

Expertrapport met betrekking tot behoefte inventarisatie woonwagendstandplaatsen en concept beleid Gemeente Den Haag

1. Aanleiding

Op 8 november 2022 is de Stichting Sinti, Roma en Reizigers een procedure gestart tegen de gemeente Den Haag. De procedure gaat in de kern over de vraag of de gemeente Den Haag nu haar (mensen)rechtelijke verplichtingen nakomt met betrekking tot haar beleid voor de realisatie van woonwagendstandplaatsen.

De achtergrond van deze zaak ligt in het gevoerde gemeentelijk beleid tussen 1999 en 2018. In deze periode kwam de verantwoordelijkheid van het te voeren woonwagendbeleid volledig bij de gemeente te liggen, al heeft het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 2006 nog wel een “handreiking” gedaan naar de gemeenten met een vijftal beleidsopties. Van die vijf opties paste Den Haag de meest rigoureuze toe: de nuloptie, ook wel bekend als het uitsterfbeleid. Als gevolg van de nuloptie is het aantal standplaatsen in de periode tot 2010 teruggebracht met 110 standplaatsen, met name door de ontruiming van de woonwagendlocatie aan de Escamplaan.

Dit voorval is een van de redenen waarom ik in 2019 een onderzoeksvorstel heb geschreven voor onderzoek naar het Nederlandse woonwagendbeleid. Dit onderzoek is gehonoreerd door de Zweedse onderzoeksraad FORTE¹ en sinds mei 2021 heb ik mij, als een van de weinige sociaalwetenschappelijke onderzoekers in Nederland, kunnen richten op het recente woonwagendbeleid. Dit deed ik aanvankelijk als postdoctoraal onderzoeker, maar sinds 2022 ben ik universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam. Tijdens mijn onderzoek heb ik o.a. tientallen woonwagendbewoners, beleidsmedewerkers, politici en andere experts geïnterviewd, beleidsdocumenten geanalyseerd en al meerdere resultaten gepubliceerd².

Omwille van die expertise is mij gevraagd om de huidige gang van zaken in Den Haag te duiden en daarbij specifiek de door Be Flex B.V. uitgevoerde behoefte inventarisatie³ en het conceptbeleid van de gemeente Den Haag tegen het licht te houden. Ik zal dit expertrapport eerst inluiden met een aantal beschouwende conclusies. Vervolgens zal ik de vragen beantwoorden die advocatenkantoren Houthoff en PILP aan mij hebben gesteld op vrijdag 26 januari 2024.

¹ Referentienummer van het gehonoreerde onderzoek: 2020-00070

² Teodorescu, D., De Vries, F. & Van Kan, A. (2024). *Van uitsterfbeleid naar uitstelbeleid: Woonwagendbewoner zoekt nog steeds standplaats*. Verkenning in opdracht voor NCDR/BZK: Den Haag; Teodorescu, D. (2023). Caravan politics in the depoliticised city: Applying and opposing exceptional measures for Dutch Traveller, Sinti, and Roma caravan sites. *Political Geography*, 106, 102951; Teodorescu, D. (2022). Woonwagendbeleid moet weer op de politieke agenda. *Sociale Vraagstukken*.

³ Be Flex (2020). Rapportage: Uitkomsten inventarisatie woonbehoefte woonwagendstandplaatsen 2020. Be Flex B.V.: Elst.

2. Beschouwende conclusies

Be Flex is uitgekomen op een behoefte van 73. Het is zeer onwaarschijnlijk dat dit getal de werkelijke behoefte aan woonwagendplaatsen in Den Haag weergeeft, zoals ik hierna nader zal toelichten.

Het kan daarnaast in ieder geval wel gesteld worden dat de 73 door Be Flex gevonden respondenten, die een wens hebben te verhuizen naar een standplaats, een daadwerkelijk bestaande groep zijn. Dit is dus een opgave voor de korte termijn en niet de middellange, zoals nu nog staat beschreven in het concept Haags woonwagendbeleid.⁴

Als de 73 standplaatsen niet als een richtgetal voor de korte termijn (binnen nu en 5 jaar), maar juist worden 'uitgesmeerd' over de komende 10 jaar, dan zal de Gemeente hoe dan ook niet aan de behoefte kunnen voldoen. Be Flex maakt namelijk expliciet duidelijk dat de vraag van 73 standplaatsen slechts gebaseerd is op interviews en een enquête met een deel van de huidige en voormalige woonwagendbewoners. 73 is dus naar alle waarschijnlijkheid een onderschatting van de werkelijke behoefte. Ook wil ik onderstrepen dat indien de gemeente dit jaar daadwerkelijk zou beginnen met de bouw, niet uit het oog moet worden verloren dat natuurlijk 'de klok niet pas dit jaar is gestart'. De behoefte voor meer woonwagendstandsplaatsen is allesbehalve nieuw. Sinds 2009 heeft de gemeente Den Haag geen enkele standplaats gerealiseerd (terwijl zij er in de jaren daarvoor wel 110 heeft verwijderd). Waar de gemeente Den Haag dus voornemens is de realisatie uit te smeren over de komende 10 jaar, komt dat er feitelijk op neer dat de realisatie is/wordt uitgesmeerd over een periode van 24 jaar (2009 tot en met 2033).

3. Vragen vanuit PILP en Houthoff

1. Lijkt het uitgevoerde 'behoefteonderzoek' dat ten grondslag is gelegd aan het beleid jou betrouwbaar? Is de onderzoeksmethodiek en de wijze waarop de behoefte is vastgesteld voor jou verifieerbaar?

