

Onze ref: (2014-111)

AANBEVELING: Effectieve maatregelen tegen het structureel gebrek aan standplaatsen voor residentiële en doortrekkende woonwagenbewoners en de gevolgen daarvan

1. BEVOEGDE OVERHEDEN

- Mevrouw Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding
- Mevrouw Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
- Mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Onderwijs

2. VASTSTELLINGEN

Wie zijn woonwagenbewoners in Vlaanderen?

- **Voyageurs** – Voyageurs zijn autochtone Belgen, die in het verleden hun kost verdienen door een trekkend bestaan. Vandaag is rondtrekken voor hen meestal niet meer rendabel, maar de woonwagen is nog steeds een sociaal en cultureel basiselement van deze groep en hun levensstijl. Het Kruispunt Migratie-Integratie (verder: Kruispunt) schat het aantal Voyageurs in woonwagens op 650 gezinnen. Andere Voyageurs wonen in huizen.
- **Manoesjen** – Manoesjen hebben hun verre oorsprong in India en migreerden sinds het vijftiende eeuw naar het gebied van het huidige Vlaanderen. Hun nabestaanden spreken Nederlands en Manoesj, een variant van het Romanes. Het Kruispunt schat hun aantal in Vlaanderen op 70 gezinnen.
- **Roms** – Roms, niet te verwarren met recent ingeweken Roma uit Oost-Europa, kwamen eind 19^e, begin 20^e eeuw ook vanuit Oost-Europa naar België. Hun moedertaal is het Romanes, maar ze spreken ook Frans en Nederlands. Het KMI Kruispunt schat dat 200 Romgezinnen in woonwagens verblijven.
- Daarbij komt nog een aantal rondtrekkenden uit andere Europese landen¹, die hier tijdelijk verblijven.

Recht op het wonen in een woonwagen

Adequate huisvesting is in de Europese Unie erkend als grondrecht. Dit grondrecht maakt deel uit van het internationaal recht. Het is verankerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en

¹ Meer details over deze kwestie biedt het KMI hier op zijn website: <http://www.kruispuntmi.be/thema/bijzondere-groepen/woonwagenbewoners/wie-zijn-de-woonwagenbewoners>. Het KMI geeft het aantal personen die in Vlaanderen permanent in een woonwagen verblijven met ongeveer 2.500 mensen aan (of meer dan 970 gezinnen); Ibid.

opgenomen in internationale en Europese verdragen. De VN en de Raad van Europa hebben erop gewezen dat 'adequate huisvesting' rekening dient te houden met de sociale, culturele en historische identiteiten van minderheden. De Europese rechtspraak heeft dit principe bevestigd en in verschillende uitspraken wordt het recht van bepaalde minderheden op het wonen in een woonwagen² als grondrecht gedefinieerd.³

Erkenning in Vlaanderen

In 2001 erkende de Vlaamse regering als eerste Belgische overheid uitdrukkelijk dit recht. In 2004 heeft het Vlaams parlement de woonwagen als erkende woonvorm opgenomen in de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 33°).⁴ Het beleidskader dat Vlaanderen uitwerkte, wordt binnen Europa als een voorbeeld beschouwd.

Structureel tekort aan standplaatsen in Vlaanderen

Desalniettemin staat de erkenning van het recht op een woonwagen als levens- en woonvorm haaks op de realiteit van een voortdurend structureel gebrek aan standplaatsen voor residentiële en doortrekkende woonwagenbewoners. Reeds in 2004 werd in het Vlaams *Strategisch Plan 'Samenleven in Diversiteit'* (2004) een gebrek aan standplaatsen erkend. Het plan stelde een streefdoel voorop van 500 bijkomende standplaatsen voor doortrekkers en 750 voor residentiële woonwagenbewoners tegen 2010.⁵

Desondanks constateerde het *Vlaams Strategisch Plan Woonwagenbewoners 2012-2015* in 2012 opnieuw een gebrek aan reguliere standplaatsen voor woonwagenbewoners en becijferde het tekort aan residentiele plaatsen op 50%, en aan plaatsen voor doortrekkers op 80%.⁶ In de Operationele Doelstellingen (OD) 2.2 van het strategisch plan heet het: *'Residentiële en doortrekkende woonwagenbewoners hebben toegang tot kwalitatieve standplaatsen door a) een stijging van het aantal publieke en private standplaatsen; b) een duurzaam en kwaliteitsvol beheer van woonwagenterreinen; c) een gecoördineerde opvang van doortrekkers.'*⁷

Op regionaal niveau werden er uiteraard goede initiatieven genomen om het tekort aan standplaatsen tegen te gaan en tot een gecoördineerde opvang van doortrekkenden te komen. Zo heeft de Vlaamse regering voor de nagestreefde uitbouw van standplaatsen ruime financiële middelen voorzien, wat sinds 2014 zelfs een 100% financiering toelaat.⁸ De Vlaamse overheid ondersteunt eveneens de coördinatie van de tijdelijke en permanente opvang van woonwagenbewoners en wordt hierbij geadviseerd door de experts in de

² Het woord *woonwagen* wordt hier in de zin van de Vlaamse Wooncode gebruikt als een verzamelnaam van verplaatsbare constructies zoals kampeerauto's, stacaravans, 'chalets' op wielen, en kermiswagens.

