



# Woonwagens en woningcorporaties

Het corporatieperspectief op woonwagenbeleid

Ali Karataş, Bella Bluemink, David Louwerse en Jeroen van der Velden

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, april 2021

**Auteurs:** Ali Karataş, Bella Bluemink, David Louwse en Jeroen van der Velden (Platform31)

**Redactie:** Marjan Wynia en Natasja van der Veer

**Foto's:** Daniel Niessen (fotocover: woonwagenlocatie Beukbergen in Zeist), Platform31 en Maarten Spangh

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>	
<b>DEEL I: ROLLEN, TAKEN EN EXPLOITATIE</b>	<b>6</b>	
<b>1 Rol- en taakverdeling tussen woningcorporaties en gemeenten</b>	<b>7</b>	
Rollen, taken en rolverhoudingen		7
Ontwikkelen van nieuwe standplaatsen: rol- en taakverdeling		8
Primaire doelgroep: de smalle en brede benadering		8
<b>CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL I)</b>	<b>10</b>	
Succesfactor I: een heldere rol- en taakverdeling bij het woonwagengebeleid		10
Woonwagens voor hogere inkomens: open einde		10
<b>2 Drie eigendomsconstructies en exploitatie standplaatsen en woonwagens</b>	<b>11</b>	
Huur-huur		11
Huur-koop		11
Koop-koop		12
Kostendekkende, rendabele exploitatie en de volkshuisvestelijke taak		12
<b>CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL I)</b>	<b>14</b>	
De voor- en nadelen van drie eigendomsconstructies		14
(Ver)koop-standplaatsen: open einde		15
Succesfactor II: een brede denkomslag, ook in het financieel-economische verkeer		15
<b>DEEL II: BEHEER, RELATIES EN (ZELF) ORGANISATIE</b>	<b>16</b>	
<b>3 Beheer, participatie en relatie met bewoners</b>	<b>17</b>	<b>3</b>
Uitbesteden of in eigen beheer?		17
Beheer vraagt om vaardigheden en expertise		18
Communicatie, wederzijds vertrouwen en relatie met bewoners		18
Betrokkenheid, participatie en (zelf)organisatie		19
<b>CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL II)</b>	<b>21</b>	
Beheer in eigen hand		21
Succesfactor III: goede contacten en communicatie met wederzijds vertrouwen		21
Succesfactor IV: participatie en zelforganisatie van bewoners		22
<b>DEEL III: MENSEN-RECHTEN EN DE WOONWAGEN-CULTUUR</b>	<b>23</b>	
<b>4 De woonwagencultuur en mensenrechten in de praktijk</b>	<b>24</b>	
Culturele kenmerken		24
<b>5 Het gelijkheidsbeginsel in de praktijk</b>	<b>28</b>	
Artikel 1 Grondwet: (On)gelijke gevallen (on)gelijk behandelen		28
<b>CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL III)</b>	<b>30</b>	
Spanningsveld: mensenrechten en woonwagencultuur in de beleidspraktijk		30
Ongelijke gevallen ongelijk behandelen: open einde		31
Integratie en samenleven in familieverband: wonen in 'eigen kring'		31
Een omslag van 180 graden		31
<b>TOT SLOT</b>	<b>32</b>	
<b>BIJLAGE 1: LIJST GEINTERVIEWDE ORGANISATIES</b>	<b>33</b>	

# Inleiding

Heel lang was 'normalisatie' het uitgangspunt van het Nederlandse woonwagenebeleid. Dit hield in dat Roma, Sinti, (handels)reizigers, en rondtrekkende kermisexploitanten en circusartiesten (voor de leesbaarheid hierna: woonwagenebewoners) als 'gewone' burgers ofwel 'normaal' behandeld moesten worden. Bedoeld of onbedoeld was het gevolg dat hun culturele identiteit niet behouden werd. In de beleidspraktijk leidde dit ertoe dat sommige gemeenten en woningcorporaties de woonwagene locaties en het aantal standplaatsen afbouwden en soms volledig lieten verdwijnen. Deze beleidspraktijk is na een aantal cruciale internationale, Europese en nationale mensenrechtelijke uitspraken en ontwikkelingen onhoudbaar gebleken (voor een mensenrechtelijk perspectief op het Nederlandse woonwagenebeleid, zie [Huijbers, 2015](#)).

Het [Beleidskader gemeentelijk woonwagene- en standplaatsenebeleid](#) van het ministerie van BZK (2018) vraagt gemeenten om het woonwagenebeleid binnen het mensenrechtelijk kader te brengen. Ook reikt het handvatten om lokaal nieuw woonwagenebeleid te ontwikkelen zodat het mensenrechten-proof is. Dat houdt in: bescherming en erkenning van de woonwagene cultuur en uitbreiding van het aantal woonwagens en standplaatsen als daar behoefte aan is. Dit vraagt van veel organisaties een flinke omslag in het denken en handelen in beleid en in de uitvoering ([van normalisatie naar mensenrechten-proof](#)). Gemeenten en woningcorporaties zijn bereid om mee te werken, maar worstelen met deze omslag.

4 Woningcorporaties zijn een belangrijke samenwerkingspartner van gemeenten. Als 'uitvoerende' partij zijn woningcorporaties primair verantwoordelijk voor het ontwikkelen, verhuren en exploiteren van nieuwe standplaatsen, althans "voor zover deze tot de doelgroep behoren" (Beleidskader, p.7). Dit is een heldere en herkenbare taak vanuit de Woningwet 2015. Toch blijkt de praktijk weerbarstig. Hoewel woningcorporaties bereid zijn om de slag te maken, zijn ze vaak terughoudend in de uitbreiding van het aanbod aan standplaatsen. Ze geven aan dat ze worstelen met de rol die hen wordt toebedeeld ten opzichte van de rol van gemeenten. Ook vragen de corporaties aandacht voor de contacten en (vetrouwens)relaties tussen corporatiemedewerkers, beheerder en woonwagenebewoners. Platform31 wil meer zicht krijgen op de worsteling, de vragen en knelpunten van woningcorporaties en op de ervaringen van woningcorporaties met het nieuwe beleidskader.

Het doel van deze publicatie is drieledig:

- Het biedt inzicht in het huidige perspectief van woningcorporaties op de rol- en taakverdeling tussen woningcorporaties en gemeenten in het gemeentelijk woonwagene- en standplaatsenebeleid. We besteden daarbij ook aandacht aan de exploitatie van woonwagens en standplaatsen via verschillende eigendomsconstructies.
- Het biedt inzicht in de contacten, communicatie en relaties tussen instanties en (zelf)organisaties of los georganiseerde groepen van woonwagenebewoners.
- Het biedt inzicht in de ervaringen en knelpunten die woningcorporaties ondervinden en in de spanningsvelden die optreden bij de lokale en praktische vertaling én uitvoering van het beleidskader.

Voor het vergroten van ons inzicht gingen we in gesprek met tien medewerkers van organisaties uit de corporatiesector die te maken hebben met het ontwikkelen, verhuren, en beheren van woonwagens en standplaatsen. In bijlage 1 staat een overzicht van de tien organisaties. Tijdens de interviews bespraken

we de thema's uit het beleidskader gecombineerd met onderwerpen en vragen die woningcorporaties zelf aansneden en die voor hen het meest relevant zijn. Dat resulteerde in de volgende thema's die we in drie delen hebben gesplitst:

#### DEEL I: ROLLEN, TAKEN EN EXPLOITATIE

1. Rol- en taakverdeling tussen corporaties en gemeenten
2. Exploitatie en eigendomsconstructies

#### DEEL II: BEHEER, RELATIES EN (ZELF)ORGANISATIE

3. Beheer van woonwagenlocaties en relatie met woonwagenbewoners
4. Communicatie, participatie en (zelf)organisatie

#### DEEL III: MENSENRECHTEN EN DE WOONWAGENCULTUUR

5. De woonwagencultuur in de praktijk
6. Het gelijkheidsbeginsel in de praktijk

Per thema bespreken we de volgende drie vragen:

- Wat zegt het beleidskader hierover? (Beleid)
- Hoe denken onze gesprekspartners over de uitspraken in het beleidskader over dit thema? (Corporatieperspectief)
- Welke zaken vallen ons op wanneer we de inhoud van het beleidskader en de standpunten van onze gesprekspartners naast elkaar leggen? (Analyse en reflectie)

5

Aan elk van de zes thema's wijden we een apart hoofdstuk. We eindigen de hoofdstukken met conclusies en eigen reflecties. In de reflectiehoofdstukken bespreken we wat ons opvalt aan de bevindingen en benoemen we ook een viertal succesfactoren voor het nieuwe mensenrechten-proof woonwagenbeleid. We sluiten de publicatie af met een slot- en dankwoord.

## DEEL I: ROLLEN, TAKEN EN EXPLOITATIE

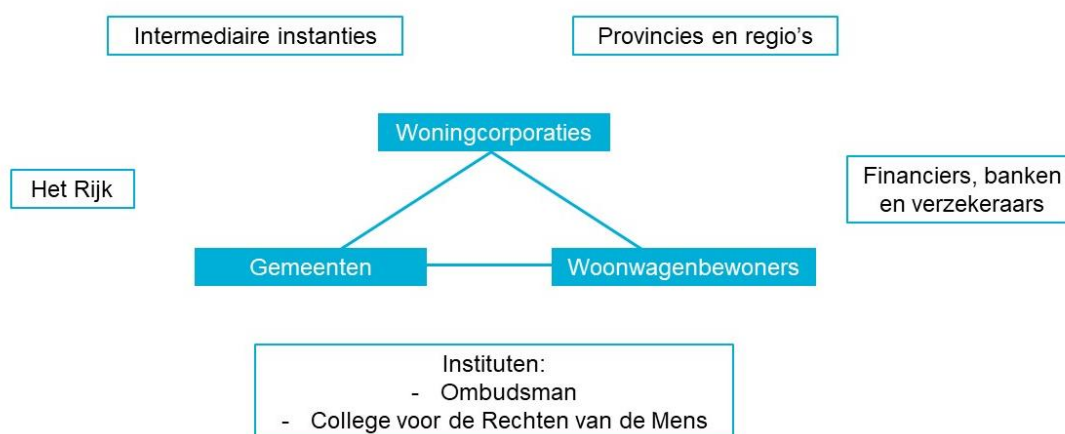
6



Foto: Platform31

# 1 Rol- en taakverdeling tussen woningcorporaties en gemeenten

Als eerste bekijken we de rol- en taakverdeling die in het beleidskader staan en we bespreken de volgende vragen: Hoe kijken woningcorporaties aan tegen de rol die het beleidskader hen toebedeelt? Wat hebben zij nodig in de samenwerking met gemeenten om hun rol goed te kunnen vervullen?