Voordat ik deze vraag behandel, moet eerst het verschil tussen betrouwbaar en verifieerbaar aangescherpt worden. Daar zit namelijk verschil tussen. Grote delen van het onderzoek lijken, puur afgaand op de verzamelde data, verifieerbaar. Het is plausibel dat Be Flex met de vragenlijst (zie bijlage A uit de Be Flex inventarisatie) data heeft gegenereerd die op waarheid berusten. Ook geloof ik dat een deel van de gegevens daadwerkelijk kan bijdragen aan goed overwogen beleid (zie §1.3).

Dit betekent niet dat met deze inventarisatie de daadwerkelijke standplaatsbehoefte bekend is. Daarvoor zijn te weinig respondenten gevonden. Ook schieten de onderzoekers tekort in het projecteren van de vraag op middellange en lange termijn (i.e. reële inschatting van de behoefte aan standplaatsen en in fases tot 20 jaar vooruit), zoals bijvoorbeeld onderzoeksbureau Labyrinth wel heeft gedaan in haar behoefteanalyse voor de gemeente Amsterdam.⁵ Het onderzoek lijkt dus (grotendeels) verifieerbaar wat betreft de gegenereerde data maar onbetrouwbaar in het vaststellen van de werkelijke behoefte. Het onderzoek is bovendien niet conform algemeen geldende regels van goed en transparant onderzoek uitgevoerd. Ik som eerst de belangrijkste tekortkomingen op, waarna ik ze in volgende paragrafen zal toelichten:

⁴ Gemeente Den Haag (2023). *Conceptversie Haags Woonwagendbeleid*.

⁵ Labyrinth (2020). *Wensen en behoeften rondom standplaatsen en woonwagens in Amsterdam*. Labyrinth Onderzoek & Advies: Utrecht.

1. Het behoefteonderzoek heeft geen duidelijke onderzoeksvra(a)g(en) waardoor het niet duidelijk is waarom Be Flex allerlei zaken behandelt in de rapportage (zie volgende punt). Ook schiet het tekort in het verantwoorden van de onderzoeks- en analysemethoden (zie § 1.1).
2. Voorts is het opmerkelijk dat geen poging is ondernomen om de beperkte dataset te generaliseren, zodat het evident is dat de vastgestelde behoefte (veel) lager is dan de werkelijke behoefte (zie § 1.1).
3. Het onderzoek lijkt beleidskeuzes op te dringen die doorgaans buiten het mandaat van een behoeftenonderzoek vallen. Het wordt daardoor onnodig politiek, terwijl een behoefteonderzoek juist een objectief beeld moet geven van de bestaande vraag naar standplaatsen (zie §1.2).
4. Grote delen van de behoefte inventarisatie lijken uit een Be Flex behoefte inventarisatie-template te komen (§1.2). Be Flex doet ook elders in het land behoefte inventarisaties (zie §2) en lijkt daarbij dus grote stukken te kopiëren-plakken.

In paragraaf 1.3 stip ik aan wat de bruikbare onderdelen van de behoefte inventarisatie zijn.

1.1 Ontbrekende onderzoeksvraag en onvoldoende methodologische verantwoording

Doorgaans beginnen behoefteonderzoeken naar standplaatsen met een of meerdere onderzoeksvragen. Hierdoor wordt direct duidelijk wat de gemeenteraad of college wenst in te winnen aan kennis. Be Flex kiest ervoor dit niet te doen en hierdoor kan ik niet beoordelen welke vragen de gemeente Den Haag aan Be Flex heeft voorgelegd.

Vervolgens valt de onderzoekspopulatie op. De beperkingen met betrekking tot de onderzoekspopulatie gelden niet alleen voor het onderzoek van Be Flex maar voor de meeste behoefte inventarisaties die ik onder ogen heb gekregen. Hierdoor geven nagenoeg alle behoefteonderzoeken slechts een deel van de behoefte weer. Het is vanzelfsprekend lastig om iedere woonwagenebewoner te bevragen naar mogelijke behoefte. Toch zou dit Be Flex niet hoeven te weerhouden van het extrapoleren en generaliseren van de beschikbare gegevens.

Van de actuele woonwagenebewoners heeft 60% deelgenomen. De gesampled groep van huidige woonwagenebewoners is dus aanzienlijk, lijkt zeer divers (zie grafiek 3 en hoofdstuk 5 uit de Be Flex behoefte inventarisatie) en is mijns inziens representatief voor de overgebleven groep. Onder de ondervraagden bestaat een vraag voor 43 nieuwe standplaatsen. Ik zie vervolgens weinig reden om niet aan te nemen dat de overgebleven 40% van de bewoners op soortgelijke wijze de vragenlijst zouden hebben ingevuld. Een logische aanname is dan dat er een behoefte van ten minste 72 standplaatsen onder huidige woonwagenebewoners bestaat op een populatie van 243 huishoudens.

