

AFSCHAFFING VAN DE WET OP DE WOONWAGENS EN WOONSCHEPEN

Een act van normalisering of een weloverwogen integratie?

E.H.M. Widdershoven

EUR, juli 2005

Bestuurskunde

113427

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: INLEIDING

• Woonwagengeschiedenis in vogelvlucht tot 1975	1
• Een koerswijziging in het woonwagenbeleid	2
• Nota 'Huisvestingsbeleid woonwagenbewoners'	3
• De toekomst	5
• Keuze voor dit onderzoek	5
• De centrale onderzoeksvraag	6
• Deelvragen en hoofdstukindeling	6
• Afbakening van het onderzoek	7

Hoofdstuk 2: AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding	9
2.2 Een schets van de beleidsarena	9
2.3 Veranderingen in de theoretische benaderingen	12
2.3.1 De Klassieke benadering van het beleidsproces	12
2.3.2 Kritiek op het klassieke beleidsproces	13
2.4 Beleidsinstrumenten	14
2.4.1 De indeling van instrumenten	15
2.4.2 De werking van beleidsinstrumenten	17
2.5 De Netwerkbenadering	17
2.5.1 Netwerk als analysemodel	18
2.5.2 Kenmerken van een netwerk	18
2.6 Aanpak van de woonwagencasus: een operationalisering	20
2.6.1 Een geschikte werkwijze voor reconstructie van de casus	21
2.6.1.1 Aanpak van de reconstructie	21
2.6.2 Netwerk	22
2.6.3 De instrumenten in het netwerk	23
2.7 De reconstructie per hoofdstuk toegelicht	25

Hoofdstuk 3: HET INSTRUMENTARIUM VOOR 1998

3.1 Inleiding	27
3.2 De aanleg van standplaatsen: een stand van zaken	27
3.3 Beleidsactoren: doelen en instrumenten	30
3.3.1 Woonwagenbewoners	30

3.3.2	Gemeenten	32
3.3.3	Provincies	34
3.3.4	De Wetgever	37
3.4	Effecten van het instrumentarium	37
3.5	Analyse van het beleidsveld	39
3.5.1	Beleidsvoering op het snijvlak	40
3.5.2	Een verscheidenheid aan doelen	41
3.5.3	Een beperkt instrumentarium	41
3.5.4	Relaties tussen actoren	42
3.5.4.1	De provincie als centrale actor	42
3.6	Samenvatting van de conclusies	42

Hoofdstuk 4: AFSCHAFFING VAN DE WOONWAGENWET

4.1	Inleiding	44
4.2	De kern van het debat	44
4.3	Argumenten voor en tegen afschaffing van de wet	46
4.3.1	Woonwagengewoners	46
4.3.2	Gemeenten	50
4.3.3	Provincies	52
4.3.4	Woningcorporaties	53
4.3.5	De Wetgever	55
4.3.5.1	Het verdwijnen van de Woonwagenwet	56
4.3.5.2	Het standplaatsentekort	56
4.3.5.3	De deconcentratie van grote woonwagencentra	58
4.3.5.4	Het vervallen van de doelgroepbepaling	59
4.3.5.5	De overgang van bestaande centra naar corporaties	60
4.4	Analyse van het beleidsveld	61
4.4.1	Draagvlak voor intrekking van de Woonwagenwet	61
4.4.2	Van woonwagennetwerk naar huisvestingsnetwerk	63
4.5	Samenvatting van de conclusies	66

Hoofdstuk 5: DE HUISVESTING VAN WOONWAGENBEWONERS NA 1999

5.1	Inleiding	68
5.2	De doelstellingen van het woonwagenbeleid	68
5.3	Veranderingen in het woonwagenbeleid	69
5.3.1	Gemeenten	69
5.3.2	Woonwagengewoners	70
5.3.3	Provincies en Rijk	71
5.4	Woonbehoefte en aanleg van standplaatsen	72
5.4.1	Bepalen van de woonbehoefte	72
5.4.2	De aanleg van standplaatsen	73
5.4.3	Deconcentratie van regionale woonwagencentra	74
5.5	Integratie en normalisatie van het huisvestingsbeleid	76

5.5.1	Overdracht van standplaatsen aan corporaties	76
5.6	Samenvatting	77

Hoofdstuk 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1	Inleiding	79
6.2	Het instrumentarium voor 1998 en de rol van Woonwagewet	80
6.3	De gebruikte argumenten voor en tegen het afschaffen van de wet en de effecten hiervan op het instrumentarium	82
6.4	Terug naar de hoofdvraag	85
6.4.1	Beleidsaanbevelingen	87

	<i>Literatuur en publicaties</i>	89
--	----------------------------------	----

INLEIDING

Woonwagengeschiedenis in vogelvlucht tot 1975

Omstreeks het begin van de twintigste eeuw bestond een groep mensen die in het verband met het uitoefenen van beroepen zoals mandenmaker en scharenslijper regelmatig van woonplaats wisselde: de woonwagenbewoners. In 1918 kwam de eerste Wet op de Woonwagens en Woonschepen tot stand, met als doel de 'gewone' bevolking te beschermen en de openbare orde te handhaven.

De Wet op de Woonwagens en Woonschepen bleef van kracht totdat in 1968 de nieuwe Woonwagenwet werd ingevoerd, die zijn oorsprong vond in het advies van de Staatscommissie Armenwet in 1952 (Rooker, 1996, p.156). Essentie van deze wet is dat het merendeel van de woonwagenbewoners geconcentreerd wordt op grote woonwagencentra. Of zoals in de memorie van Antwoord bij de wijziging van de Woonwagenwet in 1968 stond geformuleerd: *“Doel is de woonwagenbewoners uit hun maatschappelijke en culturele achterstand te halen door hen in vrijheid naar de sedentaire status te brengen”*.

Om dat te bewerkstelligen kregen de woonwagenbewoners een trekverbod en werden zij geconcentreerd op vijftig grote regionale woonwagenkampen. Omdat ze als gevolg daarvan niet meer op de gebruikelijke wijze in hun levensonderhoud konden voorzien kregen ze allemaal een uitkering op grond van de ook net ingevoerde bijstandswet (Leenders, 2000). Om te voorkomen dat deze voorzieningen decennia in stand gehouden moesten worden, mochten er geen nieuwe mensen in woonwagens. Daarom werd de doelgroepbepaling of -afbakening ingevoerd: een precieze omschrijving van de personen die in een woonwagen mochten wonen. Deze bepaling wordt in de volksmond ook wel het afstammingsbeginsel genoemd en wordt beschreven in artikel 18 van de Woonwagenwet.

Belangrijke middelen om tot het geformuleerde beleid te komen zijn:

- een concentratie van alle woonwagenbewoners op ongeveer 50 regionale woonwagencentra;
- het inzetten van speciale alleen op woonwagenbewoners gerichte, dus categoriale voorzieningen: school; sloofterrein; sportterrein etc.;

- beheer en coördinatie met behulp van een speciale bestuurslaag, de woonwagenschappen¹, als een vorm van verlengd lokaal bestuur en aparte wet- en regelgeving (Overbekking, p. 4, 1994).

Een koerswijziging in het woonwagenbeleid (1975)

De woonvorm ontwikkelt zich langzaam van kleine goed verplaatsbare woonwagens aan het begin van de vorige eeuw tot grote wagens, eventueel van een aanbouw voorzien die slechts met een dieplader over de weg kunnen worden verplaatst. Rond 1975 concludeert de regering dat het tot dan toe gevoerde beleid niet de gewenste resultaten oplevert. De grote regionale centra hebben de bevolking geïsoleerd van de rest van de samenleving. Een bijkomend probleem is dat er sprake is van een groeiend tekort aan woonwagenstandplaatsen. Dit betekent dat er dikwijls veel meer dan vijftig woonwagengezinnen op een regionaal centrum wonen.

De Nota Woonwagenbeleid (1975) vormt de officiële aanzet voor een koerswijziging. De koerswijziging heeft niet zozeer betrekking op de doelstellingen van het beleid; zowel in de doelstellingen van 1968 als die van de nota van 1975 ging het impliciet om de verkleining of eventuele opheffing van de verscheidenheid die in allerlei opzichten bestond tussen woonwagenbewoners en de rest van de samenleving. De koerswijziging betreft vooral de formulering van de voorwaarden waaronder de doelstellingen moeten worden gehaald en de middelen die daartoe worden ingezet.

Er wordt een meer individuele behandeling van woonwagenbewoners bepleit en de zorg voor de huisvesting van deze bewoners komt bij het ministerie van VRO(M) te liggen in plaats van het ministerie van CRM. De gewijzigde Woonwagenwet voorziet in het opheffen van aparte centrumscholen, sluiting of verkleining van de grote regionale kampen en het realiseren van kleine woonwagencentra in of bij woonwijken. Hiermee wilde de regering de woonwagenbewoners de kans bieden om net als huisbewoners te functioneren in de maatschappij.

Vanaf dat moment zijn in beginsel alle gemeenten verplicht om op het eigen grondgebied een woonwagencentrum van maximaal 15 standplaatsen in stand te houden. De drie volgende begrippen staan in de bovengenoemde nota centraal:

¹ Woonwagenschap: een wettelijke mogelijkheid om met meer gemeenten samen een woonwagenkamp op te richten en de woonwagenbewoners daarheen te laten verhuizen.

- *deconcentratie*: het opheffen of verkleinen van de regionale en andere grote centra en het onder verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten laten aanleggen en beheren van één of meer kleinere centra in elke gemeenten;
- *decategorialisering*: het overdragen van functies en taken van de specifieke op woonwagengedwonen gerichte voorzieningen aan algemene voorzieningen;
- *normalisatie*: het gelijktrekken van de behandeling van woonwagengedwonen aan die van de overige leden van de samenleving.

In het nieuwe beleid is een belangrijke rol weggelegd voor provincies en gemeenten. In principe wordt elke gemeente verplicht een openbaar centrum in stand te houden. Voor de verdeling van aantallen centra en standplaatsen werd een provinciale planning noodzakelijk geacht. De sturingsmogelijkheden van de betrokken actoren zijn echter behoorlijk vaag omschreven: “voor het geval gemeenten in gebreke blijven, moet de provincie de bevoegdheid hebben zo nodig zelf maatregelen te nemen”. Enigszins cryptisch hierop volgt: “In wijder verband is hier een taak voor de centrale overheid” (Overbekking, 1994, p. 14). Het Inter Provinciaal Overleg (IPO) bericht aan de minister van CRM dat door ontbreken van de nodige planologische bepalingen, het instrumentarium ontbreekt om het beoogde doel te bereiken (Overbekking, 1994, p. 15). Bij de behandeling van de wijziging in de Woonwagewet (1977) benadrukt de Tweede Kamer nogmaals dat elke gemeente een of meer woonwagencentra moet aanleggen; door de ondersteuning van amendement-Weijers c.s. wordt bepaald dat rijk en provincies -als stok achter de deur- grotere aanwijzingsbevoegdheden² moeten krijgen (Overbekking, 1994, p. 15).

Nota ‘Huisvestingsbeleid Woonwagengedwonen’ (1983)

Nadat het ministerie van VROM in januari 1980 de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van woonwagengedwonen heeft overgenomen, blijft het een lange tijd stil. In 1983 publiceert het ministerie de nota ‘Huisvestingsbeleid Woonwagengedwonen’, waarin doel en middelen nogmaals worden herhaald. De beleidslijn blijft gehandhaafd: aanleggen van kleine, goede centra met maximaal

² Aanwijzingsbevoegdheid: bevoegdheid om een plek in een gemeente aan te wijzen waar een woonwagencentrum door de gemeente aangelegd moet worden. Deze bevoegdheid mag worden ingezet als de gemeente niet aan haar verplichting, het in stand houden van minimaal 15 woonwagengedwonen voldoet.

15 standplaatsen op locaties die uit het oogpunt van volkshuisvesting ook geschikt worden geacht voor woningbouw en een grotere nadruk op het opheffen of verkleinen van de grote centra. In 1984 volgt het eindrapport van het onderzoek naar het kleine centrum beleid. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat het aanleggen van de kleine centra wel op gang is gekomen maar erg langzaam verloopt en dat de plannings niet worden gehaald. Een groot probleem zijn de vaak tegengestelde doeleinden en de toegang tot informatie en machtsbronnen van de verschillende actoren. Het is duidelijk dat de belangen van alle betrokkenen niet gelijk zijn (M. Honigh, 1985, p.18). Om het standplaatsen beleid te verwezenlijken zijn alle actoren aangewezen op elkaars medewerking. Vooral de machtsbronnen van rijk, provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol. Het rijk gebruikt de formele bevoegdheden die zij ontleent aan de Woonwagewet en de financiële pressiemiddelen; de gemeenten beroepen zich op de gemeentelijk autonomie en gebruiken een scala aan trucs om de uitvoering van het beleid te vertragen. Van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid wordt nooit gebruikt gemaakt. In de meeste gevallen hanteren de provincies zachtere pressiemiddelen of “chanteren” zij gemeenten op tactische wijze. Bestuurlijke verhoudingen op andere beleidsterreinen worden daarbij niet op het spel gezet: er bestaan voor alle betrokkenen belangrijkere zaken dan het woonwagenebeleid.

Geconcludeerd kan worden dat tot 1984 de opvattingen van de inwoners van de gemeenten, de anticipatie daarop door de gemeentebesturen en het ontbreken van middelen bij rijk en provincies als belangrijkste factoren aan te wijzen zijn voor de vertraging van de uitvoering van het huisvestingsbeleid van woonwagenebewoners. Van formele machtsuitoefening tussen bestuurslagen blijkt dus nauwelijks sprake te zijn, de nadruk ligt op overleg (Overbekking, 1994, p. 20). Ook de verhouding tussen het rijksbeleid en de woonwagenebewoners is gebrekkig. Van een overeenstemming, solidariteit of samenwerking is geen sprake. Een van de redenen daarvoor is dat het beleid bij woonwagenebewoners en zelforganisaties als veel te rigoureu en ongenueanceerd overkomt. Weerstanden en daardoor een versterking van wederzijdse vooroordelen en de symboolfunctie van de wagen zijn hierdoor versterkt. Een andere reden is dat overleg met woonwagenebewoners onderschat en niet serieus genomen wordt. Wanneer op lokaal niveau samenwerking plaats vindt, zou dit duidelijk positieve gevolgen hebben voor de uitvoering van beleid.

De toekomst

In de notitie *Wetgeving wonen op een standplaats in de jaren negentig* (1991) legt staatssecretaris Heerema³ van VROM het woonwagenbeleid uit, voor zover dit op het wonen betrekking heeft voor de jaren negentig. Het rijksbeleid komt neer op voortzetting van het deconcentratiebeleid en normalisatie van de woonwagenregelgeving.

Dit komt tot uiting in het afschaffen van specifieke wet en regelgeving -de Woonwagenwet- en opname hiervan in algemene volkshuisvestingswetten en instrumenten zoals die ook voor woningen gelden (VNG, Den Haag, 1992). Met het terugdringen van specifieke op de huisvesting van deze groep betrekking hebbende regelgeving wordt een randvoorwaarde geschapen voor gelijke behandeling en wederzijdse maatschappelijke acceptatie.

In de Woonwagenwet is vastgelegd wie gerechtigd is in een woonwagen te wonen en wie niet. Verder is in deze wet veel bijzondere rechtsbescherming geregeld. De wetgever heeft de wens geuit om tot normalisatie van regelgeving voor deze woonvorm te komen. Het normalisatieproces houdt niet in dat woonwagenbewoners zo veel mogelijk in huizen zouden moeten gaan wonen. Staatssecretaris Tommel van VROM heeft dit in 1995 nog eens uitdrukkelijk medegedeeld aan alle gemeentebesturen: *“... het feit dat het overgrote deel van de woonwagenbewoners tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid behoort legt een zware verantwoordelijkheid op de schouders van de gemeenten om te voldoen aan de vraag naar passende woonruimte- in dit geval standplaatsen plus wagen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling deze erkende woonvorm op welke wijze dan ook een zachte dood te laten sterven”* (MG 95-13, p. 3, § 3).

Keuze voor dit onderzoek

De uitspraak van staatssecretaris Tommel brengt mij tot de volgende overweging. Het is duidelijk dat huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners al sinds decennia beleid in uitvoering is. In de afgelopen 30 jaar is het instrumentarium meerdere malen veranderd omdat de gestelde doeleinden niet werden behaald. Op het moment van ‘normalisering’ is nog steeds sprake van een tekort aan goede standplaatsen voor deze doelgroep. De vraag dringt zich dan ook op of het intrekken van de Woonwagenwet alleen een ‘act van

³ Heerema was staatssecretaris van Huisvesting (VROM) van 1990-1994.

normalisering' is, of kan er inderdaad voldoende passende woonruimte voor deze doelgroep in de toekomst gecreëerd worden?

Tijd om stil te staan bij de volgende en tevens belangrijke vraag van deze scriptie: *Welke gevolgen heeft de intrekking van de Woonwagenwet voor het geformuleerde woonwagenbeleid?*

De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van deze scriptie beperkt zich tot het volkshuisvestelijk deel van de woonwagenproblematiek en luidt:

Wat zijn de verwachte effecten van de intrekking van de Woonwagenwet op het realiseren van de centrale beleidsdoelstellingen inzake huisvesting van woonwagenbewoners en welke consequenties ten aanzien van de verdere beleidsvoering zijn hieraan te ontleen?

Deelvragen en hoofdstukindeling

Deze vraag wordt onderzocht aan de hand van drie deelvragen die in de hoofdstukken drie, vier en vijf van dit onderzoek verder worden uitgewerkt.

1. Welk instrumentarium werd er voor 1999 gehanteerd en welke rol speelde de Woonwagenwet daarbinnen?
2. Welke argumenten zijn gehanteerd voor en tegen het afschaffen van de wet?
3. Welke effecten heeft de afschaffing van de wet op het instrumentarium en op de beleidsvoering?

Het *tweede hoofdstuk* is theoretisch van aard. Het doel van dit theoretische hoofdstuk is niet het creëren van nieuwe theoretische inzichten. Het is een zoektocht door de veelheid van artikelen over beleidsinstrumenten, beleidsvelden en beleidsvoering met als doel een handzaam theoretisch begrippenkader samen te stellen om uiteindelijk de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Het begrippenkader wordt opgebouwd rondom de termen netwerk, complexiteit en instrumenten.

In het *derde hoofdstuk* 'het Instrumentarium voor 1998' komt de eerste deelvraag aan bod. Aan de hand van het begrippenkader dat is opgebouwd rondom de netwerkbenadering en beleidsinstrumenten, wordt geïnventariseerd welke instrumenten voor de intrekking van de wet voorhanden zijn om het

woonwagengebeleid uit te voeren. De inventarisatie zal de periode 1983-1998 beslaan. Dit levert uiteindelijk niet alleen een inventarisatie van beleidsinstrumenten op maar ook van actoren die de instrumenten hanteren om het beleid uit te voeren. Op deze wijze ontstaat een beeld van het beleidsnetwerk dat voor de intrekking van de wet verantwoordelijk is voor de uitvoering van het huisvestingsbeleid van woonwagengebewoners. Deze informatie is nodig om een uitspraak te kunnen doen over de veranderingen in het instrumentarium in hoofdstuk vier. Net zo belangrijk voor de uitvoering van beleid en uiteindelijk het behalen van de doelstellingen zijn de actoren die de beleidsinstrumenten hanteren. Als actoren de geformuleerde beleidslijn niet steunen en daarom instrumenten niet (behoorlijk) inzetten kan dit de uitvoering van het beleid frustreren.

Het antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag in de *hoofdstukken vier en vijf* betreffen de periode tijdens en na de intrekking van de Woonwagewet (1 maart 1999). Het antwoord op deze vragen verschaft inzicht of de oorspronkelijke doelstellingen van huisvestingsbeleid nog nagestreefd kunnen worden. De consequentie voor het huisvestingsbeleid verwijst expliciet naar de uitspraak van het ministerie van VROM dat het niet de bedoeling is om deze woonvorm een zachte dood te laten sterven, ondanks de afschaffing van de wet. De eerste effecten op de beleidsvoering na de intrekking van de Woonwagewet worden bekeken en geanalyseerd in hoofdstuk vijf.

De scriptie wordt afgesloten met enkele conclusies en beleidsaanbevelingen in *hoofdstuk zes*.

Afbakening van het onderzoek

Over het startpunt van de periode waarop de analyse van het woonwagengebeleid betrekking moet hebben, heb ik getwijfeld. Een goede start lijkt het moment dat de intrekking van de Woonwagewet voor het eerst door het rijk ter sprake is gebracht. Dit gebeurt in 1989 met de ontwerpnotitie '*Toekomst Woonwagewetgeving*'. Echter vanaf dat moment neemt de uitvoering van het huisvestingsbeleid een wending aan. Uitvoerders en doelgroep geven hun mening over de afschaffing van de wet en vooral aan de zijde van de uitvoerders ontstaat een afwachtende houding; met andere woorden de aankondiging tot afschaffing van de woonwagewetgeving heeft effect op de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Daarom kies ik als startpunt het jaar 1983. Het ministerie van

VROM is op dat moment sinds drie jaar verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid van woonwagenbewoners en lanceert de nota *'Huisvestingsbeleid Woonwagenbewoners'*, waarin doelen en middelen nog eens worden herhaald. Er is op dat moment wel sprake van normalisering maar aan intrekking van de Woonwagenwet wordt nog niet gedacht.

Het eindpunt van de analyse is 2002, precies drie jaar na de intrekking van de wet. De periode beslaat dus ongeveer twintig jaar waarin een aantal interessante kenteringen plaats heeft.

Tot slot het woonwagenbeleid bestaat niet uitsluitend uit het huisvesten van woonwagenbewoners. Naast huisvesting is een aantal andere belangrijke beleidsterreinen te onderscheiden zoals onderwijs, werkgelegenheid en welzijn. Deze beleidsterreinen zijn nauw met elkaar verbonden. De huisvestingssituatie van woonwagenbewoners beïnvloedt de werkgelegenheid en het onderwijs in bepaalde periode in hoge mate. Deze invalshoek is erg interessant maar om het onderzoek uitvoerbaar te houden, spitst de analyse zich uitsluitend toe op het beleidsterrein huisvesting met al haar actoren.

2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding

De Woonwagewet is in 1999 afgeschaft. Het beleid ten aanzien van de volkshuisvesting van woonwagewoners was destijds al jaren in uitvoering. De Woonwagewet diende als instrument om dit volkshuisvestingsbeleid te effectueren. De afschaffing van de wet heeft de gemoederen beroerd bij de verschillende actoren in het veld. Argumenten voor het intrekken van de wet en argumenten tegen het intrekken van de wet zijn tussen 1997 en 1998 uitgebreid de revue gepasseerd. In 1999 is het doek echter definitief gevallen.

Hoe en waarom het instrumentarium is veranderd komt in dit onderzoek aan bod. Ook de vraag welk effect dit heeft op het bereiken van de doelstellingen van het huisvestingsbeleid wordt onderzocht. Ten slotte worden er uitspraken gedaan over welke consequenties deze veranderingen voor de verdere beleidsvoering zullen hebben.

Het doel van dit theoretische hoofdstuk is niet het creëren van nieuwe theoretische inzichten. Het is een zoektocht door de veelheid van artikelen over beleidsinstrumenten, beleidsvoering en beleidsanalyse met als doel een handzaam theoretisch begrippenkader samen te stellen om uiteindelijk de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Voordat dat deze zoektocht begint, geef ik eerst een schets van de beleidsarena waarin de huisvesting van woonwagewoners tot stand komt in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw.

2.2 Een schets van de beleidsarena

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is duidelijk geworden dat in de woonwagencasus sprake is van een beleidsveld met meer dan één actor. In de jaren zestig, zeventig en begin tachtig is een actief beleid gevoerd als het gaat om de huisvesting van woonwagewoners. Centrale actor in dit tijdvak lijkt de

centrale overheid. Het verantwoordelijke ministerie formuleert het probleem, de doelen en geeft aan hoe die doelen bereikt moeten worden. Uitvoering en controle op die uitvoering liggen respectievelijk bij gemeenten en provincies. Met de doelgroep werd niet of nauwelijks gecommuniceerd. Van der Coelen, provinciaal steunfunctionaris woonwagencentra bij de provincie Brabant verwoordt dit als volgt (Binnenlands Bestuur, 09-2002, p. 36): *“De overheid heeft altijd bedacht wat goed was voor deze mensen zonder met hen te praten en zonder hun wensen serieus te nemen. Eerst heeft de overheid hen hun vrijheid ontnomen om rond te trekken door hen met z'n allen op grote kampen te zetten. Toen dat niet werkte zijn ze massaal verplaatst naar kleine kampen. Altijd met het doel dat ze uiteindelijk wel in een gewoon huis zouden gaan wonen”*. Khonraad (2002) concludeert over deze periode het zelfde: *“De diversiteit is groot; anders dan zigeuners hebben woonwagencentra bewoners geen gelijke taal of identiteit. Het Nederlandse woonwagencentra beleid ging daar tientallen jaren wel van uit. De bewoners zelf werd niets gevraagd. Dat leidde tot de huidige loopgravenoorlog tussen kampers en overheid”*.

Complexiteit als gevolg van deconcentratie en normalisering

Van der Coelen (2002) refereert in zijn citaat in de vorige paragraaf aan de in 1975 nieuwe beleidskoers waarvan normalisatie en deconcentratie een belangrijk deel uitmaken. Dit wordt ook duidelijk aan de taken die de provincies krijgen toegeschreven: tegen de achtergrond van dit regeringsbeleid, gericht op de totstandkoming van kleine woonwagencentra en de opheffing en afbouw van grote woonwagencentra, kregen de provincies in 1977 voornamelijk taken en bevoegdheden om uitvoering te kunnen geven aan dit beleid (Provincie Gelderland, 1993, p. 1).

