

Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de adviescommissie geschilbeslechting prestatie afspraken woningwet (commissie) over het geschil tussen de gemeente Nuenen c.a. en de Vereniging Woonwagabelangen Nuenen c.a. (2019/1)

I. Geschilbehandeling, samenstelling commissie en werkwijze

Geschil tussen de gemeente Nuenen c.a. (Nuenen), de Vereniging Woonwagabelangen Nuenen c.a. te Nuenen (Woonwagabelangen), de Woningstichting Helpt Elkander te Nuenen (Helpt Elkander), de Woningstichting Wooninc. te Eindhoven (Wooninc) en de woningstichting Woonbedrijf te Eindhoven (Woonbedrijf).

Geschil ontvangen op: 12 december 2018
Ingesteld door: Woonwagabelangen
Overige betrokkenen: Nuenen, Helpt Elkander, Wooninc en Woonbedrijf
Datum advies: 5 maart 2019

Termijn van zes weken na ontvangst van het geschil voor een uitspraak van de minister met mogelijkheid van verlenging met vier weken.

De samenstelling van de commissie:

- Sybilla Dekker, onafhankelijk voorzitter
- Jan van der Schaar, lid (voorgedragen door Aedes)
- Kirsten Veldhuijzen, plaatsvervangend lid voor Elly Blanksma (voorgedragen door de VNG)
- Lodewijk de Waal, lid (voorgedragen door de Woonbond)

De commissie hanteert bij geschilbehandeling de door haar vastgestelde werkwijze waarbij eerst de ontvankelijkheid getoetst wordt; vervolgens wordt een preadvies opgesteld met een eventueel onderscheid tussen procedurele, relationele en inhoudelijke aspecten van het geschil. Tot slot wordt het advies in het geschil vastgesteld door de commissie en wordt het goedgekeurde advies verzonden aan de minister.

II. Ontvankelijkheid

De **commissie** overweegt dat Woonwagabelangen ten tijde van het overleg met de gemeente een informele vereniging is. De commissie is ook van oordeel dat Woonwagabelangen een huurdersorganisatie is in de zin van de Overlegwet. Woonwagabelangen is dus partij bij de prestatieafspraken en kan dan ook een geschil voorleggen.

Ten aanzien van de vraag wie nog meer partij zijn bij het geschil overweegt de **commissie** als volgt. **Nuenen** is als verhuurder van de woonwagenlocaties Bosweg en Kremersbos en de daarop gelegen woonwagens (met uitzondering van 2 woonwagens waar Wooninc verhuurder van is), zoals zij stelt, geen partij bij het geschil. **Nuenen** is echter wel partij bij het geschil vanuit haar hoedanigheid als gemeente waarin zij volkshuisvestingsbeleid maakt.

Anders dan **Helpt Elkander** stelt, is de **commissie** van mening dat zij wel partij is bij het geschil. Ook **Wooninc** is partij bij het geschil. Beide toegelaten instellingen hebben standplaatsen c.q. woonwagens.

Woonbedrijf is, zoals zij stelt, geen partij bij het geschil. Zij heeft namelijk geen locaties, standplaatsen en woonwagens in Nuenen, terwijl Woonwagabelangen juist de belangen van huurders behartigt die in aanmerking willen komen voor dit soort woongelegenheden.

Gelet op het voorgaande stelt de **commissie** vast dat er tussen **Woonwagabelangen, Nuenen, Wooninc en Helpt Elkander** een geschil voorligt dat de totstandkoming van prestatieafspraken

met betrekking tot het woonwagenbeleid in de weg staat. Als het partijen niet lukt om tot prestatieafspraken te komen, dan kunnen zij op grond van artikel 44, tweede lid, van de Woningwet het ontstane geschil voorleggen aan de minister. Bij het indienen van dit geschil is alle benodigde informatie aangeleverd conform artikel 19a van de Regeling toegelaten instelling volkshuisvesting 2015. Het geschil is derhalve ontvankelijk.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de commissie naar de bijlage.

