
3.1	Inleiding	9
3.2	Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners	9
4	Mensenrechten en woonwagenbewoners	12
4.1	Inleiding	13
4.2	Welke mensenrechten zijn van toepassing?	13
4.2.1	<i>Het recht op huisvesting</i>	13
4.2.2	<i>Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven</i>	14
4.2.3	<i>Het recht op gelijke behandeling</i>	14
4.3	Mensenrechtelijke standaarden voor woonwagenbeleid	15
4.4	Mensenrechtelijke standaarden bij individuele besluiten	15
4.5	Conclusie	16
5	Bouwstenen voor beleid	18
5.1	Visie	19
5.2	Rolverdeling	19
5.3	Vraag, het inventariseren van de woonbehoefte	20
5.4	Aanbod	21
5.5	Opnemen in woonvisie en prestatieafspraken	22
5.6	Beheer en exploitatie	23
5.7	Toewijzing van standplaatsen en/of woonwagens	23
5.8	Communicatie	24

1_Inleiding



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

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

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

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

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in reactie hierop aan de Tweede Kamer meegedeeld³ dat hij het beleidskader voor lokale overheden voor standplaatsen en woonwagens in overeenstemming zal brengen met de mensenrechtelijke uitgangspunten. Er zijn verschillende bijeenkomsten met woonwagenbewoners, gemeenten, woningcorporaties en andere betrokkenen geweest. Op basis van deze gesprekken is dit beleidskader tot stand gekomen. Tevens is hierover advies gevraagd aan het College voor de

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

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

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

Rechten van de Mens⁴. De aanbevelingen uit dit advies zijn zoveel mogelijk opgenomen in dit beleidskader.

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

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwacht dat dit beleidskader aanleiding geeft voor een herijking van het

standplaatsenbeleid voor woonwagens in diverse Nederlandse gemeenten. Door het beleid voor woonwagenbewoners te expliciteren wordt de specifieke woonbehoefte van deze groep gewaarborgd. Dit zou ertoe moeten leiden dat de trend van de afgelopen decennia, een daling van het aantal standplaatsen, wordt gekeerd.

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

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





2_Samenvatting



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

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

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

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

Concreet betekent dit:

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



3_Achtergrond woonwagen- bewoners en beleid



3.1 Inleiding

In Nederland zijn er verschillende groepen met een woonwagencultuur die in het verleden een nomadisch bestaan hadden. Het betreft Sinti, Roma en woonwagenbewoners, waaronder ook circusartiesten en kermisreizigers worden begrepen. Deze groepen werden in de twintigste eeuw aangeduid als “woonwagenbewoners” omdat een groot deel sinds de tweede helft van de 19^e eeuw woont in woonwagens⁵. Hieronder wordt kort ingegaan op de te onderscheiden groepen die momenteel in Nederland zijn.

In de loop van de 15^e eeuw kwamen steeds meer Roma en Sinti naar Nederland. Aanvankelijk betrof het vooral Oost-Europese Roma⁶ die uit economische motieven kwamen en slechts tijdelijk in Nederland bleven. In de tweede helft van de 19^e eeuw kwamen Sinti uit Duitstalig gebied die zich vestigden in Noord-Brabant en Limburg⁷. De Roma en Sinti kennen een lange geschiedenis van stigmatisering, vervolging en discriminatie⁸. In de Tweede Wereldoorlog zijn vele Roma en Sinti afgevoerd naar de concentratiekampen en daarbij omgekomen⁹. In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam een groep Roma als gastarbeiders naar Nederland. Halverwege de jaren zeventig kwam daar een groep stateloze Roma bij, die een verblijfsvergunning kregen op voorwaarde dat ze zich huisvestten in huizen¹⁰. Ook bestaan er groepen autochtone reizigers die in hun levensonderhoud voorzagen¹¹ door middel van ambulante handel of beroepen als stoelenmatter, mandenmaker, slijper, ketellapper en paraplu-reparateur. Anderen waren muzikant of betrokken bij circus- en kermisattracties. Deze groep van woonwagenbewoners heeft ook van

oudsher¹² marginalisatie¹³ en discriminatie¹⁴ ondervonden. De woonwagencultuur is ook erkend als immaterieel cultureel erfgoed¹⁵. Voor deze groepen is het onderhavige beleidskader van toepassing¹⁶. Immers zij hebben gemeen dat zij op het vlak van huisvesting zichzelf van generatie op generatie beschouwen als een aparte groep. Dat uit zich onder meer in de wijze waarop ze wonen.

3.2 Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners

In 1918 werd de Woonwagenwet¹⁷ van kracht. Deze wet bevatte regels waaraan de woonwagen en de bewoners moesten voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning en was mede bedoeld om de toename van het aantal woonwagens af te remmen. De bewoner van een wagen die niet aan de eisen voldeed, kreeg geen vergunning. Er kwam tevens een eind aan de vrijheid om de woonwagen overal neer te zetten. De wet voorzag ook in een verplichting voor de gemeente om een (sobere) standplaats in te richten. Door een wijziging van de Woonwagenwet in 1957¹⁸ werd het mogelijk dat gemeenten gezamenlijk regionale woonwagencentra (de latere grotere regionale kampen) konden inrichten. Het beleid richtte zich vanaf dat moment meer op resocialisatie en het wegwerken van achterstanden. De Woonwagenwet van 1968¹⁹ maakte het rondtrekken vrijwel onmogelijk en beoogde een concentratie van woonwagenbewoners in grote kampen. Het doel was het welzijn van de woonwagenbewoners te bevorderen en hen als aparte groep met eigen voorzieningen te helpen en te verheffen. Daartoe werden er zo'n 50 regionale kampen met een beperkt aantal trekkersplaatsen en eigen voorzieningen gepland. Deze centra lagen meestal op afgelegen plaatsen aan de rand van de grote steden. Tegelijkertijd werd het vergunningstelsel beperkt: wie in een woonwagen wilde gaan wonen, kreeg alleen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ <https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/woonwagencultuur>

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

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

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

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

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

Halverwege de jaren 70 van de vorige eeuw werd in de Nota woonwagenbeleid²⁰ vastgesteld dat dit systeem niet goed functioneerde. In deze nota werd gekozen voor decategorisering, normalisatie en deconcentratie. Daarom werd de Woonwagenwet aangepast²¹. De scholen op de centra werden opgeheven en er volgde een meer individuele benadering. Het rondtrekken werd geheel verboden en er werd gestreefd naar kleine centra met tien tot vijftien standplaatsen door elke gemeente een verplichting op te leggen om op het eigen grondgebied een woonwagencentrum in stand te houden of aan te leggen. De provincies moesten daartoe streefcijfers aanleggen in de zogeheten ‘woonwagenplannen’.

In 1991 werd in de Beleidsnota “Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig”²² besloten dat alle aparte regels en wetten voor woonwagenbewoners gefaseerd zouden worden afgeschaft. Uitgangspunt van beleid werd dat woonwagenbewoners moesten worden behandeld als ‘gewone burgers’. Een wijziging van de Woonwagenwet²³ verplichtte iedere gemeente – opnieuw – om kleine centra in te richten van maximaal 15 standplaatsen, dicht bij de bebouwde kom om de integratie te bevorderen. Op 1 maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken²⁴. Sindsdien zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uitmaakt. De zorg voor het voorzien in passende huisvesting behelst het treffen van de maatregelen voor een goede huisvesting ongeacht of zij in een woning, een woonwagen of op een woonschip wonen²⁵. Woningcorporaties dragen zorg voor de aanleg van standplaatsen en de bouw van woonwagens²⁶. Indien zij niet voldoende in de woningbehoefte kunnen voorzien, kunnen gemeenten, indien noodzakelijk, besluiten zelf de betreffende voorzieningen te treffen²⁷.

²⁰ Kamerstukken II, 1974/75, 13 471, nr. 2

²¹ Kamerstukken II, 1976/77, 14 250, nr. 2

²² Kamerstukken II, 1990/91, 22 059, nr. 2

²³ Kamerstukken II, 1989/90, 20 066, nr. 2

²⁴ Wet van 1 juli 1998 tot wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving. (Kamerstukken II, 1997/98, 25 333, nr. 2)

²⁵ Zie ook: E.H.M. Widdershoven, Afschaffing van de wet op woonwagens en woonschepen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005

²⁶ Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3

²⁷ Artikel 75 van de Woningwet



4_Mensenrechten en woonwagen- bewoners



4.1 Inleiding

Sinds de intrekking van de Woonwagenwet²⁸ in 1998 zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid, waarvan de huisvesting van woonwagenbewoners onderdeel uitmaakt. Het voorzien in passende woonruimte behelst het treffen van de benodigde maatregelen ten behoeve van een goede huisvesting voor hun ingezetenen, ongeacht of zij in een woning, of een woonwagen willen wonen²⁹. De gemeente heeft hierbij beleidsvrijheid zodat optimaal ingespeeld kan worden op de lokale behoefte. Deze beleidsvrijheid wordt echter beperkt door onder meer de grond- en mensenrechten³⁰. De Grondwet en de internationale verdragsbepalingen waaraan Nederland zich heeft verbonden, zijn voor iedere gemeente bindend. Gemeentelijk beleid dat in strijd is met de Grondwet of met mensenrechten is ongeoorloofd. In het uiterste geval kan via interbestuurlijk toezicht³¹ worden ingegrepen. Ook individuele besluiten die in strijd zijn met de mensenrechten kunnen door de rechter worden vernietigd, waarbij de rechter eerdere uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient te betrekken.

Verschillende nationale, Europese en internationale (rechterlijke) instanties hebben zich uitgesproken over de invulling van deze mensenrechten en de voorwaarden die in acht moeten worden genomen ten aanzien van de huisvesting van woonwagenbewoners. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bindende uitspraken van het EHRM. Daarnaast hebben internationale comités³² en de European Union Agency for Fundamental Rights³³ aan Nederland aanbevelingen³⁴ gedaan inzake de voorwaarden en verplichtingen die de overheid in acht moet nemen bij de huisvesting van woonwagenbewoners.

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

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

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

³¹ Artikel 132, vierde lid, van de Grondwet

³² Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands, 2015. Daarnaast heeft ook de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie in rapporten in 2007 en 2013 hierover aanbevelingen gedaan

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

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

Verder heeft het College voor de Rechten van de Mens (het College) zich in meerdere oordelen³⁵ ten aanzien van gemeenten en woningcorporaties uitgesproken over de toepassing van het recht op gelijke behandeling van woonwagenbewoners bij huisvesting. Ten slotte heeft de Nationale Ombudsman een rapport³⁶ uitgebracht waarin zij stelt dat in meerdere gemeenten de rechten van woonwagenbewoners inzake huisvesting niet worden gerespecteerd.