Als belangrijkste instrumenten voor de provincie gelden de planningstaak op basis van artikel 4a van de Woonwagencentra wet op te stellen ‘woonwagencentra plan’ en de eventuele toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 37 van de wet op de Ruimtelijke Ordening. In de praktijk is van het laatstgenoemde instrument nooit gebruik gemaakt; een dergelijke noodgreep vereist te veel investering in kennis van de lokale situatie en in de daarmee samenhangende afhandeling. Overbekking (1994, p. 31) vervolgt dat de partijpolitieke verhoudingen binnen een provincie het inzetten van zware instrumenten zoals de aanwijzingsbevoegdheid ook niet bevorderen. Bestuurlijke verhoudingen op andere beleidsterreinen worden niet op het spel gezet: “er bestaan voor alle

betrokkenen wel belangrijkere zaken dan het woonwagenebeleid". De provinciale bijdrage is dus gezien haar wettelijke taken sterk geconcentreerd op het bewerkstelligen van de realisatie van voldoende goed gelegen standplaatsen (Provincie Zuid-Holland, 1995, p.5).

Deconcentratie en normalisatie komen vanwege de impopulariteit van het 'woonwagenebeleid' maar zeer langzaam op gang. Zoals al beschreven in de inleiding van dit onderzoek (p. 4), een groot probleem zijn de vaak tegengestelde doeleinden en de toegang tot informatie en machtsbronnen van de verschillende actoren. Het is duidelijk dat de belangen van alle betrokkenen niet gelijk zijn. Om het standplaatsenebeleid te verwezenlijken zijn alle actoren aangewezen op elkaars medewerking. Vooral de machtsbronnen van rijk, provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol. Het rijk gebruikt de formele bevoegdheden die zij ontleent aan de Woonwagenewet en de financiële pressiemiddelen; de gemeenten beroepen zich op de gemeentelijke autonomie en gebruiken een scala aan trucs om de uitvoering van het beleid te vertragen. Van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid wordt nooit gebruikt gemaakt.

De complexiteit van het beleidsveld neemt echter nog verder toe. Woonwagenebewoners laten van zich horen omdat zij na een paar jaar op een regionaal centrum weer moeten opsplitsen om op kleine centra te gaan wonen. Burgers laten van zich horen omdat kleine woonwagenecentra geïntegreerd moeten worden in 'hun' woonwijken. Beheerders van woonwagenecentra en woonwagene werkers vormen een speciale actor in het veld. Zij laten regelmatig van zich horen, maar de geluiden zijn afhankelijk van de eigen werksituatie. Enerzijds wordt aangedrongen op deconcentratie en normalisatie. Anderzijds werpen vooral opbouwwerkers zich op als belangenbehartigers van de woonwagenebewoners.

De woonwagenebewoners en de zelforganisaties waren vooral in het begin sterk gericht op een verlichting en uiteindelijk opheffing van het standplaatsentekort. Maar het behoud van de bestaande, grote centra is een belangrijk discussiepunt. Gezien het standplaatsentekort was de nadruk op het verdedigen van de bestaande grote centra begrijpelijk. Opvallend is echter dat vandaag de dag in een aantal gemeenten nieuwe standplaatsen niet worden bewoond. Uit recent onderzoek blijkt dat de oorzaak hiervan te vinden is in 'familieverbanden'. Ingeschreven standplaatszoekende willen slechts op één centrum staan (daar

waar de overige familieleden wonen). Lege plaatsen op andere centra worden daarom geweigerd. Het gevolg is dat de gemeente of corporatie moeite heeft om vrije standplaatsen toe te wijzen ondanks dat er een grote wachtlijst is. Een andere reden is dat op veel centra de bewoners een rol spelen bij de vraag aan wie een vrije standplaats wordt toegewezen (SGBO, 2001, P. 17-18). Het normalisatiebeleid wordt tot slot afgerond met de intrekking van de Woonwagewet. Hierover is al een en ander gezegd in de inleiding van deze scriptie en zal opnieuw aan bod komen in het derde hoofdstuk.

2.3 Veranderingen in de theoretische benaderingen

Om het hele beleidsveld inclusief de onderlinge relaties in beeld te brengen is een benadering nodig die uitgaat van meerdere actoren die 'samen' in een arena hun eigen doelen zo goed mogelijk nastreven. Om meer inzicht te krijgen hoe actoren die doelen proberen te bereiken wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan het begrip 'instrument'. Dit begrip maakt een essentieel deel uit van de centrale vraag van deze scriptie.

Tijdens mijn zoektocht naar een geschikt begrippenkader voor dit onderzoek valt het op dat er sprake is van een kentering in de theorievorming over beleidsinstrumenten en beleidsvoering. Er is sprake van een verschuiving van het zogenaamde één-actor model naar een meer-actoren model. Het één-actor-model wordt ook wel de klassieke benadering genoemd en het meer-actoren-model ook wel de moderne of de context benadering. In deze paragraaf wordt de klassieke benadering van het beleidsproces met de belangrijkste kritiekpunten kort besproken.

2.3.1 De klassieke benadering van het beleidsproces

In het één-actor-model wordt er vanuit gegaan dat er één beleidsactor is die streeft naar het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde (Van den Heuvel, 1998, p. 27). In deze klassieke optiek fungeert de overheid als centraal sturende actor en heeft visie op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. De samenleving is de doelgroep van het beleid.

In de beleidsvoorbereiding worden doeleinden los van beleidsinstrumenten en voorafgaand aan de keuze van instrumenten opgesteld. Pas nadat de doelen zijn bepaald worden de doelen in relatie gebracht met de instrumenten. In de voorbereidingsfase van beleid moet dan ook een totaal beeld bestaan van de aard en de hoeveelheid van de in de uitvoering benodigde instrumenten. Dit geldt ook voor de interne middelen die nodig zijn ten behoeve van de beleidsuitvoering zoals budget en personeel (Van de Heuvel, 1998, p. 28). De centrale actor bezit de gereedschapskist waarin de instrumenten zitten die beschikbaar zijn, afhankelijk van de doelstelling. In de gereedschapskist, of de instrumentenkist (Teisman, 1995, p. 34), nemen vooral regelgeving, planning en coördinatie een belangrijke plaats in. Aan de wijze van totstandkoming van een instrument wordt weinig aandacht besteed. De keuze van een bepaald instrument is de afweging van de alternatieven gegeven de doeleinden. Ideaaltypisch betekent het rationele model dat maatschappelijke processen volledig zijn te beheersen. De idee dat alle relevante variabele kenbaar en te manipuleren zijn, staat centraal. Een succesvolle beleidsuitvoering kan alleen bereikt worden als de participanten weten wat er van hun verwacht wordt, dat zij de beleidsinhoud, regels en procedures kennen (Glasbergen, 1987, p.84). Een dergelijke effectieve doelbereiking kan worden bevorderd door een precieze en consistente formulering van doeleinden. De doeleinden zijn correct geformuleerd als zij een relatie hebben met de veronderstelde oorzaken van de maatschappelijke problematiek waar het beleid voor is bestemd. Maatschappelijke problemen zijn in dit model dus het begin en eindpunt van het beleid (Van den Heuvel 1998, p. 27 - 28).

2.3.2 Kritiek op het klassieke beleidsproces

Het groeiende aantal kritiepunten op het klassieke model geeft aan dat deze benaderingswijze voor veel wetenschappers op zijn retour is. Dit wil echter niet zeggen dat de traditionele benadering vandaag de dag geen representanten meer kent. Enkele namen zijn Hoogerwerf, Geelhoed en Hood. Hieronder worden de belangrijkste kritiepunten besproken. Impliciet geven deze punten de ontwikkeling van het beleidsproces aan in de richting van de moderne benadering.

Meerdere actoren

Het eerste kritiekpunt is dat de taak van de overheid is veranderd doordat het aantal actoren dat bij een beleidsprobleem wordt betrokken groter is geworden (Van den Heuvel, 1998, p. 28). De verschillende beleidsactoren hebben vaak hun eigen belangen en maatstaven waarmee zij beleid voeren. Deze moeten op elkaar worden afgestemd. Dit proces van afstemmen kan worden gekenmerkt door onderhandeling, samenwerking, tegenwerking, conflict, macht en invloed.

Relevantie van de context

Het tweede kritiekpunt op de klassieke benadering is dat de context wel degelijk relevant is voor de vraag welke instrumenten voor een beleid moeten worden gekozen en welke effecten zij zullen hebben (Van den Heuvel, 1998, p. 29). De Bruijn en Hufen (1996, p. 85-86) merken ook op dat in de loop der tijd een verschuiving plaats vindt in studies naar beleidsinstrumenten. Volgens hen verdwijnt de vraag naar sturingseffecten naar de achtergrond en komt de nadruk meer te liggen op de sturingspraktijk.

In de contextbenadering is het uitgangspunt dat het instrument slechts één van de factoren is die het verloop van het beleidsproces en de beleidseffecten bepalen. Effectiviteit van een instrument vormt ook een belangrijke maatstaf in de moderne benadering. De balans van positieve en negatieve effecten kan per beleidsinstrument worden opgemaakt. Is deze balans negatief, dan wordt het instrument bijgesteld of moet gekozen worden voor een ander instrument. Verschilpunt is echter dat in de moderne benadering de effecten die de instrumenten teweeg brengen niet alleen verklaard worden uit de beleidsinstrumenten zelf, maar dat ook de context een rol speelt.

2.4 Beleidsinstrumenten

In de zoektocht naar een eenduidige definitie voor het begrip instrument is het opvallend dat veel auteurs tot de conclusie komen dat dit op eerste gezicht eenvoudiger lijkt dan het in werkelijkheid is. 'Het laat zich in werkelijkheid moeilijk omschrijven', is de conclusie van De Bruijn en Hufen (1992). Van den Heuvel (1998) stelt dat als men een inventarisatie zou maken van wat er in de beleidswetenschappelijke literatuur als instrument wordt aangemerkt, men komt tot een grote variëteit: een wet, een advies, een financiële heffing, een informatiebrochure, een vergunning, een toespraak, etc. De Bruijn en Hufen

(1992) constateren dat het concept instrument niets zegt over de aard van een bepaald verschijnsel, maar over het feit dat het verschijnsel een middel is om een bepaald doel te bereiken. Om een en ander te verduidelijken scherpen zij het begrip aan door een onderscheid te maken tussen de typering van een instrument als een ding en de typering als een activiteit. Een instrument kan in de eerste plaats als een ding worden benoemd. Instrumenten kunnen ook als activiteiten worden benoemd. Ringeling (1983, p.6) verstaat onder beleidsinstrumenten een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen. Hij voegt daar aan toe dat beleidsinstrumenten meer zijn dan typen invloedsmiddelen, maar dat zij op de een of andere manier sturing impliceren. De Bruijn en Hufen (1992) concluderen dat in het licht van deze definitie ook activiteiten zoals omkopen, retoriek, inpalmen als instrument gezien kunnen worden. Tot slot voegt Van den Heuvel (1998, p. 21) nog een gebruiker van een instrument aan zijn definitie toe: een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen en diensten) of een bepaald sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken. Voor het onderhavige onderzoek hanteer ik een cumulatie van de laatste drie definities: "Een ding of een middel (in de breedste betekenis) dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen en diensten) of een bepaald sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken".

2.4.1 De indeling van beleidsinstrumenten

Naast de vele definities worden er ook verschillende categorieën instrumenten onderscheiden. Ik noem een indeling die in de literatuur regelmatig ter sprake komt: de typologie van Van der Doelen. Van der Doelen (1993: 17-31) maakt een onderscheid tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten. Deze sturingsinstrumenten kennen ieder een stimulerende en een repressieve variant (Van den Heuvel, 1998, p. 23). De stimulerende variant van beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld: voorlichting, subsidies en convenanten) moet vooral bevorderen dat het beleid door de doelgroep wordt geaccepteerd. Het bieden van hulpbronnen zoals informatie, geld en rechten maakt het met het beleid beoogde gedrag salternatief aantrekkelijker. De repressieve variant (bijvoorbeeld: heffingen, geboden en verboden) zijn dwingend in hun toepassing. Zij moeten conform de bedoelingen van de beleidsactor worden opgevolgd (Van den Heuvel, 1998, p. 23). Deze typen van beleidsinstrumenten kunnen op een

abstracter niveau worden aangeduid als sturingsmodellen, als zijnde drie verschillende algemene vormen van gedragsbeïnvloeding (Van der Doelen, 1988-3, p. 197).

Ten slotte merkt Ringeling (1983, p. 6) op in zijn zoektocht naar een geschikte definitie voor het begrip beleidsinstrument dat wetten, plannen, nota's en subsidies op te vatten zijn als middelen tot beïnvloeding van bestuurlijk en maatschappelijke processen. Als beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen uitgangspunt van een instrument is, dan moet volgens Ringeling de beleidsanalist ook op andere invloedsmiddelen letten: onderhandelingen, mobiliseren van politieke steun, overreding, list, bedrog en bedreiging. Ook formele instrumenten laten zich volgens hem op informele wijze gebruiken, een wettelijke regeling anders dan de bedoeling was, een beleidsnota om beslissingen uit te stellen.

Een dergelijk formeel instrument is de aanleiding van dit onderzoek, de Woonwagenwet. Voor de volledigheid wordt in de onderstaande paragraaf iets dieper op deze 'wet als instrument' in gegaan.

De Woonwagenwet

Een wet, zoals de oorspronkelijke Woonwagenwet uit 1918 'de Wet op de Woonwagens en Woonschepen' is een juridisch beleidsinstrument met een dwingend karakter. In de wet werd weliswaar ook aandacht besteed aan onderwijs en de leefsituatie, maar de maatregelen waren vooral gericht op beheersing. Het was de bedoeling door middel van een vergunningenstelsel *"... het aantal woonwagens op den duur tot een minimum te kunnen terugbrengen, onmaatschappelijke elementen uit de woonwagens te kunnen weren en inferieure woonwagens te kunnen laten verdwijnen"* (Overbekking, 1994, p.3).

In de hedendaagse rechtsstaat is instrumentele wetgeving dominant geworden. Dit is vooral veroorzaakt door wat het 'maakbaarheidsdenken' wordt genoemd: de wetgever wilde de koers van de samenleving voorschrijven. Dit heeft geresulteerd in talloze gedragsbeïnvloedende regels en voorschriften. Deze tendens lijkt enigszins omgebogen, ingegeven door de erkenning dat van veel instrumentele wetten de naleving en handhaving te wensen overlaten. Zij blijken ontoereikend te zijn om de samenleving te kunnen sturen. Bovendien roepen instrumentele wetten vaak onbedoelde en ongewenste neveneffecten op

waardoor er andere resultaten ontstaan dan de wetgever aanvankelijk voor ogen stonden (Van den Heuvel, 1998, p48-49).

2.4.2 De werking van beleidsinstrumenten

De werking van beleidsinstrumenten brengt ons bij de moderne of context benadering van het beleidsproces (verg. p. 13 'klassieke benadering'). Beleidsinstrumenten werken niet rechttoe rechtaan, maar vaak indirect met een of meer neveneffecten. Het is niet alleen een kwestie van inzetten, maar van sturen en bijsturen (Van den Heuvel, 1998, p. 31). In de moderne benadering staat het strategisch handelen in het beleidsproces voorop. De actoren trachten de keuzes en het handelen van anderen te beïnvloeden, om zoveel mogelijk eigen doelstellingen met weinig inzet van eigen middelen te verwezenlijken. Beleid wordt in deze visie primair gezien als het resultaat van interactie in plaats van een systematisch opgesteld stappenplan. De aandacht ligt dus niet primair bij de overheid als centrale actor maar bij de interactie tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn om het gezamenlijke beleidsdoel te bereiken. Beleid is dan in hoge mate het resultaat van de strategieën van de betrokken actoren (Van den Heuvel, 1998, p. 31).

2.5 De Netwerkbenadering

Uit de tweede paragraaf van dit hoofdstuk blijkt dat het woonwagenveld op het moment van de aankondiging van de intrekking van Woonwagenwet uit meerdere actoren bestaat. Hieruit kan geconcludeerd worden dat alle actoren hun eigen rol hebben gespeeld in de verandering van het instrumentarium voor de huisvesting van woonwagenbewoners. Ieder vanuit zijn eigen doelstellingen en met zijn eigen middelen. Met andere woorden de intrekking van de Woonwagenwet is een resultante van de interacties tussen de verschillende actoren in het veld. Verder is het niet onwaarschijnlijk dat door de intrekking van de wet de verhoudingen tussen de actoren zullen veranderen.

2.5.1 Netwerk als analysemodel

De netwerkbenadering is een analysemodel waarmee een dergelijk complex geheel van onderling verbonden actoren, die samen en afzonderlijk, in meer of mindere mate een beleidsveld besturen beschreven kan worden.

In een beleidsnetwerk proberen allerlei groepen van individuele of georganiseerde betrokkenen en belanghebbenden invloed op elkaar uit te oefenen op de formulering van de doelstelling en de uitvoering daarvan. Zij zijn voor de verwezenlijking daarvan onderling afhankelijk (Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling, 1987). Een dergelijk “draagvlak” voor gezamenlijke beleidsvoering te komen, kan in een netwerk gecreëerd worden op verschillende manieren. Bressers (1993) noemt als kenmerken van een netwerk: verwevenheid, verbondenheid, de verdeling van informatie en ten slotte de machtsverhoudingen tussen de actoren in het netwerk. Indien het draagvlak om de wet in te trekken stoelt op verbondenheid, of de mate waarin de actoren in het netwerk elkaars doeleinden sympathiseren, heeft dat heel andere consequenties voor het toekomstige beleid dan wanneer de verdeling van informatie zo scheef is dat het draagvlak op onwetendheid berust.

2.5.2 Kenmerken van een netwerk

In de bovenstaande definitie van een netwerk komen al een aantal kenmerken van een netwerk naar voren zoals, de aanwezigheid van meerdere actoren, verschillende doelen, macht en afhankelijkheid. Beleidsnetwerken kunnen op allerlei manieren worden getypeerd. Klijn (1996, p. 40 - 41) heeft uit de bestaande literatuur drie kenmerken van beleidsnetwerken gedestilleerd die alle drie aanwezig moeten zijn om van een netwerk te kunnen spreken:

1. wederzijdse afhankelijkheid van actoren;
2. de complexiteit en verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen de actoren kenmerken;
3. het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren.

Afhankelijkheid

In een netwerk zijn actoren van elkaar afhankelijk als ze een beleidsproces niet bevredigend kunnen afronden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten. Teisman concludeert hetzelfde maar verwoordt het als

volgt: netwerken kunnen slechts bestaan onder de voorwaarde van asymmetrie: een ongelijksoortige verdeling van middelen die nodig is om actoren tot elkaar te veroordelen. Actoren vormen niet elkaars spiegelbeeld, maar horen wel bij elkaar (Teisman, 1995, p. 45).

Volgens Bressers (1996) worden afhankelijkheden gecreëerd door een scheve verdeling van informatie en de machtsverhoudingen tussen de actoren in het netwerk. Bressers (1996) stelt dat het aannemelijk is dat naarmate actoren in het beleidsnetwerk over meer macht beschikken, zij er beter in zullen slagen ervoor te zorgen dat er instrumenten gekozen worden die aan deze overheden, of actoren ook bij de beleidsuitvoering veel macht verschaffen. Klijn (1996, p. 17) beaamt dat machtsverschillen wel degelijk kunnen bestaan in een netwerk maar, actoren kunnen elkaar meestal niet hun wil opleggen. Processen van compromisvorming en onderhandelen spelen dus een belangrijke rol om beleid te realiseren en uit te voeren.

Glasbergen (1997, p. 84) combineert de verdeling van informatie en de machtsverhoudingen, een conclusie die logisch lijkt: 'macht als een functie over de beschikking van hulpbronnen geld, informatie, mankracht, etc'.

Verschillende actoren beschikken over verschillende hulpbronnen. Voor het bereiken van hun doeleinden is elke actor afhankelijk van de hulpbronnen die andere organisaties controleren. In het proces van beleidsuitvoering worden deze bronnen door onderhandelingen onderling uitgewisseld.

Complexiteit en verbondenheid van doeleinden

Een beleidsnetwerk bestaat uit meerdere relatief autonome actoren met eigen doeleinden en belangen. Doeleinden en belangen die niet zelden tegengesteld zijn aan die van andere actoren in het netwerk, of hen in ieder geval in conflict kunnen brengen met die actoren. Aan de andere kant zijn die doelen en belangen juist met elkaar verbonden. In dit spanningsveld vinden reeksen van interacties plaats tussen actoren. Binnen elk netwerk zullen de actoren zowel strijdige als overeenkomende doeleinden hebben. Deze variabele noemt Bressers (1996) *verbondenheid*. De mate van verbondenheid wordt omschreven als de mate waarin de individuen, groepen en organisaties in het netwerk elkaars doeleinden sympathiseren, voor zover relevant voor het beleidsterrein. Meestal komt deze sympathie voort uit gedeelde waarden en een gedeelde kijk op de werkelijkheid. Bij een hoge mate van verbondenheid zijn de actoren geneigd de grens tussen 'wij' en 'zij' niet binnen, maar aan de rand van het netwerk te leggen.

Het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren

Interactie wordt door Bressers (1996) uitgelegd als de contacten in het beleidsvormingsproces en de gewoonten die na verloop van tijd zijn ontstaan. Maar ook de relaties tussen deze actoren buiten het beleidsvormingsproces, bijvoorbeeld in andere processen. Bressers (1996) noemt dit ook wel verwevenheid: de mate van interactie tussen actoren binnen en buiten het beleidsvormingsproces. Relaties in netwerken zijn dus niet vrijblijvend en vluchtig, zoals op de markt. Omdat actoren zich rondom clusters van middelen en daaraan gerelateerde beleidsproblemen formeren komen ze elkaar regelmatig tegen (Teisman, 1995, p. 45).

De kenmerken van relaties tussen actoren in een netwerk samengevat:

- actoren beschikken niet over ruime substitutiemiddelen, en kunnen dus niet volledig vrij kiezen met wie ze zaken doen;
- actoren zijn tot elkaar veroordeeld als de één beschikt over middelen die de ander nodig heeft (bepaalde informatie) en waarvoor geen substituuat aanwezig is;
- processen van onderhandelingen zijn belangrijk, want geen van de actoren is zo machtig dat de een heerst over de ander;
- actoren komen elkaar regelmatig binnen en buiten het netwerk tegen.

2.6 Aanpak van de woonwagencasus: een operationalisering

In deze paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek beschreven: een kwalitatieve vorm van inhoudsanalyse die het mogelijk maakt verschuivingen in referentiekaders van (politieke- en beleids) opvattingen over een decennium te reconstrueren.

Door op deze wijze het discours over de afschaffing van de Woonwagenwet in kaart te brengen worden de uitgangspunten en doelstellingen maar ook de standpunten, argumenten en veronderstellingen van het beleid duidelijk. Discours is hierbij een verzamelnaam voor diverse vormen van spreken en schrijven over de 'werkelijkheid', bijvoorbeeld beleidsdocumenten, verslagen van politieke debatten of interviews met betrokkenen bij het beleid. Deze aanpak van het achterhalen van veronderstellingen achter het beleid aan de hand van een analyse van de inhoud van teksten staat in de

beleidswetenschappen bekend als de beleidstheorie. Hoogerwerf (1987, p. 23) definieert beleidstheorie als het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt. Hij voegt daaraan toe dat het daarbij niet alleen gaat om veronderstellingen over kenmerken van verschijnselen, maar ook om veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. Ringeling (1987, p.45) beschrijft de term beleidstheorie ook wel als een geheel van hypothesen over de relatie tussen de te nemen maatregelen en beoogde effecten.

2.6.1 Een geschikte werkwijze voor reconstructie van de casus

De term beleidstheorie past goed bij het onderwerp en de probleemstelling van deze studie. De tijdsspanne is niet te lang zodat een analyse van teksten mogelijk is. De teksten rondom de intrekking van de Woonwagewet zijn voornamelijk geproduceerd in de jaren negentig. In 1992 is de intrekking voor het eerst officieel ter sprake gebracht en 1998 is zij geëffectueerd (zie: hoofdstuk 1 van dit onderzoek). Een reconstructie van de periode 1985 - 1998 is behulpzaam in het beantwoorden van deelvragen die een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek ondersteunen.

2.6.1.1 Aanpak van de reconstructie

Het discours over de intrekking van de Woonwagewet wordt in beeld gebracht door uitspraken, uitgangspunten en doelstellingen maar ook standpunten en argumenten op te tekenen uit beleidsdocumenten, verslagen van politieke debatten, interviews en krantenartikelen. Deze bronnen bieden waarschijnlijk meer informatie dan nodig is om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Daarom wordt aan de hand van een aantal begrippen een selectie gemaakt. Deze begrippen zijn afkomstig uit de theoretische inzichten over de netwerkbenadering en beleidsinstrumenten die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn.

Kortom, de werkelijkheid wordt gereconstrueerd aan de hand van een aantal begrippen afkomstig uit de netwerkbenadering en theoretische inzichten rondom het begrip beleidsinstrument.

2.6.2 Netwerk

Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk lijkt de netwerkbenadering een geschikte benadering om de woonwagencasus te analyseren. Het is niet mijn bedoeling om aan de hand van kenmerken van de netwerkbenadering aan te tonen dat er in deze casus daadwerkelijk sprake is van een netwerk. Uit de beschrijving van de casus in het inleidende hoofdstuk en in dit hoofdstuk concludeer ik dat de kenmerken van een netwerk voldoende aanwezig zijn. De kenmerken worden gebruikt om uit de beschikbare empirische gegevens het woonwagennetwerk inzichtelijk te maken. Hierbij pretendeer ik niet alle kenmerken te gebruiken. Ik gebruik alleen die kenmerken die samen een voldoende reconstructie van de werkelijkheid opleveren om de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraagstelling te beantwoorden.

In deze paragraaf worden de volgende begrippen die essentieel zijn voor de analyse van het discours toegelicht: actoren, relaties en instrumenten.

Actoren in het woonwagenbeleidsveld

In dit onderzoek wordt het beleidsnetwerk in beeld gebracht van actoren die samen en afzonderlijk, in meer of mindere mate het beleid rondom de huisvesting van woonwagengewoners en de intrekking van de Woonwagenwet aansturen. Met andere woorden het veld kent twee soorten groepen spelers. Ten eerste de spelers die vanaf 1985 een rol vervullen bij de huisvesting van woonwagengewoners en ten tweede die spelers die zich vanaf de jaren negentig inzetten, tegen of voor de 'normalisering van woonwagengewoners' met als sluitstuk de intrekking van de Woonwagenwet in 1999.