Verder hebben slechts 40 spijtoptanten⁶ een vragenlijst ingevuld – dat lijkt slechts een zeer beperkt deel te zijn van de totale populatie spijtoptanten. Want het is maar 22% van het totaal aantal respondenten (179). Sterker nog, van de groep spijtoptanten worden er 10 buiten beschouwing gelaten aangezien ze buiten Den Haag wonen. Dit levert twee vragen op: (1) Waarom zijn slechts 40 spijtoptanten gesproken in een gemeente waar tussen 2000 en 2009 110 standplaatsen zijn weggehaald⁷ (en zelfs voor 2000⁸ er al een nijpend tekort aan standplaatsen was)? en (2) Waarom ziet Be Flex zich genooddaakt om onderscheid aan te brengen tussen spijtoptanten die binnen en buiten de gemeentelijke grens wonen? Dit

⁶ Woonwagenebewoners hebben in algemene zin moeite met de term spijtoptant, omdat deze impliceert dat ze spijt hebben van een eerder genomen keuze, namelijk het verhuizen uit een woonwagen. Echter in de meeste gevallen was er geen keuze en was men (min of meer) verplicht om tot deze draconische stap te komen. Mede om die reden geven velen een voorkeur aan repatrianten.

⁷ Gemeente Den Haag (2023).

⁸ Brief staatssecretaris afschaffing Tweede Woonwagenwet, (2001), 27400-XI, 54.

gezegd hebbende, kunnen 40 respondenten op een populatie van 110 spijtoptanthuishoudens alsnog representatief zijn. Van de geselecteerde groep van 30 spijtoptanten gaven allen te kennen dat ze willen terugkeren naar een woonwagenlocatie en dus een standplaats wensen. Hierin wil ik echter niet zo ver gaan om dus die vraag te extrapoleren naar 110.⁹ Er is niets bekend over de samplestrategie en er kan dus mogelijk sprake zijn van een bias. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de aanvankelijke groep van 110 gezinnen uit de jaren nul van deze eeuw ondertussen is gegroeid (kinderen gaan uit huis en stichten nieuwe gezinnen) en dat de vraag mogelijk zelfs hoger is dan 110.

Toch komen deze twee getallen samen (72 plus 110) opvallend dicht bij het aantal mensen dat op het moment dat het onderzoek liep op de wachtlijst stonden (n=185).

De hierboven gestelde vragen en kritiekpunten op gebrekkige of uitgebleven aannames lijken een logisch gevolg van een rommelig onderzoek, zonder duidelijke vragen en methodologische verantwoording. Zo weet ik niet wat voor samplingstrategie door Be Flex is gehanteerd. Be Flex specificeert niet hoeveel spijtoptanten zijn aangeschreven en hoe de werving van deze respondenten is georganiseerd en het is voor mij daarom moeilijk in te schatten of er niet een ondervertegenwoordiging is van bepaalde groepen woonwagenbewoners.¹⁰

Doorgaans werken onderzoeksbureaus in een eerste fase samen met sleutelfiguren (*gatekeepers*), die vervolgens helpen bij de werving van gewenste respondenten. Dit heet ook een selecte steekproef (of *purposive sampling*) waarbij respondenten geselecteerd worden op bepaalde karakteristieken (in dit geval bestaande en oud-woonwagenbewoners uit Den Haag die een standplaats wensen). In de wetenschappelijk literatuur is veel geschreven over de gevoelheden rond onderzoek doen naar Roma en reizende groepen. Lomax¹¹ en Brown & Scullion¹² geven o.a. aan dat door de lange geschiedenis van uitsluiting en vervolging veel Roma en Reizigers achterdochtig zijn en vaak (aanvankelijk) niet wensen mee te doen aan een onderzoek. Alleen door intensief en herhaaldelijk contact kan vertrouwen ontstaan, toegang tot de gemeenschap vergroot worden en 'injustice of engagement' voorkomen worden. Met het laatste refereert Lomax aan de tendens dat alleen de makkelijk benaderbare mensen in onderzoeken worden opgenomen, zoals mannen of hoogopgeleiden. Een paar weken uittrekken voor een inventarisatie, zoals Be Flex heeft gedaan, is dus te vluchtig. Daarmee ontstaat het reële risico op onderschatting van de behoefte.

Waar de valkuil van ondervertegenwoordiging toe kan leiden, werd duidelijk in de behoefteanalyse in Harderwijk uit 2019. In dat jaar maakte onderzoeksbureau Companen de inschattingfout alleen actuele woonwagenbewoners aan te schrijven. De totale vraag kwam daarmee uit op 16, waarop de Harderwijkse woonwagenstichting HVWC in het verweer kwam en de gemeenteraad voorstelde een eigen behoefteonderzoek uit te voeren. De raad ging akkoord en uit het HVWC-onderzoek bleek de behoefte op ten minste 85 te liggen.¹³ Companen lijkt lering te hebben getrokken uit dit voorval en in Nijmegen heeft het in

⁹ D.w.z. als 100% van alle geënquêteerde spijtoptanten willen terugkeren, dan kan aangenomen worden dat de gehele groep spijtoptanten (=110) terug wil keren.

¹⁰ Be Flex is op pagina 22 overigens wel eerlijk over de redenen waarom bestaande bewoners niet bereid waren mee te doen aan het onderzoek en ook dit is in lijn met de verwachte methodologische beperkingen in (sociaalwetenschappelijke) onderzoeken naar Roma-, Sinti- en woonwagengemeenschappen.

¹¹ Lomax, D. (2008). Accommodating gypsy/travellers: inclusive approaches for collaborative and peer-led research with gypsy travellers. *Studies in Qualitative Methodology*, 10, 161-181.

¹² Brown, P., & Scullion, L. (2010). 'Doing research' with Gypsy-Travellers in England: reflections on experience and practice. *Community Development Journal*, 45(2), 169-185.