4.2 Welke mensenrechten zijn van toepassing?

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

4.2.1 Het recht op huisvesting

In meerdere verdragen die door Nederland geratificeerd zijn, is het recht op huisvesting opgenomen³⁷. Dit houdt in dat de overheid een inspanningsverplichting heeft om voor iedereen te voorzien in adequate huisvesting. De overheid heeft een inspanningsverplichting om te voorzien in onder meer veilige, passende en betaalbare huisvesting waarbij ook rekening gehouden wordt met de culturele identiteit³⁸ (cultural adequacy)³⁹ van de woningzoekenden⁴⁰ en dakloosheid wordt voorkomen. In de Grondwet is dit recht als volgt geformuleerd: “Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”.⁴¹ Dit betreft zowel het

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

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

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

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

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

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

⁴¹ Artikel 22, tweede lid van de Grondwet

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

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

Het mensenrechtelijk kader voor het woonwagenebeleid wordt voor een belangrijk deel gevormd door het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). In artikel 8 van het EVRM⁴⁶ is bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Voor het bepalen van een woonwagen valt aan te merken als ‘woning’ en daarmee onder de bescherming van artikel 8 EVRM valt, is bepalend dat de bewoner ‘een voldoende en voortdurende band heeft met een specifieke woonwagen(standplaats)’.⁴⁷ Dit betekent dat ook wanneer een woonwagenbewoner niet officieel staat ingeschreven op een woonwagenlocatie, deze aangemerkt zou kunnen worden als zijn of haar ‘home’. Niet relevant is wat in de Nederlandse wet- en regelgeving onder het begrip “woning” wordt verstaan. Evenmin is van belang of de verblijfplaats wordt gehuurd of illegaal bewoond. Het EHRM beschouwt als wezenskenmerken van de identiteit van woonwagenbewoners: het wonen in een woonwagen waarbij familieverbanden in onderlinge verbondenheid een belangrijke rol spelen⁴⁸ Trekvrjheid kan ook worden aangemerkt als een cultureel kenmerk⁴⁹ dat nadere invulling geeft aan de ‘wezenskenmerken’ woonvorm en familiebanden⁵⁰. De overheid heeft een positieve verplichting⁵¹ om deze cultuur te beschermen⁵² en het woonwagenleven te faciliteren⁵³. Gemeenten dienen bij het te voeren woonwagenebeleid rekening te houden met deze uitgangspunten.

Bij het bepalen van wat adequate huisvesting is moet de overheid dus respect hebben voor en rekening houden met de culturele identiteit.⁵⁴ Woonwagenbewoners hebben een van generatie op generatie overgedragen cultuur waarbij het wonen in onderlinge verbondenheid in een woonwagen bepalend is⁵⁵. Daarom is het onvoldoende om woonwagenbewoners reguliere huisvesting te bieden en geen rekening te houden met hun specifieke woonbehoefte.⁵⁶ Dit betekent niet dat iedere woonwagenbewoner per direct een standplaats moet krijgen, maar wel dat een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een afzienbare termijn een kans heeft op een standplaats.⁵⁷ Niet van belang is of een woonwagenbewoner tijdelijk in een reguliere woning heeft gewoond. Zolang hij de intentie had om terug te keren naar het woonwagenleven, dient rekening gehouden te worden met zijn woonbehoefte.

4.2.3 Het recht op gelijke behandeling

Een verbod op discriminatie met betrekking tot huisvesting is onder meer opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR).²¹ Het recht op gelijke behandeling is ook beschermd in de Grondwet⁵⁸ en verder geconcretiseerd in onder meer de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). De AWGB is zowel van toepassing op gemeenten als woningcorporaties. Het College benadert in individuele gevallen het woonwagenebeleid vanuit het discriminatieverbod zoals dat is neergelegd in artikel 7a van de AWGB, hetgeen een implementatie is van de Europese richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming⁵⁹. Het gelijkheidsbeginsel houdt in woonwagenbewoners niet nadeliger mogen worden behandeld vanwege het feit dat zij woonwagenbewoner zijn. Om die reden heeft het College geoordeeld dat een uitsterfbeleid

⁴² Kamerstukken II 1975/76, 13873, nr. 3, p. 14

⁴³ Van der Pot, ‘Handboek van het Nederlandse staatsrecht’, Deventer: Kluwer 2006, p. 461

⁴⁴ P.P.T. Bovend’Eert e.a., ‘Tekst & Commentaar Grondwet’, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 65-66

⁴⁵ Kamerstukken II 1975/76, 13873, nr. 3, p. 2.

⁴⁶ Dit recht is ook opgenomen in artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

⁴⁷ EHRM 29 september 1996, appl. no. 20348/92 (Buckley/VK).

⁴⁸ EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73

⁴⁹ EHRM 18 januari 2001, appl.no. 27238/95 (Chapman/VK), par. 73

⁵⁰ Advies inzake Woonwagene- en standplaatsenbeleid van het College voor de rechten van de Mens, bij brief van 28 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden

⁵¹ EHRM 11 oktober 2016, appl. no. 19841/06 (Bagdonavicius e. a./Rusland)

⁵² EHRM 27 mei 2004, appl. no. 66746/01 (Connors/VK).

⁵³ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 76

⁵⁴ Office of the UN High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No 21/Rev. 1, Geneva

⁵⁵ College, d.d. 19 december 2014 (oordeelnummer 2014-165, 2014-166 en 2014-167), d.d. 28 mei 2015 (oordeelnummer: 2015-61); d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer: 2016-19); d.d. 5 juli 2016 (oordeelnummer 2016-64, 2016-67 en 2016-68), d.d. 7 juli 2016 (oordeelnummer 2016-71 en 2016-72), d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer 2016-109 en 2016-110), d.d. 19 december 2016 (oordeelnummer 2016-139). 14 College, d.d. 8 maart 2016 (oordeelnummer 2016-19); d.d. 14 oktober 2016 (oordeelnummer: 2016-109); d.d. 19-12-2016 (oordeelnummer: 2016-139)

⁵⁶ EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 76

⁵⁷ Effectief genot van het recht, zie: EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk), par. 76; EHRM 18 januari 2001, appl. no. 27238/95 (Chapman/VK), para. 89-99

⁵⁸ Artikel 1 van de Grondwet

⁵⁹ Artikel 3, eerste lid, onder h, van de Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming

van woonwagenstandplaatsen, dat gericht is op het laten verdwijnen van woonwagenbewoning in een gemeente, discriminerend⁶⁰ is. Eveneens heeft het College bepaald dat gemeentelijk beleid dat gericht is op het reduceren van standplaatsen strijdig kan zijn met het discriminatieverbod en de mensenrechten; zeker wanneer daarbij geen rekening wordt gehouden met de behoefte aan standplaatsen. Het (materiële) gelijkheidsbeginsel houdt in dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden naarmate van hun verschil. Bij woonwagenbewoning gaat het om ongelijke gevallen, omdat deze woonvorm voor woonwagenbewoners een wezenlijk onderdeel is van hun cultuur en identiteit. Daarom kan hun woonbehoefte niet gelijk gesteld worden aan bewoners van reguliere woningen. De bijzondere beschermingspositie van woonwagenbewoners vloeit dus ook voort uit het gelijkheidsbeginsel.

4.3 Mensenrechtelijke standaarden voor woonwagenbeleid

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

De volgende standaarden gelden voor woonwagenbeleid:

- De gemeente heeft een zorgplicht om een beleid te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende faciliteert en beschermt. Om die reden dient de lokale overheid te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen.
- Om de rechten van woonwagenbewoners 'praktisch en effectief' te laten zijn, dient een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een afzienbare tijd kans te maken op een standplaats. Als uitgangspunt is de wachttijd voor een standplaats ongeveer hetzelfde als de wachttijd voor een sociale huurwoning⁶¹.
- Bij het bepalen of iemand als woonwagenbewoner kan worden aangemerkt, dient ook rekening gehouden te worden met 'spijtoptanten'. Voor de bescherming van de rechten is het niet van belang of een woonwagenbewoner tijdelijk in een reguliere woning heeft gewoond. Zolang hij of zij de intentie had om terug te keren naar

het woonwagenleven, moet rekening gehouden worden met zijn of haar woonbehoefte.

Bij het vormgeven van het gemeentelijk woonwagenbeleid is het aan te bevelen om de behoefte aan woonwagenbewoning te inventariseren. Zo kan worden bepaald of gemeenten het woonwagenleven in hun gemeente voldoende mogelijk maken en of woonwagenbewoners daadwerkelijk binnen afzienbare tijd kans maken op een standplaats. Op deze manier kan het woonwagenbeleid ook voldoende gemotiveerd worden. Overigens kan bij een wijziging van een bestemmingsplan van een woonwagenlocatie 'een gebrek aan behoefte – en het ten gevolge daarvan mogelijk ontstaan van leegstand' – als een ruimtelijk motief worden aangemerkt.⁶² Maar, ook hier dient dit gebrek aan behoefte goed te worden onderbouwd. Het enkel stellen dat er een gebrek aan behoefte is, is onvoldoende⁶³. Voor een gebalanceerd beleid en goede communicatie tussen overheden en woonwagenbewoners, is participatie van woonwagenbewoners en hun belangenorganisaties in woonwagenbeleidsvoering en -besluitvorming zeer van belang. Participatie gaat verder dan alleen raadpleging van woonwagenbewoners, het betekent dat zij juist actief, effectief en doorlopend betrokken worden bij zaken die hen betreffen⁶⁴.

4.4 Mensenrechtelijke standaarden bij individuele besluiten

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Conclusie

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

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





A collection of various shoes and sandals is arranged on a wooden deck. In the foreground, a pair of brown leather chukka boots sits on a blue towel. To their right, a pair of tan suede espadrilles with red interior lining is placed on a white sheet. Further back, a pair of olive green Nike sneakers is also on the white sheet. To the left of the sneakers, a single black slipper is on the white sheet, and another black slipper is on the blue towel. In the background, several pairs of sandals are visible, including white and orange high-heeled sandals, black and white striped sandals, and black fur-trimmed sandals. A wooden bench is visible on the right side of the frame, and a small white bowl is on the ground in the bottom right corner.

5.1 Visie

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

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

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

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

5.2 Rolverdeling

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

De **provincies** houden toezicht op gemeenten. Het gaat om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: onder meer bouwen, ruimtelijke ordening en huisvesting van mensenrechten⁶⁶, ook wat betreft woonwagenvoelers. Tevens kan de provincie een rol spelen bij de inventarisatie van de behoefte aan standplaatsen en/of locaties. Immers ook gemeenten die de nulloptie hebben gerealiseerd, hebben de verplichting om te voorzien in voldoende standplaatsen voor woonwagenvoelers die willen wonen in een woonwagen. Derhalve verdient het aanbeveling om de behoefte-inventarisatie tenminste op regionaal niveau te laten plaatsvinden. Ook voeren gemeenten bij de voorbereiding van het bestemmingsplan onder meer overleg met de provincie⁶⁷. Hierbij kan de regionale behoefte aan woonwagenvoelers op tafel komen.

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

⁶⁶ Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, augustus 2012.