In deze analyse worden de spelers in de volgende categorieën ondergebracht:

- de overheid: gemeenten, provincies, rijk (= ministeries en politieke partijen)
- private partijen: woningbouwcorporaties, adviesbureaus
- de doelgroep: woonwagengewoners
- overige: burgers, media

De spelers op het beleidsveld proberen volgens de netwerktheorie invloed op elkaar uit te oefenen om zoveel mogelijk eigen doelstellingen te verwezenlijken met weinig inzet van eigen middelen. Hierdoor ontstaan interacties tussen

verschillende partijen. Samen vormen deze interacties een 'netwerk van relaties'. Per actor is het dus mogelijk om zijn relaties met anderen in kaart te brengen en de doelen die nagestreefd worden.

Relaties tussen actoren

In het woonwagenbeleid kan de gemeente geen woonwagenkamp aanleggen zonder medewerking van de provincie. Alleen de provincie kan de wijziging van een bestemmingsplan goedkeuren en vaststellen. Er is dus sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente en provincie. In dit onderzoek wordt gekeken naar de verschillende afhankelijkheidsrelaties binnen het netwerk en de mate van afhankelijkheid tussen de spelers in het woonwagenveld. De mate van afhankelijkheid wordt mede bepaald door de mate waarin actoren over belangrijke of onmisbare *instrumenten* beschikken om het gezamenlijke beleid te realiseren. Dit wordt in dit onderzoek ook wel macht genoemd: macht als functie over de beschikking van hulpbronnen geld, informatie, mankracht etc.

Een relatie tussen actoren kan ook *verbondenheid* als grondslag hebben. Om hun voorkeur gerealiseerd te krijgen, kunnen actoren de visie van anderen met wie zij zich verbonden voelen, overnemen en ontstaan er in een beleidsnetwerk groepen met een gedeelde beleidsvisie (coalities). De betrokkenheid van meerdere actoren verbreedt *het draagvlak* van het beleid en de gekozen oplossing en creëert medeverantwoordelijkheid (Van den Heuvel, 1998, p. 40). In het discours wordt dus naast actoren gezocht naar uitspraken of (beleids)beslissingen die een relatie aantonen tussen verschillende spelers op basis van afhankelijkheid of verbondenheid.

Gesteld kan worden dat de intrekking van de Woonwagenwet een resultaat is van de interacties tussen de verschillende actoren in het veld. Met andere woorden er bestaat draagvlak voor het intrekken van de wet.

2.6.3 De instrumenten in het netwerk

In aanvulling op de afhankelijkheidsrelatie is er in de documentenanalyse expliciet aandacht voor het beschikbare instrumentarium per actor. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor de intrekking van de wet om het huisvestingsbeleid uit te voeren en instrumentarium rondom de discussie over de intrekking van de wet. Met andere woorden welk instrumentarium heeft een actor tot zijn beschikking om de huisvesting van woonwagenbewoners uit te

voeren en welk instrumentarium heeft een actor tot zijn beschikking om de intrekking van wet aan te sturen?

Een instrument wordt gedefinieerd als 'een middel dat een actor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie of een bepaald sturingseffect te bereiken'. De instrumenten worden ingedeeld in juridische, economische of communicatieve instrumenten.

Tabel 2.1: Beleidsinstrumenten volgens Van der Doelen (1993) I

Beleidsinstrument	Verruimend stimulerend	beperkend repressief
Communicatief	Voorlichting overleg inspraakprocedures	Propaganda
Economisch	Subsidie	Heffing
Juridisch	convenant, wet	Verbod

Deze beleidsinstrumenten hebben het karakter dat ze door een beleidsactor gehanteerd worden om een bepaalde sturing bij de doelgroep teweeg te brengen.

Bij de analyse wordt er rekening mee gehouden dat het bestuurlijke proces ook beïnvloed kan worden door onderhandelingen, mobiliseren van politieke steun, overreding, list, bedrog en bedreigingen.

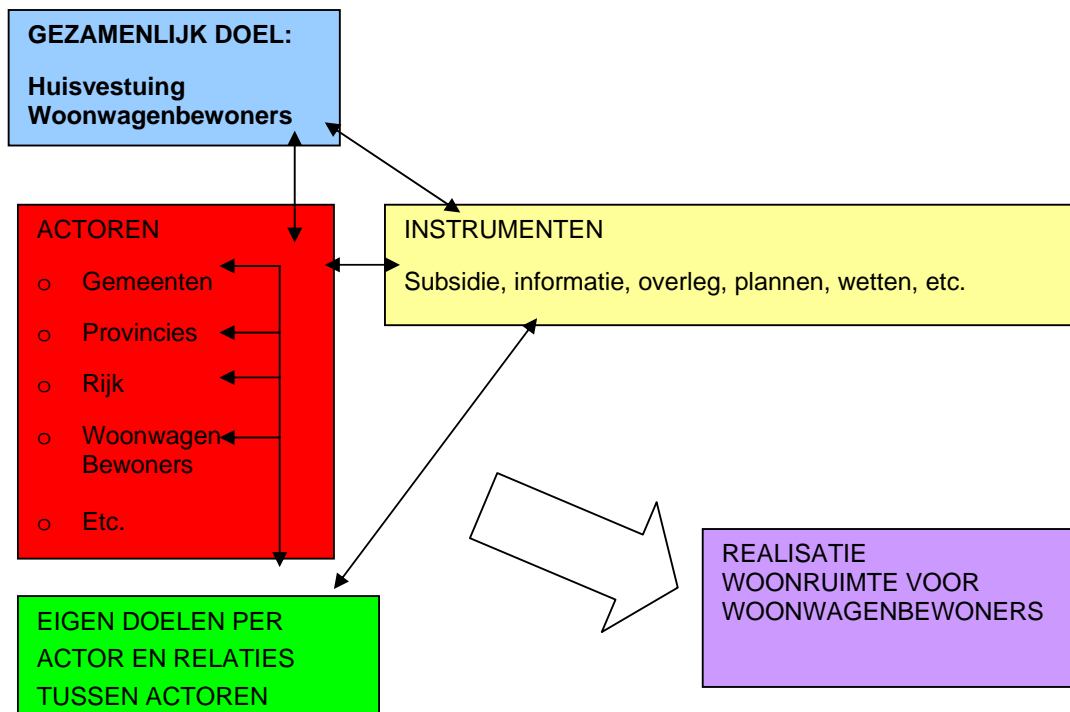
In het discours wordt dus gezocht naar alle middelen die ingezet worden door de spelers in het veld. De tweedeling tussen huisvesting en intrekking van de wet heeft plaats omdat er als gevolg van de aangekondigde normalisering nieuwe spelers op het veld verschijnen met andere doelen en andere middelen. Het is heel goed voorstelbaar dat als gevolg van die veranderingen de uitvoering van het huisvestingsbeleid wezenlijk verandert. In de volgende paragraaf wordt deze tweedeling verduidelijkt aan de hand van een toelichting per hoofdstuk.

2.7 De reconstructie per hoofdstuk toegelicht

In hoofdstuk drie wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord: “Welk instrumentarium werd er voor 1998 gehanteerd en welke rol speelde de Woonwagenwet daarbinnen”. De uitkomst van dit hoofdstuk is een reconstructie van het netwerk dat belast is met de uitvoering van de huisvesting van woonwagenbewoners voor de intrekking van de Woonwagenwet.

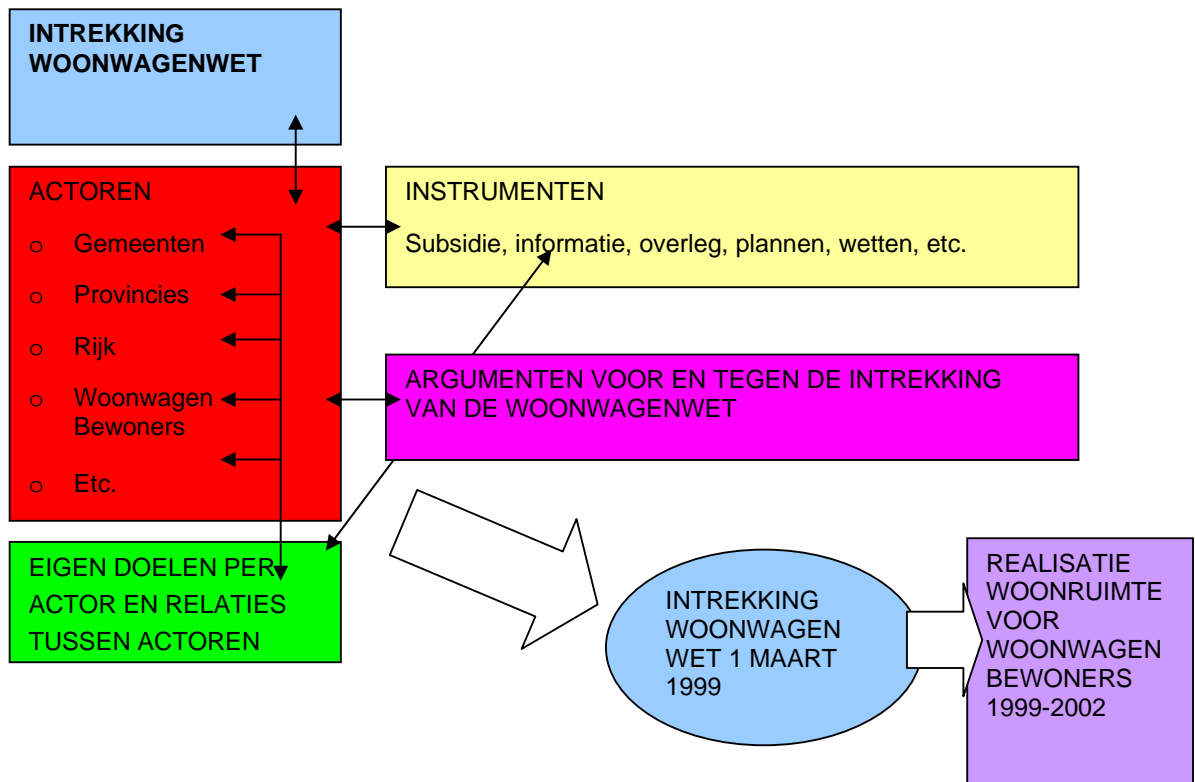
In het discours wordt gezocht naar de spelers in het netwerk, de beschikbare middelen en de aard van hun relaties. Het is niet onwaarschijnlijk dat het netwerk in die periode aan verandering onderhevig is als gevolg van de aangekondigde normalisering. Verschuivingen binnen het netwerk zullen dan ook vermeld worden. Tot slot wordt het instrumentarium in relatie gebracht met de Woonwagenwet. Het is goed mogelijk dat sommige instrumenten direct in relatie staan met de wet en anderen niet. Op basis van deze analyse kan een uitspraak gedaan worden over het effect van de intrekking van de wet op het bestaande instrumentarium voor de huisvesting van woonwagenbewoners.

Schematisch ziet het netwerk als volgt uit:



In hoofdstuk vier wordt de tweede en het eerste deel van de derde deelvraag onderzocht: “Welke argumenten zijn gehanteerd voor en tegen het afschaffen van de wet”. De aandacht verschuift van de uitvoering van het huisvestingsbeleid naar de daadwerkelijke intrekking van de Woonwagenwet. Uit het discours moet blijken welke actoren een rol vervulde tijdens de discussie over de intrekking. Ook hier worden middelen en relaties in beeld gebracht. Ik verwacht dat de netwerken uit hoofdstuk drie en vier een sterke overlap vertonen. De actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het huisvestingsbeleid hebben zonder twijfel een mening over de afschaffing van de wet en proberen invloed uit te oefenen in de door hen gewenste richting. Dit kan directe gevolgen hebben voor de verdere uitvoering van de huisvesting. Als grote gemeenten de normalisatie en intrekking van de wet stimuleren, kan dit betekenen dat zij na afschaffing van de wet hun inspanningen op het gebied van huisvesting van woonwagenbewoners reduceren tot het minimum. De gevolgen van de intrekking voor de uitvoering van het beleid na 1999 worden in hoofdstuk vijf in beeld gebracht.

Schematisch ziet het netwerk als volgt uit:



3 HET INSTRUMENTARIUM VOOR 1998

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: “welk instrumentarium werd er voor 1998 gehanteerd en welke rol speelde de Woonwagenwet daarbinnen?”

Voordat de intrekking van de Woonwagenwet onderwerp van gesprek wordt, is er al veel geschreven over de problemen rondom de huisvesting van woonwagenbewoners. Na aankondiging van verdere normalisering van de wetgeving neemt het aantal publicaties toe. In de analyse zijn ook teksten meegenomen nadat normalisatie van de woonwagenwetgeving duidelijk tot doel van de wetgever is verheven. Er is geprobeerd een onderscheid aan te brengen tussen de discussies over de uitvoering van het huisvestingsbeleid en de discussies over de intrekking van de Woonwagenwet. De intrekking van de wet komt rond 1996 steeds vaker ter sprake. De reacties op het intrekken van de wet komen in hoofdstuk vier uitgebreid aan bod.

Het antwoord op deze deelvraag houdt ten eerste een beschrijving in van de uitgangssituatie van de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Op basis van deze beschrijving kunnen in hoofdstuk vijf veranderingen waargenomen worden. Verder is een antwoord op deze deelvraag de eerste bouwsteen voor een antwoord op de centrale vraagstelling van deze scriptie.

In de volgende paragrafen passeren de verschillende beleidsactoren de revue, het instrumentarium dat zij voorhanden hebben en hun onderlinge relaties. In de volgende paragraaf worden de effecten van de inzet bekeken. In paragraaf 3.5 heeft een analyse van het beleidsveld plaats met daarin aandacht voor de rol van de Woonwagenwet op de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte opsomming van de conclusies.

3.2 De aanleg van standplaatsen: een stand van zaken

Het besluit tot deconcentratie en normalisering, is een reactie op het grote centrumbeleid. Het grote centrum beleid uit de jaren zeventig blijkt te zijn mislukt.

De regionale woonwagenkampen zijn uit hun voegen gegroeid en verworpen tot autonome gebieden met eigen normen en waarden. Omdat het grote centrumbeleid faalt, wordt door de wetgever het deconcentratiebeleid ingevoerd. Het deconcentratiebeleid wordt gezien als een nieuwe aanzet tot verdere integratie en normalisatie van de woonwagenbevolking.

In 1984 verschijnt het eindrapport van het onderzoek naar het klein-centra-beleid, verricht in opdracht van het Ministerie van VROM (Overbekking, 1987, p. 12). In dit onderzoek is gedetailleerd nagegaan hoe de uitvoering van deconcentratie zich tot 1982 heeft ontwikkeld. De conclusie luidt dat het aanleggen van kleine centra weliswaar op gang is gekomen maar zeer langzaam verloopt en dat de plannings niet worden gehaald. Als belangrijkste oorzaak daarvan komt het grote tekort aan standplaatsen naar voren. Het aanleggen van nieuwe standplaatsen en kleine centra kan mede daardoor weinig betekenis hebben in het kader van de voorgestane deconcentratie. Het grootste deel van de nieuwe standplaatsen wordt gebruikt voor het inlopen van het standplaatsentekort en de opvang van de natuurlijke bevolkingsgroei. De aanleg van nieuwe kleine centra stopt op het moment dat het ergste tekort aan standplaatsen is weggewerkt. De noodsituaties zijn verholpen, de weerstand tegen een verdergaande deconcentratie groeit. Ook de normalisatie discussie en de veranderingen in de wetgeving motiveren niet om de uitvoering een tandje bij te zetten.

Het heeft er dus alle schijn van dat gemeenten wel wil bouwen voor noodzakelijke opvang maar minder voor de deconcentratie van grote centra.

Behoefte en daadwerkelijk gerealiseerde standplaatsen

Het is opmerkelijk te constateren dat in het discours geen (statistisch) overzicht te vinden is waaruit de landelijke behoefte aan standplaatsen en de daadwerkelijk gerealiseerde standplaatsen zijn af te lezen. Staatssecretaris Tommel⁴ beaamt dit in een brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor VROM (29-08- 1997, p. 2): “Ten aanzien van de behoefte en het tekort aan standplaatsen deel ik u mede dat concreet betrouwbaar cijfermateriaal schaars is. In het reguliere woningbehoefte onderzoek (WBO) kan deze woonvorm niet worden meegenomen. De aantallen zijn dermate gering dat zij geheel buiten de steekproefmethodiek van het WBO vallen. Over het tekort aan standplaatsen in

⁴ Staatssecretarissen VROM: Heerema 1990-1994; Tommel 1994-1998; Remkes 1998-2002.

1990 kan ik u geen cijfermateriaal overleggen. Evenmin bestaan er prognoses van de te verwachten tekorten voor de komende jaren”.

De onderstaande tabel is opgenomen als voorbeeld en is een overzicht van taakstellingen en aangelegde woonwagendplaatsen in de provincie Zuid-Holland gedurende de periode 1990 -1998. Deze informatie is samengesteld uit de provinciale Woonwagendplannen van Zuid-Holland. Opgemerkt moet worden dat het standplaatsenbeleid het minimum aantal standplaatsen vermeldt, dat een gemeente in stand zou moeten houden.

Tabel 3.1: overzicht provinciale taakstellingen en realisatie woonwagendstandplaatsen Provincie Zuid-Holland 1990 – 1998

Regio ZH	Woonwagendplan '90 – '95		Woonwagendplan '95 – 2000		s.v.z mei 1998
	taakstelling	Gerealiseerd	taakstelling */ **	nog te realiseren	nog te realiseren
Duin en Bollenstreek.	85	34	85	51	47
Leidse Regio	122	52	103	27	11 (+74 deconcentratie)
Haaglanden	372	276	425	126	49 (+ 125 deconcentratie)
Westland	49	40	49	9	7
Rijnstreek	60	54	59	5	6
Midden-Holland	136	127	140	13	8
Alblasserwaard –Vijfheerenlnd	57	48	53	11	11
Drechtsteden	171	174	177	86	43
Hoeksche Waard	30	25	30	19	18
Goeree Overflakkee	69	65	70	5	5
Stadsregio Rotterdam	293	272	292	31	26
Totaal	1444	1167	1483	392	231 (+199)
%	100%	80, 8 %	100%	26,4%	15,5%

* de taakstelling kan per Woonwagendplan veranderen door deconcentratie

** de taakstelling kan per Woonwagendplan veranderen omdat rekening wordt gehouden met de natuurlijke aanwas van woonwagendbewoners

Uit deze tabel kan afgeleid worden dat het resultaat van de huisvestingsactiviteiten tussen 1985-1990 een tekort aan standplaatsen oplevert van ongeveer 20%. Het resultaat van de activiteiten tussen 1990 en 1995 levert zelfs een tekort op van 25% (afgezet tegen de taakstellingen uit het Provinciaal Woonwagplan). Met andere woorden de plannings zijn nog lang niet gehaald op het moment dat de discussie over normalisatie en afschaffing van de Woonwagwet aanvangt.

Tot slot, het aantal woonwagbewoners in Nederland wordt sinds 1985 op 30.000 personen geschat. Dit aantal wordt eind jaren negentig nog steeds gehanteerd wanneer de discussie rondom de intrekking oplaait.

3.3 Beleidsactoren: doelen en instrumenten

In deze paragraaf wordt de omgeving waarin de uitvoering van het beleid plaats vindt geanalyseerd. Doelen, subdoelen, relevante actoren en hun posities en instrumenten worden in kaart gebracht. Hierdoor wordt inzicht verkregen in het netwerk dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het deconcentratie- en normaliseringbeleid. De instrumentenindeling van Van der Doelen wordt primair gebruikt om de instrumenten te categoriseren, en daar waar nodig aangevuld. In deze paragraaf wordt tevens aandacht besteed aan de rol van de Woonwagwet binnen het bestaande instrumentarium.

3.3.1 Woonwagbewoners

Woonwagbewoners hebben geen expliciete taak in de deconcentratie operatie. Zij zijn de doelgroep van het beleid. Zij lijken wel een tweeledig doel te hebben. Ten eerste de opheffing van het tekort aan woonwagstandplaatsen en ten tweede geen gedwongen deconcentratie van de grote woonwagkampen.

Reacties op deconcentratie en normalisatie

Een minderheid van de woonwagbewoners beschouwt deconcentratie als een kans om uit de (voor hen) knellende sociale banden van het grote kamp te ontsnappen en de aansluiting met de samenleving te hervinden. De meeste woonwagbewoners zijn echter minder positief. Sommige ervaren de deconcentratie als een harde confrontatie met de omgeving en met eigen

(on)mogelijkheden. Op het grote kamp waanden de meeste bewoners zich ondanks de chaos en spanningen beschermd door het collectief. Nu staan ze individueel of in klein verband, oog in oog met een omgeving die hen hooguit tolereert maar niet accepteert. Anderen beschouwen de deconcentratie vooral als een bedreiging van de autonomie die ze op het grote kamp hadden opgebouwd. Sommige verzetten zich dan ook tot het uiterste tegen gedwongen deconcentratie en laten zich pas door geweld van het kamp slepen.

Het instrumentarium van woonwagenbewoners

De inzet van de instrumenten zijn gericht op het bereiken van de bovengenoemde doelen. Deze doelen komen slechts in geringe mate overeen met het doel van de rijksoverheid.

Overleg met gemeenten

Het deconcentratieproces wordt door sommige woonwagenbewoners aangegrepen om de deconcentratieplannen in een door hen gewenste richting te sturen. Dit gebeurt door allerlei aanvullende voorwaarden te stellen aan hun vertrek: de locatiekeuze, de inrichting en de voorzieningen, het aantal standplaatsen, de keuze van de kandidaten op het kampje etc. Khonraad (2000, p. 160-161) geeft aan dat tijdens die onderhandelingen woonwagenbewoners, tot schrik van menig bestuurder en beleidsuitvoerder, ineens niet meer de zwakke partij zijn. Woonwagenbewoners zijn op het grote kamp vaardig geworden in het aftasten van grenzen en hebben deze neiging doorgaans ook in hun nieuwe woonplaats (Van der Poel, 1998b, p.252). Een voorbeeld van het bovenstaande deed zich voor in Amsterdam tijdens de deconcentratie van het grote regionale centrum 'De Rolleman' in Osdorp.

De Rolleman bestaat uit 72 standplaatsen en een kerk. Omdat het een heel groot kamp betreft wordt met het rijk overeengekomen dat het tot maximaal 40 standplaatsen afgebouwd moet worden. De resterende wagens worden verdeeld over kampjes van maximaal 15 standplaatsen. Uit een enquête blijkt dat 54 bewoners van de Rolleman willen blijven. Dat is teveel, het compromis komt uit op 45. Als de afbouw in volle gang is ligt er plotseling een eisenpakket van de bewoners, met als belangrijkste punt dat de kinderen van 18 jaar en ouder ook een plek op de Rolleman krijgen. Dat betekent namelijk dat de familie bij elkaar kan blijven. Dat betekent echter ook dat de gemeente opnieuw met de onderhandeling kan beginnen, want het totaal aantal blijvers komt inclusief 'natuurlijke aanwas' uit op 55 bewoners.

Juridisch instrumentarium

Soms leidt overleg tot het gewenste resultaat en geeft de overheid toe. Maar waar de overheid niet met woonwagenebewoners in overleg wil of hun inbreng niet accepteert vindt vaak verzet plaats. In de eerste plaats zoeken woonwagenebewoners hun gelijk 'hogerop': bij de provincie, bij de Raad van State (in AROB-procedures) of bij de rechter. In deze procedures wordt vaak verwezen naar het provinciale woonwagenplan, waarin aangegeven staat hoeveel standplaatsen een gemeente minimaal zou moeten aanleggen en handhaven.

Verzet, list en bedrog

Waar officiële procedures niet lukken, passen woonwagenebewoners ook minder orthodoxe tactiek toe: bezettingen, wegafzettingen, maar ook bedreigingen en geweld. Zo ondervond de gemeente Leiden in 1997 een zogenaamde ludieke actie van woonwagenebewoners toen zij met de gedachte speelde het grote kamp aan het Trekvaartplein te splitsen door tussen de woonwagens woningen voor burgers te bouwen. Woonwagenebewoners hebben systematisch alle leden van de gemeenteraad en provinciale staten telefonisch bedreigd.

Media (communicatie)

Deze acties, die ook publicitair de nodige aandacht krijgen bevestigen bij burgers het beeld dat woonwagenebewoners en conflicten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het gevolg is dat de onrust in de wijk waar de kampjes zijn gepland en de relatie tussen woonwagenebewoners en huisbewoners nog verder onder druk komt te staan.

3.3.2 Gemeenten

De gemeente is verantwoordelijk voor het lokale huisvestingsbeleid, waaronder in dit verband het ontmantelen van de grote woonwagencentra, het opnemen van goed gelegen centra in bestemmingsplannen en het afgeven voor bouwvergunningen voor standplaatsen en woonwagens (gemeenten Nijmegen, 1997). Met de aankondiging van deconcentratie is voor veel gemeenten een nieuw tijdperk van woonwagenbeleid ingeluid. Vooral de kleinere gemeenten lopen tegen de onbekendheid met het beleidsveld aan. De inbreng van specialisten blijkt dan ook vaak onontbeerlijk. De complexe regelingen en

formaliteiten maken een overdracht aan algemene gemeentelijke instellingen meestal onmogelijk. Het opnemen van specifieke woonwagentaken in reguliere gemeentetaken, ofwel normalisatie van de beleidsuitvoering laat dan ook nog even op zich wachten.

Het instrumentarium van de gemeenten

Er is een onderscheid tussen grote gemeenten met een regionaal centrum en kleine gemeenten die een taakstelling krijgen als gevolg van de deconcentratie om een nieuw woonwagencentrum aan te leggen. Dit onderscheid wordt duidelijk in de volgende casus.

