



nationale ombudsman

Rapport

Woonwagenebewoners in onzekerheid door gebrek aan beleid

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Geldrop-Mierlo gegrond.

Waar gaat dit rapport over?

Meneer Van Rijn, woonwagenbewoner in de gemeente Geldrop-Mierlo (hierna: gemeente), meldde zich bij de Nationale ombudsman met een klacht over het uitblijven van woonwagen- en standplaatsenbeleid (hierna: woonwagenbeleid) bij de gemeente.

Meneer Van Rijn klaagt dat de gemeente sinds het oprichten van de vier woonwagenlocaties in Mierlo (1991-1992) geen woonwagenbeleid heeft ontwikkeld. In de structuurvisie¹ 2010 en de woonvisie² 2014-2030 van de gemeente is geen woonwagenbeleid opgenomen. In de woonvisie 2020-2028 is alleen het voornemen opgenomen om nieuw woonwagenbeleid te ontwikkelen. Ondanks het ontbreken van woonwagenbeleid is in augustus 2017 besloten de woonwagenlocaties als strategische locaties aan te merken. Ook werd het eerder genomen besluit om de verkoop van woonwagenstandplaatsen mogelijk te maken ingetrokken. Daardoor was het voor meneer Van Rijn niet (meer) mogelijk om zijn woonwagenstandplaats te kopen. Meneer Van Rijn geeft aan dat de gemeente tot nu toe nog geen initiatief heeft genomen om de woonwagenbewoners te betrekken bij het ontwikkelen van nieuw woonwagenbeleid.

Door het ontbreken van beleid weten de woonwagenbewoners niet waar ze aan toe zijn. Meneer Van Rijn klaagt dat hij hierdoor langdurig in onzekerheid verkeert over zijn woonsituatie. Dat er geen concreet en actueel woonwagenbeleid is, vindt meneer Van Rijn nalatig van de gemeente.

De Nationale ombudsman heeft de klacht van meneer Van Rijn onderzocht. Voor het onderzoek heeft de Nationale ombudsman de klacht als volgt geformuleerd:

Meneer Van Rijn klaagt dat de gemeente nalatig is (geweest), omdat de gemeente geen beleid heeft op het gebied van woonwagens en standplaatsen. Hierdoor zit meneer Van Rijn langdurig in onzekerheid over zijn woonsituatie.

Achtergrond

In meerdere uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens³ (hierna: EHRM), en het College voor de Rechten van de Mens⁴ (hierna: College), is erkend dat woonwagenbewoners een eigen culturele identiteit hebben. De erkenning van deze identiteit brengt voor overheden de verplichting met zich mee er voor te zorgen dat woonwagenbewoners volgens hun eigen tradities en identiteit kunnen wonen. Dat de culturele identiteit van woonwagenbewoners bescherming verdient volgt uit de uitspraken van het EHRM en het College⁵, en is vastgelegd in verschillende internationale en Europeesrechtelijke verdragen⁶.

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 regelgeving, beleid en uitvoering. Dit doet de overheid onder andere door de behoefte aan standplaatsen te inventariseren, door

¹ In een structuurvisie worden de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente voor de lange termijn op hoofdlijnen beschreven.

² Een woonvisie is een beleidsdocument van de gemeente waarin beleid op het gebied van de woningmarkt en volkshuisvesting is uitgewerkt.

³ Het EHRM is een internationaal rechtsprekend orgaan. Het EHRM ziet erop toe dat Europese lidstaten de rechten en vrijheden uit het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens respecteren.

⁴ Het College is het mensenrechteninstituut van Nederland. Het College houdt onafhankelijk toezicht op naleving van de mensenrechten in Europees en Caribisch Nederland. Daarnaast oordeelt het College over discriminatieklachten.

⁵ Onder meer: EHRM 17 oktober 2013, appl.no. 27013/07 (Winterstein/Frankrijk); College 7 december 2020 (oordeelnummer: 2020-108); College 14 oktober 2021 (oordeelnummer 2021-124).

⁶ Onder meer: Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

standplaatsen toe te wijzen met het afstammingsbeginsel⁷ als uitgangspunt, en te zorgen voor voldoende standplaatsen.