⁶⁷ Artikel 3.11 van het Besluit ruimtelijke ordening

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

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

5.3 Vraag, het inventariseren van de woonbehoefte

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

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

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

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

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

Als er wordt gekozen om een onderzoek te doen, op basis waarvan beleid kan worden geformuleerd, kan er een enquête worden uitgezet bij de woonwagenbewoners die wonen in een woonwagen en hun inwonende familieleden en bij spijtoptanten. Daarmee kan de actuele behoefte aan standplaatsen en woonwagens in beeld worden gebracht en kunnen ook prognoses gemaakt worden voor de komende jaren, net als bij reguliere huisvesting. Woonwagenbewoners hechten er aan in familieverband te wonen. Door de woonwagenbewoners bij het onderzoek te betrekken, kunnen de spijtoptanten mogelijk weer in beeld worden gebracht. Er is een voorbeeld beschikbaar van een dergelijk onderzoek gedaan in de gemeente Haarlemmermeer⁶⁸. Als een dergelijk onderzoek is gedaan, is het aanleggen van een wachtlijst nog steeds van belang in verband met de toewijzing. Op basis van een dergelijk onderzoek kan ook de gewenste samenstelling van de woonwagenlocaties nader worden ingevuld. Op die manier kan zo mogelijk tegemoet gekomen worden aan het wonen in familieverband op een woonwagenlocatie.

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



5.4 Aanbod

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

Voor veel woonwagenbewoners is van belang dat families bij elkaar kunnen wonen⁶⁹. Men houdt graag dagelijks contact. Binnen de familie wordt op elkaars kinderen gepast en voor ouderen gezorgd. Het wonen in familieverband is juist één van de specifieke kenmerken van de cultuur van woonwagenbewoners. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn een locatie in te richten voor één bepaalde groep.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Opnemen in woonvisie en prestatieafspraken

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

Het Rijk vindt het wenselijk dat de gemeente in de woonvisie beschrijft welke rol zij zelf wil (blijven) vervullen ten aanzien van het voorzien in huisvesting voor woonwagenvanwoners die willen wonen in een woonwagen. Voor woonwagenvanwoners die qua inkomen behoren tot de primaire doelgroep van de woningcorporaties ligt de verantwoordelijkheid bij woningcorporaties. Zij moeten voorzien in voldoende huurwoonwagens en -standplaatsen. Voor andere woonwagenvanwoners verplicht het mensenrechtelijk kader dat de gemeente aanvullende maatregelen treft om te voorzien in voldoende (koop-)standplaatsen. Dit vloeit voort uit artikel 75 van de Woningwet⁷⁰.

⁷⁰ Artikel 75 van de Woningwet:

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

5.6 Beheer en exploitatie

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

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

5.7 Toewijzing van standplaatsen en/of woonwagens

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

Als de toewijzing door een woningcorporatie wordt gedaan, kunnen er nog andere regels van toepassing zijn waar rekening mee moet worden gehouden. Corporaties zijn met de herziening van de Woningwet per 1 juli 2015 verplicht te voldoen aan de regels voor passend toewijzen voor de huishoudens die op grond van hun inkomen mogelijk recht zouden hebben op huurtoeslag. Aan huishoudens die op grond van hun inkomen potentieel recht hebben op huurtoeslag, moet een woning worden toegewezen met een huur tot de aftoppingsgrens die voor het huishoudentype geldt. Er zijn twee aftoppingsgrenzen (voor één en tweepersoonshuishoudens: € 597,30 en voor drie of meerpersoonshuishoudens: € 640,14⁷¹). Gemeenschappelijke noemer is dat zij (mogelijk) recht op huursubsidie hebben en om die reden in een goedkope woongelegenheden moeten worden gehuisvest.

Daarnaast bestaat de zogenoemde ‘staatssteungrens’; corporaties moeten 80 procent van de woningen met een huur tot € 710,68 toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 36.798, 10 procent mogen zij toewijzen aan een huishouden met een inkomen tot € 41.056 en nog eens 10 procent mogen zij toewijzen aan een huishouden met een hoger inkomen⁷². Binnen het laatstgenoemde percentage van 10% kan een woonwagenhuishouden met een hoger inkomen in een woonwagen met een huur tot € 710,68 kan worden gehuisvest. Dit staat los van de mogelijkheid om dergelijke huishoudens een standplaats te koop aan te bieden. Omdat het aantal standplaatsen binnen het gehele woningbestand van de woningcorporatie beperkt is en het aantal woonwagenbewoners met een inkomen boven de inkomensgrenzen klein is, is deze 10 procent vrije ruimte meestal voldoende om ook deze woonwagenbewoners te huisvesten overeenkomstig hun woonbehoefte.

⁷¹ Prijspeil 2018

⁷² Prijspeil 2018

5.8 Communicatie

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

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

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





Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Fotograaf: Riesjard Schropp

Juli 2018 | Publicatie-nr. 113803

De Nationale Ombudsman
dhr. R. Van Zutphen
t.a.v. dhr. M. Blaakman
Postbus 93122
2509 AG DEN HAAG
2509AG93122

Behandeld door H.M.M. van Opheusden
Doorkiesnummer 030 – 28 64148
E-mail h.van.opheusden@utrecht.nl
Bijlage(n) Geen
Uw kenmerk 201621776
Uw brief van 17 mei 2017

Datum 28 september 2017
Ons kenmerk 4842558/20171004/HvO
Onderwerp Rapport 'Woonwagenbewoner zoekt standplaats'
Verzonden Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte heer Blaakman,

De Ombudsman stuurde ons in mei van dit jaar het rapport 'Woonwagenbewoner zoekt standplaats'. Aan het eind van het rapport doet de Ombudsman vier aanbevelingen aan de gemeenten, met de vraag daar binnen drie maanden op te reageren. Utrecht heeft tot nu toe nog geen reactie gestuurd. Hieronder laten wij u weten op welke wijze onze gemeente uw aanbevelingen in de praktijk brengt.

Aanbeveling 1: Benoem in het college van burgemeester en wethouders een portefeuillehouder voor woonwagenbewoners en hun mensenrechten.

Het woonwagenbeleid valt in Utrecht onder de portefeuille Wonen en daarmee onder de wethouder die deze portefeuille beheert. De specifieke vorm van huisvesting waar woonwagenbewoners aanspraak op kunnen maken op grond van hun mensenrechten komt in dit woonwagenbeleid tot uitdrukking.

Aanbeveling 2: Ga in gesprek met de gemeenteraad over het standplaatsenbeleid en eventuele voornemens om het standplaatsenbeleid aan te passen.

In 2013 is het standplaatsenbeleid in Utrecht opnieuw vastgesteld. Besloten is het aantal standplaatsen in Utrecht niet uit te breiden. De gemeente Utrecht telt 137 standplaatsen voor woonwagens op 34 locaties. Wij zijn van mening dat de gemeente Utrecht reeds handelt in de geest van uw aanbevelingen en hebben daarom geen aanleiding gezien om opnieuw met de raad in gesprek te gaan over het standplaatsenbeleid voor woonwagens.

Aanbeveling 3: 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.

Ons standplaatsenbeleid doet recht aan de culturele identiteit van woonwagenbewoners: deze groep maakt in Utrecht kans op een plek op een van de woonwagenlocaties. Dat neemt niet weg dat er in onze stad een wachtlijst voor standplaatsen is. In dat opzicht verschilt de markt voor standplaatsen niet van die voor sociale huurwoningen.

Aanbeveling 4: Inventariseer daartoe de behoefte aan standplaatsen, toewijzingscriteria, constructies voor huur of koop en woonvorm onder woonwagenbewoners in uw gemeente.

De behoefte aan standplaatsen wordt in Utrecht geïnventariseerd doordat een aparte wachtlijst is ingesteld voor woonwagenstandplaatsen. De wijze van toewijzing van standplaatsen is vastgelegd in de regionale huisvestingsverordening: standplaatsen worden toegewezen via het woongroepmodel met voordrachtsregeling. Concreet houdt dit in dat een vrijgekomen standplaats toegewezen wordt aan een door de bewoners van de desbetreffende locatie geselecteerde kandidaat van de wachtlijst voor woonwagenstandplaatsen.

Wij vertrouwen er op u met deze reactie op uw aanbevelingen voldoende op de hoogte te hebben gebracht van ons beleid op het gebied van woonwagens en de manier waarop dit beleid tegemoetkomt aan de rechten van woonwagenbewoners.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

WOONWAGENBEWONER ZOEKT STANDPLAATS

Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van
de overheid voor woonwagenebewoners

Woonwagenebewoner zoekt standplaats

Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenebewoners

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 woonwagengewoners, betrouwbaar in het borgen van hun mensenrechten, en meer in het bijzonder het recht op een eigen culturele identiteit?

Een betrouwbare overheid voor woonwagengewoners

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 woonwagengewoners:

- 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 woonwagengewoners om volgens hun culturele identiteit te wonen.

Culturele identiteit als mensenrecht

Woonwagengewoners 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 woonwagengewoners volgens hun tradities en culturele identiteit kunnen leven.

Meldpunt voor woonwagengewoners

Via een meldpunt voor woonwagengewoners ontving de Nationale ombudsman de meldingen van totaal 112 meldingen van woonwagengewoners. Hun boodschap was vrijwel steeds dezelfde: er is een tekort aan standplaatsen. Woonwagengewoners 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 woonwagengewoners 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;
- Wachtijd voor een standplaats is zeer lang; woonwagengewoners melden wachttijden van 6 tot 25 jaar;
- Standplaatsen worden niet exclusief aan woonwagengewoners toegewezen.

Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman:

‘Er is geen sprake van gelijke gevallen, omdat het gaat om de culturele identiteit van woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners en hun mensenrechten.
- Ontwikkel samen met gemeenten een visie op het standplaatsenbeleid in overeenstemming met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenebewoners (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 woonwagene locaties (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 woonwagenebewoners.

Woonwagenebewoners:

‘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 woonwagenebewoners. De nadruk ligt op ‘normalisatie’: woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners (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 woonwagenebewoners in uw gemeente vast in de Woonvisie.
- Inventariseer daartoe de behoefte aan standplaatsen, toewijzingscriteria, constructies voor huur of koop en woonvorm onder woonwagenebewoners 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 'uitsterf beleid' 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 verweerder, 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 en 2016-139.

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 woonwagengewoners nodig hebben om volgens hun tradities en culturele identiteit te leven. Bescherming van de culturele identiteit van woonwagengewoners vergt dus een opvolging van deze aanbevelingen.

Het EU-kader voor woonwagengewoners

De EU heeft in 2011 een kader gecreëerd voor het ontwikkelen van nationale strategieën voor de integratie van woonwagengewoners: *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 'woonwagengewoners' 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 (woonwagengewoners), 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 woonwagengewoners ('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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners.

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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners ligt bij gemeenten.

Uitvoering van het EU-kader voor woonwagengewoners

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 woonwagengewoners ('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 aanbidding 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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners (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 woonwagengewoners 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 Woonwagewet) heeft gehad op het borgen van mensenrechten van woonwagebewoners, 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 woonwagebewoners (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 woonwagebewoners 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 uitsterfbeleid 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 ministeries 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.