III. Beoordelingskader op grond van artikel 19d Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

De commissie betreft in haar advies het wettelijk kader en voor zover relevant het in de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid, het in andere gemeenten waar de betrokken toegelaten instelling werkzaam is geldende volkshuisvestingsbeleid.¹ Ook de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling, de mate waarin de belangen van de huurders van de toegelaten instelling in de betreffende gemeente zowel inhoudelijk als procesmatig betrokken zijn en de door de minister vastgestelde Rijksprioriteiten worden in de beoordeling betrokken.

IV. Kern van het geschil

Volgens Woonwagenbelangen zijn in het proces van de prestatieafspraken de belangen van de Sinti-huurders die zij vertegenwoordigt, namelijk een goede en gezonde huisvesting en voldoende beschikbare woonwagens en locaties, onvoldoende meegenomen. Het voornemen van Nuenen en de woningcorporaties om een behoefteonderzoek uit te voeren, staat realisatie van woonwagens op de huidige locaties niet in de weg, aldus Woonwagenbelangen.

V. Het geschil

Woonwagenbelangen stelt concreet dat de volgende aspecten hadden moeten worden opgenomen in de prestatieafspraken van 2019:

- Het toevoegen van woonwagens aan de locaties Bosweg (eigendom van Nuenen) en Mieke Sandershof (eigendom van Helpt Elkander) ter vervanging van de gesloopte woonwagens op die locaties;
- Het doen van onderzoek of uitbreiding van woonwagens en standplaatsen mogelijk is op de locaties Bosweg en Kremerbos (beide eigendom van de Nuenen);
- Uiterlijk 31 maart 2019 dient een vijfde woonwagenlocatie in beeld te zijn.

V.a. Procedureel/relatieel

De **commissie** stelt vast dat Woonwagenbelangen vanaf het begin van de prestatieafspraken (in iedere hoedanigheid) de gelegenheid heeft gehad bij de overleggen over de prestatieafspraken 2019 aanwezig te zijn en mee te praten, zoals ook **Nuenen** stelt. Verder heeft **Nuenen** mediation ingeschakeld om deze overleggen c.q. het proces te begeleiden. Ook **Woonwagenbelangen** heeft ten behoeve van het proces een vertegenwoordiger als contactpersoon in de arm genomen. Anders dan **Woonwagenbelangen** stelt, is de **commissie** dan ook van oordeel dat het proces rondom de prestatieafspraken zorgvuldig is verlopen.

Op 11 december 2018 hebben **Nuenen, Helpt Elkander, Wooninc en Woonbedrijf** de prestatieafspraken voor 2019 ondertekend, evenals de aan hun verbonden huurdersorganisaties. **Woonwagenbelangen** heeft deze prestatieafspraken niet ondertekend vanwege de passage over huisvesting in woonwagens en op woonwagenstandplaatsen en verkoop van woonwagenwoningen. Er zijn daarom geen prestatieafspraken gemaakt die betrekking hebben op de locaties en

¹ waaronder artikel 42, 43 en 44 Woningwet waarin het proces wordt beschreven om tot prestatieafspraken te komen en artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en de artikelen 19a t/m 19d van de Regeling toegelaten instellingen 2015 waarin de geschilbeslechting nader is uitgewerkt.

woongelegenheden (woonwagens en woonwagenstandplaatsen) van huurders voor wie Woonwagenbelangen is opgericht.²

De afspraken die tussen bovenstaande partijen – met uitzondering van Woonwagenbelangen – zijn gemaakt en getekend, en die geen betrekking hebben op de belangen die door Woonwagenbelangen worden behartigd aangaande woonwagens en standplaatsen, vallen daarmee buiten dit geschil. De overige afspraken worden dus ook niet geraakt door het geschil dat Woonwagenbelangen heeft ingediend. Daarom is de **commissie** van oordeel dat het ingediende geschil zodanig is toegespitst op de belangen van de woonwagenbewoners dat de andere prestatieafspraken die tussen de andere partijen zijn gemaakt, er niet door geraakt worden.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de commissie naar de bijlage.