Afbeelding 1. Het samenwerkingsnetwerk van de 'lokale driehoek' van woningcorporaties, gemeenten en woonwagenebewoners

7

## Beleidskader

“De visie die ten grondslag ligt aan dit nieuwe beleidskader heeft als kern inzake huisvesting het beschermen van woonwagenebewoners 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 woonwageneleven van woonwagenebewoners;
- Hiervoor is nodig dat de behoefte aan standplaatsen helder is;
- Corporaties voorzien in de huisvesting van woonwagenebewoners voor zover deze tot de doelgroep behoren;
- De afbouw van standplaatsen is niet toegestaan (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) zolang er behoefte is aan standplaatsen.” (p.7)

## Rollen, taken en rolverhoudingen

“Corporaties konden zich makkelijk afhouden van verantwoordelijkheid over het woonproduct. De rol is in het beleidskader expliciet gemaakt.” Dit citaat is veelzeggend over hoe de meeste corporaties tegen het beleidskader aankijken. Hoewel corporaties vinden dat er feitelijk niet veel aan hun rol is veranderd, is hun rol in het beleidskader wel verhelderd.

Het beleidskader geeft onze gesprekspartners meer duidelijkheid over de taken en rol van woningcorporaties en het heeft een activerend effect op de corporatiesector; het maakt expliciet dat het huisvesten van woonwagenebewoners “voor zover deze tot de doelgroep behoren” tot hun zogenaamde “kerntaak” behoort (Beleidskader, p.7).

#### *Beleidskader*

“Woonwagenebewoners 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.” (p.19)

De respondenten willen zich uitsluitend richten op wat ze de ‘kerntaak’ noemen: “*Corporaties zijn er voor mensen die krap bij kas zitten en een woonvoorziening nodig hebben. Dat kan een woning zijn of een woonwagen.*” Al onze gesprekspartners onderschrijven dat deze kerntaak, ook wel bekend als de Dienst Algemeen Economisch Belang (DAEB)-activiteit van corporaties, zich beperkt tot het huisvesten van woonwagenebewoners met een huishoudinkomen tot aan de inkomensgrens, wat ze de ‘primaire doelgroep’ noemen. In de eigen woorden van de corporaties bestaat deze doelgroep uit “*mensen die krap bij kas zitten*”. In de gesprekken kwam de behoefte aan een duidelijke afbakening van de doelgroep naar voren. Ook is er behoefte aan verdere verduidelijking over de reikwijdte van hun rol in verhouding tot de rol van gemeenten.

#### Ontwikkelen van nieuwe standplaatsen: rol- en taakverdeling

8 “*Het beleidskader brengt een nieuwe vraag in beeld: wanneer is er sprake van voldoende standplaatsen?*” Het ontwikkelen van nieuwe standplaatsen is misschien wel het belangrijkste vraagstuk dat het beleidskader heeft teweeggebracht. Onze respondenten geven unaniem aan dat het succes van het lokale woonwagenbeleid en de realisatie van (nieuwe) standplaatsen en woonwagens valt of staat met een goede onderlinge rol- en taakverdeling en samenwerking tussen gemeente én woningcorporaties.

Voordat nieuwe standplaatsen kunnen worden ontwikkeld, zijn gemeenten eerst aan zet. Bij het ontwikkelen van nieuwe standplaatsen moet voor de corporaties in ieder geval de ‘basis op orde’ zijn. Dat betekent dat de rol- en taakverdeling helder is, de gemeente nieuw woonwagenbeleid heeft geformuleerd en een behoefte-inventarisatie heeft uitgevoerd. Maar ook dat de toewijzingssystematiek helder is en er locaties zijn aangewezen en geschikt gemaakt voor de aanleg van standplaatsen. Een corporatiemedewerker geeft aan: “*Wij willen niet zelf ontwikkelen, want dat vinden wij een taak voor de gemeente. De gemeente dient een locatie te vinden en geschikt te maken. Wij denken met ze mee. Wij zijn partner.*” Of: “*De rolverdeling is als volgt: gemeente zorgt voor het beleid en wijst locaties aan. Wij vullen dat beleid in met de verhuur van standplaatsen. Daarin is voor ons niet zo veel veranderd.*” Bij de invulling en verdeling van de rollen en taken zien onze gesprekspartners de gemeenten in een regievoerende rol en de corporaties als uitvoerende partij: “*Gemeente, zegt u maar wat u met de centra wilt.*” En: “*Het beleidskader raakt ons indirect. Het raakt ons als uitvoeringsorganisatie, maar ook als eigenaar en beheerder. Toch is het primair gericht op de gemeente.*”

#### Primaire doelgroep: de smalle en brede benadering

Met betrekking tot de vraag wie de primaire doelgroep is, maken woningcorporaties een onderscheid tussen een ‘smalle’ en een ‘brede’ benadering van de doelgroep. De corporaties die een smalle benadering van de doelgroep hanteren, gaan uit van huishoudens met een maximaal jaarinkomen



beneden de 40.024 euro (prijspeil 1 januari 2021). Dit is het maximale jaarinkomen (verzamelinkomen van een huishouden) waarmee op een sociale huurwoning gereageerd kan worden.<sup>1</sup> Ten minste 80 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moet aan deze groep worden toegewezen. Woningcorporaties moeten ten minste 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan mensen met een inkomen tot 44.655 euro (de zogenoemde middeninkomens). De suggestie in het beleidskader dat corporaties de zogenaamde '10-procent-ruimte' kunnen aanwenden om woonwagenebewoners met een huishoudinkomen boven de inkomensgrenzen te huisvesten, wijst een deel van de respondenten van de hand: *“Die 10-procent-ruimte waar we over beschikken gaan we niet gebruiken voor de niet-sociale doelgroep. Wij zijn er voor de mensen die tot de 90 procent behoren.”* Daarnaast geeft een gesprekspartner aan dat er in zijn werkgebied vanuit deze groep geen behoefte is: *“Er is geen enkele vraag vanuit midden- en hoge inkomens om een wagen te huren. De wens is over het algemeen om wagens over te kopen van ons.”*

Een deel van de woningcorporaties is voor een brede benadering en daarmee voor het bedienen van een bredere doelgroep (duurdere huurwoningen en koopwoningen). Daar dragen ze verschillende argumenten voor aan, zoals de positieve effecten op de leefbaarheid en de contacten tussen verhuurder en huurders. *“Ik zie niet in waarom wij niet ook het andere deel van de doelgroep bedienen; met hen hebben wij goede contacten, zij hebben minder vaak huurachterstanden en vormen de doorgang naar de rest. Met deze aantallen lopen we daar nooit op vast.”*

Veel respondenten zijn enthousiast over gemengde woonwagelocaties, waar een mix van huur- en koopwagens staat. Net als voor de duurdere huur, geldt dat ook koop-bewoners tot een hogere inkomensgroep behoren en hiermee van toegevoegde waarde zijn voor het ideaal van gemengd wonen. Volgens de respondenten kan deze doelgroep ook een soort voorbeeldfunctie hebben op een locatie. *“Het toekomstbeeld is een bijzondere woonwagelocatie met verschillende inkomensgroepen.”* Dan blijft de vraag over: wie investeert er in huurwagens voor midden- en hoge inkomens (brede doelgroep), daar waar de corporatie ze niet tegen sociale huurprijzen aanbiedt?

Volgens de corporatiemedewerkers die wij spraken, past de investering in een koopwagen niet bij de kerntaak van de corporaties. Gelet op de risico's en de waarschijnlijk beperkte rendementen past dit doorgaans ook niet in een eventuele niet-DAEB-tak, geven de corporatiemedewerkers aan. Voor koopwagens is de koper zelf investeerder, voor de standplaats is de gemeente investeerder en voor duurdere huurwoningen (huurwagens voor midden- en hoge inkomens) of koopwoningen is een andere investeerder nodig. Wagens voor midden- en hoge inkomens hoeven niet altijd een hogere huurprijs te hebben, aldus de gesprekspartners. Van marktpartijen verwachten ze geen inzet, omdat ze de ervaring hebben dat er op het woonproduct geen rendement valt te halen.

---

<sup>1</sup> Per 1 januari 2020 is de maximale netto huurprijs voor een sociale huurwoning 737,14 euro.

## CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL I)

Uit onze gesprekken komen twee significante succesfactoren in lokaal woonwagenbeleid naar voren; 1) dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en 2) dat alle betrokkenen hun taken en rollen vervullen. Belangrijk zijn een heldere rol- en taakverdeling tussen gemeente, corporatie en (indien aanwezig) beheerorganisatie, én een goede samenwerking en overlegstructuur tussen woonwagenbewoners en instanties.



### Succesfactor I: een heldere rol- en taakverdeling bij het woonwagenbeleid

Corporaties geven aan dat zij voor het uitvoeren van hun taken en vervullen van hun rol afhankelijk zijn van de gemeente. Het beleidskader legt bepaalde verantwoordelijkheden bij woningcorporaties die volgens hen in samenspel met gemeenten en andere (markt)partijen moeten worden opgepakt. Volgens hen is het aan gemeenten om de zogenoemde regie te nemen in het woonwagenbeleid. Op verschillende plaatsen lijken 'erfenissen uit het verleden' een succesvol standplaatsenbeleid in de weg te staan. Volgens corporaties zijn gemeenten eerst aan zet met de visieontwikkeling op het mensenrechten-proof woonwagenbeleid, de behoeftepeiling naar standplaatsen en het aanwijzen en geschikt maken van locaties voor nieuwe standplaatsen.

10

Bij het ontwikkelen van nieuwe standplaatsen moet in ieder geval de 'basis op orde' zijn. Het blijkt voor gemeenten in de praktijk lastiger gezegd dan gedaan om de locaties voor woonwagens op orde te krijgen. Naast de fysieke randvoorwaarden vragen woningcorporaties aandacht voor de relationele sociale verhoudingen tussen bewoners en instanties. Functionarissen kunnen hun werk naar behoren uitvoeren op de locatie als er een goede werkverhouding is door middel van een dialoog met de bewoners, aldus onze respondenten. Wanneer de gemeente haar taken vervult op het gebied van sociaal en fysiek beheer, het betrekken van bewoners, de administratie en de handhaving, creëert zij een context waarin een woningcorporatie als goede verhuurder kan optreden. Gelijk aan reguliere woonwijken of -buurten kan ook hier van de gemeente verwacht worden dat ze zich inspant en bijvoorbeeld de openbare ruimte (bestrating, toegang, openbaar groen, verlichting, enzovoort) onderhoudt, en ook bijvoorbeeld het huisvuil ophaalt. Dit is medebepalend voor het oplossen van de praktische en relationele knelpunten en daarmee voor het succes van nieuw lokaal woonwagenbeleid.

