

Werken aan woonwagenlocaties

**Handreiking voor gemeenten:
over beleid en handhaven**





Werken aan woonwageningenlocaties

**Handreiking voor gemeenten:
over beleid en handhaven**



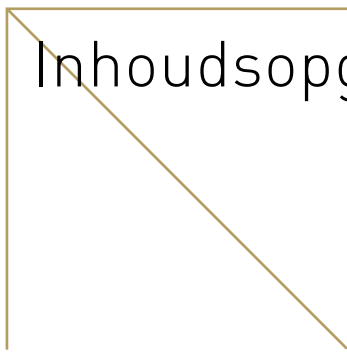
Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid



ministerie van Financiën



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	03
1.1	Voor wie deze handreiking?	03
1.2	Achtergrond	03
1.3	Situatie in Nederland	03
1.4	Belastingdienst	04
1.5	Leeswijzer	04
2.	Beleid	05
2.1	Goed beleid als voorwaarde voor handhaving	05
2.2	Beleidsvarianten	06
3.	Handhavingskader	09
3.1	Juridisch kader	09
3.2	Bevoegd gezag	11
3.3	Handhaving	12
3.4	Eigendom en eigendomsoverdracht	15
3.5	De doelgroep	16
4.	Stappenplan naar een genormaliseerde situatie	17
5.	Leren van elkaar	31
	Regionale Kantoren VROM-Inspectie	32

1 Inleiding

1.1 Voor wie deze handreiking?

Deze handreiking is bedoeld om gemeenten een leidraad te bieden bij het handhaven op woonwagenlocaties. Gemeenten die nog aan het begin staan van het traject naar een genormaliseerde handhaving op dergelijke locaties kunnen de aanwijzingen, tips en het stappenplan in deze handreiking gebruiken bij het ontwikkelen van hun aanpak. Gemeenten die al volop bezig zijn, kunnen de handreiking gebruiken als een checklist voor hun eigen beleid. Ook gemeenten zonder grote problemen bij de handhaving op woonwagenlocaties kunnen deze publicatie gebruiken, voornamelijk voor het borgen en verbeteren van de huidige situatie of voor het voorkomen van het ontstaan van vrijplaatsen. Gemeenten hebben immers de regie op integraal veiligheidsbeleid, waar het handhaven op woonlocaties een onderdeel van uitmaakt.¹

1.2 Achtergrond

In maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken. Dit betekent dat woonwagenbewoners vanaf dat moment behandeld worden als 'gewone' burgers en de situatie op woonwagenlocaties genormaliseerd dient te worden. De bijzondere wettelijke verplichtingen van de provincie bij de woonruimtevoorziening voor woonwagenbewoners is komen te vervallen, waarmee het een onverdeelde verantwoordelijkheid is geworden van de gemeente.

In het voorjaar van 2004 is maatschappelijke onrust ontstaan na het grootschalig optreden op het woonwagencentrum Vinkenslag in Maastricht. Er blijkt sprake van een ernstig handhavingstekort op bepaalde woonwagencentra: er zijn zogenaamde 'vrijplaatsen' ontstaan. In april 2005 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en VROM en de staatssecretaris van Financiën een brief gestuurd aan alle gemeenten met een dringende oproep om het bestaan of ontstaan van vrijplaatsen tegen te gaan. Gemeenten hebben zicht op de lokale situatie en de openbare orde en veiligheid is een primaire taak van gemeenten.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben er toe geleid dat gemeenten de handhaving op woonwagenlocaties hebben opgepakt na een soms jarenlange gedoogsituatie. Omdat het aanbieden van woongelegenheid geen kerntaak is van de gemeente, is er daarnaast binnen gemeenten ook veel aandacht voor de overdracht

van woonwagenlocaties naar woningcorporaties. Dit proces is onlosmakelijk verbonden met het handhaven op de locaties. Het handhaven en normaliseren van situaties waarin jarenlang is gedoogd, is een lastige opgave. Daarom heeft het kabinet besloten om gemeenten hierin te ondersteunen. Deze handreiking is een onderdeel daarvan.

1.3 Situatie in Nederland

Tachtig procent van alle Nederlandse gemeenten beschikt over woonwagenlocaties, variërend van 1 locatie tot 28 locaties. De grootte van de locaties verschilt van 1 tot 168 standplaatsen. In totaal zijn er ruim 8000 standplaatsen in heel Nederland. In 2000 is berekend dat er nog een behoefte is aan circa 2000 standplaatsen.

Van alle woonwagencentra in Nederland is het grootste deel ontstaan in de periode tussen 1975 en 2000. De gemeenten zijn eigenaar van 60% van alle locaties. Van de overige locaties is een woningcorporatie, een gewest of woonwagenschap eigenaar. De beheerder van de woonwagencentra is meestal een woningcorporatie (40%), de gemeente zelf (40% of een particulier bureau (20%).

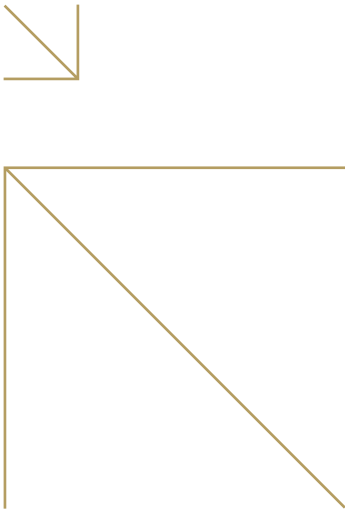
Bijna 80% van de gemeenten met woonwagenlocaties zegt geen onoverkomelijke problemen te ervaren met hun woonwagenlocaties en bewoners. Circa 20% van de gemeenten (absoluut 70) zegt wel problemen te ervaren op één of meer locaties.

Volgens de gemeenten is 5% van alle woonwagenlocaties te kenmerken als vrijplaats en is er op 10% van alle locaties sprake van geweldsdreiging.²

Veel gemeenten maken de laatste jaren een ontwikkeling door in hun woonwagenbeleid. De fase waarin gemeenten zich bevinden verschilt. Sommige gemeenten staan aan het begin van de aanpak van de (handhaving van) woonwagenlocaties. Andere gemeenten hebben reeds een genormaliseerde situatie, zijn woonwagenlocaties overgedragen aan een woningcorporatie en vindt handhaving regulier plaats.

¹ Op www.projectveiligegemeenten.nl is informatie te vinden over de regierol van gemeenten en ook over de binnengemeentelijke organisatie van integraal veiligheidsbeleid

² Cijfers uit de inventarisatie woonwagenlocaties 2006, Regioplan Beleidsonderzoek



Terugkijkend op decennialange overheidsbemoeienis met woonwagenbewoners is te constateren dat het steeds aan drie basis-ingrediënten ontbroken heeft: voldoende (feitelijke) kennis, vertrouwen en respect over en weer. Wil beleid een kans van slagen hebben, dan zullen daar de nodige investeringen in moeten worden gedaan: herstel van het gezag betekent voor alles herstel van vertrouwen.

1.4. Belastingdienst

Als onderdeel van de aanpak van vrijplaatsen hebben veel gemeenten, al dan niet in regionaal verband, een convenant afgesloten met het Ministerie van Financiën (Belastingdienst), het Openbaar Ministerie en de politie. Bij de heffing en inning van de rijksbelastingen ontstonden wel eens problemen op woonwagencentra. Omdat de Belastingdienst niet is toegerust om die problemen alleen op te lossen, heeft de Belastingdienst vanaf 2002 met gemeenten handhavingsconvenanten gesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over samenwerking, veiligheid van medewerkers die op vrijplaatsen worden ingezet en uitwisseling van informatie.

TIP!

Goede handhaving is hard waar nodig (veiligheid, gezondheid, openbare orde) en oplossingsgericht waar mogelijk (is legalisatie mogelijk?). Die afweging vergt beleid. De uitvoerende ambtenaren moeten goed zijn toegerust op hun taak. Dat vergt gedegen vorming en opleiding.

In vervolg hierop is nu sprake van een verdergaande doelstelling: het Kabinet heeft uitgesproken te komen tot een integrale aanpak (wonen, werk+inkomen, leren, milieu, belasting, etc.). En om gemeenten daartoe te stimuleren en daarbij te ondersteunen, waarbij zij een beroep kunnen doen op de rijksdiensten.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden feiten en achtergrondinformatie gegeven over woonwagenlocaties in Nederland en de handhaving op die locaties. In hoofdstuk 2 komt het beleid aan bod. Daarin wordt aangegeven waaraan beleid moet voldoen om succesvol te kunnen handhaven. Ook wordt een aantal mogelijke beleidsvarianten beschreven. In hoofdstuk 3 staat het handhavingskader centraal. In dat hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de meest relevante wetten en regels, het bevoegd gezag ten aanzien van woonwagenlocaties, de mogelijkheden van handhaven en van eigendomsoverdracht van woonwagens, standplaatsen en locaties. Een stappenplan naar een genormaliseerde situatie vormt hoofdstuk 4. In vijf stappen wordt uiteengezet hoe gemeenten de kennis en vaardigheden die zij in huis hebben kunnen inzetten en hoe zij kunnen komen tot een goed onderbouwd en goed geborgd handhavingsbeleid voor woonwagenlocaties. In hoofdstuk 5 ten slotte, worden gemeenten opgeroepen hun kennis en ervaring te delen. Daarbij kan men gebruik maken van het forum op www.hetccv.nl. Dit is een openbare site.

Bijlagen van deze handreiking staan op de site van het centrum voor criminaliteit en veiligheid: www.hetccv.nl.

2 Beleid

2.1 Goed beleid als voorwaarde voor handhaving

Voordat gehandhaafd kan worden is eerst beleid nodig. In dit hoofdstuk wordt aangegeven aan welke criteria beleid moet voldoen en welke beleidsvarianten er zijn als het gaat om woonwagencollocaties.

Sinds het afschaffen van de Woonwagenwet is het aan gemeenten om te bepalen hoe men omgaat met de wens van woonwagencollocatie om in een woonwagen te wonen. Dit kan worden neergelegd in een aparte paragraaf in het woonbeleid of kan worden opgenomen in de algemene regelgeving met betrekking tot wonen, milieu, parkeren, etc.

De geschiedenis van het woonwagenbeleid kent verschillende perioden. Soms lag het accent sterk op repressie en eenzijdig opgelegde maatregelen, dan weer op investeringen in onderwijs, arbeidsmarktpositie en opbouwwerk. De perioden hebben met elkaar gemeen dat niet werd overlegd met de bewoners ('voor u, over u, maar zonder u') en steeds weinig vooruitgang werd geboekt in de zin van positieverbetering en normalisatie van verhoudingen, waarna het beleid weer drastisch omging. Met wederom weinig vooruitgang tot gevolg. Uiteindelijk heeft dit eind jaren negentig geleid tot een periode van gedogen en 'de andere kant uit kijken'. Nu de handhaving weer wordt opgepakt hebben de overheden de kans te leren van de ervaringen en fouten uit het verleden. Er moet een evenwichtig beleid ontwikkeld worden waarin 'hard' en 'zacht' beleid elkaar niet afwisselen of afzwakken, maar aanvullen en versterken.

Emotie speelt vaak een rol bij het vaststellen van beleid voor woonwagens, alsmede bij de handhaving. Al dan niet terecht medelijden met en angst voor woonwagencollocatie, hebben vaak invloed op de te kiezen beleidsrichting en op de mate waarin gehandhaafd wordt. Het is belangrijk dat een betrokken partij zich bewust is van zijn eigen emoties en van de emoties van de andere betrokken partijen.

Goed beleid voldoet aan een aantal criteria.

