

Informatieve bijlage

Bij regionaal handelingsperspectief woonwagenbeleid in Noordoost Brabant, 30 juli 2020

Inleiding

In dit deel zijn diverse informatieve teksten opgenomen die van belang zijn voor het implementeren van het woonwagenbeleid in de gemeente. Hiervoor is gebruik gemaakt van diverse bronnen zoals scripties, advies van Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland (VWBN), het Beleidskader en een juridisch advies dat op verzoek van BRG is opgesteld.

Inventarisatie behoefte en woonwens

De manier waarop hier in verschillende gemeenten uitvoering aan wordt gegeven varieert van gemeenten die geen inventarisatie hadden en ook (nog) niet hebben gedaan, tot gemeenten die uitgebreid in gesprek zijn gegaan met de doelgroep woonwagenbewoners (zowel de huidige bewoners als eventueel bekende spijtoptanten).

In dit handelingsperspectief wordt onderscheid gemaakt tussen het inventariseren van de behoefte (kwantitatief) en het inventariseren van de woonwens (kwalitatief). De behoefte richt zich met name op de wens om in de (nabije) toekomst in familieverband in de woonwagen te wonen en de woonwens heeft betrekking op de feitelijke wensen ten aanzien van de (inrichting van de) locatie en standplaats.

Doelgroep

De totstandkoming van een behoefte onderzoek begint met de vraag wie de doelgroep is van het onderzoek. Zowel in het Beleidskader van BZK als in het advies van de VBWN wordt hiervoor het afstammingsbeginsel gebruikt. Om op een eenvoudige en pragmatische wijze de afstamming aan te tonen kan gebruik worden gemaakt van het criterium “woonadres” van de aanvrager, van de ouders en de grootouders. In die gevallen waarin, om welke reden dan ook, dit criterium niet kan worden toegepast, kan de woningzoekende in de gelegenheid worden gesteld om op andere wijze de afstamming van woonwagenbewoners aan te tonen bijvoorbeeld via belangenverenigingen voor woonwagenbewoners.

Behoeft inventarisatie

Voor de inventarisatie van de behoefte liggen twee instrumenten voor de hand, namelijk:

- het instellen van een lijst met geregistreerde standplaatszoekenden;
- het op basis van demografische ontwikkelingen anticiperen op een (meer in de toekomst gelegen) behoefte.

Lijst geregistreerde standplaatszoekenden

Het instellen van een lijst met geregistreerde standplaatszoekenden is de meest basale vorm van het in kaart brengen van een behoefte. Voor het registreren van de belangstelling van een zoekende voor een standplaats en/of woonwagen wordt geopteerd voor het instellen van één centraal inschrijfpunt voor de hele regio. Daarmee wordt voorkomen dat een behoefte dubbel gerekend wordt. Dit sluit bij voorkeur aan bij de inschrijving voor huurwoningen bij woningcorporaties.

Een keuze op dit gebied kan betekenen dat de gemeente afspraken moet maken met de corporatie over inschrijving en toewijzing bijvoorbeeld voor het inschrijven voor koopstandplaatsen. Het is in alle gevallen wenselijk de standplaatszoekende bij inschrijving direct een voorkeur voor de gemeente en de concrete locatie aan te laten geven, en de reden waarom juist daar omdat dit direct samenhangt met spelregels voor toewijzing.

Het Beleidskader van BZK stelt dat idealiter een inventarisatie in gesprek met woonwagengewoners tot stand komt, maar benoemt het niet als harde voorwaarde. In het kader van het (herstel van) contact met en het betrekken van inwoners valt er iets te zeggen voor een interactieve behoefte inventarisatie.

Factoren als de omvang van de woonwagepopulatie, of het huidige contact met de doelgroep zijn medebepalend voor de wijze waarop een gemeente de inventarisatie kan en wil inrichten.

Door middel van bijvoorbeeld enquêtes, interviews of verdiepende gesprekken met betrokkenen kan worden doorgevraagd hoe de jongere generaties aankijken tegen het wonen in familieverband en wonen in een woonwagen, en of men inspraak wil over wie er een standplaats krijgt. Hiermee wordt inkleuring gegeven aan de meer statische gegevens van een belangstellendenlijst en demografie.

Demografie

Leven in een woonwagen op een centrum is over het algemeen een levensloopbestendige woonvorm. Mensen die een standplaats huren, verhuizen doorgaans niet of nauwelijks meer. Hierin onderscheidt deze woonvorm zich sterk van het wonen in een reguliere woning. Sociale huurwoningen kennen meer verloop, onder meer omdat ze voor veel mensen de start van een wooncarrière vormen.

Er moet daarom bij het bepalen van de behoefte en de benodigde toekomstige capaciteit rekening gehouden worden met het feit dat standplaatsen doorgaans enkel vrijkomen bij het overlijden van de bewoner(s). Voor een representatief beeld van natuurlijk verloop moet worden uitgegaan van de gemiddelde levensverwachting.

