



**Betreft:** Evaluatiedocument ontwikkeling woonplekken buiten reguliere woonwijken voor mensen met onbegrepen gedrag in de gemeente Heiloo

**Datum:** 7 januari 2025

**Door:** Arjen Witteveen (Zorg- en Veiligheidshuis NHN)  
Suzan Radema (Kennemer Wonen)

## **Inleiding**

In de regio Noord-Holland Noord wordt in gezamenlijkheid hard gewerkt aan de aanpak van mensen met verward of onbegrepen gedrag (hierna: onbegrepen gedrag). Eén van de speerpunten is het ontwikkelen van passende huisvesting voor een deel van die mensen, bij wie ook sprake is van veiligheidsrisico's en/of terugkerende overlast. Afgelopen jaren is ingezet op de ontwikkeling van zogeheten longcareplekken, plekken op terreinen van zorginstellingen voor mensen die niet zelfstandig kunnen wonen en 24/7 nabijheid van zorg behoeven. Daarnaast wordt de ontwikkeling van plekken buiten reguliere woonwijken bevorderd. Dit zijn woonplekken bedoeld voor mensen die met ondersteuning wel zelfstandig kunnen wonen, maar vanwege hun gedrag of overlast niet in een reguliere wijk of woning passen (in de volksmond ook wel Skaeve Huse genoemd).

In lijn met de afspraken van het Woonzorg Pact Alkmaar om in de regio Alkmaar woonplekken voor bijzondere doelgroepen te creëren, zijn in juni 2024 in de gemeente Heiloo de eerste twee van dit soort woningen in gebruik genomen. Dit is het resultaat van een intensieve samenwerking tussen de gemeente Heiloo, woningcorporatie Kennemer Wonen, het Leger des Heils en het Zorg- en Veiligheidshuis NHN.

Het ontwikkeltraject startte in 2021 en doorliep verschillende fases met elk hun uitdagingen en lessen. Middels een uitgebreide terugblik met de betrokken partijen en gesprekken met andere ter zake kundigen zijn deze leerervaringen in kaart gebracht. Daarbij is ingegaan op wat er tijdens het traject goed is gegaan en wat er met de inzichten van nu anders had gekund. De uitkomsten zijn in dit document vastgelegd. We hopen andere gemeenten en partijen hiermee te inspireren en bij de ontwikkeling van dergelijke woonplekken te helpen.

## **Besluitvorming en financiering**

Een ontwikkeltraject start met een gedegen besluit van het College B&W en de gemeenteraad om in de betreffende gemeente woonplekken buiten reguliere woonwijken voor mensen met onbegrepen gedrag te ontwikkelen. De bestuurlijke wil en het commitment moeten er echt zijn om van start te kunnen gaan. Daarnaast moet er ook bestuurlijk commitment van een woningcorporatie zijn en is het van belang dat er, indien aan de orde, ook draagvlak is bij de regio en de centrumgemeente.

Het is raadzaam om direct na deze besluitvorming afspraken te maken over de globale financiering van de huisvesting en het ontwikkeltraject én af te spreken welke partijen (bijv. gemeente en woningcorporatie) de onderzoeks- en ontwikkelkosten voor hun rekening nemen. Het is goed om daarbij een globale kosten-baten analyse te maken en gebruik te maken van ervaringen van andere gemeenten als het gaat om de maatschappelijke baten op termijn. Uit ervaring is namelijk bekend dat als dergelijke woonplekken goed worden ingericht en succesvol zijn, de maatschappelijke overlast en benodigde inzet vanuit politie en zorginstellingen enorm verminderen. Dit resulteert in een aanzienlijke kostenvermindering. In algemene zin verdient het sowieso aanbeveling om lering te trekken uit ervaringen van andere gemeenten en het wiel niet opnieuw uit te vinden!

Met betrekking tot de financiering zijn er vaak ook subsidiemogelijkheden. Naast de financiering van de ontwikkeling van de woonvoorzieningen is een maatwerkbudget helpend. Uit dit budget kunnen bijvoorbeeld (na realisatie van de plekken) inrichtings- of onderhoudskosten worden betaald (zie ook later).