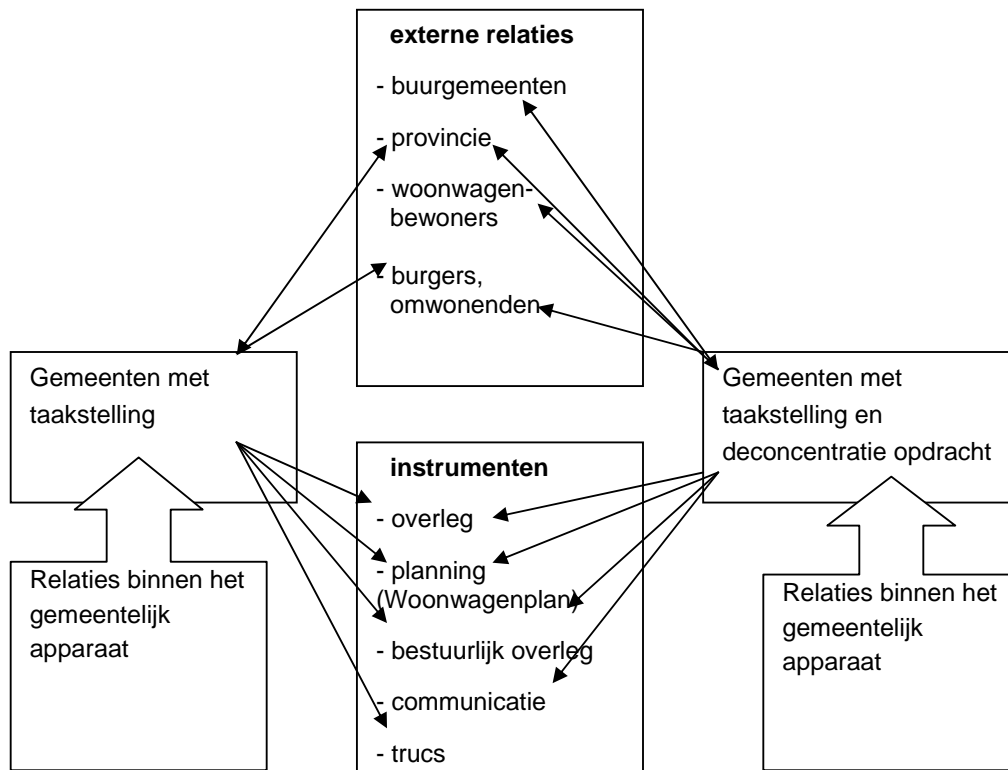
Met de uitvoering van het deconcentratiebeleid van de rijksoverheid wordt in de gemeente Den Haag in het midden van de jaren tachtig een begin gemaakt (Roskam, 1997, p. 15). In de eerste jaren richt alle aandacht zich op de totstandkoming van kleine woonwagencentra. Eerdere pogingen om tot uitbreiding van het aantal standplaatsen te komen via een Gemeenschappelijke regeling met andere regiogemeenten levert niet het gewenste resultaat op. Slechts één regiogemeente bouwt een woonwagencentrum. En dat terwijl het aantal gevraagde standplaatsen in Den Haag blijft stijgen door nieuwe inschrijvingen, gedoogde bijplaatsingen en een relatieve grote natuurlijke aanwas. Een belangrijke factor die de uitvoering van het woonwagenbeleid nog moeilijker maakt is de burgerbevolking. Tussen 1987 en 1997 heeft de gemeente Den Haag onderhandeld met de bevolking over 12 locaties voor de aanleg van kleine woonwagencentra. Na 10 jaar “onderhandelen” met de bevolking was per saldo een uitbreiding van het aantal officiële standplaatsen met 79 bereikt en de renovatie van één van de regionale centra (Roskam, p. 16).

Overleg, onderhandelen en toepassen van trucs

Zoals al eerder gezegd zien de centrale overheid en de meeste centrumgemeenten het deconcentratiebeleid vooral als een voorwaarde om een eind te maken aan de onbeheersbare toestanden op de grote kampen, door ze eenvoudig op te heffen en woonwagengewoners over meerdere locaties te spreiden. In dat streven vinden zij regiogemeenten tegenover zich, die juist menen woonwagengewoners netjes opgeborgen te hebben in de regionale centra' en nu 'ten onrechte' de rekening gepresenteerd krijgen van mislukt rijksbeleid (Khonraad, 2000, p. 114). Regiogemeenten gaan vaak lange onderhandelingen aan met de provincie voordat zij overgaan tot het aanleggen van een klein kamp of hanteren trucs om woonwagengewoners binnen hun gemeentegrens te voorkomen.

Zo had de gemeente Huizen in haar huisvestingsverordening (vastgesteld in maart 1994) alle standplaatsen gereserveerd tot 1997 voor de mensen afkomstig van het te deconcentreren grote kamp in Hilversum. De woonwagenbewoners uit Hilversum weigeren echter te verhuizen. De huisvestingsverordening in Huizen blijft ongewijzigd. Op basis van dergelijke bepalingen laat de gemeente jaren lang standplaatsen leeg staan en wijst alle verzoeken tot toewijzing af onder de verwijzing naar de voorrangsregels in de huisvestingsverordening (Ten Voorde, 1997, p.6).

Schema 3.1: Relaties en instrumentarium gemeenten:



3.3.3 Provincies

Tegen de achtergrond van het regeringsbeleid, gericht op de totstandkoming van kleine woonwagencentra krijgen de provincies bij de wetswijziging van 1977 voorname taken en bevoegdheden om uitvoering te kunnen geven aan dit beleid (provincie Gelderland, 1993). Deze taken levert de provincie in eerste instantie een aantal instrumenten op, gebaseerd op de herziene Woonwagenwet.

Het instrumentarium van de provincies

Als de belangrijkste instrumenten voor de provincie gelden de planningstaak binnen het op basis van artikel 4a van de Woonwagewet op te stellen Woonwagenplan en de eventuele toepassing van de “aanwijzingsbevoegdheid” op basis van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Juridisch instrumentarium en (bestuurlijk) overleg

In het Woonwagenplan is het aantal standplaatsen vastgelegd dat de gemeenten in een provincie moeten realiseren binnen de looptijd van het plan. Een Woonwagenplan komt tot stand via een vastgelegde procedure waarin ook gemeenten en woonwagewoners gehoord moeten worden. Volgens Overbekking (1994, p. 31) is het opstellen van provinciale Woonwagenplannen een kwestie van veel trek-en-duwwerk, waarin de reële mogelijkheden schromelijk worden overschat. En het uitvoeren van de Woonwagenplannen vervolgt hij, is nog veel sterker trek-en-duwwerk. In het Woonwagenplan van Gelderland wordt het trek-en-duwwerk waar Overbekking aan refereert als volgt verwoord (provincie Gelderland, 1993, p. 7): “In de afgelopen periode is ons woonwagenebeleid in wezen ook standplaatsenbeleid geweest. De uitvoering van het eerste en tweede Woonwagenplan heeft ons dermate veel tijd gekost, dat er verhoudingsgewijs minder aandacht is besteed aan het flankerend beleid⁵”.

Het toepassen van de juridische middelen tegenover gemeenten zoals de aanwijzingsbevoegdheid wordt door de provincie Zuid-Holland gezien als het ‘ultimum remedium’ (provincie Zuid-Holland, 1995, p. 19). Benadrukt wordt dat de voorkeur uitgaat naar het realiseren van standplaatsen via de gebruikelijke planologische wegen en in goed overleg met alle betrokkenen. Bestuurlijk overleg wordt als hét middel gezien om tot uitvoering van het provinciaal Woonwagenplan te komen. De aanwijzingsbevoegdheid is in de provincie Zuid-Holland nooit toegepast, er is wel regelmatig mee gedreigd. Een dreigement van een provinciaal instrument biedt soms een opening voor het gemeentebestuur om de dialoog met de burgers over de aanleg van een kamp aan te gaan.

⁵ Flankerend beleid: beleid gericht op de bevordering van het sociale welzijn van woonwagewoners, bijvoorbeeld scholing en werkgelegenheid.

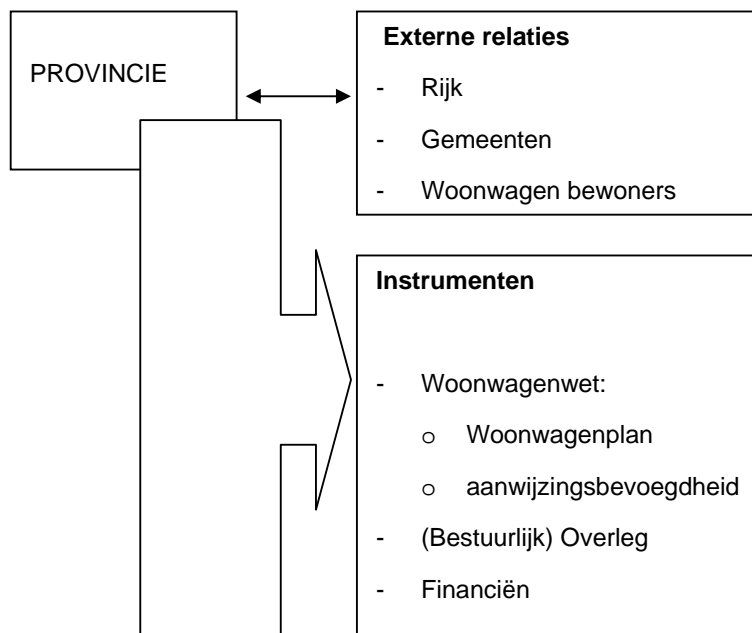
Financiële instrumenten

Het enige financiële middel dat de provincie expliciet voor standplaatsen en woonwagens tot haar beschikking heeft, is de geldelijke steunverlening voor standplaatsen en woonwagens. Deze regeling wordt in 1993 in het kader van de normalisering ondergebracht in het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Op grond van het BWS hebben Gedeputeerden Staten de bevoegdheid om de staatssecretaris van VROM jaarlijks bindend te adviseren over de verdeling van de BWS-budgetten, waaronder deelbudgetten voor woonwagens en standplaatsen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het deelbudget dat het Rijk jaarlijks beschikbaar stelt voor woonwagens en standplaatsen gering is. De omvang van het beschikbare bedrag is volgens de provincie niet of nauwelijks gerelateerd aan de behoeften en verplichtingen die aangegeven staan in het Woonwagenplan. De provincie Zuid-Holland ziet zich daarom genoodzaakt om jaarlijks bij de verdeling van de BWS budgetten eenheden woningbouw te korten en deze te oormerken voor standplaatsen en woonwagens (provincie Zuid-Holland, 2000, p. 19).

Opmerkelijk is dat het instrumentarium van de provincie aan de magere kant is gezien de 'belangrijke' taken die zij heeft als het gaat om het uitvoeren van het woonwagenbeleid.

Schematisch ziet het bovenstaande als volgt uit.

Schema 3.2: Relaties en instrumentarium provincies



3.3.4 De Wetgever

Uit het onderzoek van Overbekking (1994, p. 31) blijkt dat van alle departementen het ministerie van VROM het sterkst het beeld van het woonwagenebeleid heeft bepaald. In de jaren tachtig trekt dit departement alle initiatieven op het gebied van huisvesting van woonwagenebewoners naar zich toe. Terwijl het ministerie van CRM zich tot 1980 richtte op overleg, het belang van provinciale plannen en de overdracht aan het ministerie van VROM, komt de echte stimulans tot deconcentratie en het realiseren van standplaatsen op kleine centra voor rekening van het ministerie van VROM. Overbekking signaleert deze focus op huisvesting ook en beschrijft het als volgt (1994, p. 31): “De sterke initiatieven vanuit de Tweede Kamer hadden voornamelijk betrekking op deconcentratie en realisering van kleine centra. Bij veel andere betrokkenen ontstond mede daardoor de indruk dat deze aspecten de belangrijkste waren met betrekking tot de huisvesting van woonwagenebewoners en vaak ook met betrekking tot het hele woonwagenebeleid. Meer abstracte thema’s als decategorialisering, normalisatie en verkleining van de achterstand kregen beduidend minder aandacht en zo werden de oorspronkelijk als middelen bedoelde kleine centra en deconcentratie door velen verheven tot doel”. Om vooral deconcentratie te stimuleren wordt een aantal financiële regelingen in het leven geroepen. Het ministerie lijkt zich zelf ten doel te hebben gesteld om de deconcentratie operatie te laten slagen. Deze periode wordt gekenmerkt door een sterk vertrouwen bij de overheid in het effect van haar beleid (Khonraad, 2000, p. 99).

Begin jaren negentig, met de nota van staatssecretaris Heerema verandert de visie op het woonwagenebeleid. Deconcentratie wordt afgezwakt en normalisering van vooral de wet en regelgeving wordt benadrukt. Veel bepalingen uit de Woonwagenewet worden opgenomen in de reguliere huisvesting.

3.4 Effecten van het instrumentarium

In eerste instantie lijkt het instrumentarium in de bestudeerde periode niet veel aan kracht te hebben ingeboet of gewonnen. De Woonwagenewet is weliswaar uitgehold maar de artikelen zijn nog steeds van kracht in algemene wetgeving. De wijze waarop de wetgever de normalisatie van regelgeving voor

woonwagengewoners en standplaatsen heeft aangepakt is in de juridische literatuur echter nogal bekritiseerd. De wetgever heeft in feite naast de bestaande woonwagewetgeving de normale huisvestingsregelingen van toepassing verklaard op de woonwagens en standplaatsen. Van een echte integratie is een geen sprake. Ten Voorde concludeert dat de woonwagewetgeving als gevolg van het bovenstaande niet logisch en niet sluitend is. Normalisering betekent niet dat simpelweg zaken die op een aantal punten wezenlijk verschillen juridisch hetzelfde gekwalificeerd worden (Ten Voorde, 1997, p. 2).

Geconcludeerd kan worden dat het totale instrumentarium, gezien de resultaten die in de afgelopen vijftientig jaar zijn geboekt niet in verhouding staat tot de problematiek. Veel van de behaalde resultaten is toe te schrijven aan vasthoudendheid van sommige gemeenten en provincies, overreding, veel (bestuurlijk) overleg, trucs en chantage.

De wetgever en de provincie hebben als extra stimulans een bescheiden hoeveelheid geld tot hun beschikking. Op deze manier wordt de aanleg van standplaatsen gestimuleerd. Ik heb echter de indruk dat de weerstand tegen het aanleggen van standplaatsen bij de meeste gemeenten geen geldkwestie is. De weerstand die gemeenten ondervinden binnen hun eigen apparaat en van de burgerbevolking heeft veel meer invloed op het verloop van het proces dan financiën. Dit heeft tot gevolg dat de provincie op basis van de afspraken in het Woonwagenvanplan veel bestuurlijke overleggen voert met gemeenten om de taakstellingen te realiseren. Ten slotte wordt het proces regelmatig verstoord door bedreigingen, list en bedrog. Deze instrumenten worden niet alleen ingezet door woonwagengewoners maar ook door overheden onderling.

Ondanks en dankzij het beschikbare instrumentarium is in tussen 1983 – 1998 de volgende resultaten neergezet (zie ook tabel 1):

- er is een groot aantal standplaatsen op regionale centra opgeheven;
- de deconcentratie is nog lang niet voltooid. Ongeveer de helft van de grote regionale centra bestaat nog;
- er is een groot aantal nieuwe standplaatsen aangelegd;
- er moeten nog veel nieuwe standplaatsen aangelegd worden. De regionale plannings worden in de meeste gevallen niet gehaald;

- In de gevallen dat reguliere instanties verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de huisvesting van woonwagenebewoners is vaak sprake van de exclusieve inzet van specialisten.

3.5 Analyse van het beleidsveld

De formulering van het beleid voor de huisvesting van woonwagenebewoners lijkt sinds de totstandkoming van de eerste Woonwagenwet in 1918 een aangelegenheid van de centrale overheid. Zoals blijkt uit de inleiding van dit onderzoek en het onderhavige hoofdstuk verandert het beleid regelmatig. Opmerkelijk is echter dat het doel van het beleid sinds de helft van de vorige eeuw nauwelijks is gewijzigd.

In de nota woonwagenbeleid (1975) staat het doel als volgt omschreven: “de verkleining of eventuele opheffing van de verscheidenheid die in allerlei opzichten bestaat tussen woonwagenebewoners en de rest van de samenleving”. In 1983 wordt dit doel opnieuw neergezet door het ministerie van VROM en samengevat met de term ‘integratie’. In 1991 wordt er gesproken over “gelijke behandeling en wederzijdse maatschappelijke acceptatie” (Tweede Kamer, 1992, p. 12).

De totstandkoming van de doelstelling van het huisvestingsbeleid voor woonwagenebewoners toont sterke gelijkenissen met het in hoofdstuk twee beschreven klassieke model, ook wel het ‘één actor model’ genoemd: “de centrale overheid fungeert als centraal sturende actor en heeft visie op te bereiken doelen en inzet van instrumenten (van den Heuvel, 1998, p.27). Ondanks het feit dat er meerdere actoren betrokken zijn de uitvoering van het woonwagenbeleid staat de doelstelling niet ter discussie. Vanuit de netwerkbenadering zou geconcludeerd kunnen worden dat de meeste partijen het eens zijn met het uiteindelijke doel ‘integratie van de woonwagenebewoners’ en er geen behoefte is aan verandering van de uiteindelijke uitkomst van beleid. Echter de beleidsuitvoering doet anders denken, de uitvoering verloopt uiterst moeizaam en de communicatie met de doelgroep is minimaal.

3.5.1 Beleidsvoering op het snijvlak

Behalve de formulering van de doelstelling vertoont ook de aanpak klassieke kenmerken. In de jaren zeventig moet de overheid concluderen dat het concentratiebeleid de kloof tussen woonwagenbewoners en burgers niet heeft gedicht. Het tegenovergestelde is het resultaat; woonwagenbewoners zijn van de wereld afgesneden en woonwagenkampen zijn geworden tot vrijstaten. Eind jaren zeventig wordt het roer omgegooid en is deconcentratie het antwoord op de vraag hoe woonwagenbewoners dichterbij de burgers te brengen. Het falende beleid leidt dus tot een radicale wijziging in aanpak zonder aandacht te besteden aan de context. Woonwagenbewoners willen niet weer verslept worden naar een andere woonplek en gemeenten hebben geen kennis hoe om te gaan met deze doelgroep.

De methode en een deel van het instrumentarium worden aangereikt. Maar wat niet klassiek verloopt, is de daadwerkelijke uitvoering. Actoren weten weliswaar hoeveel standplaatsen ze moeten aanleggen en in welk tijdsbestek (Woonwagenplan) maar hebben geen flauw idee hoe. De meeste kennen de doelgroep niet en hebben geen kennis in huis om deze taak op te pakken. Dit zou een verklaring kunnen zijn waarom het deconcentratiebeleid niet succesvol verloopt. Glasbergen stelt immers dat een succesvolle beleidsuitvoering alleen bereikt kan worden als de participanten weten wat er van hun verwacht wordt, dat zij de beleidsinhoud, regels en procedures kennen (1987, p. 84).

De uitvoering van het deconcentratiebeleid en later de invoering van de normalisering vertonen kenmerken uit de 'moderne' benadering. De gemeenten die voornamelijk met de uitvoering van het beleid belast zijn, voeren het beleid niet zonder meer uit. Behalve gebrek aan kennis is er nog een aantal factoren dat de uitvoering niet gemakkelijker maakt:

- het aantal actoren dat zich met de uitvoering van het beleid bemoeit neemt toe;
- het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat om het deconcentratieproces aan te sturen is niet toereikend.

Ten aanzien van doelstelling en uitvoering van beleid kan geconcludeerd worden dat de doelstelling geformuleerd is binnen de kaders van de klassieke benadering. De uitvoering van het beleid vindt plaats op het snijvlak van de moderne en klassieke benadering.

3.5.2 Een verscheidenheid aan doelen

Het is opvallend dat de centrale doelstelling van het huisvestingsbeleid voor woonwagenebewoners niet terug komt in de doelstelling van de uitvoerende partijen.

De betrokken partijen streven hun eigen doelstelling na, die geen bijdrage levert aan de centrale doelstelling. Zoals eerder geconcludeerd, de centraal geformuleerde doelstelling wordt niet gedragen door gemeenten en de doelgroep van beleid maar is geformuleerd door één actor: de centrale overheid. In hoofdstuk twee van deze scriptie stelt Bressers dat binnen elk netwerk de actoren zowel strijdige als overeenkomende doeleinden hebben. Verbondenheid wordt vervolgens omschreven als de mate waarin actoren elkaars doeleinden sympathiseren. Geconcludeerd kan worden uit de bovenstaande analyse dat de huisvesting van woonwagenebewoners een zeer lage verbondenheid kent.

3.5.3 Een beperkt instrumentarium

Het reguliere takenpakket van veel gemeenten en provincies is in de jaren tachtig uitgebreid met een zware taak, namelijk het huisvesten van woonwagenebewoners. Ook al is het huisvesten van inwoners een reguliere taak van gemeenten, het huisvesten van woonwagenebewoners vergt een specifieke kennis en inzet. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat het instrumentenpakket voor de uitvoerende partijen van het beleid niet indrukwekkend is.

De meest gehanteerde instrumenten zijn het provinciale Woonwagenplan en (bestuurlijk) overleg. Het woonwagenplan vloeit voort uit de Woonwagenwet en wordt door alle partijen uit het uitvoeringsnetwerk gehanteerd. De aangegeven taakstelling per gemeente in het woonwagenplan biedt tevens een opening voor de provincie om in overleg te gaan met een gemeente, of een woonwagenebewoner met gemeente of provincie. Als de inzet van bovengenoemde instrumenten geen uitkomst biedt, wordt in dit uitvoeringsnetwerk chantage als laatste redmiddel niet uit de weg gegaan.

3.5.4 Relaties tussen de actoren

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van woonwagenebewoners. Dat maakt de gemeente het eerste aanspreekpunt voor woonwagenebewoners als het gaat om hun huisvestingswensen. Er heeft regelmatig overleg tussen deze partijen. Vanuit de doelgroep van beleid wordt echter ook regelmatig contact gezocht met de provincie. Dit contact varieert van algemene vragen over het woonwagenplan tot een klacht over een gemeente die ondanks een wachtlijst weigert standplaatsen aan te leggen. Gemeenten en provincie hebben frequent overleg. De huisvesting van woonwagenebewoners is slecht een klein punt op een lange lijst van onderwerpen die tussen provincie en gemeenten spelen. In termen van Bressers (1996) is de mate van interactie tussen deze actoren binnen en buiten het beleidsvormingsproces hoog.

3.5.4.1 De provincie als centrale actor

De provincie vervult in de aansturing van de uitvoering van beleid in deze periode een belangrijke rol. De titel van de provincie om zich met de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagenebewoners te bemoeien ligt volledig verankerd in de Woonwagenwet. Indirect is dus ook de communicatie van provincie met gemeenten en rijk gebaseerd op het Woonwagenplan. Dit plan biedt provincies immers een ingang om met gemeenten te gaan praten. De bescheiden financiële middelen zijn het instrument dat ingezet kan worden om gemeentelijke twijfel om te zetten in welwillendheid.

3.6 Samenvatting van de conclusies

- Het door de centrale overheid geformuleerde doel voor de huisvesting van woonwagenebewoners verandert nauwelijks (de integratie en gelijke behandeling van woonwagenebewoners), het beleid wordt regelmatig aangepast;
- Het falende beleid is in de afgelopen decennia een aantal maal radicaal gewijzigd, zonder aandacht te besteden aan de context of de mening van de uitvoerende instanties;
- Iedere partij in het netwerk streeft verschillende doelen na. Het door de centrale overheid geformuleerde doel met betrekking tot de huisvesting van woonwagenebewoners komt niet in de doelen van de uitvoerende partijen terug;

- De doelstelling en uitvoering van beleid zijn geformuleerd binnen de kaders van de klassieke benadering. De uitvoering van het beleid vindt sinds de jaren tachtig plaats op het snijvlak van de klassieke en moderne benadering;
- Het provinciale woonwagengplan is een document op basis waarvan partijen met elkaar in overleg treden;
- Het woonwagengplan en (bestuurlijk) overleg zijn de meest gebruikte instrumenten in de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagengbewoners;
- Het instrumentenpakket is beperkt ten opzichte van het takenpakket;
- De mate van interactie tussen gemeenten en provincie binnen en buiten het uitvoeringsproces is hoog;
- De provincie is de centrale actor in het uitvoeringsnetwerk. De titel van de provincie om zich op deze intensieve wijze met de uitvoering van het huisvestingsbeleid te bemoeien, ligt verankerd in de Woonwagengwet.

4 AFSCHAFFING VAN DE WOONWAGENWET

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag van deze scriptie beantwoord: Welke argumenten zijn gehanteerd voor en tegen het afschaffen van de wet? Door de argumenten per actor te beschrijven wordt duidelijk welke rol hij inneemt in het 'nieuwe' netwerk rondom de huisvesting van woonwagendebwoners, het beschikbare instrumentarium en de relatie tot andere partijen.

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt het discours van 1995-1999 geanalyseerd. In de inleiding van dit onderzoek is de aankondiging van de normalisering van de woonwagewetgeving in 1992 al beschreven. Er vindt tussen 1992 en 1997 een aantal acties plaats in het kader van de normalisering die er toe leiden dat grote delen van de Woonwagewet geïntegreerd worden in de Woningwet en Huisvestingswet.

De discussie over het daadwerkelijk verdwijnen van de laatste artikelen van de Woonwagewet en de consequenties daarvan laait vanaf 1997 in alle hevigheid op. In de volgende paragraaf wordt ten eerste kort weergegeven waarover het woonwagendebat eigenlijk nog gaat. Duidelijk is dat de Woonwagewet nog maar een fractie is van wat zij was, maar blijkbaar voldoende belangrijk om er twee jaar over te debatteren. Vervolgens komt het (politieke) debat rondom de intrekking aan de orde. Hierin passeren de argumenten voor en tegen het verdwijnen van de wet uitgebreid de revue. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing van de argumenten die zijn gehanteerd tijdens de debatten over de afschaffing van de wet en een analyse van het beleidsveld.

4.2 De kern van het debat

De kern van het debat gaat over het verdwijnen van de laatste artikelen uit de Woonwagewet. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt zijn dat de volgende artikelen: provinciaal woonwagendebplan, verplichting tot instandhouding van centra door gemeenten, standplaats buiten een centrum voor permanent of tijdelijk verblijf en aanwijzingsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten, verslepen van woonwagens, doelgroepafbakening.

