

Handreiking aan gemeenten,  
zorgorganisaties en corporaties

# Kleinschalig wonen in de wijk: een goede bestemming

**W + W + Z**

**= Maak  
het  
samen!**



# Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Knelpunten bij kleinschalig wonen in de wijk	6
3. Zorgvoorziening realiseren in woonwijk is complex proces	9
4. Gemeentelijk beleid voor kleinschalig wonen	13
5. Nieuwe bestemmingsplannen	16
6. Bestaande bestemmingsplannen	20
7. Juridische punten om rekening mee te houden	21
8. Conclusie	23



Aedes-Actiz • Kenniscentrum Wonen-Zorg

## Colofon

*Kleinschalig wonen in de wijk: een goede bestemming. Handreiking aan gemeenten, zorgorganisaties en corporaties* is een uitgave van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. Deze publicatie kon tot stand komen dankzij het praktijkonderzoek van prof. George de Kam, Lara Verhagen en Gideon Visser. Het volledige onderzoeksrapport, inclusief voorbeelden van bestemmingsplanbepalingen, is te vinden op [www.kcwz.nl](http://www.kcwz.nl) en [www.ru.nl/fm/kam](http://www.ru.nl/fm/kam).

**Tekstbewerking** Ton van der Veeken, Den Haag en Rogier Goes (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg)

**Fotografie** Chris Pennarts, Montfoort

**Vormgeving** Kris Kras Design, Utrecht

**Druk** RS Drukkerij BV, Den Haag

Utrecht, november 2010

# Voorwoord

Deze handreiking is voor medewerkers van organisaties in de zorg en voor maatschappelijke opvang, gemeenten en woningcorporaties die zich bezig houden met de ontwikkeling en realisering van kleinschalig wonen in woonwijken. De studie laat zien waar knelpunten en belemmeringen (kunnen) optreden en reikt oplossingen en ideeën aan om die belemmeringen weg te nemen of te omzeilen.

De handreiking is een product van het ondersteuningsprogramma W+W+Z: Maak het samen; een programma dat mogelijk wordt gemaakt door het Ministerie van IenM, het Ministerie van BZK en het Ministerie van VWS. Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg is uitvoerende partner van het programma. De inhoud van deze publicatie is verzorgd door de Stichting Maatschappelijke Locatieontwikkeling (bijzondere leerstoel Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties van de Radboud Universiteit Nijmegen) en Arcadis.

Verder werkten mee: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeente Almere, gemeente Utrecht, Aedes, ActiZ, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Arcadis, SWB-Lienden, Mensana RIBW Noord- en Midden-Limburg, Carante Groep en GGZ Nederland. Deze handreiking komt daarmee rechtstreeks uit de weerbarstige praktijk van het lokale en regionale zorgbeleid en biedt daarvoor direct toepasbare informatie aan zowel gemeenten, woningcorporaties als organisaties in de zorg en voor maatschappelijke opvang.

# 1. Inleiding

Het rijksbeleid voor zorg richt zich meer en meer op kleinschalige woonvormen. Daarvan is sprake als een kleine groep mensen, die zorg en ondersteuning nodig hebben met elkaar in een pand – een groepswooning – wonen. Meestal gaat het om zes tot acht mensen. Kleinschalig wonen biedt hun de mogelijkheid een zo normaal mogelijk leven te leiden, in een gewone woonwijk tussen medeburgers.

Behalve het Rijk omarmen ook gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties deze zorgaanpak die bovendien in een duidelijke behoefte voorziet omdat de mensen om wie het gaat – senioren, mensen met een beperking of die ondersteuning nodig hebben – graag in de wijk (blijven) wonen. De ontwikkeling en bouw van kleinschalige woon-zorgcombinaties mag zich dan ook verheugen in een breed maatschappelijk draagvlak.

Ondanks deze positieve houding van zorgaanbieders, gemeenten, woningcorporaties en cliënten, blijkt kleinschalig wonen in de wijk niet altijd even gemakkelijk te realiseren. Natuurlijk, er komen projecten van de grond, maar te vaak lopen ze stuk op verzet van omwonenden. Die beroepen zich op bepalingen uit het bestemmingsplan voor hun woonwijk en betogen met succes dat kleinschalig wonen met zorg niet verenigbaar is met de bestemming eengezinswoningen.

Goede initiatieven, mooie woonzorgprojecten stranden dan. Zelfs als de rechter de zaak later vlot trekt, is het project belast met een slechte start en is veel tijd en energie verloren gegaan. Deze handreiking inventariseert en analyseert de knelpunten die bij de ontwikkeling en realisering van kleinschalig wonen in de wijk kunnen optreden. En ze laat zien hoe belanghebbenden deze belemmeringen – die vooral optreden in het domein van de ruimtelijke ordening – kunnen voorkomen, wegnemen of omzeilen.

## Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk inventariseert de knelpunten, de verschillende actoren en hun belangen. In hoofdstuk 3 passeren de bestuurlijke processen en beleidsinstrumenten de revue die de voorwaarden scheppen voor woonzorgprojecten in de wijk. Hoofdstuk 4 laat zien welke mogelijkheden gemeenten hebben om hun woonzorgbeleid kenbaar te maken.

Vervolgens behandelt de handreiking de sturingsmogelijkheden van bestemmingsplannen. Welke drie mogelijkheden er zijn om kleinschalige zorgwoningen in te passen in nieuwe bestemmingsplannen leest u in hoofdstuk 5. Dan, in hoofdstuk 6, komen de kansen die bestaande bestemmingsplannen bieden aan de orde. We zullen

zien dat die mogelijkheden beperkt zijn, maar dat een enkele regeling of ontheffingsbevoegdheid in sommige gevallen uitkomst kan bieden. Het laatste hoofdstuk behandelt nog enkele juridische zaken die in sommige gevallen kunnen optreden. De publicatie sluit af met een beknopte conclusie.



## 2. Knelpunten bij kleinschalig wonen in de wijk

In de praktijk ondervinden steeds meer gemeenten en zorginstellingen problemen bij het huisvesten van mensen in kleinschalige zorgwoningen binnen woonwijken. De volgende situatieschets is typerend:

*Een maatschappelijke instelling wil een groep jongeren met een beperking huisvesten in een woning. Hiervoor is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk, omdat blijkt dat een dergelijke woning moeilijk is in te passen onder de bestemming 'wonen'. Dit is voor de omwonenden aanleiding om gebruik te maken van hun inspraakrecht en zich tegen de komst van de jongeren te verzetten. Met succes! De combinatie van het nimby-effect (not in my backyard) en de definiëring van wonen in het bestemmingsplan doen het project de das om.*

De initiatiefnemers van dit specifieke woon-zorgproject lopen hier tegen verschillende structurele knelpunten aan. Kort benoemd zijn dat: de nog onvolkomen afstemming tussen de beleidsterreinen zorg en ruimtelijke ordening en de uiteenlopende belangen van de verschillende actoren. We lichten deze knelpunten hieronder toe.

### Twee soorten beleid

Zorgbeleid gericht op kleinschalig wonen brengt twee werelden bij elkaar: die van *de zorg* en *de ruimtelijke ordening*. De praktijk laat zien dat zorgbeleid niet in de pas loopt met de regels van de ruimtelijke ordening, terwijl de raakvlakken tussen beide beleidsterreinen groter zijn geworden. Dit laatste heeft te maken met veranderingen in het rijkszorgbeleid. Dat beleid is er namelijk op gericht ouderen en mensen die ondersteuning nodig hebben te huisvesten in kleinschalige woonvormen. Die brengen de menselijke maat terug in het zorgproces en bewerkstelligen dat ook mensen die zorg behoeven zichtbaar en voelbaar deel kunnen uitmaken van onze maatschappij. De vraag naar zorgwoningen in woonomgevingen is daardoor groot. De realisering ervan loopt echter vertraging op doordat gemeenten nauwelijks ruimtelijk beleid formuleren dat is toegespitst op kleinschalig wonen, noch in structuurvisies, noch in bestemmingsplannen. Bijkomend maar niet onaanzienlijk probleem is dat zorgorganisaties traditioneel vallen onder de bestemming 'maatschappelijk' terwijl het nieuwe, van rijkswege gepropageerde, zorgbeleid gericht is

op zelfstandig wonen, en valt onder de bestemming 'wonen'.

### 'Maatschappelijk' versus 'wonen'

De gedachte van vermaatschappelijking en inclusie van zorgbehoevenden (cliënten) leeft niet alleen bij het Rijk. Ook gemeenten, zorgaanbieders, woningcorporaties en cliënten zelf omarmen dit uitgangspunt. Zo is er een breed draagvlak voor de ontwikkeling en bouw van kleinschalige zorgwoningen, die - heel cruciaal - vanuit het zorgbeleid niet meer worden beschouwd als een maatschappelijke voorziening, maar als een woonvoorziening.

Dit onderscheid, deze andere benadering van wonen en zorgen, vinden we echter nog niet terug in het beleidsterrein van de gemeentelijke ruimtelijke ordening. In bouwvergunningen, bestemmingsplannen en structuurvisies (waarin de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zijn neergelegd) worden zorgwoningen vaak nog beschouwd als maatschappelijke voorzieningen. Dit botst met de geëvolueerde visie vanuit het zorgbeleid.