V.b. Inhoudelijk

Wooninc stelt dat zij bereid is te praten over de invulling van de woonwagen(standplaats)behoefte nadat de woonvisie Sinti is vastgesteld en de woonwagen(standplaats)behoefte in kaart is gebracht. Op dit moment heeft Wooninc geen grond in eigendom op de locaties Bosweg, Kremerbos en Mieke Sandershof en is dan ook niet in de gelegenheid om daar woonwagens te ontwikkelen. Gelet op haar liquiditeitspositie vindt Wooninc ook dat een andere toegelaten instelling woonwagens/woonwagenwoningen dient te realiseren op een eventuele nieuwe locatie. **Helpt Elkander** is van mening dat haar bod om de behoefte van Sinti in kaart te brengen op dit moment afdoende is. Op die manier wordt voor Helpt Elkander duidelijk wat de totale sociale huisvestingsbehoefte is in Nuenen. Dan kan een goede afweging worden gemaakt voor de inzet van financiële middelen ten behoeve van die totale sociale volkshuisvestelijke opgave in Nuenen. **Wooninc** stelt dat de prestatieafpraak om de twee woonwagens op de locaties Bosweg en Kremerbos te verkopen aan Helpt Elkander of Nuenen een logische stap is omdat Nuenen thans nog eigenaar is van de grond. Op basis van een overeenkomst zal Helpt Elkander toekomstig eigenaar van de grond worden. Ook is Wooninc van oordeel dat de twee woonwagens niet in een slechte staat van onderhoud zijn, want dat blijkt uit een taxatierapport uit 2017. **Woonwagenbelangen** stelt dat de belangen van haar huurders, ook wat betreft het onderhoud, niet zijn meegenomen in deze (voorgestelde) prestatieafpraak.

Over het inhoudelijke geschil overweegt de **commissie** dat de ontwikkeling van het gemeentelijk woonwagenbeleid in Nuenen bezien moet worden tegen de achtergrond van bredere landelijke ontwikkelingen. Op 23 juli 2018 heeft het ministerie van BZK het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid (Beleidskader) aan gemeenten gestuurd. Het vorige kader voor dat rijksbeleid reikte aan gemeenten onder meer de optie van krimpbeleid aan. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens³, en het advies van het College voor de Rechten van de Mens⁴, dient de woonwagencultuur als immaterieel cultureel erfgoed te worden erkend. Ook uit een rapport van de Nationale Ombudsman is naar voren gekomen dat het woonwagen- en standplaatsenbeleid zoals dat tot dan toe werd gevoerd, op rijksniveau en vaak ook op lokaal niveau, onvoldoende rekening hield met het mensenrechtelijk kader (recht op huisvesting, recht op bescherming van het gezins-, familie- en privéleven, en recht op gelijke behandeling)⁵. Een herziening van het woonwagen- en standplaatsenbeleid, met name ten aanzien van het krimpbeleid, was noodzakelijk.

Het nieuwe Beleidskader van juli 2018 beschrijft de mensenrechtelijke kaders die gerespecteerd dienen te worden voor met name de woonbehoefte en woonvorm van woonwagenbewoners. Een gelijke behandeling van verschillende groepen huurders bevolkingsgroepen is hierbij van groot belang. Net als bij reguliere huisvesting moet de behoefte aan woonwagens en standplaatsen in beeld worden gebracht. Maar dit betekent echter niet dat iedere woonwagenbewoner per direct een standplaats moet krijgen. Wel dat een woningzoekende woonwagenbewoner binnen een afzienbare

² Jaarafspraken 2019 en verder, behorende bij de prestatieafspraken 2017 tot en met 2020 (p. 8/9 huisvesting specifieke doelgroepen passage en Werkzaamheden en activiteiten)

³ Onder meer het arrest van 17 oktober 2013 inzake Winterstein/Frankrijk (no. 27013/07).