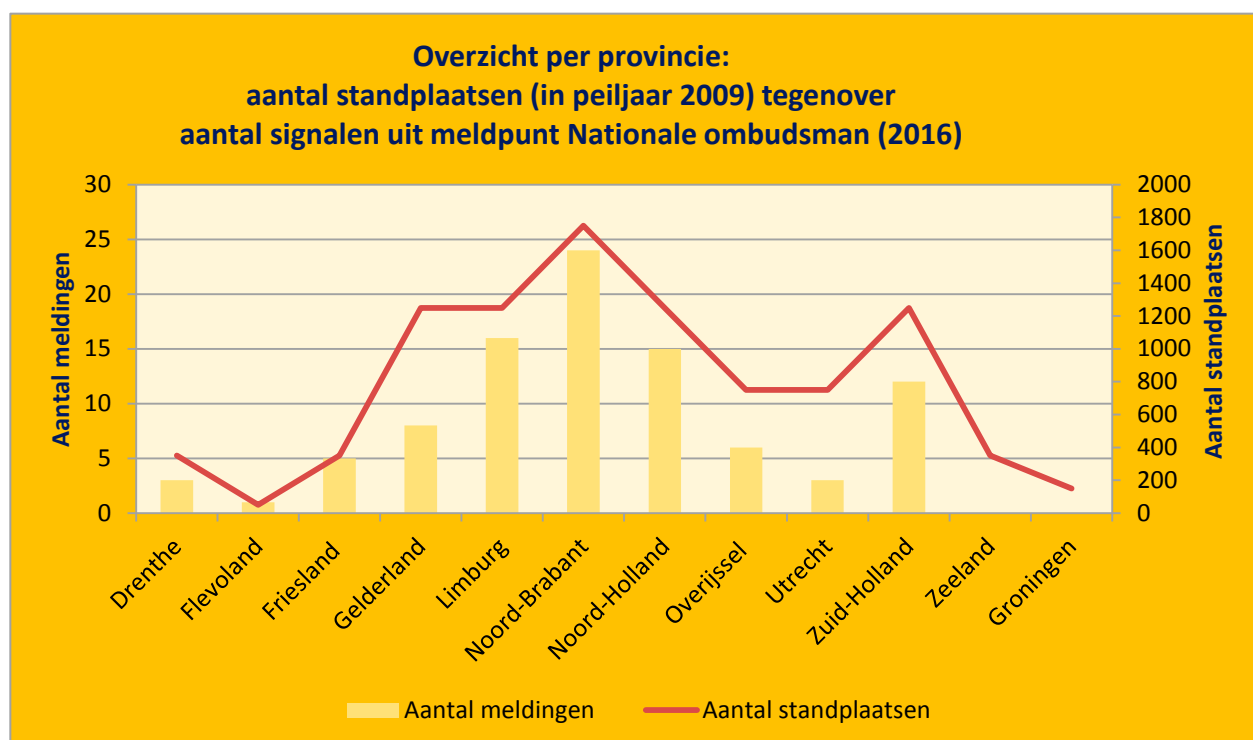
Dit hoofdstuk beschrijft de kern van de ontvangen signalen van woonwagenbewoners: het tekort aan standplaatsen ([paragraaf 3.2](#)); de verhalen van woonwagenbewoners over 'uitsterfbeleid' bij gemeenten en over pogingen dit beleid aan te kaarten bij gemeenten ([paragraaf 3.3](#)); hun verhalen over problemen 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. Woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners neemt toe terwijl het aantal standplaatsen niet uitbreidt).

Een woonwagenebewoonster 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

Woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners die aankaarten dat zichzelf 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

Woonwagengewoners vertellen ook dat standplaatsen, als ze vrijkomen, niet altijd aan woonwagengewoners worden toegewezen.

'Niet alle standplaatsen [in onze gemeente] worden bewoond door woonwagengewoners: zo'n 8 of 9 standplaatsen worden bewoond door mensen die niet van oorsprong tot de groep van woonwagengewoners 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 woonwagengewoners. Woonwagengewoners geven aan dat hierdoor het aantal standplaatsen voor woonwagengewoners feitelijk afneemt, terwijl er sowieso al een tekort is.

'Vroeger had je dat wel, wachtlijsten voor woonwagengewoners, 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 woonwagengewoners 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 woongelegenheden 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 woonwag en bewoners
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 woonwag**en**bewoners (dan wel specifiek Roma of Sinti).

Een andere vraag is hoeveel woonwag**en**bewoners geen standplaats hebben, bijvoorbeeld omdat ze buiten een woonwag**en**locatie 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 woonwag**en**locaties.⁵⁶ Dat zou betekenen dat het aantal Roma en Sinti buiten een woonwag**en**locatie varieert van 4.000 tot 19.500 personen.⁵⁷ Over reizigers die buiten een woonwag**en**locatie wonen, zijn geen cijfers bekend.

Inschatting behoefte aan extra standplaatsen

In hoeverre komt het aantal van 8.949 standplaatsen tegemoet aan de behoefte van woonwag**en**bewoners? Zijn extra standplaatsen nodig? En hoeveel dan? Vooral het aantal woonwag**en**bewoners zonder standplaats is niet duidelijk in beeld. Daarbij is ook niet duidelijk of *alle* woonwag**en**bewoners 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 woonwag**en**bewoners wonen in een bakstenen woning (rijtjeswoning, appartement). Het kan ook gebeuren dat woonwag**en**bewoners illegaal op een woonwag**en**locatie (bijv. in een camper naast de woonwag**en** van ouders) wonen. Voor de hier gekozen definitie vallen beide groepen in de categorie: '*wonen buiten de woonwag**en**locatie*'.

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 maximuminkomengrenzen 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 woonwagenebewoners.

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 woonwagenebewoners 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 woonwagenebewoners 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 woonwagenbewoners. 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. Woonwagengewoners hebben dan ook te maken met lange wachtlijsten. Uit verhalen van woonwagengewoners uit andere gemeenten wordt duidelijk dat dit probleem landelijk speelt: woonwagengewoners 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 woonwagengewoners. Uit het meldpunt vernam de Nationale ombudsman signalen dat in sommige gemeenten standplaatsen ook bewoond worden door niet-woonwagengewoners. 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 woonwagengewoners. De toewijzing van standplaatsen aan niet-woonwagengewoners doet in deze context dan ook afbreuk aan de bescherming van de culturele identiteit van woonwagengewoners.

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 woonwagengewoners van oudsher hebben (gehad), in het verleden een uitgangspunt was voor specifiek beleid voor woonwagengewoners.⁶⁵ Het onderzoek van de Nationale ombudsman geeft aanleiding te geloven dat die achterstand niet meer voor alle woonwagengewoners 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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners: 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 woonwagengewoners 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 mensenrechtenorganisaties 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 mensenrechtensvisie op standplaatsenbeleid. Als gevolg daarvan gaan gemeenten wisselend om met standplaatsenbeleid en hebben de woonwagengewoners van sommige gemeenten meer dan die van andere gemeenten te maken met een gebrekkige borging van de culturele identiteit van woonwagengewoners.

Het borgen van de mensenrechten van woonwagengewoners 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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners.

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 woonwagengewoners om volgens hun tradities en culturele identiteit te leven. Opvolging van deze aanbeveling veronderstelt dus een erkenning van de culturele identiteit van woonwagengewoners 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 woonwagengewoners 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 woonwagengewoners, 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 Woonwagengewoners-*

*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]jaar 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). *Woonwagengewoners 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 woonwagengewoners. Economische en maatschappelijke positie*.
- (25 februari 2002). *Monitor maatschappelijke en economische positie woonwagengewoners; 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 Woonwagengewoners. 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 Asymmetrical 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). Kamerstuk, 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

Toekomst woonwagenlocaties Utrecht

Juli 2013



Gemeente Utrecht

Utrecht.nl

Toekomst woonwagenlocaties gemeente Utrecht

juli 2013



Inleiding

Deze notitie gaat over de toekomst van de woonwagenlocaties in de gemeente Utrecht, op dit moment een aantal van 34. Aan de orde komen de ontwikkeling van het aantal standplaatsen en woonwagenlocaties, het toewijzingsbeleid van standplaatsen, beheer en leefbaarheid van de locaties, communicatie met woonwagenbewoners en de financiële situatie van de BV Woonwagenexploitatie. Deze notitie behandelt dus niet onderwerpen als onderwijs-, inkomens- en gezondheidssituatie van woonwagenbewoners.

De kern van de notitie is dat we de woonwagenbewoners niet langer zien als bijzondere groep. Het zijn gewoon bewoners van de stad Utrecht, maar met een bijzondere woonwens. Woonwagenbewoners worden behandeld als alle andere burgers van de stad Utrecht. Door hen niet langer in een uitzonderingspositie te plaatsen hoopt de gemeente dat zich een proces van integratie van woonwagenbewoners in de maatschappij zal voltrekken.

Samengevat wordt in deze notitie voorgesteld het aantal woonwagenstandplaatsen en locaties in Utrecht te stabiliseren op het huidige aantal. De wijze van toewijzing van vrije standplaatsen lijkt aan verandering toe. Een vorm van toewijzing zoals ook bij woongroepen toegepast wordt lijkt op zijn plaats. Goed beheren, toezicht en handhaven is een voorwaarde voor de leefbaarheid op de woonwagenlocaties. De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van de gemeente zal in samenwerking met de BV Woonwagenexploitatie, andere gemeentelijke diensten en de politie het toezicht en de handhaving adequaat ter hand te nemen. Daarbij staat de gemeente open voor overleg met de woonwagenbewoners.

Achtergrond en aanleiding

Het woonwagenbeleid is al decennia lang onderwerp van gesprek en discussie. De SEV (Stichting Experimenten Volkshuisvesting) definieerde in haar rapport 'Beelden van reizigers, woonwagengewoners in Nederland' (2010) een vijftal periodes waarin de visie op woonwagens heel verschillend is:

- De strijd tegen onmaatschappelijkheid (1918 – midden jaren 60)
- Apart zetten, helpen en verheffen (jaren 60 en 70)
- Deconcentratie en decategorialisering (jaren 80)
- Gedogen (jaren 90)
- De omslag (2003-2004)

Op dit moment bevinden we ons in een periode van stabilisatie. De periode van de omslag wordt in Nederland gekenmerkt door problemen met handhaving op de locaties en door grootschalige politieacties op een aantal woonwagencampen. In 1999 is de Woonwagenwet afgeschaft en werd woonwagengebeleid een zaak van de gemeente. Woonwagengewoners vallen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en moeten gezien worden als gewone huurders en bewoners. Het Ministerie van VROM brengt in 2009 een rapport uit, 'Eigentijds omgaan met woonwagengewoners'. Er moet een evenwichtig beleid ontwikkeld worden waarin 'hard' en 'zacht' beleid elkaar niet afwisselen of afzwakken, maar aanvullen en versterken.

Eind 2011 heeft het College van B&W Utrecht besloten het gemeentelijke woonwagengebeleid te herijken. De Commissie Stad en Ruimte is geïnformeerd via de Startnotitie 'herbezinning koers woonwagenezaken Utrecht' en de voorwaarden voor verkoop van standplaatsen.

In 2012 besluit het College van B&W Utrecht dat op een aantal met name genoemde locaties woonwagendstandplaatsen onder voorwaarden verkocht mogen worden aan de residerende bewoners.

Er zijn voldoende redenen om het bestaande beleid te herijken. In de Utrechtse praktijk rond de woonwagenclocaties bestaan diverse problemen, opgaven en vraagstukken die besproken en opgelost moeten worden. Het gaat, zoals ook in de startnotitie te lezen is, om vragen en signalen uit de gemeenschap zelf (waaronder het toewijzingsbeleid van standplaatsen), en om het vraagstuk van beheer, exploitatie en ontwikkeling van bestaande en nieuwe locaties. De BV Woonwagenexploitatie heeft diverse keren aangegeven dat er financiële problemen zijn. Kwesties van de leefbaarheid en handhaving op de woonwagenclocaties halen regelmatig de pers en behoeven aandacht.