### Bestemmingsplannen: lopende en nieuwe

Kleinschalig wonen in de wijk is een betrekkelijk nieuw fenomeen en veel lopende bestemmingsplannen en structuurvisies houden er geen rekening mee. Omwonenden kunnen

zich daardoor gemakkelijk verzetten tegen nieuwe projecten met een woonbestemming door een beroep te doen op de beperkte en gedateerde omschrijvingen in het bestemmingsplan. Meestal gaat het begrip wonen in bestemmingsplannen uit van ruimte die is bedoeld voor de vestiging van één (zelfstandig) huishouden. Deze traditionele definiëring van wonen sluit natuurlijk niet aan bij de ontwikkeling in het denken over wonen met zorg en begeleiding. Maar ligt wel ten grondslag aan het succes dat omwonenden ontmoeten met hun verzet.

Bij nieuwe bestemmingsplannen doet zich het ongemak voor dat gemeenten weinig ervaring hebben met het formuleren van beleid voor kleinschalige woonzorgvoorzieningen en vaak niet weten onder welke bestemming zij moeten vallen: maatschappelijk of wonen. Toch valt bij nieuwe bestemmingsplannen de meeste winst te behalen. En omdat bestemmingsplannen elke tien jaar een herziening ondergaan, is het niet onverstandig het vizier te richten op deze plannen in wording.

Deelaspecten van de problematiek bij de realisering van zorgwoningen hebben betrekking op het proces. Initiatiefnemers van woonzorgprojecten treden vaak pas in contact met gemeentes als processen niet meer zijn te beïnvloeden. Te laat dus! Dat heeft er onder meer mee te maken dat woonzorgprojecten vaak op zichzelf staan en niet zijn ingebed in een breder beleidskader. Dit terwijl de wettelijke instrumenten daarvoor, zoals de structuurvisie, wel degelijk voorhanden zijn.

#### **Actoren en hun belangen**

Bij de realisering van kleinschalige woonzorgprojecten zijn verschillende partijen met verschillende belangen, rechten en plichten betrokken:

*Buurtbewoners* die vaak bezwaar aantekenen tegen de komst ervan. Angst voor overlast en aantasting van het woonklimaat in de wijk met een mogelijke waardevermindering van hun onroerend goed tot gevolg ligt meestal ten grondslag aan de 'not-in-my-backyard'-reactie van bewoners.

*Cliënten* die graag zo zelfstandig mogelijk wonen en daarvoor aangepaste huisvesting nodig hebben. Ondanks dat Rijk en gemeentes deze wensen erkennen, blijft de honorering ervan achterwege door het ontbreken van voldoende passende woningen.

*Gemeenten* die in het algemeen positief staan tegenover de ontwikkeling van kleinschalige woonzorgcombinaties, maar tegelijkertijd ook rekening moeten houden met andere belangen. Bijvoorbeeld met de belangen van bewoners. De gemeente stelt om die reden soms grenzen aan de mate waarin een woonwijk van samenstelling en karakter mag veranderen. Zij schaaft kleinschalige zorgwoningen daarom niet automatisch onder de functie wonen.

*Zorgorganisaties en woningcorporaties* die mee willen werken aan maatschappelijke opvang en aan huisvesting van bijzondere doelgroepen in de wijk, maar problemen ondervinden bij de realisering ervan.

## 3. Zorgvoorziening realiseren in woonwijk is complex proces

Aan de realisering van zorgwoningen in woonwijken gaan vaak langdurige en complexe bestuurlijke processen vooraf. Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk deze processen te versoepelen en bekorten. De betrokken partijen moeten het om te beginnen met elkaar eens zijn; ze moeten beleidsmatig op één lijn zitten. Een tweede voorwaarde is dat er serieuze aandacht bestaat voor de zorgen van wijkbewoners en directe burens. Een goede communicatie met hen is cruciaal om te voorkomen dat het proces gefrustreerd wordt door het nimby-effect, doordat buurtbewoners zeggen: "Een woonzorgvoorziening? Not in my backyard!"

#### **Gezamenlijke beleidsinzet nodig**

Het initiatief voor een woonzorgvoorziening komt meestal van een zorgaanbieder die zich daarbij richt op één specifiek project. Hoe begrijpelijk dit ook is, beter is het te streven naar een breder gemeentelijk beleidskader waarin diverse woonzorgprojecten een concrete plek krijgen. Als zorgpartijen en gemeente samen het initiatief nemen, ontstaat bovendien wederzijds begrip en ambtelijk en politiek commitment. Dat vergroot de slaagkans van een project.

Het is overigens niet nodig om uit het niets te beginnen. Tal van gemeenten beschikken al over beleidsnota's wonen en zorg die aanknopingspunten bieden om woonzorgbeleid op hoofdlijnen uit te werken en aan de lokale samenleving voor te leggen. Een dui-

delijke gemeentelijke koers - gesteund door zorgaanbieders - die op voorhand rekening houdt met de belangen van burgers, kweekt in de regel meer begrip bij die burgers dan incidentele projecten. Daarin kan de zaak ongewild door allerlei onbeheersbare factoren op scherp komen te staan.