Er hebben bij benadering twee debatten plaats. Het eerste debat heeft plaats via de media. Dit zijn vaak uitingen van woonwagenbewoners, juristen met als specialisatie 'het woonwagenbeleid', woningcorporaties en gemeenten over de afschaffing van de Woonwagenwet. In deze uitingen gaat het meestal om het wegvallen van het provinciale woonwagenplan, de verplichting tot instandhouding van centra door gemeenten en het vervallen van de doelgroepafbakening. Het tweede debat is het politieke debat, dat vooral plaats heeft in de Tweede Kamer. Het politieke debat gaat niet over het langer instandhouden van de Woonwagenwet maar over de vraag hoe een goede overgangssituatie te creëren zodat de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners niet stagneert. De debatten lopen parallel aan elkaar, beïnvloeden elkaar en overlappen elkaar gedeeltelijk.

Het debat neemt serieuze vormen aan nadat de staatssecretaris het voornemen tot intrekking van de Woonwagenwet laat publiceren in de staatscourant van 1 mei 1997, nr. 83 (blz. 5):

Staatssecretaris Tommel van VROM heeft een wetsvoorstel tot intrekking van de Woonwagenwet en de Wet op de woonwagens en woonschepen naar de Tweede Kamer gestuurd. Met de intrekking zal regelgeving voor woonwagenbewoners volledig onder het reguliere volkshuisvestings- en ruimtelijke-orderingsbeleid worden gebracht. Hiermee komen ook het zogenaamde 'afstammingsbeginself' en de daarop gebaseerde doelgroepoets te vervallen. Met de intrekking van de regelgeving zal de integratie van voorschriften in de reguliere huisvestingsvoorschriften (Huisvestingswet, Woningwet, wet op de ruimtelijke ordening) voltooid zijn. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een passende huisvesting voor hun inwoners. De burgers hebben daarbij een vrije keuze, ongeacht of zij in een woning, woonwagen of op een woonboot willen wonen. De woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de lokale huisvesting van de doelgroep woonwagenbewoners. Zij krijgen in het wetsvoorstel ook het primaat bij de aanleg van standplaatsen en de bouw van huurwoonwagens. Met de herverdeling van verantwoordelijkheden binnen de volkshuisvesting zijn de specifieke provinciale instrumenten om in woonruimte van woonwagenbewoners te voorzien, niet langer nodig. De instrumenten van de provincie worden nu gelijk aan die van andere huisvestingsvormen.

4.3 Argumenten voor en tegen afschaffing van de wet

De argumenten voor en tegen het afschaffen van de Woonwagenwet worden per betrokken actor weergegeven. Na een beschrijving van de algemene houding tegenover intrekking van de Woonwagenwet worden de argumenten zo goed mogelijk onderverdeeld in de kenmerken van een netwerk zoals ze in het tweede hoofdstuk zijn benoemd. De weergave van het debat levert op deze manier een goed beeld op van het 'nieuwe' netwerk: het beschikbare instrumentarium, de actoren, hun rol binnen het netwerk en de onderlinge relaties.

4.3.1. Woonwagenbewoners

Er verschijnen in het jaar voordat het kamerdebat over de intrekking van de woonwagenwet aanvangt opvallend veel krantenartikelen over en interviews met woonwagenbewoners. De algemene teneur bij de woonwagenbewoners is angst dat het aanleggen van standplaatsen na de intrekking van de Woonwagenwet helemaal stopt. Ondanks het feit dat geen enkele provincie de 'aanwijzingsbevoegdheid' ooit heeft gebruikt, hebben woonwagenbewoners toch het idee dat het provinciale woonwagenplan de gemeenten gedwongen heeft standplaatsen aan te leggen. "Straks als de wet is afgeschaft, mogen gemeenten zelf bepalen wat er met de woonwagenbewoners gebeurt. Standplaatsen hebben ze nooit willen bouwen, maar ze moesten wel. Straks hebben ze een vrijbrief om standplaatsen op te heffen en er geen nieuwe voor in de plaats aan te bieden. Dan moeten we wel in een huis" (Egbert, woonwagenkamp De Haere bij Apeldoorn, het Parool 17 mei 1997).

Een ander probleem dat de woonwagenbewoners hebben met de intrekking van de wet is het vervallen van de doelgroepbepaling. Deze bepaling maakt het wonen in een wagen exclusief voor mensen die kunnen aantonen dat zij familiebanden hebben met woonwagenbewoners. Er wordt gevreesd voor burgers⁶ die zich in de toekomst in een woonwagen willen vestigen op een kamp. Deze vrees is gebaseerd op ten eerste de inmenging van burgers met 'hun' leefwereld en ten tweede de angst voor nog langere wachtlijsten om in aanmerking te komen voor een woonwagenstandplaats.

⁶ Mensen die geen familiebanden hebben met woonwagenbewoners en in een huis wonen, worden door woonwagenbewoners 'burgers' genoemd.

“Burgers mogen nu ook in een wagen gaan wonen. Op zich is dat niet zo erg, als er maar genoeg standplaatsen zijn. Woonwagenbewoners hebben gewoon veel ruimte nodig. Sommige woonwagenbewoners wachten jaren op een plaats. Als er dan zo één uit een huis op komt, nou dan zou je hem toch wurgen. Ik heb zelf twaalf jaar gewacht. Ik denk dat niemand twaalf jaar staat ingeschreven voor een huis. Het is een kwestie van geld. Burgers kunnen makkelijk geld lenen voor een wagen. Wij moeten een persoonlijke lening nemen, we krijgen geen hypotheek. Een wagen is geen huis” (Trees, woonwagenkamp Alphen aan de Rijn, Haags Straatnieuws juli 1999).

De rol van de woonwagenbewoners in het debat

Naast de vele uitingen in de media heeft er ook een georganiseerde lobby plaats in de richting van de Vaste Commissie V.R.O.M. van de Tweede Kamer en de portefeuillehouders van de verschillende fracties. Woonwagenbewoners en zigeuners hebben zich voor de gelegenheid geformeerd tot de “Initiatiefgroep Woonwagenbeleid⁷”. De Initiatiefgroep spreekt in tijdens een hoorzitting van de Vaste Commissie van V.R.O.M. over het wetsvoorstel tot intrekking van de Woonwagenwet. In de volgende paragraaf vat ik de argumenten samen die zij voor of tegen het wetsvoorstel aanvoert en de opmerkingen over de totstandkoming van het voorstel tot wetwijziging.

De Initiatiefgroep vindt bovendien dat de woonwagenbevolking weer te laat betrokken is in het debat. De hoorzitting over de intrekking van de Woonwagenwet is ad hoc georganiseerd en de organisaties zijn hap snap uitgenodigd. Zij is van mening dat op deze manier geen goed beeld wordt verkregen van de situatie en de meningen van woonwagenbewoners in het land. De Initiatiefgroep herinnert de kamer aan het Algemeen overleg van 9 februari 1995 waarin het evaluatierapport “Woonwagenbeleid 20 jaar later halverwege” is besproken. Verschillende fracties hebben destijds opmerkingen geplaatst over de noodzaak om de doelgroep te betrekken bij beleidswijzigingen en rekening te houden met de beleving van woonwagenbewoners (Vaste Commissie V.R.O.M, 25 juni 1997, p. 2).

⁷ De Initiatiefgroep Woonwagenbeleid wordt in de rest van dit onderzoek aangeduid met ‘de Initiatiefgroep’.

De huisvesting van woonwagenbewoners

De Initiatiefgroep is van mening dat in het wetsvoorstel onvoldoende aandacht wordt besteed aan het standplaatsentekort. Het lijkt daardoor alsof voor het ministerie van VROM de huisvestingsproblemen zijn opgelost. De gemeenten moeten het verder maar uitzoeken. De Initiatiefgroep adviseert de Vaste Commissie de Woonwagenwet niet af te schaffen voordat er helderheid is over de tekorten en de gevolgen van het intrekken van de Woonwagenwet. Hoewel geen exacte gegevens te krijgen zijn, ook niet bij het ministerie van VROM wordt het standplaatsentekort op 1500-2000 geschat. De totale behoefte wordt door de minister op 7500 geschat, dus er is een tekort tussen van 20% - 33%. In de volkshuisvesting is een frictiepercentage van 2% acceptabel (zgn. 2% norm). Het tekort aan woonwagenstandplaatsen is onacceptabel veel hoger en rechtvaardigt de intrekking van de wet geenszins, aldus de doelgroep (Vaste Commissie V.R.O.M, 25 juni 1997, p. 4).

De bijzondere rechtsbescherming

De Initiatiefgroep vindt het opvallend dat de staatssecretaris in de Memorie van Toelichting geen aandacht schenkt aan de bijzondere (rechts)bescherming die de woonwagenbewoners aan de Woonwagenwet ontleen en die bij het onderbrengen van de wet in de Huisvestingswet en aanverwante regelingen helemaal verdwijnt. De bijzondere rechtsbescherming bestaat onder andere uit artikel 18 van de Woonwagenwet. Dit artikel verleent de woonwagenbewoners het recht om in een wagen op een standplaats te wonen. Aanbieding van een 'gewoon huis' kan iemand die tot de doelgroep behoort als een niet passend aanbod weigeren. Met de intrekking van wet resteert de woonwagenbewoners in het gunstigste geval een plaats op de voorranglijst voor toewijzing van een standplaats. Maar gezien het standplaatsentekort heeft een voorrangplaats weinig te betekenen (Vaste Commissie V.R.O.M, 25 juni 1997, p. 3).

De rol van gemeenten, provincies en woningcorporaties

De Initiatiefgroep concludeert uit de praktijk dat er op alle fronten stagnatie is in de uitvoering van het woonwagen- en standplaatsenbeleid. De groep is van mening dat vrijwel uitsluitend onder centrale druk standplaatsen worden aangelegd. Daarnaast signaleert zij dat gemeenten in toenemende mate

particuliere bureaus⁸ inschakelen voor het beleid en het beheer van woonwagens. Hierdoor worden woonwagenbewoners opnieuw anders behandeld dan huisbewoners. Gezien de gesignaleerde stagnatie en het hoge frictiepercentage vindt de adviesgroep sturing vanuit de provincie en rijksoverheid op dit moment noodzakelijk.

De Initiatiefgroep doet tot slot een aantal aanbevelingen, waarvan de belangrijkste (Vaste Commissie V.R.O.M, 25 juni 1997, p. 4-5).

- Gemeenten een verplichting opleggen om voldoende standplaatsen aan te leggen. Een instrument zou kunnen zijn een Algemene maatregel van Bestuur.
- Omdat gemeenten in het huidige voorstel niet verplicht zijn tot het stellen van regels voor de distributie van standplaatsen met voorrang aan woonwagenbewoners, luidt de aanbeveling om gemeenten met een standplaatsentekort te verplichten een huisvestingsverordening te hebben voor de distributie van standplaatsen;
- De gemeenten te verplichten om bij het bepalen van voorrangsregels rekening te houden met familieverbanden;
- De inspectie volkshuisvesting van de provincie een meer actieve rol geven. Zolang de 2% norm niet is gehaald moeten de provincies een instrument hebben om gemeenten en corporaties te verplichten tot aanleg van standplaatsen en het aanschaffen van woonwagens.
- Een (geoormerkt) budget beschikbaar stellen zolang het tekort aan standplaatsen en woonwagens nog boven de 2% norm ligt.

⁸ In het land zijn enkele gespecialiseerde, particuliere bureaus werkzaam die namens gemeenten en corporaties beheer van woonwagens en woonwagencentra uitvoeren.

4.3.2 Gemeenten

De meeste gemeenten laten zich in het proces rondom de intrekking vertegenwoordigen door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Er is een klein aantal gemeenten dat direct contact zoekt met de verantwoordelijke staatssecretaris of met de portefeuillehouders van de fracties. Dit zijn voornamelijk gemeenten met een nog te deconcentreren kamp binnen hun gemeentegrenzen of gemeenten met een grote woonwagenpopulatie of een lange wachtlijst. Deze gemeenten maken zich zorgen over hoe de deconcentratie van het grote woonwagenkamp en de aanleg van nieuwe standplaatsen te financieren.

De rol van de gemeenten in het debat

De gemeenten laten per brief weten dat zij instemmen met de intrekking van de Woonwagenwet. Intrekking van de wet maakt duidelijk dat voor woonwagenbewoners de volkshuisvestingstaken van de diverse overheden en andere partijen niet anders zijn dan voor bewoners van woningen (VNG, 1997, p. 1). Echter niet alle gemeenten zijn er van overtuigd dat het intrekken van de Woonwagenwet de aparte status van woonwagenbewoners in één keer opheft. Wethouder Van Reij uit Leiden zegt: "Het is jammer dat Staatssecretaris Tommel het instrumentarium weggooit dat gemeenten dwingt iets te regelen voor woonwagenbewoners. Nu kan een gemeente zeggen 'aan mijn lijf geen polonaise, ik bouw geen standplaatsen, ze gaan maar in een huis'" (Het Parool, 17 mei 1997).

De VNG wijst in haar lobby er op dat gemeenten als gevolg van hun deconcentratietaak, door de intrekking van de wet in financiële problemen geraken. Zij stelt dat problemen niet uitgesloten zijn als aanvullende financiële steun aan gemeenten en woningcorporaties uitblijft. In dat geval zullen de resterende grote woonwagencentra niet worden opgeheven en zullen corporaties en gemeenten nauwelijks of geen standplaatsen meer aanleggen (VNG, 1997, p. 2). Uit een brief van de VNG aan de gemeenten (december 1998) blijkt dat de bovenstaande lobby nog geen vruchten heeft afgeworpen. De VNG schrijft in december 1998 aan de Nederlandse gemeenten een brief over de gevolgen van de intrekking: "Hoe moeten besturen nu omgaan met de uitvoering van het woonwagenbeleid als de regering en het kabinet zich weliswaar bewust zijn van financiële problemen, maar geen helpende hand wensen uit te reiken? Wonen in

een wagen mag, bewoners kunnen gebruik maken van de bestaande voorraad of zelf een woonwagen kopen, maar de gemeente schaft geen nieuwe wagens meer aan. Dat is wat ons betreft het logische gevolg van de ontstane situatie. Pas als het Rijk zich verantwoordelijk toont voor een goede normalisatie van dit beleidsterrein, zijn gemeenten en corporaties in staat en bereid om deze woonvorm op een adequate manier in te passen in het volkshuisvestingsbeleid” (VNG, 2 december 1998, p. 2).

De rol van gemeenten in de huisvesting van woonwagenbewoners

Intrekking van de Woonwagenwet maakt duidelijk dat een woonwagen een ‘normale’ woonvorm is. De woonwagen wordt erkend in de Woningwet, net zoals een woning. Dit betekent dat -afgezien van de consequenties van ontbrekend extra geld van het Rijk- de overheidsbemoediging met woonwagens niet meer hoeft te verschillen van de bemoediging met woningen (VNG, 2 december 1998, Den Haag). De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het lokale huisvestingsbeleid, waaronder de toewijzing en het beschikbaar stellen van voldoende standplaatsen. De gemeenten staan verschillend tegenover deze woonvorm, het overgrote deel echter niet positief. Een aantal gemeenten overweegt serieus om op zo kort mogelijke termijn een einde aan deze ongewenste situatie te maken of zelfs een ‘uitsterfbeleid’ te gaan voeren. In gemeentelijk jargon wordt dit ook wel beleid voeren volgens ‘de nuloptie’ genoemd. Er is een drietal typen gemeenten te onderscheiden als het om de huisvesting van woonwagens na de intrekking van de Woonwagenwet gaat (gemeente Rotterdam, 1997):

1. De gemeente houdt de woonvorm in stand en legt bij voldoende vraag een beperkt aantal standplaatsen aan.
2. De gemeente handhaaft het huidige aantal standplaatsen, maar legt ongeacht de vraag geen nieuwe standplaatsen aan. Bij een leegkomende standplaats wordt die toegewezen aan iemand op de wachtlijst.
3. De gemeente voert een uitsterfbeleid: het huidige aantal standplaatsen niet uitbreiden en een leegkomende standplaats direct opheffen.

Gemeenten hebben dus weinig tot geen problemen met de intrekking van de wet. Sommige zien zelfs kansen om de woonvorm een zachte dood laten sterven. De problematiek die door de VNG en gemeenten wordt aangesneden heeft voornamelijk met het deconcentratieproces te maken en niet met het verdwijnen van de wet. De gemeenten maken wel van de situatie gebruik om het

Rijk onder druk te zetten om met geld over de brug te komen voor deconcentratie en aanleg van nieuwe standplaats met als dreigement dat anders helemaal niets meer zal gebeuren.

4.3.3. Provincies

Een aantal Nederlandse provincies heeft een lobby gevoerd tegen de intrekking van de Woonwagenwet. Het gaat hier in het bijzonder om de provincies Gelderland, Overijssel, Limburg en Zuid-Holland. Deze provincies geven aan dat zij kunnen instemmen met het beleidsvoornemen van de staatssecretaris om te komen tot volledige integratie van de woonwagenregelgeving in de reguliere regelgeving voor woningen. Ze kunnen echter niet instemmen met het gekozen tijdstip. Belangrijke argumenten zijn dat grote kampen nog verkleind moeten worden en dat veel gemeenten niet voldoen aan hun taakstelling uit het provinciale woonwagenplan.

De rol van de provincies in het debat

De bovengenoemde provincies schrijven in 1997 en 1998 brieven aan staatssecretaris Tommel van VROM waarin zij pleiten voor een uitstel van intrekking van de wet. Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland schrijven op 9 april 1997 een brief waarin zij de onhoudbare situaties op de grote kampen in Apeldoorn en Nijmegen uitgebreid bespreken. Zij leggen hierin vooral de nadruk op de impact die de intrekking van de wet op het vastgestelde beleid zal hebben. “Enigszins bekruipt ons de angst dat het wegvallen van de verplichting voor gemeenten om standplaatsen aan te leggen zal leiden tot een groot tekort aan standplaatsen. Wij weten immers hoezeer gemeenten worstelen met het aanleggen van standplaatsen en hoeveel druk nodig is om gemeenten ertoe te bewegen om nieuwe locaties in procedure te brengen. Tegen integratie van regelgeving en het leggen van verantwoordelijkheden waar ze thuis horen bestaat geen bezwaar, als daarmee maar niet de suggestie wordt gewekt dat de huisvestingsproblemen van woonwagenbewoners zijn opgelost. Ook in de komende jaren zullen er standplaatsen nodig zijn om de gevolgen van de natuurlijke aanwas op te kunnen vangen” (GS Gelderland, 9 april 1997, p. 4). Een maand later volgt een gezamenlijke brief van de provincies Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland aan de staatssecretaris (GS Zuid-Holland, 22 april 1997). Hierin spreken zij hun bezorgdheid uit over het vervallen van de vigerende

woonwagengedrag als gevolg van de intrekking van de wet. Sommige plannen zijn vrij recent vastgesteld en via een uitgebreide inspraakprocedure tot stand gekomen. De provincies zijn van mening dat een verkeerde signaalwerking uitgaat van het laten vervallen van deze plannen en zijn bang dat de uitvoering van een integraal woonwagengedrag in veel gemeenten stil komt te liggen. Zij pleiten voor een overgangsregeling waarin bepaald wordt dat de lopende en niet uitgevoerde woonwagengedrag tot het eind van hun looptijd van kracht blijven of totdat aan de taakstellingen voldaan is. Vooruitlopend op de volgende paragraaf van dit hoofdstuk *'de rol van de provincie in de huisvesting van woonwagengedragers'* kan geconcludeerd worden dat sommige provincies bereid zijn om hun toezichthoudende taak nog enige tijd uit te voeren. De provincie Zuid-Holland neemt dit expliciet op in haar 'Voortgangsrapportage Woonwagengedrag 1997-1998'. De provincie Zuid-Holland neemt de bestaande afspraken tussen provincie en gemeenten op in bestaand provinciaal gedrag. De beleidsvelden Ruimtelijke Ordening (het streekplan) en Volkshuisvesting (nota planbeoordeling) lijken hiertoe het meest geëigend. De huisvesting van woonwagengedragers en de gemaakte afspraken met de gemeenten blijven op deze manier een onderdeel van het provinciale Huisvestingsgedrag (Voortgangsrapportage woonwagengedrag 1997-1998, 17 juni 1998, p. 9).

De rol van provincies in de huisvesting van woonwagengedragers

De controlerende en stimulerende rol van de provincies verdwijnt na het intrekken van de Woonwagenwet. Invloed kan nog uitgeoefend worden met behulp van de 'normale' provinciale instrumenten. De provinciale woonwagengedrag plannen gebaseerd op de Woonwagenwet komen te vervallen.

4.3.4 Woningcorporaties

De woningcorporaties zijn een nieuwe speler in het woonwagennetwerk. Tot dusver zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het aanleggen van voldoende en kwalitatief goede woonwagengedrag plaatsen, het onderhoud en de distributie. In het kader van de normalisering zouden de woningcorporaties deze taken moeten overnemen. Zij zorgen immers ook voor de distributie van 'gewone' sociale huurwoningen. Volgens de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is de verplichting voor de gemeenten om een woonwagen centrum in stand te houden niet meer noodzakelijk. De woningcorporaties dienen zorg te dragen voor de

aanleg van standplaatsen en gemeenten behoren hun woonwagens over te dragen aan de corporaties.

De rol van de woningcorporaties in het debat

De NWR⁹ vraagt aandacht voor de gevolgen die de intrekking van de Woonwagewet heeft voor de woningcorporaties door te participeren tijdens de hoorzitting van 25 juni 1997 over de wijziging van Huisvestingswet, per brief aan de Vaste Kamercommissie voor de volkshuisvesting, via de media en congressen. De NWR benadrukt dat zij het beleid tot integratie van de regelgeving voor de huisvesting van woonwagenbewoners in het reguliere volkshuisvestingsbeleid ondersteunt. Woningcorporaties zijn van mening dat ook de woonwagen tot hun doelgroep behoort. Zij stellen dat woonwagenbewoners behoren tot de doelgroepen van het sociale volkshuisvestingsbeleid. Een belangrijke kanttekening die de NWR hierbij maakt in haar brief aan de vaste Kamercommissie is dat integratie en normalisatie van de wetgeving niet mag leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheden van rijks- en gemeentelijke overheid naar corporaties. De NWR pleit er dan ook voor om in het wetsvoorstel voldoende ruimte te bieden voor een zorgvuldig proces tussen de partijen op lokaal niveau. Op deze manier hopen de woningcorporaties een gefaseerde overdracht van standplaatsen en woonwagens te realiseren, waarbij eerst de beheerstaken en pas in tweede instantie eigendomsoverdracht plaatsvindt. De corporaties zijn van mening dat de problemen in het woonwagenbeleid die in de loop van de afgelopen decennia mede door het beleid van rijk en gemeenten zijn ontstaan en in stand gehouden, niet zonder meer op hun al overvolle bordje mogen worden geschoven (Bolsman en Konings, p. 7, 1997). De algemeen directeur van de NWR, van Velzen (1997, p. 2) refereert in zijn brief aan de Vaste Kamercommissie vooral aan de tekst in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel. De memorie suggereert in zijn ogen ten onrechte dat gemeenten corporaties kunnen verplichten tot de eigendomsovername van bestaande standplaatsen en woonwagens dan wel tot nieuwe aanleg. Hij is van mening dat als corporaties het primaat hebben dat niet wil zeggen dat de woningcorporaties tot eigendom gedwongen kunnen worden. Hij sluit zijn betoog af met de opmerking dat gemeenten in beginsel corporaties ook niet kunnen dwingen

⁹ De Nationale Woningraad (NWR) en het NCIV koepel voor woningcorporaties zijn in 1999 gefuseerd en heet nu 'Aedes vereniging van woningcorporaties'. Het gebruik van NWR of Aedes in deze scriptie is afhankelijk van de besproken tijdsperiode.

nieuwe woningen te bouwen of bestaand bezit van andere verhuurders over te nemen.

De rol van de woningcorporaties in de huisvesting van woonwagenbewoners

De huisvesting van woonwagenbewoners is de woningcorporaties niet helemaal vreemd. Een aantal woningcorporaties beheert al woonwagenlocaties voordat het voorstel tot intrekking van de woonwagenwet en de wijziging van de huisvestingswet ter sprake komt. Dit heeft als voordeel dat woningcorporaties enigszins ervaren op de nieuwe ontwikkelingen kunnen inspelen. In elk krantenartikel of congresverslag maakt de NWR haar devies duidelijk: "Het is voor corporaties nog altijd riskant om woonwagens en standplaatsen te exploiteren. Vaak schieten ze er bij in. Het is verstandig om niet meteen het eigendom van woonwagens en standplaatsen over te nemen, maar ze eerste een tijd te beheren. Deze periode kan worden gebruikt om zoveel mogelijk orde op zaken te stellen en inzicht te krijgen in de financiële situatie" (Bolsman en Konings, p.5, 1997). Uit ervaring verwacht de NWR dat de volgende problemen zich voor kunnen doen: huurincasso, achterstallig onderhoud en bovenmatige onderhoudskosten voor zowel de wagens als de standplaatsen, bodemverontreiniging en het bestaande gebrek aan vertrouwen in 'autoriteiten' (Bolsman en Konings, p.6, 1997). De rol van de corporaties in de huisvesting van woonwagenbewoners wordt met de intrekking van de wet meer formeel en zal in de aanstaande jaren groeien.

4.3.5 De Wetgever

De behandeling van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen en woonschepenregelgeving (25333)' is een debat dat plaats heeft tussen juni 1997 en april 1998. In deze periode worden alle redenen, vragen en twijfels die gepaard gaan met de integratie van de woonwagenregelgeving bediscussieerd en besproken door het verantwoordelijk ministerie en de volksvertegenwoordiging.

Uit het discours van de Tweede Kamer behandelingen en uit de vorige parafen van dit hoofdstuk kan afgeleid worden dat het debat in vijf hoofdonderwerpen verdeeld kan worden:

1. Het verdwijnen van de Woonwagenwet
2. Het standplaatsentekort;
3. De deconcentratie van grote woonwagencentra;
4. Het vervallen van de doelgroepbepaling;
5. De overgang van bestaande centra naar corporaties.

In de volgende paragrafen wordt de discussie geschetst die plaats heeft gehad over de bovengenoemde hoofdonderwerpen. Vanuit de volksvertegenwoordiging hebben vooral de partijen VVD, PvdA, D'66, CDA, GPV en Groen Links deelgenomen aan het debat.