De Startnotitie beschrijft vijf onderwerpen en vijf onderzoeksvragen waarvoor herbezinning nodig is.

1. Beheer, exploitatie en ontwikkeling van bestaande en nieuwe standplaatsen:

Is het wenselijk om het huidige beleid - dat uitgaat van het behouden van de woonvorm woonwagens en van het uitbreiden van het aantal standplaatsen - te handhaven, of heeft het de voorkeur om de koers te wijzigen en in te zetten op het stabiliseren dan wel verminderen van het aantal standplaatsen?

2. Toewijzingsbeleid

Willen we het huidige toewijzingsbeleid handhaven, of een transparante aanpassing ontwikkelen die meer aansluit bij de behoefte van bewoners om te wonen in familieverband, waarbij bewoners meer inspraak hebben bij de keuze van de nieuwe bewoner(s)?

3. Financiële problemen van de BV Woonwagenexploitatie en de gemeentelijke rol in het oplossen ervan

Wat zijn de oorzaken van de huidige financiële problemen van de BV, wat zijn de mogelijke oplossingen ervan en in hoeverre moet vastgehouden worden aan de financiële kaders die de BV destijds met de gemeente heeft afgesproken.

4. Leefbaarheid en naleving van geldende wet- en regelgeving

Willen we een structurele, integrale en gecoördineerde aanpak van de handhaving van regels en wetgeving, of vasthouden aan de huidige situatie waarin afstemming en samenwerkingsafspraken ad hoc worden georganiseerd?

5. Communicatie- en overleg met woonwagenbewoners

Hoe kan het overleg met vertegenwoordigers van de woonwagenbewoners invulling krijgen?

Deze onderwerpen worden in deze nota behandeld. Om de vragen te kunnen beantwoorden is er uitgebreid studie gedaan en zijn gesprekken gevoerd met andere steden en met de betrokkenen bij het woonwagenbeleid in Utrecht (binnen en buiten de gemeente). Dit onderzoek, de gesprekken met betrokkenen, het opstellen van scenario's en de beantwoording van de vragen leidt tot een voorstel tot herziening van het woonwagenbeleid. Dat beleid wordt verwoord in deze notitie.

Inkadering woonwagenbeleid

De gemeente Utrecht kent beleid en afspraken op het gebied van woonwagen(locaties). Het nu geldende kader is:

- De Notitie Verkoop van Woonwagenstandplaatsen in Utrecht (april 2003)
- Prestatieafspraken Woonwagenbeleid gemeente Utrecht – BV Woonwagenexploitatie (april 2006)

De gemeente kent, net zoals rond al haar inwoners, een verantwoordelijkheid voor de huisvesting van woonwagenbewoners. Er is geen speciale afdeling, er wordt geen specifiek woonwagenbeleid uitgevoerd en er zijn geen speciale medewerkers in dienst voor het woonwagenbeleid. De opdracht om het woonwagenbeleid te herijken, wordt uitgevoerd door de afdeling Wonen en Programma's van REO. Voor het toezicht en de handhaving is de gemeentelijke dienst VTH-THBO verantwoordelijk. Binnen de gemeente hebben diverse geledingen met woonwagenlocaties en woonwagenbewoners te maken. Dat zijn de veiligheidsmanagers werkzaam bij Veiligheid, de wijkbureaus en wijkservicepunten, het Projectbureau Leidsche Rijn en MO (leerlingzaken). MO werkt samen met een consultant Onderwijsondersteuning woonwag en Romaleerlingen (OWR). De gemeente Utrecht is één van de gemeenten die vanwege achterstanden bij deze groepen een OWR-consultant subsidieert. In Utrecht is een aantal mensen op vrijwillige basis actief in de ondersteuning en belangenbehartiging van woonwagenbewoners (en Roma).

Het beheer en de verhuur van de woonwagenplaatsen wordt uitgevoerd door de BV Woonwagenexploitatie. De BV Woonwagenexploitatie is ingeschreven in het handelsregister in 2002. De vennootschap heeft ten doel de ondersteuning van toegelaten instellingen, zoals bedoeld in artikel 70, lid 1 van de Woningwet, bij de uitvoering van hun volkshuisvestelijke taken, in het bijzonder op het gebied van de verhuur van woonwagens en woonwagenstandplaatsen. De Utrechtse corporaties Mitros, Portaal, Bo-Ex en SSH zijn aandeelhouder (naar rato van hun woningbezit in Utrecht). De BV is in 2002 opgericht. Het maatschappelijke kapitaal (het bedrag dat maximaal als aandelen mag worden uitgegeven door de BV) is vastgesteld op € 90.000,-. Daarvan moet minstens een vijfde deel worden gestort, in dit geval € 18.000,-. Dat is gebeurd. De gemeente heeft aan de BV een financiële bijdrage geleverd van € 2.856.000,-. Het dagelijks beheer en de directie van de vennootschap van de BV worden sinds 2008 gevoerd door Portaal. Binnen Portaal zijn twee medewerkers, één coördinerend en één uitvoerend, bezig met de exploitatie van de standplaatsen. Tevens levert Portaal de administratieve ondersteuning.

De woonwagenbewoners kennen geen organisatievorm. De BV Woonwagenexploitatie overlegt individueel met de woonwagenbewoners en voert frequent gesprekken op de locaties. Bij de gemeente is geen organisatie of platform van woonwagenbewoners bekend. Ten behoeve van het gesprek met de doelgroep over herijking van het woonwagenbeleid zijn twee avonden georganiseerd met een aantal woonwagenbewoners, wonend op diverse woonwagenlocaties.

De woonwagenlocaties

(spreiding, grootte en prijzen)

De gemeente Utrecht telt 137 standplaatsen voor woonwagens op 34 locaties. Eén locatie is niet van de BV Woonwagenexploitatie maar van GroenWest (locatie Wilhelminalaan, met vier standplaatsen). De BV Woonwagenexploitatie beheert 133 standplaatsen. In deze paragraaf beschrijven we de situatie qua spreiding, grootte van de standplaatsen en informeren we over de prijzen.

Spreiding over stad

De woonwagenlocaties liggen verspreid over de gehele stad Utrecht. De ligging t.o.v. de omliggende bebouwing is gevarieerd: er zijn locaties die aan de rand van de stad of rand van de wijk liggen, maar er zijn ook locaties die midden in woonbuurten gelegen zijn.

Locaties en standplaatsen

137 officiële standplaatsen, verspreid over 34 locaties betekent gemiddeld ongeveer 4 standplaatsen per locatie. De grootste locatie (Ina Boudier Bakkerlaan) heeft 15 standplaatsen, de kleinste (Himalaya) heeft slechts 1 standplaats. Grote locaties zijn een uitzondering, 29 van de 34 locaties hebben 2 tot 4 standplaatsen.

Een standplaats is gemiddeld zo'n 262m² groot (mediaan 246m²), waarbij de kleinste 180m² en de grootste 540m² meet. De meer recent aangelegde standplaatsen in Leidsche Rijn zijn gemiddeld groter dan in de bestaande stad: 321m² in Leidsche Rijn tegenover gemiddeld 250m² in de bestaande stad. De oppervlakten van de huurstandplaatsen zijn als volgt:

Oppervlakte standplaats	Aantal standplaatsen
t/m 190m ²	14
Van 191m ² t/m 250m ²	55
Van 251m ² t/m 350m ²	46
Vanaf 351m ²	13

** De grens van 190m² is gebaseerd op de kaveloppervlakte van een huurstandplaats cf. de Grondprijzenbrief Utrecht 2012*

Huur en koop

Van de 133 standplaatsen zijn er 128 huur en 5 zijn er koop. Het merendeel van de woonwagens (113) is eigendom van de bewoners zelf, 20 woonwagens (waarvan 18 huur en 2 van Wilhelmina) worden gehuurd door de bewoners en voor 4 woonwagens hebben de bewoners een huurkoop constructie afgesloten.

Huurprijzen

Voor een standplaats betaalt de bewoner gemiddeld € 190,- per maand (mediaan € 145,-) (beide prijspeil 1-7-2010). In de huurprijs van de standplaats zit in de meeste gevallen een sanitaire unit inbegrepen. De gemiddelde huurprijs is 59% van de maximaal redelijke huurprijs. Ongeveer de helft van de standplaatsen heeft een huurprijs lager dan € 150,-.

Huurprijs standplaats*	Aantal standplaatsen
tot € 150,-	66
van € 150,- tot € 250,-	38
Vanaf € 250,-	24

**huurprijs is inclusief evt. sanitaire unit*

Voor een huurwoonwagen betaalt de bewoner gemiddeld € 358,00 per maand (mediaan € 341,-) (beide prijspeil 1-7-2010). De gemiddelde huurprijs is 85% van de maximaal redelijke huurprijs.

Huurprijzen

Voor een standplaats betaalt de bewoner gemiddeld € 190,- per maand (mediaan € 145,-) (beide prijspeil 1-7-2010). In de huurprijs van de standplaats zit in de meeste gevallen een sanitaire unit inbegrepen. De gemiddelde huurprijs is 59% van de maximaal redelijke huurprijs. Ongeveer de helft van de standplaatsen heeft een huurprijs lager dan € 150,-.

Huurprijs woonwagen	Aantal woonwagens
Van € 200,- tot € 300,-	4
Van € 300,- tot € 400,-	7
Vanaf € 400,-	7

Vergeleken met de prijzen in de sociale huursector is het prijsniveau van standplaatsen en huurwagens (zeker gezien het intensieve grondgebruik) laag. De huurprijsontwikkeling is gelijk aan die in de sociale huursector. Tot 2013 betekent dat huurverhogingen op het niveau van inflatie, en het optrekken van de huur bij mutatie.

Als bijlage is een kaart met en een overzicht van woonwagenlocaties in Utrecht opgenomen.

Toekomstscenario's

Een belangrijk thema in de discussie over woonwagens is de gewenste omvang van het aantal standplaatsen en het aantal locaties. De thans geldende afspraken gaan uit van het behouden van de woonvorm woonwagens en van het uitbreiden van het aantal standplaatsen (vijf woonwagenlocaties, met in totaal negentien standplaatsen, met name in Leidsche Rijn). In de Startnotitie werd de vraag gesteld of het wenselijk is het aantal standplaatsen uit te breiden, te handhaven of van koers te wijzigen en in te zetten op het stabiliseren of verminderen van het aantal standplaatsen. In dit hoofdstuk kijken we daarom naar drie scenario's:

- Uitbreiding van het aantal woonwagenstandplaatsen
- Stabilisering van het aantal woonwagenstandplaatsen
- Krimp van het aantal woonwagenstandplaatsen

Deze drie scenario's onderzoeken we door ze te plaatsen in de context van een visie op de woonvorm woonwagenbewoning, de wens dat woonwagenbewoners als volwaardige burgers participeren, de markt en de praktijk en ervaringen rond woonwagenbeleid in andere steden.