¹³ Gemeente Harderwijk (2021). Concept Woonwagenbeleid 2021.

samenwerking met Woonwagengemeenschappen Nijmegen wél een grote groep spijtoptanten weten te benaderen. De ondervertegenwoordiging (*injustice of engagement*) wordt overigens wel onderkent door onderzoekers van FRA¹⁴ en SZW's Sinti-Roma Monitor die hun onderzoeksopzetten in samenwerking met Roma-, Sinti- en Reizigersgemeenschappen afstemmen. De vragenlijsten worden samen opgesteld en ook de respondentenwerving en completering (van vragenlijsten) wordt veelal door de gemeenschapsleden begeleid of uitgevoerd. Gezien de eerder beschreven geschiedenis van het Haagse uitsterfbeleid is het aannemelijk dat veel mensen niet wensten mee te doen of simpelweg niet op de hoogte waren van dit onderzoek¹⁵ en dat daardoor hun behoefte niet is waargenomen.

Ook is onduidelijk waarom Be Flex spijtoptanten van buiten de gemeentelijke grenzen niet opneemt in haar behoefteberekening. Hierover stelt Be Flex dat de “behoeftepeiling zoveel als mogelijk beperkt [is] tot diegenen die daadwerkelijk binnen de eigen gemeente wonen’ (p. 13). Sterker, Be Flex adviseert de gemeente zelfs om naar een “kwalitatieve” wachtlijst te gaan en alleen “aantoonbaar ‘echte’ woonwagengemeenschappen” (p. 12) te laten inschrijven. Deze nieuwe lijst moet met name standplaatszoekende uit de gemeente Den Haag dienen (dit nieuwe “Be Flex-toewijzingssysteem” wordt verder behandeld in de volgende vraag) en de behoefteanalyse sorteert hier alvast op voor (door alle spijtoptanten die buiten Den Haag wonen niet op te nemen in de totale vraag). Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt echter dat woonwagengemeenschappen, inwonend of niet, binnen afzienbare tijd kans moeten maken op een standplaats, vergelijkbaar met reguliere woningzoekenden. En die reguliere woningzoekenden worden niet beperkt door een gemeentelijke grens. Waarom gemeentegrenzen een beperking spelen voor woonwagengemeenschappen blijft onbeantwoord. De Wegwijzer van de VNG¹⁶ schrijft hier ook over dat gemeenten en woningcorporaties de definitie ‘afzienbare tijd’ en regels rond toewijzing in ‘gezamenlijkheid met de woonwagengemeenschappen’ (p. 39) moet bespreken. Dit laatste strookt ook met het *EU Roma strategic framework 2020-2030*, waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en waarin specifiek is vastgesteld dat Roma, Sinti en woonwagengemeenschappen (o.a. Reizigers en andere reizende groepen) in alle fasen van beleidsontwikkelingen betrokken moeten worden. Ik kan lastig inschatten of spijtoptanten die inmiddels buiten (de gemeentelijke grenzen van) Den Haag zijn gaan wonen, het eens zijn met deze “kwalitatieve” ingreep van Be Flex voor een nieuwe wachtlijst en toewijzingssysteem. Nochtans lijkt het me een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat spijtoptanten het er niet mee eens zijn.

Als laatste wil ik ook nog kort ingaan op de aannames rond natuurlijk verloop (p. 14). Hier ben ik het (deels) eens met de conclusie van Be Flex dat het behoefteonderzoek onvoldoende data oplevert om te kunnen vaststellen hoeveel standplaatsen beschikbaar komen door overlijden. Wel is het verwonderlijk dat natuurlijk verloop wordt benoemd. In de afgelopen twee decennia is natuurlijk verloop nagenoeg de enige manier geweest waardoor er soms standplaatsen vrijkwamen. Toch zien we dat de wachtlijst alleen maar verder oploopt – niet alleen in Den Haag maar overal in het land. Wanneer er meer dan 260 personen op de Haagse standplaatsenwachtlijst staan (was 185 in 2020!) en een gemeente enkel tentatieve plannen maakt voor 70 nieuwe standplaatsen, dan is natuurlijk verloop compleet irrelevant. Nu komen inwonende kinderen (die vaak in schuren of toercaravans wonen) pas rond of na hun veertigste in aanmerking voor een standplaats (veelal door natuurlijk verloop) en zijn zij inmiddels ouders van kinderen die al bijna volwassen zijn en een standplaats wensen.

¹⁴ Het Europese documentatie- en kenniscentrum voor het bevorderen en beschermen van de mensenrechten in de EU.

¹⁵ Sterker, in 2022 heb ik een oud-bewoner (spijtoptant) uit Den Haag gesproken die door persoonlijke omstandigheden in Noord-Brabant terecht is gekomen maar hevig terugverlangd naar een terugkeer naar haar woonwagengemeenschap (familieverband) in Den Haag.

¹⁶ VNG (2021). *Wegwijzer gemeentelijk woonwagengemeenschappen- en standplaatsenbeleid*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

Kortom, er kan gesteld worden dat de grootste methodologische beperkingen van een kortlopend onderzoek betrekking hebben tot: (1) een onduidelijke opzet, waardoor het onderzoek focus mist; (2) de afhankelijkheid van de gemeente Den Haag en sleutelfiguren voor het aanleveren van adressen en; (3) de bereidheid van woonwageneigenaren om de vragenlijst schriftelijk dan wel mondeling te beantwoorden. Een vierde (4) beperking is dat spijtoptanten (of voormalige woonwageneigenaren) lastig te benaderen zijn. Hier lijkt onvoldoende aandacht aan te zijn besteed en Be Flex heeft zelfs onnavolgbare uitsluitingen gemaakt. In de volgende paragraaf ga ik verder in op het ontbreken van een duidelijke onderzoeksopzet.