Verder zijn de volgende gegevens van belang:

- Het aantal woonwagenlocaties met het aantal standplaatsen per locatie;
- De leeftijdsopbouw van de bewoners van de locaties naar leeftijdsklasse;
- De huishoudenssamenstelling van de bewoners op de locaties;
- Aantal mensen dat op zoek is naar een standplaats naar leeftijdsklasse;
- De huidige woonsituatie van de mensen die op zoek zijn naar een standplaats naar leeftijdsklasse;
- De toewijzingsgegevens van gemuteerde standplaatsen (welke plek is vrijgekomen, hoe lang staat de langst ingeschreven persoon die reageert ingeschreven en hoeveel reacties zijn er per vrijkomende standplaats)¹;
- Gewenste locatie(s) van mensen op zoek naar een standplaats naar leeftijdsklasse.

Woonwensen

Als er door de gemeente gekozen wordt voor een verdiepend behoefteonderzoek, kan ook direct gesproken worden over de woonwensen van huidige bewoners en toekomstige bewoners. Deze informatie kan in enquête of interviewvorm worden opgehaald. De kwaliteit van de informatie wordt sterk bepaald door de medewerking van de mensen. Factoren als het huidige contact met en vertrouwen in de overheid, of bijvoorbeeld laaggeletterdheid zijn van invloed op de bereidheid, maar ook de mogelijkheid van mensen om deel te nemen.

Tijdens een dergelijk gesprek kunnen gerichte vragen een beter beeld geven van de behoefte, maar vooral ook van de invulling van de woonwensen. De vragen kunnen gericht zijn op het beantwoorden van bijvoorbeeld onderstaande vragen

- Wat is de grootte van de plaatselijke families?
- Zijn er voldoende mogelijkheden om verschillende families bij elkaar te plaatsen?
- Moet er gekeken worden naar één grote of juist meerdere kleinere woonwagenlocaties?

¹ Hierbij wordt uitgegaan van het bestaan van een lijst met belangstellenden voor een woonwagenstandplaats

- Zijn er mogelijkheden de bestaande locaties uit te breiden?
- Zijn er mogelijkheden om in de gemeente voor nieuwe locaties?
- Willen (en kunnen) mensen hun standplaats kopen/in erfpacht nemen?
- Kunnen mensen voorzien in hun eigen (gasloze) woonwagons?
- Welke ideeën zijn er bij (groot-)ouders over het overdragen van eigendom van standplaats en woonwagen aan de (klein-)kinderen?
- Welke ideeën en wensen voor de toekomst zijn er bij de kinderen over het wonen in de woonwagons en in familieverband?
- Is er behoefte aan huurwoonwagons?
- Zijn er overige vragen, zorgen, klachten? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de staat van onderhoud, de staat van de openbare ruimte, zorgen over (brand-)veiligheid, de omvang van de standplaats.

De VwBN heeft recentelijk een model woonbehoefteonderzoek opgesteld (13-04-2020), zie bijlage.

Wonen en werken

In sommige gemeenten hebben woonwagenbewoners naast hun standplaats ook ruimte (nodig) voor het uitoefenen van hun beroep. In het gesprek over wonen is het daarom ook aan te bevelen om met de mensen te praten over de ideeën en wensen op dit vlak en om duidelijkheid te bieden over de ruimte die voor een combinatie van activiteiten wel of juist niet geboden wordt. Dit helpt om bij het opstellen van een (geactualiseerd) bestemmingsplan vast te leggen of de bestemming 'wonen'² of 'gemengd' aan de orde is. Keuzes op dit vlak zijn medebepalend voor de grootte van de standplaatsen en de inrichting van de locatie.

Gewenste differentiatie

Op dit moment zijn er situaties waarbij naast de standplaats ook de woonwagen gehuurd wordt én waar alleen de standplaats gehuurd wordt maar men zelf een koopwoonwagen plaatst. (In dat geval is het van belang dat er een huurafhankelijk recht van opstal wordt gevestigd om verticale natrekking te stuiten en te zorgen dat een deel van de OZB bij de eigenaar van de woonwagen terecht komt. Indien het huishouden op basis van hun gezamenlijk inkomen in aanmerking komt voor een huurstandplaats van een woningcorporatie, zullen zij meestal niet de middelen hebben om zelf een kwalitatief acceptabele woonwagen te kopen.

Daarnaast bestaan er ook standplaatsen die in eigendom zijn van de bewoner.

Door te differentiëren in koop/huur en prijsklassen wordt het wonen in familieverband mogelijk gemaakt voor dat deel van de woonwagenbewoners, die qua inkomen tot verschillende doelgroepen behoren.