4.3.5.1 *Het verdwijnen van de Woonwagenwet*

Alle partijen zijn het met elkaar eens dat het opheffen van de Woonwagenwet een goede zaak is. Volgens allen is de Woonwagenwet een discriminerende wet, waarbij bewoners van een speciale woonvorm onder andere regelgeving vallen dan de andere inwoners van Nederland (Tweede Kamer, 23 september 1997, p.2). Andere argumenten voor intrekking, behalve het discriminerende karakter van de wet zijn:

- Het streven naar integratie in de samenleving behoort tenminste ook in de wet- en regelgeving tot uitdrukking te komen (Tweede Kamer, 23 september 1997, CDA p.2).
- Voorkomen moet worden dat de woonwagencentra zich ontwikkelen tot aparte woongebieden die zich van de andere woongebieden niet onderscheiden door de woonvorm, maar door de wens van de bewoners om onder elkaar, apart van anderen te wonen. Een open samenleving biedt veel meer kansen aan hen die er deel van uitmaken dan een samenleving die bestaat uit groepen die zich op zichzelf terug trekken (Tweede Kamer, 23 september 1997, VVD p.2).

4.3.5.2 *Het standplaatsentekort*

Het standplaatsentekort kent meer discussie dan het verdwijnen of integreren van de woonwagenwetgeving. In het debat over het standplaatsentekort zijn de partijen minder eensgezind en is het effect van de lobby van woonwagenbewoners en provincies duidelijk merkbaar. De discussie rondom het standplaatsentekort hangt nauw samen met twee van de laatste vijf artikelen die

Woonwagenwet nog inhoudt: *de verplichting voor gemeenten een woonwagencentrum in stand te houden* (art. 2) en *de bevoegdheid van de provincies om een woonwagenplan vast te stellen* (art. 4a). Het geschatte acute tekort aan standplaatsen is 2.350 inclusief 900 te deconcentreren standplaatsen.

Verantwoordelijkheid

Vanuit alle fracties worden vragen gesteld over wie de verantwoordelijkheid heeft voor de aanleg van nieuwe standplaatsen en wie controleert of de aanleg naar behoren gebeurt. De staatssecretaris is van mening dat met het decentralisatieproces de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het lokale volkshuisvestingsbeleid, ook voor de vorm woonwagens. De controle op de realisering van dit beleid door B&W ligt in eerste instantie bij de gemeenteraad. “Zij dienen de benodigde maatregelen te treffen ten behoeve van een goede huisvesting voor hun ingezetene, ongeacht de woonvorm waardoor wettelijke verplichtingen voor een gemeente om een centrum in stand te houden niet nodig is” (VROM, 23 december 1997, p. 3-4). Hij voegt daar aan toe dat de regering er niets voor voelt om de lagere overheden weer wettelijke verplichtingen op te leggen (z.g.n recentralisatie). Bovendien zou er geen enkele garantie zijn dat door recentralisatie de rijksoverheid of de provincie het beleid kan verbeteren. Een antwoord van gelijke strekking geldt ook voor de vraag of de realisering van standplaatsen en woonwagens onderdeel uitmaken van de gesprekken over prestatieafspraken die gemeenten en corporaties voeren. Het maken van prestatieafspraken is een taak van de lokale partijen, waar de rijksoverheid niet tussen hoort te zitten. De opzet van ‘het Besluit Beheer Sociale Huursector’ (BBSH) gaat er van uit dat gemeenten en corporaties zoveel mogelijk in onderling overleg tot afspraken komen over het volkshuisvestingsbeleid (VROM, 23 december 1997, p. 4). Ook blijkt de Inspectie Volkshuisvesting geen rol te kunnen spelen als het gaat om de realisering van standplaatsen.

Sanctiemogelijkheden

Alle fracties informeren naar eventuele sanctiemogelijkheden indien een gemeente in gebreke blijft. De Huisvestingswet biedt aan provinciale staten de mogelijkheid om provinciale richtlijnen en aanwijzingen te geven. Met het intrekken van de Woonwagenwet zullen gedeputeerde staten zich bij het geven van een aanwijzing niet meer kunnen baseren op een provinciaal woonwagenplan, maar moet de aanwijzing gebaseerd zijn op het streekplan of op provinciaal ruimtelijk beleid dat neergelegd in een besluit van provinciale

staten. De Huisvestingswet voorziet ook voor het ministerie van VROM in een aanwijzingsbevoegdheid. Als uiterste bevoegdheid kan de minister op basis van artikel 80 van de Woningwet per Koninklijk Besluit de gemeente dwingen tot het bouwen van bijvoorbeeld standplaatsen, waarbij de provincie tot uitvoering kan overgaan. Tot slot kunnen Gedeputeerde Staten bij nalatigheid van de gemeente zelf een bestemmingsplan vaststellen of herzien (art. 38 lid 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening). Deze bevoegdheid voorziet slechts in het planologisch bestemmen van grond tot standplaats, niet op de daadwerkelijke realisering ervan (VROM, 23 december 1997, p. 6-7). Vanuit de PvdA wordt aangedrongen op het creëren van een extra bevoegdheid voor de provincies als 'stok achter de deur', indien gemeenten niet of weinig aan hun verplichtingen voldoen. Het uitgangspunt van de regering blijft echter dat bij de normalisatie operatie de verantwoordelijkheid voor woonwagens en standplaatsen onder het reguliere volkshuisvestingsregiem komt te vallen, waardoor de provinciale taken ten aanzien van de gehele huisvesting gelijk zijn. De verantwoordelijkheid van de gemeente en de taakverdeling tussen gemeente en provincie verhoudt zich niet met het creëren van een aparte 'stok achter de deur' in de vorm van speciale op een bepaalde woonvorm gerichte provinciale bevoegdheden (VROM, 23 december 1997, p. 21-22).

De staatssecretaris licht tijdens de behandeling in maart 1998 nog aantal methoden toe hoe hij gemeenten wil aanzetten om aan de slag te gaan met woonwagenstandplaatsen. Na het intrekken van de Woonwagenwet wil hij in overleg treden met gemeenten om hen te wijzen op het opnemen van woonwagenstandplaatsen in bestemmingsplannen. Dit dwingt gemeenten aandacht te besteden aan woonwagenstandplaatsen. Ten tweede wil hij gemeenten aanspreken op het maken van een volkshuisvestingsplan. In een volkshuisvestingsplan moet aandacht worden besteed aan de vraag of er sprake is van een standplaatsentekort en wat men van plan is er aan te doen. Daar kan vervolgens de inspectie volkshuisvesting heel goed naar kijken. Op basis van een dergelijk plan kunnen afspraken gemaakt worden met woningcorporaties. De verantwoordelijkheid blijft dus bij de gemeenten liggen maar er is op deze wijze wel een toezichtrelatie tussen de inspectie, gemeente en corporatie (Tweede Kamer, 10 maart 1998, p. 205-206).

4.3.5.3 De deconcentratie van grote woonwagencentra

Staatssecretaris Tommel kondigde in de toelichting op het wetsvoorstel aan, dat hij in samenwerking met de VNG, de provincies en de koepels van

woningcorporaties een landelijk project wil starten om de laatste 17 regionale woonwagencentra op te heffen en te saneren en 900 vervangende standplaatsen aan te leggen (Tweede Kamer, 10 maart 1998, p. 134). Tijdens de behandeling in maart 1998 wordt toegelicht dat het traject van start is gegaan. Gemeenten, provincie, corporaties, bewoners en de inspecties werken per centrum samen om een plan op te stellen. De staatssecretaris vindt dat gestreefd moet worden naar een afronding van de deconcentratie in 2003 (Tweede Kamer, 10 maart 1998, p.193-194). Een aantal fracties heeft bedenkingen bij de haalbaarheid. De staatssecretaris houdt echter vast aan zijn streven om de deconcentratie af te ronden in 2003: "puur om druk op de ketel te houden" (Tweede Kamer, 10 maart 1998, p. 194). Uit de discussie in de Tweede Kamer komt de volgende deconcentratieprocedure naar voren: gemeenten, provincie, corporaties, woonwagengewoners en de inspecties werken per centrum samen om een plan op te stellen. Omdat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om alle partijen achter hetzelfde plan te krijgen, neemt de gemeente de uiteindelijke beslissing. Er heeft vervolgens een serieus overleg met het ministerie van VROM plaats, waarin wordt bekeken of het plan de problemen echt oplost, met andere woorden het plan wordt getoetst op kwaliteit. Indien het plan goed wordt bevonden draagt het ministerie bij in de kosten van de deconcentratie. Tot slot is besloten dat er een jaarlijkse voortgangsrapportage wordt opgesteld over de gang van zaken van de deconcentratie van de regionale woonwagencentra. Voor de afronding van het landelijke deconcentratiebeleid in de 16 gemeenten waarin de laatste 17 grote regionale centra zijn gelegen, is ten laste van de ISV-middelen 60 miljoen gulden beschikbaar gesteld (Tweede Kamer, 14 februari 2001, p.2).

4.3.5.4 *Het vervallen van de doelgroepbepaling*

Het vervallen van de doelgroepbepaling is vooral voor de woonwagengewoners een belangrijk onderwerp (zie: paragraaf 5.3.1). In het debat zijn door de fracties vragen gesteld over het vervallen van deze bepaling. Via een motie wordt uiteindelijk ingestemd met het voorstel dat gedurende de tijd dat het tekort nog niet is weggewerkt en de deconcentratie van grote woonwagencentra nog niet is afgerond de mogelijkheid open te houden dat bij de toewijzing van nieuwe woonwagens/standplaatsen het afstammingsbeginsel wordt gehanteerd (Tweede Kamer, 10 maart 1998, motie nr. 16, p. 246). Op deze manier kan een voorranglijst aangelegd worden door gemeenten. Deze voorrangsregeling is verplicht voor gemeenten waarin een regionaal woonwagencentrum is gelegen

en aan hen die bij de deconcentratie van deze centra een opvangrol vervullen. Ook de 46 gemeenten die ten tijde van de intrekking van de woonwagenwet over een substantieel tekort aan woonwagens beschikken (>15) zijn verplicht in de Huisvestingsverordening voorrangregels voor de “rechthebbenden” op te nemen (Tweede Kamer, 14 februari 2001, p.2).

4.3.5.5 De overgang van bestaande centra naar corporaties

In het debat wordt door alle woordvoerders erop gewezen dat de overgang van de centra naar de corporaties een moeilijke operatie is. Het hoofdprobleem is dat de exploitatie van woonwagencentra over het algemeen niet kostendekkend is. Uitgangspunt van de regering is echter dat alle bestaande centra over behoren te gaan naar de corporaties. De corporaties zijn niet verplicht om de centra over te nemen maar de staatssecretaris is ervan overtuigd dat als de financiële kant goed geregeld is, de corporaties tot overname bereid zijn (Tweede Kamer, 10 maart 1998, p. 198). De vraag of er sprake van een tussenfase ‘beheer’ mag zijn voordat er wordt overgegaan tot eigendom wordt positief beantwoord. Tot slot om de voortgang van het proces te kunnen volgen heeft de staatssecretaris toegezegd de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de ontwikkelingen van tekort, de overname van standplaatsen door toegelaten instellingen en de voortgang van het deconcentratieproces.

4.4 Analyse van het beleidsveld

In dit hoofdstuk is de tweede deelvraag van deze scriptie aan de orde: 'Welke argumenten zijn gehanteerd voor en tegen het afschaffen van de wet'. Deze vraag kan bij nader inzien iets verfijnd worden. De oorspronkelijke Woonwagenwet is al voor een groot deel verdwenen dan wel geïntegreerd in reguliere wetgeving voordat de discussie rondom het afschaffen van laatste artikelen aanvangt. De vraag en de discussie gaan wel over het laten vervallen van de laatste artikelen maar vooral over het afschaffen van de specifieke wet en regelgeving voor een doelgroep die bij voorkeur in een 'afwijkende' woonvorm woont. Naast de argumenten om deze wet en regelgeving wel of niet af te schaffen is vooral de discussie rondom de consequenties en voorwaarden van het intrekken belangrijk gebleken.

Sommige argumenten zijn in het debat overeind gebleven en worden opgenomen in de toekomstige beleidsvoering, andere zijn niet of nauwelijks aan de orde gekomen. De uitkomst van het debat levert ook inzicht in het veranderde netwerk van actoren dat zich in de toekomst gaat bezig houden met de huisvesting van woonwagenbewoners, hun onderlinge relaties en het beschikbare instrumentarium.

4.4.1 Draagvlak voor intrekking van de Woonwagenwet

Uit de voorafgaande paragrafen van dit hoofdstuk blijkt dat het woonwagenveld op het moment van de aankondiging van de intrekking van Woonwagenwet uit meerdere actoren bestaat. Hieruit kan geconcludeerd worden dat alle actoren hun eigen rol hebben gespeeld in de veranderde beleidsvoering voor de huisvesting van woonwagenbewoners. Ieder vanuit zijn eigen doelstellingen en met zijn eigen middelen. Met andere woorden de intrekking van de Woonwagenwet is een resultante van de interacties tussen de verschillende actoren in het veld. Uit het feit dat de wet is ingetrokken kan geconcludeerd worden dat de intrekking stoelt op draagvlak. Draagvlak in een netwerk kan op verschillende manieren gecreëerd worden. Bressers (1993) noemt als kenmerken van een netwerk: verwevenheid, verbondenheid, de verdeling van informatie en ten slotte de machtsverhoudingen tussen de actoren in het netwerk. Hieronder worden deze kenmerken van een netwerk afgezet tegen het

geschetste proces om een antwoord te krijgen op de vraag 'welke argumenten zijn gehanteerd bij het intrekken van de wet'.

Alleen de woonwagenbewoners zijn tegen het afschaffen van de woonwagenwet. Zij vrezen dat na afschaffing van de wet de toch al geringe animo voor het aanleggen van standplaatsen helemaal zal verdwijnen. Zij achten druk van een hogere overheid noodzakelijk. Ten tweede is de doelgroep bang voor een toenemende vraag naar standplaatsen door burgers. Zij pleiten ervoor de speciale status te handhaven.

Verbondenheid voor afschaffing wet is hoog

Het intrekken van de woonwagenwet kent een hoge mate van verbondenheid, of de mate waarin de organisaties in het woonwagennetwerk het intrekken van de Woonwagenwet steunen is hoog. Zowel gemeenten, provincies en woningbouwcorporaties spreken zich positief uit over het wetsvoorstel tot intrekking van de Woonwagenwet. Als belangrijkste argument wordt het discriminerende karakter van de wet genoemd.

Naast het intrekken van de wet zijn de meeste actoren het er ook over eens dat de woonvorm 'woonwagen' moet blijven bestaan. De actoren zijn het echter niet met elkaar eens over het tijdstip van intrekken, de overdracht van taken, het invullen van de deconcentratietaak, het aantal nog aan te leggen standplaatsen en de financiën ten aanzien van aanleg en deconcentratie.

Verwevenheid van relaties tussen provincie en gemeenten is groot

In dit onderzoek komt de mate waarin gemeenten, provincies, woningcorporaties en rijk elkaar ontmoeten in andere netwerken niet expliciet aan de orde. Maar dat de verwevenheid van deze overheidsorganisaties hoog is, staat buiten kijf.

Gemeenten en provincies onderhouden relaties over onderwerpen zoals ruimtelijke ordening, infrastructuur, milieu en veiligheid. Dit verklaart wellicht de ietwat timide houding van bijvoorbeeld de provincies in het proces. Zij geven als enige overheidspartij aan dat het standplaatsentekort nijpend is, maar maken er uiteindelijk geen halszaak van. Dit zou, net zoals het inzetten van het provinciale instrument 'de aanwijzingsbevoegdheid', de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheden op scherp kunnen zetten. Voor alle betrokkenen staan wel belangrijkere zaken op de agenda dan het woonwagenbeleid.

Afhankelijkheid: informatie en machtsverhoudingen zijn scheef

Woonwagengebouders hebben veel informatie over de eigen woonbehoeften en leefsituaties en de uitvoering van het huidige woonwagengebeleid. De doelgroep van beleid is van mening dat zij te laat betrokken is bij de planvorming rondom de intrekking van de woonwagengewet. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de wetgever niet afhankelijk is van de woonwagengebouders om de intrekking van de wet te realiseren. In deze casus is het zelfs zeer waarschijnlijk dat het niet betrekken van informatie van woonwagengebouders het proces van intrekking ten goede komt. De late en geringe betrokkenheid van de woonwagengebouders wijst er op dat zij te weinig macht hebben om het resultaat van het beleidsproces en het instrumentarium te beïnvloeden.

4.4.2 Van woonwagennetwerk naar huisvestingsnetwerk

De rollen en instrumenten van de spelers in het woonwagennetwerk zijn veranderd als gevolg van de intrekking van de Woonwagengewet. De uitkomsten van het debat rondom de intrekking heeft de relatie tussen de partijen in het 'nieuwe' netwerk duidelijk neergezet: geen specifieke rol meer voor de provincies, een nieuwe belangrijke rol voor woningcorporaties en de woonwagengebouders rest de gemeente als aanspreekpunt voor huisvestingszaken.

In de onderstaande analyse passeren die partijen de revue, wiens instrumentarium, positie of onderlinge relatie binnen het netwerk veranderd is als gevolg van de intrekking van de Woonwagengewet.

Provincie verliest centrale rol

De suggestie van een aantal provincies om de wet pas in te trekken nadat alle gemeenten aan hun taakstelling en deconcentratie hebben voldaan of nadat alle provinciale woonwagengeplannen zijn verlopen, wordt niet opgepakt. Ook een overgangsregeling biedt geen uitkomst. De controlerende en stimulerende rol van de provincie komt te vervallen. Zij kunnen alleen nog ingrijpen in het gemeentelijke huisvestingsbeleid door het uitvaardigen van een richtlijn of een aanwijzing gebaseerd op een streekplan of provinciaal ruimtelijk beleid. De relatie tussen provincie en gemeente op het gebied van de huisvesting van woonwagengebouders wordt dus genormaliseerd. Hiermee verliest de provincie

de 'centrale' rol die zij vervulde in het huisvestingsbeleid voor woonwagenebewoners vóór het intrekken van de wet. Voor de woonwagenebewoners betekent dit dat zij zich voor huisvestingszaken niet meer tot de provincie kunnen wenden. De gemeenten of woningcorporatie wordt het loket voor huisvestingszaken.

Gemeenten blijven verantwoordelijk

De meeste gemeenten ondersteunen het wetsvoorstel om de Woonwagenwet in te trekken met als belangrijkste argument het vervallen van de speciale status van een kleine bevolkingsgroep. De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor het lokale huisvestingsbeleid waaronder ook de toewijzing en het beschikbaar stellen van voldoende woonwagenstandplaatsen. Haar rol verandert dus niet, behalve dat zij niet meer gecontroleerd wordt door de provincie. Het is bedoeling dat de gemeenten in goed overleg met corporaties de bestaande standplaatsen overdragen aan de woningcorporaties. Uit het discours blijkt dat de gemeenten deze taak verschillend oppakken, afhankelijk van deconcentratieplicht en de lengte van de wachtlijsten. Een duidelijk signaal is in ieder geval dat zonder tegemoetkoming in de kosten het standplaatsentekort in de toekomst alleen maar zal groeien. Gemeenten stellen zich afhankelijk op in de richting van het rijk. En het rijk is afhankelijk van de gemeenten om te voorzien in de huisvesting van woonwagenebewoners.

Woonwagenebewoners verliezen speciale status

De doelgroep van het woonwagenbeleid is geen doelgroep meer. Woonwagenebewoners behoren na 1 maart 1999 tot de klantenkring van een woningcorporatie of de afdeling volkshuisvesting van een gemeente. De angst voor burgers op het woonwagencentrum of een groeiend standplaatsentekort wordt maar gedeeltelijk gedeeld. Om te waarborgen dat woonwagenebewoners die al sinds lange tijd op een wachtlijst staan eerst aan de beurt komen, kan een voorranglijst opgenomen worden in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Gemeenten met een tekort van 15+ standplaatsen zijn verplicht tot het opnemen van een voorranglijst. Het instrumentarium van de woonwagenebewoners verandert. Met de intrekking van de Woonwagenwet vervalt ook het provinciale woonwagenplan. Het plan geeft duidelijkheid over het aantal plaatsen dat een gemeente moet aanleggen en dus helderheid bij welke gemeenten je nog kunt aankloppen voor een nieuwe standplaats. Deze zekerheid valt weg. Woonwagenebewoners rest het gelijke juridische instrumentarium dat iedere

burger heeft. Instrumenten zoals overleg, onderhandelen, verzet en chantage staat de woonwagenbewoners nog steeds vrij om te gebruiken.

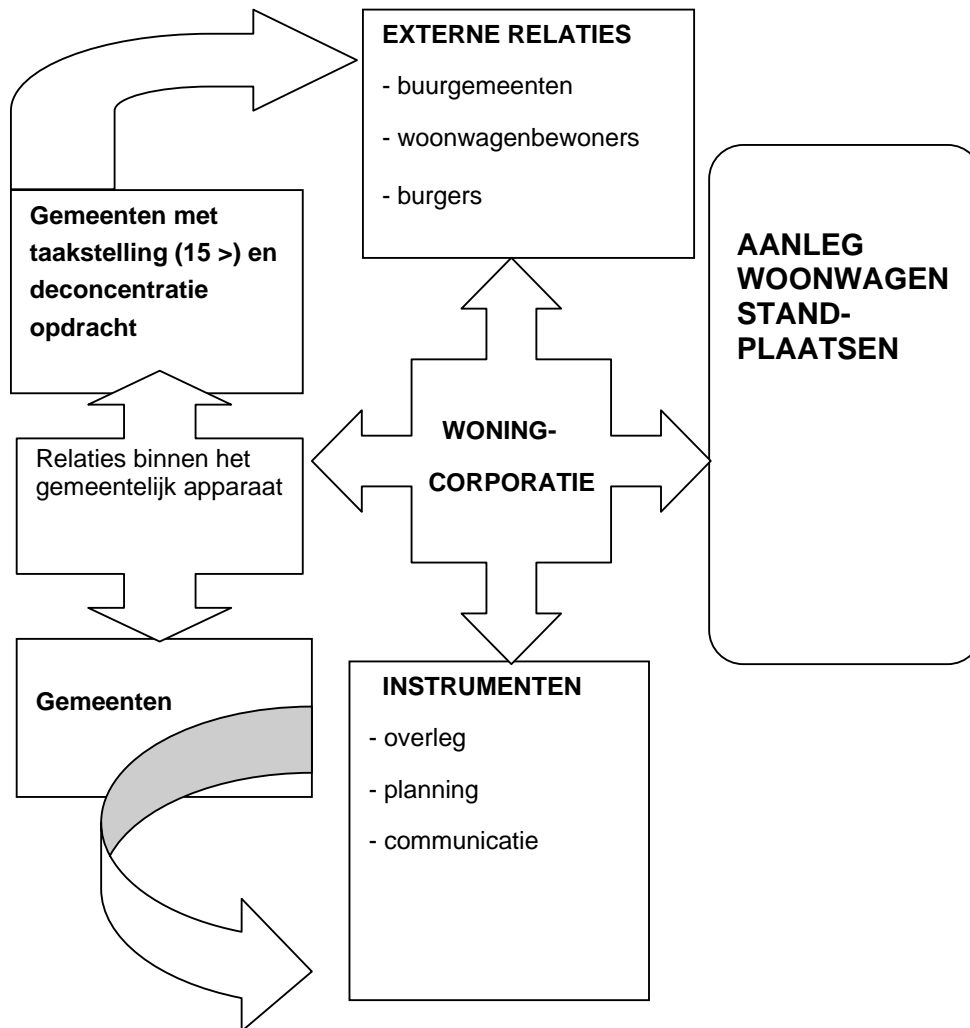
Woningcorporatie, de nieuwe centrale speler?

Woningbouwcorporaties nemen, indien gewenst gefaseerd de zorg voor woonwagenstandplaatsen over. Het is de bedoeling dat zij op den duur zorg dragen voor de aanleg van standplaatsen in een gemeente, net zoals zij dat doet voor de gehele sociale huisvesting binnen een gemeente. Aannemelijk is dat de woningcorporaties langzaam maar zeker de centrale speler worden in het huisvestingsnetwerk. De woningcorporatie wordt de gesprekspartner van de woningzoekenden, de gemeenten en het rijk.

De Wetgever op afstand van de uitvoering

Met de afschaffing van de Woonwagenwet is de normalisatie van de woonwagenwetgeving een feit. Het belangrijkste argument om de wet af te schaffen is het discriminerende karakter van de woonwagenwet. De rol van de wetgever is nu voor standplaatsen gelijk aan die van huizen. Daarmee stelt de wetgever zich op een grotere afstand van standplaatsen en woonwagens dan ooit tevoren.

Schema 4.1: Uitvoering huisvesting van woonwagenebewoners na intrekking van de Woonwagenwet (1 maart 1999)



4.5 Samenvatting van de conclusies

- Woonwagenebewoners zijn tegen het afschaffen van de woonwagenwet. Zij vrezen dat na afschaffing van de wet de toch al geringe animo voor het aanleggen van standplaatsen helemaal zal verdwijnen. Zij achten druk van een hogere overheid noodzakelijk.
- Ten tweede is de doelgroep bang voor een toenemende vraag naar standplaatsen door burgers. Zij pleiten ervoor de speciale status te handhaven;

- Het discriminerende karakter van de Woonwagenwet is de belangrijkste reden volgens Rijk, gemeenten, provincies en woningbouwcorporaties om de wet in te trekken.
- Alle uitvoerende partijen zijn het er over eens dat de woonvorm 'woonwagen' niet mag verdwijnen.
- De verbondenheid van de partijen rondom de intrekking van de wet is hoog;
- De verwevenheid van de uitvoerende partijen is hoog. Gemeenten, provincies, woningbouwcorporaties en Rijk hebben regelmatig met elkaar te maken buiten dit uitvoeringsnetwerk;
- De verbondenheid tussen de partijen in het debat rondom de intrekking van de wet lijkt hoger dan de verbondenheid in de uitvoering van de huisvesting van woonwagenbewoners;
- Als gevolg van de afschaffing van de wet verliest de provincie haar centrale rol als controlerende en stimulerende overheid;
- De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor de huisvesting van woonwagenbewoners, haar rol verandert niet;
- Gemeenten stellen zich voor de aanleg van nieuwe standplaatsen en de deconcentratie van grote kampen afhankelijk op in de richting van het rijk. Duidelijk is dat zonder financiële bijdrage van het rijk, de gemeenten niet van plan zijn de huisvesting van woonwagenbewoners aan te pakken;
- Woonwagenbewoners zijn met de intrekking van de Woonwagenwet geen doelgroep van beleid meer;
- Het enige loket voor huisvestingszaken voor woonwagenbewoners na de intrekking van de wet is bij de gemeente of woningcorporatie;
- Woningcorporaties nemen in de loop der tijd zowel het beheer als eigendom van de woonwagencentra van de gemeenten over. Het ligt daarom voor de hand dat woningcorporaties op den duur de centrale speler in de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners worden.
- Met de intrekking van de Woonwagenwet is de normalisering van de woonwagenwetgeving een feit. Na ruim 95 jaar is de specifieke wet en regelgeving voor het wonen in een woonwagen afgeschaft. Daarmee stelt de wetgever zich op een grotere afstand van standplaatsen en woonwagens dan ooit tevoren.
- De reacties van de verschillende partijen op de intrekking van de Woonwagenwet hebben een duidelijke relatie hebben met hun toekomstige rol in de uitvoering van het gemeentelijke huisvestingsbeleid en de onderlinge relaties buiten het woonwagennetwerk.

