BMC | onderzoek

Woonwagenbewoners in Nederland 2011

Rapport
Inspectie Leefomgeving en Transport

BMC
9 mei 2012
De heer W. Vos en mevrouw W. Waardenburg
Projectnummer: 042293
Correspondentienummer: DH-0805-2766

INHOUD

HOOFDSTUK 1 MANAGEMENTSAMENVATTING 1

HOOFDSTUK 2 AANLEIDING EN DOELSTELLING 4

2.1 Aanleiding 4

2.2 Doel- en vraagstelling 6

2.3 Leeswijzer 6

HOOFDSTUK 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING 7

3.1 Noodzaak van interviews 7

3.2 Selectie van woonwagencentra 8

3.3 Rapportage 8

HOOFDSTUK 4 ANALYSEKADER 10

4.1 Krachtenveld 10

4.2 Maatregelen sluiten niet aan bij de problemen 11

HOOFDSTUK 5 UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK 12

5.1 Standplaatsen en wagens 12

5.2 Sociaal 16

5.3 Werk en inkomen 17

5.4 Scholing 20

5.5 Positie van frontlijnwerkers 21

5.6 Uitvluchten om niet op te treden 23

HOOFDSTUK 6 AANBEVELINGEN 24

6.1 Aanbevelingen per thema 24

6.2 Aanbevelingen ten aanzien van criminaliteit 26

Hoofdstuk 1
Managementsamenvatting

De intrekking van de Woonwagenwet in 1999 vormde de laatste formele stap om gemeenten verantwoordelijk te maken voor een integraal woonwagenbeleid en -uitvoering. Het is hun keuze om voor woonwagenbewoners specifiek beleid te ontwikkelen, dan wel dit beleid in te bedden in het reguliere beleid en de handhaving daarvan.
Uit onderzoeken die na 1999 zijn uitgevoerd, bleek dat op bepaalde thema's (zoals scholing en huisvesting) vorderingen zijn gemaakt, maar dat er ook grote zorgpunten zijn (zoals de hoeveelheid en duur van uitkeringen en het aandeel van woonwagenbewoners in de criminaliteit).

Dit onderzoek is bedoeld om een actueel beeld te schetsen van woonwagenbewoners. Gekeken is naar de situatie op verschillende woonwagencentra. Hierbij zijn onder andere positieve voorbeelden gezocht die tot nu toe vaak onderbelicht zijn gebleven. Deze positieve voorbeelden zijn ook gevonden: er zijn centra die 'een plaatje' in de wijk zijn, waar de bewoners tevreden zijn en het contact met buurtbewoners, professionals en gemeente prima is. Ook zijn voorbeelden gezien van woonwagencentra waar bewoners een laag inkomen hebben en de touwtjes zo goed mogelijk aan elkaar proberen te knopen.
De onderzoekers zijn ook negatieve voorbeelden tegengekomen. Deze maken duidelijk dat er op een aantal centra sprake is van een zorgwekkende situatie. Op die centra constateren de onderzoekers tegelijkertijd dat de betrokken instanties en frontlijnwerkers geen goed beeld hebben van wat er werkelijk aan de hand is. Sterker, ze willen die situatie vaak ook niet goed in beeld krijgen, maar gedogen of 'wegkijken'.

Het beperkte aantal gesprekken dat in het kader van dit onderzoek is gehouden maakt het niet mogelijk om aan te geven op hoeveel woonwagencentra er sprake is van een positieve situatie en op hoeveel er sprake is van een negatieve situatie. Dat er in ten minste 10% van de 415 gemeenten vrijplaatsen worden vermoed, geeft evenmin duidelijkheid. Er is immers een groot verschil tussen non-compliance[1] omdat voor een schuurtje geen bouwvergunning is aangevraagd, omdat kinderen van school worden gehouden, omdat uitkeringen ten onrechte worden geïnd of omdat sprake is van georganiseerde criminaliteit. Bovendien is relevant of het om een incidentele non-compliance gaat (eenmalig op één beleidsterrein) of om een stelselmatige en structurele situatie (frequent en op diverse beleidterreinen).
Zo geven kenniscentra, zoals de KPC Groep, aan dat er vele goede ontwikkelingen zijn, waar tegenover zij stellen dat de waarheid wel gezegd moet worden: er zijn nog voldoende pijnpunten waaraan nadrukkelijk en bewust moet worden gewerkt.

[1] Met compliance wordt aangeduid dat een persoon werkt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

De negatieve voorbeelden laten zien dat een aantal gemeenten niet goed was voorbereid op de taak die zij hebben en geen oplossing hebben voor de problemen. De rijksoverheid kan vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling hierbij geen oplossingen bieden. Wel kan ze gemeenten activeren en ondersteunen. Daarbij kan de zwaarste problematiek het eerst worden aangepakt, als aanzet van een leerproces voor gemeenten voor de aanpak van de lichtere non-compliance.

De algehele conclusie van het onderzoek is dat het op nogal wat woonwagencentra goed gaat met de bewoners. Op andere woonwagencentra is de situatie problematisch. Er zijn gemeenten die geen oplossing hebben voor de problemen op deze woonwagencentra en daarom 'weg kijken'. Bewoners hebben die ruimte gebruikt om ongestoord hun gang te gaan. Het is belangrijk dat die situatie wordt verbeterd.

Het 'wegkijken' door gemeenten, uitvoeringsorganisaties en professionals[2] moet worden veranderd in 'weer willen zien' en maatregelen nemen waar dat nodig is. Deze noodzakelijke maatregelen liggen zelden in het 'stenen stapelen', maar in een aanpak zoals in de Krachtwijken: gesprek met bewoners, pro-actief beleid, normen handhaven en verduurzamen van het resultaat door aandacht te blijven geven. Voor deze manier van optreden is kennis nodig en hulp voor gemeenten om hun taak op een goede manier uit te voeren. Een kennisgestuurde aanpak is noodzakelijk om maatregelen te kunnen nemen die passen bij de geconstateerde problemen.
Als gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen en investeren in de achter-de-voordeur-problematiek, is er al veel verbetering mogelijk. Ingrepen op de woonwagencentra kosten de gemeenten en de rijksoverheid veel geld. Voor de rijksoverheid gaat de kost voor de baat als zij de gemeenten helpt om hun werk goed te kunnen doen:

- daar waar gemeenten hulp nodig hebben, hen ondersteunen en expertise aanbieden;
- daar waar gemeenten de problemen negeren, hen pressen om in te grijpen.

Deze ondersteuning van gemeenten kan worden vormgegeven door de instelling van een landelijk interventie- en expertisecentrum.

Heel duidelijk is dat de gemeenten echter verantwoordelijk zijn en moeten blijven voor een integrale en multidisciplinaire aanpak op de woonwagencentra. Het gaat hier niet alleen om repressie van criminaliteit, maar om een multidisciplinaire aanpak op alle levensgebieden: werk, scholing, financiën, opvoedingsondersteuning, et cetera. De gemeenten moeten de regie voeren over de diverse professionals. Uitgangspunten daarbij moeten zijn:

- Woonwagenbewoners worden niet anders behandeld dan andere bevolkingsgroepen, niet beter en niet slechter.
- Gemeente en professionals vermijden om 'weg te kijken' en alle non-compliance bestrijden.

[2] Met 'professionals' worden in dit onderzoek de lokale werkers bedoeld en niet de (landelijke) kennisinstituten.

- De professionals en hun achterban houden elk hun eigen verantwoordelijkheid en stemmen hun activiteiten onderling en met de gemeente af.
- Op woonwagencentra waar sprake is van georganiseerde criminaliteit ondersteunen de RIEC's en het LIEC (Regionale en Landelijk Informatie en Expertise centra voor bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde criminaliteit) gemeenten bij de aanpak hiervan.
- Er wordt begonnen met de ergste problematiek om de negatieve spiraal op sommige centra tot staan te brengen. De daar opgedane ervaringen worden ingezet om ook lichtere vormen van non-compliance aan te pakken. Uiteindelijk wordt ingezet op borging en verduurzaming van de positieve ontwikkelingen en op normalisering van de woonwagencentra.
- Op termijn moet het zwaartepunt in de aanpak verschuiven naar een meer algemene aanpak op de verschillende levensgebieden. Daar waar dat nu kan, kunnen gemeenten dat op eigen kracht doen, net zoals in de achterstandswijken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de toeleiding naar werk en inkomen, normalisering, et cetera.

De invalshoek waarbij wordt gekozen om eerst de zwaarste problematiek aan te pakken, maakt dat het bovengenoemde landelijke interventie- en expertisecentrum de komende jaren het best kan worden gelokaliseerd binnen het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Vanuit de structuur van de RIEC's kunnen de gemeenten met raad en daad worden ondersteund in de eerste fase van de aanpak. Wanneer de aanpak na een aantal jaren wordt geëvalueerd, kan een reallocatie worden overwogen.

De onderzoekers geven verderop in dit rapport op het terrein van de in dit onderzoek onderscheiden thema's nog aanvullende aanbevelingen.

Per saldo is de conclusie dat een gedifferentieerde aanpak nodig is. Daarbij zal het beleid enerzijds gericht kunnen zijn op versterking en borging van de positieve ontwikkelingen, die op een aanzienlijk deel van de woonwagencentra te zien zijn. Anderzijds zal voor de centra, waar het niet goed gaat, rekening moeten worden gehouden met een aandachtsperiode van veelal meer dan 10 jaar ('een hele generatie') om de nodige resultaten te bereiken én deze vervolgens te borgen.