³ EHRM, arrest Buckley tegen het Verenigd Koninkrijk, 25 september 1996; EHRM-arrest Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk, 18 januari 2001; EHRM-arrest McCann tegen het Verenigd Koninkrijk, 13 mei 2008;

⁴ Het Decreet houdende de Vlaamse Wooncode omschrijft in artikel 2, 33° de woonwagen als: *'een woongelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en niet-recreatieve bewoning.'*

⁵ Vlaamse regering: *Samenleven in diversiteit, strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010*, p.35

⁶ Agentschap voor Binnenlands Bestuur: *Strategisch Plan Woonwagenbewoners 2012-2015*, p. 21

⁷ *Ibid.*, p. 31

⁸ Vlaamse overheid: *Decreet houdende een subsidie voor investering in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners*, B.S. 19 juni 2014

Vlaamse Woonwagencommissie. In 2010 is een handleiding met heldere richtlijnen gepubliceerd: *'Wonen op wielen – woonwagenterreinen aanleggen en beheren'*.

Gemeentes en provincies kunnen bij Kruispunt M-I en de regionale integratiecentra terecht voor informatie en advies op maat over de tijdelijke of permanente opvang van woonwagebewoners. Via het Minderhedenforum kunnen woonwagebewoners hun stem laten horen.

Een dertigtal gemeentes richtte een residentieel woonwagenterrein in, enkele zijn voorzien in de komende jaren. Provincie Vlaams-Brabant coördineert verschillende initiatieven voor wonen op maat, ook voor woonwagebewoners.

Er lopen enkele nieuwe initiatieven om ook de kwaliteit van de woonwagens, die vaak nog erg ondermaats is, te verbeteren.

Vlaanderen heeft de gemeentes gevraagd om twintig doortrekkersterreinen aan te leggen, met honderd plaatsen per provincie, ook al heeft deze oproep nauwelijks resultaten opgeleverd. Drie steden hebben een doortrekkersterrein. De provincie Vlaams-Brabant voorziet in 2015 een doortrekkersterrein in Asse en de voorlopig ingerichte doortrekkersplaats in Huizingen uit te bouwen tot een volwaardige.

De Omzendbrief BB 2010/05 betreffende doortrekkersterreinen en pleisterplaatsen voor woonwagebewoners is een goede handreiking voor het lokaal beleid. De gouverneurs zijn opgedragen de opvang van rondtrekkenden te coördineren en te bemiddelen bij conflicten. De provincie Vlaams-Brabant verstuurde in maart 2014 een voorbeeld van *Stappenplan voor lokale besturen en politiezones voor de opvang van rondtrekkende woonwagebewoners* aan alle gemeentes in de provincie verstuurd. Het plan schetst het probleem en reikt oplossingen. Het Interfederaal Gelijkekansencentrum heeft in samenwerking met het Kruispunt in 2011 een praktische gids voor lokale overheden opgesteld met de titel: *Organisatie van het tijdelijke verblijf van woonwagebewoners*.

Desondanks werd er tussen de uitdrukkelijke erkenning van een gebrek aan standplaatsen in 2004, de goedkeuring van het Strategisch Plan Woonwagebewoners 2012-2015 en het heden nauwelijks vooruitgang geboekt wat het aantal standplaatsen betreft. In 2014 zijn er in Vlaanderen slechts 486 plaatsen op residentieële terreinen en 77 plaatsen op doortrekkersterreinen. Zoals hierboven reeds werd aangehaald, becijferde de Vlaamse overheid het tekort aan residentieële plaatsen op 50% en aan plaatsen voor doortrekkers op 80%. Het aantal benodigde plaatsen wordt dus becijferd op een 1.000-tal voor residentieële woonwagebewoners en op een 400-tal voor doortrekkers.⁹ Recent zijn meerdere tientallen woonwagengezinnen, soms al 10 à 20 jaar op gemeentegrond of privé terreinen gedoogd, moeten vertrekken. Vaak gezinnen met talrijke kinderen. Deze gevallen maken de situatie nog prangender. De enkele pleisterplaatsen, die sommige gemeentes in geval van nood toelaten, veranderen niets aan het overweldigend structureel tekort aan standplaatsen.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat waakt over het *Internationale Pact voor de Economische, Sociale en Culturele rechten*, veroordeelde België in 2012 voor de schending van artikel 16 van het Pact (*right of the family to social, legal and economic protection*) en Artikel E van het herwerkte Pact (*anti-discriminatie bepalingen*) voor *'het gebrek aan standplaatsen voor woonwagebewoners en de inadequate inspanningen van de overheid*

⁹ Ibid., p. 21

om het probleem op te lossen.¹⁰ Het Comité wees specifiek op de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid voor het gebrek aan standplaatsen.