1.2 Onduidelijk onderzoekmandaat

De onderzoeksdoelstellingen worden pas laat in het document (pagina's 15 en 16) toegelicht en daarvan lijkt enkel één doelstelling echt relevant te zijn voor een behoefte inventarisatie, zijnde "Het maken van een gedegen analyse van de huidige situatie en de wenselijke situatie voor de doelgroep" (p. 16).

Vervolgens stelt Be Flex dat, '[n]aar aanleiding van deze analyse' er ook 'een gezamenlijke gedragen toekomstvisie' ontwikkeld moet worden 'wat betreft woonwageneigenaarslocaties en woonwageneigenaarslocaties in de gemeente Den Haag.' (p.16). Deze tweede doelstelling roept vragen op. Dit impliceert dat Be Flex, een bedrijf, het mandaat heeft om (mede) de toekomstvisie in te vullen. Op pagina 10 benadrukt Be Flex zelfs wat de adviezen zijn die in dit rapport aan bod komen (opstellen van het woonwageneigenaarsbeleid; hoe locatieonderzoeken uit te voeren; wat er in de huisvestingsverordening moet gebeuren; hoe het verhuurbeleid rond toewijzing moet worden opgesteld; hoe de nieuwe wachtlijst eruit moet komen te zien en; prestatieafspraken opnemen in de woonvisie).¹⁷

Hoe deze beleidskeuzes eruit moeten komen te zien, wordt o.a. duidelijk op pagina's 11 en 12, waar Be Flex uitlegt hoe het toewijzingssysteem voor standplaatsen aangepast moet worden in de nieuwe wachtlijst en welke bestuurlijke beleidskeuzes het College dient (sic!) te maken.

Elders schrijf ik hierover¹⁸ dat woonwageneigenaarsbeleid in steeds grotere mate is gedepolitiseerd. Dit betekent concreet dat het beleid niet of nauwelijks nog een onderwerp is van de (lokale) politiek en het haast vanzelfsprekend en natuurlijk is dat een partij als Be Flex, zonder enig politiek mandaat, wordt ingeschakeld om niet alleen de behoefte te bepalen maar ook invulling te geven aan o.a. het nieuw te voeren woonwageneigenaarsbeleid. Ook in Den Haag lijkt zich een soortgelijke logica te ontvouwen door het opgerekte mandaat van dit onderzoek: expert Be Flex vindt dat spijtoptanten van buiten de gemeente buiten beschouwing gelaten kunnen worden of dat wachtlijsten aan een "opschoning" toe zijn en het College volgt hierin.¹⁹

Dit opgerekte mandaat komt bijvoorbeeld tot uiting in de volgende aanname van de Be Flex onderzoekers: "Als aan een woonwageneigenaar wordt gevraagd of hij/zij op een standplaats wil wonen ... [dan zal] het standaard antwoord vrijwel altijd "ja" zijn" waardoor de vraag naar standplaatsen dus "rap [zal] oplopen". Het is niet geheel duidelijk wat de onderzoekers met deze zinsnede bedoelen, maar dat het aantal standplaatsen snel zal oplopen indien lokale overheden invulling geven aan de daadwerkelijke vraag, is aannemelijk en ook logisch gezien de recente geschiedenis. In de naoorlogse periode werd tot 1999 nog bijgebouwd om de vraag naar standplaatsen (deels) te beantwoorden. Zo steeg het aantal standplaatsen van 3600 in 1964, naar 4560 in 1975, 6200 in 1982 en

¹⁷ Het opnemen van prestatieafspraken in de woonvisie is overigens een welkome aanbeveling.

¹⁸ Teodorescu, D. (2023).

¹⁹ Zoals terug te lezen van in de Conceptnota Haags woonwageneigenaarsbeleid (2023), p.12, acht het College de lijst verouderd en vervuild.

uiteindelijk 9617²⁰ in 1999. Dit aantal is na 1999 juist sterk teruggelopen, tot 8800²¹ en de standplaatsenvoorraad is mogelijk zelfs nog kleiner als we de (vaak opgedrongen) woonwagenuizen²² van het totaal aftrekken.

Als laatste wil ik wijzen op meerdere delen uit het onderzoek die woord voor woord identiek zijn aan andere Be Flex behoefte inventarisaties (zoals die van Regio Alkmaar en Holland Rijnland). Dit betreft met name de onderdelen “Kwantiteit of Kwaliteit”, “Drie bestuurlijk vast te stellen beleidskeuzes”, “Beschikbaar komen van standplaatsen door ‘natuurlijk verloop’” en “Doelstellingen”. Het toepassen van zo’n opzichtig “sjabloonrapport” roept vragen op over hoe de uitvraag tot stand komt en welke rol lokale politici en woonwagengemeenschappen hierin spelen (zie mijn eerdere opmerking over depolitisering). Wanneer in meerdere onderzoeken exact dezelfde doelstellingen worden benoemd, wekt dit de schijn op dat de behoefte inventarisatie enkel een voorwendsel is voor het opstellen een veel omvangrijker beleidsadvies.

Kortom, door het onduidelijke mandaat en de eigen visie van Be Flex worden de onderzoeksresultaten van Be Flex gekleurd en daardoor onbetrouwbaar.