De Nationale ombudsman heeft in 2017 uitgebreid onderzocht hoe de Nederlandse overheid handelt, vanuit het perspectief van woonwagenbewoners, bij het waarborgen van de mensenrechten van woonwagenbewoners. In het rapport 'Woonwagenbewoner zoekt standplaats'⁸ concludeerde de Nationale ombudsman dat de overheid de mensenrechten onvoldoende centraal stelt bij woonwagenbeleid. Daarom deed de Nationale ombudsman een oproep aan zowel het Rijk als gemeenten om de mensenrechten van woonwagenbewoners te respecteren en waarborgen. In het rapport zijn een aantal concrete aanbevelingen gedaan om het Rijk en gemeenten hierbij te helpen. Het Rijk werd opgeroepen regie te nemen door samen met gemeenten een visie te ontwikkelen op woonwagenbeleid dat in overeenstemming is met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Gemeenten werden opgeroepen om de behoeftes van woonwagenbewoners te inventariseren en het woonwagenbeleid in overeenstemming te brengen met het mensenrechtenkader voor de culturele identiteit van woonwagenbewoners.

In 2018 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met woonwagenbewoners, gemeenten, woningcorporaties en andere betrokkenen een nieuw beleidskader⁹ ontwikkeld. Dit beleidskader biedt gemeenten de kaders waarmee zij lokaal woonwagenbeleid kunnen ontwikkelen in lijn met het mensenrechtelijke kader. Dit betekent onder andere dat gemeenten het woonwagenbeleid vaststellen als onderdeel van het volkshuisvestingbeleid, dat het beleid voldoende rekening houdt met en ruimte geeft aan het woonwagenleven van woonwagenbewoners, en dat een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een redelijke termijn kans heeft op een standplaats. Aanvullend bracht de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁰ in 2021 de 'Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid'¹¹ uit om gemeenten verder te ondersteunen bij de ontwikkeling van woonwagenbeleid.

Op 5 maart 2021 heeft de Nationale ombudsman in een brief¹² aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nogmaals aandacht gevraagd voor de positie van woonwagenbewoners. Daarin is toegelicht dat de situatie van woonwagenbewoners in de praktijk niet leek te zijn verbeterd, nadat het Rijk in 2018 het beleidskader op papier heeft gezet. En dat het wantrouwen in de overheid wordt gevoed, omdat woonwagenbewoners nog onvoldoende zicht hebben op wat ze van de overheid kunnen verwachten.

Klachtbehandeling bij de gemeente

Op 28 juni 2021 ontvangt de Nationale ombudsman de klacht van meneer Van Rijn. Omdat de gemeente de klacht nog niet heeft behandeld, is de klacht doorgestuurd naar de gemeente.

De gemeente komt tot de conclusie dat het klachtrecht niet van toepassing is op de klacht. De gemeente overweegt op basis van de Algemene wet bestuursrecht¹³ dat algemene klachten over beleid, of de uitvoering van beleid in het algemeen, buiten het bereik van de klachtenregeling vallen. Dit geldt voor beleidskeuzes, maar ook voor het ontbreken van beleid. Daarbij wordt opgemerkt dat een integrale langetermijnvisie met

⁷ Het afstammingsbeginsel houdt in dat een standplaats of woonwagen die vrijkomt alleen beschikbaar komt voor mensen die afstammen van woonwagenbewoners.

⁸ [Woonwagenbewoner zoekt standplaats \(2017\)](#)

⁹ [Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid \(2018\)](#)

¹⁰ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de belangenorganisatie voor alle Nederlandse gemeenten.

¹¹ [Wegwijzer gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid \(2021\)](#)

¹² [Brief Nationale ombudsman \(5 maart 2021\)](#)

¹³ De Algemene wet bestuursrecht bevat regels voor hoe de overheid besluiten moet voorbereiden en bekendmaken, en binnen welke termijn de overheid een besluit moet nemen. De wet bevat ook regels voor de behandeling van klachten door de overheid.

beleidsdoelen voor de hele fysieke leefomgeving verplicht wordt onder de Omgevingswet¹⁴. De gemeente stelt vast dat de Omgevingswet meerdere keren is uitgesteld.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Meneer Van Rijn is niet tevreden met de reactie van de gemeente op zijn klacht. Daarom neemt meneer Van Rijn in maart 2022 (opnieuw) contact op met de Nationale ombudsman.

Bevoegdheid Nationale ombudsman

Bij deze klacht beoordeelt de Nationale ombudsman of de gemeente voldoende rekening houdt met de bijzondere positie van meneer Van Rijn als woonwagenbewoner, en de verplichting van de gemeente om de mensenrechten van woonwagenbewoners te borgen in (lokaal) beleid. De Nationale ombudsman doet geen uitspraken over de inhoud van het beleid van de gemeente. Volgens de Algemene wet bestuursrecht is de Nationale ombudsman niet bevoegd klachten te beoordelen die gaan over algemeen beleid van een bestuursorgaan, zoals in dit geval de gemeente.