. Op dit moment is het zo dat woonwagenbewoners moeilijk een hypotheek kunnen krijgen voor een standplaats en woonwagen (en dat het voor hen ook ingewikkelder kan zijn om een inboedel- en opstalverzekering af te sluiten). 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 ketting- en/of terugkoopbeding). Hierbij kan een beroep worden gedaan op de Nationale Hypotheekgarantie en wellicht op startersleningen van gemeenten.

De VwBN geeft hierbij de volgende aanbevelingen:

- *Bedenk dat de vrije sector huur en koop een positieve bijdrage levert aan de gewenste woondifferentiatie op een woonwagenlocatie. Net zoals bij reguliere*

² Is de bestemming alleen wonen, dan kan er niet worden gewerkt anders dan aan huis gebonden werkzaamheden die ook in reguliere woningen zijn toegestaan. De verhuurder kan wel aanvullende voorwaarden stellen c.q.

woningbouw geldt ook hier dat zeker het eigen woonwagenbezit een stimulerende invloed heeft op de sociale sector.

- *Bedenk dat de vrije sector huur en koop een positieve financiële bijdrage kunnen leveren aan de totaal-realiserende van een woonwagenlocatie; zij die vanwege het inkomen aangewezen zijn op vrije sector huur en koop kunnen iets dieper in de buidel tasten, denk hierbij met name aan de grondprijs.*
- *Overweeg bij verkoop van grond (standplaatsen) een differentiatie aan te brengen qua oppervlakten en prijzen voor twee categorieën: sociale verkoop en verkoop vrije sector.*
- *Neem in verkoopcontracten - naast gewenste anti-speculatie bepalingen - ook bepalingen op omtrent het afstammingsbeginsel zodat bij doorverkoop het beding geldt dat de nieuwe eigenaar ook aan het afstammingsbeginsel voldoet (kettingbeding).*

Uitbreiden, herstructureren van bestaande woonwagenlocatie

Nog steeds komen veel bestaande woonwagenkampen/-kampjes voor herstructurering in aanmerking, bijvoorbeeld vanwege de gewenste uitbreiding van het aantal standplaatsen, herschikking vanwege een brandgevaarlijke situatie of gewoon vanwege veroudering of verwaarlozing. In het uitbreiden en/of herstructureren van bestaande woonwagenkampen/-kampjes liggen kansen om de zaken op orde te krijgen.

Aanleg van nieuwe woonwagenlocaties en van nieuwe standplaatsen op bestaande locaties
Voor de aanleg van nieuwe woonwagenlocaties bestaan er in technische zin (nog) geen brochures of handreikingen.

De VBWN geeft hierbij o.a. de volgende aanbevelingen:

- *Houd bij de aanleg van nieuwe woonwagenlocaties en/of bij het vaststellen van bestemmingsplannen rekening met toekomstige gewenste uitbreidingen.*
- *Onderzoek de behoefte en de mogelijkheden voor standplaatsen voor passanten c.q. voor mantelzorgers.*
- *Onderzoek de behoefte en de mogelijkheden voor standplaatsen voor gecombineerd wonen en werken,*
- *Onderzoek de behoefte en de mogelijkheden voor standplaatsen in de vrije huursector en de mogelijkheden tot koop of erfpacht.*

Brandveiligheid

De brandveiligheid is een zeer belangrijk aspect, maar tegelijkertijd ook een zeer lastig onderdeel bij de beoordeling van bestaande woonwagenlocaties, bij uitbreiding, maar ook bij de aanleg van nieuwe locaties. De brandveiligheid van woonwagens c.q. woonwagenlocaties dienen te voldoen aan de bouwtechnische eisen als geformuleerd in het vigerende Bouwbesluit; hierin worden minimale prestatie-eisen (grenswaarden) gesteld aan woningen - dus ook aan woonwagens - die gelden voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. Een woonwagen is wettelijk gezien een bouwwerk zodat de woonwagen - gelijk een reguliere woning - moet voldoen aan de eisen volgens onder meer de Woningwet en het Bouwbesluit.

De VBWN geeft hierbij o.m. de volgende aanbevelingen:

- *Geef duidelijk aan in het Omgevingsplan (voorheen: Bestemmingsplan) of op de tekening behorende bij de huur- of koopakte van de standplaats welke ruimte (de woonfunctie, de woonwagen) maximaal mag innemen op de standplaats..*
- *In de plannen (op de plattegrond van de woonwagenlocatie) alle zaken goed benoemen/aangeven: blusmiddelen (aanwezigheid openbaar water), aanrijdtijd Brandweer, vluchtwegen, opstelplaatsen brandweerauto's en verzamelplaats voor bewoners bij brand, enz.;*
- *Deugdelijke en duidelijke brandveiligheidseisen opnemen in huurcontracten, erfpacht- en koopakten van woonwagenstandplaatsen.*