- Beleid moet effectief zijn. Als een beleidsregel is ingesteld om een bepaald probleem op te lossen dan moet de toepassing van die regel ook leiden tot de oplossing van dat probleem.
- Beleid moet efficiënt zijn. De beleidsdoelen moeten tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd worden.

- Het beleid moet redelijk en zorgvuldig zijn. Ook de belangen van de bewoners moeten zorgvuldig zijn meegewogen. Als bewoners ergens weg moeten of een bedrijfsmatige activiteit moeten staken, dan is kan hen een alternatief worden aangeboden. Ook bij handhaving dient een gemeente zorgvuldig en billijk te handelen. Na jarenlange gedogen kan de gemeente een redelijke termijn overwegen om tot een legale situatie te komen.
- Beleid moet vastgesteld, vastgelegd en gecommuniceerd worden. Direct betrokkenen en anderen (burgers, bedrijven, organisaties) moeten op de hoogte (kunnen) zijn van de beleidslijnen.
- Het beleid ten aanzien van woonwagens moet passen binnen of aansluiten op het algemene gemeentelijke beleid ten aanzien van wonen, milieu, scholing, werk, welzijn, etc.
- De regels moeten elkaar uiteraard niet tegenspreken, handhaafbaar zijn.
- Er mogen geen personen zonder reden worden bevoordeeld of benadeeld.
- Als een integrale handhaving wordt nagestreefd dan moet het beleid daar ook op aansluiten. Het wel of niet integraal aanpakken van een locatie, of er nu woonwagens op staan of gewone woningen, mag niet het gevolg zijn van willekeur, maar moet gestoeld zijn op beleid.

TIP!

Betrek de (goedwillende) woonwagencollocatiebewoners actief en intensief bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid: alleen als zij overtuigd zijn van het belang van de maatregelen zullen ze bereid en in staat zijn medeverantwoordelijkheid te dragen voor de realisatie ervan. Die inzet is niet alleen van morele en emancipatoire betekenis, maar ook strategisch van aard.

TIP!

Bij herinrichting van een locatie is het vinden van een geschikte standplaats voor de (boventallige) bewoners vaak een probleem. Gemeenten kunnen regionaal (met buurgemeenten) de aanwezige lege standplaatsen inventariseren en afspraken maken over welke bewoners daar terecht kunnen.

TIP!

Wat vaak helpt is te bedenken wat men zou doen als men níét met woonwagenbewoners te maken zouden hebben, maar met 'burgers'. Het feit dat men met woonwagenbewoners te doen heeft, veroorzaakt soms bij voorbaat al onzekerheid. Woonwagenbewoners zijn gewoon mensen, die zich onderscheiden doordat ze in een wagen wonen.

2.2 Beleidsvarianten

Gemeenten kunnen het beleid ten aanzien van woonwagenlocaties vanuit verschillende visies benaderen. Hieronder is op hoofdlijnen een aantal mogelijke beleidsvarianten binnen het Wonen-beleid beschreven. Deze varianten nemen de ruimtelijke verschijning als uitgangspunt. Het staat een gemeente uiteraard vrij andere beleidsvarianten te ontwikkelen. Dat kan ook vanuit andere uitgangspunten zoals welzijn, arbeidsparticipatie of scholing.

Variant 1: nuloptie

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

Variant 2: afbouwbeleid

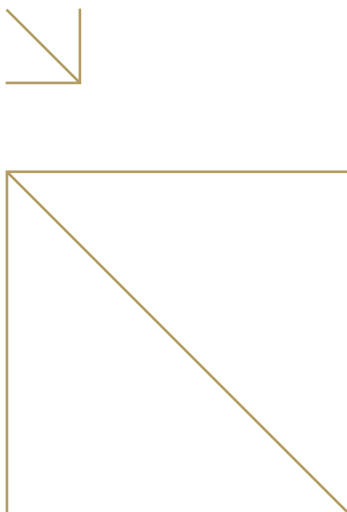
Bij deze variant worden de bestaande centra opgedeeld en verkleind tot centra van slechts enkele standplaatsen. De gemeente kan besluiten geen huurwagens meer aan te bieden en de bestaande huurwagens te verkopen aan de bewoners. De nieuwe centra worden qua stratenplan identiek aan gewone woonstraten. De gemeente kan het bestemmingsplan zodanig aanpassen dat op een standplaats ook het bouwen van een reguliere woning mogelijk is. Dit beleid kan geleidelijk of versneld worden uitgevoerd.

Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: een geleidelijke overgang naar reguliere woonvormen.

Variant 3: woonvisiebeleid

Het wonen op een standplaats wordt ingebed in de reguliere gemeentelijke beleidsprocessen rondom het wonen en dus niet behandeld als een specifiek beleidsonderwerp. Woonwagenbewoners worden gelijk gesteld aan en concurrerend met andere woningzoekenden. In bestemmingsplannen kan toegestaan worden dat op woonlocaties of op bedrijventerreinen een woning of een woonwagen gerealiseerd wordt. Meer draagkrachtigen kunnen op eigen initiatief of via projectontwikkeling in hun behoefte voorzien. Bij minder draagkrachtigen kunnen woningcorporaties hun gebruikelijke rol vervullen.

Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: het behoud van alternatieve woonvormen in een gemeente.



Variant 4: vraaggericht specifiek beleid

De gemeente kan de behoefte peilen aan alternatieve woonvormen, bijvoorbeeld het wonen in een woonwagencentrum, wonen in familieverband in een 'woongroep'-achtige woonvorm of bedrijfsstandplaatsen met gelegenheid voor wonen in een wagen. Ook op de wensen wat betreft het eigendom van wagens en/of standplaats kan worden ingespeeld.

Mogelijke redenen om voor deze variant te kiezen: een specifieke, lokale situatie, bijvoorbeeld veel bedrijfsplaatsen met woongelegenheid voor kermisbedrijven of bestaande goede verhoudingen met de bewoners.

Variant 5: neutraal beleid

De gemeente kan besluiten geen specifiek beleid te ontwikkelen, maar situationeel te reageren op verzoeken van degenen die een standplaats willen hebben, al dan niet met huurwagen. Mogelijke reden om voor deze variant te kiezen: men ziet geen aanleiding om beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat er niet of nauwelijks woonwagens zijn in een gemeente of omdat er helemaal geen problemen zijn.

Eigendomsoverdracht

Het voorzien in woonwagenbewoning is geen kerntaak van gemeenten. In alle opties is het mogelijk om woonwagens en/of standplaatsen over te dragen aan woningcorporaties of te verkopen aan bewoners. Hier zitten echter wel haken en ogen aan. Een woningcorporatie wil een locatie bijvoorbeeld vaak pas overnemen als de situatie genormaliseerd is. Juridische aspecten ten aanzien van de eigendom en eigendomsoverdracht zijn opgenomen in paragraaf 3.4.

Ruimtelijke ligging

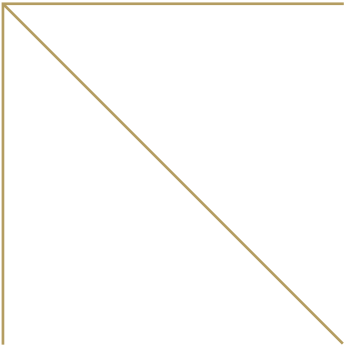
Veel woonwagenlocaties liggen verre van optimaal. Soms ver van de bebouwde kom, of dichtbij wegen of industrie. Soms in natuurgebieden of dichtbij veiligheidszones. In de beleidsoverweging mag een verplaatsing van woonwagencentra naar planologisch betere locaties een rol spelen. Zeker indien een grondige herstructurering noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat de ondergrond vervuild is.

TIP!

Bij het verplaatsen van woonwagenlocaties kan gedacht worden aan het verplaatsen van locaties naar een nieuwbouwlocatie. Toekomstige omwonenden kunnen dan rekening houden met het feit dat er een woonwagenlocatie ligt. Het verplaatsen van een locatie naar een bestaande woonwijk stuit namelijk vaak op weerstand bij de huidige bewoners.

TIP!

Bij varianten 3 t/m 5 zal een open discussie met andere burgers en belanghebbenden dan de woonwagenbewoners moeten worden gevoerd. Om vooroordelen weg te nemen en om wederzijdse acceptatie te bevorderen.



3 Handhavingskader

3.1 Juridisch kader

Per 1 maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken. Dit betekent dat het wonen in een woonwagen juridisch gelijkgesteld wordt aan het wonen in een woning en er geen specifieke wetgeving meer geldt voor woonwagenbewoning. Sinds het intrekken van de Woonwagenwet vallen woonwagens derhalve onder de Woningwet, de Huisvestingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere wetten. Als zich op woonwagenlocaties inrichtingen (bedrijven) bevinden is ook de Wet Milieubeheer van toepassing. Deze vier wetten komen in deze paragraaf aan de orde. Daarnaast wordt een korte beschrijving gegeven van de Wet op de huurtoeslag en de Wet bevordering eigen woningbezit, vanwege de relevantie van deze wetten voor woonwagenlocaties. Ten slotte worden de Leerplichtwet, de Wet Werk en Bijstand, het Wetboek van Strafrecht en de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) kort behandeld, omdat deze wetten en regels bevatten die eveneens overtreden kunnen worden op woonwagenlocaties.

Woningwet

Via de Woningwet stelt de overheid kwaliteitseisen aan gebouwen en bouwwerken. In het Bouwbesluit staan de eisen die voorwaarden zijn voor het verkrijgen van een bouwvergunning. Voor woonwagens zijn eisen opgenomen ten aanzien van onder andere de sterkte van de bouwconstructie, de elektriciteitsvoorziening, brandveiligheid en (geluids)isolatie. Naast het Bouwbesluit bevat een gemeentelijke bouwverordening de niet-bouwtechnische eisen omtrent het bouwen, zoals stedenbouwkundige voorschriften, bestemming van gebouwen en de wijze van handhaving door de gemeente. Woonwagens moeten voldoen aan de eisen die golden toen de wagen gebouwd werd. Voor meer informatie over de bouwvergunningplicht bij woonwagens zie artikel 133 van de Woningwet (overgangsregeling).

Veel voorkomende overtredingen van de Woningwet op woonwagenlocaties zijn: bouwen zonder/in afwijking van de bouwvergunning, het plaatsen van meerdere woonwagens op één standplaats, het te dicht op elkaar staan van woonwagens (brandgevaar) en het niet voldoen aan andere eisen van het Bouwbesluit.

Een uitgebreid juridisch kader van de Woningwet is opgenomen in de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' die te downloaden is van www.vrom.nl.

Wet op de Ruimtelijke Ordening

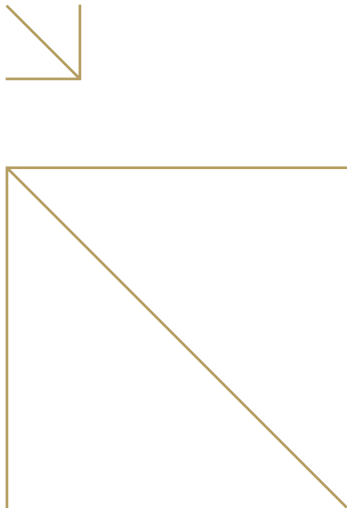
Het ruimtelijk beleid van de overheid is vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op gemeentelijk niveau wordt in een bestemmingsplan bepaald welke functies er in een bepaald gebied mogen voorkomen, bijvoorbeeld woningen of bedrijven, en ook wat de maximale hoogte en breedte van bouwwerken mag zijn. Ook kunnen hierin zaken worden opgenomen als het maximaal aantal parkeerplaatsen en toegestane bijgebouwen, hekwerken en erfafscheidingen, stankcirkels in verband met industrie, etc. Een bestemmingsplan moet elke tien jaar worden geactualiseerd.