Gesprek met de gemeente

De Nationale ombudsman is op 7 december 2022 in gesprek gegaan met de gemeente over de klacht en het (huidige) woonwagenbeleid van de gemeente. Een verslag van dit gesprek is als bijlage opgenomen bij dit rapport.

De gemeente lichtte toe dat de ontwikkeling van woonwagenbeleid onder andere door capaciteitsgebrek op zich laat wachten. De verwachting is dat in 2024 nieuw woonwagenbeleid ontwikkeld wordt. De gemeente wil dat de woonwagenbewoners bij de ontwikkeling van het beleid betrokken worden. Hoe dit zal gebeuren is nog niet duidelijk. De gemeente heeft nog niet gecommuniceerd over de planning. Als meer bekend is hierover, volgt ook communicatie.

De gemeente heeft op dit moment ongeveer vijftig standplaatsen verdeeld over vijf locaties. Het gaat om huurstandplaatsen. De gemeente heeft een wachtlijst waar tussen de tien en vijftien personen op staan. Bij inschrijving wordt niet gekeken naar het afstammingsbeginsel. In principe kan iedereen zich inschrijven. Het is op dit moment niet duidelijk wat de gemiddelde wachttijd is. De wachttijd bij sociale huurwoningen bedraagt 8,8 jaar (tegen het gemiddelde in de regio van 7,8 jaar).

Wat was de reactie van de gemeente?

Na het gesprek heeft de Nationale ombudsman de gemeente gevraagd te reageren op de klacht.

De gemeente vindt niet dat zij nalatig is omdat er (nog) geen vastgesteld woonwagenbeleid is. De gemeente voert een vaste bestuurspraktijk waarover niet of nauwelijks geklaagd wordt. Volgens de gemeente kan van nalatigheid worden gesproken wanneer de gemeente niet zou voldoen aan een wettelijke verplichting om over vastgesteld woonwagenbeleid te beschikken. De gemeente constateert dat deze verplichting er niet is. Voor zover het gaat om een natuurlijke verplichting, vindt de gemeente dat zij ook niet nalatig is. Richting meneer Van Rijn is het voornemen uitgesproken beleid te ontwikkelen dat in lijn is met het oordeel van het College (1 mei 2017)¹⁵ en het rapport 'Woonwagenbewoner zoekt standplaats' van de Nationale ombudsman. Beleid dat voldoet aan het mensenrechtelijke kader, waarbij de woonwagenbewoners actief zullen worden betrokken. Dit is ook geborgd in de woonvisie van de gemeente, die een looptijd heeft tot 2028.

De gemeente kan zich voorstellen dat meneer Van Rijn graag had gewild dat het woonwagenbeleid al tot stand was gebracht. Of dat duidelijk zou zijn wanneer het woonwagenbeleid samen met de

¹⁴ De Omgevingswet wordt vanaf 2024 de nieuwe wet die alles regelt voor de ruimte waarin we wonen en werken. De wet bevat regels over hoe we omgaan met natuur, milieu, bouwen en wonen.

¹⁵ [College 1 mei 2017 \(oordeelnummer: 2017-55\)](#)

woonwagenbewoners tot stand wordt gebracht. Maar dit leidt volgens de gemeente niet tot de conclusie dat de gemeente nalatig is geweest.

Ook kan de gemeente zich niet vinden in de stelling dat meneer Van Rijn langdurig in onzekerheid verkeert over zijn woonsituatie, doordat woonwagenbeleid ontbreekt. Meneer Van Rijn heeft een standplaats, en de rechten die daarbij horen zullen worden gerespecteerd. Dat de woonwagenlocatie als strategische locatie is bestempeld, maakt niet dat de woonsituatie van meneer Van Rijn onzeker is geworden. Eerder heeft de gemeente aan meneer Van Rijn laten weten dat dit besluit niet is genomen om de locatie op te heffen. Daarbij is ook toegezegd dat als in de toekomst het plan ontstaat om de locatie te herontwikkelen, de gemeente in samenspraak met de woonwagenbewoners een andere locatie zal realiseren.

De gemeente vindt om deze redenen de klacht van meneer Van Rijn ongegrond.

Wat was de reactie van meneer Van Rijn?

De reactie van de gemeente is in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan meneer Van Rijn.

Meneer Van Rijn reageerde dat hij al ruim vijf jaar in onzekerheid verkeert of hij wel op de huidige locatie kan blijven wonen, en of hij zijn standplaats kan kopen. In 2017 heeft de gemeente in een ambtelijk advies geschreven dat men bezig was met het ontwikkelen van nieuw woonwagenbeleid. De gemeente geeft aan dat nieuw woonwagenbeleid waarschijnlijk in 2024 wordt ontwikkeld. Meneer Van Rijn vindt dit teleurstellend. Er worden geen garanties gegeven dat het beleid in 2024 tot stand komt.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het oordeel

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente is gegrond.