### **Fundamentele keuzes en zorgpartijen**

Voordat met het daadwerkelijke ontwikkeltraject wordt gestart, dient er een aantal basale keuzes te worden gemaakt over de locatievereisten, het aantal woningen en de eventuele tijdelijkheid daarvan. Al voordat de specifieke plek in Heiloo bijvoorbeeld in beeld kwam, was er door de gemeente bepaald dat deze woningen er zouden komen aan de rand van het dorp op een relatief prikkelarme plek, die niet te ver van uitvalswegen en voorzieningen zou liggen.

Daarnaast moet worden bepaald om hoeveel woningen het gaat en hoe lang deze er zullen staan. Deze keuzes zijn van belang vanwege de wet- en regelgeving en vergunningen. Bij tijdelijke voorzieningen tot tien jaar geldt andere regelgeving dan wanneer het permanente bouw betreft. Dit heeft onder meer te maken met de eisen voor geluidsbelasting uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook welstandseisen gelden niet bij een tijdelijke voorziening met een maximale termijn van 15 jaar. Dit staat in de Bruidsschat Omgevingswet, artikel 22.29.

Omdat het woonplekken voor mensen met onbegrepen gedrag betreft, bij wie sprake is van complexe problematiek en veiligheidsissues of overlast, is (regie op) passende ondersteuning door één of meerdere zorgpartijen van belang. Zorgpartijen moeten zodoende ook vanaf het begin betrokken worden bij het ontwikkeltraject. Het aantal woningen / bewoners is van invloed op het betrekken van zorgpartijen. In het geval van de gemeente Heiloo is vanwege de kleinschaligheid (twee woningen) een keuze gemaakt voor één specifieke zorgpartij (Leger des Heils). Bij meer woningen zal meestal conform de vigerende regelgeving een formele aanbestedingsprocedure moeten worden gestart.

Als het bestuurlijke commitment vanuit de gemeente, woningcorporatie en zorgpartijen er is en voornoemde keuzes zijn gemaakt ten aanzien van financiering, type locatie, schaalgrootte en samenwerkingspartners, is het goed om deze eerste afspraken vast te leggen in een intentieverklaring of samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de gemeente en woningcorporatie. Zo'n intentieverklaring of SOK geeft duidelijkheid en biedt een basaal kader voor de verdere uitwerking. In deze verklaring kan tevens worden vastgelegd dat een project wordt opgestart, wie daarin de deelnemende partijen zijn en bij wie de regie wordt belegd. Gelet op het wetsvoorstel Wet Versterking regie volkshuisvesting<sup>1</sup> zal de regie in de regel bij de gemeente liggen.

Als zaken meer uitgewerkt zijn, kan door de deelnemende partijen een beheerovereenkomst (op te vragen bij Arjen Witteveen) worden opgesteld. Daarnaast kan de samenwerking tussen de woningcorporatie en de zorgverlenende partij(en) worden vastgelegd in bijgevoegde

---

<sup>1</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting>

samenwerkingsovereenkomst (op te vragen bij Arjen Witteveen). Het is raadzaam om ook het zorgkantoor tijdig te informeren over het ontwikkeltraject in verband met de financiering van de zorg vanuit de Wet langdurige zorg (WLZ).

### **Proces**

Vanuit de voorgeschreven regierol dient bij voorkeur een projectleider vanuit de gemeente te worden aangesteld. Belangrijk is dat die projectleider kennis en goede verbindingen heeft met de afdelingen ruimtelijke ordening (RO) en sociaal domein (SD). Eventueel kan worden gekozen voor een duo-projectleiderschap vanuit beide domeinen, die een belangrijke rol in het ontwikkeltraject hebben.

Als duidelijk is wie vanuit de betrokken organisaties gaan participeren in de projectgroep en deze van start gaat, verdient het aanbeveling een startbijeenkomst te organiseren met daarbij aanwezig de bestuurders en de projectgroepleden van de betrokken partijen. In zo'n startbijeenkomst kunnen de afspraken en intenties nogmaals worden besproken.