Veel voorkomende overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn: het plaatsen van woonwagens buiten formele standplaatsen, te grote en te hoge woonwagens op de standplaatsen; een bedrijf op een locatie met een woonbestemming. Bij het in gebruik nemen van groenstroken en openbare wegen kan de eigenaar van de grond (vaak de gemeente) privaatrechtelijk optreden. De gemeente kan ook optreden vanwege strijdig gebruik ten opzichte van het bestemmingsplan.

Meer informatie over ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen is te vinden op www.bestemmingsplan.nl.

TIP!

Het bestemmingsplan is een belangrijk handhavingsinstrument. Regelmatig zijn bestemmingsplannen gedateerd (soms is er helemaal geen bestemmingsplan) voor een gebied waarin een woonwagenlocatie ligt. Het maakt het handhaven een stuk duidelijker als er in een gewijzigd of nieuw bestemmingsplan eenvoudig te handhaven bepalingen worden opgenomen.



Huisvestingswet

De Huisvestingswet bevordert een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Gemeenten kunnen in het kader van deze wet een huisvestingsverordening opstellen waarin regels zijn opgenomen voor de verdeling van woonruimte (zoals de standplaatsen en huurwagens). Hierin kan ook geregeld worden dat al dan niet voorrang wordt gegeven aan bepaalde woningzoekenden, bijvoorbeeld om ze de mogelijkheid te geven in de buurt van hun familie te wonen. Gemeenten hebben geen plicht om te voorzien in een kernvoorraad huurwoonwagens.

Meer informatie over de Huisvestingswet is te vinden op www.vrom.nl

Wet Stedelijke Vernieuwing

Gemeenten kunnen eens in de vijf jaar uit het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV) geld aanvragen voor stedelijke vernieuwing. Dat geld kan bijvoorbeeld ingezet worden voor herstructurering van woonwagenlocaties. Ook kan er eventuele bodemsaneringsproblematiek mee gefinancierd worden

Meer informatie over het ISV is te vinden op www.vrom.nl.

TIP!

Door een woonwagenlocatie zo in te richten dat de erfafscheidingen duidelijk zichtbaar zijn wordt de kans dat bewoners naast hun standplaats grond in gebruik nemen verkleind.

Wet op de huurtoeslag

De huurtoeslag is geregeld in twee wetten: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) en de Wet op de huurtoeslag. In de AWIR zijn algemene begrippen en definities van toeslagen omtrent inkomen en huishouden vastgelegd. In de Wet op de huurtoeslag staan regels omtrent de huur en de berekening van de hoogte van de huurtoeslag. De toepassing van deze wetten is gezien de koppeling standplaats/woonwagens nét iets anders dan bij woningen.

Meer informatie op www.belastingdienst.nl.

Wet bevordering eigen woningbezit

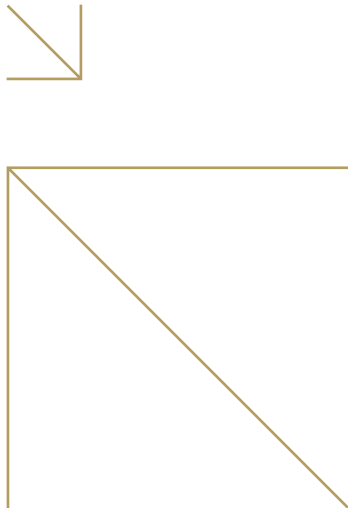
De Wet bevordering eigen woningbezit (BEW) is bedoeld om mensen uit de lagere inkomensgroepen in de gelegenheid te stellen een eigen woning te kopen. Koopsubsidie wordt onder voorwaarden verstrekt voor zowel bestaande als nieuw te bouwen woningen en woonwagens. De koopsubsidie wordt voor een periode van vijftien jaar toegekend en om de drie jaar getoetst, waarna opnieuw bepaald wordt of een bewoner in aanmerking komt voor deze vorm van subsidie. Bepalend is ook de Nationale Hypotheek Garantie.

Meer informatie op www.senternovum.nl en www.nhg.nl.

Wet milieubeheer

Indien er inrichtingen (bedrijven) aanwezig zijn of zijn geweest op woonwagenlocaties is de Wet milieubeheer van toepassing. Deze wet is bedoeld om de milieubelasting door bedrijven en installaties te voorkomen of te beperken. In de wet is vastgelegd voor welke activiteiten een vergunning moet worden aangevraagd of melding moet worden gedaan (dit geldt voor bijna alle bedrijven). Op woonwagenlocaties gaat het veelal om garagebedrijven, autosloperijen, oud ijzer handel en kermisactiviteiten. Vergunningen worden verleend door de gemeente, de provincie of door het ministerie van VROM, afhankelijk van het soort bedrijf waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Een punt van aandacht is hier dat activiteiten door woonwagenbewoners ten onrechte niet altijd worden gezien als bedrijfsmatig.

Veel voorkomende overtredingen van de Wet Milieubeheer door inrichtingen op woonwagenlocaties zijn: illegale lozing, bedrijfsvoering zonder vergunning, lekkende olievaten en het illegaal opslaan van banden en accu's. Ook kan sprake zijn van bodemver-



ontreiniging door activiteiten die in het verleden hebben plaatsgevonden.

Informatie over milieuwetgeving en handhaving is te vinden op de website www.infomil.nl.

Besluit Inzameling Afvalstoffen (BIA)

Inzamelaars van een aantal specifieke afvalstromen moeten hiervoor een vergunning hebben (inzamelen binnen Nederland van afgewerkte olie, klein gevaarlijk afval en scheepsafvalstoffen).

De regels hiervoor staan in het Besluit inzamelen afvalstoffen (BIA). Uitvoering Afvalbeheer van SenterNovem voert namens het ministerie van VROM (bevoegd gezag) dit Besluit uit.

Meer informatie is te vinden op de site van SenterNovem: www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer.

Wet werk en bijstand (WWB)

De WWB biedt inkomensondersteuning aan burgers die om welke reden dan ook niet op een andere manier (bijvoorbeeld werk of een voorliggende voorziening als de WerkloosheidsWet) in het levensonderhoud kunnen voorzien. De voorziening is tijdelijk, van de cliënt wordt verwacht dat hij zo snel mogelijk weer aan het werk raakt of anderszins in zijn levensonderhoud voorziet. De WWB wordt helaas ook door sommige cliënten misbruikt (fraude). Naast een beroep op de WWB maken bewoners ook gebruik van andere sociale zekerheidsregelingen (AOW, AKW, WW, WIA etc. waarin regelovertreding mogelijk is. Bij handhaving van de regelgeving kan de belastingdienst en de SIOD ondersteunen.

Meer informatie op www.belastingdienst.nl.

Leerplichtwet

Hierin wordt de leerplicht van minderjarigen geregeld. Gemeenten dienen toezicht te houden op de naleving van de leerplicht. Hiervoor kent bijna iedere gemeente één of meer leerplichtambtenaren.

De leerplicht wordt op een aantal woonwagenlocaties veelvuldig ontdoken. Meer informatie op www.minocw.nl.

Wetboek van Strafrecht/Strafvordering

Het Wetboek van Strafrecht bepaalt in welke gevallen er aan mensen of rechtspersonen een straf kan worden opgelegd en welke overtredingen en/of misdrijven strafbaar zijn gesteld. Het strafprocesrecht is beschreven in het Wetboek van Strafvordering,

de Wet Economische Delicten (WED) en bijzondere wetten. Op sommige woonwagenlocaties komen o.a. wietteelt, illegaal aftappen van elektriciteit, drugshandel en wapenhandel regelmatig voor.

APV

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan gemeentelijke regels die overlast van/voor bewoners moeten verminderen. Bij overlastsituaties worden deze regels vaak genegeerd.

Meer informatie over wet- en regelgeving is te vinden op de websites www.wetten.nl, www.overheid.nl of www.vrom.nl.

3.2 Bevoegd gezag

Gemeente

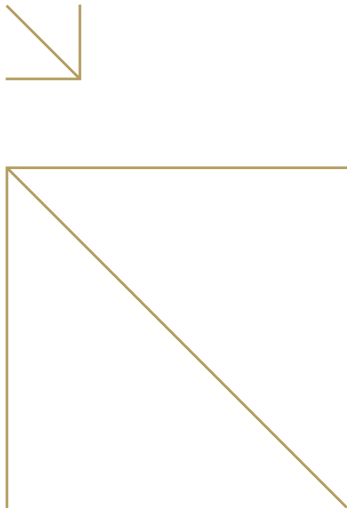
Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het lokale volkshuisvestingsbeleid. Zij moeten zorgdragen voor passende woonruimte voor haar inwoners, maar zijn niet verplicht te voorzien in een kernvoorraad huurwoonwagens.

Gemeenten hebben volledige beleidsvrijheid ten aanzien van de woonwagencentra en de standplaatsen en kunnen reguliere subsidies, bijvoorbeeld voor nieuwbouw van woningen, stedelijke vernieuwing of bodemsanering aanwenden voor woonwagencentra. Alle burgers verdienen een gelijke behandeling, ongeacht of zij de voorkeur hebben voor het wonen in een woning of een woonwagen.

De burgermeester is verantwoordelijk voor de openbare orde. Het ministerie van BZK is voornemens om gemeenten formeel verantwoordelijk te maken voor de regie op integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten hebben verder een eerstelijns handhavingstaak. Deze taak blijft bij de gemeente, ook wanneer woonwagenlocaties zijn overgedaan aan woningcorporaties. De APV is een extra instrument waarmee gemeenten overlast van burgers kunnen aanpakken.

Provincie

De intrekking van de Woonwagenwet heeft er voor gezorgd dat bijzondere wettelijke verplichtingen van de provincie bij de woonruimtevoorziening zijn vervallen. De taken en bevoegdheden van de provincies ten aanzien van de huisvesting van woonwagenbewoners zijn geregeld in de Huisvestingswet, de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De provincie heeft een handhavingstaak in geval van ernstige bodemverontreiniging.



Rijk

Het rijk, provincie, gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van wetten en regels. Het rijk heeft over het algemeen een tweedelijns handhavingstaak. De VROM-Inspectie voert haar reguliere taken uit ten aanzien van toezicht en handhaving op woonwagenlocaties, wat betekent dat zij toeziet op de taakvervulling van lagere overheden en woningcorporaties. VROM/DGW ziet toe op de woningcorporaties.

Woningcorporatie

De corporaties zijn op grond van de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) verantwoordelijk voor sociale huisvesting. In de Woningwet en het BBSH wordt geen onderscheid gemaakt naar woonvorm. Wel wordt in de toelichting en beleidsuitleg van deze wet- en regelgeving aangegeven dat woonwagenvoerzien valt onder de algemene verantwoordelijkheid voor wonen en daarmee dus ook van de woningcorporaties. De corporaties kunnen in de behoefte van de doelgroep woonwagenvoerzien voorzien door standplaatsen aan te leggen en huurwoningen of huurwagens beschikbaar te stellen. Deze behoefte is gelijk aan de behoefte om te wonen in reguliere woningen. In het BBSH staat aan welke bewoners met voorrang een woonwagen toegewezen kan worden. Gemeenten kunnen hierover prestatieafspraken maken met woningcorporaties. Woningcorporaties hebben geen taak in de handhaving. Woningcorporaties hebben de taak om een rustig woongenot aan hun huurders te garanderen. Daarom zijn zij vaak een aanspreekpunt bij overlast. Woningcorporaties krijgen steeds meer kennis van de specifieke situatie, zoals die speelt op woonwagenlocaties.