Het toetsingskader

Via de behandeling van klachten beoordeelt de Nationale ombudsman of de overheid bij de uitvoering van haar taak voldoende rekening houdt met het burgerperspectief. Voor die toetsing maakt hij onder andere gebruik van de zogeheten behoorlijkheidsvereisten¹⁶. Bij deze klacht heeft de Nationale ombudsman getoetst aan het vereiste van *voortvarendheid*.

Dit vereiste houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke -korte- termijn.

Toelichting oordeel

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gemeente het tot stand brengen van concreet en actueel woonwagenbeleid niet voortvarend genoeg oppakt. Daardoor voldoet de gemeente al lange tijd niet aan haar verplichting om woonwagenbeleid te ontwikkelen dat in overeenstemming is met de mensenrechtelijke kaders. Het Rijk heeft al in 2018 een visie opgesteld waarmee gemeenten lokaal woonwagenbeleid kunnen ontwikkelen dat in lijn is met de mensenrechtelijke kaders. De gemeente heeft echter tot op heden nog geen stappen ondernomen om woonwagenbeleid te ontwikkelen. En de woonwagenbewoners zijn voorsnog niet betrokken bij of geïnformeerd over het tot stand te brengen woonwagenbeleid. Ondanks dat meneer Van Rijn dit sinds 2017 meerdere keren heeft aangekaart.

Door het langdurig ontbreken van woonwagenbeleid wordt meneer Van Rijn, maar ook de gemeenschap van woonwagenbewoners, lange tijd in onzekerheid gehouden. Dat meneer Van Rijn een standplaats heeft doet

¹⁶ De behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman zijn terug te vinden in de [Behoorlijkheidswijzer](#)

aan die onzekerheid niets af. Meneer Van Rijn weet niet wat het toekomstige woonwagenbeleid voor zijn woonsituatie zal betekenen. Daarnaast heeft de gemeente alle woonwagenlocaties bestempeld als strategische locaties, met als doel om alle ontwikkelmogelijkheden open te houden. Dit zorgt logischerwijs voor (meer) onzekerheid over het voortbestaan van de huidige woonwagenlocatie. Ook als er nog geen concrete andere plannen zijn. Daarnaast gaat het meneer Van Rijn niet alleen om behoud van zijn eigen standplaats op de huidige locatie. De mogelijkheid om met familie bij elkaar te kunnen wonen is een belangrijk onderdeel van de culturele identiteit van woonwagenbewoners. Of dit mogelijk is hangt af van het aanbod en de manier waarop standplaatsen worden toegewezen, en is dus ook afhankelijk van het woonwagenbeleid van de gemeente.

Eerder concludeerde de Nationale ombudsman dat een betrouwbare overheid, die zich verbindt aan mensenrechtenverdragen, zich ook daadwerkelijk inzet om die mensenrechten te waarborgen. Met betrekking tot de situatie van meneer Van Rijn, heeft de gemeente meerdere keren aangegeven betrouwbaar te willen zijn in het borgen van de culturele identiteit van de woonwagenbewoners. De gemeente heeft toegezegd woonwagenbeleid te ontwikkelen dat in lijn is met de mensenrechtelijke kaders. En de gemeente wil de woonwagenbewoners hier actief bij betrekken. Dit voornemen is ook vastgelegd in de woonvisie van de gemeente. Hier leidt de Nationale ombudsman uit af, dat de gemeente zich voldoende bewust is van haar verplichting om de culturele identiteit van woonwagenbewoners te borgen.

De Nationale ombudsman vindt echter dat de gemeente niet snel en slagvaardig genoeg handelt. De gemeente had, nadat het Rijk in 2018 met een beleidskader kwam voor gemeenten, meer kunnen en moeten doen. Enkel het voornemen uitspreken om woonwagenbeleid te ontwikkelen dat in overeenstemming zal zijn met het mensenrechtelijk kader, is niet voldoende. Een capaciteitsgebrek, of uitstel van nieuwe wetgeving, is geen rechtvaardiging voor het uitblijven van beleid waarmee de culturele identiteit en de mensenrechten van de woonwagenbewoners gerespecteerd en beschermd worden.