### Woonwagens voor hogere inkomens: open einde

Onze gesprekspartners hebben een sterk uiteenlopende kijk op de vraag wie in de huisvesting van de doelgroep zou moeten voorzien. Sommige woningcorporaties willen uitsluitend woonwagenbewoners met huishoudinkomens tot de inkomensgrens huisvesten (smalle benadering), terwijl anderen zich ook willen inspanssen voor huishoudens met hogere inkomens (brede benadering). Op die plaatsen waar corporaties kiezen voor een smalle benadering van de doelgroep, zal men samen met gemeenten op zoek moeten naar andere manieren om aanbod voor hogere inkomens te realiseren. Duidelijk is dat dat de corporatiemedewerkers die wij spraken geen belangstelling van marktpartijen verwachten. Wel zien ze mogelijkheden voor woonwagenbewoners om zelfstandig standplaatsen te ontwikkelen.

## 2 Drie eigendomsconstructies en exploitatie standplaatsen en woonwagens

Meestal zijn corporaties óf gemeenten eigenaar van standplaatsen en wagens, maar in sommige gevallen zijn de bewoners dat zelf. Soms is de wagen van een andere eigenaar dan die van de standplaats. Verschillende respondenten geven aan dat de scheiding tussen eigendom van woonwagens en standplaats verwarring en onduidelijkheden kan veroorzaken bij de buitenwereld. "Die scheiding van standplaats en wagen is heel lastig uit te leggen en voor ons is het voortdurend zoeken hoe deze soms verwarrende eigendomsconstructies in stand te houden."

In totaal zijn er drie verschillende vormen van eigendomsconstructies:

1. Huur standplaats-huur woonwagen (huur-huur)
2. Huur standplaats-koopwagen (huur-koop)
3. Koop standplaats-koopwagen (koop-koop)

De drie verschillende eigendomsconstructies brengen verschillende vormen van eigenaarschap en verantwoordelijkheid met zich mee. We bespreken deze drie vormen en we gaan in op de ervaringen en wensen van corporaties. We hebben hierbij ook aandacht voor de overwegingen en keuzes van woningcorporaties met betrekking tot de exploitatie van standplaatsen en woonwagens.

11

### Huur-huur

De huur-huurcombinatie is algemeen geaccepteerd. Bijna al onze gesprekspartners faciliteren deze combinatie die vooral wordt beschouwd als passend voor huishoudens die tot de primaire doelgroep behoren. Maar er zijn ook gesprekspartners die aangeven dat zij huishoudens met hogere inkomens in huurwagens huisvesten.

### Huur-koop

#### *Beleidskader*

"Op dit moment is het zo dat woonwageneigenaren moeilijk een hypotheek kunnen krijgen voor een standplaats en woonwagen (en ook moeilijk een inboedel- en opstalverzekering kunnen afsluiten). Mede om die reden zal de behoefte vooral uitgaan naar huurstandplaatsen. Desalniettemin kan een woningcorporatie of gemeente in voorkomende gevallen de standplaatsen te koop of in erfpacht aanbieden (bij verkoop eventueel in combinatie met een terugkoopbeding). Hierbij kan een beroep worden gedaan op de Nationale Hypotheekgarantie en wellicht op startersleningen van gemeenten." (p.22)

Er zijn enkele gesprekspartners die de voorkeur geven aan een huur-koopcombinatie. Dat betekent dat de corporatie een 'kale' standplaats verhuurt en de bewoner hier een eigen wagen op plaatst. De verantwoordelijkheid voor de aanschaf en het onderhoud van de wagen rust daarmee op de bewoner, volgens onze respondenten. Hoewel een deel van hen een brede benadering van de doelgroep hanteert en daarmee het bedienen van een bredere doelgroep (duurdere huurwoningen en koopwoningen) niet uitsluit, verhuren de respondenten de standplaats liever aan de primaire

doelgroep, zoals we eerder bespraken. *“Ben je als corporatie voor verhuur aan mensen met een eigen wagen? Dat vind ik vreemd. Wij zijn niet tegen gemengde plaatsen, maar geef ons alleen de sociale huurwagens in beheer.”*

### Koop-koop

Uit de gesprekken blijkt dat de koop-koopconstructie een goede ontwikkeling is. Het wordt gezien als aanvulling op het aanbod in de sociale huursector, omdat het aanbod de woonwagengebwoners met midden- en hoge inkomens bedient. *“De eerste vraag die we de gemeente hebben gesteld is: maak in de behoefte onderscheid tussen koop en huur. Wij zijn van mening dat de verhouding scheef is. Er zijn te veel huurstandplaatsen en te weinig koop. Terwijl er veel behoefte is aan eigendom bij deze doelgroep.”*

Met de behoefte aan eigendom gaan corporaties op uiteenlopende wijzen om. Sommige van onze gesprekspartners zijn tot verkopen bereid: *“Ik ben op zich niet tegen verkopen, want wij verkopen ook wel woningen. Dat zou goed aansluiten bij ons beleid.”* Verschillende corporaties geven aan dat zij gemengde locaties (verschillende inkomensgroepen door elkaar) belangrijk vinden, omdat dat de leefbaarheid en de differentiatie ten goede komt. Zij zien daarom liever geen aparte locaties voor hogere inkomens ontstaan, maar geven de voorkeur aan locaties waar zowel gehuurd als gekocht kan worden. Een gesprekspartner benoemt de voordelen van verkopen: *“Als we een standplaats verkopen doen we dat niet omdat we een standplaats kwijt willen, maar omdat de bewoners dat graag willen, en het komt de leefbaarheid ten goede.”*

### Kostendekkende, rendabele exploitatie en de volkshuisvestelijke taak

12

#### **Artikel 19 lid 1 Woningwet (Hoofdstuk IV. Toegelaten instellingen)**

1. Onze Minister kan verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten, toelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Al onze gesprekspartners geven aan dat de exploitatie van sociale huurwoningen en standplaatsen ongunstiger is dan die van ‘reguliere’ sociale huurwoningen: *“Vanuit financieel oogpunt kost het altijd meer dan dat het oplevert.”* Een aantal van hen wijst erop dat het ruimtebeslag van een woonwagen en standplaats vaak meer dan twee keer zo groot is als het ruimtebeslag van een reguliere sociale huurwoning. Tegelijkertijd worden daarbij kanttekeningen geplaatst: *“Maar corporaties hebben ook, en misschien vooral, een maatschappelijke, volkshuisvestelijke taak.”* *De financiële belasting weegt daar niet tegenop: “Het is een duur product. Maar is geld alles? Het mag meer geld kosten.”*

In verschillende gesprekken komt naar voren dat de scheiding in standplaats en woonwagen een meer rendabele exploitatie mogelijk maakt, omdat het vanuit financieel oogpunt gunstiger is om een standplaats zonder woonwagen te verhuren. Dit kost minder beheer- en onderhoudskosten en dat komt de exploitatie ten goede: *“Wij verhuren overwegend alleen standplaatsen. Financieel gezien is het voor ons aantrekkelijker om standplaatsen zonder opstal te verhuren. Omdat de opstal (lees: woonwagens), zeker in de kwalitatieve zin zoals wij ze bieden, relatief kostbaar is en weinig oplevert.”*

Voor het meer kostendekkend maken van de exploitatie worden naast de huur-koopconstructie een aantal andere suggesties gedaan door onze gesprekspartners: *“Voor woonwagens is geen sluitende businesscase denkbaar, maar wel een betere. De gammele wagens die na tien jaar op zijn, zijn niet*

*rendabel. Naar de minst verlieslijdende producten, daar streef je naar.” Ook heeft de gemeente een belangrijke rol in de financiering: “Er is geen kostendekkende exploitatie mogelijk op het woonproduct woonwagens en standplaatsen. Je moet ervoor zorgen dat de gemeente geld meegeeft, de bruidsschat, omdat je anders namelijk niet door kan exploiteren.”*

Waar geen van onze gesprekspartners brood in ziet, is een rol voor marktpartijen bij de exploitatie. Dit omdat de exploitatie van standplaatsen en woonwagens geen rendement oplevert: *“Die kans is nihil, omdat er geen geld op te verdienen is. En woonproducten zijn veel te kostbaar.”*

Een alternatief is om woonwagenbewoners met hoge inkomens zelf standplaatsen en wagens te laten ontwikkelen (de koop-koopconstructie): *“Er ligt een kans om mensen zelf hun eigen standplaats te laten ontwikkelen en te kopen. Daar hoeft een corporatie niets mee te doen. Dat kunnen de mensen zelf. Net als vrije kavels voor vrijstaande woningen. Dit behoort niet tot corporatie, maar daar ligt wel een uitdaging voor de gemeente om dit te doen.”* Hierbij geven de gesprekspartners de wens aan om voor woonwagenbewoners de mogelijkheden te verkennen om zelfstandig standplaatsen te ontwikkelen, bijvoorbeeld in een CPO-constructie (collectief particulier opdrachtgeverschap).

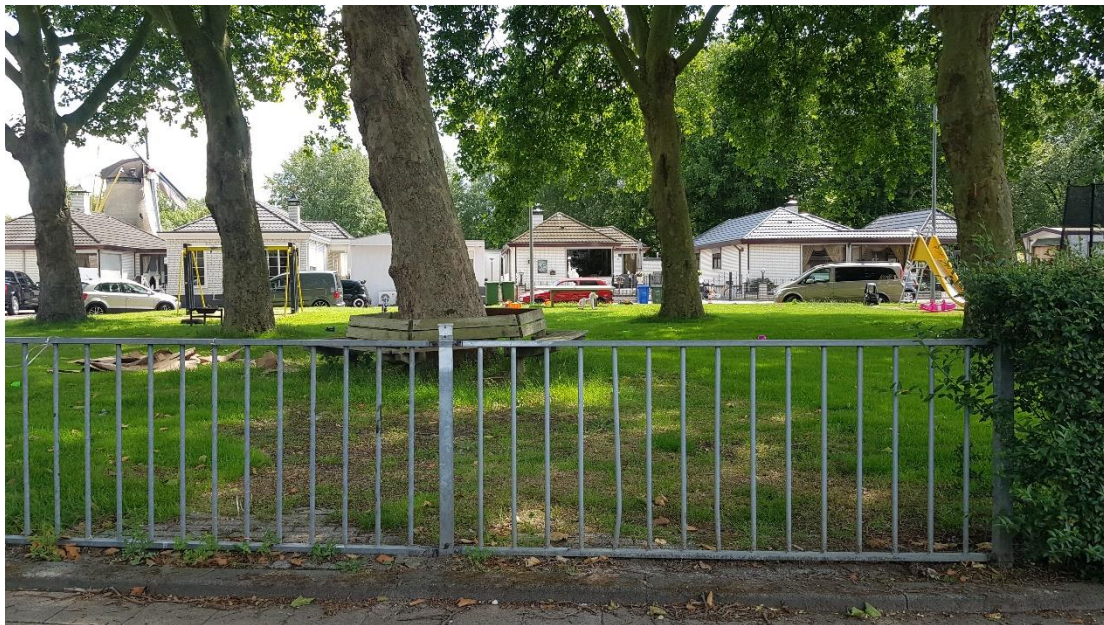


Foto: Platform31

## CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL I)

Woningcorporaties zijn voortdurend op zoek naar de balans tussen hun maatschappelijke rol, hun volkshuisvestelijke taken en de financieel-economische overwegingen die zij moeten maken *“uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting”*, zoals geformuleerd in artikel 19 lid 1 van de Woningwet. Dit komt ook duidelijk tot uiting in dit hoofdstuk waarin we de overwegingen en ervaringen van woningcorporaties hebben beschreven over eigendomsconstructies, de (financiële) exploitatie van standplaatsen en woonwagens en hun volkshuisvestelijke taak.