1.3 Bruikbare onderdelen uit de behoefte inventarisatie

Het Be Flex-rapport biedt ook aanknopingspunten. Het rapport stelt dat in ieder geval 73 respondenten een standplaats wensen en dat een deel niet eens op de bestaande wachtlijst staat. Dit impliceert dat de vraag van de wachtlijst mogelijk zelfs een ondervertegenwoordiging is (zie mijn eerdere opmerkingen over generaliseerbaarheid in §1.1.). Ook biedt het rapport inzicht in hoeveel standplaatszoekenden een standplaats en/of woonwagen wensen te kopen. Ongeveer 20% wenst een standplaats in eigen beheer (gekocht of gepacht) en rond de 45% wenst een eigen woonwagen.

2. Heb jij eerdere onderzoeken gezien van Be Flex, en zijn die betrouwbaar gebleken?

Ik ben alleen bekend met de behoefte inventarisaties voor de regio’s Alkmaar en Noordoost Brabant en de gemeenten Twenterand en Horst aan de Maas. Voorts bestaat er een Forticon-onderzoek voor de regio Holland Rijnland dat in opzet sterk op die van Be Flex lijkt en waarvan de auteurs ook aan Be Flexrapporten hebben gewerkt. Opnieuw wordt niet met onderzoeksvragen gewerkt, is de opzet rommelig, maar lijken de geneeerde data verifieerbaar en (deels) relevant (zoals de verdeling koop- of huurstandplaatsen).

Voorts ben ik bekend met hoe woonwagenebewoners in Alkmaar de behoefte inventarisatie van Be Flex hebben beoordeeld. Velen zijn met name boos over: (1) de korte reactietijd (volgens een geïnterviewde was dat maar 8 dagen) voor het completeren van de vragenlijst; (2) de keuze om spijtoptanten van buiten de gemeente niet op te nemen in de totale behoefte en; (3) het, wat woonwagenebewoners noemen, opdringen van nieuwe wachtlijstregels. Door die wachtlijstwijziging moet, net als in Den Haag, de oude wachtlijst verdwijnen en wordt 2018 – het jaar van het nieuwe woonwagenebeleidskader – de nieuwe

²⁰ Brief van Staatssecretaris J. Remkes aan Tweede Kamer (vergaderjaar 2000-2001, 27400XI en 24508, nr.54).

²¹ Van Leer, R. Venema, S. & Rottier, A. (2021) *Herhaalmeting Woonwagenestandplaatsen in Nederland*. Companen: Arnhem.

²² In een uitspraak van een kantonrechter uit Gouda (zaaknummer 6898246 CV EXPL 18-1958) wordt gesteld dat (stenen) woonwagenewoningen geen alternatief zijn voor een woonwagen. In Nederland zijn al vele honderden van deze woonwagenewoningen gerealiseerd in de afgelopen twee decennia, vaak met als doel woonwagene locaties te “normaliseren” in geherstructureerde woonwagene centra met stratenplannen die identiek waren omliggende woonstraten (zie VROM Inspectie (2019). *Werken aan woonwagene locaties: handreiking voor gemeenten*. VROM: Den Haag).

peildatum. Nergens specificeert Be Flex of de gemeente Alkmaar waarom 2018 een faire peildatum is voor een gemeente (Alkmaar) waar sinds 1987 geen standplaats meer is toegevoegd aan de voorraad en, net als elders in het land, vooral door natuurlijk verloop nog sporadisch standplaatsen vrijkomen. Ook zijn woonwagenbewoners niet te spreken over het Be Flex “bakjessysteem”,²³ waarbij wachtenden in bak 1 (met name inwonende jongeren) wel uitzicht moeten krijgen op een standplaats, terwijl dat voor bakken 2 (spijtoptanten die in de gemeente wonen) en 3 (spijtoptanten van buiten de gemeente) een kwestie van hele lange termijn blijft.

3.a Acht jij de inschatting van de gemeente in de concept Nota Haags Woonwagenbeleid 2023, dat maximaal 80 te creëren standplaatsen nodig zijn (waarvan ca. 40 binnen vijf jaar en aanvullend 20-40 binnen 5-10 jaar, wanneer de behoefte nog steeds evident is), realistisch?

Het antwoord is nee. Als realisme slaat op de vraag of 80 standplaatsen voldoende zijn, is het antwoord naar alle waarschijnlijkheid nee. Ook wanneer realisme op de haalbaarheid van de plannen slaat schat ik dit voornemen, gezien de huidige politieke context, als zeer onrealistisch in. In het vervolg van mijn beantwoording zal ik uitleggen waarom mijn antwoord tweemaal nee is.

Allereerst wil ik verduidelijken dat naast de bouw van 80 nieuwe standplaatsen ook tien weer lijken te verdwijnen. De gemeente hint dat een deel van de 80 standplaatsen bedoeld is ter vervanging van de tien standplaatsen op locatie Energieweg. Dat betekent dus dat de gemeente voornemens is netto 70 standplaatsen aan haar standplaatsenvoorraad toe te voegen. De voorgestelde 70 standplaatsen zijn vanuit meerdere oogpunten te weinig. Het zijn er minder dan de 73 die Be Flex benoemt en beduidend minder dan het aantal dat nu op de wachtlijst staat (i.e. 260 in 2024). Dit brengt me ook terug op depolitisering van woonwagenbeleid. Hoewel de gemeente in de concept Beleidsnota erkent dat de Stichting Sinti, Roma en Reizigers ten minste 110 standplaatsen verwachten, laat de gemeente zich liever leiden door een behoefte inventarisatie waarvoor maar een beperkt deel van de gemeenschap is bevraagd.