Daarnaast is het goed om afspraken te maken over het periodiek informeren van de bestuurders, een bepaald mandaat van de projectleider(s) en het gewenste pragmatisme. Pragmatisme en een zekere regelruimte om te kunnen afwijken van bestaande regels of procedures is belangrijk omwille van de voortgang van het traject. In Heiloo is Kennemer Wonen bijvoorbeeld pragmatisch geweest als het gaat om exploitatiekosten. Kennemer Wonen is niet extra voorzichtig geweest om hogere kosten te dekken (denk aan extra kosten voor sociaal beheer, technisch beheer en mutatie onderhoud). De woningen zijn als reguliere huurwoningen ingerekend, hetgeen te verantwoorden was door de kleine schaal.

Pragmatisme is ook nodig ten aanzien van de doelgroep. De neiging kan bestaan om bij deze doelgroep alles te willen dicht timmeren en beheersen. Echter, de doelgroep laat zich veelal niet in hokjes plaatsen, waardoor soms ook buiten de gebaande paden moet worden gekeken om het passend te maken.

Stel bij de start van het project een SMART-projectplan op, waarin gedetailleerd de processtappen en volgtijdelijkheid en termijnen daarvan alsook de verantwoordelijken/actiehouders worden vastgelegd. Er gelden termijnen voor eventuele besluitvorming door een gemeenteraad als er sprake is van een functiewijziging (voorheen bestemmingswijziging genoemd) en voor vergunnings- en participatietrajecten. Een overzichtelijke tijdlijn is helpend, ook om het besluitvormingsproces in de andere organisaties te stroomlijnen. Daarbij helpt het de leden van de projectgroep om de termijnen te bewaken en tijdig actie te ondernemen bij dreigende overschrijding.

### **Communicatie**

Zorg vanuit de projectgroep ook voor een periodieke terugkoppeling aan de bestuurders over de voortgang van het ontwikkeltraject. Houd de bestuurlijke lijn voortdurend aangehaakt. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke afdelingen RO en SD. Bij het ontwikkeltraject in Heiloo kreeg de gemeentelijk projectleider tussentijds een functie elders en vonden meerdere personele wisselingen

plaats. Doordat afdelingen onvoldoende waren aangehaakt, moest de nieuwe projectleider eerst weer op vlieghoogte worden gebracht, wat tot vertraging leidde.

Betrek communicatieadviseurs van de betrokken partijen en neem in het projectplan een communicatieparagraaf op. Hierin kunnen de afspraken over de communicatiestrategie- en planning worden beschreven. Dit betreft zowel de in- als externe communicatie naar bestuurders, gemeenteraad, interne afdelingen, omwonenden, overige belanghebbende partijen en de pers. Het is belangrijk dat de uitvoerende partijen met één mond spreken en gezamenlijk naar buiten treden. Eén gemeentelijke website waarop alle openbare informatie over het project is te vinden, verdient aanbeveling.

### **Locatiekeuze**

De keuze en benodigde onderzoeken voor een geschikte locatie en een breed (maatschappelijk) draagvlak daarvoor zijn zeer belangrijke succesbepalende factoren. Onderzoeken en participatietrajecten moeten zorgvuldig worden uitgevoerd om de kans van slagen te vergroten. Ook zal een rechter (zo blijkt o.a. uit recente gerechtelijke uitspraken in Deventer en Nijmegen) in het geval van gerechtelijke procedures o.a. toetsen op de zorgvuldigheid van de doorlopen procedures, de uitvoering van (locatie)onderzoeken en de invulling van een participatietraject.

Een gemeente moet goed zicht hebben op haar grondgebied en welke locaties op basis van de eerdergenoemde bepalingen geschikt zouden kunnen zijn. Als een locatie gezocht of beoogd wordt, moet duidelijk zijn wat er in het omgevingsplan staat en of er een al dan niet tijdelijke functiewijziging nodig is. Er wordt dan inzichtelijk welke vergunningen nodig zijn en of er gemotiveerd moet of kan worden afgeweken van bepaalde regelgeving (bijv. het parkeerbeleid).