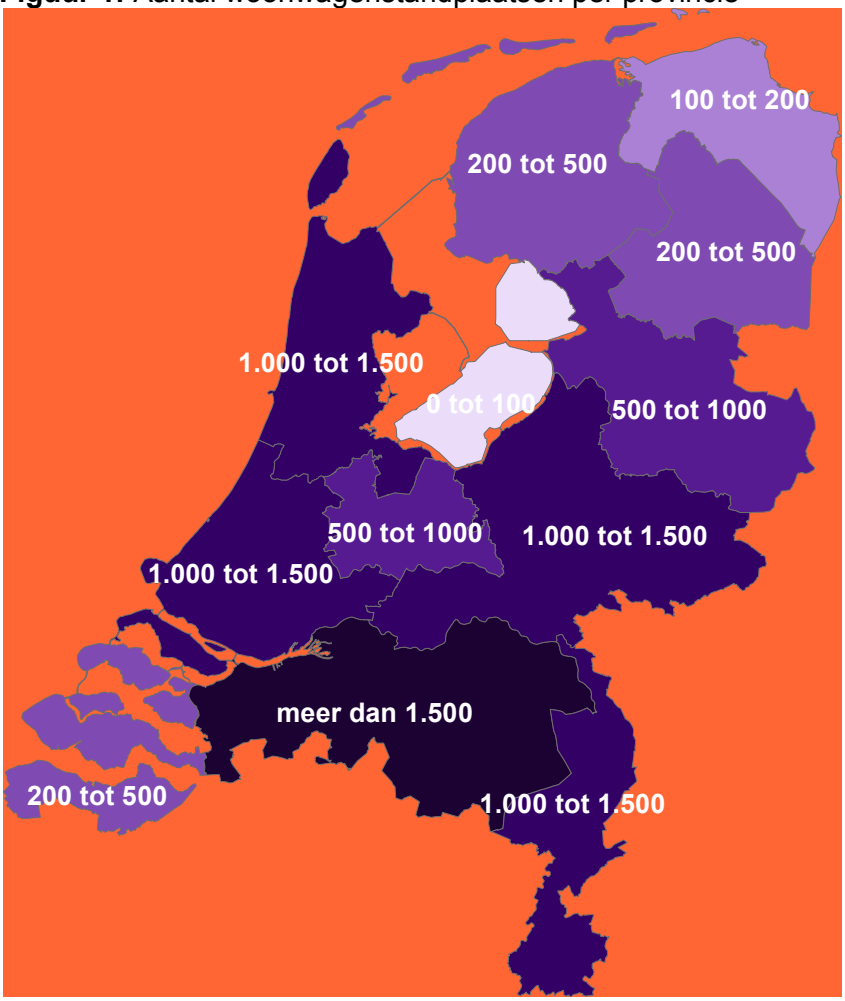
Al met al concluderen wij als onderzoekers dat het een lastige en precaire materie betreft. Zonder te generaliseren of stigmatiseren zullen door de gemeenten sommige zaken toch echt erkend en benoemd moeten worden. Anders is er geen oplossing mogelijk.

Hoofdstuk 2
Aanleiding en doelstelling

2.1 Aanleiding

In Nederland zijn er in totaal zo'n 8.300 woonwagenstandplaatsen, verdeeld over 1.150 woonwagencentra in ongeveer 370 gemeenten[3]. Figuur 1 toont de verdeling van deze standplaatsen over de provincies.

Figuur 1: Aantal woonwagenstandplaatsen per provincie



Bron: informatie van de toenmalige (2004) VROM-Inspectie, per 1 januari 2012 Inspectie Leefomgeving en Transport

Veel regels over het leven op woonwagenstandplaatsen waren opgenomen in de Woonwagenwet. In de loop der jaren zijn de specifieke regels vanuit deze wet overgeheveld naar generieke wetgeving. De intrekking van de Woonwagenwet in 1999 vormde de laatste formele stap om gemeenten integraal verantwoordelijk te maken voor woonwagenbewoners met als doel woonwagenbewoners op dezelfde

[3] Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XVIII, nr. 11

manier te behandelen als iedere andere bewoner. Dit betekent dat de doelgroepbenadering in het beleid werd verlaten. Dit betekent overigens ook dat de aanbeveling die de onderzoekers in deze rapportage doen, geen 'doelgroepoplossing' is, maar een algemene manier om adequaat overheidshandelen (weer) mogelijk te maken.

Uit onderzoeken[4] die na het intrekken van de Woonwagenwet zijn uitgevoerd bleek dat op bepaalde thema's (zoals scholing en huisvesting) goede vorderingen zijn gemaakt, maar dat er ook grote zorgpunten zijn (zoals de hoeveelheid en duur van uitkeringen en het aandeel van woonwagenbewoners in de criminaliteit). Als gevolg daarvan komen woonwagenbewoners vaak negatief in het beeld. Woonwagencentra lijken synoniem aan wietteelt, overlast en vrijplaatsen. Het beeld dat daaruit kan ontstaan, is dat het slecht gaat met de woonwagenbewoners en op woonwagencentra. Daardoor worden ook de goedwillende woonwagenbewoners gediskwalificeerd en gecriminaliseerd, terwijl juist vaak ook voor hen de misstanden op een centrum een doorn in het oog zijn.

Regioplan heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de situatie op woonwagencentra. Dit onderzoek ('Vrijplaatsen op woonwagenlocaties') is in september 2009 in de Tweede Kamer besproken. Het onderzoek komt tot een voorzichtige inschatting dat in 10-15% van de gemeenten op woonwagencentra vrijplaatsen zijn: locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie, waar structurele fraude van wezenlijke betekenis is. De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. De aandacht van de overheid beperkt zich veelal tot handhaving van de openbare orde, waarbij structurele fraude voor lief wordt genomen. Kernachtig samengevat was de reactie van de commissie: onvolledig, te negatief, eenzijdig, gedateerd en vooral onduidelijk op welke punten vooruitgang is geboekt.

Om inzicht te krijgen in de vraag hoe het gaat met deze bevolkingsgroep heeft de minister van WWI in 2009 aan de Tweede Kamer toegezegd dat de VROM-Inspectie (per 1 januari 2012: de Inspectie Leefomgeving en Transport) een onderzoek zal doen naar de positie van woonwagenbewoners in Nederland.
Op verzoek van de VROM-Inspectie hebben onderzoekers van BMC en Movisie dit onderzoek in 2011 uitgevoerd. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek.

Dit onderzoek gaat over de bewoners van een permanente woonwagenstandplaats in Nederland. Het onderzoek gaat dus niet over woonwagenbewoners die een

[4] Zoals het onderzoek 'Ieder zijn vak; de effecten van de afschaffing van de Woonwagenwet' van SGBO en The SmartAgent Company in 2001, de 'Monitor maatschappelijke en economische positie woonwagenbewoners' van Cebeon in 2002 en het onderzoek 'Vrijplaatsen op woonwagenlocaties' van Regioplan in 2009.

reizend bestaan leiden[5] en ook niet over Roma of Sinti die soms ook in woonwagens wonen. Dit vanwege hun eigen specifieke cultuur.

2.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te geven in de situatie van de woonwagenbewoners op dit moment en om concrete voorstellen te doen om waar nodig de situatie te verbeteren.

De onderzoeksvraag luidt als volgt: Wat moet de overheid doen om problemen op woonwagencentra weg te (laten) nemen?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is op dit moment de situatie van woonwagenbewoners: in hun onderlinge relatie, in relatie tot de rest van de samenleving en in relatie tot de overheid, onderscheiden naar de aspecten wonen, sociaal, werk en inkomen (inclusief de relatie hierbij met criminaliteit) en scholing?
2. Op welke manier kan de overheid, c.q. de gemeente op basis van het antwoord op vraag 1 reageren?

Deelvraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk 5 (Uitkomsten van het onderzoek).
Deelvraag 2 wordt beantwoord in hoofdstuk 6 (Aanbevelingen).

2.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk besteden de andere hoofdstukken aandacht aan de volgende aspecten:

- Hoofdstuk 3 (Methodologische verantwoording): aanpak van het onderzoek.
- Hoofdstuk 4 (Analysekader): krachten die invloed uitoefenen op woonwagenbewoners.
- Hoofdstuk 5 (Uitkomsten van het onderzoek): resultaten van het onderzoek op diverse thema's. In dit hoofdstuk zijn illustrerende voorbeelden van positieve en negatieve situaties in tekstkaders opgenomen.
- Hoofdstuk 6 (Aanbevelingen): aanbevelingen om de geconstateerde problemen aan te pakken.

[5] Er zijn in Nederland reizende groepjes woonwagenbewoners, die vaak enkele dagen in een gemeente staan (meestal op een parkeerplaats of op een camping) en dan weer verder reizen. In Nederland zijn geen specifieke terreinen voor deze woonwagenbewoners.

Hoofdstuk 3
Methodologische verantwoording

3.1 Noodzaak van interviews[6]

Er is sprake van een patstelling tussen woonwagenbewoners en de overheid, waarbij beide partijen gevangen zijn in diepe achterdocht naar elkaars motieven en handelen. Dat is het gevolg van de historische controverse: waar de overheid haar bemoeienis zag als voorwaarde om de situatie van woonwagenbewoners te verbeteren, zagen woonwagenbewoners diezelfde bemoeienis juist als een belemmering om op hun eigen manier vorm en richting te geven aan hun relaties onderling en met de rest van de samenleving.
Voor het herstel van vertrouwen is kennis van de woonwagenbewoners nodig. Immers, alleen op basis van juiste, feitelijke kennis kunnen effectieve maatregelen worden genomen. De gebruikelijke bronnen laten het hier afweten:

- De literatuur naar de problematiek is schaars.
- In databestanden worden woonwagenbewoners niet meer als zodanig (apart) onderscheiden.