Wonen in een woonwagen is in feite een woonwens geworden. Waar de woonwagenbewoner vroeger rondtrok en om die reden aangewezen was op een mobiel huis, gaat het tegenwoordig meer om de wens in vrijheid en in familieverband samen te wonen. De meeste woonwagens zijn 'versteend' en soms niet van reguliere woningen te onderscheiden. In een stedelijke samenleving als Utrecht zijn woonwagenbewoners niet (meer) de enige groep bewoners met een specifieke woonwens. Er zijn bijvoorbeeld ook mensen die graag in een woonboot willen, allochtone ouderen die graag in groepsverband wonen, mensen die heel bijzondere eisen stellen aan hun woning en hun woonomgeving i.v.m. milieu en duurzaamheid. De gemeente probeert al die bijzondere woonwensen serieus te nemen en er aan tegemoet te komen (binnen de beperkte financiële en ruimtelijke mogelijkheden in Utrecht). Deze visie op de woonvorm woonwagen pleit voor stabilisering of krimp, gegeven de beperkte ruimte in Utrecht.

De gemeente, de samenleving, alsook de groep woonwagenbewoners vinden het belangrijk dat woonwagenbewoners als volwaardige burgers hun plaats hebben in de maatschappij. Veel betrokkenen constateren dat daar op dit moment nog geen sprake van is. De onderwijssituatie van veel kinderen is problematisch, de levensvorm op woonwagenlocaties is vaak nog traditioneel, er is weinig zelfredzaamheid. Woonwagenbewoners zijn over het algemeen laaggeletterd, bedrijven mede daardoor ambulante handel en worden in Utrecht door de Rijksbelastingdienst nog niet onderworpen aan fiscale wet- en regelgeving. Ook dat draagt bij tot een uitzonderingspositie, die zeker ook door de doelgroep bewust in stand wordt gehouden. Wonen in een woonwagen kan een nadrukkelijke woonwens zijn, het draagt niet bij aan de maatschappelijke participatie van de bewoners en aan de kansen van de kinderen op onderwijs en opleiding. Vanuit de optiek van gelijkwaardigheid scoort leven op een woonwagenlocatie niet hoog en is een afbouw van de standplaatsen een optie.

Er is in Utrecht sprake van een tekort aan standplaatsen. Woonwagenbewoners benadrukken dit punt in hun contact en gesprekken met de BV Woonwagenexploitatie, belangenbehartigers en gemeente. De BV Woonwagenexploitatie meldt dat er een wachtlijst voor een standplaats is waar 80 huishoudens op staan. Daarvan beoordeelt de BV ongeveer 40 situaties als 'harde' kandidaten. Incidenteel zijn er mutaties op de

woonwagenlocaties. De situatie op de markt van standplaatsen lijkt in dat opzicht dus op de situatie op de woningmarkt. Utrecht is een aantrekkelijke stad om te wonen, werken en studeren. En dat gaat samen met schaarste. Uit dit thema is weinig duiding richting groei, krimp of stabilisatie af te leiden.

In het onderzoek t.b.v. het schrijven van deze notitie is ook gesproken met betrokkenen en onderzoek gedaan naar het woonwagenbeleid in de andere grote steden. In een bijlage is informatie over het woonwagenbeleid in Amsterdam, Rotterdam, en Den Haag te vinden. Amsterdam telt 167 standplaatsen op 15 locaties. Beheer en exploitatie zijn in handen van de gemeente, waarbij het beheer uitbesteed is aan een extern bureau. Amsterdam is op dit moment ook bezig haar woonwagenbeleid te herzien. De stad kiest daarin voor stabilisatie van het aantal en niet voor uitbreiding. Redenen zijn de financiën (aanleg is duur, inkomsten via huur gering) en cultureel (woonwagenbewoning zien als bijzondere woonwens). Rotterdam heeft 118 standplaatsen. In het woonwagenbeleid is de koers van stabiliseren van het aantal opgenomen. Reden zijn dezelfde financiële en culturele argumenten die we in Amsterdam zagen. In Rotterdam speelt de discussie rondom het wel of niet verkopen van standplaatsen. In Den Haag wordt gekoerst (vanaf 2006) op het afbouwen van het aantal standplaatsen van 300 naar 250 en dit aantal te stabiliseren. Een belangrijk aandachtspunt daarbinnen is de afbouw van de locatie Escamplaan. Financiën zijn een belangrijke reden om af te bouwen: in 2006 kende Den Haag nog een afdeling met 14 gemeenteambtenaren die zich fulltime bezig hielden met woonwagenzaken. De conclusie uit het onderzoek in de andere G4 steden is dat het aantal standplaatsen in Utrecht relatief hoog is in vergelijking met Amsterdam en Rotterdam, dat alle steden wonen in een woonwagen in feite zien als bijzondere woonwens en dat in alle steden (voornamelijk om financiële redenen) gekeken wordt naar stabilisatie en afbouw.

Een laatste aandachtspunt in de scenariodiscussie is de geplande uitbreiding van de locaties in Leidsche Rijn en Veemarkt. Indien daar geen woonwagenstandplaatsen gerealiseerd worden, is er in sommige gevallen een bestemmingswijziging nodig.

CONCLUSIE

Het zou goed zijn als Utrecht afziet van uitbreiding van het huidige aantal standplaatsen. De nieuwe locaties in Leidsche Rijn en Veemarkt zouden dan niet gerealiseerd hoeven te worden. In vergelijking met Amsterdam en Rotterdam is het aantal standplaatsen in Utrecht al hoog. De kosten van het aanleggen, beheren en exploiteren van standplaatsen en handhaving op de woonwagenlocaties zijn hoog. Het ruimtebeslag is groot, ruim 260m²; dat is veel meer dan voor een woonhuis of appartement. We stellen voor dat Utrecht stabiliseert op het huidige aantal (137 standplaatsen op 34 locaties). Verkleinen van het aantal zou negatieve consequenties hebben voor de mensen op de wachtlijst.

Toewijzingsbeleid

De wijze van toewijzing van standplaatsen is vastgelegd in de regionale huisvestingsverordening. Geïnteresseerden voor een standplaats schrijven zich net als huurders in bij WoningNet en geven hun interesse voor een standplaats apart aan. Parallel hieraan melden zij zich bij Portaal (De BV Woonwagen-exploitatie), die de geïnteresseerde plaatst op het register van standplaatszoekenden. Een vrijkomende standplaats wordt schriftelijk aangeboden aan alle ingeschreven standplaatszoekenden en verhuurd aan de langst wachtende geïnteresseerde, mits aan de voorwaarden voor woningzoekenden is voldaan. Het is mogelijk een fysiek al aanwezige wagen te huren, of een eigen koopwagen te plaatsen op de lege standplaats, naar keuze van de bewoner. Volgens de BV gaat het om incidentele mutaties en standplaats-ruilingen, circa 3 tot 6 toewijzingen per jaar.

De BV Woonwagenexploitatie geeft aan dat strikte toewijzing op volgorde van inschrijftijd en plaats op de wachtlijst in de praktijk problematisch is en ook niet zo gebeurt. De toewijzing van een standplaats aan de bovenste naam op de wachtlijst, op een locatie waar hij of zij niet gewenst is, leidt tot grote leefbaarheidsproblemen en handavingsproblematiek. De betrokkene zelf trekt zich dan meestal ook terug. In de praktijk past de BV beheerdersbelang toe, maatwerk per locatie.

We hebben in gesprekken met de BV Woonwagenexploitatie en de woonwagenbewoners vragen gesteld over toewijzing. Hoe kijken zij aan tegen handhaven van het huidige toewijzingsbeleid of willen ze een transparante aanpassing ontwikkelen die meer aansluit bij de behoefte van bewoners om te wonen in familieverband en waarbij bewoners meer inspraak hebben bij de keuze van de nieuwe bewoner(s)? De direct betrokkenen zijn niet tevreden met het huidige toewijzingsbeleid. Zowel BV als de woonwagenbewoners hebben de voorkeur voor een vorm van invloed bij toewijzing van standplaatsen, zoals ook bij de toewijzing van woonruimte in woongroepen gehanteerd wordt.. Concreet is het voorstel bij een vrijkomende standplaats dat te melden aan de mensen op de wachtlijst. Van de mensen die reageren wordt van de bovenste vijf op de wachtlijst een lijst gemaakt. Die lijst wordt overlegd op de woonwagenlocatie waar de plek vrijkomt. De bewoners van de locatie kiezen een kandidaat, en beargumenteren hun keuze. Met die kandidaat wordt een toewijzingsgesprek gevoerd. Voordeel van dit systeem is, dat het zorgt voor betrokkenheid van bewoners van een locatie bij hun nieuwe medebewoner, bij kan dragen aan het samenleven op een woonwagenlocatie, dat de wachtlijst gehanteerd wordt als basisinstrument en dat het systeem transparant is. Nadeel is dat niet de persoon met de langste wachttijd aan de beurt is, en dat mensen die niet 'geliefd' zijn keer op keer afgewezen (in de vorm van niet gekozen) kunnen worden.

De vraag is of wonen op een woonwagenlocatie te vergelijken is met wonen in een straatje, in een wijk, of met wonen in een woongemeenschap. Bij de eerste variant past weliswaar zorgvuldig maar gewoon conform wachtlijst toewijzen, bij de tweede variant zou een vorm van invloed van de zittende bewoners op zijn plaats zijn. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt erg aangedrongen op een eerlijke en transparant systeem voor toewijzing van standplaatsen. In een krappe markt als die van Utrecht is dat altijd een belangrijk thema.

Nagedacht moet worden over het (op termijn) volledig afschaffen van de wachtlijst die de BV Woonwagen-exploitatie nu hanteert. Een vrijkomende standplaats (al dan niet met wagen) wordt dan geplaatst op Woningnet. Woningzoekenden kunnen zich aanmelden en komen dan als gewone woningzoekenden (voor

een standplaats) in het vigerende toewijzingssysteem van Woningnet. Daarmee wordt de toewijzing gelijk aan de toewijzing van alle andere woonruimte. Een punt van aandacht zijn de opgebouwde rechten door mensen die nu op de wachtlijst van de BV Woonwagenexploitatie staan.

De BV Woonwagenexploitatie en de woonwagenbewoners pleiten voor het positief benaderen van de verzoeken om medehuuderschap van de woonwagenstandplaats van kinderen van bewoners. Zoals eerder vermeld zijn de meeste woonwag en eigendom van de huurder van de standplaats. Bij overlijden van de huurder moeten de kinderen de woonwagen verplaatsen, wat erg hoge kosten met zich meebrengt. Dit wordt nog bemoeilijkt door het feit dat er geen vrije standplaatsen zijn waar de wagen heen kan. Er bestaat grote behoefte aan de mogelijkheid als inwonend kind medehuuder te mogen worden van een standplaats, zodat als de eigen wagen als eigendom overgaat naar de kinderen, het kind als hoofdhuurder de standplaats kan overnemen en de eigen wagen kan blijven staan.