Clusteren van woonwagens

In de praktijk is een onderlinge afstand van vijf meter niet altijd haalbaar. Veelal omdat een woonwagenlocatie daar te klein voor is en uitbreiding niet mogelijk is. Vaak is het wel mogelijk de woonwagens te clusteren in kleine groepjes, waarbij tussen de verschillende groepjes van woonwagens dan wel voldoende afstand wordt gehouden. Denk bijvoorbeeld aan maximaal vier wagens met een maximaal bebouwd oppervlak van 1.000 m² en een onbebouwde strook van minimaal 5 meter breed. Door dit 'clusteren' kan een aantal woonwagens dus zó dicht op elkaar staan, dat de weerstand bij brandoverslag nihil is. Daarmee moet dan wel geaccepteerd worden dat een brand binnen dit cluster snel kan overslaan van de ene woonwagen naar de andere. Door voldoende afstand te houden tussen de verschillende clusters kan de brand niet overslaan van het ene groepje woonwagens naar het andere groepje woonwagens.

Woonwagenwoningen

De laatste jaren worden woonwagenbewoners door woningcorporaties hier en daar ook zogeheten 'woonwagenwoningen' aangeboden, feitelijk een reguliere - traditioneel gebouwde - huurwoning waarbij men een architectonische poging waagt deze stenen woning qua uiterlijk op een huidige moderne woonwagen te doen lijken. VBWN meent dat daar in beginsel niets mis mee is, mits de betreffende woonwagenbewoners vrijwillig hieraan meewerken.

Openbare weg

Op dit moment zien we nog locaties waar de standplaatsen aan een doodlopende weg liggen. Hier worden dan de meeste problemen ervaren als het gaat om de relatie tussen het openbaar beheer van de gemeente en het beheer van corporaties / beheerorganisaties. Op deze locaties is er vaak sprake van ondermaats openbaar beheer, slechte vuilophaling, slecht groenbeheer en verwaarlozing. Daarnaast vragen de hulpdiensten om een aan twee zijden ontsloten woonwagenlocatie.

Aanbevolen wordt nieuwe locaties in te richten in een U-vorm. Zodat ook op sociaal maatschappelijk gebied het toegankelijk wordt. Het introverte van een locatie wordt op die manier voorkomen. Een woonwagenlocatie wordt op die manier onderdeel van de wijk, zodat er ook interactie kan zijn met overige wijkbewoners.

Gewenste grootte van een locatie

De meningen over hoe groot locaties moeten worden lopen uiteen. In Beukbergen, Zeist is een locatie gerealiseerd voor ongeveer 200 standplaatsen. Hier blijkt dat omvang van de locatie er juist voor een betere beheersbaarheid zorgt. Het vertrouwen tussen bewoners en gemeente is er. Omdat de locatie als wijk wordt gezien en bewoners elkaar ook steeds meer durven aan te spreken.

Ook zijn er meningen over middelgrote tot kleinere locaties (15-20 standplaatsen.) Hier speelt het argument mee dat de omvang van de locatie vooral afhankelijk is van de fysieke locatie en situatie. Zo lang de locaties ruimtelijk helder zijn ingericht en de hulpdiensten ook (makkelijk) ter plekke kunnen komen, maken de aantallen niet veel uit.

Als laatste de kleine locaties (4-6 standplaatsen). Hier geldt het argument dat grote locaties niet beheersbaar zijn, omdat bewoners elkaar onderling tot onrust brengen. Daarnaast doet dat in mindere mate recht aan op het samenwonen in familieverband. Ook het investeren in vertrouwen lijkt op locaties van standplaatsen tussen de 4 en 6 eenvoudiger.

Duurzaamheid

Vanwege toegenomen eisen op het gebied van duurzaamheid stijgen de kosten voor de bouw van een woonwagen. Er zijn maar geringe ervaringen met technische installaties voor duurzamere woonwagens. Mochten er investeringen plaatsvinden voor de technische duurzaamheid dan zullen de huurwoonwagens betaalbaar moeten blijven.

De ontwikkeling van duurzame woonwagens blijkt niet stil te staan en binnen de bouwwereld voor woonwagens wordt er vooruitstrevend gewerkt. De mogelijkheden zijn hetzelfde als bij een woning, uiteraard met een zwaarder isolatiepakket en constructie, waarmee voldaan kan worden aan de nieuwe BENG eisen voor woonwagens in 2020. Er kunnen zonnepanelen geplaatst worden op de dakpanplaat en er kan een warmtepomp in combinatie met lage temperatuur radiatoren of vloerverwarming worden aangelegd.

Bij het doorvoeren van technische duurzaamheidsmaatregelen is er sprake van een gelijke prijsstijging zoals ook bekend is in de normale woningbouw bij verduurzaming.

Bestuurs- en civielrechtelijke aspecten

Naast de wet Bibob die in de separate notitie al is toegelicht hebben gemeenten meerdere mogelijkheden om te sturen op openbare ordethema's. Dit kan zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk zijn.