Een goed instrument om actuele en kwalitatieve kennis te verkrijgen over woonwagenbewoners zijn interviews met henzelf, professionals en contactpersonen:

- De woonwagenbewoners: om hen draait het en zij zijn het meest deskundig als het gaat om het leven in en rondom een wagen en op een woonwagencentrum.
- Professionals en degenen die contact onderhouden met woonwagenbewoners hebben op zijn minst enige kennis over het werkelijke leven van de woonwagenbewoners, hun achtergronden, hun werkelijke intenties, wensen en ambities. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn: de wijkagent, de buurtwerker, de locatiebeheerder, de onderwijzer of de pastoraal werker. Met het vertrek van veel ‘categorale werkers’ is echter veel kennis verloren gegaan.

Genuanceerd beeld
De onderzoekers hebben ervoor gekozen de gevraagde nuancering van dit onderzoek op drie niveaus te verzamelen:

- De situatie op verschillende woonwagencentra is onderzocht.
- De informatie is interdisciplinair verzameld, dus bijvoorbeeld niet uitsluitend op het aspect wonen, maar ook op de aspecten scholing en werk en inkomen.
- Per centrum zijn verschillende bewoners en professionals geïnterviewd.

Met dit onderzoek is geprobeerd verder te komen dan een oppervlakkig gesprek buiten de woonwagen. Dit is gedaan door allereerst per centrum degene te zoeken die op dit moment contact heeft met de bewoners. In de meeste gevallen is dat een ambtenaar bij de gemeente of een medewerker bij de woningcorporatie. Zij hebben aan de bewoners het doel van het onderzoek uitgelegd. Vervolgens hebben de

[6] De tekst van deze alinea is ontleend aan hoofdstuk 3 en 4 van de handreiking ‘Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners; opmaat naar normalisatie’ (VROM-Inspectie, maart 2009).

interviews plaatsgevonden. Maar zoals uit deze onderzoeksrapportage zal blijken, komt ook bij een gesprek in de woonwagen een deel van de informatie niet naar boven.

In veel onderzoeken wordt uitsluitend gesproken met de dominante bewoners. De minder assertieve en kwetsbare bewoners blijven dan buiten beeld. Daarom hebben we in dit onderzoek ook gesproken met de bewoners die, zo goed en zo kwaad als dat gaat, blijven proberen zich te houden aan de eisen die de samenleving en de overheid stellen en met de minder weerbare woonwagenbewoners die afhankelijk zijn geworden van overheidszorg, willen zij de aansluiting met de reguliere samenleving hervinden/behouden.

3.2 Selectie van woonwagencentra

Voor dit onderzoek zijn 19 woonwagencentra geselecteerd. Om een genuanceerd beeld te verkrijgen en een zo divers mogelijk beeld te kunnen schetsen is bij de selectie allereerst een onderscheid gemaakt in de situatie op het centrum:

- Centra waar het overwegend goed[7] gaat.
- Centra waar een positieve ontwikkeling zichtbaar is.
- Centra waar een negatieve ontwikkeling zichtbaar is.
- Centra waar het overwegend slecht[8] gaat.

Binnen deze vier groepen is een spreiding nagestreefd qua omvang van het centrum (klein/groot), de plek in de gemeente (nabij woonbebouwing/in buitengebied), de omvang van de gemeente (klein/groot) en de ligging in Nederland (noord, oost, zuid en west).

Per centrum is gesproken met soms één en vaak met meerdere bewoners. Vervolgens is ook gesproken met personen en instanties die met de bewoners omgaan. Dit zijn bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de gemeente (zoals een ambtenaar van de Sociale Dienst), van een woningcorporatie, van een school of een ander die een rol speelt op het desbetreffende woonwagencentrum (zoals de politie en de leerplichtambtenaar). Van de gehouden gesprekken zijn korte verslagen gemaakt, die ter verificatie aan de geïnterviewden zijn gestuurd.

3.3 Rapportage

Nadat de gesprekken zijn gehouden, is deze onderzoeksrapportage geschreven. Het concept van de rapportage is een aantal malen besproken met de opdrachtgever. Het eindconcept is in januari 2012 voorgelegd aan een aantal deskundige partijen (waaronder het bedrijf dat op veel woonwagencentra het beheer uitvoert) en aan de burgemeesters van de gemeenten waar de centra liggen waar voor dit onderzoek de gesprekken hebben plaatsgevonden.

---

[7] Met ‘goed’ wordt bedoeld dat relevante partijen (zowel bewoners, als instanties en frontlijnwerkers) van mening zijn dat de situatie op het woonwagencentrum niet veel afwijkt van wat als normaal kan worden beschouwd en dat de instanties en frontlijnwerkers hun werk goed kunnen doen.

[8] Met ‘slecht’ wordt bedoeld dat relevante partijen (zowel bewoners, als instanties en frontlijnwerkers) van mening zijn dat de situatie op het woonwagencentrum slecht is en dat de instanties en frontlijnwerkers hun werk niet doen of kunnen doen.

Deze ronde heeft veel reacties opgeleverd, die inhoudelijk behoorlijk van elkaar verschilden: de meesten herkennen de beschreven situatie en staan positief tegenover de gedane aanbevelingen, maar anderen geven aan dat zij zich niet herkennen in de beschreven situatie. Een veel geuite reactie was dat men het jammer vindt dat het onderzoek niet kwantitatief is onderbouwd. Maar dat vloeit voort uit de aanpak van het onderzoek: een beperkt aantal gesprekken.
Waar mogelijk zijn de reacties in deze rapportage verwerkt.

In paragraaf 2.1 is vermeld dat opmerkingen in de Tweede Kamer de aanleiding vormen voor dit onderzoek. De onderzoekers beschouwen daarom de Tweede Kamer als ‘morele opdrachtgever’ van dit onderzoek. De onderzoekers hebben zowel bij de start als gedurende het onderzoek dan ook getracht om leden van de Tweede Kamer te betrekken bij het onderzoek. Van die mogelijkheid is beperkt gebruikgemaakt.

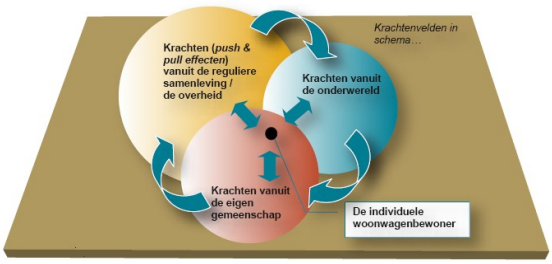
Hoofdstuk 4
Analysekader

De resultaten van dit onderzoek bevestigen het beeld dat een deel van de woonwagenbewoners zich in een achterstandssituatie bevindt op het gebied van scholing en werk en inkomen. Door deze achterstandssituatie zijn zij meer gevoelig voor zaken als zwart werk en criminaliteit. Daarom besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de manier waarop de onderzoekers hebben gekeken naar de positie en het handelen van woonwagenbewoners. Deze methode is beschreven in de handreiking 'Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners; opmaat naar normalisatie' (VROM-Inspectie, maart 2009). De tekst van paragraaf 4.1 is daarvan een samenvatting.

4.1 Krachtenveld

In figuur 2 staan drie krachten[9] aangegeven die invloed kunnen uitoefenen op een individuele woonwagenbewoner. Deze worden daarna toegelicht.

Figuur 2: De woonwagenbewoner in het krachtenveld



Bron: Handreiking 'Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners; opmaat naar normalisatie'

Kracht 1: de overheid

De onderzoekers hebben gekeken naar het samenspel tussen overheid en woonwagenbewoners. De overheid heeft met goede bedoelingen geprobeerd de maatschappelijke positie van woonwagenbewoners te verbeteren. Op alle mogelijke manieren, met de inzet van veel geld, mensen en middelen, is aan woonwagenbewoners 'getrokken' om hen volwaardig te laten participeren en te laten delen in de welvaart. Veel woonwagenbewoners beschouwen de bemoeienis van de overheid echter als een obstakel of als een bedreiging voor wat ze zelf belangrijk vinden.

Kracht 2: de eigen cultuur/leefwijze

Ook is er de eigen cultuur, of beter gezegd: leefwijze, met zijn specifieke betekenissen, regels en waarden. Typerend zijn het wij-tegen-zij-gevoel, het elkaar niet verlinken (horen, zien, zwijgen), machogedrag en een hechte familiaire binding.

[9] In de praktijk zullen er meer krachten zijn, zoals vrienden van buiten het woonwagencentrum, werkgevers en scholen.

Tegelijkertijd is er sprake van een grote sociale controle en traditionele rolopvattingen.

Kracht 3: de onderwereld
Niet alleen de overheid, de 'bovenwereld', trekt aan woonwagenbewoners. Ook de criminaliteit, de 'onderwereld', dringt door in de leefwereld van een aantal woonwagenbewoners. Veel woonwagenbewoners veroordelen criminaliteit, maar kennen er tegelijkertijd ook positieve waarden aan toe: materieel gewin, een vorm van verzet, aanzien en bestaanszekerheid.