5 DE HUISVESTING VAN WOONWAGENBEWONERS NA 1999

5.1 Inleiding

Sinds 1 maart 1999 is de Woonwagenwet ingetrokken. Er bestaat geen speciale wet en regelgeving meer voor de huisvesting van woonwagenbewoners. Het aanleggen van woonwagenstandplaatsen en het plaatsen van woonwagens valt onder de reguliere huisvestingsregels. Zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken zijn deze veranderingen van invloed op het instrumentarium en de instanties die zich bezig houden met de huisvesting van woonwagenbewoners. Daarmee is het eerste deel van de derde deelvraag aan bod gekomen: welk effect heeft de afschaffing van de wet op het instrumentarium? Het tweede deel van deze deelvraag, *welk effect heeft de afschaffing van de wet op de beleidsvoering* wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt.

De effecten op de beleidsvoering worden over een periode van niet meer dan drie jaar bestudeerd. In de periode 1999 – 2002 is vanuit het ministerie van VROM de voortgang van de aanleg van standplaatsen, de deconcentratie van grote woonwagencentra en de overdracht standplaatsen van gemeenten naar corporaties bijgehouden. Deze voortgangsberichten van de staatssecretaris en het onderzoek 'Ieder zijn vak, de effecten van de afschaffing van de Woonwagenwet' (SGB0, 12 juli 2001), vormen belangrijke bronnen voor dit hoofdstuk.

5.2 De doelstellingen van het woonwagenbeleid

De beleidsvoering na de intrekking van de Woonwagenwet op 1 maart 1999 is hoofdzakelijk gericht op twee doelen. Het eerste doel is het inlopen van niet gehaalde taakstellingen gedurende het afgelopen decennium. Deze periode wordt 'de overgangssituatie na de afschaffing van de Woonwagenwet' genoemd en duurt van 1 maart 1999 tot 31 december 2003. Gedurende deze periode bestaat de mogelijkheid om een voorrangregel op te nemen voor woonwagenbewoners in de lokale huisvestingsverordening. Zoals in het vorige hoofdstuk al beschreven, is het opnemen van een voorrangregel voor

gemeenten met een tekort van meer dan 15 woonwagendplaatsen of met een te deconcentreren woonwagencentrum verplicht. De doelen van de overgangssituatie zijn dus, het standplaatsentekort terug brengen en zo veel mogelijk regionale kampen deconcentreren. Het tweede doel van de beleidsvoering in deze periode is de verdere integratie van het huisvestingsbeleid voor woonwagendbewoners in het reguliere huisvestingsbeleid. De aandacht gaat vooral uit naar de overdracht van het eigendom van standplaatsen en woonwagens naar woningcorporaties en andere toegelaten instellingen. Een ander maal is herhaald door de staatssecretaris van VROM dat geen eind is gekomen aan de noodzaak om aandacht te besteden aan het wonen in woonwagens. In tegendeel. Primair de gemeenten, maar ook de corporaties zijn verantwoordelijk voor het vervullen van die woonwens. Net zoals ze dat zijn voor de woonwens van andere inwoners en woningzoekenden (Remkes, 14 februari 2002, p. 1).

5.3 Veranderingen in het woonwagenbeleid

De veranderingen in netwerk en instrumentarium rondom de huisvesting van woonwagendbewoners zijn in hoofdstuk vier van deze scriptie beschreven. Hoe deze veranderingen na drie jaar ervaren worden en de effecten ervan op de beleidsvoering worden in de volgende paragrafen weergegeven.

5.3.1 Gemeenten

Als belangrijkste veranderingen van de afschaffing van de Woonwagenwet worden door de gemeenten en corporaties genoemd (SGBO, 2001, p. 54):

- De woonwagendbewoners worden niet meer als specifieke doelgroep gezien.
- De bijzondere bepalingen zijn vervallen. Hierdoor is het handhaven eenvoudiger geworden omdat nu reguliere wetten van toepassing zijn. Bijvoorbeeld de huurinning en het ontruimen van standplaatsen bij een huurachterstand.

Toedeling van standplaatsen

In de meeste gemeenten worden standplaatsen toegewezen op basis van een wachtlijst die meestal is gebaseerd op een huisvestingsverordening. Dit geldt ook voor gemeenten die geen wachtlijst hoeven te hanteren. Dit wijkt af van de toewijzing van woningen in die gemeenten: dat gebeurt meestal via het aanbod model (SGBO, 2001, p. 59). Opvallend is dat ondanks het intrekken van Woonwagenwet, de vrije woonwagenstandplaatsen uitsluitend toegewezen worden aan de oorspronkelijke groep bewoners. In enkele gemeenten hebben zich wel een aantal niet-woonwagenbewoners als woningzoekenden laten inschrijven, maar feitelijk wordt aan hen geen standplaatsen toegewezen (SGBO, 2001, p. 59-60).

5.3.2 Woonwagenbewoners

Woonwagenbewoners hebben sinds 1 maart 1999 geen bijzondere voorrechten meer waar het om het wonen gaat. Met de intrekking van de wet mag in principe iedereen die dat wil in een wagen wonen. Sinds de intrekking van de Woonwagenwet hebben de woonwagenbewoners een aantal keren de landelijke pers gehaald. Een voorbeeld hiervan is de zaak Driebergen waar een Roma familie zes ton in guldens ontvangt als afkoopsom om nooit meer in Driebergen terug te keren.

Naar aanleiding van deze zaak is de initiatiefgroep (zie hoofdstuk vier van deze scriptie) weer bij elkaar gekomen. De initiatiefgroep is van mening dat de gebeurtenis in Driebergen het gevolg is van 'failliet' beleid. "Met de Woonwagenwet heeft de landelijke overheid nooit een goed beleid op poten weten te zetten en daarom hebben ze de wet maar geschrapt, in de hoop dat ze zo ook een streep door het probleem haalde. Niets is minder waar. De problemen in de kampen verergeren, en we vinden nergens meer een aanspreekpunt. Voor de politiek bestaan we niet meer." (Trouw, de Verdieping, 6 oktober 2000). Khonraad deelt deze mening en zegt: "ze maken nu vooral gebruik van het feit dat er geen beleid wordt gemaakt en dat problemen niet worden opgelost, maar afgekocht" (Trouw, de verdieping, 6 oktober 2000). Uit het onderzoek van SGBO is een gelijke stemming onder te woonwagenbewoners af te lezen. Bewoners voelen zich niet begrepen door gemeenten en corporaties en zijn van mening dat door de afschaffing van de Woonwagenwet het tekort aan standplaatsen alleen maar is toegenomen. Een meerderheid van de

geïnterviewde bewoners ziet dan ook het liefst dat de wet weer wordt ingevoerd (SGBO, p.15-16, 2001).

5.3.3 Provincies en Rijk

De rol van de rijksoverheid is met het intrekken van de Woonwagenwet kleiner geworden. Wat blijft aan rijksverantwoordelijkheid is het verstrekken van subsidies en het aanspreken van provincies, gemeenten en woningcorporaties als zij naar het inzicht van het rijk hun taak onvoldoende invullen.

Controlerende taak

Uit het onderzoek van SGBO blijkt echter dat gemeenten en corporaties vinden dat het Rijk en provincies een controlerende taak zouden kunnen vervullen. Het idee van gemeenten en corporaties is dat in de gaten wordt gehouden of iedere gemeenten voldoende standplaatsen bouwt, zodat op die manier het aantal standplaatsen over de regio of de provincie wordt gespreid. De gemeenten zijn bang dat zonder een spreidingsbeleid de verschillen tussen de gemeenten met veel standplaatsen en gemeenten met weinig of geen standplaatsen steeds groter worden omdat geïnteresseerde bewoners zich uitsluitend tot de bouwende gemeenten wenden voor een nieuwe standplaats. De conclusie mag dan ook getrokken worden dat het bouwen van standplaatsen nog steeds, net als voor de intrekking van de Woonwagenwet niet als positief wordt gezien maar als een 'taakstelling'.

Financiële taak

Het Rijk wordt vooral een financiële taak toegedicht. Subsidies handhaven om de bestaande centra te exploiteren, nieuwe standplaatsen aan te leggen en om te voorkomen dat de huren van nieuwe standplaatsen veel hoger uitvallen dan die van bestaande. Subsidies verstrekken aan deconcentratiegemeenten die hun regionale woonwagencentrum willen opheffen, zodat aanleg van vervangende standplaatsen mogelijk wordt.

5.4 Woonbehoefte en aanleg van standplaatsen

De woonbehoefte wordt voor zover mogelijk zowel *kwalitatief* als *kwantitatief* tegen het licht gehouden. In paragraaf 5.4.1. (Bepalen van de woonbehoefte) wordt naar de kwaliteitsbehoefte gekeken. In paragraaf 5.4.2 (De aanleg van standplaatsen) wordt de daadwerkelijke aanleg van standplaatsen afgezet tegen de behoefte. Tot slot wordt er aandacht besteed aan het deconcentratieproces.

5.4.1 Bepalen van de woonbehoefte

Met het onderzoek 'Ieder zijn vak' (SGB0, 2001) lijkt een nieuw perspectief op de behoeften van woonwagenbewoners te zijn ontstaan. De onderzoekers constateren dat bewoners van woonwagens geen eenduidige groep vormen, met een identieke sociale of culturele achtergrond. Met het wonen in een wagen op een centrum onderscheiden zij zich van andere burgers en wordt een zekere mate van afstand gecreëerd ten opzichte van de burgerlijke samenleving. Slechts 15% van alle woonwagenbewoners heeft de behoefte om te reizen. De overigen die in een woonwagen wonen onderscheiden zich qua woonwensen niet van andere burgers dan dat zij sterker hechten aan het wonen in familieverband. Dus niet het wonen in een mobiele woning, maar het wonen in de directe nabijheid van familieleden is een belangrijke woonwens. Met de vraag naar een groter woonoppervlak, meer ruimte en dus meer leefkwaliteit onderscheiden zich niet van burgers (Tweede Kamer, 18 juli 2001, p.2). De staatssecretaris concludeert naar aanleiding van het bovenstaande: " Er is een zodanige diversiteit in woonwensen van woonwagenbewoners dat aan vraag naar woonruimte niet kan worden voldaan door het enkele creëren van de min of meer gebruikelijke woonwagencentra" (Tweede Kamer, 18 juli 2001, p.2). Helemaal nieuw zijn de bovenstaande bevindingen niet. Het is al sinds het begin van de jaren negentig bekend dat het overgrote deel van de woonwagenbewoners minder mobiel is dan huisbewoners. Een 'burger' woont gemiddeld 7 jaar op een adres en een woonwagenbewoner ruim 9 jaar. Tot dusver was in de aanpak van de woningproblematiek niets met dit gegeven gedaan.

5.4.2 De aanleg van standplaatsen

Bij de intrekking van de Woonwagenvet werd het tekort aan standplaatsen op circa 2500 geschat. Exacte gegevens waren niet voorhanden (paragraaf 4.3.2.5. van deze scriptie). Het is onderhand duidelijk dat het inlopen van dit tekort een gemeentelijke taak is. Er vindt sinds 1999 regelmatig een inventarisatie naar de vraag en aanbod van standplaatsen plaats. Uit deze inventarisaties zijn de onderstaande -voor dit onderzoek relevante- gegevens afgeleid.

Tabel 5.1: overzicht standplaatsen 1998 – 2010

	totaal aantal standplaatsen	Toename	prognose toename	tekort
1998	8749			2500
1999				
2000	9618	869		
2001				
2010	10568		toename tussen 2002-2010: 950	1500

De gemeenten zijn gevraagd een opgave te doen van hun voornemens wat betreft het bouwen van en vervangen van standplaatsen tot aan 2010. Nieuwbouwplannen voor standplaatsen bestaan in 117 gemeenten en zullen in totaal 946 standplaatsen opleveren. Staatssecretaris Remkes van VROM concludeert dat bij de realisatie van de nieuwbouwplannen slechts in beperkte mate wordt voldaan aan de behoefte aan standplaatsen. Ook na 2010 zal er nog sprake zijn van een substantieel tekort aan standplaatsen (Tweede Kamer, 14 februari 2001, p. 6). Gemeenten blijken dikwijls een te grote terughoudendheid te betrachten bij de uitbreiding van het aantal standplaatsen en de voorkeur te geven aan een stabilisering van de bestaande situatie. Er wordt door veel gemeenten in te beperkte mate ingespeeld op de specifieke woonbehoefte van deze burgers (Tweede Kamer, 14 februari 2001, p. 6).

5.4.3 Deconcentratie van regionale woonwagencentra

Eind 1999 hebben 16 gemeenten een budget gekregen voor de afronding van de deconcentratie van de resterende 17 regionale woonwagencentra (totaal 27 miljoen Euro). Het hoofdpunt bij de budgettoekenning is dat de gemeente verantwoordelijk is voor de inhoud en de kwaliteit van beleid en realisatie. De voorwaarden zijn daarom beperkt. De voorzieningen moeten uiterlijk medio 2005 zijn afgerond om aanspraak te maken op de volledige bijdrage. Opmerkelijk is dat de oorspronkelijke deconcentratie gedachte al snel na de intrekking van de Woonwagenwet is losgelaten. Het volledig deconcentreren van de 17 regionale centra bleek onhaalbaar, zowel financieel als organisatorisch. Het begrip deconcentratie is langzaam opgerekt tot: gemeenten zijn vrij om de wijze van de afronding te bepalen, deconcentreren, opheffen, herstructureren, vergroten, verkleinen en andere varianten zijn mogelijk.

De staatssecretaris van VROM heeft in 1998 de Tweede Kamer beloofd jaarlijks de stand van zaken van de deconcentratie te rapporteren. In 1999 en 2000 is dit summier gebeurd omdat het gemeentelijke beleid nog niet tot concrete resultaten kon hebben geleid. In 2001 en 2002 zijn de 16 gemeenten verzocht om tussentijds inzicht te geven in de stand van zaken.

Tabel 5.2: overzicht stand van zaken afronding 17 deconcentratie regionale woonwagencentra in 16 gemeenten¹⁰

Hoofdpunten	Fase	Aantal
Overleg met woonwagebewoners	Intensief/lopend	14 gemeenten
	beperkt/pas gestart	2 gemeenten
Planvorming	Herstructurering	6 gemeenten
	Verkleining	5 gemeenten
	Vergroting	3 gemeenten

¹⁰ De tabel 'Overzicht stand van zaken afronding 17 deconcentratie regionale woonwagencentra in 16 gemeenten', is samengesteld uit gegevens uit de jaarlijkse voortgangsrapportage VINEX-uitvoeringsconvenanten 1995-2000, Voortgang verstedelijking VINEX 2002.

Realisatietermijn	Opheffing	3 gemeenten
	gereed voor 2005	10 gemeenten
	gereed 2005 – 2008	5 gemeenten
	Onzeker	1 gemeenten
Betrokkenheid corporaties	Intensief	6 gemeenten
	gesprek over overdracht	6 gemeenten
	alleen nieuwe standplaatsen	1 gemeente
	Weigerachtig	1 gemeente
	(nog niet betrokken)	2 gemeenten
Betrokkenheid omliggende gemeenten	goede medewerking	1 gemeente
	Terughoudend	4 gemeenten
	geen medewerking nodig	11 gemeenten
Betrokkenheid provincie	goede betrokkenheid	6 gemeenten
	Opdracht	1 gemeente
	beperkt betrokken	4 gemeenten
	niet betrokken	5 gemeenten

Naar aanleiding van het bovenstaande schema kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

1. Gemeenten en woningcorporaties hebben meer vrijheid dan voorheen om hun deconcentratiebeleid vorm te geven omdat deconcentratie niet meer betekent dat een woonwagencamp terug gebracht moet worden naar maximaal 40 standplaatsen. Deze vrijheid en de financiële middelen van het rijk stelt de gemeenten in de gelegenheid om het gesprek aan te gaan met de woonwagencampbewoners. Dit in tegenstelling tot het stringente deconcentratiebeleid van de jaren tachtig en negentig. Veertien van de zestien gemeenten zijn in gesprek met de bewoners van aan te pakken woonwagencentra.
2. Omdat de zestien gemeenten aan de vooravond van deconcentratie staan, is dit een geschikt moment voor woningcorporaties deel te nemen aan gesprekken met woonwagencampbewoners en de planvorming. Op deze manier kunnen corporaties kennis maken met het veld en eigen eisen op tafel leggen. Overdracht van beheer of eigendom verloopt op deze manier natuurlijk.

5.5 Integratie en normalisatie van het huisvestingsbeleid

De overheid wil dat de betrekkingen met woonwagenebewoners worden genormaliseerd, of net zo worden als de betrekkingen met en tussen andere burgers in het land. Een onderdeel daarvan was het afschaffen van de Woonwagenwet. Binnen de huisvesting zijn er tekenen van normalisering en integratie waar te nemen. Deze liggen op het gebied van de regelgeving en bij de overdracht van beheer of eigendom aan corporaties. Om de normalisering kracht bij te zetten heeft de Tweede Kamer in 2002 besloten de voorrangsregel voor woonwagenebewoners per 1 januari 2003 daadwerkelijk in te trekken. Het argument luidt als volgt: voorop staat het uitgangspunt dat ook aan de afschaffing van de Woonwagenwet in 1999 ten grondslag heeft gelegen, namelijk het streven naar een generiek woonbeleid voor alle (doel)groepen en daarmee dus naar een volledige integratie van het woonwagenbeleid in het reguliere woonbeleid (Kamp, 09 januari 2003, p 1-2). Andere overwegingen die aan dit besluit ten grondslag liggen zijn: doordat de deconcentratie van de grote regionale kampen niet langer verplicht is, ligt ook de verantwoordelijkheid voor eventuele deconcentratie bij de betrokken gemeenten. En tot slot blijkt dat er in de praktijk nauwelijks sprake is van verdringing door niet tot de doelgroep behorende personen (Kamp, 09 januari 2003, p 2).

Concluderend kan gesteld worden dat met het afschaffen van de voorrangsregel niet alleen de gemeenten met een deconcentratietaak de eigen verantwoordelijkheid moeten nemen maar ook de gemeenten met een tekort van meer dan 15 standplaatsen ten tijde van de intrekking van de woonwagenwet. Echter een voorrangsregel is pas relevant op het moment dat er daadwerkelijk nieuwe woonwagenstandplaatsen aangelegd worden. Het afschaffen van de voorrangsregel door de Tweede Kamer om normalisering kracht bij te zetten kan worden betiteld als een act van normalisering, feitelijk verandert erg weinig.

5.5.1 Overdracht van standplaatsen aan corporaties

Bij de meeste corporaties is er sprake van bereidwilligheid om het eigendom van standplaatsen op den duur over te nemen. Daar lijkt geen druk voor nodig van de Rijksoverheid (SGBO, 2001, p. 61). Op het landelijk symposium "Verhuizing,

woonwagengebeleid in beweging” wordt echter geconstateerd dat de overdracht van woonwagenge locaties aan corporaties niet echt van de grond komt. Datzelfde geldt voor de verkoop van standplaatsen (Impressie symposium, 30 oktober 2002). De deelnemers aan de conferentie zijn van mening dat ‘normalisatie’ sterk afhankelijk is van de situatie en het onderlinge vertrouwen dat gemeenten, corporaties en woonwagenge bewoners onderling weten op te bouwen. Opvallend is wel dat circa 2/3 van de gemeenten en corporaties met beheertaken, de uitvoerende werkzaamheden hebben overgedragen aan een particulier bureau¹¹(TK, 18 juli 2001, p. 2). Dit lijkt tegenstrijdig met de uitspraak van corporaties dat woonwagenge bewoners tot hun doelgroep behoren.

Tabel 5.3: overzicht overgedragen standplaatsen (beheer en eigendom) aan corporaties

	totaal aantal standplaatsen	overgedragen aan corporaties¹²	overdracht %
1988	8749	2572	29,3%
1999		2774	31,7%
2000	9618	3046	31,7%
2001			

5.6 Samenvatting

Zowel woonwagenge bewoners als gemeenten ervaren de huidige situatie als te vrijblijvend. Woonwagenge bewoners voelen zich onbegrepen door gemeenten en corporaties. In hun visie verergeren de situaties op de grote kampen en worden er te weinig nieuwe standplaatsen aangelegd. Zij typeren het huidige beleid als ‘failliet’ en pleiten voor herinvoering van de Woonwagenge wet. Gemeenten met een woonwagenge kamp en/of wachtlijst pleiten ervoor om weer een controlerende taak voor een hogere overheid in het leven te roepen. Deze organisatie zou er op moeten toe zien dat de aanleg van standplaatsen niet door enkele gemeenten

¹¹ Sinds de aankondiging van normalisatie van het woonwagenge beleid in de jaren negentig is er een aantal particuliere bureaus op de markt verschenen. Deze bureaus hebben zich gespecialiseerd in het beheren van woonwagenge centra. Achter deze particuliere bureaus zitten dikwijls voormalig opbouwwerkers en gemeente ambtenaren die bekend zijn met de aspecten van de woonwagenge wereld.

¹² Het aantal volgens de gemeenten overgedragen standplaatsen vertaalt zich niet in een even grote stijging van het aantal door corporaties beheerde standplaatsen. Een verschil in interpretatie van wat onder beheer wordt verstaan zou hier debet aan kunnen zijn. Dit laat onverlet dat de cijfers aangeven dat de overdracht naar corporaties moeizaam verloopt.

uitgevoerd wordt, maar dat er een betere spreiding plaats vindt over de gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat beide groepen, vanuit verschillende gronden, een instrument voor een hogere overheid willen dat aangeeft hoeveel standplaatsen aangelegd moeten worden, waar en door wie. Deze 'wens' verhoudt zich echter niet tot het streven naar integratie en normalisatie van de Tweede Kamer.

Tot slot, de aanleg van nieuwe standplaatsen loopt moeizaam, evenals de deconcentratie van grote kampen en de overdracht aan corporaties. De vraag voor de toekomst is of 'de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en corporaties' voldoende is om te voorzien in de woonbehoefte van diegene die in een woonwagons willen wonen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is inzicht verschaft in het verloop van ongeveer 20 jaar huisvestingsbeleid voor woonwagenebewoners. Aan de hand van drie deelvragen zijn veranderingen in het woonwagenbeleid, de betrokken actoren en hun instrumentarium geanalyseerd. De deelvragen luiden:

1. *Welk instrumentarium werd er voor 1998 gehanteerd en welke rol speelde de Woonwagenwet daarbinnen?*
2. *Welke argumenten zijn gehanteerd voor en tegen het afschaffen van de wet?*
3. *Welke effecten heeft de afschaffing van de wet op het instrumentarium en op de beleidsvoering?*

In dit hoofdstuk wordt op basis van de conclusies een antwoord geformuleerd op de bovenstaande deelvragen en op de hoofdvraag van deze scriptie:

Wat zijn de verwachte effecten van de intrekking van de Woonwagenwet op het realiseren van de centrale beleidsdoelstellingen inzake huisvesting van woonwagenebewoners en welke consequenties ten aanzien van de verdere beleidsvoering zijn hieraan te ontlelen?

Opbouw hoofdstuk

In de volgende twee paragrafen worden de deelvragen aan de hand van de conclusies in de hoofdstukken drie en vier beantwoord. De effecten van de afschaffing van de wet op het instrumentarium (derde deelvraag) is vanwege logische redenen meegenomen in het antwoord op de tweede deelvraag. In paragraaf 6.4 wordt stil gestaan bij de hoofdvraag van deze scriptie en de titel van dit onderzoek: Afschaffing van de Wet op Woonwagens en Woonschepen: een act van normalisering of een weloverwogen integratie? In paragraaf 6.5 wordt tot slot een aantal beleidsaanbevelingen gedaan.

6.2 Het instrumentarium voor 1998 en de rol van de Woonwagenwet

Vele decennia geleden heeft het Rijk zich ten doel gesteld de woonwagenbevolking te integreren in de burgermaatschappij. Dit centraal geformuleerde doel is door de jaren heen nauwelijks gewijzigd en tot zeer recent gehandhaafd en nagestreefd. Het beleid en het bijbehorende instrumentarium zijn bij gebrek aan resultaat regelmatig aangepast zonder aandacht te besteden aan de context of de mening van de uitvoerende organisaties.

Geconcludeerd kan worden dat het woonwagenbeleid tot het einde van de jaren tachtig geformuleerd is binnen de kaders van de klassieke benadering: de centrale overheid als centraal sturende actor en heeft visie op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. De samenleving is doelgroep van beleid.

De uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners ligt sinds begin van de jaren tachtig in handen van de provincies en gemeenten. Hun bevoegdheden en formele instrumentarium liggen vast in de Woonwagenwet. De daadwerkelijke uitvoering wordt echter belemmerd door een aantal niet klassieke factoren. Ten eerste ondersteunen de uitvoerende partijen het centraal geformuleerde doel niet van harte en ten tweede laat de doelgroep van beleid zich niet zonder meer aansturen. Met andere woorden de gemeenten en provincies voeren het nieuw geformuleerde deconcentratiebeleid niet zomaar uit. Het belang van deconcentratie en de aanleg van nieuwe standplaatsen weegt vaak niet op tegen de weerstand van burgers en andere gemeentelijke of provinciale belangen. Er ontstaat een uitvoeringsnetwerk waarin de verschillende actoren onderhandelen over de uitvoering van beleid.