Bestuursrechtelijke bevoegdheden

Het bestuursrechtelijk instrumentarium van gemeenten is vooral bruikbaar om preventief, dat wil zeggen voorafgaande aan de toekenning van standplaatsen aan woonwagenbewoners, te monitoren op risico's voor de openbare orde dan wel het plegen van strafbare feiten.

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet)

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek – ook wel de “Rotterdamwet” genoemd – biedt mogelijkheden om te voorkomen dat o.a. woonwagenstandplaatsen in bepaalde straten of gebieden, worden toegewezen aan woningzoekenden zonder inkomen uit arbeid, of om juist te stimuleren dat standplaatsen met voorrang toegewezen worden aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken. Hiermee wordt o.a. beoogd woonoverlast en openbare ordeverstoringen te voorkomen.

Gemeenten kunnen op grond van artikel 5 en 6 van de Rotterdamwet aan de Minister van BZK op verzoek van de gemeenteraad, vragen om complexen, straten of gebieden aan te wijzen waarvoor de maatregelen uit de Rotterdamwet gelden. Bij de aanvraag van de aanwijzing van complexen, straten of gebieden, dient de gemeente aannemelijk te maken dat de aanwijzing:

- a. noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek³ in de gemeente, en
- b. voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Ook hierbij geldt dat bij de onderbouwing van deze criteria een voldoende mate van objectiviteit moet worden gehanteerd.

De Rotterdamwet kan voor gemeenten een geschikt middel zijn om grip te houden op woonwagencentra. Tevens kan hiermee bij de toedeling van standplaatsen op voorhand enige sturing worden gegeven aan de kwaliteit van de bewoners daarvan. Bestaat een gegronde vrees voor overlast, dan kunnen “oproerkraaiers” bij voorbaat worden geweerd. Dit is echter alleen mogelijk nadat de minister de betreffende woonwagencentra en of de woonwijk waar een locatie ligt heeft aangewezen en de gemeenteraad de huisvestingsverordening daarop heeft aangepast. Voor het doen van een aanvraag bij de minister, zal op basis van zoveel mogelijk objectieve en concrete informatie moeten kunnen

³ Onder “grootstedelijke problematiek” wordt naast leefbaarheidsproblemen ook selectieve migratie verstaan, waarbij huishoudens uit de hogere inkomensgroepen wegtrekken, terwijl nieuwkomers en achterblijvers in de wijk vaak tot de lagere inkomensgroepen behoren en aangewezen zijn op een uitkering, met de daarmee samenhangende (leefbaarheids)problemen tot gevolg (zie MvT; *Kamerstukken II*, 2004–2005, 30 091, nr. 3, p. 11).

worden onderbouwd, waarom de aanwijzing van het betreffende woonwagencentrum noodzakelijk, subsidiair en proportioneel is, ter beperking van overlast en criminaliteit. Daarbij zullen ook de uitgangspunten van non-discriminatie en rechtsgelijkheid van woonwagengewoners, zoals neergelegd in het Beleidskader, voor ogen moeten worden gehouden. Als de noodzaak van de aanwijzing goed kan worden onderbouwd, dan is de Rotterdamwet een uitermate geschikt instrument om ondermijnende activiteiten op woonwagencentra te beheersen.

Bij concrete openbare ordeverstoringen

Doen zich, ondanks getroffen *preventieve* maatregelen op woonwagencentra toch openbare orde-verstorende situaties voor, dan staan gemeenten verschillende bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking om daartegen op te treden. Daarbij hangt het af van de soort openbare ordeverstoring, welke maatregel moet worden toegepast. Hierbij geldt dat als sprake is van een verstorende gedraging, ter bestrijding waarvan een specifieke (wettelijke) maatregel bestaat, die maatregel moet worden toegepast. In dat geval kan niet naar een algemenere bevoegdheid worden gegrepen (*“lex specialis derogat legi generali”*, oftewel: bijzonder gaat voor algemeen). In deze notitie worden de meest gangbare bevoegdheden besproken die kunnen worden ingezet ter bestrijding van openbare ordeverstoringen.

Artikel 13b Opiumwet

Op grond van artikel 13b Opiumwet – ook wel de “Wet Damocles” genoemd – kan de burgemeester een woning en/of het bijbehorende erf sluiten, indien daarin een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. De bevoegdheid bestaat al, indien meer dan de gedoogde gebruikshoeveelheid (5 gram softdrugs of 0,5 gram harddrugs) wordt aangetroffen, tenzij de rechthebbende op de woonwagen kan aantonen dat de drugs niet voor handel bestemd waren.⁴

Wet aanpak woonoverlast

De Wet aanpak woonoverlast, oftewel artikel 151d van de Gemeentewet, is op 1 juli 2017 in werking getreden. Op grond van deze wet kan de gemeenteraad in een gemeentelijke verordening, zoals de APV, aan de burgemeester de bevoegdheid toekennen om bij *“ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden”* vanuit een woning, een bestuurlijke gedragsaanwijzing op te leggen. Concreet kan daartoe in de APV een gebod worden opgenomen dat inhoudt dat degene die een woning gebruikt, er voor zorgt dat vanuit de woning en of de onmiddellijke nabijheid daarvan, geen ernstige en herhaaldelijke hinder wordt veroorzaakt.