Deze drie krachten (de overheid, de eigen cultuur/leefwijze en de criminaliteit) wedijveren met elkaar en 'trekken en duwen' voortdurend aan de woonwagenbewoner. Zij beïnvloeden zijn positie, zijn denken en handelen.

4.2 Maatregelen sluiten niet aan bij de problemen

Wat betekent dit krachtenveld nu voor het beleidsperspectief? Doordat de overheid en de woonwagenbewoners zich van elkaar hebben vervreemd, neemt c.q. nam de overheid maatregelen die niet aansluiten bij de problemen[10].

Een voorbeeld:
Probleem: er is criminaliteit op het woonwagencentrum.
Oorzaak: de desbetreffende bewoners hebben geen betaalde baan en zij kunnen niet rondkomen van hun uitkering. Het woonwagencentrum ligt geïsoleerd waardoor er geen controle door de politie is.
Gekozen oplossing: het woonwagencentrum herstructureren en daarop voor de bewoners nieuwe woonwagens bouwen.
Gevolg: het woonwagencentrum ziet er netjes uit, maar het probleem is niet opgelost.

In hoofdstuk 5 (Uitkomsten van het onderzoek) zijn bij de afzonderlijke thema's voorbeelden van dergelijke 'inadequate oplossingen' genoemd.

[10] Meest aansprekende voorbeelden hiervan zijn de concentratie in de jaren '60 van de vorige eeuw, waarbij de bewoners werden verplicht om gezamenlijk op grote, regionale woonwagencentra te gaan staan, en – toen bleek dat de concentratie een averechts effect had – vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw werden verplicht om te verhuizen naar nieuwe, nabij bestaande woonbuurten gelegen centra van maximaal 15 standplaatsen (deconcentratie).

Hoofdstuk 5
Uitkomsten van het onderzoek

Voor de beschrijving van de uitkomsten van dit onderzoek zijn de resultaten van de interviews gebruikt die met bewoners, professionals en contactpersonen zijn gehouden. Vanwege het beperkte aantal personen met wie is gesproken, heeft deze analyse geen kwantitatief karakter. Of iets vaak voorkomt, of juist niet, berust op het beeld van de onderzoekers op basis van de gehouden gesprekken, aangevuld met hun kennis van woonwagenbewoners uit eerdere onderzoeken. Vanwege dit kwalitatieve karakter worden in dit hoofdstuk geen aantallen en percentages gebruikt.

Allereerst wordt de situatie beschreven zoals de onderzoekers die op de bezochte woonwagencentra hebben aangetroffen. Bij deze beschrijving worden de volgende aspecten onderscheiden:
- Standplaatsen en wagens (paragraaf 5.1).
- Sociaal (paragraaf 5.2).
- Werk en inkomen (paragraaf 5.3).
- Scholing (paragraaf 5.4).

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de situatie van frontlijnwerkers (paragraaf 5.5) en aan de argumenten die gemeenten noemen om niet te hoeven ingrijpen (paragraaf 5.6).

5.1 Standplaatsen en wagens

De bezoeken aan de woonwagencentra maken duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende woonwagencentra:
- Er zijn centra bezocht die er netjes uitzien.
- Er zijn ook centra bezocht die er rommelig uitzien: rommel voor de woonwagens en autowrakken langs de rand van het centrum.
- Er zijn ook centra bezocht die er uitzien als een villawijk: nieuwe witte, grote woningen op grote kavels.

Op veel woonwagencentra is het verschil tussen de rijke bewoners en de arme goed zichtbaar aan de woonwagen. Voor de standplaatsen geldt die grote variëteit niet: het zijn bijna allemaal gesubsidieerde huurstandplaatsen. Dit kan twee oorzaken hebben:

- Gemeenten en woningcorporaties beschouwen woonwagenbewoners als een sociale c.q. armlastige doelgroep, terwijl het duidelijk is dat een deel van de bewoners – de bewoners met een grote eigen 'woonwagen'[11] – geen financiële hulp van de overheid of woningcorporatie nodig heeft om zelfstandig in hun woonbehoefte te voorzien.
- Gemeenten en corporaties houden verhuur van standplaatsen vooral in stand om daarmee controle over het gebruik van de standplaatsen in eigen hand te houden.

Op circa 70% van de woonwagencentra besteedt de eigenaar van de standplaatsen (de gemeente of woningcorporatie[12]) het beheer op het woonwagencentrum uit aan een extern bureau of een specifiek voor dit doel opgerichte samenwerking van corporaties (die het beheer vaak ook weer uitbesteedt aan een extern bureau). Bij de onderzoekers is het beeld ontstaan dat er voor deze anomalie vaak twee redenen zijn: onkunde en angst.
Omdat handhavingambtenaren niet durven op te treden, is het mogelijk dat op de woonwagencentra te grote 'woonwagens' worden geplaatst, dat de woonwagens zo dicht bij elkaar worden geplaatst, dat zich brandgevaarlijke situaties voordoen en dat er op of bij de standplaatsen een caravan wordt bijgeplaatst die gaandeweg wordt vergroot tot een ruime woonwagen. De gemeente laat het gebeuren. Het inschakelen van een extern bureau belemmert de communicatie tussen de gemeente (en corporatie) en de bewoners. Natuurlijk zijn er situaties waarbij uitbesteding van het beheer zinnig is (bijvoorbeeld een kortdurende rol als 'smeerolie' of 'katalysator' als de relatie tussen een gemeente en woonwagenbewoners slecht is), maar het beleid van gemeenten en corporaties moet gericht zijn op het bereiken van een gebruikelijke situatie: beleid van en uitvoering door de gemeente of de corporatie zelf en dus direct contact van gemeente en corporatie met de bewoners.

Als er op een woonwagencentrum geen problemen zichtbaar zijn, is de situatie in werkelijkheid of heel positief (er zijn werkelijk geen problemen) of heel negatief (er zijn wel degelijk problemen, maar de overheid wil die niet zien).

[11] In deze zin is het woord woonwagen tussen aanhalingstekens geplaatst. De bewoners houden vol dat zij een woonwagen hebben (ze 'wonen' niet, maar ze 'staan'), maar deze woonwagen is niet of nauwelijks anders dan een woning. Voor deze bewoners is een huurstandplaats niet nodig en zeker niet als deze gesubsidieerd is; een huurstandplaats is goed beschouwd slechts noodzakelijk als het gaat om bewoners met een laag inkomen of mensen die werkelijk een trekkend bestaan hebben en hun woonwagen dan meenemen (zie voetnoot 5).

[12] Inmiddels heeft een aantal gemeenten standplaatsen en huurwoonwagens verkocht aan woningcorporaties. De onderzoekers hebben voorbeelden gezien waarbij de corporaties op een adequate manier het beheer uitvoeren, bewoners ondersteunen en als het nodig is maatregelen nemen (zoals bij een huurachterstand). Maar ook corporaties kunnen 'wegkijken' bij problematische situaties.

Citaat uit toespraak namens minister Van der Laan tijdens een congres in 2009

"Wat ik ook afraad is om het dagelijkse beheer van woonwagenlocaties uit te besteden aan daarin gespecialiseerde bureaus. Niet alleen omdat zij daarvoor soms zeer royale bedragen rekenen, maar vooral omdat zij vaak het negatieve imago van woonwagenbewoners cultiveren en exploiteren. Ze fungeren vaak als een buffer tussen de bewoners en de gemeente of de corporatie. En zeg nu zelf: het is toch raar dat een gemeente niet met haar inwoners of corporatie niet met haar huurders wil praten? Dus: doe het zelf. Het is tenslotte een normale taak van een gemeente en een corporatie.
Ik neem aan dat mijn boodschap duidelijk is: behandel woonwagenbewoners net als alle andere mensen. Maak geen onderscheid en vooral: kijk niet weg van de eventuele problemen en treed op. Besteed aandacht aan de woonwagenbewoners, of ze nu wel of niet op een vrijplaats wonen. Anders is de kans groot dat de locaties waar nu geen problemen zijn, over 20 jaar alsnog een probleem gaan vormen. Net zoals dat bij veel aandachtswijken is gebeurd. Ook hier geldt: voorkomen is beter dan genezen."

Opmerkelijk

- Een gemeente met één (klein) woonwagencentrum beraadt zich op de toekomst van het centrum. Het woonwagencentrum ligt nog geen 200 meter van het gemeentehuis, maar het is bij de gemeentelijke organisatie niet bekend wat de bewoners willen. Het beheer wordt gedaan door een externe beheerder. Bewoners en gemeente communiceren niet met elkaar over het onderhoud e.d., alle communicatie gebeurt via de beheerder.
- Woonwagenbewoners klagen bij de gemeente over het achterstallig onderhoud. De gemeente verwijst hen naar de beheerder; de beheerder verwijst naar de gemeente: "we worden van het kastje naar de muur gestuurd."
- Een geïnterviewde gemeentebestuurder zegt: "we hadden geen problemen op de woonwagencentra totdat we gingen handhaven. Maar we weten niet hoe groot de problemen zijn."

Positieve aspecten

- De technische kwaliteit van de woonwagens is sterk verbeterd ten opzichte van de oude woonwagens met één gevelkachel.
- Op een aantal centra staan stenen woonwagenwoningen.
- Op één bezocht woonwagencentrum willen de bewoners eigenaar worden van de standplaats. De gemeente werkt daaraan mee en stelt als voorwaarde dat de marktwaarde geldt en dat kopers zelf in hun financiële onderhoud moeten voorzien.