Ik schat de kans ook als zeer gering in dat de gemeente Den Haag zich daadwerkelijk in zal zetten voor de bouw van ten minste 70 extra standplaatsen in 10 jaar. De reden voor mijn scepsis ligt in het feit dat zelfs de verplaatsing van de standplaatsen van de Energiestraat al sinds 2017 loopt en er, na meerdere toezeggingen, nog niets concreets is gebeurd. Als de gemeente Den Haag na 7 jaar nog geen concrete stap heeft gezet voor een verplaatsing van tien standplaatsen, dan maakt dat niet aannemelijk dat de gemeente Den Haag wel de inzet weet te leveren om binnen 10 jaar 80 standplaatsen te realiseren. Ook heb ik mijn bedenkingen bij het woord “ambitie” (p.18, Concept Nota Haags Woonwagenbeleid) voor 80 nieuwe standplaatsen. Dit lijkt te duiden op een zeer algemeen voornemen en weinig commitment.

3.b Is het in algemene zin jouw ervaring dat in de praktijk plannen om nieuwe woonwagenstandplaatsen te creëren tegen grote obstakels aanlopen en dat praktisch vaak minder standplaatsen worden gerealiseerd dan in het beleid staan? Is het gelet daarop waarschijnlijk dat de Gemeente alle beoogde standplaatsen zal realiseren?

In (concept)versies van nieuw gemeentelijk woonwagenbeleid wordt de vraag vaak onderverdeeld tussen korte en middellange termijn. De korte termijn omvat meestal niet meer dan een aantal standplaatsen die zoveel mogelijk door “inbreiding”²⁴ gerealiseerd

²³ Gemeente Alkmaar spreekt over *categorieën* i.p.v. bakken. Dit staat verder beschreven in Toewijzingsverordening woonwagenstandplaatsen gemeente Alkmaar.

²⁴ Dat is uitbreiden op of rond bestaande woonwagenlocaties.

moeten worden. Door verder niets in de gemeentelijk woonvisie op te nemen, kan zo een kortetermijnvisie leidend worden in het lokale woonwagenebeleid. Gemeenten schuiven zo de daadwerkelijk vraag op de lange baan. Een concrete uitkomst van dit beleid valt terug te lezen in de tweede landelijke herhaalmeting, die in oktober 2023 is gepubliceerd en waaruit blijkt dat sinds 2018 landelijk maar 49 standplaatsen zijn bijgebouwd.²⁵ In de gemeenten waar ik onderzoek heb gedaan, is goed te zien hoe langzaam de besluitvorming omtrent uitbreidingsplannen verloopt. Wat vooral opvalt, is dat zodra een gemeenteraad besluit tot uitbreiding, de verantwoordelijke ambtenaren en wethouder(s) verzanden in allerlei procedures en locatieonderzoeken, waardoor het lijkt alsof gemeenten nog altijd moeite hebben om hun aanvankelijke, vaak repressieve, rol te herzien. Het valt ook op dat colleges in bijna alle gevallen ervoor kiezen om maar voor een fractie van de behoefte plannen te maken. Ook wijzen colleges, zoals ik in de vorige paragraaf beschrijf, vaak op de financiële beperkingen en (relatief) korte afschrijvingstermijn van woonwagens. Ik beschrijf hieronder twee voorbeelden waar deze onwelwillendheid goed naar voren komt. De onwelwillendheid wordt door steeds meer woonwagenebewoners het uitstelbeleid genoemd.

In het eerdergenoemde geval van Harderwijk is in 2021 door de raad besloten dat er voldaan moet worden aan de totale vraag van 65 tot 85 standplaatsen – al begrijpen HVWC-leden niet waar de gemeente het getal 65 op baseert. Al snel bleek dit proces stroperig te worden. Dit komt o.a. door het voortslepende locatieonderzoek en de constante aanpassingen in de plannen. Zo werd zelfs even voorgesteld om in meerdere fases te bouwen. Momenteel is nog altijd geen locatie gevonden en lijkt het onwaarschijnlijk dat dit jaar begonnen wordt met de bouw.

In Nijmegen is (heel arbitrair) gekozen voor de bouw van 25 tot 30 standplaatsen voor alle inwonende jongeren. Er is dus voor een kortetermijnoplossing gekozen en het is aan (een) toekomstig(e) college(s) om verdere invulling te geven aan de overgebleven vraag. Toch verloopt ook hier de besluitvorming en planning uiterst stroef. In 2020 is aanvankelijk besloten om rond de 25 standplaatsen bij te bouwen, maar dat mocht niet rond de grote woonlocatie Teersdijk. In 2022 is vervolgens alsnog besloten om onder de locatie Teersdijk te uit te breiden en sprak de wethouder in juli van dat jaar nog de hoop uit dat de eerste standplaatsen aan het einde van dat jaar zouden worden opgeleverd. Inmiddels zijn we enkele grond- en faunaonderzoeken verder en is het nog altijd onduidelijk wanneer daadwerkelijk gestart wordt met de bouw.

4. Loopt de Gemeente landelijk uit de pas, of is het ook landelijk het geval dat relatief weinig standplaatsen worden gerealiseerd ten opzichte van de bestaande behoefte?

Allereerst valt op dat Den Haag relatief weinig standplaatsen heeft. Het zit met 0,9 standplaats per 1000 woningen onder het landelijk gemiddelde van 1,1 en zelfs met de 70 toegevoegde standplaatsen blijft Den Haag onder het gemiddelde – het zou naar 1 standplaats per 1000 woningen stijgen. Hier moet wel de kanttekening geplaatst dat op nationaal niveau het totale tekort op 4 à 5000 wordt ingeschat.²⁶ Den Haag lijkt hierin dus niet bereid te zijn bij te dragen aan landelijke en lokale inhaalslag.