De Wet aanpak woonoverlast is vooral een bruikbaar instrument voor gemeenten om op te treden tegen “minder ingrijpende” openbare ordeverstoringen, zoals hinder vanwege geluidsoverlast, stank, intimiderend gedrag, etc. Tegelijkertijd kan ook niet te lichtvaardig naar deze bevoegdheid worden gegrepen, omdat wel sprake moet zijn van *“ernstige en herhaaldelijke hinder”*. Bij de toepassing van deze bevoegdheid staat de wetgever bovendien een intensieve samenwerking met woningcorporaties voor ogen, omdat eerst minder ingrijpende, (civielrechtelijke) middelen moeten worden benut, alvorens de Wet aanpak woonoverlast te kunnen toepassen. Tot slot moet worden gerealiseerd dat de bevoegdheid niet rechtstreeks op grond van artikel 151d van de Gemeentewet bestaat, maar uitsluitend voor zover deze in een gemeentelijke verordening expliciet aan de burgemeester is verleend.

Wet Victoria en Wet Victor (art 174 a Gemeentewet)

Indien er sprake is van een evidente openbare ordeverstoring vanuit een woonwagen, dan kan toepassing worden gegeven aan de “Wet Victoria”, oftewel artikel 174a van de Gemeentewet. Het moet hierbij wel gaan om een concrete en ernstige openbare ordeverstoring, die verder gaat dan “ernstige en herhaaldelijke hinder” in de zin van de Wet

⁴ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

aanpak woonoverlast. Bovendien – en dat maakt toepassing van de Wet Victoria in de praktijk uiterst lastig – moet de openbare ordeverstoring worden veroorzaakt door gedragingen *in* de woning of op het erf, waardoor de openbare orde *rondom* de woning of het erf wordt verstoord.

In het verlengde van de toepassing van de Wet Victoria kan, onder de daarin genoemde voorwaarden, met toepassing van artikel 13b van de Woningwet – ook de “Wet Victor” genoemd – (kort gezegd) het beheer van de woonwagen of het woonwagencentrum worden gevorderd door de gemeente. In het uiterste geval is zelfs onteigening mogelijk.

Lichte bevelsbevoegdheid (art 172 lid 3 Gemeentewet)

Deze bevoegdheid van de burgemeester kan worden ingezet indien sprake is van een concrete, zich direct aandienende openbare ordeverstoring waarbij onverwijld ingrijpen is aangewezen. Artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet fungeert daarbij als “vangnetbepaling”, hetgeen wil zeggen dat er geen concretere, meer op de specifieke situatie toegespitste bevoegdheid mag bestaan waarmee de openbare ordeverstoring kan worden gehandhaafd. Bovendien moet “onmiddellijk” ingrijpen vereist zijn en moet de te treffen maatregel proportioneel en subsidiair zijn. Dat betekent o.a. dat de maatregel niet verder mag gaan dan noodzakelijk is voor de beëindiging van de openbare ordeverstoring. In principe zijn alle type maatregelen denkbaar, waaronder een gebiedsontzegging, een gedragsaanwijzing en de (tijdelijke) sluiting van een woonwagen. Zodra echter maatregelen met een langduriger karakter gewenst zijn, is de lichte bevelsbevoegdheid daarvoor niet geschikt.⁵ Voor de aanpak van openbare orde versturende gedragingen op woonwagencentra is de lichte bevelsbevoegdheid daarom in feite alleen interessant, als een *directe* beëindiging ervan noodzakelijk is.

Civilrechtelijke bevoegdheden

Het civilrechtelijke instrumentarium van gemeenten is vooral bruikbaar om reactief, dat wil zeggen na toekenning van de standplaatsen aan woonwagenbewoners, op te treden om op die manier de openbare orde (weer) te herstellen.

Eigendomsrecht

De wet kent aan eigenaars vergaande bevoegdheden toe om hun eigendomsrecht te beschermen en juist deze bevoegdheden kunnen gemeenten gebruiken bij het handhaven van de openbare orde.

Op het moment dat percelen van gemeenten zonder toestemming in gebruik worden genomen door woonwagenbewoners (doordat deze woonwagenbewoners daar bijvoorbeeld woonwagens, caravans, auto's of afval op plaatsen) kunnen gemeenten (op grond van artikel 5:2 juncto artikel 6:162 BW) (in een procedure) vorderen dat de percelen worden ontruimd. Er wordt dan immers een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de gemeenten en dit is onrechtmatig. Op deze manier kunnen gemeenten optreden tegen openbare ordeverstoringen en strafbare feiten.