Negatieve aspecten

- Dat veel gemeenten en corporaties het beheer op het woonwagencentrum uitbesteden aan een externe beheerder en dat er sprake is van illegale bebouwing op het woonwagencentrum is vaak het gevolg van onkunde en angst.

Voorbeelden van inadequate maatregelen van de overheid

- Aanbieden van gesubsidieerde huurstandplaatsen aan bewoners met een goed inkomen en een eigen woonwagen.
- Het voortdurend uitbesteden van het beheer aan een externe organisatie.

5.2 Sociaal

De onderzoekers zijn op woonwagencentra geweest waar sprake is van goede relaties: de bewoners hebben aandacht voor elkaar en staan voor elkaar klaar, ‘burgers’ komen op het centrum en hebben contact met de woonwagenbewoners en de woonwagenbewoners hebben contact met instanties (zoals de gemeente, de basisschool en de huisarts) zoals ook de meerderheid van de rest van de samenleving die heeft.

Onderscheiden naar de verschillende relaties schetsen de onderzoekers de volgende variëteit:

- Relatie tussen woonwagenbewoners
  Oorspronkelijk zijn woonwagenbewoners vanwege hun reizende beroep solitairen. Maar sinds ze in de jaren ’60 van de vorige eeuw gezamenlijk op een woonwagencentrum wonen, delen zij hun cultuur/levenswijze met elkaar. ‘Je verlinkt elkaar niet’, is vaak gezegd tijdens de gesprekken en men kan op elk moment bij elkaar naar binnen lopen en mee-eten. Maar er wordt ook gezegd dat die saamhorigheid minder wordt als gevolg van de individualisering, de komst van de tv en het verschil tussen ‘arm’ en ‘rijk’, dat ertoe kan leiden dat er twee of meer groepen op een woonwagencentrum samenleven zonder dat zij zich met elkaar bemoeien. De deconcentratie vanaf de jaren ’70 van de vorige eeuw (aanleg van kleine, nabij woonbebouwing gelegen woonwagencentra om de grote regionale woonwagencentra te verkleinen) heeft in een aantal situaties geleid tot een versterking van het onderscheid tussen de verschillende groepen. De sociaal minst sterken zijn doorgaans verhuisd naar de nieuwe, kleine centra. De sterksten bleven achter. Het is dan voor de overheid verleidelijk om haar ingrijpen te richten op de bewoners van het nieuwe centrum: de bewoners zijn meegaander en het centrum is kleiner, overzichtelijker en daardoor beter controleerbaar. Terwijl de problemen op het oude centrum vaak veel groter zijn. Dit leidt tot veel onbegrip bij de bewoners op het nieuwe centrum. Ook hieruit blijkt dat kennis en direct contact cruciale voorwaarden zijn voor een adequate interventie door de overheid.
- Relatie met wijkbewoners
  Wat allereerst opvalt is dat er op een aantal centra geen sprake is van omwonende wijkbewoners. Het centrum ligt dermate afgelegen, dat er geen ‘burgers’ nabij het woonwagencentrum wonen. Waar daarvan wél sprake is, hebben woonwagenbewoners en wijkbewoners meestal geen contact met elkaar. Vaak staat er een hoge muur om het centrum en is er één toegangsweg. Maar de onderzoekers hebben ook voorbeelden gezien van woonwagencentra waar woonwagenbewoners en wijkbewoners veelvuldig contact met elkaar hebben en waar het heel gebruikelijk is dat ‘burgers’ deelnemen aan de sociale activiteiten die in het buurthuis op het centrum worden georganiseerd.
- Relatie met diverse instanties
  In heel veel situaties is de relatie tussen woonwagenbewoners en instanties, zoals huisarts en ziekenhuis, niet anders dan bij ‘burgers’. Het enige verschil lijkt te zijn dat woonwagenbewoners wat later dan de rest van de samenleving de hulp inroepen van hulpverleners en wat langer proberen een oudere zelf te

verplegen totdat het niet meer gaat en de oudere verhuist naar een verpleeghuis.

Positieve aspecten

- Woonwagenbewoners helpen elkaar. Ook al leidt de invloed van de tv tot meer individualisme, men kan nog steeds zonder afspraak bij elkaar binnen lopen en mee-eten.
- In heel veel situaties is de relatie tussen woonwagenbewoners en instanties, zoals huisarts en ziekenhuis, niet of nauwelijks anders dan bij 'burgers'.

Negatieve aspecten

Bij veel woonwagencentra hebben de bewoners nauwelijks contact met 'burgers' omdat het centrum dermate afgelegen ligt, dat er geen 'burgers' nabij het woonwagencentrum wonen.

Opmerkelijk

- Welzijnswerk zorgt voor socialisatie door woonwagenbewoners te betrekken bij overleggen met en bij de gemeente en woningcorporatie. Elke maand is er een bijeenkomst voor bewoners en professionals zodat iedereen op de hoogte kan worden gehouden van de stand van zaken.
- De wijkagent en welzijnswerker houden wekelijks een spreekuur voor bewoners, die vragen kunnen stellen en hulp kunnen vragen. Dit spreekuur is ook bedoeld om de bewoners 'meer naar buiten' te krijgen.
- Bewoners zeggen weinig of geen contact te hebben met professionals, terwijl de professionals zeggen dat het contact met de bewoners goed is.
- Woonwagenbewoners die zich aan de formele regels willen onttrekken, hebben daarvoor manieren gevonden, zoals:
  - Zij laten zich niet inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Hierdoor hoeven zij geen gemeentelijke belastingen te betalen en blijven buiten schot bij het koppelen van digitale bestanden.
  - Echtelieden scheiden formeel van elkaar, maar blijven toch samen in een woonwagen wonen en ontvangen beiden een uitkering (schijnscheiding).

5.3 Werk en inkomen

Vanouds zijn wonen en werken op de centra nauw met elkaar verweven. Vooral op de oude centra is dat nog zichtbaar. Er staan kleine vrachtwagens omdat een aantal woonwagenbewoners als kleine zelfstandigen handelt in oude metalen of auto's. Op de nieuwere locaties is van deze combinatie wonen/werken meestal geen sprake meer: vooral op de kleinere centra wordt er gewoond, elders wordt gewerkt.

De eerste groep die tijdens de gesprekken naar voren komt, zijn de woonwagenbewoners met een goede baan, zoals aannemer, ambtenaar bij de gemeente of exploitant van kermisattracties.
Daarnaast komt uit de gehouden gesprekken een grote groep naar voren van woonwagenbewoners met een laaggeschoolde baan, zoals stratenmaker. Voor deze beide groepen geldt, dat loondienst voor een deel van hen geen 'vies woord' meer is. Uit de gesprekken komt toch naar voren dat een relatief groot deel van de woonwagenbewoners geen baan heeft. De onderzoekers hebben voorbeelden

gehoord van discriminatie door werkgevers: zodra bekend is dat de sollicitant op een woonwagencentrum woont, krijgt hij/zij de baan niet.

Wat ook opvalt is dat veel woonwagenbewoners een uitkering niet beschouwen als een tijdelijke situatie, tot het moment waarop zij (weer) een betaalde baan hebben, maar als een permanente situatie die soms zelfs als ‘overerfelijk’ wordt beschouwd: een verworven recht voor iedereen.
Bewoners zeggen gewend te zijn aan het beperkte inkomen en zijn tevreden met het rustige bestaan op het woonwagencentrum. Deze rust is echter betrekkelijk. Ambtenaren van de sociale dienst van gemeenten geven aan dat die rust omslaat in ‘oorlog’ op het moment dat de gemeente besluit dat voortaan ook de oudere inwoners betaald werk moeten zoeken.

Dat een deel van de woonwagenbewoners als gevolg van een laaggeschoolde baan of werkloosheid een laag inkomen heeft, is op een aantal woonwagencentra goed te zien. Zo goed en kwaad als het gaat proberen de bewoners de touwtjes aan elkaar te knopen en kunnen en willen daarbij de hulp van de overheid goed gebruiken. Vooral op de afgelegen woonwagenlocaties is voor deze groep goedwillende bewoners de verleiding groot om zich aan te sluiten bij de georganiseerde criminaliteit. Of bewoners deze stap zetten is niet alleen een financiële kwestie, maar ook een morele: “je bent liever stratenmaker dan crimineel”. Om deze verleiding het hoofd te kunnen bieden, is het belangrijk dat deze groep bewoners wordt ondersteund bij het vinden van een baan.

Onze gesprekken met bewoners lenen zich niet om in beeld te krijgen in welke mate de bewoners zich inlaten met criminaliteit. Tijdens een aantal gesprekken, ook met organisaties en professionals, is dit thema wel aan de orde gekomen. De frontlijnwerkers kunnen echter niet gedetailleerd ingaan op dit thema omdat hun vertrouwenspositie richting de woonwagenbewoners dat niet toestaat.
Onder criminaliteit wordt in deze onderzoeksrapportage gedoeld op wietteelt, uitbuiting van arbeidsmigranten (slechte huisvesting en lage lonen) en wapen- en vrouwenhandel (prostitutie). Bij criminaliteit moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds criminele bewoners en anderzijds woonwagenlocaties die aantrekkelijk zijn voor criminelen.