### De voor- en nadelen van drie eigendomsconstructies

Voor woningcorporaties is het vanuit financieel oogpunt gunstiger om een standplaats zonder woonwagen te verhuren. De huur-huurcombinatie past bij de zogenaamde ‘kerntaak’ van corporaties en is als eigendomsconstructie algemeen geaccepteerd. We signaleren dat het in de corporatiewereld gemeengoed is om ook juist in de vrije sector te verhuren, opdat hiermee ook de sociale kerntaak kan worden gefinancierd.

Een aantal corporaties geven uit financiële overwegingen de voorkeur aan de huur-koopcombinatie; het verhuren van uitsluitend ‘kale’ standplaatsen waar de bewoner zelf een wagen op plaatst. Onder bewoners is er een grote behoefte aan koopwoonwagens. Hieruit kunnen we afleiden dat voor de woonwagenbewoners die boven de inkomensgrens zitten het aanbieden van een koop-standplaats tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Dit levert een spanningsveld op met het beleidskader. Wanneer het voor woonwagenbewoners niet betaalbaar is om in een wagen te leven, komt het recht onder druk te staan om te leven in overeenstemming met de eigen culture identiteit.

14

In aanvulling op de bedenkingen die onze gesprekspartners hebben geuit, is er nog een complicatie denkbaar bij de huur-koopconstructie die juridisch van aard is. Als gevolg van natrekking is de eigenaar van de standplaats automatisch eigenaar van de opstal (de woonwagen), tenzij partijen een huurafhankelijk recht van opstal vastleggen als aanvullende regeling op de huurovereenkomst. De praktijk leert dat dit lang niet altijd gebeurt, waardoor de eigenaar van de standplaats de facto eigenaar is van de woonwagen. Deze theoretische complicatie is eenvoudig te pareren door te voorzien in een modelhuurovereenkomst voor de standplaats.

De koop-koopcombinatie lijkt het meest relevant en passend voor de groep woonwagenbewoners met een hoger inkomen, hoewel ook hier de meningen over verdeeld zijn. Enerzijds, kan de koop-koopcombinatie ten goede komen aan de leefbaarheid van een woonwagenlocatie, anderzijds kan het ook het beheer en onderhoud over de locatie bemoeilijken. Tegelijkertijd geldt hier de ervaring en de wenselijkheid – gelijk aan de reguliere woningbouw – om woonwagenlocaties te differentiëren, al naar gelang de behoefte. We merken hierbij op dat in algemene zin differentiatie van de woningvoorraad voor het volkshuisvestelijk beleid gewenst is, niet alleen binnen het sociale segment, maar ook samen met de vrije sector. Gelijk aan de reguliere woningmarkt kan ook hier de verhuur of verkoop van standplaatsen of woonwagens juist middelen verschaffen om het sociale segment haalbaar te maken. Woningcorporaties hebben de wens om deze mogelijkheid (koop-koop) voor de bewoners, bijvoorbeeld in een CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap), verder te verkennen. De vraag is echter of de toekomstige bewoners een hypotheek kunnen krijgen, wat betekent dat de koop pas gerealiseerd kan worden als de financiering rond is.

### (Ver)koop-standplaatsen: open einde

De vraag is in welke mate verkoop van huurstandplaatsen wenselijk is. Dit komt weliswaar tegemoet aan de behoefte van de individuele bewoner, maar kan lokaal leiden tot uitdunning van het sociale huurbestand. Lokale tekorten aan standplaatsen kunnen daarmee verschuiven van de huur- naar de koopsector. We raken hier een bijzonder onderwerp wat betreft de verkoop en het afstammingsbeginsel. Immers, verkoop lijkt goed omdat het voorbehouden blijft aan hen die voldoen aan het afstammingsbeginsel, maar wanneer dat ook een voorwaarde wordt in het koopcontract dan wel de eigendomsakte, wordt het eigendom 'bezwaard' met de voorwaarde dat (door)verkoop alleen wordt toegestaan aan een gegadigde die voldoet aan het afstammingsbeginsel. Hierdoor zou de verkoper worden beperkt in het kopers-potentieel en daarmee de verkoopprijs. Mogelijk dat het hanteren van een termijn hier uitkomst biedt.



### Succesfactor II: een brede denkomslag, ook in het financieel-economische verkeer

Het is voor woonwagenbewoners met een hoger inkomen geen vanzelfsprekendheid om te kunnen kopen en de mogelijkheden om standplaatsen en wagens te kopen zijn zeer beperkt.

Juist voor starters is het aantrekkelijk om een bestaande woonwagen voordelig aan te kopen en te plaatsen op een huurvak. Wonen in een caravan voor een afgesproken periode kan een uitkomst bieden voor starters op de woningmarkt. De caravan zou dan door gemeenten als een volwaardige woonvorm (voor starters) moeten worden erkend.

Er ligt een taak voor de overheid, maar ook voor partijen zoals banken en verzekeraars, om een brede denkomslag te bewerkstelligen; het is nu nog voor woonwagenbewoners om meerdere redenen lastig om een wooncarrière op te bouwen. De (gemeentelijke) overheid waardeert de WOZ-waarde van de woonwagen gelijk aan woningen op de reguliere woningmarkt, en de overheid laat bovendien toe dat bankinstellingen woonwagens weigeren te financieren omdat het 'geen onroerend goed' betreft. De manier waarop banken hypotheek verstrekken ligt buiten de invloedssfeer van gemeenten en corporaties, maar geeft aan dat woonwagenbewoners te maken hebben met een complexe situatie waarin veel verschillende partijen een rol spelen.

Een mogelijkheid is om bijvoorbeeld de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) meer toe te snijden op standplaatsen en woonwagens. Hier ligt een taak van de Rijksoverheid in samenspraak met VNG en Aedes. Indien op andere fronten het woonwagen-wonen wordt 'genormaliseerd' en daarmee wordt geaccepteerd, dan kan op een huur- of koopstandplaats in de vrije sector een woonwagen gehuurd, gekocht of via huurkoop verkregen worden. De afschrijvingstermijnen en de hypotheekmogelijkheden dienen dan in lijn gebracht te worden met de reguliere woningbouw.

## DEEL II: BEHEER, RELATIES EN (ZELF)ORGANISATIE

16



Foto: Platform31



### 3 Beheer, participatie en relatie met bewoners

Het beheer van woonwagens en standplaatsen kan op verschillende manieren worden georganiseerd. In dit hoofdstuk bespreken we de verschillende beheervormen en gaan we in op de ervaringen en wensen van corporaties. Daarnaast komen de relatie en het contact met bewoners aan bod. Ook hebben we aandacht voor participatie en zelforganisatie van bewoners.

#### *Beleidskader*

“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 afwijken van het beheer en de exploitatie van reguliere woningen ligt het voor de hand dat een woningcorporatie dit zelf ter hand neemt.” (p.23)

#### Uitbesteden of in eigen beheer?

Volgens het beleidskader ligt het voor de hand dat corporaties het beheer (en de exploitatie) van woonwagenlocaties zelf doen. Onze gesprekspartners verschillen hierover echter van mening. De meeste van hen doen het beheer zelf. Een enkeling heeft een externe beheerder ingeschakeld voor zowel beheer en onderhoud als huurincasso. Een ander werkt met een intermediaire beheerorganisatie, omdat deze beschikt over de expertise die nodig is voor het beheer van woonwagenlocaties. Hij toont zich tevreden over de constructie van uitbesteed beheer.

17

Een gesprekspartner geeft aan dat het wegzetten van beheer bij externen indruist tegen de kernwaarden van de organisatie: *“Onze filosofie is thuis in de wijk zijn, bij je klant. We willen weten wat er speelt, daarom doen we het zelf.” Een tweede gesprekspartner wijst op de afstand tussen verhuurder en huurders: “De afstand wordt volgens ons alleen maar groter als je een aparte beheerstichting opricht. Wij hebben als organisatie een gezicht. We zijn duidelijk.”*

Tot slot spraken we een respondent die de waarde van intermediaire beheerorganisaties ziet in de rol van ‘opleider’ voor corporaties: *“Voordat het beheer naar ons ging, hebben we een tussenpersoon ingeschakeld om te kijken hoe wat dat moesten doen. Dat was positief. Het oogmerk van die beheerder die je inschakelt, moet zijn dat diegene het dan ook overdraagt. Er zit een einde aan hun werkzaamheden.”*

Het in eigen hand nemen van het beheer na het doorlopen van een kennis- en leertraject sluit aan bij de strekking van het beleidskader, dat het belang benadrukt van kennisopbouw door corporaties over standplaatsen en woonwagens. Een en ander lijkt ook samen te hangen met de hoeveelheid standplaatsen en woonwagens die een corporatie in bezit heeft. Voor de meeste corporaties geldt dat woonwagens en standplaatsen een zeer klein gedeelte vormen van hun totale portefeuille met verhuureenheden. Wanneer het aantal woonwagens en standplaatsen dusdanig klein is, is het lastig om de benodigde kennis intern op te bouwen. Verschillende van onze gesprekspartners zijn daarom gecharmeerd van het idee van een allesomvattende samenwerking tussen verschillende corporaties (en eventueel gemeenten) wat betreft woonwagens en standplaatsen. Op enkele plekken in het land

bestaan al dergelijke constructies. De keerzijde hiervan is dat er wel weer een tussenlaag wordt gerealiseerd in de relatie en contacten tussen huurder en verhuurder.