Politie

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (Politiewet 1993). De werkzaamheden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening verricht de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Bij de opsporing van strafbare feiten staat de politie onder gezag van de officier van justitie.

Zie verder: www.minbzk.nl/veiligheid/politie

Overige handhavende instanties

Naast en soms in opdracht van bovengenoemde partijen wordt op specifieke terreinen gehandhaafd door andere handha-

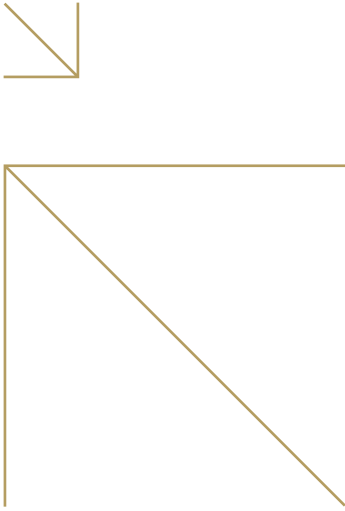
vende instanties zoals waterschappen, milieudienst, nutsbedrijven, VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (VROM-IOD), Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), UWV, Sociale Verzekeringsbank, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Economische Controle Dienst; FIOD/ECD).

3.3 Handhaving

Om te handhaven kan gebruik worden gemaakt van het bestuursrecht, privaatrecht, het strafrecht, Wet op de Economische Delicten en plaatselijke verordeningen. In deze paragraaf worden de handhavingsmogelijkheden besproken. Burgers en andere partijen kunnen de gemeente vragen handhavend op te treden tegen regelovertreders. Als woningcorporaties een grote rol hebben op woonwagenlocaties dan is het aan te raden daarover duidelijke afspraken te maken. In deze paragraaf staat hoe tegen overtreders kan worden opgetreden.

TIP!

Gemeenten moeten redelijk blijven wanneer zij na een jarenlange gedoogsituatie weer gaan handhaven. De jurisprudentie heeft inmiddels uitgewezen dat de gemeente in het ongelijk kan worden gesteld als zij sprongsgewijs en niet aangekondigd begint met strikt handhaven. Een koerswending dient goed te worden aangekondigd en het moet de bewoners mogelijk worden gemaakt zich aan de regelgeving te gaan houden.



Bestuursrechtelijke handhaving

De bestuursrechtelijke handhaving is bedoeld om een bepaalde situatie in overeenstemming te brengen met de norm (wet of APV). Het bestuur dient altijd af te wegen of het, gelet op alle betrokken belangen, gewenst is om een illegale situatie te beëindigen met behulp van bestuursrechtelijke middelen.

Gemeenten dienen het legaliteitsbeginsel toe te passen. Dit houdt in dat een gemeente alleen mag optreden als daarvoor een wettelijke grond is. Als er een onvergunde situatie is en er is geen reden een vergunning te weigeren (bijvoorbeeld een bouwvergunning die in het bestemmingsplan past), dan moet er alsnog een vergunning worden aangevraagd en moet het gemeentebestuur de situatie legaliseren. Betreft het een vrijstellingsmogelijkheid, dan moet de gemeente kiezen tussen het verlenen en handhavend optreden. Als legalisering niet mogelijk of wenselijk is (bijvoorbeeld: de bouw past niet in het bestemmingsplan) kan worden overgegaan tot het gebruik maken van de bevoegdheden die het gemeentebestuur heeft op grond van art. 125 van de Gemeentewet (bestuurlijke handhaving). De overtreder moet dan wel eerst een redelijke termijn worden gegeven om de illegale situatie zelf op te heffen.

Handhavingsinstrumenten die door het bestuur kunnen worden ingezet bij de bestuursrechtelijke handhaving:

- Uitoefenen van toezicht
- Toepassen van bestuursdwang
- Opleggen van een last onder dwangsom
- Bestuurlijke boete
- Intrekken van een vergunning

Uitoefenen van toezicht

Het uitoefenen van toezicht is een relatief eenvoudige en snelle manier om te bewerkstelligen dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd via controle, zonder daartoe echt dwingend op te treden. De nadruk kan daarbij zowel liggen op voorlichting en advisering ter bevordering van de naleving, als op het opsporen van overtredingen.

Toepassen van bestuursdwang

Bestuursdwang houdt in dat de overheid (op kosten van de overtreder) een bepaalde situatie bewerkstelligt door daadwerkelijk in te grijpen. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder of degene die het in zijn macht heeft om de overtreding

ongedaan te maken. Met name indien met spoed moet worden opgetreden tegen een overtreding met ontoelaatbare gevolgen, is bestuursdwang het aangewezen instrument. Toepassing van bestuursdwang wordt op grond van een bestemmingsplan, de Woningwet, de Gemeentewet, de Wet milieubeheer en de APV geëffectueerd. Ook hierbij geldt dat de overtreder een termijn moet worden gegeven om zelf de illegale situatie te kunnen opheffen.

Opleggen van een last onder dwangsom

De dwangsombevoegdheid houdt in dat aan een overtreder een verplichting kan worden opgelegd om binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten, op straffe van het verbeuren van een dwangsom. Het verbeuren van de dwangsom kan nooit werken als een afkoopsom voor de verplichting. Dat effect dient te worden voorkomen door in dat geval bijvoorbeeld een dwangsom te verhogen of in te trekken en alsnog bestuursdwang toe te passen.

Bestuurlijke boete

Met het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (30101), dat nog bij de Tweede Kamer ligt, krijgt het bestuur ook de mogelijkheid tot het zonder tussenkomst van de rechter straffen van een overtreder. Het gaat dan vooral om situaties waarbij er sprake is van onomkeerbare gevolgen of bij kleine overtredingen zoals vervuiling, e.d. De bestuurlijke boete is gericht op bestraffing van de overtreder, de boete maakt de overtreding niet ongedaan en is daar ook niet op gericht. Bestuursrechtelijk optreden heeft ook nadelen. Het betekent dat de gemeente het zelf moet afhandelen. Kleinere gemeenten hebben soms moeite de daarvoor benodigde capaciteit vrij te maken. Daarnaast is het traject grotendeels onzichtbaar voor de (mede)burgers, wat het argument oplevert dat dit tot rechtsongelijkheid leidt en de indruk wekt dat de gemeente niets doet tegen onwenselijk gedrag. Communicatie naar de burgers toe is hierbij dus van belang.

Intrekken van een vergunning

Wanneer in strijd wordt gehandeld met vergunningsvoorschriften of algemene regels, kan de overheid die de vergunning heeft verleend die weer intrekken. Dit kan onder andere aan de orde zijn bij bedrijven (instellingen) met milieuvergunningen. Uiteraard dient het traject van vergunning intrekken omgeven te zijn door bestuurlijke nauwkeurigheid.

TIP!

Het is van belang om handhavingsmogelijkheden consequent toe te passen. Dit vergroot de duidelijkheid naar de (woonwagen)bewoners. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een opschalingsmodel. Dit betekent dat zwart op wit wordt gezet welke actie door de gemeente wordt ondernomen bij constatering van een overtreding en welke acties volgen bij het opnieuw constateren van (dezelfde) overtreding. Als gemeente is het belangrijk dat je doet wat je zegt en dat je zegt wat je doet. In gemeente X is aan de bewoners duidelijk gemaakt dat als ze wiet kweken in hun woonwagen ze de kwekerij moeten verwijderen. Als na een bepaalde periode wordt geconstateerd dat er nog steeds wiet wordt gekweekt, worden de bewoners uit de woonwagen geplaatst.

Privaatrechtelijke handhaving

De gemeente kan, als eigenaar van de grond, optreden wanneer 'derden' onrechtmatig en zonder toestemming gebruik maken van die grond. Optreden dient uiteraard met de nodige waarborgen omkleed te zijn: (ruime) opzegtermijn, eventuele vergoeding van (verhuis)kosten c.q. gedane investeringen. Volgens vaste jurisprudentie dient de (lokale) overheid in eerste aanleg de haar ten dienste staande publiekrechtelijke rechtsmiddelen te laten prevaleren boven de privaatrechtelijke (twee wegenleer). Indien geen gebruik kan worden gemaakt van het publiekrecht om het uiteindelijke doel te bereiken, kan en mag een privaatrechtelijke weg bewandeld worden.

Een huurovereenkomst tussen gemeente en een huurder is een privaatrechtelijke overeenkomst. Als deze geschonden wordt, bijvoorbeeld bij oplopende huurachterstanden, dan kan privaatrechtelijk worden opgetreden.

In een huurovereenkomst kan worden opgenomen dat daar waar sprake is van hennepsteelt in de verhuureenheid, de verhuurder de overeenkomst kan ontbinden.

Strafrechtelijke handhaving

Overtreedt iemand de wet of de APV dan is strafrechtelijk optreden mogelijk. Er zal aangifte worden gedaan en aan de hand daarvan bepaalt de Officier van Justitie of er een schikking wordt aangeboden of strafrechtelijke vervolging zal plaatsvinden. Bij strafrechtelijk optreden wordt de illegale situatie niet altijd beëindigd. In dat geval is publiekrechtelijk handhaven eveneens noodzakelijk.

Een belangrijk verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht ligt in de toegepaste sancties. De sancties bij strafrechtelijke handhaving zijn primair gericht op het stoppen en straffen van de dader. Bij bestuursrechtelijke handhaving gaat het vooral om aanpassing van de feitelijke situatie aan de norm. Net als in verhouding tussen privaatrecht en bestuursrecht geldt dat het instrumentarium van beide rechtsgebieden de laatste jaren naar elkaar is toegegroeid. Zo kunnen via het strafrecht verplichtingen tot het betalen van schadevergoeding of het herstellen van de rechtmatige toestand worden opgelegd. De Officier van Justitie kan op grond van het (economisch) strafrecht voorlopige maatregelen opleggen die veel lijken op bestuurlijke sancties, zoals het bevel zich te onthouden van bepaalde handelingen.

Een strafrechtelijke aanpak heeft ook nadelen. Als de gemeente het OM de zaak wil laten vervolgen, dan moet men het eens zien te worden met het OM, dat zelf zijn prioriteiten kan stellen. Als het OM veel tijd aan dit soort zaken besteedt, kan het onder kritiek komen: "Heeft het OM niets beters te doen dan een rommelmaker voor de rechter te slepen?" Dit zal over het algemeen in het driehoeksoverleg tussen Officier van Justitie, burgemeester en politiechef aan de orde komen. Ook wenst het OM back-up door de gemeente, alvorens er zelf werk van te maken. Dat vergt naast het strafrechtelijk spoor ook een bestuursrechtelijk spoor, dat dan bij voorkeur stoelt op een handavingsbeleid.

Gedogen

De gemeente kan ook besluiten om situaties te gedogen. Dat vergt een gemeentelijk gedoogbeleid (transparant en verifieerbaar vastgelegd, met besluitvorming door de Raad). Informatie, randvoorwaarden en (on)mogelijkheden zijn te vinden in de Kaderstellende nota 'grenzen aan gedogen'.

Gedoogbeleid

Onder gedogen wordt verstaan: het oogluikend toestaan van gedragingen die in strijd zijn met de wet. Gedogen kan een bewuste strategie zijn in het gemeentelijke handhavingsbeleid (actief gedogen). Om misverstanden te voorkomen moet deze strategie in een helder gedoogbeleid geformuleerd worden. Daarin kan staan onder welke voorwaarden tijdelijk gedoogd wordt.