#### **Het proces: waar zorginstellingen en gemeenten rekening mee moeten houden**

Een bestemmingsplan is het sluitstuk van een ruimtelijk ontwikkelingsproces. Concrete ruimtelijke keuzes - zoals bijvoorbeeld de aantallen te realiseren (zorg)woningen - zijn al gemaakt ruim voordat een bestemmingsplan in procedure gaat; zo'n een á twee jaar ervoor. Zorgaanbieders doen er daarom goed aan initiatieven in een vroeg stadium kenbaar te

maken. De structuurvisie biedt hiertoe volop kansen. In dit document vertelt de gemeente globaal en abstract waar zij ruimtelijke ontwikkelingen voorziet en wil plannen. Zorginstellingen en organisaties voor maatschappelijke opvang kunnen hier op inspelen door gemeenten en ook corporaties al tijdens de voorbereidingen van de concept-structuurvisie hun plannen voor zorgwoningen voor te leggen.

De inrichting van het openbare gebied wordt voor het belangrijkste deel bepaald door de gemeente. Zorginstellingen kunnen de gemeentelijke besluitvorming beïnvloeden via ambtelijke en politieke kanalen. Ambtelijke afdelingen die de besluitvorming over woonzorglocaties voorbereiden zijn die van de ruimtelijke ordening en van welzijn, zorg en maatschappelijke ondersteuning. Een goede samenwerking tussen die twee ambtelijke afdelingen is gewenst; door beide bijtijds in te schakelen kunnen zorgaanbieders bevorderen dat hun plannen een integrale voorbereiding kennen.

Op politiek niveau zijn uiteraard de relevante wethouders een belangrijke schakel. Maar zij niet alleen. Ook de raadsfracties dienen op de hoogte te zijn van plannen voor woonzorgcombinaties. Plannen die zowel ambtelijk als politiek commitment hebben en waaruit het maatschappelijk belang overtuigend spreekt, maken bij even-

tuele weerstand beduidend meer kans van slagen. Een overtuigend argument dat weerstand kan overbruggen, is dat zorgorganisaties niet alleen vragende partijen zijn, maar ook iets te bieden hebben. Zo is de zorgsector een belangrijke werkgever. Bovendien kunnen cliënten iets betekenen voor de buurt of wijk, bijvoorbeeld door de exploitatie van een buurtwinkel te ondersteunen. Zorgwoningen in woonwijken kunnen op deze manier de maatschappelijke cohesie bevorderen en bijdragen aan draagvlak bij de bewoners.

#### **Communicatie met de buurt**

Hoe goed gemeenten planologisch beleid ook voorbereiden en vormgeven, nooit mag uit het oog verloren worden dat bewoners er ook achter moeten staan. Bewoners moeten een woonzorgproject (leren) accepteren en er - als het even kan - zelfs de voordelen van inzien: zoals gezelligheid in de buurt, werkgelegenheid en meer sociale veiligheid. De praktijk tot nu toe is iets weerbarstiger. Over cliënten van zorgorganisaties bestaan soms vooroordelen, meestal ingegeven door onwetendheid. Zorgprofessionals moeten bedacht zijn op vooroordelen die ten grondslag liggen aan het nimby-effect.

Om reacties met negatieve effecten op de voorgang van een project te voorkomen is het creëren van draagvlak bij bewoners cruciaal. Dat begint bij goed, op tijd en eerlijk informeren. Hoe inspraak het draagvlak voor plannen kan vergroten laat het volgende voorbeeld uit Utrecht zien:

*Wat levert het op als opdrachtgever, zorginstelling, architect en omwonenden samen aan de ontwerptafel komen te zitten? 'Veel', zegt Marieke Kessels, senior projectmanager van de gemeente Utrecht. Zij maakte omwonenden mee als kritische en nieuwe partij bij de bouw van een hostel in de wijk Ondiep. 'Niet de tijd of het geld die het kost is doorslaggevend, maar of opdrachtgevers, architecten en andere professionals hun eigen rol en professionaliteit ter discussie willen stellen', concludeert zij. Wat de ontwerpfase meer aan tijd heeft gekost, hebben we ruimschoots goed gemaakt in de fase van verdere besluitvorming en de bouw zelf. Maar het belangrijkste is toch het draagvlak in de buurt. Een gebouw is nodig om aan deze cliënten goede zorg te bieden, maar een gebouw betekent ook altijd een ingreep in de openbare ruimte. Een gebouw voor zo'n doelgroep vergt ook veel begrip van de buurt. Het is het waard geweest om de buurtbewoners als belanghebbenden aan tafel te krijgen en te houden. Het geeft vooral voldoening nu de buurt tevreden is met het uiteindelijke resultaat.*  
*Bron: M. van 't Klooster, 2008*