### Beheer vraagt om vaardigheden en expertise

Uit de gesprekken blijkt dat voor het werken op woonwagenlocaties en de omgang met de bewoners bepaalde vaardigheden nodig zijn: *“Er is een bepaalde handigheid voor nodig en het gaat om de manier waarop je je naar bewoners presenteert.”* Een aantal respondenten wijst op de extra inzet die ervoor nodig is: *“Het is een specialisme waar je meer tijd aan kwijt bent dan aan andere woningen.”* Het beheer van woonwagenlocaties is deels anders dan het beheer van reguliere sociale huurwoningen, en vraagt een zekere expertise, mede door de technische kennis die nodig is voor onderhoud van het woonproduct: *“Men onderschat dat het beheren van woonwagens een aparte tak van sport is. Vanwege de opbouw, houtbouw voorzien van steenplaat, kennen woonwagens een andere levensloop en mankementen dan andere woningen. Hoe voorkom je dat de houten wanden bevriezen?”*

Een enkele gesprekspartner kaartte aan dat de sfeer op woonwagenlocaties een rol speelt. En net als bij reguliere sociale huur kunnen een aantal bewoners het werk lastig maken, hoewel met de overgrote meerderheid valt goed samen te werken.

De gesprekspartners zijn het er in ieder geval over eens dat het beheer staat of valt met de competenties en houding van de beheerder. In onze gesprekken worden verschillende eigenschappen genoemd waar de beheerder van een woonwagenlocatie over moet beschikken; een zekere finesse in de dagelijkse omgang met (woonwagen)bewoners, oog voor de cultuur en tradities, kennis van het belang van familierelaties, en een bepaalde handigheid in het omgaan met het wantrouwen dat vaak bij de bewoners heerst ten opzichte van organisaties en overheden. Er moet dus een zekere vertrouwensrelatie ontstaan tussen de beheerder en de woonwagenbewoners.

18

### Communicatie, wederzijds vertrouwen en relatie met bewoners

#### *Beleidskader*

“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.” (p.24)

Een terugkerend thema in het beleidskader en in onze gesprekken is wederzijds vertrouwen. En dat blijkt uiteen te lopen op de verschillende woonwagenlocaties. Dit heeft vaak te maken met de lokale geschiedenis; is er afbouwbeleid gevoerd en is er sprake van een tekort aan standplaatsen? Maar ook hangt het samen met de kwaliteit van het gevoerde fysiek én sociaal beheer, met de zorgvuldigheid

waarmee bewoners omgaan met hun eigen leefomgeving en met de mate waarin corporatie en bewoners hun verplichtingen nakomen.

Verskillende gesprekspartners geven aan dat het beleidskader heeft geleid tot hoge verwachtingen bij woonwagenebewoners, met name over het toevoegen van nieuwe standplaatsen en woonwagens. Zij vrezen dat de relatie met de huurders verder onder druk kan komen te staan, wanneer deze verwachtingen niet (geheel) kunnen worden waargemaakt op lokaal niveau: *“Bij woonwagenebewoners ontstaat de verwachting dat gemeenten van alles gaan doen. Er gaat straks een enorme teleurstelling ontstaan over wat gemeenten en corporaties in het verlengde daarvan kunnen doen in de realisatie van nieuwe standplaatsen.”*

Door alle respondenten wordt aangedragen dat een heldere communicatielijin in het contact met woonwagenebewoners belangrijk is. Voor zowel de woonwagenebewoners als de corporatie moet duidelijk zijn wie welke verantwoordelijkheid draagt en bij wie kan worden aangeklopt: *“Het gaat erom dat je een dialoog kunt voeren.”* En een persoonlijke aanpak werkt: *“Onze ervaring is dat als je de mensen eenmaal kent, en zij kennen jou, dat de confrontaties dan snel wegvallen.”* Ook blijkt in het contact tussen corporatie en bewoners openheid cruciaal: *“Het contact is heel positief... Wij informeren bewonersgroepen en zij informeren ons. Je blijft open. Daar moet je toe bereid zijn. Wij delen heel veel informatie met ze. Eigenlijk alles. Daar heb je als corporatie ook wel een rol in.”* Deze respondent ziet een verantwoordelijkheid voor de corporatie om transparant te zijn, en verwacht dezelfde houding van de bewoners.

De corporatiemedewerkers schetsen in de interviews op basis van hun ervaringen een zeer divers beeld van de doelgroep. De ene woonwagenebewoner is de andere niet. Ook woonwagene locaties verschillen onderling enorm van elkaar. Op veel locaties verloopt het contact over het algemeen heel goed. Op de paar locaties waar dit niet het geval is, is al lange tijd weinig contact tussen huurders en verhuurder waardoor er ook weinig zicht is op de wensen en behoeften van bewoners. Corporaties die met deze problematiek te maken hebben, geven aan meer steun te willen van de gemeente. Een gesprekspartner spreekt de ambitie uit om te investeren in het contact: *“Het is wel een beetje een wij-zij situatie geworden hier... De verhoudingen zijn hier verhard, en dat vind ik jammer. In de toekomst hebben wij ook de wens om die verhoudingen weer verzacht te krijgen.”*

19

## Betrokkenheid, participatie en (zelf)organisatie

### *Beleidskader*

*“Voor een gebalanceerd beleid en goede communicatie tussen overheden en woonwagenebewoners, is participatie van woonwagenebewoners en hun belangenorganisaties in woonwagenebeleidsvoering en -besluitvorming zeer van belang. Participatie gaat verder dan alleen raadpleging van woonwagenebewoners, het betekent dat zij juist actief, effectief en doorlopend betrokken worden bij zaken die hen betreffen.” (p.15)*

*“Het zou een goede zaak zijn als woonwagenebewoners 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.” (p.23)*

Corporaties hebben volgens het beleidskader de taak om het gesprek met hun bewoners zelf aan te gaan en hen inspraak te geven. Het zou volgens onze gesprekspartners voor de woonwagengewoners nu soms niet mogelijk zijn om direct in contact te treden met hun verhuurder. Over het algemeen constateren onze gesprekspartners dat de participatie en zelforganisatie door woonwagengewoners nog aandacht behoeft.

Woonwagengewoners hebben vaak weinig banden met reguliere huurdersorganisaties. Eigen huurdersorganisaties voor woonwagengewoners zijn zeldzaam. Enkele gesprekspartners geven echter wel aan dat woonwagengewoners officiële gespreksgroepen of bewonerscommissies hebben gevormd. De ervaringen hiermee zijn positief: *“Nu er bewonerscommissies zijn opgezet, hoeven we niet meer met alle bewoners individueel te praten. Net als bij andere huurders gaan we met de vertegenwoordigers in gesprek.”*

Bewonerscommissies fungeren als eerste aanspreekpunt voor de corporatie en praten mee over de zaken die hen aangaan. Een respondent beschouwt het ontstaan van bewonersorganisaties als een belangrijke stap in het winnen van vertrouwen: *“Een dialoog is nodig, want er is ook een soort wantrouwen. Woonwagengewoners zijn zelf voor een deel verantwoordelijk om de dialoog aan te gaan. Bewonersorganisaties, sta op! Er is wel meer geld nodig voor bewonersorganisaties. Daar heeft de corporatie een rol.”* Een andere respondent heeft al ervaren dat het ontstaan van een bewonerscommissie een positieve invloed had op het contact met de bewoners: *“Naar aanleiding van problematiek op het kamp is er een bewonerscommissie opgezet. Binnen de kortste keren was het geregeld en het gaat heel erg goed. Misschien scheelt het dat er een aantal jongeren bij zitten die participatie heel belangrijk vinden.”*

20

Het opzetten van een bewonerscommissie lijkt niet in alle gevallen te lukken: *“We hebben wel geprobeerd om een bewonersgroep te krijgen, maar de bewoners zijn onderling heel verdeeld. Vaak werpt zich één iemand op als vertegenwoordiger, maar niet iedereen doet mee. Je moet je wel verdiepen in hoe de hazen lopen. Als ik een deal heb met A, heb ik nog geen deal met B.”*

## CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL II)

Over het beheer van woonwagenlocaties bestaan uiteenlopende meningen bij onze gesprekspartners. Sommigen vinden dat zij het beheer beter niet zelf kunnen doen, omdat een intermediaire organisatie daar beter toe in staat is. Anderen kunnen zich juist goed vinden in de strekking van het beleidskader en brengen het al in de praktijk door het beheer zelf op te pakken. Een belangrijke succesfactor die zich positief uitbetaalt in de beleidsvorming en -uitvoering, is de actieve betrokkenheid van woonwagenbewoners, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen werkgroep, een bewonerscommissie of een (belangen)vereniging van huurders of bewoners.

### Beheer in eigen hand

Feit is dat het beheer van woonwagenlocaties een relatief klein onderdeel is van de werkzaamheden van corporaties. De vraag hoe de benodigde expertise in huis kan worden gehaald, lijkt daarmee gerechtvaardigd. Een van de respondenten beveelt aan om vooral intermediaire bureaus in te schakelen als opleider van de eigen mensen, omdat zo wordt gewerkt aan de interne kennisopbouw. Het idee van een gezamenlijke beheerstichting lijkt eveneens interessant met het oog op de kennisopbouw. Het grote voordeel volgens woningcorporaties is dat er scherp zicht komt op het exploitatieresultaat. Een risico hierbij is echter wel dat de afstand tot de verhuurder vergroot wordt, iets dat door het beleidskader als onwenselijk wordt geacht. Indien partijen het idee van de gezamenlijke beheerorganisatie verder uitwerken, verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de vraag hoe het contact met bewoners geborgd wordt.

Onze gesprekspartners geven aan dat het beheer speciale aandacht behoeft, omdat het een zeer specifieke doelgroep met een bijzondere woonbehoefte betreft. Het beheer in eigen hand houden vraagt om expertise en competenties van de beheerder, zoals een open houding en een bepaalde handigheid om te gaan met het wantrouwen ten opzichte van organisaties en overheden dat vaak bij de bewoners heerst. De beheerder moet zich richten op het opbouwen en in stand houden van een zekere vertrouwensrelatie met de woonwagenbewoners.

21



### Succesfactor III: goede contacten en communicatie met wederzijds vertrouwen

Op basis van de gesprekken kunnen we concluderen dat de communicatie en participatie vaak goed gaan, maar dat dit lang niet overal het geval is. Daarnaast geven sommige gesprekspartners aan dat de houding van sommige woonwagenbewoners en de sfeer op bepaalde locaties goed contact in de weg staan. Ongeacht of deze kritiek terecht is of niet, het is in ieder geval belangrijk dat er geen taboe op rust wanneer zorgen hierover worden uitgesproken. Ook woonwagenbewoners hebben soms klachten over de houding van beheerders en deze kunnen eveneens gerechtvaardigd zijn. Het is daarom belangrijk om niet alleen te kijken naar wat niet goed gaat, maar juist samen het gesprek over de toekomst aan te gaan. Dat vraagt, zoals het beleidskader stelt, inzet en bereidheid van beide kanten.