Reeds in 2009 kwam het Europees agentschap voor Grondrechten (FRA) tot de conclusie, dat *'alhoewel België (...) nominaal het recht van Roma en Woonwagenbewoners op een rondtrekkende/semi-rondtrekkende levenswijze erkent, is de beschikbaarheid van aangepaste woonplaatsen zo beperkt dat hen dit recht effectief ontzegd wordt.'*¹¹

Het tekort aan standplaatsen voor residentiële en doortrekkende woonwagenbewoners staat niet alleen haaks op het recht op het wonen in een woonwagen, maar opent bovendien ook de deur voor indirecte discriminatie van woonwagenbewoners. Door het onmogelijk maken van een regulier verblijf kan een stijgend aantal woonwagenbewoners niet van hun sociale rechten genieten, zoals het recht op onderwijs voor hun kinderen, op gezinsleven en maatschappelijke integratie.

Meer dan honderden woonwagenkinderen kunnen momenteel geen onderwijs volgen omdat ze gedwongen rondtrekken, voor kinderen op doortrekkersterreinen zijn er momenteel evenmin voorzieningen voor aangepast onderwijs.

3. AANBEVELINGEN

Het Interfederaal Gelijkheidscentrum beveelt de Vlaamse regering aan om maatregelen te nemen die het herhaaldelijk vastgestelde structureel gebrek aan standplaatsen voor residentiële en doortrekkende woonwagenbewoners, en de gevolgen daarvan, effectief bestrijden. De regering is uiteraard vrij om deze maatregelen in overleg met het lokaal bestuur te definiëren. Het Centrum wenst wel op volgende aandachtspunten te wijzen:

- Het Strategisch Plan Woonwagenbewoners 2012-2015 heeft geen verandering gebracht in een situatie, die sinds 2004 als prangend wordt beschreven. De doelstellingen zijn niet behaald.
- Het door Vlaanderen erkende grondrecht op wonen in een woonwagen blijft dode letter als de Vlaamse regering geen effectief, gecoördineerd en inclusief beleid voert om die doelstellingen van het Strategisch Plan te realiseren. De FRA hekelde reeds in haar studie over België in 2009 dat dit formeel erkende grondrecht in de praktijk niet wordt nageleefd.
- Alle beleidsdomeinen en –niveaus moeten in daadwerkelijk onderling overleg en afstemming hun verantwoordelijkheid opnemen om de doelstellingen te bereiken. Het kan niet dat maatregelen vanuit één beleidsdomein de realisatie van doelstellingen in andere beleidsdomeinen en -niveaus onmogelijk maakt, zonder

¹⁰ Geen officiële vertaling. In de originele Engels versie heet het: *'... because of the lack of sites for Travellers and the state's inadequate efforts to rectify the problem.'* European Committee of Social Rights: Decision on the merits 21 March 2012 – International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium (Complaint No. 62/2010), p. 49

¹¹ Geen officiële vertaling. In de originele Engels versie heet het: *'...although Belgium (...) nominally accept(s) the right of Roma and Travellers to ascribe to an itinerant/semi-itinerant way of life, the provision of appropriate accommodation is so limited that their right is effectively negated'* European Union Agency for Fundamental Rights, Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union, Comparative report, October 2009, p. 35

onderlinge afstemming, overleg, opvolging of evaluatie. Zo is het momenteel voor vele tientallen woonwagenkinderen onmogelijk onderwijs te volgen, omwille van eenzijdige maatregelen in het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Gezinnen verliezen hun domicilie en maatschappelijke begeleiding.