In veel gemeenten hebben echter minder bewuste overwegingen een rol gespeeld bij de beslissing niet handhavend op te treden op woonwagenlocaties (passief gedogen), zoals een beperkte capaciteit, een andere prioriteitstelling of het niet meer durven optreden vanwege een vrijplaatsachtig karakter van de woonwagenlocaties. Passief gedogen is onwenselijk.

Op www.hetccv.nl is een voorbeeld opgenomen van beleidsregels ten aanzien van gedogen in de vorm van een convenant vrijplaatsen.

3.4 Eigendom en eigendomsoverdracht

De laatste jaren is er een algemene beweging naar een meer strikte handhaving in combinatie met een wens tot normalisatie. Veel gemeenten zitten momenteel in een fase waarbij ze beheer en eigendom van locaties, standplaatsen en/of woonwagens willen overdragen aan woningcorporaties of aan woonwagenbewoners. Hieronder wordt ingegaan op het juridische kader van deze eigendomskwesties. Belangrijk is het in de gaten te houden wie eigenaar is waarvan en welke kosten en verantwoordelijkheden dat met zich meebrengt.

Overdracht aan bewoners

Net als bij woningen heeft het in eigendom hebben van de standplaats en woonwagen een positieve invloed op het verantwoordelijkheidsgevoel voor de woonomgeving. Verkoop van standplaatsen en woonwagens wordt gestimuleerd via een aantal regelingen zoals de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW). De BEW maakt het mogelijk een woonwagen en standplaats in eigendom te verwerven, zelfs wanneer het inkomen op bijstandsniveau ligt. Er zijn uiteraard grenzen gesteld aan de hoogte van de kosten voor stand-

plaatsen en woonwagens. Het is aan de gemeente of corporatie om te bepalen wat de prijs is van een huurstandplaats of een huurwagen. Hypotheekverstrekkers zijn echter vaak terughoudend bij het verstrekken van hypotheekleningen voor woonwagens en ook de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) stelt criteria. De vermogenstoets bij aankoop van een woonwagen en of standplaats kan gevolgen hebben voor de uitkering van een bewoner.

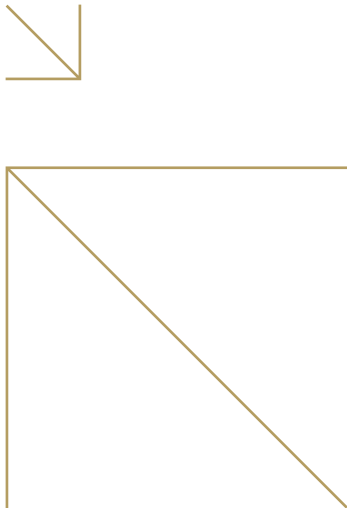
Overdracht aan woningcorporaties

Het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) bevat de regels waaraan woningcorporaties (en gemeentelijke woningbedrijven) zich moeten houden. Eigendomsoverdracht is in het BBSH niet voorgeschreven, niet voor woningen en niet voor woonwagens of standplaatsen. Een woningcorporatie is dus niet verplicht om het eigendom van standplaatsen en huurwoonwagens over te nemen. Anderzijds is het voorzien in de woonbehoefte geen kerntaak voor de gemeenten. Daarom is het zaak dat gemeente en corporaties met elkaar in gesprek komen over de overdracht van de (goedkope en betaalbare) huurstandplaatsen en huurwagens. In 1999 hebben VNG en AEDES de publicatie 'Overdracht overdacht: checklist voor overdracht van woonwagencentra' samengesteld. De VNG heeft deze publicatie destijds aan alle gemeenten toegezonden. Hiernaar zij verwezen.

Daarin staat onder meer dat de gemeente, net als bij andere woonwijken, eigenaar van wegen en openbaar groen zal (kunnen) blijven. Gemeenten moeten zorgdragen voor het vaststellen van een volkshuisvestingsbeleid met betrekking tot standplaatsen en woonwagens.

Eigendom van de woonwagen

Het Burgerlijk Wetboek stelt dat de eigenaar van een stuk grond ook eigenaar is van de onroerende zaak die op zijn grond staat en daar duurzaam mee is verenigd. De grondeigenaar is onbeperkt eigenaar van het gebouwde. (De fiscale discussie hierover is overigens nog gaande en er is nog geen definitieve uitspraak bekend). Dit wordt natrekking genoemd. De wet zegt dat een zaak onroerend is als deze duurzaam met de grond is verenigd. Volgens de Hoge Raad is hiervan sprake als het object naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatste te blijven. Woonwagens vallen meestal binnen deze definitie van de Hoge Raad en zullen dus vrijwel altijd beschouwd moeten worden als een onroerende zaak. Hierdoor is de woonwagen juridisch gezien eigendom van de eigenaar van de grond. Deze moet daarom het eigenarengedeelte van de onroerende zaakbelasting en de aanslag van de waterschapsom-



slag betalen. Ook is de eigenaar verantwoordelijk voor het onderhoud van de wagen. Deze situatie kan worden opgelost door de grond te verkopen aan de woonwageneigenaar. Ook kan er formeel een onderscheid worden vastgelegd tussen het juridisch en economisch eigendom en de daarbij horende verplichtingen.

Een uitgebreider overzicht van wetten en regels is te vinden op de volgende websites: www.wetten.nl, www.vrom.nl en www.infomil.nl.

3.5 De doelgroep

Het verbeteren van de positie van woonwagenbewoners, het normaliseren van de situatie op woonwagencentra en het doorbreken van wederzijds wantrouwen tussen overheid en kamers vraagt nog al wat inspanning. Gemeenten, maar ook overheidsdiensten en bijvoorbeeld corporaties moeten de komende jaren zeilen bijzetten om de huidige situatie aan te pakken.

Van belang is dat het gebeurt in goed overleg met de doelgroep. 'De' woonwagenbewoner bestaat natuurlijk niet. Iedere woonwagenbewoner is anders, heeft zijn eigen visie, cultuur en belang.

TIP!

Om problemen te voorkomen moet vastgelegd worden:

- Wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van de woonwagen.
- Wie de overdrachtsbelasting betaalt.
- Wie andere belastingen en heffingen betreffende onroerend goed betaalt.
- Wat er gebeurt als een economisch eigenaar van een woonwagen bij verhuizing de woonwagen niet meeneemt.
- Of recht van opstal wordt geregeld.
- Wat het maximale gewicht is dat een standplaats kan dragen.

Als dit niet goed is vastgelegd kan dat gemakkelijk leiden tot juridische procedures.

Het beeld van de doelgroep is divers. De persoonlijke meningen over de doelgroep ook. De persoonlijke ervaringen zijn vaak echter zeer beperkt.

Er zijn wel veel verhalen. En ook die zijn vaak 'van horen zeggen'. Bestuurders, beleidsmakers en handhavers moeten direct met deze doelgroep (leren) communiceren. Dat is de eerste investering.

Betrek vervolgens de goedwillende woonwagenbewoners actief en intensief bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid: alleen als zij overtuigd zijn van het belang van de maatregelen zullen ze bereid en in staat zijn mede verantwoordelijkheid te dragen voor de realisatie ervan. Die inzet is niet alleen van morele en emancipatoire betekenis, maar ook strategisch van aard.

Veel woonwagenbewoners zien met lede ogen de criminaliteit in hun omgeving aan. Zij zijn vaak blij als de overheid daar tegen optreedt. Herstel van het formeel gezag betekent ook herstel van het moreel gezag: consequent en straf handhaven van 'normale regels' is immers een uiting van emancipatie en normaliseren. Woonwagenbewoners worden daarmee als gelijkwaardige burgers beschouwd en benaderd – de "goedwillende" woonwagenbewoners hebben recht (!) op en belang bij een normale behandeling.

Veel woonwagenbewoners wensen zo snel mogelijk genormaliseerde verhoudingen. Maar zij leven dagelijks in een gemeenschap, waar men elkaar 'ziet'. Bij handhaven toont deze gemeenschap zich vaak een hechte groep, die gezamenlijk ageert tegen plannen. Voor een toenemend aantal van de bewoners is dat 'meedoen' alleen maar om bij bepaalde medebewoners vooral niet de indruk te wekken niet loyaal te zijn.

Harde en zachte maatregelen staan – ook voor woonwagen-bewoners – niet tegenover elkaar, maar veronderstellen elkaar: Om duurzaam constructief beleid te voeren, moet steeds en 'gewoon' worden ingegrepen om van de regelgeving afwijkend gedrag aan te pakken. Voor draagvlak om uitwassen op het kamp te voorkomen moet constructief mee oplopen.

De veldwerkers van gemeenten, handhavingspartners en ander organisaties moeten voorbereid zijn op het omgaan met deze doelgroep. Kennis van geschiedenis en cultuur zijn daarvoor nodig. Voor succesvolle normalisatie van beleid en handhaving dient daar vooraf in geïnvesteerd te worden.

4 Stappenplan naar een genormaliseerde situatie

In dit hoofdstuk staat een stappenplan dat gemeenten kan helpen te komen tot een genormaliseerde handhavingssituatie. Om goed te kunnen handhaven is eerst beleid nodig. Dit stappenplan behandelt daarom de weg naar zowel beleid als handhaving. Het stappenplan bestaat uit vijf stappen. In de eerste twee stappen wordt de bestaande situatie verkend en wordt bepaald naar welke situatie de gemeente uiteindelijk toe wil. In stap drie en vier wordt een concreet plan van aanpak opgesteld en uitgevoerd. Stap vijf gaat over het normaliseren van de handhaving.

Alle gemeenten kunnen de eerste twee stappen doorlopen. Als een gemeente zich in stap twee tot doel stelt om de huidige situatie te continueren, bijvoorbeeld omdat er geen vrijplaatsen en/of problemen zijn, dan kunnen de stappen drie en vier overgeslagen worden. Als een gemeente niet tevreden is met de bestaande situatie en een verandering wil, dan kunnen stap drie en vier doorlopen worden. De vijfde stap is weer voor alle gemeenten met een woonwagenlocatie relevant. In deze stap wordt de handhaving op woonwagenlocaties opgenomen in het reguliere handhavingstraject.

Beleid maken en handhaven is mensenwerk. Communiceren en draagvlak creëren is gedurende het hele traject van groot belang. Bij iedere stap kan men zich afvragen of het draagvlak onder bestuurders, ambtenaren, andere partijen en de betrokken bewoners kan worden vergroot. Dat kan niet vanachter een bureau. Dat kan alleen met heel veel praten en luisteren.

Stap 1: verkenning van de bestaande situatie

De eerste stap is het in kaart brengen van de bestaande situatie. Dit zal voor de ene gemeente meer werk zijn dan voor de andere. Ook voor een gemeente met bijvoorbeeld een kleine woonwagenlocatie en weinig problemen is het aan te raden de eerste stap te doorlopen. Het kan bijvoorbeeld blijken dat een gemeente op een rustige en een probleemloze locatie financieel verantwoordelijk kan worden gehouden bij schade aan een woonwagen. Een verkenning van de bestaande situatie moet alle informatie bevatten die het gemeentebestuur nodig heeft om een geïnformeerde en goed overwogen beleidsafweging te kunnen maken. De verantwoordelijkheid voor de verkenning ligt bij één ambtenaar. Van belang is dat deze persoon niet direct met woonwagenbewoners of het woonwagenbeleid te maken heeft. Dat kan een belangrijke hindernis zijn om tot gezamenlijkheid te komen. Deze ambtenaar zal afhankelijk zijn van de medewerking van verschillende afdelingen. De opdrachtgever is daarom bij voorkeur een wethouder of de burgemeester.

Waar zit de kennis?