Dit instrument vergt wel een actieve houding van gemeenten. Zij zullen zelf inbreuken op hun eigendomsrecht moeten signaleren. Naast periodieke controles is daarbij ook een goede administratie noodzakelijk. Duidelijk moet zijn welke percelen wel en welke percelen niet in gebruik zijn gegeven aan woonwagenbewoners.

Huurrecht

Op het moment dat gemeenten standplaatsen op woonwagencentra verhuren, kunnen gemeenten in de huurovereenkomst ook het nodige regelen. Het opnemen van een duidelijke, maar beperkte gebruiksbepaling (zoals ‘het gehuurde is uitsluitend bestemd om te

⁵ V.zr. Rb. Zeeland-West-Brabant 30 januari 2018.

worden gebruikt als standplaats voor de plaatsing van één woonwagen') maakt dat tegen ieder ander gebruik (op grond van artikel 7:214 BW) kan worden opgetreden.

In de huurovereenkomst kunnen ook allerlei verbodsbepalingen worden opgenomen. Zo kan in de huurovereenkomst bijvoorbeeld worden vastgelegd dat drugshandel en hennepsteelt, het veroorzaken van overlast en/of het plegen van andere strafbare feiten niet is toegestaan. Als een huurder een van deze verbodsbepalingen vervolgens overtreedt, kan de gemeente (als verhuurder) in een procedure de ontbinding van de huurovereenkomst en de ontruiming van de standplaats vorderen⁶ en op die manier optreden tegen de openbare ordeverstoring en/of het strafbare feit.

Niet iedere tekortkoming rechtvaardigt evenwel de ontbinding van de huurovereenkomst. De stel- en bewijslast dat de overtreding van de verbodsbepaling in het specifieke geval de ontbinding niet rechtvaardigt, rust op de huurder (lees: de woonwagenbewoner). Op het moment dat de huurder zich dus (in de procedure) niet verweert, zal de vordering tot ontbinding en ontruiming worden toegewezen.

In de rechtspraak zien we dat drugshandel en hennepsteelt vaak een tekortkoming, opleveren, die de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigt. Voor overlast ligt dit genuanceerder.

Als de burgemeester tot sluiting van de woning is overgegaan⁷ kunnen gemeenten zelfs tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst overgaan.

Gemeenten kunnen in plaats van de huurovereenkomst te ontbinden, de huurovereenkomst ook beëindigen wegens geen goed huurderschap⁸ en op die manier optreden tegen openbare ordeverstoringen.

Ook kunnen gemeenten vorderen dat de huurder de huurovereenkomst nakomt door zich weer als goed huurder te gedragen (de zogenaamde civielrechtelijke gedragsaanwijzing).

Het huurrecht biedt gemeenten dus meerdere mogelijkheden om op te treden tegen openbare ordeverstoringen en strafbare feiten. Een goede huurovereenkomst vormt hiervoor de basis.

Gebruiksrecht

Gemeenten kunnen ook er voor kiezen om standplaatsen op woonwagencentra niet te verhuren, maar 'om niet' in gebruik geven. Een gebruiksovereenkomst heeft als voordeel dat deze relatief gemakkelijk door de gemeente kan worden beëindigd. Er is echter uitsluitend sprake van een gebruiksovereenkomst als er door de gebruiker daadwerkelijk geen (dus ook geen kleine) tegenprestatie voor het gebruik verschuldigd is en daar gaat het vaak al mis.

Het opnemen van een beperkte gebruiksbepaling en duidelijke verbodsbepalingen zorgen er ook hier voor dat adequaat tegen openbare ordeverstoringen en strafbare feiten kan worden opgetreden.

Bronvermelding:

1. Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), juli 2018
2. "Advies Gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid, 27 november 2019"
Vereniging Behoud Woonwagencultuur in Nederland (VWBN)

⁶ Artikel 7:213 juncto artikel 6:265 BW.

⁷ Artikel 174a Gemeentewet.

⁸ Artikel 7:274 lid 1 onder a BW.

3. “Mensen van de reis die niet meer reizen, Woonwensenpeiling onder woonwagenbewoners in Arnhem” Sylvita Meertens – Stichting Het Huurdershuis in opdracht van gemeente Arnhem en woningcorporaties Volkshuisvesting, Vivare en Portaal
4. Investeren in mensen, investeren in communicatie. Handreiking woonwagenzaken, Kay Thijssen, 7 juni 2019, Avans Hogeschool
5. Juridisch advies ingewonnen door BRG, 2019
6. Woonwagenstandplaatsen in Nederland, aanvullende notitie, Companen, 10 oktober 2018

Bijlage 1

voorbeeld van een puntentelling als uitwerking van voorstel 3 in het Regionaal handelingsperspectief

Puntentelling

Elke inschrijver kan een voorkeursgemeente opgeven.