De gemeente had de woonwagenbewoners in ieder geval al kunnen betrekken bij het proces om woonwagenbeleid tot stand te brengen. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan over de behoeftes van de woonwagenbewoners als het gaat om standplaatsen en beleid. Daarnaast had de gemeente de woonwagenbewoners beter moeten informeren, zodat de woonwagenbewoners zouden weten wat zij konden verwachten van de gemeente.

Door het uitblijven van beleid en de gebrekkige communicatie hierover worden de belangen van de woonwagenbewoners en het vertrouwen in de gemeente geschaad. Dit draagt niet bij aan een verbetering van de historisch gezien toch al complexe relatie tussen woonwagenbewoners en de (lokale) overheid.

Conclusie

De klacht over het ontbreken van woonwagenbeleid in de gemeente is gegrond, vanwege schending van het behoorlijkheidsvereiste van *voortvarendheid*.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: Gespreksverslag 7 december 2022

Met betrekking tot het woonwagenebeleid van de gemeente is het volgende aangegeven door de gemeente.

Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat de gemeente nog niet beschikt over een actueel standplaatsenbeleid. In de woonvisie 2020-2028 (vastgesteld d.d. 15 juni 2020) is opgenomen dat er nieuw woonwagenebeleid zal dienen te worden opgesteld dat voldoet aan de landelijke kaders en waarmee tegemoet wordt gekomen aan de mensenrechtelijke uitgangspunten voor woonwagenebewoners. De verwachting is dat het ook in 2023 niet haalbaar zal zijn om dit beleid te ontwikkelen en vast te stellen. De verwachting is dat realisatie in 2024 zal zijn. Dit heeft o.a. te maken met capaciteitsgebrek. De gemeente wil dat ook woonwagenebewoners zelf bij de ontwikkeling van het beleid betrokken worden. Hoe dit zal gebeuren weet de gemeente nog niet. De gemeente heeft nog niet gecommuniceerd over de planning. Als er meer bekend is, volgt ook communicatie naar bewoners. De gemeente heeft aangegeven dat de afdeling recent nieuwe medewerkers heeft geworven. Hierdoor is de afdeling per januari 2023 weer op sterkte en is er onder meer kennis en kunde aanwezig op het gebied van standplaatsenbeleid en woonwagenebewoners. Dat betekent dat de verdere ontwikkeling van volkshuisvestelijk beleid opgepakt gaat worden. Het woonwagenebeleid is één van de aspecten van het door te ontwikkelen volkshuisvestelijk beleid.

De gemeente heeft op dit moment ongeveer vijftig standplaatsen verdeeld over vijf locaties (waarvan vier in Mierlo en een in Geldrop). Het gaat om huurstandplaatsen. De gemeente heeft een wachtlijst. Er staan tussen de tien en vijftien personen op. Bij inschrijving wordt niet gekeken naar het afstammingsbeginsel. In principe kan iedereen zich inschrijven. De praktijk laat zien dat alleen woonwagenebewoners zich aanmelden. De gemeente voegt hieraan toe dat de wachtlijst opgeschoond zou moeten worden. Er staan zeer waarschijnlijk mensen op de wachtlijst die niet op een woonwagene locatie in Mierlo willen gaan wonen, omdat zij elders een standplaats (of reguliere woning) toegewezen hebben gekregen. Echter, de ervaring leert ook dat, in het geval de personen op de wachtlijst actief benaderd worden hierover, zij hun plaats op de wachtlijst in stand willen houden. Het kost niets om daarop te staan en de vrees bestaat om eventuele rechten naar de toekomst toe te verspelen. Het is op dit moment niet duidelijk wat de gemiddelde wachttijd is. De wachttijd bij sociale huurwoningen bedraagt in Geldrop-Mierlo 8,8 jaar (tegen het gemiddelde in de regio van 7,8 jaar). Voor woonwagenebewoners geldt dat zij vaak als familie op dezelfde locatie willen wonen. Dit maakt dat personen soms geen gebruik maken van een plek die vrijkomt op een andere locatie. De gemeente weet niet of de wachtlijst inzichtelijk is voor de woonwagenebewoners / personen die er op staan.

De gemeente snapt ten dele dat er onzekerheid is bij meneer Van Rijn m.b.t. zijn standplaats. Meneer heeft een standplaats. [...]

Vanuit de gemeente geeft men aan dat er weinig klachten over standplaatsen(beleid) bekend zijn. Naast meneer Van Rijn heeft recent één andere bewoner zich gemeld met een klacht. Maar dat ging over een kwestie op een locatie in Geldrop die niet in beheer is bij de gemeente, maar bij een woningcorporatie. De gemeente heeft de bewoner doorverwezen.

De wethouder grondzaken heeft woonwagenebeleid in de portefeuille.