⁴ Advies inzake Woonwagen- en standplaatsbeleid van het college voor de Rechten van de Mens aangeboden bij brief van 28 maart 2018 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵ Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenbewoners van 17 mei 2017, rapportnummer: 2017/060.

termijn een kans heeft op een standplaats. Bij het behoefteonderzoek spelen overigens ook aspecten als grootte van de plaatselijke families, dit is ook van belang bij de toewijzing van woonwagens. Zoals ook bij het ontwikkelen van woningen het geval is, zullen de voorbereidingen de nodige tijd kosten om tot een zorgvuldige en rechtmatige inpassing te komen. Ook kunnen beperkingen in de ruimte die beschikbaar is het realiseren van voldoende aanbod belemmeren. Net als op de rest van de woningmarkt kunnen daardoor (tijdelijke) tekorten ontstaan waardoor gewacht moet worden totdat geschikte woonruimte beschikbaar komt.

De **commissie** stelt vast dat het geschil in Nuenen in de kern bestaat uit het feit dat Woonwagenbelangen eist dat sneller wordt gehandeld ten aanzien van locaties, standplaatsen en woonwagens dan nu is voorgenomen door Nuenen en de toegelaten instellingen. Ten aanzien van geen van de klachten van Woonwagenbelangen is immers door andere partijen gesteld dat er geen aandacht voor zal zijn, alleen zal de nadere uitwerking van eventuele acties nog enige tijd vergen. Het feit dat pas later tot concrete actie wordt overgegaan ter uitwerking van de Sinti woonvisie, is verklaarbaar vanwege het recente nieuwe Beleidskader dat inderdaad een vergaande omslag van het tot dusver vigerende krimpbeleid van de gemeente vergt.

Het is op voorhand niet onredelijk dat **Nuenen, Helpt Elkander** en **Wooninc** eerst een scherper beeld willen hebben van de woningbehoefte van huurders van woonwagens en standplaatsen en de opgave die daarmee gemoeid is.

VI. Het oordeel van de commissie en advies over de bindende uitspraak van de Minister

De **commissie** stelt vast dat het ingediende geschil zodanig is toegespitst op de belangen van de woonwagenbewoners dat de andere prestatieafspraken die tussen de andere partijen zijn gemaakt, er niet door geraakt worden.

De **commissie** stelt vast dat Woonwagenbelangen gelegenheid heeft gehad om bij alle overleggen over de prestatieafspraken 2019 aanwezig te zijn en mee te praten. In dit proces heeft de gemeente dan ook correct en zorgvuldig gehandeld.

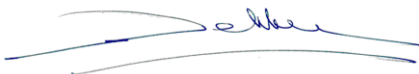
De **commissie** geeft betrokkenen in overweging om, parallel aan de voorliggende prestatieafspraken in de gemeente Nuenen, in de naaste toekomst met alle partijen nadere afspraken te maken. Dit betreft de verdere ontwikkeling van het gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid en de uitvoering ervan door de betrokken woningcorporaties. De op 13 december 2018 vastgestelde woonvisie Sinti biedt hiervoor een goede basis.

De **commissie** adviseert de minister gezien het vorenstaande om Woonwagenbelangen in het ongelijk te stellen.

De **commissie** is daarbij van oordeel dat de toegelaten instellingen Helpt Elkander en Wooninc procesmatig en inhoudelijk niet kennelijk onredelijk hebben gehandeld. Datzelfde geldt voor de gemeente Nuenen.

De adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet,

Den Haag, 5 maart 2019



Sybilla M. Dekker, voorzitter

Bijlage

Vereniging in de zin van het Burgerlijk Wetboek (BW)?