Er zit veel informatie in schriftelijke bronnen bij gemeenten en andere maatschappelijke organisaties. Denk aan beleidsnotities, databestanden, analyses, informatie bij de kamer van koophandel, beleidsevaluaties e.d. Ook veel kennis over de situatie op woonwagenlocaties zit bij de mensen die beroepsmatig betrokken zijn bij de (problematiek van) woonwagenbewoners. Er zijn professionals die op uitvoerend niveau direct te maken hebben met bewoners zoals buurtwerkers, wijkagenten, leerkrachten, maatschappelijk werkers enz.

Andere professionals hebben een beleidsmatige betrokkenheid, bijvoorbeeld beleidsambtenaren en managers van gemeentelijke beleidsafdelingen (RO, bouw, milieu) of maatschappelijke organisaties. Zij zijn informatiebronnen van gemeentelijk beleid.

Ten slotte zijn er professionals die zijdelings betrokken zijn bij woonwagenbewoners zoals consulente op het consultatiebureau, de buurtwinkelier of de postbode. Deze laatste groep behoren niet tot de professionals die bij beleidsvorming en handhaving een rol kunnen spelen maar hebben wellicht wel kennis over de situatie op de locatie.

Door de beschikbare schriftelijke bronnen te lezen en veel met de betrokken professionals te spreken ontstaat een beeld van wat er al aan kennis aanwezig is en wat nog moet worden uitgezocht.

Voor meer informatie over het bundelen van kennis in de organisatie zie de bijlage van de handreiking op www.hetccv.nl: De Wederkerige Adequate Benadering (WAB)

De betrokken professionals zijn vaak degenen die het beleid uiteindelijk gaan uitvoeren. Het is belangrijk dat zij niet het gevoel hebben er alleen voor te staan of dat zij als professional niet serieus worden genomen. Als zij benaderd worden in de verkenningssfase dan is het goed om deze mensen deelgenoot te maken van het hele proces. Breng betrokken ambtenaren eens met elkaar in contact. Toon dat er waarde aan hun oordeel wordt gehecht door hun bijvoorbeeld een verslag te sturen van het gevoerde gesprek. In dat verslag moet de door de professional gegeven informatie niet worden gewijzigd naar de inzichten van de ambtenaar die de verkenning uitvoert.

TIP!

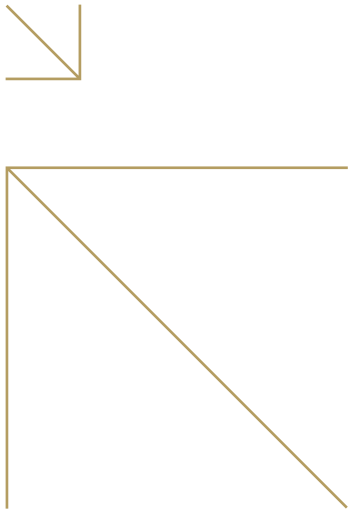
Het is belangrijk je enigszins te verdiepen en te verplaatsen in een andere leefstijl. Bijvoorbeeld, bij sommige groepen woonwagenbewoners is het gebruik de schoenen in de wagen uit te doen. Zie www.hetccv.nl voor meer inzicht en tips.

TIP!

Een goed gedocumenteerde nulmeting is van belang om twee redenen. Om het effect van beleid te kunnen meten en om op terug te kunnen grijpen bij eventuele (juridische) geschillen met bewoners. Foto's en luchtfoto's kunnen hier een goed hulpmiddel zijn. Ook nuttig is een plattegrond met daarop aangegeven wat legaal is en wat illegaal.

Hieronder is een voorbeeld gegeven van hoe een verkenning er uit zou kunnen zien en welke elementen het moet bevatten.

1. Een beknopte geschiedenis van de totstandkoming van de locatie: ontstaansgeschiedenis, wensen bewoners, toezeggingen aan bewoners, beleidskeuzen ten aanzien van het oprichten van de locatie.
2. Een inventarisatie van de situatie op de woonwagenlocatie(s):
 - Aantal standplaatsen, wagens en bewoners volgens het bestemmingsplan.
 - Feitelijk aantal standplaatsen, wagens en bewoners
 - Aantal bedrijven (inrichtingen) en aard en omvang van de inrichtingen
 - Ligging van de locaties (kern, randgebied of buitengebied)
 - Gebruik van de openbare ruimte
 - Maar ook: een omgevingscan: wat ligt in de buurt, wat verwachten naburige bewoners en bedrijven.
3. Een inventarisatie van de eigendoms- en beheersituatie:
 - Overzicht van het aantal huur- of koopwagens.
 - Beschrijving van de eigendomsconstructie van de standplaatsen (huur, eigen grond of een erfpachtconstructie).
 - De afspraken en taken van de gemeente, de woningcorporatie(s) en de bewoners.
4. Een beschrijving van de bewoners en hun woonwensen:
 - Bewonersgroep (Sinti, Roma, autochtonen, etc.)
 - Eventuele vertegenwoordiging van bewoners (intermediair, vereniging van woonwagenbewoners, etc.)
 - Woonwensen van de bewoners ten aanzien van de omgeving
 - Woonwensen van de bewoners ten aanzien van koop/huur van de wagens en eventuele verhuiscwensen. Hoeveel standplaatsen zijn er nodig en beschikbaar in de gemeente en regio
 - Beschrijving van de aanwezige ondernemers en hun wensen.

- 
5. Een inventarisatie van de eventuele problemen/overtredingen en de handavingsgeschiedenis.
 - Overzicht van in het verleden geconstateerde overtredingen.
 - Beschrijving van problemen op de woonwagenlocaties.
 - Zijn bewoners die agressief zijn of lopen er (grote) honden.
 - Aantallen soort/aard van de uitgevoerde handavingsingrepen (welzijn, scholing, wonen, milieu, etc.).
 6. Een inventarisatie van de bij handhaving en beheer betrokken partijen en hun belangen.
 Dit zijn voor een groot deel de zelfde professionals bij wie de informatie gehaald wordt voor de verkenning. Zij hebben hun ambities, visies en verwachtingen in het werken met woonwagenbewoners. Het is belangrijk voor de gemeente om te weten wat er verwacht kan worden van een professional. Als een voor uitvoering van beleid belangrijke professional bijvoorbeeld niet de ambitie, kennis of vaardigheden heeft om een echte bijdrage te leveren dan is het van belang dat te weten.
 7. Een risico-inventarisatie.
 Een risico-analyse gaat in op de mate waarin bewoners bereid zijn wet- en regelgeving na te leven, de motieven voor niet-naleving en op de meest urgente problemen. Een risico-analyse kan helpen om prioriteiten te stellen bij de handhaving en een keuze te maken uit diverse handavingsmogelijkheden. Een behulpzaam instrument is de 'Tafel van elf'
 8. Het benoemen van mogelijke beleidsrichtingen.
 - Beschrijving van de mogelijke scenario's.
 - Beschrijving van de bijbehorende afwegingen.

TIP!

Eerst praten, dan doen. Investeren in de gebouwde omgeving zijn kostbaar en ze zijn voor tientallen jaren. Het kan de moeite lonen om bewoners een paar maanden de tijd te geven hun mening te vormen. Soms geven woonwagenbewoners eerst aan per se in een wagen te willen blijven wonen, terwijl later blijkt dat het vooral gaat om wonen in een groep of met de familie.

TIP!

In de communicatie met bewoners moet geen onderhandelingsruimte gesuggereerd worden die er niet is. Dat kan leiden tot wantrouwen en verbittering. Duidelijkheid is een belangrijke factor in de communicatie naar de bewoners. Ook bij het inventariseren van de wensen van bewoners moet duidelijk zijn dat daar geen rechten aan kunnen worden ontleend.

Betrokken partijen moeten elkaar leren kennen, begrijpen en respecteren

Betrokken partijen hebben hun eigen rol, kennis en hun eigen werkwijze. Hoe meer werk er van beleid en handhaving gemaakt gaat worden, hoe belangrijker is het dat zij deze informatie onderling uitwisselen. Respect voor elkaars rol is belangrijk. Er moet een gedeelde visie ontstaan. Sommige woonwagenbewoners hebben problemen, andere bewoners veroorzaken problemen. Het leven van woonwagenbewoners gaat erop vooruit als zij geholpen worden bij het oplossen van hun problemen en als regelovertredingen worden aangepakt. Welzijnswerkers en handhavers moeten elkaar niet tegenwerken maar samenwerken. Hun doel is hetzelfde, namelijk normalisatie van de situatie.

TIP!

Bij het beschrijven van scenario's moeten alle relevante beleidsterreinen in beeld zijn. Zowel terreinen van de gemeente, als van rijkspartners, corporaties, MKB, nutsbedrijven en andere.

9. Een eerste globale schatting van de kosten van beleidswijziging en van handhaven (rekeninghoudend met de verschillen van de mogelijke scenario's):

- Opsporingskosten: de personele inzet vanwege controles en inspecties.
- Veroordelingskosten: de (bureaucratische) kosten van aanschrijving, behandelen van bezwaarschriften, etc.
- Toerustingkosten van de ambtenaren zoals cursussen en workshops.
- Investeringskosten als gevolg van beleidsopties, waaronder herstructurering (verplaatsen, verkleinen) bodemsanering, opruimen afval, aanpassen infrastructuur (wegenplan), nieuwe locaties inrichten etc.
- Executiekosten: kosten van het daadwerkelijk innen van een boete of dwangsom, de tenuitvoerlegging van bestuursdwang, het toezicht op de naleving van (ingetrokken) vergunningen, etc.

TIP!

Denk bij mogelijke scenario's zo ruim mogelijk. Wellicht is het beter het woonwagencentrum te verplaatsen, te verkleinen of vergroten of te integreren in de omliggende woonwijk, of om wonen en werken te scheiden en het bedrijvengedeelte te verplaatsen naar een industrieterrein.

TIP!

Bij het benoemen van mogelijke beleidsrichtingen kan het nuttig zijn om een kijkje te nemen in de keuken van bijvoorbeeld een buurgemeente.

Tafel van elf

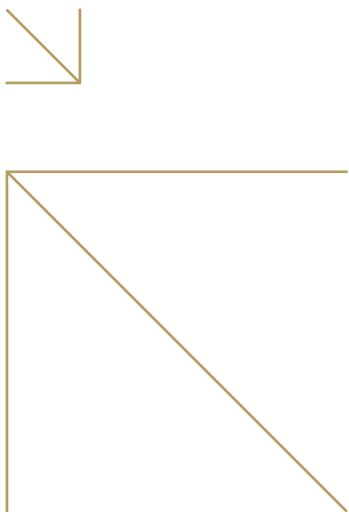
De 'Tafel van elf' is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en de naleving ervan kunnen met de Tafel van elf in kaart worden gebracht. De 'Tafel van elf' bestaat uit een checklist die mogelijke problemen in de handhaving in kaart brengt. Meer informatie hierover is te vinden op www.it11.nl.

Stap 2: visie bepalen en doelen formuleren

Nadat de situatie door middel van een verkenning van de bestaande situatie in beeld is gebracht, is het aan het gemeentebestuur om een beleidsrichting te kiezen en concrete doelen te stellen. Idealiter worden ook de woonwagenbewoners zelf in het proces van beleidsvorming betrokken.

De beleidsrichting heeft een integraal karakter en gaat over zowel wonen, als werken, scholing en welzijn. De verkenning dient als uitgangspunt voor deze beleidskeuze. Daarbij dienen de volgende keuzen gemaakt te worden.