Woonsituatie op moment van inschrijving			Punte naantal
A	Inschrijver woont op een standplaats in de voorkeursgemeente (= inwonend kind)	Eenmalig bij eerste inschrijving	100
B	Inschrijver woont op een standplaats in de voorkeursgemeente (= niet zijnde inwonend kind, maar hoofdbewoner)	Eenmalig bij eerste inschrijving	80
C	Inschrijver woont in een reguliere woning in de voorkeursgemeente maar is geboren en getogen op een woonwagenlocatie. Door verhuizing ouders noodgedwongen in een woning (= inwonend kind)	Eenmalig bij eerste inschrijving	75
D	Inschrijver woont in een reguliere woning in de voorkeursgemeente, maar is geboren en getogen op een woonwagenlocatie. Door gebrek aan standplaatsen noodgedwongen naar een reguliere woning	Eenmalig bij eerste inschrijving	65
E	Inschrijver woont op een standplaats in de voorkeursgemeente (= niet zijnde inwonend kind of hoofdbewoner)	Eenmalig bij eerste inschrijving	60
F	Inschrijver woont in een reguliere woning in de voorkeursgemeente	Eenmalig bij eerste inschrijving	50
H	Inschrijver woont op een standplaats buiten de voorkeursgemeente, maar in de Regio NO-Brabant	Eenmalig bij eerste inschrijving.	25
H	Inschrijver woont in een reguliere woning buiten de voorkeursgemeente, maar in de Regio NO-Brabant	Eenmalig bij eerste inschrijving	10
I	Inschrijver woont buiten de Regio NO-Brabant	Eenmalig bij eerste inschrijving	1
J	Elke maand dat men staat ingeschreven	Maandelijks	1

Let op: De punten die men krijgt, zijn persoonlijk. Deze kunnen dus niet aan iemand anders worden overgedragen.

Financiële vergoeding

Woonwagenbewoners die met een financiële vergoeding (niet zijnde de wettelijke verhuisvergoeding) van de voormalige standplaats zijn vertrokken, komen de eerste tien jaar niet in aanmerking voor toewijzing van een standplaatszoekenden.

Ongeoorloofd gedrag

Woonwagenbewoners die wegens ongeoorloofd gedrag (*denk aan bijvoorbeeld hennepteelt, huurachterstanden, e.d.*) van de (toenmalige) lijst zijn verwijderd, komen de eerste vijf jaar niet in aanmerking voor plaatsing op de lijst geregistreerde standplaatszoekenden. Let wel, voor inschrijving kan plaatsvinden dienen alle schulden te zijn afgelost.

Bijlage 2

voorbeeld van een woonbehoefte onderzoek opgesteld door VWBN (zie voorstel 6 uit het Regionaal handelingsperspectief)

Zie ook de separate bijlage voor de uitgebreide versie van het woonbehoefteonderzoek (woonbehoefteonderzoek.pdf).

Welke vragen komen aan de orde?

1. Uw persoonlijke gegevens
2. Wie zijn - behalve U - woonachtig op Uw huidige woonadres?
3. Behoort U tot de doelgroep 'woonwagenbewoners'?
4. Heeft U behoefte aan een standplaats en/of woonwagen?
5. Heeft U al eerder Uw woonbehoefte en/of woonwensen opgegeven?
6. Hoe is Uw huidige woonsituatie?
7. Vanaf wanneer geldt Uw huidige woonsituatie?
8. Behoort U tot de groep spijtoptanten?
9. Kent U spijtoptanten?
10. Hoe bent U op een woonwagencentrum terecht gekomen?
11. Heeft U plannen of wensen om te verhuizen?
12. Tot welke categorie/sector behoort Uw woonbehoefte?
13. Wat is Uw bron van inkomsten?
14. Welke bijzondere omstandigheden zijn voor U van toepassing?
15. Wat zijn Uw algemene woonwensen?
16. Wat zijn Uw woonwensen ten aanzien van het woonwagencentrum?
17. Wat zijn Uw woonwensen ten aanzien van de standplaats?
18. Wat zijn Uw woonwensen ten aanzien van de woonwagen?
19. Wat zijn Uw woonwensen ten aanzien duurzaamheid en energieverbruik?
20. Hoe beoordeelt U de kwaliteit van Uw huidige woonwagencentrum?
21. Hoe beoordeelt U de kwaliteit van Uw huidige huur-standplaats?
22. Hoe beoordeelt U de kwaliteit van Uw huidige huur-woonwagen?
23. Hoe beoordeelt U de kwaliteit van Uw verhuurder?
24. Heeft U zich reeds als woningzoekende opgegeven?
25. Wat is Uw voorkeur ten aanzien de volgorde van toewijzing standplaatsen?
26. Zou U mee willen werken aan een nieuw te ontwikkelen woonwagencentrum?
27. Zou U willen deelnemen in een bewonerscommissie?
28. Heeft U nog nadere opmerkingen of aanvullingen op dit woonbehoefteonderzoek?
29. Ondertekening