Vaak is dus niet duidelijk waarmee woonwagenbewoners hun geld verdienen. De onderzoekers kunnen daarom niet kwantificeren wat de verhouding is tussen ‘wit’ en ‘zwart’. Zeker de zware criminaliteit komt niet naar boven tijdens gesprekken met bewoners. Maar ook op de onderzochte woonwagencentra is hiervan blijkbaar sprake. Vanwege schietincidenten op het woonwagencentrum kon er bijvoorbeeld pas een interview worden gehouden nadat de rust was weergekeerd. Berichten in de pers wijzen erop dat er sprake is van zware criminaliteit op een aantal woonwagencentra.

Opmerkelijk

Enkele berichten uit de pers:

- ***Juni 2007: "Goud en wapens na inval woonwagencentrum"***
  Bij een inval op een woonwagencentrum werden acht woonwagens onderzocht. De politie nam ruim zeven kilo baargoud en sieraden in beslag. Ook vond zij zes vuurwapens, messen, traangas, hennep en gestolen goederen.
- ***Juli 2009: "Politie vindt wapens bij inval woonwagenkamp"***
  Bij een inval op een woonwagencentrum zijn in twee woonwagens drie wapens gevonden.
- ***Maart 2011: "Grote inval in woonwagenkamp"***
  Tijdens een grote politie-inval op een woonwagencentrum zijn zes mensen gearresteerd. De politie heeft tot nu toe drugs gevonden, een nepwapen, behoorlijke geldbedragen en een tonnetje munitie. Voorlopig blijft de politie nog doorzoeken naar harddrugs, hennepkwekerijen en wapens.

Met nadruk wijzen de onderzoekers erop dat deze negatieve beschrijving geen stigmatisering van de woonwagenbewoners is. Het is niet zo dat juist woonwagenbewoners zich in het criminele circuit begeven. Want er is ook sprake van een omgekeerde volgorde: om ongestoord illegale activiteiten te kunnen ontplooien, is het aantrekkelijk om je op een woonwagencentrum te vestigen.

Wat ten slotte opvalt in de gehouden gesprekken is de sterkere positie van de woonwagenvrouwen. Zij zijn niet meer uitsluitend 'de baas' in de woonwagen, maar hebben ook de behoefte zich buiten de woonwagen te ontplooien. Zo doen zij over het algemeen de boekhouding van het bedrijf van hun partner en hebben zij behoefte aan het starten van een eigen bedrijf, zoals een schoonheidssalon.

Positieve aspecten

- Voor groepen woonwagenbewoners is loondienst geen 'vies woord' meer.
- Een beheerder van de gemeente op een woonwagencentrum is tevens bewoner van dat centrum. Hierdoor weet hij goed wat op het centrum nodig is en kan hij als contactpersoon dienen voor bewoners die de gemeente nodig hebben.

Negatieve aspecten

- Er zijn centra bezocht waar de bewoners luxe personenauto's bezitten, terwijl ze geen baan hebben.
- Op een woonwagencentrum geeft de contactpersoon aan dat 90% van de bewoners een uitkering heeft, maar alle 'wagens' op dat centrum zijn groot en luxe.

Opmerkelijk

Woonwagenbewoners die zich aan de formele regels willen onttrekken, laten hun auto niet in Nederland inschrijven, maar in het buitenland. Hierdoor wordt belasting (zowel de motorrijtuigenbelasting/wegenbelasting als de BPM) en verzekering ontdoken.

Voorbeelden van inadequate maatregelen van de overheid

- Werkloosheidsuitkering verstrekken zonder maatregelen te nemen om de ontvanger een baan te bezorgen.
- Werkloosheidsuitkering verstrekken zonder onderzoek te doen naar omvang en aard van aanvullende inkomsten en/of vermogen.

5.4 Scholing

Op de regionale woonwagencentra stond vroeger een kampschool waar de kinderen van het woonwagencentrum naar toe gingen. De gesprekken met de bewoners maken duidelijk dat kinderen van woonwagenbewoners tegenwoordig naar de gewone basisschool gaan, net zoals kinderen van 'burgers'[13]. Dit beeld wordt bevestigd door leerplichtambtenaren die zijn geïnterviewd. Wel blijkt er relatief vaak sprake te zijn van een taalachterstand, veel kinderen krijgen les op een school voor speciaal basisonderwijs (SBO). Daarnaast zijn er relatief veel voortijdige schoolverlaters.

Na het primaire onderwijs is het inmiddels tamelijk gebruikelijk dat de kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan. Kinderen van woonwagenouders – zowel jongens als meisjes – kiezen hierbij gemiddeld voor een lager opleidingsniveau dan gemiddeld in heel Nederland: relatief vaak VMBO. Deze keuze lijkt te zijn ingegeven door de beroepskeuze: een hogere opleiding is niet nodig vanwege de baan (loondienst of eigen bedrijf) die men voor de jongere voor ogen heeft. De leeftijd van de kinderen die de school verlaten is verschoven van 13-14 jaar naar 16-17 jaar. Tijdens de gesprekken met bewoners zijn voorbeelden genoemd dat kinderen zich gediscrimineerd voelen op school. Hier ligt een belangrijke taak voor de leerkrachten.

De ouders van deze jongeren tot 24 jaar, ruwweg de bewoners van 40 tot 60 jaar[14], hebben over het algemeen een lager opleidingsniveau. Zij hadden geen opleiding nodig voor het werk waarvoor men koos of 'learning on the job' volstond. Sommigen vinden dat prima, anderen vinden het jammer dat er destijds niet meer druk op hen is uitgeoefend om een diploma of certificaat te behalen. Voor deze laatstgenoemde groep is het belangrijk dat zij weten welke mogelijkheden er zijn om op latere leeftijd alsnog een cursus of opleiding te volgen.

Hoe het staat met het opleidingsniveau van de ouderen, ruwweg de 60-plussers, is niet uit de interviews op te maken omdat met mensen uit deze leeftijdsgroep heel weinig gesprekken zijn gevoerd. De indruk bestaat evenwel dat er sprake is van grote verschillen: enerzijds mensen zonder schooldiploma en anderen die wél een gedegen opleiding hebben genoten.

Tijdens de gesprekken met bewoners hebben de onderzoekers opvallende voorbeelden gehoord, die aangeven dat er naast het hierboven geschetste, algemene beeld sprake is van een specifieke situatie die grotendeels verborgen blijft omdat professionals (zoals leerplichtambtenaren) deze specifieke situaties, zoals in

[13] Tot en met het schooljaar 2005-2006 kregen kinderen van woonwagenouders standaard een extra gewicht van 0,7. Daarna gold een overgangsperiode en vanaf het schooljaar 2009-2010 krijgen uitsluitend kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau een extra gewicht.

[14] De genoemde leeftijdsgrenzen zijn indicatief bedoeld en dus niet als precieze aanduiding.

het kader hieronder zijn vermeld, ontwijken door argumenten te zoeken waardoor zij niet hoeven in te grijpen. Als gevolg van het gebrek aan kennis over de werkelijke situatie kan eigenlijk niet worden geconcludeerd of het qua onderwijs 'goed' gaat met de woonwagenkinderen en -jongeren of dat het nog wel 'beter' kan. De gemeente zal dit in de lokale situatie in beeld moeten krijgen.

Opmerkelijk

- Voor woonwagenkinderen die met hun ouders reizen, stelt een school een contract op met de ouders, waarin is vastgelegd dat de kinderen vanwege het reizen maximaal acht weken niet op school hoeven te zijn, maar onderweg huiswerk moeten maken. Als de ouders het contract hebben ondertekend, gaat de leerplichtambtenaar akkoord met deze regeling.
- Sommige woonwagenkinderen staan niet in Nederland ingeschreven, maar in het buitenland (zoals Spanje). Hierdoor is de Leerplichtwet niet op hen van toepassing en hoeven zij dus niet naar school. Voor de leerplichtambtenaar 'bestaan deze kinderen niet' omdat hij/zij ze niet kent.

Positieve aspecten

- Kinderen van woonwagenbewoners gaan tegenwoordig naar de gewone basisschool.
- Er stromen meer kinderen door naar vervolgopleidingen. Zij kiezen hierbij relatief vaak voor het VMBO. De leeftijd van schoolverlaters is verschoven van 13-14 jaar naar 16-17 jaar.
- Een directeur van een basisschool probeert woonwagenouders en hun kinderen te stimuleren om de kinderen te laten doorstuderen. De directeur voert gesprekken met ouders en regelt gesprekken op het voortgezet onderwijs voor de ouders en hun kinderen.
- Een Kamer van Koophandel heeft een leergang Ondernemerschap voor Woonwagenbewoners gegeven. De onbekendheid met instanties en verplichtingen was de grootste drempel die gemakkelijk te slechten bleek te zijn door de deelnemers te leren hoe ze op een eenvoudige manier kunnen voldoen aan alle regels.

Negatieve aspecten

- Op de basisschool blijkt vaak sprake van een taalachterstand, veel kinderen krijgen les op een SBO.
- Er zijn relatief veel voortijdige schoolverlaters.
- Woonwagenbewoners die zich aan de formele regels willen onttrekken, hebben daarvoor ook op het thema 'Scholing' manieren gevonden. Zie bij het kader 'Opmerkelijk'.
- In lastige situaties weten de professionals niet wat er precies aan de hand is. Ze zoeken argumenten om niet te hoeven ingrijpen.