Een andere manier om bezorgde bewoners gerust te stellen is hen op de hoogte te stellen van geslaagde praktijkvoorbeelden ('best practices') van soortgelijke initiatieven, bij voorkeur

elders in hun eigen woonplaats. Zo zijn in Rotterdam bijvoorbeeld ambassadeurs uit een andere buurt ingeschakeld om uit te leggen hoe positief de invloed van een bepaald hostel op hun buurt was. Op die manier nam de weerstand van bewoners tegen de komst van een nieuw hostel voor verlaafde daklozen aanzienlijk af.

Om kort te gaan: communicatie met de buurt is ongelooflijk belangrijk om kleinschalige woonzorgcombinaties te realiseren. Gemeenten, corporaties en zorgorganisaties kunnen daar het effectiefst gezamenlijk in optrekken. Pak de communicatie hoe dan ook serieus aan en schakel eventueel een professional in.

## Controversiële voorzieningen in wijken vestigen? Tien tips:

1. houd rekening met de betekenis van de voorziening voor de lokale gemeenschap;
2. maak bezwaren altijd bespreekbaar;
3. kies voor openheid in het vroegst mogelijke stadium;
4. onderschat nooit dat sommige burgers al heel snel op de hoogte zijn van de voornemens;
5. zoek en mobiliseer medestanders;
6. vermijd openbare informatiebijeenkomsten in een te vroeg stadium;
7. kies voor een doelgroepenbenadering;
8. betrek de buurt niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitwerking;
9. volg de publieke opinie op de voet;
10. schakel eventueel een communicatieadviseur of procesbegeleider in.

Bron: M. van 't Klooster, 2005

## 4. Gemeentelijk beleid voor kleinschalig wonen

Een gemeente is niet verplicht ruimtelijk beleid te formuleren voor kleinschalig wonen in de wijk. Verstandig is het wel. Het schept immers duidelijkheid, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij derden. En: met weloverwogen geformuleerd beleid verschaft een gemeente zich een juridisch stevigere positie. Dat kan nodig blijken, bijvoorbeeld als een gemeente wel woonzorgvoorzieningen in een woonwijk wil situeren maar niet te veel. Of als zij de wijk minder geschikt acht voor bepaalde doelgroepen. In die gevallen heeft de gemeente een sterkere positie als zij daar eerst beleid op heeft ontwikkeld, in structuurvisie of beleidsnota, dat is om het even. Voor zorgorganisaties is het van belang te weten dat gemeentelijk beleid voor kleinschalige woonvormen langs deze twee wegen kan lopen.

Gemeenten kunnen vier publiekrechtelijke instrumenten benutten om hun visie op zorgprojecten in woonwijken te vertalen in concreet beleid:

1. het beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
2. de structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
3. nieuwe bestemmingsplannen (zie hoofdstuk 5);
4. toepassen van de zogeheten kruimelgevallenregeling of ontheffingsmogelijkheden binnen bestaande bestemmingsplannen (zie hoofdstuk 6).

### Het beleidsplan Wmo

Zorgaanbieders die kleinschalige woonzorg willen ontwikkelen, kunnen zich het beste eerst richten op het gemeentelijk beleidsproces dat uitmondt in het beleidsplan Wmo. In dit beleidsplan ontvouwt de gemeente namelijk haar uitgangspunten voor ondersteunend beleid aan inwoners met een beperking. Gemeenten die belang hechten aan een goede spreiding van voorzieningen voor wonen met zorg en begeleiding maken kleinschalige zorgwoningen in woonwijken tot onderdeel van hun beleidsplan Wmo.

### Structuurvisie Wro

De structuurvisie Wro beschrijft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen die een gemeente voor ogen heeft. Gemeenten die ervoor kiezen om ook kleinschalige zorgwoningen in hun structuurvisie op te nemen, maken deze voorzieningen daarmee tot integraal onderdeel van het ruimtelijk beleid. Ze zijn dan vastgelegd in een beleidsdocument met wettelijke status. Omdat de Wro voorziet in zware procedures bij de opstelling van een structuurvisie kiezen kleinere gemeenten soms voor een aparte beleidsnota om plannen voor kleinschalig wonen in de wijk in vast te leggen. Dat is een eenvoudiger begaanbare weg.