- Welke beleidsvariant (zie ook hoofdstuk 1) wordt gekozen? De verschillende beleidsvarianten met bijbehorende voor- en nadelen moeten worden afgewogen.
- Hoe wordt bestaand beleid en de situatie op de woonwagenlocatie met elkaar in overeenstemming gebracht? Daarbij moet bedacht worden welke beleidsuitgangspunten prioriteit hebben.
- Welke capaciteit en middelen zijn globaal beschikbaar voor de beleidsuitwerking en daarna de handhaving op woonwagenlocaties? Als er extra op handhaving wordt ingezet dan moet daar capaciteit voor worden vrijgemaakt. In dit stadium is slechts een globale schatting voldoende. De details worden uitgewerkt in het plan van aanpak (stap 3).
- Wordt er gekozen voor een integrale aanpak? Als hiervoor wordt gekozen, is bestuurlijk commitment bij elk van de bij de integrale aanpak betrokken partijen noodzakelijk. Tevens moet besloten worden welke inbreng van welke partij wordt verwacht. In deze stap moeten daar eerst afspraken over worden gemaakt. In de box op deze pagina is een beschrijving opgenomen van een integrale aanpak en de overwegingen om hier al dan niet voor te kiezen.
- Wat is het beoogde doel? Duidelijke doelstellingen zijn nodig om achteraf te kunnen beoordelen of het beleid succesvol is geweest. Het kan nuttig zijn de Werkbaarheidsanalyse Beleidsvoornemens van het expertisecentrum Rechtshandhaving te gebruiken. Dit instrument is een hulp-



middel bij het nagaan of voorgenomen beleid werkbaar is: gaat het werken en leidt het tot resultaten? De toepassing van de werkbaarheidsanalyse levert een bijdrage aan het tot stand brengen van werkbare regels en beleid. Een handleiding voor dit instrument is te vinden op: <http://www.justitie.nl>

- Hoe wordt de opdracht geformuleerd? Het is belangrijk om een duidelijke opdracht te formuleren met een bijbehorende opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtgever kan een wethouder of de burgemeester zijn. De opdrachtnemer moet één persoon zijn die het project coördineert en er verantwoording voor draagt.

Het resultaat van deze stap is een beslisdocument waarin de visie en doelen van het gemeentebestuur zijn geformuleerd. Tevens bevat dit document een opdrachtformulering en een aangewezen opdrachtgever en -nemer.

TIP!

Bestuurlijke dekking is voor de uitvoering van handhaving op woonwagenlocaties erg belangrijk. Ook bestuurlijk dient de rug recht gehouden te worden.

TIP!

Om deze bestuurlijke dekking te waarborgen kan een stuurgroep worden ingesteld. Deze stuurgroep kan tijdens de projectperiode plannen vaststellen en de uitvoering en evaluatie begeleiden.

Scepsis

Een lage verwachting van de mogelijk te behalen resultaten kan een reden zijn geen werk te maken van handhaving. Toch zijn er vele voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat handhaven zin heeft. Zo slaagden leerplichtambtenaren er in om het schoolverzuim onder woonwagenkinderen op de lagere school te beëindigen en veel jongeren nog tot het vierde jaar van het voortgezet onderwijs naar school te laten gaan. Let wel, wat in jaren is scheefgegroeid, verandert niet in een paar maanden. Een realistische tijdsplanning is daarom nodig.

TIP!

Bij het formuleren van de doelstelling moet consensus zijn over de betekenis van sleutelbegrippen. Als bijvoorbeeld normalisatie het doel is, zorg dan voor een definitie van het begrip normalisatie. Probeer het meetbaar te maken.

Integrale aanpak

Bij een integrale aanpak worden de beleidsuitvoering en de handhavingstaken van verschillende overheidsdiensten en soms ook niet-overheidsorganisaties gezamenlijk uitgevoerd. De gemeente is de logische initiatiefnemer en coördinator van een integrale aanpak. Zij benadert de samenwerkingspartijen. Dit kunnen zijn o.a.: de verschillende relevante gemeentelijke diensten, van VROM-Inspecteur tot leerplichtambtenaar, de brandweer, de politie, de milieudienst, de belastingdienst, de woningcorporatie en de energiemaatschappij. Ook andere overheidsdiensten zoals de belastingdienst, de provincie, het Openbaar Ministerie enz.

Ook een inventarisatie van de naburige situatie (bewoners, bedrijven) kan input geven voor wensen en omstandigheden waarmee rekening kan of zelfs moet worden gehouden.

Een integrale aanpak vergt veel onderlinge communicatie en afstemming. De verschillende partijen hebben te maken met verschillende regelgeving en cultuur. De politie kan bijvoorbeeld bij geconstateerde criminele activiteiten direct handhaven, terwijl een gemeente vaak pas na een voortraject met bezwaarperiodes tot handelen kan overgaan.

Een echte integrale aanpak kost veel voorbereidingstijd. De afspraken over de manier van samenwerken moeten, met bestuurlijke instemming, goed worden vastgelegd zodat het succes niet afhankelijk is van het enthousiasme van betrokken personen.

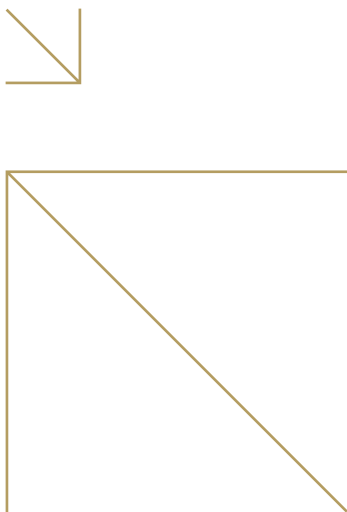
Afspraken tussen overheidsorganen over de integrale aanpak worden vaak in een convenant vastgelegd. De vrije informatievoorziening tussen overheidsorganen kan georganiseerd worden, maar privacywetten verhinderen de vrije uitwisseling met private partijen. Als er ook private partijen bij de handhaving betrokken worden dan is het raadzaam om daarmee een apart convenant af te sluiten. Dit om ervoor te zorgen dat de overheidsorganen, bij handhaving toch de belangrijkste partijen, binnen de zorgvuldigheidsnormen vrijuit kunnen communiceren.

Een integrale aanpak is uitermate geschikt daar waar multidisciplinaire regelovertreding plaatsvindt. Redenen om voor een integrale aanpak te kiezen kunnen o.a. zijn: om de handhaving weer op de rails te zetten bij een vrijplaatssituatie of

om mensen die financieel en maatschappelijk in de verdrukking zitten beter te kunnen helpen. Redenen om niet voor een integrale aanpak te kiezen kunnen o.a. zijn: de grote claim op de ambtelijke capaciteit en het behouden van persoonlijke contacten met bewoners. Bijvoorbeeld: voor een ambtenaar die een goede relatie heeft met een bewonersfamilie is het wellicht niet handig om samen met de politie en de belastingdienst gezien te worden.

Voorkom een dubbele pet van ambtenaren. Een beleidsmaker en een handhaver zijn bij voorkeur niet dezelfde persoon.

Kleinere gemeenten kunnen een integrale aanpak opzetten samen met buurgemeenten. Dit kan meer kostenefficiënt werken en voorkomt dat problemen zich in een regio verplaatsen. Elders wordt verwezen naar een voorbeeld van een convenant integrale handhaving opgenomen.



Stap 3: opstellen plan van aanpak

Nadat het gemeentebestuur in de tweede stap een beleidskeuze heeft gemaakt en een opdrachtnemer heeft aangewezen, kan van start worden gegaan met het opstellen van een plan van aanpak. Het plan van aanpak betreft zowel de beleidsuitvoering als de handhaving. De opdrachtnemer formeert een werkgroep. Alle partijen die een actieve bijdrage leveren aan het proces kunnen daarin vertegenwoordigd zijn. Te denken valt aan verschillende gemeentelijke afdelingen zoals bouw- en woningtoezicht, sociale dienst en milieu, maar ook de politie, brandweer en de woningcorporatie. De meeste betrokken professionals zijn daarbij in de voorgaande stappen al besproken. Het schrijven van een plan van aanpak is in principe de taak van de opdrachtnemer, maar waar nodig leveren de werkgroepleden een bijdrage. Zij beschikken immers over de kennis.

Een plan van aanpak bestaat uit de verkenning en een verdere concretisering van het beslisdocument van het gemeentebestuur. Het plan van aanpak bevat in ieder geval de volgende punten.

- Concretisering van de doelen en het benoemen van concrete activiteiten om de gestelde doelen te bereiken.
Dit is een uitwerking van de prioriteitstelling en beleidskeuze door het gemeentebestuur. Deze activiteiten zijn juridisch goed doordacht.
- Bepaling van het tijdspad.
De planning moet realistisch zijn, maar ook niet te ruim. Onnodige ruimte in het tijdspad kan ten koste gaan van het momentum.
- Bepalen van de benodigde hoeveelheid menskracht, deskundigheid en middelen en de dekkingsbronnen.
Het gemeentebestuur heeft reeds een globale opgave gemaakt van de beschikbare middelen. Dit moet uitgewerkt worden in een meer gedetailleerde begroting.
- Bepaling van de samenwerking en de regie.
De afspraken kunnen uitgewerkt worden in een (integraal) samenwerkingsconvenant (een voorbeeld is opgenomen in de bijlage). Ook voor de uitwisseling van informatie moeten duidelijke afspraken gemaakt worden die vastgelegd kunnen worden in een convenant.

TIP!

Handhaven is een taak van de overheid. Het is onwenselijk als er onderdelen van de handhavingstaak, zoals communicatie of controle, worden uitbesteed aan tussenpersonen. De gemeente moet zelf een relatie opbouwen met overtredders.

TIP!

Handhavers en beleidsuitvoerders kunnen nooit dezelfde persoon zijn. De gemeente moet deze taken duidelijk scheiden.

TIP!

Als de relatie met bewoners stroef of vijandig is kan een gemeente haar ambtenaren ontlasten door:

- Handhavers tijdelijk aan het woonwagendossier te laten werken.
- Handhavingacties door meer anonieme ambtenaren uit een buurgemeente te laten doen.
- Altijd met twee ambtenaren naar de locatie te gaan.
- Altijd onmiddellijk te reageren bij agressief gedrag richting ambtenaren en de ambtenaren steunen.

- De uitvoerders van het beleid moeten goed 'toegerust' worden om hun taak te kunnen uitvoeren. Wellicht is het volgen van een workshop of cursus nuttig.

- Communicatieplan.

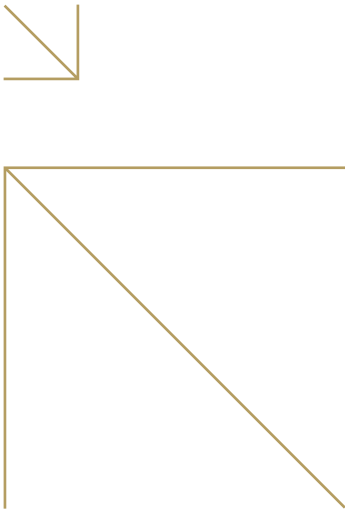
Hierin staat hoe de beleidskeuzes van het bestuur en de activiteiten van de werkgroep aan de bewoners wordt gecommuniceerd. In geval van herinrichting of verplaatsing van een locatie is het van belang goed met de bewoners en ondernemers te communiceren en te overleggen over de wensen (wonen, werken, scholing en welzijn) en wederzijdse verwachtingen. Kern van het communicatieplan moet zijn: zeg wat je doet en doe wat je zegt.

Het is bovendien van groot belang over de communicatie tussen de samenwerkende partners goede afspraken te maken.