- Er moeten voldoende stimulerende acties zijn, maar zij moeten ook effectief zijn en leiden tot een duidelijke vooruitgang. Dat kunnen bijvoorbeeld financiële vergoedingen voor gemeentes zijn die wel standplaatsen inrichten (per overnachting, per standplaats, etc.). Het Vlaams Gemeentefonds kan hier een instrument zijn, bijvoorbeeld door de opname van standplaatsen als één van de indicatoren die de financiële toelagen van de Vlaamse overheid aan de gemeentes bepalen.
- Nieuwe stimulerende acties moeten binnen afzienbare tijd (bijvoorbeeld een jaar) na implementatie worden geëvalueerd. Indien ze niet de gewenste resultaten opleveren moeten er ook verplichtende maatregelen komen, bijvoorbeeld een verplichting tot samenwerkingsverbanden van meerdere grotere gemeentes om een aantal standplaatsen te realiseren of/en om het doel van de Vlaamse overheid te bereiken in elke provincie 100 standplaatsen voor doortrekkers in te richten.
- Alhoewel de Vlaamse regering een ruim financieel kader voor de inrichting van standplaatsen heeft voorzien, zijn daarmee niet alle potentiële financiële hinderpalen weggewerkt. Zo voorziet het Decreet van 28 maart 2014 weliswaar een mogelijke 100% subsidie voor de inrichting van standplaatsen maar een bijkomende vergoeding van slechts 7% als tegemoetkoming in de algemene kosten.¹² Onder deze tegemoetkoming vallen bijvoorbeeld de kosten, die ontstaan bij de meestal nodige wijziging van het ruimtelijke uitvoeringsplan (RUP). Deze kosten kunnen aanzienlijke zijn. Hetzelfde geldt voor eventuele kosten voor de begeleiding van woonwagenbewoners.
- Meerdere incidenten hebben in het verleden de nood aan een draaiboek en aan begeleiding voor de opvang van rondtrekkenden in de verf gezet. Hoewel er verschillende leidraden voor de opvang van doortrekkers beschikbaar zijn, reageren gemeentes vaak ongestructureerd en zonder overleg op de onverwachte komst van woonwagenbewoners. Het Interfederaal Gelijkekansencentrum vraagt daarom dringend aan de Vlaamse regering de gemeentes te verplichten om proactief een draaiboek voor de opvang van woonwagenbewoners uit te werken. Naast de bestaande draaiboeken die als voorbeelden kunnen dienen, moet het Kruispunt en de regionale integratiecentra als expertisecentra kunnen ingeschakeld worden om gemeentes op hun verzoek hierin te ondersteunen.
- Er moet een bijzondere zorg zijn voor de mogelijkheid tot het volgen van onderwijs voor woonwagenkinderen. Zo moeten kinderen op precare terreinen en doortrekkersterreinen toegang hebben tot onderwijs.

4. WETTELIJKE REFERENTIES

- Vlaams Decreet houdende een subsidie voor investering in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners, B.S. 19 juni 2014;

¹² Vlaamse overheid: Decreet houdende een subsidie voor investering in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners (B.S. 19 juni 2014) Art. 5

http://www.integratiebeleid.be/sites/default/files/20140328_decreetwoonwagen_terreinen_staatsblad.pdf

- Vlaams Decreet houdende de Vlaams Wooncode (15 juli 1997);
<http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005498.html>
- Vlaams Decreet betreffende het integratie- en inburgeringsbeleid (07 juni 2013);
<http://www.codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1023121¶m=inhoud&ref=search>
- Omzendbrief BB 2010/05 van de minister van Binnenlands Bestuur en inburgering betreffende doortrekkersterreinen en pleisterplaatsen van woonwagenbewoners;
<http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Omzenbrief-doortrekkersterreinen-en-pleisterplaatsen-voor-woonwagenbewoners.pdf>
- European Committee of Social Rights: Decision on the merits 21 March 2012 – International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium (Complaint No. 62/2010);
https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC62CaseDoc1_en.pdf

5. BIJKOMENDE INFORMATIE

- Vlaams Strategisch Plan Minderhedenbeleid 2004-2010 ‘Samenleven in diversiteit’;
<http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005498.html>
- Vlaams Strategisch Plan Woonwagenbewoners 2012-2015;
<http://www.integratiebeleid.be/sites/default/files/bestanden/Strategisch-plan-woonwagenbewoners.pdf>
- Handleiding ‘Wonen op wielen – woonwagenterreinen aanleggen en beheren’ (2010) Agentschap voor Binnenlands Bestuur;
http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/documenten/handboek_wonen_op_wielen_2010.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union, Comparative report, oktober 2009;
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/703-Roma_Housing_Comparative-final_en.pdf
- RAXEN Country report on Belgium: Housing conditions of Roma and Travellers, oktober 2009; http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/574-RAXEN-Roma%20Housing-Belgium_en.pdf
- Centrum voor gelijkheid van kansen/Kruispunt Migratie-Integratie/Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie: Organisatie van het tijdelijke verblijf van woonwagenbewoners (2011);
http://www.diversiteit.be/sites/default/files/legacy_files/brochures/woonwagenbewoners_web.pdf
- Stappenplan voor lokale besturen en politiezones voor de opvang van rondtrekkende woonwagenbewoners, Provincie Vlaams Brabant (verstuurd naar de gemeentes op 17 maart 2014)
- Gemeente Lubbeek: Gemeentelijke verordening voor het gebruik van de pleisterplaats voor woonwagenbewoners te Lubbeek (2014)