CONCLUSIE

Samenwonen op een kleine woonwagenlocatie is te vergelijken met wonen in een woongemeenschap. In het toewijzingsbeleid van standplaatsen zou dat vertaald kunnen worden in een vorm van betrokkenheid van de zittende bewoners bij toewijzing van de standplaats. De gemeente zal in samenspraak met de BV Woonwagenexploitatie en samen met vertegenwoordigers van de woonwagenbewoners een voorstel voor toewijzing van standplaatsen ontwikkelen. We hanteren als randvoorwaarden dat het systeem eerlijk en transparant moet zijn. Een proefperiode en een goede monitoring en evaluatie zijn belangrijke onderdelen voor zo'n voorstel. De afdeling Wonen & Programma's toetst het voorstel aan de huisvestingsverordening en geeft advies welke stappen eventueel genomen moeten worden om het voorstel eventueel te operationaliseren.

De gemeente kan instemmen met het positief benaderen van verzoeken van inwonende kinderen van woonwagenbewoners tot medehuuderschap van de woonwagenstandplaats, mits ook dat transparant en eerlijk geregeld kan worden.

Leefbaarheid en handhaving

Het beeld van de leefbaarheid op de Utrechtse woonwagenlocaties en van de noodzaak en nut van handhaving van regels en afspraken op de locaties is erg gedifferentieerd. Er zijn véél kleine, rustige locaties, maar voor een aantal van de woonwagenlocaties geldt dat vormen van grensoverschrijdend gedrag met regelmaat aan de orde zijn. Het kan gaan om onrechtmatig gebruik van de woonwagen, de standplaats, de openbare ruimte, niet voldoen aan geldende voorschriften of vormen van woonoverlast. In de gesprekken met de BV Woonwagenexploitatie en de bewoners worden wel problemen op sommige locaties genoemd. Opvallend is dat tijdens het gesprek met de woonwagenbewoners zij nadrukkelijk vragen om een helder beleid van de gemeente m.b.t. activiteiten op de locaties. Maar dan willen ze wel dat de gemeente die afspraken ook handhaaft!

Een terugblik

De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) – Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) heeft een analyse gemaakt van de praktijk in de afgelopen jaren. In deze terugblik geven we een beeld van de praktijk van toezicht en handhaving op woonwagens (Bron: handhavingsprogramma's en verslagen vanaf 2005).

De VTH-THBO handhavingstaken zijn conform een door de gemeente gehanteerde methodiek geprioriteerd. Dat is ook gebeurd voor de handhaving van woonwagens. In de tabel hieronder is dat terug te vinden.

Handhavingsprogramma 2009: verantwoording prioritering

Handhavingsprogramma 2009 Risico-indicatie/belangen: Fp = fys. veiligheid personen, Sg = schade gebouwen, Ge = gezondheid, Bg = bestemmingsgebruik, We = welstand, Hw = historische waarde, Ez = energiezuinigheid, Wv = woonruimteverdeling, Oh = overlast/hinder, Sa = sociale achteruitgang.	Bestuurlijke prioriteit	Wettelijke taak	Risico-indicatie per belang									
			risico					middelhoog				
			hoog risico	laag risico	geen score	geen score	geen score	geen score	geen score	geen score	geen score	geen score
			Fp	Sg	Ge	Bg	We	Hw	Ez	Wv	Oh	Sa
Team Bijzondere Handhaving												
Handhaving woningtoezicht en bouwtoezicht												
Calamiteiten												
Handhaving woonfraude												
Handhaving woonwagens												
Horeca												
Speelautomatenhallen												
Kansspel- en behendigheidsautomaten												
Seksinrichtingen												
Handhaving huisnummering												
Handhaving inneming openbare grond												
Meldingen inzake reclames												
Handhaving onttrekking woonruimte												

De Utrechtse woonwagenlocaties worden het hele jaar regelmatig bezocht en gecontroleerd om illegale bouw, vervuiling of illegale inname van openbare grond te voorkomen. Het gaat in de meeste gevallen om het verwijderen, aanpassen of legaliseren van illegale bijgebouwen. Dit wordt gerealiseerd door het geven van informatie en advies, zodat de bewoners hun eventuele bouwplannen volgens de regels realiseren. Overtredingen worden ongedaan gemaakt. Worden desondanks illegale bouwwerken geconstateerd, dan volgt handhaving en wordt zonodig overgegaan tot sanctionering. Locaties waar overtredingen zijn geconstateerd, krijgen meer aandacht dan de locaties waar geen overtredingen geconstateerd zijn.

Het aantal geconstateerde overtredingen bedroeg in de periode 2004 tot 2009 een aantal van 5 tot 15 overtredingen per jaar.

Wanneer er sprake is van verschillende overtredingen wordt er door VTH-THBO (v/h SO/PD-T&H) integraal gehandhaafd, in samenwerking met BV Woonwagenexploitatie, Veiligheid, wijkservicecentra, Stadswerken, belastingdienst, politie/OM en eventuele andere belanghebbenden.

Op verzoek van BV Woonwagenexploitatie is in 2012 een inventarisatie gedaan op alle woonwagenlocaties. Er werden diverse overtredingen geconstateerd. Van de 24 geconstateerde overtredingen ten aanzien van de woonwagen of de standplaats zijn 4 legaliseerbaar, 15 moeten nader onderzocht maar waarschijnlijk legaliseerbaar en de resterende 8 zijn niet legaliseerbaar. De meeste overtredingen hebben betrekking op het illegaal plaatsen van schuurtjes. De 34 overtredingen ten aanzien van IOG betreft illegaal "landjepik". Verder is in 18 gevallen verrommeling geconstateerd, waarvan 16 op 2 locaties (de IB Bakkerlaan en de Kanaalweg) .

In een bijlage vindt u de uitkomsten van deze inventarisatie.

Handhaven in de toekomst

VTH-THBO stelt bij toekomstig beleid de volgende uitgangspunten voor:

1. bij de handhaving op woonwagens door THBO geldt dat woonwagenbewoners gelijk aan alle overige burgers in de stad worden behandeld.
2. er worden vaker constatering van regelmatige overtredingen gedaan die vooralsnog niet met harde cijfers onderbouwd worden. Die cijfers worden wel gebruikt om een ingrijpende herijking van de handhaving rechtvaardigen. Het beeld dat in de startnotitie gewekt wordt, komt niet volledig overeen met het beeld op basis van gegevens van THBO (verslagen handhavingsprogramma's vanaf 2005 en inventarisatie 2012). THBO pleit voor nauwkeurige monitoring.
3. op woonwagenlocaties wordt momenteel passief gehandhaafd naar aanleiding van klachten. Bij THBO zijn tot nu toe weinig meldingen bekend over woonwagenlocaties.
4. THBO werkt integraal (zie voorbeelden uit handhavingsverslagen); dat gebeurt nog ad hoc en kan beter. THBO is voor een structurele geïntegreerde aanpak. Echter zal er goed afgesproken moeten worden wie de regie heeft, welke rol en bevoegdheid een ieder heeft. (vergelijk de bestuurlijke aanpak van handhavingsprojecten ASW en Binnenstad)

Het toezicht en de handhaving op woonwagens wil VTH-THBO als volgt uitvoeren:

1. De handhaving bij woonwagens voeren we uit op basis van (reguliere) handhaving naar aanleiding van klachten of eigen waarneming van de inspecteurs.
2. THBO werkt mee aan integrale projecten met bijvoorbeeld Politie en belastingdienst. Afhankelijk van het onderwerp kunnen daar ook Wijkservicecentra, OOV/Veiligheid, Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR), BV Woonwagenexploitatie, en Stadswerken bij betrokken zijn.
3. De verrommeling op en in de nabijheid van woonwagenlocaties pakt THBO in samenwerking met BV Woonwagenexploitatie actief aan. In dat kader zullen enkele acties en/of locaties per jaar worden geprogrammeerd.
4. Te zijner tijd zoekt THBO aansluiting bij de ontwikkeling van de formering van landelijke teams.

Ten aanzien van dit advies ligt ten grondslag dat de woonwagenlocaties in het algemeen in het kader van overtredingen van bouwregels geen aanleiding geven tot hogere prioriteit dan normaal. Op basis van de tot nu toe beschikbare feitelijke gegevens (verslagen programmatisch handhaven en inventarisatie 2012) is er geen aanleiding tot een ingrijpende wijziging van de handhaving door THBO op alle locaties. Dat betekent dat THBO in het algemeen volstaat met passief handhaven, dat wil zeggen (reguliere) handhaving naar aanleiding van klachten of eigen waarneming van de inspecteurs. Doen zich excessen voor dan zal THBO die gericht en adequaat en integraal aanpakken. Wel wil THBO bijdragen aan de wens van omwonenden om verrommeling aan te pakken, naar voorbeeld van de huidige aanpak van de locatie aan de Kanaalweg.

Leefbaarheid en handhaving hebben naast een fysieke ook een sociale kant. Daarbij moet gedacht worden aan het bestrijden van (woon) overlast, vuil en loslopende honden. Deze beïnvloeden de leefbaarheid op de woonwagenlocaties, maar ook nadrukkelijk die van de burens. De vertegenwoordigers van de partijen Veiligheid, Politie, THOR en Stadswerken zitten tweewekelijks aan tafel in het zgn. Handhavingsoverleg. Daar wordt de inzet op de thema's woninginbraak, autokraak, overlast Jeugd en geweld besproken en afgestemd aan de hand van de politiecijfers, bewonersmeldingen en ervaringen van de werkers op straat. Ook andere opvallende incidenten of locaties die zorgwekkend zijn op het gebied van schoon, heel én veilig komen aan de orde. Eventuele gecoördineerde inzet vanuit deze partijen op een woonwagenlocatie kan daar dus worden afgestemd.

Hennepconvenant

In de gemeente Utrecht wordt gewerkt met een hennepconvenant. Een aanpak zoals bij huurwoningen is in de praktijk bij woonwagens niet realiseerbaar, waar het bewoners met een eigen wagen betreft. Een betrapte hennepcultuur moet volgens het hennepconvenant van het gehuurde vertrekken. Er is echter jurisprudentie waarin staat dat grote wagens mogen blijven staan omdat de kosten van verwijdering onevenredig hoog zouden zijn ten opzichte van het delict. Een alternatief is om in voorkomende gevallen de eigen woonwagen voor een bepaalde tijd door de gemeente te laten sluiten (1-2 jaar). Dat vergt een aanpassing van het hennepconvenant.

CONCLUSIE

Goed beheren en handhaven is een voorwaarde voor de leefbaarheid op de woonwagenlocaties. De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving doet het voorstel om in samenwerking met de BV Woonwagenexploitatie, andere gemeentelijke diensten en politie het fysieke toezicht en de handhaving adequaat uit te voeren. De frequentie van activiteiten zal afhankelijk zijn van keuzes en prioriteiten binnen het reguliere integrale handhavingsprogramma. In vergelijking met het verleden betekent het voorstel:

- Een proactieve aanpak van verrommeling
- Een proactieve aanpak van illegale bouw op basis van een inventarisatie uit 2012
- Een integrale aanpak van (on)veiligheid, (woon)overlast en criminaliteit.

Vanuit het Handhavingsoverleg wordt een gecoördineerde inzet op het sociale vlak, op thema's als woninginbraak, autokraak, overlast en geweld, georganiseerd.

Het hennepconvenant wordt aangepast, waardoor het mogelijk wordt een woonwagen voor een bepaalde tijd te sluiten.