Als een locatie en de benodigde vergunningen bekend zijn, dient er een aantal onderzoeken plaats te vinden, die de geschiktheid van de locatie bepalen. Hierbij gaat het onder meer om onderzoeken op het gebied van de ecologie (flora en fauna en wellicht stikstof), archeologie, leefomgeving (milieuaspecten als geluid, geur, stof, spuitzones bij naastgelegen agrarisch gebruik) en de beschikbaarheid of aanleg van nutsvoorzieningen. Ook gelden er vaak nog eisen of voorschriften op het gebied van welstand of landschappelijke inrichting. Het is zinvol om z.s.m. inzichtelijk te hebben welke onderzoeken er moeten plaatsvinden en hiervoor 'een afvinklijst' op te stellen. Er kan proactief contact met de Omgevingsdienst<sup>2</sup> worden opgenomen door de initiatiefnemer of de gemeente. De Omgevingsdienst kan advies geven over de onderzoeken die gedaan moeten worden en de kwaliteitseisen en toetsingscriteria daarvan. Door op voorhand af te stemmen welke onderzoeken nodig zijn, kunnen die alvast worden uitgevoerd.

Voor een functiewijziging van de locatie moet de gemeenteraad een formeel besluit nemen. Een politiek-bestuurlijk traject kan prima gelijktijdig verlopen met voornoemde onderzoeken. Dit komt de voortgang van het ontwikkeltraject ten goede. Echter is wel van belang vooraf een inschatting te

---

<sup>2</sup> <https://www.omgevingsdienst.nl/>

maken of de raad zal instemmen met de functiewijziging of niet. Het College B&W zou deze inschatting bijvoorbeeld kunnen maken. Mocht op voorhand al blijken dat een gemeenteraad niet zal instemmen, dan heeft het niet veel zin om bovengenoemde onderzoeken op te starten en kunnen dienaangaande kosten en moeite worden bespaard. Wat betreft een locatiekeuze zullen dan andere keuzes moeten worden gemaakt.

Een andere mogelijkheid is dat binnen het Omgevingsplan kan worden afgeweken van de regels voor het realiseren van het project. In dat geval ligt de bevoegdheid tot afwijking bij het College van B&W.

### **Participatie**

Er geldt een wettelijke verplichting om de burger te laten participeren in het ontwikkeltraject voor nieuw te bouwen woonplekken buiten reguliere woonkernen. Zorgvuldigheid en transparantie zijn daarbij van groot belang. Het is zinvol om burgers in een vroegtijdig stadium actief (bijvoorbeeld schriftelijk en via informatiebijeenkomsten en een website) te informeren over het doel van de plekken, de doelgroep en randvoorwaarden, zoals de begeleiding en veiligheidsmaatregelen. Omwonenden, bedrijven en andere belanghebbende partijen in de omgeving moeten ruim voldoende gelegenheid krijgen om hun bezwaren en behoeften kenbaar te maken. Belangrijke vraag daarbij is vaak wat omwonenden nodig hebben om zich comfortabel en veilig te voelen.

Het is belangrijk om vervolgens ook aan verwachtingsmanagement te doen wat je waar kunt maken en wat niet, en transparant te zijn over de keuzes die worden gemaakt. Het is zinvol om beargumenteerd te laten zien met welke, door omwonenden aangereikte ideeën al of niet wat wordt gedaan. Het kan helpend zijn in het participatietraject en ter voorkoming van eventuele procedures om onderzoeksuitkomsten op het gebied van ecologie, archeologie en leefbaarheid met belanghebbenden te delen. Terugkoppeling van het participatietraject, via verslaglegging, is van belang in de procedure.

Voorts kan het zijn dat belangenverenigingen, die zich bezighouden met cultureel erfgoed of de landschappelijke inrichting, zich uitspreken en een voorgenomen positie innemen, die niet bevorderlijk is voor het ontwikkeltraject. Het is van belang om ook deze partijen bij de participatieprocedure te betrekken. Met het oog op eventuele procedures is het aan te bevelen om na te gaan óf en welke formele (juridische) zeggenschap deze belangenverenigingen feitelijk hebben. Het is raadzaam om tijdens het ontwikkeltraject ook partijen te betrekken, die na de realisatiefase een rol hebben. Denk daarbij aan de politie of BOA's, die belangrijk zijn voor de beheersbaarheid en veiligheid.