5.5 Positie van frontlijnwerkers

In de vorige paragrafen zijn enkele inadequate maatregelen vermeld: genomen maatregelen die niet aansluiten bij de problemen. Door dergelijke maatregelen is op een aantal centra een situatie ontstaan van een ogenschijnlijk prima woonwagencentra (nette woonwagens, geen huurachterstanden en geen bijstandsuitkeringen), maar waar volgens de politie sprake is van zware criminaliteit.

Citaat van een wijkagent

"Natuurlijk is er criminaliteit op dit centrum. Maar daarover wil ik niet praten, anders is mijn positie op dit woonwagencentrum weg."

Er is gesproken met professionals[15] die zich bezighouden met de woonwagencentra, die oprecht geïnteresseerd zijn in de bewoners en de criminaliteit willen stoppen. Maar als bijvoorbeeld zo'n wijkagent hierbij niet wordt gesteund door zijn leidinggevenden en het gemeentebestuur, raakt hij gefrustreerd en zoekt ander werk. Of deze professionals worden cynisch. Als een enkeling wél echt doordringt tot de bewoners, is het effect daarvan dat het gemeentebestuur zich achter deze persoon verschuilt: "los jij het probleem maar op." Het gevolg daarvan is dat deze frontlijnwerker in een geïsoleerde positie terecht komt en vanwege die kwetsbaarheid niets kan zeggen over criminaliteit.

Citaten van frontlijnwerkers

- "Je loopt altijd op het randje. Soms word je van de rand geduwd, door de gemeente of door bewoners. Mijn uitgangspunt is altijd geweest: ik moet het aan bewoners kunnen uitleggen. Daarin ben ik standvastig geweest. Dat leverde respect op, ook bij impopulaire maatregelen. Daardoor kon ik bij iedereen binnenlopen. Natuurlijk heb ik inschattingsfouten gemaakt. Maar ik ben niet voor de consequenties weggelopen. Dat is het slechtste wat je kunt doen."
- "Ik had in het begin goede rugdekking vanuit de gemeente, van het projectteam, maar ook van andere betrokkenen bij verplaatsingen. Mijn functie is sluipenderwijs aangedikt zodat ik de enige was die op het woonwagencentrum kwam. De gemeente trok zich steeds meer uit het team van frontlijnwerkers terug. Het werk is daardoor nu een eiland. De gemeente gaf mij te weinig uren voor te veel taken. Ik werd soms wel tweehonderd keer op een dag gebeld. Soms maakte de gemeente opmerkingen over de hoge telefoonkosten. Ik bedreef topsport en moet nu aftrainen."
- "Om mij te kunnen handhaven was het belangrijk dat ik werkte bij een bureau dat verstand heeft van woonwagenzaken. Ik werd goed gesteund door collega's en dat is heel belangrijk. Deze steun kreeg ik gaandeweg niet meer van de gemeente."

De frontlijnwerkers moeten de bewoners snappen en bijna letterlijk 'dezelfde taal spreken' met de directheid die woonwagenbewoners ook hanteren. Daarnaast is een absolute voorwaarde dat zij rugdekking krijgen van collega's en het bestuur.[16]

Citaat van een ambtenaar

"De gemeente verkocht de huurwoonwagens voor een symbolisch bedrag aan de bewoners. Een paar weken later vroeg een bewoner om een huurwoonwagen. Hij bleek zijn eigen woonwagen voor een goede prijs te hebben doorverkocht."

Opvallend is dat het beeld dat (landelijke) kennisinstituten hebben, vaak positiever is dan dat van de door de onderzoekers geïnterviewde (vrij willekeurige) frontlijnwerkers. Kennisinstituten verzamelen mogelijk vooral de actieve, geïnteresseerde professionals om zich heen. De inbreng van achterblijvers en 'wegkijkers' wordt dan gemist. Gemeenten en projectleiders/coördinatoren moeten zich deze valkuil realiseren.

[15] Nogmaals wordt opgemerkt dat met 'professionals' in dit onderzoek de lokale werkers worden bedoeld en niet de (landelijke) kennisinstituten.

[16] Zie ook hoofdstuk 4 van de Handreiking 'Eigentijds omgaan met woonwagenbewoners; opmaat naar normalisatie', VROM-Inspectie, maart 2009.

Veel lokale professionals voelen zich helemaal alleen staan. Zij ervaren geen steun of begrip bij hun collega's, management en bestuur. Dat er behoefte is aan netwerken en kennisdelen is evident. Virtuele netwerken, interactieve websites en digitale fora kunnen een rol spelen, waarin vroeger door fysieke bijeenkomsten en landelijke congressen werd voorzien.

5.6 Uitvluchten om niet op te treden

Uit de beschrijving van de situatie op de verschillende thema's in dit hoofdstuk blijkt dat gemeenten lang niet altijd ingrijpen bij problemen. De vraag is relevant welke processen ervoor zorgen dat er niet wordt gehandhaafd. De onderzoekers zien hiervoor de volgende argumenten:

- *Ingewikkeldheid van de problematiek c.q. gebrek aan gemeentelijke regie*
  De problematiek van woonwagenbewoners heeft betrekking op veel beleidsterreinen. Dit vereist een regisseursrol van de gemeente.
- *De kosten die ingrijpen met zich met zich meebrengt*
  De kosten zijn hoog, terwijl ingrijpen veel onrust oplevert en geen 'politiek gewin'.
- *Gebrek aan kennis en contacten*
  Het gebrek aan kennis en contacten is het gevolg van de – op zichzelf goed bedoelde – gedachte van normalisatie: de categorale organisaties zijn verdwenen en daarvoor is niets in de plaats gekomen. Sterker, in een aantal gevallen blijkt de beheerder als 'scherm' te fungeren tussen de gemeente en de bewoners, waardoor er geen rechtstreeks contact is tussen beide partijen. Met als gevolg dat de nog aanwezige kennis bij de gemeente over de woonwagenbewoners snel minder wordt.
- *De geringe omvang van de groep*
  Zoals het electoraal niet interessant is voor een bestuurder om de kleine groep woonwagenbewoners te helpen, zo is het electoraal soms beter om niet in te grijpen omdat dit tot grote onrust in de samenleving kan leiden. Het gaat inderdaad om een kleine groep, maar de impact op de samenleving is groot. Daarnaast is het belangrijk om oplossingen te vinden voor de problematiek op de woonwagencentra. Want dit kan leren op welke manier effectief kan worden opgetreden tegen de criminaliteit binnen andere groepen, zoals bepaalde groepen Oost-Europeanen.
- *Angst*
  De onderzoekers hebben voorbeelden gezien van woonwagenbewoners die hun zin krijgen door intimiderend bedrag en bedreigingen.

Hoofdstuk 6
Aanbevelingen

Op basis van de beschreven resultaten in hoofdstuk 5 worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan. Allereerst (in paragraaf 6.1) volgen aanbevelingen op de onderscheiden thema's en vervolgens (in paragraaf 6.2) wordt een aanbeveling gedaan om non-compliance op woonwagencentra in brede zin aan te pakken, te beginnen met de zware gevallen en de georganiseerde criminaliteit.

6.1 Aanbevelingen per thema

Algemeen

- Gemeenten: ontwikkel een integrale visie op de thema's huisvesting op standplaatsen en in wagens, sociaal, werk en inkomen en scholing. Het doel van die visie moet zijn dat woonwagenbewoners stijgen op de sociale ladder.

Standplaatsen en wagens

- Gemeenten en corporaties: onderhoud de woonwagencentra als een 'goed huisvader'. Blijf aandacht geven en handhaaf waar nodig om te voorkomen dat er een aantal jaren later moet worden geherstructureerd tegen veel hogere kosten.
- Gemeenten en corporaties: doe het beheer op het woonwagencentrum in principe zelf. Beheer op een centrum is veel minder bijzonder dan het lijkt. Dat illustreren de gemeenten en corporaties die het beheer wél zelf uitvoeren.
- Gemeenten: zorg voor een goede uitgangssituatie waardoor het eigendom kan worden overgedragen aan een woningcorporatie (als het gaat om standplaatsen voor huishoudens met een laag inkomen) of aan de bewoners (als het gaat om standplaatsen voor huishoudens met een hoog inkomen). Een goede uitgangssituatie betekent: optreden tegen illegale bouwsels en huurachterstanden, adequaat onderhoud plegen en goed contact met de bewoners[17].

Sociaal

- Gemeenten en corporaties: zorg er bij de aanleg of verplaatsing van een woonwagencentrum voor dat deze in de directe nabijheid ligt van woonbebouwing. Want alleen dan kan er sprake zijn van goede contacten tussen woonwagenbewoners en wijkbewoners.

Op dit thema worden verder geen specifieke aanbevelingen gedaan omdat de overige knelpunten, zoals het verschil tussen 'arm' en 'rijk', bij de overige thema's aan de orde komen.

[17] Verwezen wordt naar de 'Handreiking voor overdracht van woonwagens en standplaatsen' (VROM-Inspectie, augustus 2010).