Bij corporaties leeft de wens om de banden aan te halen, maar de medewerkers weten niet altijd hoe ze dit aan moeten pakken en waar ze moeten beginnen. Bemoedigend is wel dat uit de interviews blijkt dat het heel goed mogelijk is om het contact te verbeteren en dat het inzetten van bewonerscommissies daarbij helpt.

Wat opvalt is hoe wisselend de ervaringen zijn met de relaties en communicatie met woonwagenbewoners. Sommige corporaties hebben positieve ervaringen en goede contacten met de

woonwagenebewoners en zien geen bezwaar in het ontwikkelen en verhuren van aanvullende standplaatsen en woonwagens. Andere corporaties ervaren spanningen met de woonwagenebewoners (en soms ook met de gemeente). Deze spanningen gaan soms al decennialang terug. Goede communicatie tussen de corporatie en woonwagenebewoners gebaseerd op wederzijds vertrouwen is een randvoorwaarde voor succes. En dan gaat het om communicatie over zaken zoals fysiek beheer, onderhoud van de woningen en de openbare ruimte, toewijzing van plekken en de financiën.

Voor woonwagenebewoners is de relatie met en houding van woningcorporaties en tussenbureaus een punt van zorg. De woonwagenebewoners vinden dat veel van de medewerkers het woonwagenvraagstuk benaderen vanuit een veiligheids- en handhavingsperspectief en weinig oog hebben voor het bredere vraagstuk. Soms is de verhuur van standplaatsen en woonwagens bijna verworden tot een 'hoofdpijndossier' voor de betrokken medewerkers. In die gevallen is er een geringe bereidheid om aanvullende standplaatsen en wagens aan te bieden.



#### Succesfactor IV: participatie en zelforganisatie van bewoners

In het beleidskader is de uitdrukkelijke wens geformuleerd om het woonwagenbeleid niet *voor*, maar *met* bewoners te organiseren. Een aanvulling op goede communicatie is daarom ook participatie door en (zelf)organisatie van bewoners een belangrijke bouwsteen van een succesvol woonwagenbeleid. Dat houdt in dat bewoners actief en effectief kunnen meepraten over onderwerpen die hun woonsituatie raken of die de lokale woonwagengemeenschap betreffen. Denk bijvoorbeeld aan de verhouding tussen vraag en aanbod van standplaatsen (de behoefte-inventarisatie), de wijze waarop plekken worden toegewezen en dat er bij het opstellen van beleid ook aandacht is voor de maatschappelijke positie van woonwagenebewoners en andere behoeften dan alleen de behoefte en vraag ten aanzien van de woonvorm. Een vertegenwoordiging van bewoners is een effectieve manier om hen te betrekken. Op verschillende plekken investeren zowel corporaties als bewoners in een blijvende overlegstructuur om bewoners te betrekken die zich daarop actief inzetten.

## DEEL III: MENSENRECHTEN EN DE WOONWAGENCULTUUR



23

Foto: Maarten Spangh

## 4 De woonwagencultuur en mensenrechten in de praktijk

Het leven in een wagen, het wonen in familieverband en het rondreizen zijn de drie mensenrechtelijk-erkende, culturele kenmerken van de woonwagencultuur. De overheid heeft een positieve verplichting om deze cultuur te beschermen en het woonwagenleven te faciliteren. Wij hebben onze gesprekspartners gevraagd hoe zij vanuit hun ervaring aankijken tegen de woonwagencultuur zoals deze is omschreven in het beleidskader. We hebben hen ook gevraagd hoe zij er in de praktijk mee omgaan.

### Culturele kenmerken

#### *Beleidskader*

"Het EHRM\* beschouwt als wezenskenmerken van de identiteit van woonwagenbewoners: het wonen in een woonwagen waarbij familieverbanden in onderlinge verbondenheid een belangrijke rol spelen. Trekvrijheid kan ook worden aangemerkt als een cultureel kenmerk dat nadere invulling geeft aan de 'wezenskenmerken' woonvorm en familiebanden. De overheid heeft een positieve verplichting om deze cultuur te beschermen en het woonwagenleven te faciliteren." (p.14)

\* Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

24

### **De woonvorm: het leven in een woonwagen**

Alle respondenten erkennen het recht van woonwagenbewoners om in een woonwagen te wonen, en zien ook een rol voor de woningcorporatie om dat mogelijk te maken. Alle geraadpleegde corporaties verhuren woonwagens en standplaatsen. In dat opzicht faciliteren zij, in ieder geval voor hun zittende huurders, de woonvorm.

Veel van onze gesprekspartners hebben gedegen kennis over standplaatsen en woonwagens en weten goed de fysieke verschillen aan te geven tussen de verschillende soorten en maten, maar ook de verschillen tussen een woonwagen en een 'reguliere' woning. Een groot verschil is dat reguliere woningen van steen zijn, terwijl de meeste wagens bestaan uit houten skeletbouw, zowel de traditionele wagens als de hedendaagse chalets.

Hoewel woonwagenbewoners door het trekverbod al lange tijd niet meer met hun woonwagens of toercaravans door het land reizen, is het gevoel van het wonen in een woonwagen gebleven en de behoefte dan wel wens om vrij rond te trekken – wat invulling geeft aan hun nomadische identiteit – is nog steeds aanwezig.

Ondanks de voorkeuren van de woonwagenbewoners is het 'verstenen' van woonwagens lang het uitgangspunt geweest van het overheidsbeleid. Een van onze respondenten beschrijft het als volgt: *"De inzet afgelopen jaren was zoveel mogelijk verstenen naar een chaletachtige woning maar dan van steen. Het is een kavel waar een gebouwtje is opgezet dat lijkt op een houten woonwagen, maar het is een woning met fundering en isolatie en van steen. De woning heeft vaak ook geen wielen meer, of ze zitten er wel onder ter decoratie, maar je kunt er niet op rijden."*

Ondanks de voorkeur van woonwagenbewoners voor een houten woonwagen en de bijkomstige duurzaamheidsvoordelen van houtbouw zijn corporaties vaak kritisch over de levensduur van



houtskeletbouw. Die heeft een kortere afschrijvingstermijn dan een stenen woning. Dit maakt de financiële haalbaarheid van woonwagens van houtskeletbouw mogelijk lastiger, al wordt de levensduur van een nieuwe woonwagen steeds langer.

### Wonen in familieverband en toewijzing

#### *Beleidskader*

“Bij de daadwerkelijke toewijzing van een standplaats is het gewenst om rekening te houden met de mogelijkheid voor woonwagenebewoners om in familieverband te kunnen samenleven.” (p.23)

Op de meeste plaatsen in het land faciliteren gemeenten en woningcorporaties het leven in familieverband van woonwagenebewoners. De culturele identiteit die mensenrechtelijk wordt beschermd manifesteert zich onder andere in de sterke ondersteuning die familieleden elkaar bieden. Families van woonwagenebewoners wonen van oudsher met meerdere generaties in gezamenlijkheid op een woonwagenlocatie. Het bieden van mantelzorg aan familieleden is voor hen belangrijk en reden om dichtbij elkaar te wonen. Onze gesprekspartners zien de maatschappelijke waarde van de woonwagencultuur, de sterke sociale cohesie en hechte familieverbanden: *“Wat woonwagenebewoners uniek maakt is de zorg voor elkaar. Ik vind het belangrijk om het afstammingsbeginsel te hanteren om mantelzorg mogelijk te maken.”* In sommige gesprekken kwam naar voren dat de combinatie van deze woonvorm met de wens tot wonen in familieverband soms lastig te realiseren is vanwege de beperkte beschikbaarheid van woonwagenstandplaatsen in de directe omgeving.

#### *Beleidskader*

“Hierbij kan het ‘afstammingsbeginsel’ worden gehanteerd: woningzoekende woonwagenebewoners 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).” (p.20)

25

Woningcorporaties wijzen soms toe op basis van lokale of regionale huisvestingsverordeningen, wat een gemeentelijke respectievelijk regionale verantwoordelijkheid is. Bij schaarste aan standplaatsen kunnen corporaties voorrang geven aan woonwagenebewoners met grootouders die op de desbetreffende locatie wonen of eerder hebben gewoond. Dat kan door bij het toewijzen het zogenaamde ‘afstammingsbeginsel’ te hanteren waarbij familieleden van bewoners van dezelfde locatie voorrang krijgen. De wijze waarop de afstamming wordt aangetoond, kan via het criterium ‘woonadres’ van de aanvrager, de ouders en de grootouders. Meerdere gesprekspartners geven aan deze werkwijze te onderschrijven: *“Het is zo’n kleine en specifieke groep, dat ik het niet vreemd vind dat er speciale regels voor zijn die bepalen hoe deze groep wel of niet bij elkaar kan wonen.”* Ook leggen onze gesprekspartners een link tussen het wonen in familieverband en de omvang van woonwagenlocaties: *“Op kleine kampen wil ik een familie karakter hebben met plaatsen voor de huidige bewoners en hun kleinkinderen. Iedereen heeft een eerstelijnsrelatie met diegene die er woont. Op die manier creëer je een overzichtelijke situatie en wachtlijst.”* De voorkeur van deze corporatiemedewerker gaat dan ook duidelijk uit naar kleine woonwagenlocaties.

Al onze respondenten geven aan dat zij, net als bij reguliere sociale huur, voor de woningtoewijzing het wachtlijstprincipe hanteren: wie bovenaan staat heeft het eerste recht op een woning. De meeste corporaties maken gebruik van een woonruimteverdeelsysteem. Bewoners moeten bij de corporatie ingeschreven staan en worden op volgorde benaderd voor toewijzing. Aangezien het wonen in familieverband een cruciaal onderdeel vormt van de woonwagencultuur, zijn de familiebanden medebepalend voor de woningtoewijzing. De toekomstige bewoner moet namelijk aan een aantal

specifieke criteria voldoen om in aanmerking te komen: *“Als je al op het kamp woont of als er familie van je woont, heb je vanwege het familiale karakter als eerste recht op een vrijgekomen standplaats.”*

In de gesprekken kwam naar voren dat het wonen in familieverband in de praktijk soms zo belangrijk wordt gevonden dat woonwagenebewoners zelf organiseren op welke locatie ze wel of niet willen wonen: *“Iedereen kan zich op elke locatie inschrijven, maar dit filtert zichzelf uit. Als je bij familie X niet wilt wonen, dan ga je vanzelf ergens anders wonen. Uiteindelijk bepaalt de locatie toch zelf.”*

Ondanks dit 'familiaire verloop' van toewijzen, zien alle respondenten de noodzaak van een uniform toewijzingsbeleid. Op die manier ontstaan geen onduidelijkheden: *“Door uniformiteit in toewijzingsbeleid en beheer gaat het veel makkelijker en voorkom je eindeloze discussies.”* Ook kwam naar voren dat het bij de praktische uitvoering van het toewijzen van belang is om die regels door of samen met de gemeente op te stellen, zodat er geen discussie mogelijk is over de toewijzing van woonwagens.