Volgens artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet) kan een huurdersorganisatie een formele vereniging zijn, dus met volledige rechtsbevoegdheid (artikel 2:26 e.v. BW), maar ook een informele vereniging, dus met beperkte rechtsbevoegdheid (artikel 2:30 BW) of een stichting⁶. Woonwagenbelangen is op dit moment nog geen formele vereniging omdat zij niet door middel van een notariële akte is opgericht.

De commissie is van oordeel dat Woonwagenbelangen wel een informele vereniging is⁷. Zij is opgericht met een bepaald doel, namelijk het behartigen van de belangen van de Sinti-huurders en Sint-woningzoekenden. Hoewel Woonwagenbelangen nog geen ledenbestand heeft, is dat wel in de maak. Daarbij is ook van belang dat zij belangstellenden wel weten te bereiken voor bijvoorbeeld vergaderingen. Het gaat namelijk van mond op mond, hetgeen past binnen de Sinti-cultuur. Ook is er een bestuur, vinden ledenvergaderingen plaats en neemt Woonwagenbelangen als eenheid deel aan het rechtsverkeer. Dit laatste blijkt onder andere uit de overleggen waar Woonwagenbelangen aan heeft deelgenomen en uit de uitdraai van de Kamer van Koophandel.

Huurdersorganisatie in de zin van de Overlegwet?

De commissie is ook van oordeel dat Woonwagenbelangen een huurdersorganisatie is voor Helpt Elkander en Wooninc in de zin van art. 1, eerste lid, onder f, van de Overlegwet. Hierbij acht de commissie van belang dat Woonwagenbelangen nog niet één jaar bestaat en daardoor nog niet volledig aan alle vereisten kan voldoen, maar de intentie er wel is.

Een huurdersorganisatie dient de belangenbehartiging van huurders als doelstelling te hebben. Dit is ook één van de doelstellingen van Woonwagenbelangen. Dat zij ook andere doelstellingen heeft, doet daar niet aan af. Bij totstandkoming van de Overlegwet is namelijk gekozen voor een breed begrip en mag een huurdersorganisatie ook andere doelstellingen hebben⁸.

Verder is het bestuur van Woonwagenbelangen gekozen of aangewezen door en uit de huurders die zij vertegenwoordigt. Het is aannemelijk dat het bestuur is gekozen door huurders van woonwagens of standplaatsen van Wooninc en Helpt Elkander. Dat de bestuurders allemaal huurders zijn van Nuenen doet daar niet aan af. Gelet op de overeenkomst die Nuenen heeft met Helpt Elkander is het zeer aannemelijk dat de bestuurders huurders van Helpt Elkander zullen worden. Overigens maakt het evenmin uit dat Woonwagenbelangen zich als huurdersorganisatie ziet ten opzichte van meerdere verhuurders⁹. Dit betekent echter wel dat alleen een toegelaten instelling kan worden aangesproken door vertegenwoordigers van haar huurders.

Ook blijkt afdoende uit de stukken dat Woonwagenbelangen haar huurders op de hoogte houdt van haar activiteiten en hen betreft bij haar standpuntbepaling. Hoewel Woonwagenbelangen niet ten minste eenmaal per jaar een vergadering *uitschrijft* voor de huurders, waarin zij verantwoording aflegt van haar activiteiten in het verstreken jaar en haar plannen voor het eerstvolgende jaar bespreekt en vaststelt, houdt zij dergelijke vergaderingen wel of is die voornemens te houden. De huurders worden echter gelet op de culturele achtergrond mondeling uitgenodigd.

Ook voldoet Woonwagenbelangen aan het laatste vereiste dat alle huurders van de woongelegenheden of wooncomplexen, waarvoor zij de belangen behartigt, de gelegenheid hebben om zich bij haar aan te sluiten. Het is de commissie namelijk niet gebleken dat andere huurders dan Sinti in de woonwagens of op de woonwagenstandplaatsen wonen van Helpt Elkander en Wooninc. Daar komt bij dat in de sectorale structuurvisie wonen 2013-2020 en het addendum erop

⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 30856, nr. 3, p. 10. Zie ook de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 27 maart 2012, ECLI:NL:RBLLE:2012:BW0620

⁷ Zie de volgende uitspraken over een informele vereniging: uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 26 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3406, uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8637, de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 23 september 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK8269 en de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 15 november 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:10054.