Demissionair minister de Jonge van volkshuisvesting heeft in een brief²⁷ aan de Kamer laten weten dat tot het jaar 2030 plannen bestaan om nog eens 1028 standplaatsen bij te

²⁵ Van Leer, R. & Rottier, A. (2023). Woonwagenestandplaatsen in Nederland: Herhaalmeting 2023. Companen: Arnhem.

²⁶ Van Leer, R. & Rottier, A. (2023).

²⁷ Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hugo de Jonge aan Tweede Kamer (2023-0000609726).

bouwen.²⁸ In die zin loopt Den Haag dus uit de pas, omdat er simpelweg nog geen enkel concreet plan op tafel ligt. Een conceptnota of ambities beschouw ik niet als een concreet plan. Een gemeente kan overigens wel in positieve uit de pas lopen wanneer het versnelt standplaatsen bijbouwt.

5. De Gemeente Den Haag heeft tussen 2008 en 2010 circa 110 woonwagenstandplaatsen opgeheven van de circa 330. Is dit uitzonderlijk of komt het in Nederland vaak voor dat een dermate groot aandeel van de standplaatsen wordt verwijderd?

Een derde weghalen van gemeentelijk standplaatsenvoorraad is fors, uitzonderlijk en zelfs uniek in Nederland. In de periode 1999-2018 is het aantal standplaatsen landelijk in ieder geval teruggelopen met 450, maar mogelijk zelfs met 1400²⁹. In beide gevallen is het aandeel in de afname van de gemeente Den Haag aanzienlijk, variërend van 8 tot bijna 25%. We hebben dus van doen met een zeer uitzonderlijk geval.

In de eigen regio, het voormalige stadgewest Haaglanden,³⁰ is het aandeel van de afname nog duidelijker. Wanneer we afgaan op de cijfers van de nulmeting van Companen uit 2019 en de eerdergenoemde brief van Staatssecretaris Remkes uit 2001, dan zien we dat regio Haaglanden in 2000 nog 500 standplaatsen telde en in 2018 390. Daarmee lijkt de gemeente Den Haag dus de gehele afname voor haar rekening te nemen.³¹

6. De Gemeente noemt in haar nieuwe beleid dat zij de mogelijkheid wil onderzoeken van het creëren van gestapelde woningen. Is dit een woonvorm die vaker op woonwagenlocaties voorkomt, en lijkt dit jou verenigbaar met de cultuur van Roma, Sinti en woonwagenbewoners?

Het korte antwoord op deze vraag is “nee”, voor het overgrote deel van woonwagenbewoners is dat onverenigbaar met de woonwagencultuur. Het EHRM heeft in meerdere uitspraken ook verduidelijkt dat gemeenten rekening moeten houden met de specifieke woonwijze van woonwagenbewoners en dit wordt ook herhaald in de Wegwijzer. Wanneer een gemeente toch volhardt in het vinden van “innovaties”, zal het hoogstwaarschijnlijk ingaan tegen de wensen van de lokale woonwagengemeenschap. Te verregaande aanpassing van de woonvorm komt in feite neer op gedwongen assimilatie, waarbij de woonvorm van woonwagenbewoners wordt aangepast.

Veel woonwagenbewoners die ik heb gesproken vinden dat hun woonvorm al genoeg is aangepast.³² Een woonwagenbewoner vatte deze wijdverspreide mening treffend samen door te stellen dat de ruis over de woonvorm weg moest en dat woonwagenbewoners het zat zijn “iedere vijf jaar opnieuw uitgelegd te krijgen in wat voor woonwagen [z]e eigenlijk moeten wonen.” Iedereen, van woonwagenbewoner tot wethouder, moeten een eenduidig

²⁸ 1028 standplaatsen is overigens veel te weinig en betekent dat voor nog meer woonwagenbewoners

²⁹ Verschil totaal aantal standplaatsen van de brief van Staatssecretaris J. Remkes uit 2001 aan Tweede Kamer (27400XI en 24508, nr. 54), een artikel van Reuver in het Wiel uit 2009 en de nulmeting (2019) herhaalmeting (2021) van onderzoeksbureau Companen.

³⁰ Haaglanden was een plusregio was tussen 1992 en 2015.

³¹ Hoewel Nederlandse statistieken doorgaans betrouwbaar zijn, bevatten standplaatstellingen dikwijls een foutmarge van ongeveer 10%.

³² Onderzoeker Huub van Baar legt uit hoe de huidige vorm van wat omschrijven als woonwagen, een is die niet of nauwelijks verplaatsbaar diende te zijn. Dit was al zo bedacht in de jaren 70 van de vorige eeuw, om daarmee een de facto reisverbod te verwezenlijken: Van Baar, H. (2021). The production of irregular citizenship through mobile governmentalities: racism against Roma at the security-mobility nexus. *Mobilities*, 16(5), 809-823

beeld hebben van wat een woonwagen is. Daarbij moet men “niet meer zoeken naar tussenoplossingen die voor andere betrokkenen dan woonwagenbewoners wenselijk zijn” maar een nadruk behouden op wielen en krakende, houten vloeren. Ik verwacht dus dat innovaties enkel tot meer wrok en uitstel zullen leiden.

[Redacted]
[Redacted]
Dr. P.D. T [Redacted]
woensdag 20 maart 2024, Uppsala