Financien

De BV Woonwagenexploitatie wordt gevormd door de Utrechtse corporaties Mitros, Portaal, Bo-Ex en SSH. Ze zijn alle aandeelhouder, naar rato van hun woningbezit in Utrecht. De BV is in 2002 opgericht. Het maatschappelijke kapitaal (het bedrag dat maximaal als aandelen mag worden uitgegeven door de BV) is vastgesteld op € 90.000,-. Daarvan moet minstens een vijfde deel worden gestort, in dit geval € 18.000,-. Dat is gebeurd. De gemeente heeft aan de BV een financiële bijdrage geleverd van € 2.856.000,-. De afspraak is gemaakt dat vanaf 1 januari 2002 het risico ter zake van de woonwagens, de woonwagenstandplaatsen en woonwagenterreinen voor risico zijn van de BV Woonwagenexploitatie. De bedragen zijn, naar wij aannemen, vastgesteld op basis van een business case. De BV heeft al enkele keren aangegeven dat de financiële situatie van de onderneming slecht is. In de eerste zes jaren bestond er een relatie met Broekhuizen en Wit BV (inmiddels failliet), die de BV Woonwagenexploitatie veel geld gekost heeft. De BV geeft verder aan dat de kosten van beheer hoog zijn en dat de kosten van onderhoud veel hoger zijn dan begroot. Eind 2011 is er sprake van een negatief eigen vermogen in de jaarcijfers gedeponeerd bij de KvK van € 1.347.120, -

Uit een gemeentelijke analyse van de jaarcijfers van de BV Woonwagenexploitatie blijkt dat

- investeringskosten niet ten laste zijn gebracht van de exploitatie;
- investeringen waarvoor een lening aangetrokken had kunnen worden in één keer ten laste zijn gebracht van de exploitatie;
- er sprake is van hoge bedrijfslasten (o.a. juridische kosten);
- in deze economisch ingewikkelde tijden het de BV Woonwagenexploitatie niet gelukt is leningen met een lage rente aan te trekken;
- de waarde van de grond is niet meegenomen in de jaarrekening.

In het gesprek met bestuur en directie van de BV Woonwagenexploitatie is tijdens het thema financiën vooral gesproken over de wens van de BV om standplaatsen te kunnen verkopen. De standplaatsen op de grotere woonwagenlocaties zijn uitgesloten van verkoop. De intentie verkoop mogelijk te maken is al afgesproken in 2003, bekrachtigd in 2006, maar het (juridische) traject om verkoop mogelijk te maken (bestuursadvies en besluit van B&W) was nog niet voltooid. Dat is inmiddels geregeld. Eind 2012 heeft de gemeente het gevraagde besluit genomen en de BV Woonwagenexploitatie daarover ingelicht. De BV Woonwagenexploitatie pleit ervoor verkoop op alle woonwagenlocaties toe te staan. Het argument de grote locaties uit te sluiten was om problemen rond beheer en handhaving te vermijden. Een goed systeem van toezicht moet echter in alle gevallen (locaties met huur- en koop standplaatsen, huur en koopwagens) kunnen voldoen.

Er bestaan diverse mogelijkheden waardoor de BV Woonwagenexploitatie haar financieel resultaat kan verbeteren:

- de verkoop van standplaatsen en van huurwoonwagens
- het verhogen van de huurinkomsten
- het opnemen van de waarde van de grond op de balans
- de gemeente kan bijdragen in een gezonde exploitatie door goed samen te werken op het punt van toezicht en handhaving op de woonwagenlocaties.
- afspraken maken met aandeelhouders over een jaarlijkse bijstorting. Woonwagengebruikers behoren net als huurders met een laag inkomen tot de doelgroep van de sociale sector waarin een sociale verhuurder (onrendabel) kan investeren.

CONCLUSIE

In het jaar 2013 zal blijken of de BV Woonwagenexploitatie financieel weer gezond wordt.

De gemeente onderzoekt of in principe alle standplaatsen verkoopbaar kunnen worden gesteld.

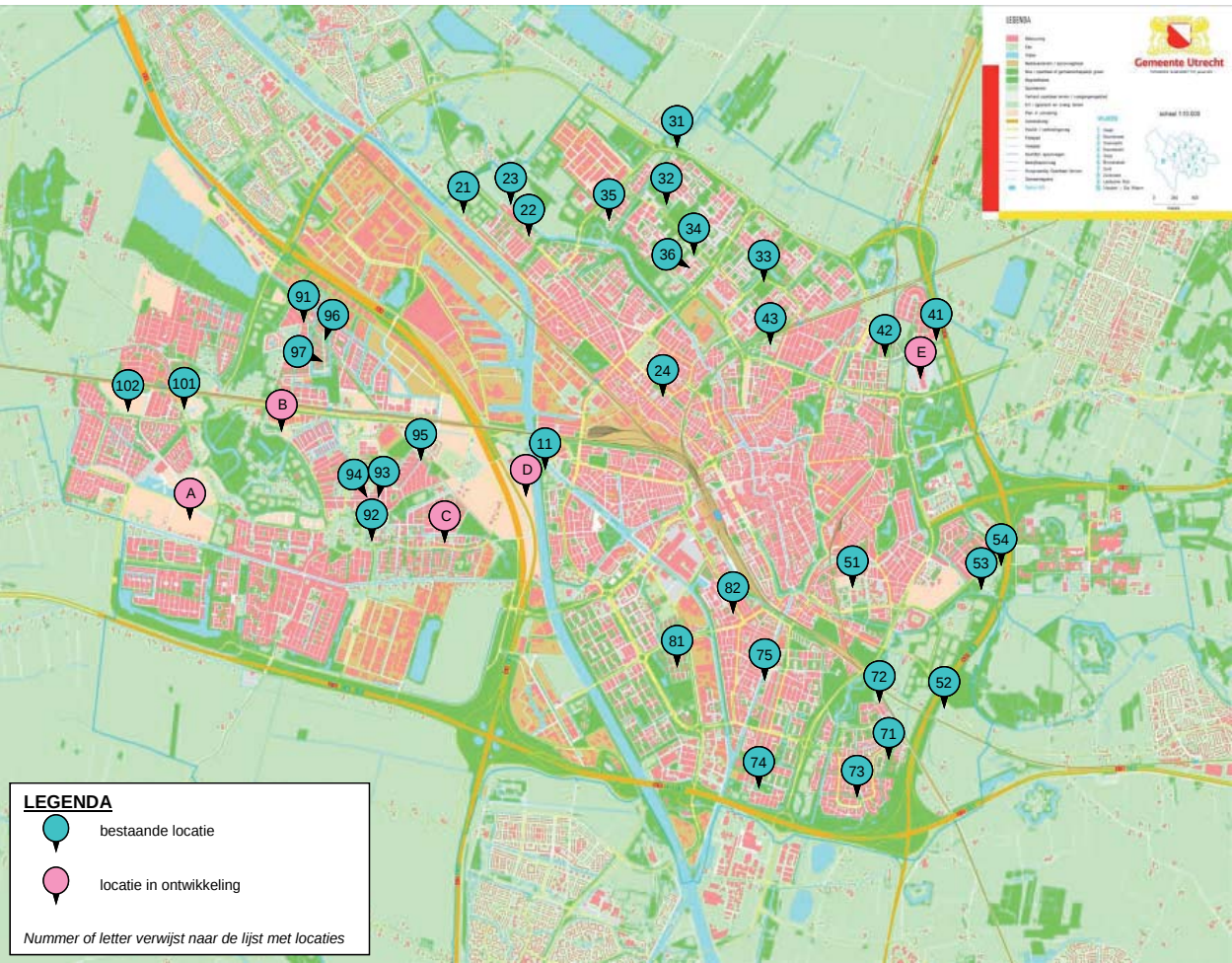
Communicatie en overleg

Er bestaat geen structureel overleg van en met de bewoners van de woonwagenlocaties. De BV Woonwagenexploitatie overlegt regelmatig met individuele woonwagenbewoners, met mensen die ingeschreven staan op de wachtlijst, en voert gesprekken (collectief) op de afzonderlijke locaties. Tijdens het gesprek met de woonwagenbewoners werd de behoefte op het thema overleg niet helemaal helder. De doelgroep is geen groep die graag veel om tafel zit om te overleggen. Enerzijds zeiden de vertegenwoordigers dat regelmatig overleg met vertegenwoordigers van de woonwagenlocaties (totaal 34 mensen) gewenst zou zijn, anderzijds was er ook veel scepsis of mensen wel naar zo'n overleg zouden komen. De gemeente ziet graag een initiatief vanuit de groep woonwagenbewoners zelf tegemoet. Eventueel kan dat via de BV Woonwagenexploitatie.

CONCLUSIE

De gemeente heeft in het voortraject gesproken met vertegenwoordigers van de woonwagenbewoners en met hen ook de concept notitie besproken. De gemeente stelt zich positief op als er vanuit de gemeenschap van woonwagenbewoners behoefte is aan overleg.

Bijlage 1: overzicht woonwagenlocaties



Bijlage 2 Inventarisatie van VTH-THBO

Op verzoek van BV Woonwagenexploitatie is in 2012 een inventarisatie gedaan op alle woonwagen locaties. Het resultaat is samengevat in de tabel hiernaast.

Van de 32 geconstateerde overtredingen ten aanzien van de woonwagen of de standplaats zijn 7 legaliseerbaar, 17 moeten nader onderzocht maar waarschijnlijk legaliseerbaar en de resterende 8 niet legaliseerbaar. De meeste overtredingen hebben betrekking op het illegaal plaatsen van schuurtjes.

De 33 overtredingen ten aanzien van IOG betreft illegale “landjepik”.

Verder is in 13 gevallen ‘verrommeling’ geconstateerd, waarvan 11 op 2 locaties. Voor de locatie Kanaalweg loopt er momenteel een integrale aanpak dat succes lijkt te hebben.

	Locatie	Aantal stand- plaatsen	woonwagen niet in orde	standplaats niet in orde	IOG	ver- rommeling
1	Alpenpad	4		2		1
2	Amsterdamsestraatweg	4			4	
3	Augusto Sandinostraat	6				
4	Burg Norbruislaan	2		2		
5	Daalseweg	3			3	
6	Emmerich Kalmanlaan	4		1		1
7	Engelsmanplaat	4	1	4		
8	Gageldijk	2			1	
9	Gangesdreef	4			1	
10	Himalaya	1				
11	Hofweide (Nieuwegein)	(6)				
12	Ina Boudier-Bakkerlaan	15		8	10	5
13	Johanniterpad	1				
14	Kanaalweg	9	2	3	3	6
15	Kapteynlaan	2				
16	Langerakbaan	2				
17	Lanslaan	4				
18	Mereveldseweg	4				
19	Mimosastraat	6				
20	Moezeldreef	4				
21	Molenbeekstraat	4		1		
22	Montevideodreef	4				
23	Musketierlaan	4	1	1	4	
24	Orinocodreef	8	1		3	
25	Paddenstoelenlaan	2				
26	Tweede Westerparklaan	4				
27	Vaartserijnstraat	3		1		
28	Van Lieflandlaan	3				
29	Vuurlanddreef	6	1	2	2	
30	Vuurvlindersingel	2				
31	Walter Kollolaan	7		1		
32	Weg naar Rhijnauwen	2			2	
33	Weg tot de Wetenschap	2				
	Totaal	132	6	26	33	13