Werk en inkomen

- Gemeenten: zorg er ten aanzien van de bewoners zonder baan of met een laaggeschoolde baan voor dat deze bewoners worden ondersteund bij het vinden van een baan. Hierdoor wordt de kans kleiner dat zij slachtoffer worden van de criminaliteit. Goede voorbeelden zijn cursussen van de Kamer van Koophandel om woonwagenbewoners te leren hoe de boekhouding te doen (zoals BTW-afdracht). Een ander gunstig effect hiervan is dat dergelijke cursussen de woonwagenvrouwen helpen om hun positie te versterken en om een eigen bedrijf op te zetten.
- Gemeenten: treed op tegen personen die zich uitsluitend op een woonwagencentrum vestigen omdat dit lucratief is voor hun criminele activiteiten. Als de overheid erin slaagt om hen van de woonwagencentra te verwijderen, is er op de centra plaats voor de ‘echte’ woonwagenbewoners.
- Gemeenten: koppel bestanden aan elkaar en leg bezoeken af in de woonwagen.
- Gemeenten en rijksoverheid: gebruik actief het beschikbare instrumentarium om dubieuze particuliere transacties aan te pakken, zoals de aanschaf van dure auto’s of luxe ‘woonwagens’, waarmee crimineel geld wordt witgewassen.
- Rijksoverheid: blijf inzetten op het verbeteren van de compliance, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst voor het afdragen van belastingen. Hanteer daarbij een tijdshorizon van 10 of meer jaren (‘een generatie’) om het verbeterde gedrag te borgen.

Scholing

- Gemeenten: zorg ervoor dat er een organisatie kan blijven bestaan die fungeert als netwerk en die instanties informeert en ondersteunt zoals KPC Groep dat vanuit landelijke ondersteuning onderwijs tot nu toe heeft gedaan voor woonwagen-, Roma- en Sintikinderen.
- Rijksoverheid: wijzig de Leerplichtwet zodanig dat alle kinderen die feitelijk in Nederland verblijven, leerplichtig zijn op de Nederlandse basisscholen.
- Opleidingsinstellingen: maak duidelijk welk onderwijsaanbod er is voor ouderen die geen voortgezet onderwijs hebben genoten. Zoek de mensen op voor wie opleidingen en cursussen interessant zijn.
- Scholen: overtuig de ouders van het belang van een vervolgopleiding voor hun kind(eren). Ondersteun de ouders bij het vinden van de opleiding die het beste past bij het kind.
- Gemeenten: leerplichtambtenaren moeten bekijken wat er mogelijk is, zodat elk kind, dat recht heeft op onderwijs, daaraan kan deelnemen.
- Leerkrachten op basisscholen en voortgezet onderwijs: wees alert op mogelijke discriminatie van woonwagenkinderen door andere leerlingen. Zoek ondersteuning bij directie en management. Wees je ervan bewust dat de kinderen, als ze thuis leven met een situatie van ‘wij tegen zij’, zich eerder gediscrimineerd voelen.

6.2 Aanbevelingen ten aanzien van criminaliteit

Gemeenten
Gemeenten kunnen steviger inzetten op normalisatie en handhaving. Dan zou er namelijk al veel worden verbeterd op de onderzochte thema's, ook op de woonwagencentra waar het nu goed gaat. Dit betekent bijvoorbeeld dat geen uitkering wordt verstrekt aan mensen met een financieel vermogen (bijvoorbeeld in de vorm van een dure auto). Op centra waar de problemen niet zo groot zijn, kan door een actieve inzet wellicht worden voorkomen dat de situatie verslechtert. Indien dit niet gebeurt, wordt ingrijpen door de overheid op den duur onontkoombaar. Van belang is daarom dat gemeenten een samenhangend integraal en multidisciplinair beleid uitvoeren, dat bestaat uit pro-actie, handhaving en verduurzaming van de bereikte resultaten. Het betreft hier een transgenerationele problematiek, zodat met een langdurige verduurzaming (borging van het verkregen resultaat) rekening moet worden gehouden.

Rijksoverheid
De hierboven genoemde ingrepen kosten de gemeenten en ook de rijksoverheid veel geld. Denk voor de rijksoverheid aan de kosten van de politie-inzet. De rijksoverheid kan een deel van deze kosten uitsparen als zij de gemeenten helpt om hun werk 'gewoon' te kunnen doen: waar het goed gaat de gemeente en andere partijen ondersteunen en daar waar ten onrechte niet wordt ingegrepen de gemeente pressen om dat wel te doen en daarbij waar nodig ondersteuning en expertise aanbieden. Adequaat handelen, hulp bieden én hulp accepteren.
Deze ondersteuning kan worden vormgegeven door de beschikbare kennis (beleid én uitvoering) landelijk te bundelen onder een team van deskundigen. Dit team fungeert als 'waakhond' (knelpunten signaleren), is kennismakelaar en spreekt gemeenten bestuurlijk aan. Er wordt aanbevolen om dit landelijk interventie- en expertiseteam organisatorisch onder één ministerie te laten vallen, waarbij het een ingang heeft bij alle ministeries en functioneert als projectorganisatie voor die ministeries, die op hun beurt expertise leveren aan het team: Veiligheid en Justitie (vanwege criminaliteit), Financiën (vanwege belastingen en toeslagen), Onderwijs (vanwege scholing), Sociale Zaken (vanwege werk en inkomen) en BZK (vanwege de ondersteuning van gemeenten). Het team moet met gezag gemeenten op bestuurlijk niveau aanspreken en ondersteunen bij daadwerkelijk ingrijpen.
Deze ondersteuning kan worden vormgegeven door de instelling van een landelijk interventie- en expertisecentrum.

De in 2009 door de ministers van BZK en Justitie opgerichte Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het in 2011 opgerichte Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) beschikken over de nodige kennis en ervaring op het gebied van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. De RIEC's en het LIEC zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, Belastingdienst en andere overheden. Daar waar op woonwagencentra sprake is van georganiseerde criminaliteit worden gemeenten ondersteund door de

RIEC's. Het LIEC ondersteunt zodra er sprake is van bovenregionale problematiek en ondersteunt de RIEC's in algemene zin.

Van belang is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn en moeten blijven voor een samenhangende integrale en multidisciplinaire aanpak. De gemeenten moeten de regie voeren over de diverse professionals.
Uitgangspunten daarbij moeten zijn:

- Woonwagenbewoners worden niet anders behandeld dan andere bevolkingsgroepen, niet beter en niet slechter.
- Gemeente en professionals vermijden om 'weg te kijken' en alle non-compliance bestrijden.
- De professionals en hun achterban houden elk hun eigen verantwoordelijkheid en stemmen hun activiteiten onderling en met de gemeente af.
- Er wordt begonnen met de ergste problematiek om de negatieve spiraal op sommige centra tot staan te brengen. De daar opgedane ervaringen worden ingezet om ook lichtere vormen van non-compliance aan te pakken. Uiteindelijk wordt ingezet op borging en verduurzaming van de positieve ontwikkelingen en op normalisering van de woonwagencentra.
- Op termijn moet het zwaartepunt in de aanpak verschuiven naar een meer algemene aanpak op de verschillende levensgebieden. Daar waar dat nu kan, kunnen gemeenten dat op eigen kracht doen, net zoals in de achterstandswijken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de toeleiding naar werk en inkomen, normalisering, et cetera.

Ten aanzien van een woonwagencentrum met grote problemen kan de aanpak er als volgt uitzien:

- Inventariseren van de huidige situatie.
- Bestuurlijk overleg met het gemeentebestuur: wat is er aan de hand? Wat moet er worden gedaan? Wat kan de gemeente zelf en waarbij is de steun van andere partijen nodig?
- Inrichten van de regierol van de gemeente.
- Overleg met alle relevante partijen: Wat gaat er gebeuren? Wat is ieders rol?
- Na het wegnemen van de problemen vindt nazorg door het landelijk interventie- en expertiseteam plaats: Hoe wordt teruggekeken op de ondernomen acties? Hebben deze tot verbeteringen geleid? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de problemen niet weer terugkomen?

De invalshoek waarbij wordt gekozen om eerst de zwaarste problematiek aan te pakken, maakt dat het hierboven genoemde landelijke interventie- en expertisecentrum de komende jaren wellicht het best gelokaliseerd kan worden binnen het LIEC, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum. Vanuit de structuur van de RIEC's kunnen de gemeenten met raad en daad worden ondersteund in de eerste fase van de aanpak. Wanneer de aanpak na een aantal jaren wordt geëvalueerd, kan een reallocatie worden overwogen.

Via de RIEC's en het LIEC kan de rijksoverheid ervoor zorgen dat het huidige 'georganiseerd wegkijken' wordt veranderd in 'weer georganiseerd willen zien'.

Hiervoor is kennis over en contact met woonwagenbewoners een vereiste. Niet meer *over* elkaar praten, maar *met* elkaar praten. Geef aandacht aan de bewoners, maak beleid, zorg hierbij voor enkele ‘quick wins’ en blijf vervolgens aandacht geven.
Voorwaarden voor succes zijn onder andere: integrale aanpak, goede frontlijnwerkers die ambtelijk en bestuurlijk worden gesteund, goede aansturing en samenwerking en borging op het hoogste bestuurlijke niveau.

Per saldo concluderen wij als onderzoekers dat een gedifferentieerde aanpak nodig is. Daarbij zal het beleid enerzijds gericht kunnen zijn op versterking en borging van de positieve ontwikkelingen, die op een aanzienlijk deel van de woonwagencentra te zien zijn. Anderzijds zal voor de centra, waar het niet goed gaat, rekening moeten worden gehouden met een aandachtsperiode van veelal meer dan 10 jaar (‘een hele generatie’) om de nodige resultaten te bereiken én deze vervolgens te borgen.

Al met al concluderen wij dat het een lastige en precaire materie betreft. Zonder te generaliseren of stigmatiseren zullen door de gemeenten sommige zaken toch echt erkend en benoemd moeten worden. Anders is er geen oplossing mogelijk.