### **Woningen en andere randvoorwaarden**

Ten behoeve van de daadwerkelijke ontwikkeling van de woningen moet er een programma van eisen (PvE) zijn, waaraan de woningen en de woonomgeving op het terrein moeten voldoen. De eerdere bepaling of het tijdelijke of permanente woonvoorzieningen betreft, is van invloed op dit PvE en daarmee op de totale kosten (denk aan aanvullende duurzaamheidseisen bij de permanente woonvoorziening) en de doorlooptijd.

Onder meer vanwege de vaak beperkte financiële mogelijkheden van de doelgroep en omwille van duurzaamheid is het aan te bevelen om de woningen gestoffeerd op te leveren. Hiervoor zijn landelijk en lokaal vaak budgetten beschikbaar.

Met het oog op de veiligheid en beheersbaarheid is het goed om cameratoezicht te installeren op het terrein. Bij het project in Heiloo kunnen de beelden worden bekeken en beheerd door de betrokken zorgpartij Leger des Heils.

Het is aan te raden om voorafgaand aan de ingebruikname een zeker maatwerkbudget te initiëren voor én afspraken te maken over terreinonderhoud, schade aan de woningen en eventuele ontruiming als een bewoner zich niet aan de afspraken houdt. In Heiloo is bijvoorbeeld afgesproken dat bij leegstand de eerste maand huurderiving voor 50% door de gemeente en voor 50% door de woningcorporatie wordt bekostigd.

Daarnaast is het zeer wenselijk om voor omwonenden een aanspreekpunt vanuit de gemeente (of evt. de verantwoordelijke zorgpartij) aan te stellen, met wie contact kan worden opgenomen bij klachten of overlast. Maak daarnaast met de politie een zogeheten Afspraak Op Locatie, waarbij de politie de woonlocatie prioriteert in het geval van incidenten of overlast.

### **Ingebruikname**

Voorafgaand aan de start van het ontwikkeltraject is bepaald voor welke specifieke doelgroep de woningen zijn bedoeld. Ervaring heeft geleerd dat niet iedereen van de doelgroep geschikt is om in een dergelijke setting te wonen. Sommige mensen zijn onvoldoende zelfstandig. Anderen kunnen zich niet conformeren aan basale afspraken (zie verderop). Ook de grootte van de locatie en het aantal woonplekken is van invloed op de keuze wie er kunnen wonen. In Heiloo geeft het feit dat het twee woningen betreft beperktere begeleidingsmogelijkheden ten opzichte van een initiatief als Keerpunt Zuid in Hilversum, dat bestaat uit zes woonunits.

Het verdient aanbeveling om partijen, die betrokken zijn bij de aanpak van de doelgroep of zijn aangesloten bij de daklozenzorg of regionale of gemeentelijke toegangstafels, actief te betrekken bij de aanmeld- en selectieprocedure. Zo kunnen er bijvoorbeeld op voorhand individuele woonprofielen worden opgesteld, op basis waarvan voorafgaand aan een aanmeld- en intakeprocedure een globale selectie kan worden gemaakt wie eventueel in aanmerking komt voor een dergelijke woonplek.

Bepaal tevens van tevoren of bewoners al of niet uit de regio of gemeente moeten komen en stel een aantal basale afspraken op, waaraan bewoners zich moeten houden. Voor de woningen in Heiloo geldt dat mensen een bewindvoerder moeten hebben, geen overlast (meer) veroorzaken, zorg en begeleiding accepteren en zich begeleidbaar opstellen voor de betrokken zorgpartij(en).

Voorts is een goed aanmeldformulier (op te vragen bij Arjen Witteveen) en een zorgvuldige intakeprocedure helpend bij de selectie van bewoners. Daarnaast is het zinvol om aanvullende informatie in te winnen bij zorgverleners die betrokken zijn bij een potentiële bewoner. Het heeft

een meerwaarde om toekomstige begeleiders en eventueel de leefbaarheidsconsulent van de woningcorporatie alvast kennis te laten maken met iemand.