### Wachttijd

#### *Beleidskader*

“Om de rechten van woonwagenebewoners 'praktisch en effectief' te laten zijn, dient een woningzoekende woonwagenebewoner binnen een afzienbare tijd kans te maken op een standplaats. Als uitgangspunt is de wachttijd voor een standplaats ongeveer hetzelfde als de wachttijd voor een sociale huurwoning.” (p.15)

26

Door schaarste aan standplaatsen en een lage mutatiegraad, komen locaties maar zelden vrij en zijn de wachttijden zeer lang. Dit roept vraagtekens op. Lang ten opzichte van wie? Moet gestreefd worden naar dezelfde wachttijden voor sociale huurwoningen en woonwagens of zijn langere wachttijden te rechtvaardigen? He laatste is volgens sommige respondenten wenselijk: *“Het is een bijzonder woonproduct, dus de wachttijden mogen langer.”* Dit lijkt in tegenspraak met het beleidskader dat uitgaat van een wachttijd die ongeveer gelijk is aan de wachttijd voor een reguliere sociale huurwoning.

Een aandachtspunt voor onze gesprekspartners bij het opstellen van specifieke regels is dat rekening dient te worden gehouden met woonwagenebewoners die door het afstammingsbeginsel eigenlijk nooit in aanmerking komen voor een locatie, omdat ze niet tot de familie behoren die daar woonachtig is. Een respondent geeft aan dat het in zo'n situatie een idee kan zijn om een nieuwe locatie te ontwikkelen.

### Trek vrijheid

#### *Beleidskader*

“Trek vrijheid kan ook worden aangemerkt als een cultureel kenmerk dat nadere invulling geeft aan de 'wezenskenmerken' woonvorm en familiebanden. De overheid heeft een positieve verplichting om deze cultuur te beschermen en het woonwageneleven te faciliteren. Gemeenten dienen bij het voeren woonwagenebeleid rekening te houden met deze uitgangspunten.” (p.14)

De trek vrijheid is een uiting van het nomadische verleden van de woonwagenebewoners die veelal beroepsreizigers waren. Van een rondtrekkend bestaan onder Nederlandse woonwagenebewoners is momenteel niet of nauwelijks sprake. Het 'trekverbod' dat in Nederland geldt maakt het juridisch onmogelijk om rond te reizen met een woonwagen. Dat neemt onder sommige bewoners de wens om rond te trekken nog niet weg.

De meeste respondenten geven aan de trekvrigheid te respecteren als onderdeel van de woonwagencultuur, maar zien geen kansen voor de praktische uitvoering. Tegenwoordig zijn veel woonwagens door de constructie en omvang niet meer geschikt om mee rond te trekken. Veel respondenten zetten vraagtekens bij de rol en verantwoordelijkheid van woningcorporaties in het faciliteren ervan: *“Onze kerntaak is de woning. Niet het faciliteren van rondtrekken.”* Ze achten het onwenselijk dat bewoners met een wagen van de corporatie gaan rondreizen. Immers, wat betekent dat voor het beheer, onderhoud en de huurincasso? En hoe houdt de corporatie zicht op haar bezit? Zo geeft een van de gesprekspartners aan: *“Als de wagen van de corporatie is, moet deze blijven staan. Als de bewoners met de wagen willen trekken, kunnen ze deze aanschaffen.”* Of corporaties de aangewezen speler zijn om trekkersplaatsen of wagens voor rondtrekken te realiseren, wordt dus betwijfeld.

Uit de gesprekken blijkt dat er veel regelgeving is die het rondtrekken moeilijk maakt, zoals de verplichting om een vast adres te hebben. Om het rondtrekken in Nederland mogelijk te maken, zouden door het hele land verspreid trekstandplaatsen beschikbaar moeten zijn: *“Dat overstijgt de invloed van individuele corporaties en daar is landelijke en regionale coördinatie op zijn plaats.”*



Foto: Platform31

## 5 Het gelijkheidsbeginsel in de praktijk

De positieve verplichting van overheden en daarmee woningcorporaties om het woonwageneven te faciliteren komt onder meer voort uit het mensenrechtelijk kader waarbij met name het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8, EVRM), en het recht op gelijke behandeling dan wel het discriminatieverbod (artikel 1, Grondwet) van belang zijn. In dit hoofdstuk bespreken we hoe onze gesprekspartners aankijken tegen de (on)gelijke behandeling van woonwageneven en in de praktijk invulling geven aan het gelijkheidsbeginsel.

### Artikel 1 Grondwet: (On)gelijke gevallen (on)gelijk behandelen

#### *Beleidskader*

“Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat woonwageneven niet nadeliger mogen worden behandeld vanwege het feit dat zij woonwageneven zijn. Het (materiële) gelijkheidsbeginsel houdt in dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden naarmate van hun verschil. Bij woonwageneven gaat het om ongelijke gevallen, omdat deze woonvorm voor woonwageneven 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 woonwageneven vloeit dus ook voort uit het gelijkheidsbeginsel.” (p.15)

28

In de gesprekken wordt positief gereageerd op het principe van ‘gelijke gevallen gelijk behandelen’ (het materiële gelijkheidsbeginsel). Meerdere respondenten geven er invulling aan door woonwageneven gelijk aan andere huurders te behandelen, bijvoorbeeld op het gebied van beheer, onderhoud en reparatieverzoeken, maar ook bij problemen zoals huurachterstanden: *“Woonwageneven zijn voor ons geen andere mensen dan andere huurders, ze hebben alleen een andere woonvorm.”* En: *“Dat vind ik een van de problemen van het beleidskader, dat je eigenlijk mensen apart zet, maar dit zijn gewoon normale burgers en normale mensen.”*

Verscheidene gesprekspartners benadrukken het principe van een gelijke behandeling voor woonwageneven toe te passen. Het beleidskader is in dat opzicht voor hen een bevestiging van hun bestaande werkwijze. Hoewel de unanieme opvatting is dat het gelijkheidsbeginsel en de mensenrechten van woonwageneven gerespecteerd en uitgevoerd dienen te worden, klinkt tegelijkertijd een kritisch geluid. Het beleidskader dat is gebaseerd op de positieve verplichting uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), heeft tot gevolg dat een woonwageneven ‘binnen een afzienbare termijn’ kans moet hebben op een standplaats. Maar wat betekent dit materiële gelijkheidsbeginsel in de praktijk? En hoe kan de bijzondere beschermingspositie van woonwageneven en de positieve verplichting van de overheid gerechtvaardigd worden? Verscheidene respondenten geven aan moeite te hebben om hier invulling aan te geven. Het beleidskader biedt volgens hen kaders om met deze specifieke doelgroep om te gaan, maar is tegelijkertijd nog steeds zeer open interpretabel.

Ten eerste is er de vraag hoe deze bijzondere beschermingspositie van woonwageneven zich verhoudt tegenover die van andere woningzoekenden: *“Ik snap het vanuit de woonwagencultuur, maar de wens dat mensen bij vrienden, familie of kennissen willen wonen vind ik ook wel een beetje lastig. Er*

*zijn misschien ook families die graag bij elkaar willen wonen op de reguliere markt en dat staan we ook niet toe.”*

De schoen wringt wanneer een ‘ongelijke behandeling’ ertoe leidt dat de ene doelgroep bevoordeeld wordt ten opzichte van een andere groep, bijvoorbeeld bij het toewijzen in familieverband, zoals naar voren kwam in het vorige hoofdstuk. Corporatiemedewerkers geven aan dit lastig is uit te leggen aan reguliere huurders bij wie soms dezelfde behoefte bestaat. Sommige reguliere sociale huurders zouden ook graag in familieverband willen wonen, maar omdat het bij hen geen onderdeel is van de culturele identiteit kunnen de corporaties dit niet faciliteren. *“Dit principe van ‘ongelijke gevallen, ongelijk behandelen’ is heel moeilijk te verkopen naar anderen.”*

Het wonen in familieverband zou integratie bemoeilijken, terwijl het bevorderen van participatie juist een van de doelstellingen van het woonwagengebeleid zou moeten zijn: *“Een samenklontering van familie maakt het voor de rest van de maatschappij ondoorzichtig en dat is een grote belemmering voor de normalisatie en integratie. Aan de ene kant doet het recht aan het mensenrechtenprincipe, maar aan de andere kant zitten er ook grote nadelen aan, waar dan oplossingen voor gezocht moeten worden.”* En: *“Als kleine groepen in familieverband bij elkaar leven, bestaat de kans dat de samenleving haar grip kwijtraakt.”*



Foto: Platfrom31

## CONCLUSIES EN REFLECTIES (DEEL III)

De standpunten van onze gesprekspartners over de praktische vertaling en toepassing van de mensenrechten en de culturele kenmerken van het woonwagenvoeren lopen uiteen. Enerzijds onderschrijven meerdere respondenten het belang van het respecteren en uitvoeren van de mensenrechtelijke uitgangspunten zoals ze worden benadrukt in het beleidskader. De corporatiesector zet zich in voor de doelgroep en de woonwagencultuur door standplaatsen en woonwagens te verhuren en door bij de toewijzing rekening te houden met de familiebanden. Ook is er lof en waardering voor uitingen van de woonwagencultuur zoals de sociale cohesie en de vanzelfsprekendheid van de mantelzorg. Anderzijds bestaan er vragen over de reikwijdte van de woonwagencultuur en worden een aantal kanttekeningen geplaatst. Bovendien staan de mensenrechtelijk erkende en beschermde culturele kenmerken (3) ter discussie en men ziet beperkingen bij de praktische uitvoerbaarheid. Het laatste deel van onze conclusies en reflecties grijpen we aan om inzicht te bieden in de ervaringen en knelpunten die woningcorporaties ondervinden. Ook benoemen we de spanningsvelden die in de praktische vertaling én uitvoering optreden in het licht van het beleidskader van het Rijk.