Na het opstellen van het plan van aanpak moet het bestuurlijk en ambtelijk worden vastgesteld, maar ook alle betrokken partners moeten zich in het document kunnen vinden. Mogelijk wensen het gemeentebestuur of betrokken partners aanpassingen in het plan van aanpak. Ook deze aanpassingen moeten formeel weer goedgekeurd worden. Het resultaat van deze stap is een door alle partijen onderschreven plan van aanpak.

TIP!

Leg afspraken met de (afzonderlijke) bewoners goed vast. Voorkom dat bewoners later met aanspraken komen omdat er verschillende 'toezeggingen' uit andere bronnen zouden zijn. Zorg ook dat de bewoners weten wie vanuit de gemeente etc. bevoegd is tot het maken van afspraken en wie niet.



Stap 4: Uitvoering plan van aanpak

Door het plan van aanpak uit te voeren worden de beoogde doelen bereikt. Bij de uitvoering zijn de volgende zaken van belang.

- Als begonnen is met de uitvoering van een aanpak dan is het raadzaam ook door te pakken. Een gebrek aan middelen mag geen reden zijn het traject stil te leggen. Bij bewoners en andere betrokkenen moet het gevoel ontstaan dat de oude situatie nu gaat veranderen; ook bij onredelijke tegenwerking van bewoners.
- De opdrachtnemer houdt de opdrachtgever regelmatig op de hoogte van de voortgang.
- Periodiek wordt bekeken of de gekozen aanpak het gewenste resultaat oplevert in het gewenste tempo. Indien nodig kunnen er wijzigingen worden aangebracht in bijvoorbeeld de prioriteiten of de toegewezen middelen. Ook de beleidsuitgangspunten zelf kunnen onderwerp zijn van de evaluatie. Bij een integrale aanpak met partijen buiten de gemeente is het wel nodig om alle besturen daarbij aan boord te houden. Voorstellen daartoe kunnen van de opdrachtgever komen.

TIP!

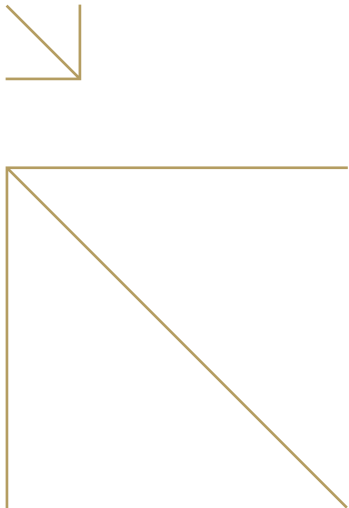
Voorkom dat mensen vanuit welke organisatie dan ook er alleen voor komen te staan. In het verleden is dat te veel gebeurt met als gevolg eenzijdige analyse en aanpak en het opbranden van gemotiveerde professionals en woonwagengebwoners.

TIP!

Briefwisseling is geen goede manier van communiceren met woonwagengebwoners. Gebwoners stellen face-to-face contacten erg op prijs.

Overleg met alle woonwagengebwoners tegelijk klinkt efficiënt, maar het moet goed afgewogen worden. Bij een breed draagvlak onder de gebwoners heeft gezamenlijk overleg als voordeel dat alle gebwoners weten dat iedereen dezelfde informatie heeft. Zonder breed draagvlak kan gezamenlijk overleg leiden tot een versterking van de weerstand tegen een voorstel.

Een gemeente heeft goede ervaring met communicatie door middel van een huis aan huis bezorgde DVD. In combinatie met 1-op-1 gesprekken bleekt dit een zeer effectief middel om huishoudens te informeren.



Stap 5: Naar normalisering van de situatie, borging en monitoring

Bij gemeenten zonder handhavingproblemen en bij gemeenten waar door middel van integrale aanpak de gestelde beleidsdoelen zijn bereikt, kan de werkgroep worden ontbonden en de handhaving worden opgenomen in het algemene handhavingplan.

- Er mag geen tijd zitten tussen het moment dat de werkgroep haar opdracht als uitgevoerd beschouwt en het moment dat de lijnorganisatie haar nieuwe taak in haar werkproces heeft geïntegreerd. Op het moment van overdracht moet duidelijk zijn hoe de handhaving in het algemeen handhavingplan of specifiek woonwagenbeleid wordt opgenomen en wie het gaan uitvoeren. Ook moet de voor de handhaving benodigde capaciteit al zijn bepaald en geregeld.
- Als de locatie niet om bijzondere aandacht vraagt dan hoeft er geen onderscheid gemaakt te worden met de handhaving elders in de gemeente.
- Als verwacht kan worden dat er wel meer aandacht nodig is om de bereikte situatie te continueren, dan kan dat in het handhavingplan worden opgenomen. Daarbij kan ook samenwerking met andere bij de handhaving betrokken partijen structureel opgenomen worden. De inzet kan periodiek worden geëvalueerd en indien mogelijk worden verlaagd.
- De communicatie met de bewoners kan worden genormaliseerd en te zijner tijd aan bestaande organisaties worden overgelaten (wijkraad, woningcorporaties, huurdersverenigingen, etc.). In een overgangsfase is wellicht tijdelijk wat extra communicatie nodig.
- Periodiek moet het gevoerde handhavingsbeleid geëvalueerd worden. De resultaten van de evaluatie moeten bij de verantwoordelijke bestuurder terecht komen.

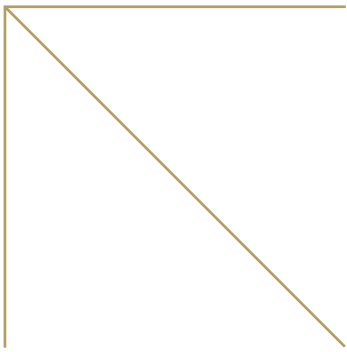
TIP!

Voor de beheersing van een handhavingstraject is een goede administratie van groot belang. Het kan zijn dat er in een korte tijd heel veel procedures tegelijk gaan lopen met elk hun eigen doorlooptijden en trajecten. Bij elke herhalingscontrole kunnen daar weer nieuwe procedures aan worden toegevoegd. Het archief moet consequent worden bijgehouden en toegankelijk zijn voor alle betrokken ambtenaren.

TIP!

Voorkom dat een handhavingsactie in het water valt door te voorziene tegenslagen.

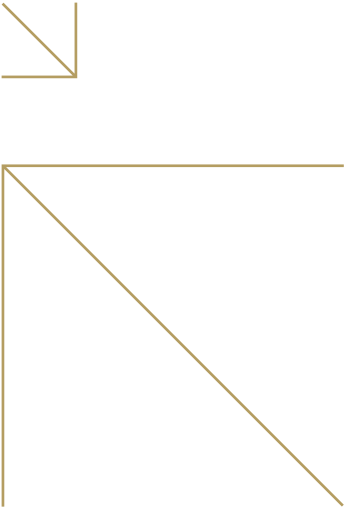
- Als er afgesloten gebouwen zijn, zorg dan dat er een slotenmaker mee is die de sloten professioneel kan verwijderen en, na afloop, vervangen. Maak voor en na zo'n actie een foto i.v.m. mogelijke rechtzaken.
- Als er een agressieve hond op het terrein is kan de hondenbegeleider van de politie helpen.
- Zorg van tevoren dat er een bevel van binnentreding is geregeld. Dat bevel alleen gebruiken als de gebruiker van een ruimte geen toestemming geeft het te betreden.
- Bij grote acties zijn voorzieningen te treffen ten behoeve van de communicatie op het terrein en de veiligheid.

**TIP!**

Als de situatie vraagt om 'harde' handhaving, dan kan de sociaal werker beter even terughoudend zijn. Loop elkaar niet voor de voeten. Ook mensen met problemen moeten zich aan de wet houden. Bij het vermoeden van auto-diefstal kan via de politie het Landelijk Informatiepunt Voertuigcriminaliteit worden geraadpleegd.

TIP!

Korte termijn acties die een grote kans van slagen hebben, kunnen gebruikt worden om woonwagenbewoners te tonen dat de ingeslagen weg daadwerkelijk leidt tot verbetering van de leefbaarheid op het kamp en de relatie met gemeente en instellingen.



5

Leren van elkaar

Veel gemeenten buigen zich over het vraagstuk van het ontwikkelen en handhaven van beleid en regelgeving voor woonwagenebewoners. Circa 70 gemeenten hebben in het onderzoek van de VROM-Inspectie aangegeven één of meer woonwagenlocaties als vrijplaats te beschouwen. Andere gemeenten denken aan preventieve maatregelen om handhavingstekorten te voorkomen. Weer andere gemeenten willen deze doelgroep volledig gaan integreren in hun reguliere beleid op de diverse terreinen, zoals wonen, werk, inkomen, scholing, belastingen, welzijn en openbare orde.

Afzonderlijke gemeenten hoeven daarom niet zelf het wiel uit te vinden. Er is veel kennis en ervaring beschikbaar. Gemeenten kunnen leren van elkaar en met elkaar. Daarvoor is netwerken, kennisdelen en kennisgeving tussen de gemeenten nodig.

Voor het uitwisselen van good practices en te vermijden valkuilen, en voor achtergronden over wettelijke, historische of culturele aspecten, is al een website ingericht: www.hetccv.nl/vrijplaatsen/woonwagens. De eerste vulling hebben enkele departementen, verzameld in de interdepartementale Werkgroep Vrijplaatsen voor hun rekening genomen. Het is de bedoeling dat de site een organisch groeiende bron van kennis wordt en ook een ontmoetingsplaats voor degenen die met vragen zitten.

Daarom, en om de site actueel te houden, is het nuttig en te hopen dat gemeenten de dagelijkse ervaringen op die site gaan plaatsen. Dat kunnen goede voorbeelden van beleidnota's zijn, handavingsplannen, uitvoeringsmethodieken. Maar ook problemen waarvoor moeilijk oplossingen zijn te vinden. Misschien kunnen andere gemeenten, organisaties of professionals daarbij helpen.

De verwachting is dat met deze handreiking, website en met een uitwisseling van de kennis, ervaring en problematieken tussen gemeenten, een vlotte normalisatie van de betrekkingen met de woonwagenebewoners wordt bereikt.

Waar nodig en mogelijk zal de rijksoverheid gemeenten daarbij van dienst zijn. Voor vragen over de inhoud van deze handreiking of voor concrete ondersteuning bij het opstellen en handhaven van beleid, is de VROM-Inspectie altijd benaderbaar (zie adressen op de volgende pagina) Ook kan de VROM-Inspectie desgewenst ook uw eerste ingang zijn naar andere rijksdiensten, die uiteraard ook direct te benaderen zijn.



Regionale kantoren VROM-Inspectie

Regio Noord

(Groningen, Friesland, Drenthe)

Cascadeplein 10

Postbus 30020

9700 RM Groningen

telefoon 050 - 599 27 00

fax 050 - 599 26 99

Regio Noord-West

(Noord-Holland, Flevoland, Utrecht)

Kennemerplein 6-8

Postbus 1006

2001 BA Haarlem

telefoon 023 - 515 07 00

fax 023 - 515 07 77

Regio Oost

(Overijssel, Gelderland)

Pels Rijckenstraat 1

Postbus 136

6800 AC Arnhem

telefoon 026 - 352 84 00

fax 026 - 352 84 55

Regio Zuid-West

(Zuid-Holland, Zeeland)

Weena 723

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

telefoon 010 - 224 44 44

fax 010 - 224 44 50

Regio Zuid

(Noord-Brabant, Limburg)

Kennedyplein 5 -12

Postbus 850

5600 AW Eindhoven

telefoon 040 - 265 29 11

fax 040 - 265 30 30



Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
VROM-Inspectie → Rijnstraat 8 → Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