Geconcludeerd kan worden dat er een spanning bestaat tussen de formulering en uitvoering van beleid. Anders gezegd, de doelstelling en uitvoering van beleid zijn geformuleerd binnen de kaders van de klassieke benadering maar de uitvoering heeft plaats op het snijvlak van de klassieke en moderne benadering.

Bij de aanleg van standplaatsen en de deconcentratie van grote woonwagenkampen vervult de provincie tot de afschaffing van de Woonwagenwet een coördinerende taak. De titel van de provincie om zich op deze intensieve wijze met de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor

woonwagenebewoners te bemoeien, ligt verankerd in de Woonwagenwet. Op basis van de wet wordt jaarlijks het 'woonwagenplan' opgesteld, waarin nauwkeurig per gemeente staat aangegeven hoeveel standplaatsen zij verplicht is om aan te leggen om in de lokale behoefte te voorzien (zgn. taakstelling) of vanwege een te deconcentreren centrum. De provincie krijgt behalve een bescheiden financiële bijdrage geen extra instrument aangereikt om het woonwagenplan kracht bij te zetten. Toch blijkt het woonwagenplan een functie te vervullen voor alle partijen:

- het plan geeft een overzicht voor woonwagenebewoners welke gemeenten nog standplaatsen moeten aanleggen;
- het plan functioneert als breekijzer om met gemeenten in gesprek te komen over de huisvesting van woonwagenebewoners;
- het plan functioneert als 'excuusdocument' voor gemeenten die al aan hun taakstelling voldoen om bij vraag geen standplaatsen meer aan te leggen.

Het belangrijkste instrument om goed geïntegreerde standplaatsen te realiseren blijkt bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeenten. Ook de druk van woonwagenebewoners door het toepassen van chantage of trucs dwingt gemeenten tot de aanleg van standplaatsen of toelating van (meer) woonwagenebewoners. Woonwagens en woonwagenebewoners blijken een moeilijk onderwerp in de meeste gemeenten. Redenen hiervoor zijn de onbekendheid met de doelgroep, het negatieve imago van woonwagenebewoners en de financiële consequenties die het aanleggen van standplaatsen met zich mee brengen voor gemeenten.

Zoals aangegeven is het woonwagenplan een titel voor de provincie om met gemeenten over de aanleg van standplaatsen in gesprek te komen. Dit wil echter niet zeggen dat overleg automatisch leidt tot een positief resultaat. Provincie en gemeenten komen elkaar regelmatig buiten dit uitvoeringsnetwerk tegen. Deze hoge mate van interacties buiten het netwerk kan tot gevolg hebben dat partijen afhankelijk van elkaar zijn in een ander netwerk. In dat geval zullen onderhandelingen over de huisvesting van een relatief kleine doelgroep zoals de woonwagenebewoners niet op het scherpst van de snede gevoerd worden.

De aanleg van goed geïntegreerde woonwagenstandplaatsen en de deconcentratie van grote kampen verloopt moeizaam en wordt uitgevoerd met een beperkt instrumentarium. Behalve een bescheiden financiële impuls voor deconcentratie is communicatie in de vorm van overleg het meest gehanteerde instrument. De opening voor overleg tussen zowel woonwagenbewoners, gemeenten als provincie wordt vaak gevonden in het provinciaal woonwagenplan, dat haar bestaansrecht ontleent aan de Woonwagenwet.

Tot slot, de Woonwagenwet vormt een waarborg voor woonbewoners dat zij de enige doelgroep is die in een woonwagen op een woonwagenkamp mag wonen. Hiermee is verzekerd dat nieuw aangelegde standplaatsen exclusief bedoeld zijn voor de woonwagenbevolking en dat inmenging van burgers uitgesloten is.

Geconcludeerd kan worden dat de exclusieve waarborg voor woonwagenbewoners om op een kamp te wonen niet bijdraagt aan het doel van de Rijksoverheid om woonwagenbewoners te integreren in de burgermaatschappij.

6.3 De gebruikte argumenten voor en tegen het afschaffen van de wet en de effecten hiervan op het instrumentarium

Het afschaffen van de Woonwagenwet doet veel meer stof opwaaien dan de invoering van het deconcentratiebeleid. De uitvoerders van het woonwagenbeleid en de woonwagenbewoners roeren zich al als de eerste acties worden ondernomen in het kader van de normalisering. Maar bij de aankondiging tot afschaffing van de Woonwagenwet hebben alle partijen een mening en willen gehoord worden. Er is sinds de invoering van het deconcentratiebeleid een netwerk van 'uitvoerders van het woonwagenbeleid' ontstaan dat niet meer over het hoofd gezien kan worden.

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoerders van beleid, de klassieke beleidsvoering niet zonder slag of stoot meer accepteren. Over de wijziging van beleidsdoelen en beleidsvoering wordt een debat gevoerd en onderhandeld.

De intrekking van de wet wordt door de meeste partijen gezien als een logisch sluitstuk van de normalisering, maar niet alle partijen zijn het eens over het tijdstip van de afschaffing en de te treffen overgangsregelingen. Het debat rondom de intrekking van de woonwagenwet wordt gekenmerkt door emoties en angsten van woonwagenbewoners, bezorgde provincies die hun rol met het provinciaal woonwagenplan zien verdwijnen en gemeenten die zich primair bezig houden met de financiële kant van het verhaal. Een nieuwe actor in het veld is de woningcorporatie, verantwoordelijk voor het beheer en eigendom van woonwagenstandplaatsen in de toekomst.

Geconcludeerd kan worden dat de reacties van de verschillende partijen op de intrekking van de Woonwagenwet een relatie hebben met hun toekomstige rol in de uitvoering van het gemeentelijke huisvestingsbeleid.

Het besluit om de wet in te trekken wordt door de volksvertegenwoordiging en de uitvoerende partijen ondersteund. Het discriminerende karakter van de Woonwagenwet prevaleert boven een structureel standplaatsentekort.

Geconstateerd kan worden dat de verbondenheid tussen de uitvoerders van het woonwagenbeleid in het debat rondom de intrekking van de wet hoger is dan de verbondenheid tijdens de uitvoering van het woonwagenbeleid. Het afschaffen van de wet vanwege zijn discriminerende karakter is een doel dat alle partijen aanspreekt.

De woonwagenbewoners zijn tegen de intrekking van de wet om een aantal redenen. Ten eerste is status aparte van de woonwagenbevolking nog maar een kwestie van tijd. In de behandeling van de wet is aangegeven dat een ieder die op een woonwagenkamp wil wonen, de mogelijk daartoe moet krijgen. Woonwagenbewoners zijn bang dat burgers nieuw aangelegde standplaatsen in de toekomst zullen opeisen. Ten tweede vervalt met de afschaffing van de wet, het provinciaal woonwagenplan en daarmee ook de centrale rol van de provincie in de huisvesting van woonwagenbewoners. Woonwagenbewoners vrezen dat als hun huisvesting volledig onder gemeentelijke verantwoordelijkheid komt te vallen, de aanleg van standplaatsen volledig zal stokken. De redenering van woonwagenbewoners is begrijpelijk. Tot 1983 (deconcentratie) waren de

gemeenten met een regionaal woonwagencentrum de enige instanties die zich bezig hielden met de uitvoering van het woonwagenbeleid en dus het enige aanspreekpunt voor woonwagenbewoners. Het provinciaal woonwagenplan bood de woonwagenbewoners houvast en een nieuw aanspreekpunt. Gezien de tegenstand die gemeenten boden tijdens het proces van deconcentratie om een klein woonwagenkamp aan te leggen, lijkt de vrees niet ongegrond dat na 1998 veel gemeenten weer in hun oude patroon zullen vervallen.

Door de afschaffing van de wet neemt het formeel juridische instrumentarium bijna niet af. De Huisvestingswet en de wet op de RO is immers ook van toepassing op wonen in een wagen. Het Rijk steunt de gemeenten financieel om de grote centra te deconcentreren en de staatssecretaris heeft een jaarlijkse voortgangsrapportage toegezegd over de aanleg van standplaatsen. De veranderingen komen vooral voort uit de mutaties in het bestaande uitvoeringsnetwerk. De sturende en coördinerende rol van de provincie verdwijnt samen met de intrekking van de wet. Dit betekent dat de gemeente of woningcorporatie in de toekomst het enige aanspreekpunt en de verantwoordelijke partij is voor woonwagenzaken. Woningcorporaties nemen in de loop der tijd zowel het beheer als eigendom van de gemeenten over. Het ligt daarom voor de hand dat woningcorporaties op den duur de centrale speler in de uitvoering van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners worden.

Het juridische en financiële instrumentarium voor de uitvoering van het woonwagenbeleid 'verhuist' naar andere wetgeving, maar verandert niet drastisch. Het uitvoeringsnetwerk daarentegen verandert wel als gevolg van de afschaffing van de wet. Vooral het belangrijk gebleken instrument 'communicatie in de vorm van overleg' zal in de toekomst een nieuwe plek moeten krijgen in de relatie tussen woningcorporaties, gemeenten en woonwagenbewoners.

6.4 Terug naar de hoofdvraag

Wat zijn de verwachte effecten van de intrekking van de Woonwagenwet op het realiseren van de centrale beleidsdoelstellingen inzake huisvesting van woonwagenbewoners en welke consequenties ten aanzien van de verdere beleidsvoering zijn hieraan te ontleen?

De doelstelling inzake de huisvesting van woonwagenbewoners is sinds de afschaffing van de Woonwagenwet gewijzigd. De wet en regelgeving speciaal gericht op de woonwagenbevolking is afgeschaft of geïntegreerd in de reguliere wet en regelgeving. Daarmee zijn woonwagenbewoners op het gebied van huisvesting gelijk gesteld aan niet woonwagenbewoners. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een deel van oorspronkelijke doelstelling is bereikt. Deze doelstelling luidde: "Een verkleining of opheffen van de verscheidenheid die in allerlei opzichten bestaat tussen woonwagenbewoners en de rest van de samenleving (1975)".

Hierbij kan echter de vraag gesteld worden of het intrekken van de Woonwagenwet de verscheidenheid tussen woonwagenbewoners en de rest van de samenleving daadwerkelijk kleiner maakt of opheft. Deze vraag brengt mij de titel van deze scriptie:

Afschaffing van de Wet op Woonwagens en Woonschepen: een act van normalisering of een weloverwogen integratie?

Het lijkt onwaarschijnlijk dat juridische inbedding van de huisvestingsregels voor woonwagenbewoners in de reguliere wet en regelgeving de afstand tussen 'de samenleving' en de woonwagenbewoners kleiner maakt. Je zou zelfs de vraag kunnen stellen of het verkleinen van de afstand überhaupt bereikt kan worden door goede ruimtelijke ordening en een adequaat huisvestingsbeleid. Aannemelijk is wel dat integratiebeleid gebaat kan zijn bij een goed huisvestingsbeleid.

De bovenstaande stelling wordt ondersteund door de ontwikkelingen na integratie van de woonwagenwetgeving. De beleidsvoering na de intrekking van de Woonwagenwet op 1 maart 1999 is gericht op twee doelen die niet verschillen van de doelen voor de afschaffing van de wet.

1. Het terug brengen van het standplaatsentekort en zo veel mogelijk regionale kampen deconcentreren.
2. De verdere integratie van het huisvestingsbeleid voor woonwagenbewoners in het reguliere huisvestingsbeleid.

Het verschil zit in het veranderde uitvoeringsnetwerk en het licht veranderde instrumentarium.

De eerste effecten van de beleidsvoering na de afschaffing van de Woonwagenwet tekenen zich medio 2001 af.

Zowel woonwagenbewoners als gemeenten ervaren de nieuwe situatie als te vrijblijvend. Woonwagenbewoners voelen zich onbegrepen door gemeenten en corporaties. In hun visie verergeren de situaties op de grote kampen en worden er te weinig nieuwe standplaatsen aangelegd. Zij typeren het beleid als 'failliet' en pleiten voor herinvoering van de Woonwagenwet. Gemeenten met een woonwagenkamp of een wachtlijst pleiten ervoor om weer een controlerende taak voor een hogere overheid in het leven te roepen. Deze organisatie zou er op moeten toe zien dat de aanleg van standplaatsen niet door enkele gemeenten uitgevoerd wordt, maar dat er een betere spreiding plaats vindt over de gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat beide groepen, vanuit verschillende gronden, een instrument voor een hogere overheid willen dat aangeeft hoeveel standplaatsen aangelegd moeten worden, waar en door wie. Deze 'wens' verhoudt zich echter niet tot het streven van de wetgever naar integratie en normalisatie.

Tot slot, de aanleg van nieuwe standplaatsen loopt moeizaam, evenals de deconcentratie van grote kampen en de overdracht aan corporaties. De vraag voor de toekomst is of 'de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en corporaties' voldoende is om te voorzien in de woonbehoefte van diegene die in een woonwagen willen wonen.

Geconcludeerd kan worden dat de aanleg van standplaatsen niet beter verloopt dan voor de intrekking van de Woonwagenwet. Opmerkelijk is dat zowel gemeenten als woonwagenbewoners een hogere overheid een toezicht houdende rol toeschrijven. Invoering van een controlerende taak zou betekenen dat de huisvesting van woonwagenbewoners wederom een andere aanpak krijgt dan de huisvesting van niet woonwagenbewoners. Eén van de redenen van gemeenten om in 1999 voor de intrekking van de Woonwagenwet te pleiten.

Ten aanzien van deconcentratie is het beleid al snel na de afschaffing van de wet bijgesteld. Deconcentratie van zeventien grote kampen bleek onhaalbaar. Gemeenten zijn vrij om samen met de woonwagenbewoners een plan op te stellen om de situatie op de grote kampen te verbeteren.

Gesteld kan worden dat het moeizame verloop van zowel de aanleg van standplaatsen als de deconcentratie niet verassend is. Het instrumentarium is niet toereikend, de doelen zijn niet wezenlijk veranderd en de verantwoordelijke uitvoerende partij heeft al tijdens de intrekking van de wet aangegeven geen extra standplaatsen te willen bouwen. Ik verwacht dan ook niet dat op basis van het geformuleerde beleid en het bijbehorende instrumentarium de gestelde doelstellingen behaald kunnen worden.

6.4.1 Beleidsaanbevelingen

‘Gezamenlijke’ formulering van beleid

De verbetering van de huisvesting van woonwagenbewoners aanpakken bij de beleidsformulering.

Beleidsmakers inventariseren samen met woonwagenbewoners eisen en wensen en formuleren op basis hiervan de beleidsdoelen. Dit biedt een mogelijkheid om het geschonden vertrouwen tussen woonwagenbewoners en overheid te herstellen en de medewerking van woonwagenbewoners te krijgen voor de uitvoering. Theoretisch zou er gestreefd moeten worden naar een hogere mate van verbondenheid tussen alle partijen. Er is in de beschreven twintig jaar woonwagenbeleid geen sprake geweest van enige mate van verbodenheid over de te bereiken doelstellingen tussen beleidsmakers, uitvoerders en de doelgroep van beleid. Het is zeer aannemelijk dat dit een van de redenen is waarom het huisvestingsbeleid heeft gefaald.

Een aanbeveling voor de uitvoering van beleid is van gelijke strekking. Belangen, verantwoordelijkheden en verplichtingen zouden meer in evenwicht gebracht moeten worden. Het betrekken van woonwagenbewoners in de uitvoering van beleid maakt hen medeplichtig voor de realisatie, en dus verantwoordelijk.

Adequaat instrumentarium ontwikkelen

Zowel gemeenten als woningcorporaties hebben een adequaat instrumentarium nodig om het geformuleerde beleid uit te voeren. Het reguliere juridische

huisvestingsinstrumentarium blijkt niet voldoende om te voorzien in de huisvesting van woonwagenebewoners. Het lijkt er sterk op dat met name het communicatieve instrumentarium met het afschaffen van de wet is verdwenen. Dit wordt met name door de woonwagenebeowners als een gemis ervaren. Het is belangrijk dat nieuwe instrumenten de communicatie tussen de partijen in het uitvoeringsnetwerk bevordert.

Toezicht hogere overheid

Uit het hoofdstuk 5 van de casus blijkt dat zowel gemeenten als woonwagenebewoners behoefte hebben aan een hogere overheid als controlerend orgaan. Het invoeren van een tussenlaag verdient geen aanbeveling. Het verleden heeft bewezen dat een tussenlaag geen oplossing voor de woonwagenproblematiek biedt.

Van de beoogde tussenlaag worden bij voorbaat al verschillende zaken verwacht: de gemeenten en woningcorporaties verwachten een goed spreidingsbeleid en de doelgroep een aanspreekpunt om haar beklag te doen als gemeenten en woningcorporaties hun taken niet vervullen.

Indien de vraag naar een tussenlaag serieus overwogen wordt, moeten de volgende zaken in ogenschouw genomen worden:

- de rol van een controlerend orgaan moet goed beschreven worden om te hoog gespannen verwachtingen uit te bannen;
- als een sturende/controlerende laag ingebouwd wordt moet het instrumentarium dusdanig zijn, dat de gedefinieerde rol daadwerkelijk vervuld kan worden. Dit voorkomt dat een 'overleglaag' wordt gecreëerd deze organisatie moet haar positie durven te gebruiken;
- de mate van verwevenheid tussen gemeenten, woningcorporaties en de nieuwe laag mag niet hoog zijn. Een hoge mate van verwevenheid blijkt niet te werken op het moment dat er ook andere belangrijke zaken op de agenda staan. Daarmee bereik je dat partijen beleefd blijven maar geen actie 'tegen' elkaar nemen.

LITERATUUR EN PUBLICATIES

- Bolsman, H.Th. & Konings, P.P.H.(1997). Exploitatie woonwagens en standplaatsen blijft een probleem. *Woningraad-Magazine* 20-1997.
- Bressers, J.Th.A. Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap*, 1993-4.
- Bruijn, J.A., de & Hufen J.A.M. Instrumenten van overheidbeleid. *Beleidswetenschap*, 6, 1:69-93.
- Burg, H. Van den. (1997). Verslag van bestuurlijk overleg op 3 september 1997 tussen Rijk, provincie en gemeente Nijmegen inzake de knelpuntenanalyse van het woonwagencentrum Teersdijk, gemeente Nijmegen
- Coelen, Van der, (2001) in *Binnenlands Bestuur* 09-2002.
- Doelen, Van der. F.C.J. (1983). Informatie, prikkels en voorschriften: beperkende en verruimende sturingsmodellen. *Beleidswetenschap*, nr. 3, 197-211.
- Doelen, Van der. F.C.J. (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie, in J. Th. A. Bressers e.a., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen.
- Gemeenten Nijmegen. (1997). *Project Integraal Woonwagenbeleid regio Nijmegen*.
- Gemeente Rotterdam. (1997). *Een visie op de toekomst van de woonvorm woonwagen/standplaats*.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland. (09 april 1997). Brief aan staatssecretaris van V.R.O.M: *Knelpuntenanalyses van de gemeente Apeldoorn en Nijmegen in relatie tot de actualisering van het beleid met betrekking tot de huisvesting van woonwagenbewoners*. Arnhem: RE97. 32942.
- Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. (22 april 1997). Brief aan staatssecretaris van V.R.O.M: *Intrekking van de Woonwagenwet*. Den Haag: SZC/305766.
- Glasbergen, P. (1987). Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In P.B. Lehning & Simonis, J.B.D., *Handboek beleidswetenschap*, Meppel: Boom.
- Haags Straatnieuws. (juli 1999, nr. 8). *De werkelijkheid van de Woonwagenwereld*: Matthijs Termeer.
- Haarlems Dagblad. (09-06-2000). *Wethouder dreigt met crisis over woonwagens*: Lieke de Kwant.
- Heuvel, Van den. J.H.J. (1998). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma BV.
- Honigh, M. (1985). *Doeltreffend beleid. Een empirische vergelijking van beleidssectoren*. Assen: Van Gorcum.
- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In P.B. Lehning & Simonis, J.B.D., *Handboek beleidswetenschap*, Meppel: Boom.
- Kamp, H.G.J. Minister van VROM (09 januari 2003). *Verdeling van standplaatsen: beëindiging voorrangsbepaling Huisvestingswet*. Den Haag: MG 2002-29
- Khonraad, S. (2000). *Woonwagenbewoners, burgers in de risicomaatschappij*, Utrecht: Jan van Arkel.
- Klijn, E. (1996). Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Rotterdam.
- Leenders, P. (22-09-2000). *Artikelnaam. Binnenlands Bestuur*, nr. 38, 36 - 39.
- Ministerie van V.R.O.M. (15-09-1983). *Nota huisvestingsbeleid Woonwagenbewoners*. Den Haag.
- Ministerie van V.R.O.M. (27-03-1991). *Notitie Wetgeving Wonen op een Standplaats in de jaren Negentig*. Den Haag.

- Ministerie van V.I.O. (25-06-1997). *Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving (25 333): hoorzitting 25 juni 1997, Vaste Commissie V.R.O.M. Tweede Kamer der Staten Generaal, tekst insprekers "Initiatiefgroep woonwagenbeleid"*.
- Ministerie van V.R.O.M. (23-11-1997). *Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving (25 333): nota naar aanleiding van het verslag*. Den Haag: mjj97587449.
- Ministerie van V.R.O.M., DGR/DGW. (18-02-2003). *Voortgang verstedelijking VINEX 2002, jaarlijkse voortgangsrapportage VINEX-uitvoeringsconvenanten 1995-2005*. Den Haag.
- Oosterpoort Wooncombinatie. (30-10-2002). *Impressie symposium: Verhuizing, woonwagenbeleid in beweging*. Groesbeek.
- Overbekking, J. (1994). *Woonwagenbeleid, 20 jaar later halverwege; een evaluatie van het sinds 1975 gevoerde beleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Parool, Het. (17 mei 1997). *Nooit een huis zonder wielen*. Rinske Koelewijn.
- Poel, S. Van Der. (1998b). De Vulkanische relatie tussen overheid en woonwagenbewoners. *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 3, Gouda Quint Deventer.
- Provinciale Staten van Gelderland. (27-01-1993). *Nota Woonwagenbeleid in Gelderland, inclusief het Provinciaal Woonwagenplan 1992-1998*. Zwolle.
- Provincie Zuid-Holland. (1995). *Provinciaal Woonwagenplan 1995-2000*. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland, e.a. (april 1997). Brief aan de vaste kamercommissie van V.R.O.M.: *Intrekking Woonwagenwet*. Den Haag: szc/305766.
- Provincie Zuid-Holland. (17-06-1998). Nota voor de Statencommissie Ruimte Verkeer en Economie: *Voortgangsrapportage Woonwagenbeleid 1997-1998*. Den Haag: SCRVE/ROV/98.027.
- Provincie Zuid-Holland. (2000). *BWS budgetten*. Den Haag.
- Remkes, J. W., staatssecretaris van V.R.O.M. (14-02-2002). MG 2002-04: *Woonwagens en standplaatsen*. Den Haag.
- Ringeling, A.B. (1993). *De Instrumenten van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.
- Ringeling, A.B. (1987). *Beleidstheorieën en theorieën over beleid*. In P.B. Lehning & Simonis, J.B.D., *Handboek beleidswetenschap*, Meppel: Boom.
- Rooker, M. S. (1996/7-8). Woonwagenbewoners, wat nu? De afschaffing van artikel 18 Woonwagenwet. *Migrantenrecht*, 155 - 160
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling. (1982 (3e herz.druk)). *Openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn.
- Roskam, A. (1997). *Wonen op wielen in beweging, het Haagse woonwagenbeleid*. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- SGBO (onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse gemeenten BV). (2001). *Ieder zijn vak; de effecten van de afschaffing van de Woonwagenwet*. Den Haag: VNG.
- Staatscourant. (01-05-1997). *Wetsvoorstel tot intrekking Woonwagenwet*. nr. 83, p. 5, onderdeel bundel: C 301 Woonwagenwet. Den Haag: SDU.
- Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Vuga.
- Trouw. (06-10-2000). *Uit de wet verdwenen*. Hans Marijnissen.
- Tweede Kamer de Staten generaal (25-06-1992). *Plenaire behandeling Notitie Wetgeving Wonen op een Standplaats in de jaren Negentig*. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 059, nr1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste Commissie V.R.O.M. (25-06-1997). *Hoorzitting wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de Woonwag en Woonschepenregelgeving, 'tekst insprekers Initiatiefgroep woonwageneleid'*.

Tommel D.K.J., staatssecretaris van V.R.O.M. (29-08-1997). *BWS cijfers over woonwagens en standplaatsen vanaf 1993, tekorten aan standplaatsen en afspraken met NWR en VNG over bruteriing woonwagens*. Den Haag: 97547351/Z 134772.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwag- en woonschepenregelgeving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 333, nr. 5.

Tweede kamer der Staten-Generaal. (10-03-1998). *Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwag- en woonschepenregelgeving (25 333): de behandeling (ongecorrigeerd stenogram)*. Den Haag: 041F/10 maart 1998.

Tweede kamer der Staten-Generaal. (14-02-2001). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van V.R.O.M. (XI) voor het jaar 2001, Volkshuisvestingsbeleid*. Brief van de staatssecretaris van V.R.O.M. Den Haag: 27400 XI en 24508, nr. 54.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XI en 24 508, nr. 95, Den Haag, 18 juli 2001.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1992). *Wonen op een standplaats, het rijkswoonwageneleid tot de eeuwwisseling'*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (03-09-1997). Brief aan de Vaste Commissie voor V.R.O.M. uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *Reactie op het wetsvoorstel tot intrekking van de Woonwagewet*. Den Haag: VHB/705036.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (02-12-1998). Brief aan Nederlandse gemeenten: *Gevolgen intrekking Woonwagewet*. Den Haag: VHB/806603 Lbr. 98/225.

Velzen, N. Van. (1-08-1997). Brief aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor V.R.O.M.: *'Woonwageneleid'*. Almere.

Voorde, M.J.M. Ter. (1997). *Veranderingen in Woonwagewet en regelgeving*. Utrecht: Stadhouders Advocaten.