⁸ Kamerstukken II, 1994/95, nr. 24080, nr. 3, p. 18.

⁹ Kamerstukken II, 2006/007, 30856, nr. 3, p. 10 en de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 21 november 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5363.

alleen wordt gerefereerd aan Sinti. Dit geldt ook voor de op 13 december 2018 vastgestelde woonvisie.

Woonwagenbelangen is echter geen huurdersorganisatie voor Woonbedrijf. Woonbedrijf heeft namelijk geen woonwagenlocaties, woonwagens en standplaatsen in Nuenen en daardoor ook geen huurders wiens belangen Woonwagenbelangen behartigt. Overigens is ook niet gebleken dat dit voorheen anders was.

Koepelhuurdersorganisaties zijn in beginsel de eerste gesprekspartner bij de te maken prestatieafspraken, tenzij er andere afspraken zijn gemaakt (artikel 2, tweede lid, aanhef, van de Overlegwet)¹⁰. Woonwagenbelangen is geen koepelhuurdersorganisatie, aangezien zij niet is opgericht voor alle woongelegenheden van een verhuurder. Uit de ingediende stukken is echter niet gebleken dat de koepelhuurdersorganisaties (Huurdersplatform Helpt Elkander en Stichting Huurdersplatform Wooninc) bezwaren hebben geuit tegen de aanwezigheid van Woonwagenbelangen als huurdersorganisatie naast hen als koepelhuurdersorganisaties. Hierdoor is Woonwagenbelangen volwaardig partij geworden in het kader van de te maken prestatieafspraken naast Huurdersplatform Helpt Elkander en Stichting Huurdersplatform Wooninc (artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Overlegwet).

Staat ondertekening van de prestatieafspraken indiening van het geschil in de weg?

Verder is de commissie van oordeel dat de op 11 december 2018 ondertekende prestatieafspraken (Jaarafspraken 2019 en verder, behorende bij de prestatieafspraken 2017 tot en met 2020) niet aan indiening van het geschil in de weg staan. Woonwagenbelangen heeft deze prestatieafspraken niet ondertekend vanwege de passage over huisvesting in woonwagens en op woonwagenstandplaatsen en verkoop van woonwagenwoningen (p. 8/9 huisvesting specifieke doelgroepen passage en Werkzaamheden en activiteiten). In dit kader is van belang dat aan prestatieafspraken geen vormvereisten zijn gesteld.

De ondertekende prestatieafspraken 2019 betreffen in feite drie sets aan afspraken die tot stand zijn gekomen doordat die door alle van belang zijnde partijen zijn getekend, namelijk tussen:

- Nuenen, Helpt Elkander en Huurdersplatform Helpt Elkander;
- Nuenen, Woonbedrijf en Stichting Huurdersvertegenwoordiging Woonbedrijf;
- Nuenen, Wooninc en Stichting Huurdersplatform Wooninc.

De afspraken die tussen deze partijen zijn gemaakt en getekend, en die geen betrekking op de belangen die door Woonwagenbelangen worden behartigd aangaande woonwagens en standplaatsen, vallen daarmee buiten dit geschil. Dit geldt niet voor de prestatieafspraken die betrekking hebben op de woongelegenheden (woonwagens en standplaatsen) van huurders wiens belangen Woonwagenbelangen behartigt. Woonwagenbelangen heeft namelijk de prestatieafspraken niet ondertekend. Daarbij is ook van belang dat Woonwagenbelangen als huurdersorganisatie partij is geworden bij de prestatieafspraken.

¹⁰ Staatsblad 2015, 231, p. 139.