Het is goed om voldoende tijd te nemen voor het aanmeld- en intakeproces en een weloverwogen keuze te maken. Als een keuze is gemaakt om iemand te selecteren voor bewoning, dan is het belangrijk om diegene ook goed voor te bereiden op zijn of haar daadwerkelijke inhuizing. Ervaring leert dat de overgang van een dakloos bestaan naar zelfstandig wonen met alle daarbij behorende verantwoordelijkheden soms groot is en dat mensen echt (weer) moeten leren wonen.

Voordat een bewoner zijn of haar intrek neemt in de woning, dient er een woonzorgovereenkomst te worden opgesteld, die door de woningcorporatie, zorgpartij(en) en bewoner wordt ondertekend. De woonzorgovereenkomst heeft geen einddatum, maar kan wel tussentijds worden ontbonden. Laat een bewoner in dat licht ook tekenen voor de huisregels. Op het moment dat een bewoner zich niet aan de afspraken houdt, overlast veroorzaakt of zich niet begeleidbaar opstelt, kan (zeker ingeval van gerechtelijke procedures) worden teruggevallen op de eerder gemaakte afspraken en de overeenkomst mogelijk worden ontbonden of de woning in kort geding worden ontruimd.

Maak ook de afspraak dat de zorgpartij een reservesleutel in beheer heeft. Dit is van belang bij calamiteiten en als een bewoner na ommekomst van een gerechtelijke uitzettingsprocedure de woning weigert te verlaten.

Als een bewoner eenmaal is ingetrokken in de woning is het goed om periodiek overleg over hem of haar te voeren met betrokken partijen zoals de gemeente, politie, woningcorporatie, zorgpartijen en bewindvoerder. In Heiloo zit het Zorg- en Veiligheidshuis NHN dit overleg voor. In het casuoverleg worden de voortgang en bijzonderheden besproken en kan gezamenlijk individueel beleid worden afgesproken, als een bewoner zich bijvoorbeeld niet aan de afspraken houdt. Vastlegging van die overleggen is van belang. Belangrijke ontwikkelingen, meldingen, incidenten, officiële waarschuwingen of tijdelijke schorsingen dienen goed te worden gedocumenteerd. Verder kan worden overwogen om eens in de zoveel tijd een overleg met omwonenden te organiseren om te bespreken hoe het gaat. Op die manier blijft de omgeving ook na realisatie van de woningen betrokken.

Als de woonzorgovereenkomst onverhoopt moet worden beëindigd, kan het voorkomen dat een bewoner, in afwachting van of na een gerechtelijke procedure de woning weigert te verlaten. Om zijn of haar vertrek uit de woning te stimuleren en gedoe en escalatie te voorkomen, is het wenselijk om tijdig in kaart te brengen welke bestuursrechtelijke beïnvloedingsmaatregelen (bijv. gebiedsverbod, last onder dwangsom of tijdelijke sluiting van de woning) kunnen worden ingezet. Hiervoor geldt ook dat alleen bij spoed, het horen van de betrokkene achterwege zou kunnen worden gelaten. Overleg voordat wordt opgeschaald naar dergelijke maatregelen met de betrokken partijen en de gemeente.



### Tot besluit

Het ontwikkeltraject van woonvoorzieningen buiten reguliere woonwijken voor mensen met onbegrepen gedrag kan soms een behoorlijke tijd in beslag nemen. Ook kunnen er tijdens het traject (onverwachte) hobbels zijn, die de voortgang ondermijnen. Het is daarom belangrijk om tussentijdse successen en het behalen van mijlpalen samen te vieren!

Tot slot gaat een zeer welgemeend woord van dank uit naar diegenen die vanuit gemeente Heiloo, Kennemer Wonen, Leger des Heils, Zorg- en Veiligheidshuis NHH betrokken waren bij de totstandkoming van de twee woningen in Heiloo en dit document.