### Spanningsveld: mensenrechten en woonwagencultuur in de beleidspraktijk

Sommige woningcorporaties (en hun lokale partners, de gemeenten) worstelen met hun beschermingsplicht ten opzichte van de woonvorm zelf en het leven in familieverband. Onze gesprekspartners hebben vragen over het wonen in familieverband en de woningtoewijzing. Door schaarste aan woonwagenvoerplaatsen en de lage doorstroming zijn passende woonvormen voor de doelgroep soms lastig te realiseren. Langere wachttijden worden door sommige gesprekspartners gerechtvaardigd omdat woonwagens een 'bijzonder woonproduct' zijn, zo geven ze aan. Deze redenering lijkt in tegenspraak met het beleidskader dat uitgaat van een wachttijd die ongeveer gelijk is aan de wachttijd voor een sociale huurwoning. Het is de vraag of een langere wachttijd ten opzichte van reguliere sociale huurwoningen wenselijk is wetende dat er door het oude normalisatiebeleid en de afbouw van voerplaatsen een jarenlange achterstand is opgelopen. Vanwege het jarenlang gevoerde normalisatie- en afbouwbeleid en zelfs het onttrekken van woonwagens aan de sociale woningvoorraad is allereerst een 'reparatie' op zijn plaats om een redelijk gelijke situatie te verkrijgen met de reguliere woningbouw. Unaniem vinden onze gesprekspartners dat er transparantie en uniformiteit in het toewijzingsbeleid moet komen.

30

Woningcorporaties die veelal eigenaar zijn van de voerplaatsen respecteren doorgaans de trekbaarheid omdat het onderdeel van de woonwagencultuur is, maar ervaren dat de praktische uitvoerbaarheid hiervan vaak voor corporaties erg lastig is. Bijvoorbeeld door de regelgeving, zoals de verplichting om een vast adres te hebben. Dit leidt tot de vraag hoe corporaties de trekbaarheid kunnen faciliteren, en het vraagt om trekvoerplaatsen verspreid door het hele land. In de gesprekken wordt betwijfeld of het bieden van trekvoerplaatsen een taak van de corporatie is. Hierbij wordt aangegeven dat voor sommige woonwagenvoerders de trekbaarheid geen belangrijk aspect meer van hun cultuur is; ondanks dat onder sommigen nog wel de behoefte en wens leeft om rond te trekken, of het willen voorzetten vanuit praktisch oogpunt vanwege het mantelzorgen. Er is meer doelgroeponderzoek nodig om deze behoeften en wensen beter in beeld te brengen en deze mogelijk verdere invulling te geven aan de wensen en behoeften van woonwagenvoerders. Momenteel zetten veel corporaties (en gemeenten) zich vooral in om de tekorten aan voerplaatsen met prioriteit aan te pakken, voordat ze zich kunnen richten op het faciliteren van de trekbaarheid. Voor trekvoerplaatsen zou niet alleen regelgeving aangepast moeten worden, maar moet er ook extra ruimte voor tijdelijke voerplaatsen worden gecreëerd op de woonwagenvoerlocaties.

### Ongelijke gevallen ongelijk behandelen: open einde

Een belangrijke, maar onbeantwoorde vraag is hoe woningcorporaties naar hun overige huurders de 'ongelijke behandeling' van woonwagenebewoners met de woningtoewijzing kunnen rechtvaardigen, terwijl soms ook de overige huurders aangeven in familieverband te willen wonen. De beleidspraktijk zet vraagtekens bij de bijzondere beschermingspositie van woonwagenebewoners op basis van het gelijkheidsbeginsel, wat juist weer een belangrijk onderdeel is van het mensenrechtelijk kader.

Wat betekent het in de praktijk om 'ongelijke gevallen ongelijk te behandelen', zoals het beleidskader voorschrijft? In welke opzichten dient de doelgroep een bijzondere behandeling te krijgen en in welke opzichten juist niet? We merken dat er nog altijd veel onduidelijkheid is over de praktische vertaling van dit allesomvattende principe dat ten grondslag ligt aan het nieuwe woonwagenebeleid. Maar het is een misverstand dat een kleine groep van woonwagenebewoners een 'voorkeursbehandeling' geniet ten opzichte van andere, reguliere woningzoekenden. Er is wel een verschil met het reguliere woonbeleid: dat is over het algemeen niet in strijd met de mensenrechten, in tegenstelling tot het woonwagenebeleid.

### Integratie en samenleven in familieverband: wonen in 'eigen kring'

Onze gesprekspartners geven aan de woonwagenebewoners net als iedere andere huurder 'normaal' te willen behandelen, bijvoorbeeld bij het afhandelen van klachten en reparatieverzoeken. Ook wordt het wonen in familieverband gezien als belemmerend voor normalisatie en daarmee integratie. Naar onze mening is het geen wetmatigheid dat wonen in familieverband de integratie bemoeilijkt; het gaat zeker niet in alle gevallen op en emancipatie kan juist voor de integratie bevorderend werken. Daarnaast bestaat er geen wetenschappelijke eensgezindheid of het samenleven in familieverband ofwel het wonen in 'eigen kring' de integratie positief of negatief beïnvloedt. De stelling die vanuit het mensenrechtelijk kader voortvloeit is dat integratie goed is, maar dan wel met behoud van culturele identiteit.

31

De huidige erkende woonwagencultuur, de min of afzonderlijke positie ten opzichte van andere burgers en het wonen in familieverband zijn feitelijk door regelgeving ontstaan. Immers op basis van de eerste Woonwagewet uit 1918, werden woonwagenebewoners verplicht op een eigen plek buiten de bebouwde kom te gaan wonen. Het is daarom gerechtvaardigd om deze verplichte verworvenheid te erkennen. Samenleven in familieverband kent bovendien vele voordelen, daarom zou het ook voor andere groepen gefaciliteerd kunnen worden.

### Een omslag van 180 graden

Sommige woningcorporaties zetten vraagtekens bij een aantal vastgestelde rechten voor woonwagenebewoners en bij de lokale invulling van het landelijke beleidskader. De weerstand bij de praktische invulling van de mensenrechten voor woonwagenebewoners is opmerkelijk maar ook begrijpelijk. Een deel van de woningcorporaties, in navolging van het Rijk en de gemeenten, zijn decennia actief geweest met normalisatiebeleid; de woonwagenebewoner moest op de woningmarkt vooral hetzelfde behandeld worden als andere burgers. Het beleidskader vraagt van deze partijen niet alleen om te stoppen met de normalisatie en het afbouwbeleid, ook vraagt het aan overheden om juist actief de culturele identiteit van woonwagenebewoners te beschermen en te faciliteren. En het vraagt partijen om tegemoet te komen aan de woonbehoefte, ook van diegenen die al decennia niet meer in een woonwagen of in familieverband wonen. Dit is een omslag van 180 graden en vraagt veel van partijen, met name in regio's en gemeenten waar de kennis over het belang, de waarde en de urgentie voor het opnemen van mensenrechtelijke overwegingen in het woonwagenebeleid nog niet optimaal wordt gevoeld.

## TOT SLOT

Over het algemeen kunnen we concluderen dat de omslag in beleid en praktijk nog in volle gang is. Dit geldt ook voor woningcorporaties en partijen die onderweg zijn om de mensenrechten en het beleidskader intern te vertalen naar nieuw lokaal woonwagenebeleid en nieuwe aanpakken. Het belang van de mensenrechten en de urgentie om hier met lokaal beleid recht aan te doen worden niet overal gevoeld. Maar de omslag in beleid om de culturele identiteit te beschermen en het woonwageneleven actief te faciliteren komt duidelijk op gang. Borging van mensenrechten in beleid en blijvende aandacht hiervoor is essentieel. Het belang van mensenrechten biedt inspiratie voor gemeenten en dit komt op steeds meer plekken terug in de gemeentelijke woonvisie.

Het viel ons op dat de verandering die het beleidskader vraagt van gemeente én woningcorporaties in beleid en uitvoering op een andere manier wordt ervaren dan Platform31 in eerdere publicaties heeft geconstateerd. Het is immers niet meer toegestaan om woonruimte te onttrekken dan wel ongeschikt te maken. Integendeel zelfs, het beleidskader vraagt een actieve, beschermende en faciliterende rol van overheden ten aanzien van woonwagenebewoners en hun woonvorm. Dit vergt van organisaties een omslag van 180 graden in het denken en handelen (van normalisatie naar mensenrechten-proof).

Niet alleen is een nieuwe rol voor overheden gewenst, ook is het tijd voor een brede denkomslag die breder is dan alleen gemeenten, woningcorporaties en woonwagenebewoners. De samenleving moet meebewegen. Dit geldt ook voor banken, verzekeraars en andere partijen in het financieel-economisch verkeer die door woonwagenebewoners als een groot struikelblok worden ervaren. Veel woonwagenebewoners lopen tegen problemen aan bij het afsluiten van verzekeringen en hypotheek. Verzekeraars en hypotheekverstrekkers behandelen aanvragen voor standplaatsen en woonwagene anders dan die voor reguliere woningen en dat belemmert het eigenwoningbezit van woonwagenebewoners, wat hun economische en maatschappelijke positie in de samenleving beïnvloedt. Dit ligt echter buiten de invloedssfeer van gemeenten en woningcorporaties. Het zou helpen als het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman de aandacht van het Rijk (BZK, EZK) op dit vraagstuk vestigt. Platform31 hoopt met deze publicatie hieraan bij te dragen.

Het is van belang dat er lokaal (en nationaal) blijvend aandacht wordt besteed aan de erkenning en waardering van de woonwagencultuur. Wie woonwagenebewoners echt leert kennen en regelmatig contact met hen onderhoudt, krijgt meer inzicht in hun specifieke woonbehoefte en meer begrip voor de woonwagencultuur. Dat bewustwordingsproces kost tijd, maar biedt nieuw perspectief en is bepalend voor de omslag in beleid. Als de woonwagencultuur als immaterieel cultureel erfgoed erkend wordt en de maatschappelijke positie wordt verbeterd, zal de maatschappelijke waarde groeien, is onze verwachting. Overigens blijkt uit de interviews dat er ook onder woningcorporaties erkenning en waardering is voor het woonwageneleven en haar maatschappelijke waarde. De zorg voor elkaar en de sterke sociale cohesie op woonwagene locaties worden geprezen. Een positieve kijk op het woonwageneleven biedt inspiratie voor andere groepen en biedt hoop en kansen voor de toekomst. Op naar een (her)waardering van het woonwageneleven: integratie met behoud van culturele identiteit.



# BIJLAGE 1: LIJST GEINTERVIEWDE ORGANISATIES

Voor het onderzoek zijn we in gesprek gegaan met tien medewerkers van organisaties uit de corporatiesector die betrokken zijn bij woonwagens en standplaatsen. Het kan gaan om corporaties en samenwerkingsverbanden van corporaties. Daarnaast hebben we medewerkers van externe beheerorganisaties geïnterviewd. Deze organisaties worden door gemeenten en corporaties ingehuurd om een deel van de taken van de corporaties (beheer en onderhoud) uit te voeren. De citaten in deze publicatie zijn afkomstig uit deze tien interviews.

Met dank aan:

Aedes  
De Woonplaats  
Kleurrijk Wonen  
Nijbod  
PIM-Zuid BV  
Portaal  
Stichting VSW  
Woonbron  
Wooninc.  
Woonpartners Midden-Holland