### Wonen of maatschappelijk: de overwegingen

Gemeenten die kleinschalige woonvormen opnemen in hun ruimtelijke plannen doen er goed aan deze voorzieningen gelijk te stellen aan gewoon wonen. Zij sluiten dan aan bij de maatschappelijke trend en bij de beleidswensen van de rijksoverheid. Bovendien voorkomen zij dat in de toekomst planologische bezwaren naar voren komen tegen projecten die onder een verruimde categorie wonen vallen. De vraag is echter wel waar voor kleinschalige woonzorgvoorzieningen de grens ligt tussen de categorieën wonen en maatschappelijk. Gemeenten dienen deze grens scherp te trekken, helder te verwoorden en er de volgende overwegingen in te betrekken:

#### a. Wat verstaat de gemeente onder kleinschalige woonvormen?

Vallen die onder de bestemming wonen? Waar ligt de grens van kleinschaligheid?

Deze laatste vraag valt in drieën uiteen:

- hoeveel personen mogen er maximaal in een kleinschalige woonzorgvoorziening wonen;
- hoeveel van deze voorzieningen mogen er maximaal geclusterd worden en
- om hoeveel personen mag het daarbij in totaal gaan?

#### b. In welke mate wil de gemeente kleinschalig wonen stimuleren?

Formuleert zij een maximum aantal woonzorgvoorzieningen met de bestemming wonen, gemeentebreed of per wijk. Te veel per wijk kan namelijk een probleem vormen.

#### c. In welke mate wil de gemeente clustering toestaan?

Bij te veel clustering wordt de kleinschaligheid verlaten en ontstaat het (onwenselijke) beeld van een instelling in de wijk. Met het gevolg dat de bestemming wonen plaatsmaakt voor de bestemming maatschappelijk.

#### d. In welke mate voert de gemeente specifiek beleid voor doelgroepen?

Niet alle doelgroepen zijn even geschikt om op wijkniveau tussen de andere bewoners te functioneren. Denk aan psychiatrisch kwetsbaren, aan (ex) verslaafden, ex tbs-ers en risicjongeren. Als projecten voor dergelijke groepen onder de

bestemming wonen vallen, kunnen deze in iedere woonbuurt gevestigd worden. Gemeenten die dat een probleem vinden, kunnen besluiten om voor specifieke groepen de kleinschalige woonvorm toch onder de bestemming maatschappelijk te laten vallen. De gemeente blijft natuurlijk wel de plicht houden elke doelgroep een plek te geven, maar zo kan ze beter sturen.

- e. **Kan misbruik van de bestemming wonen plaatsvinden?** Vallen appartementen in zorgboerderijen onder de bestemming wonen? Dat kan een risico vormen: de zorgboerderij kan in een later stadium gaan fungeren als gewoon appartementengebouw. De bestemming maatschappelijk voorkomt dat zoiets later gebeurt.

- f. **Is verkeeroverlast een mogelijk issue bij woonzorgcombinaties in de wijk?** Dan is het verstandig de verkeersproblematiek expliciet te noemen in het beleid. Niet onbelangrijk: in veel gevallen is de parkeerdruk van een kleinschalige woonzorgcombinatie lager dan die van een even groot gewoon appartementencomplex.

Al deze aspecten zijn van belang bij het formuleren van ruimtelijk beleid voor kleinschalige zorgwoningen in woonwijken. Veel van die voorzieningen zijn inpasbaar binnen de bestemming wonen; voor andere geldt dat zij de bestemming maatschappelijk zullen krijgen. In het volgende hoofdstuk meer hierover.



## 5. Nieuwe bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen zijn, anders dan beleidsnota's of structuurvisies, formele documenten die de burger binden. Een adequaat bestemmingsplan bevat eenduidige formuleringen, is handhaafbaar en vertelt precies welk gebruik van de grond wel en welk gebruik niet is toegestaan.

### De inpassing van kleinschalige woonvormen in nieuwe bestemmingsplannen

De daadwerkelijke realisering van kleinschalige woonzorgvoorzieningen begint, of met de bouw van nieuwe woningen, of met de aanpassing van bestaande huizen. Voor bouw of verbouw is een omgevingsvergunning vereist. Zo'n vergunning geeft de gemeente pas af als de geplande woonzorgvoorziening voldoet aan de eisen die het bestemmingsplan stelt. De cirkel is rond: nieuwe bestemmingsplannen moeten daarom de vestiging van zorgwoningen faciliteren. En wel door ze onder te brengen onder de woonbestemming. Hoe? Door in nieuwe bestemmingsplannen een doelgerichte indeling van woonvormen op te nemen waarbinnen kleinschalige woonzorgvoorzieningen passen. In feite gaat het erom de overwegingen a t/m f uit het vorige hoofdstuk te preciseren. We gaan er hierbij van uit dat

gemeenten het rijksbeleid gericht op extramuralisatie volgen en zich aansluiten bij de opvatting die in 't Hout in het Tijdschrift voor Bouwrecht (2008) ventileerde:

*"Dames/heren bestemmingsplanmakers: zoek s.v.p. aansluiting bij de maatschappelijke ontwikkelingen en het overheidsbeleid voor die groepen door in de planvoorschriften voortaan een zodanige omschrijving van de bestemming 'wonen' op te nemen, dat daaronder tevens wordt verstaan kleinschalige woonvormen (van bijvoorbeeld ten hoogste tien woningen met in totaal ten hoogste veertig bewoners) waarin ondersteuning voor de dagelijkse levensbehoeften en/of zorg op maat wordt verleend aan ouderen, mensen met en lichamelijke of verstandelijke handicap of daarmee vergelijkbare categorieën mensen (zoals uit huis geplaatste kinderen)."*

### Drie categorieën kleinschalige woonzorgvoorzieningen

Gemeenten stellen grenzen aan wonen met zorg in woonwijken, meestal

om de belangen van haar burgers - samengevat zijn dat meestal woongenot en de waarde van hun huis - niet uit het oog te verliezen. Die grenzen maken dat we drie categorieën kleinschalige woonzorgvoorzieningen onderscheiden:

A1: voorzieningen die onder de bestemming wonen vallen;  
A2: voorzieningen die onder de bestemming wonen vallen, maar waar de gemeente meer voorwaarden aan verbindt;  
B: voorzieningen die onder de bestemming maatschappelijk vallen.

Gemeenten hanteren in de regel zes criteria om te bepalen in welke categorie een woonzorgvoorziening valt. We lopen deze voorwaarden kort langs.

1. **Schaalgrootte**; om binnen de bestemming wonen te vallen is er een limiet aan het aantal bewoners per woonvoorziening en aan het aantal woningen dat mag worden geclusterd.
2. **Doorgangshuis**; woonzorgvormen waarin cliënten slechts kortdurend verblijven lopen het gevaar doorgangshuis te worden. De directe gevolgen: extra drukte, minder sociale binding van de bewoner met de wijk, mogelijke waardedaling

van huizen. Gemeenten horen te omschrijven wanneer sprake is van een doorgangshuis en wanneer dat de bestemming maatschappelijk of wonen onder voorwaarden krijgt.

3. **Aard bewoners en buurtcontact**; beperkingen van bewoners kunnen een normaal contact met de buurt in de weg zitten. Als dat zo is, kan het voor de gemeente een argument zijn om grenzen te stellen aan de clustering van zorgwoningen voor specifieke groepen.
4. **Aard bewoners en vrees voor overlast**; bewoners van woonzorgcombinaties horen zich als goede burens te gedragen, daarin bijgestaan door hun begeleiders. Als een gemeente vooraf overlast voorziet, doordat de doelgroep daartoe aanleiding geeft, is de consequentie dat de woonzorgcombinatie niet onder de bestemming wonen kan vallen.
5. **Verkeersoverlast**; het kan gebeuren dat een kleinschalige zorgwoning extra verkeers- en parkeerdruk veroorzaakt. Maar verkeersproblemen doen zich in woonwijken in de regel alleen voor bij winkelcentra en scholen.
6. **Te veel zorgwoningen in de wijk**; er mag geen onwenselijke verhouding komen tussen het aantal gewone woningen en het aantal zorgwoningen.



## 6. Bestaande bestemmingsplannen

Kleinschalig wonen inpassen in bestaande bestemmingsplannen voor woonwijken is niet eenvoudig. Belanghebbenden (bewoners) die de woonbestemming van de voorziening betwisten, hebben daar vaak succes mee. Omdat bestemmingsplannen tien jaar geldig zijn en de opstelling van een nieuw bestemmingsplan een zware procedure is, geven veel gemeenten de voorkeur aan lichtere procedures. De Wro biedt daartoe alternatieven, maar slechts mondjesmaat.

### Kruimelgevallenregeling

De kruimelgevallenregeling vinden we in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze beperkte ontheffingsregeling kan op sommige beoogde kleinschalige zorgwoningen van toepassing zijn. De situatie moet om kruimelgeval te kunnen worden wel aan strikte criteria voldoen. Momenteel geldt dat de zorgwoning binnen de bebouwde kom moet liggen en de bruto-oppervlakte waarvoor een wijziging in het gebruik wordt aangevraagd niet groter is dan 1.500 m<sup>2</sup>; bovendien moet het aantal woningen in het plangebied even groot blijven.

### Ontheffings- en wijzigingsbevoegdheid

Van deze bevoegdheden kan de gemeente gebruik maken als de mogelijkheden ertoe in het bestemmingsplan zijn vastgelegd. Het zijn zogeheten binnenplanse bevoegdheden. Wie een initiatief voor kleinschalig wonen wil nemen, doet er goed aan

bestaande bestemmingsplannen na te lezen op ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden.

### Omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing

Een laatste kans om kleinschalige zorgwoningen toch te realiseren in bestaande bestemmingsplannen die daar niet in voorzien, is het projectbesluit (vroeger: artikel 19 procedure). Met een projectbesluit verleent de gemeente vrijstelling op het bestemmingsplan. Sinds de Wabo van kracht is, kan een gemeente deze vrijstelling verlenen door middel van de omgevingsvergunning. De gemeente mag een aanvraag voor een omgevingsvergunning die in strijd is met het bestemmingsplan honoreren als de aanvraag kan bogen op een goede ruimtelijke onderbouwing. De aanvrager dient een dergelijke onderbouwing zelf op te stellen en kan zich daarin laten bijstaan door gespecialiseerde adviesbureaus.

## 7. Juridische punten om rekening mee te houden

In dit korte hoofdstuk komen vier juridische problemen aan bod die in enkele gevallen optreden.

Die gevallen zijn:

1. de onttrekking van een woning aan de woonbestemming;
2. de koppeling van woon- en zorgovereenkomsten en de opzegging daarvan;
3. de woningtoewijzing;
4. planschade.

### Onttrekking van een woning aan de woonbestemming

Als een te vestigen zorgvoorziening in een bestaande woning de bestemming maatschappelijk krijgt, is sprake van onttrekking van een woning aan de woonbestemming. Dit kan een probleem zijn in gemeenten waar de Huisvestingswet van toepassing is. Die wet verbiedt dat namelijk en voor de te vestigen voorziening is een extra vergunning noodzakelijk. De Huisvestingswet kan ook dwarsliggen bij de verbouwing van bestaande woningen tot woonzorgcombinaties, zelfs als die de bestemming wonen houden. De juridische angel ontstaat als de verbouwing zo geschiedt dat de zelfstandige woonfunctie van de wo-

ning verloren gaat. De Huisvestingswet verbiedt het namelijk om zelfstandige woonruimte aan de bestaande voorraad te onttrekken. De wet kijkt hier sec naar de eigenschappen van de woonruimte - eigen voordeur, kookvoorziening en sanitair - en niet of bewoners de verbouwde ruimte kunnen gebruiken om een zelfstandig leven in te leiden.

### Opzegging van de woonzorgovereenkomst

Cliënten in kleinschalige zorgwoningen gaan met de exploiterende zorgonderneming een zorg- en dienstverleningsovereenkomst aan. Volgens jurisprudentie kan een dergelijke overeenkomst tevens de kenmerken dragen van een huurovereenkomst. De cliënt heeft immers de beschikking over een woning voor een zekere periode en tegen een bepaalde prijs. Bij beëindiging van de zorgovereenkomst kan de huurder weigeren te vertrekken door een beroep te doen op het huurrecht. Dit terwijl de zorgonderneming de woning had toebedacht aan een nieuwe cliënt. Zo'n vervelende situatie valt te voorkomen door in de overeenkomst met de cliënt te benadrukken dat de zorgaspecten

van zijn verblijf zwaarder wegen dan het woonelement. Als dit expliciet wordt benoemd kan het huurrecht buiten beschouwing blijven.

### Woonruimteverdeling

De Huisvestingswet bepaalt onder meer dat woonruimte die schaars is uitsluitend mag worden verhuurd aan bijzondere doelgroepen. Mensen met specifieke behoefte aan zorg of ondersteuning vormen zo'n doelgroep. De Huisvestingswet biedt gemeenten daarom de mogelijkheid woningen aan hen toe te wijzen. Door dat te doen creëert de gemeente een extra waarborg dat de functie van kleinschalige woonzorgvoorzieningen niet ongemerkt - en zonder haar instemming - verandert in bewoning zonder zorg of begeleiding.

### Planschade

Bestemmingsplannen en andere planologische besluiten veroorzaken soms schade. Volgens de wet is er schade bij inkomstenderving of waardevermindering van onroerend goed. Dit laatste kan het geval zijn bij de vestiging van een kleinschalige woonvorm in een woonwijk. Het is daarom verstandig te onderzoeken of omwonenden recht hebben op planschade. Dat is overigens uitsluitend aan de orde als het nieuwe bestemmingsplan ontwikkelingen mogelijk maakt die het voorgaande absoluut niet bood.



## 8. Conclusie

Het is van het allergrootste belang dat zorgaanbieders die kleinschalige woonvoorzieningen in de wijk willen realiseren in een vroeg stadium met de gemeente in gesprek gaan om van gedachten te wisselen over de lokale behoefte aan zorg en wonen. Zij kunnen hierin gezamenlijk optrekken met woningcorporaties. Op basis van de visies die zorgaanbieders en corporaties met de gemeente delen kan laatstgenoemde partij beleid ontwikkelen en de contouren van een (ver) bouwprogramma ontvouwen dat omvang, aard en ruimtelijke spreiding van de gewenste voorzieningen binnen de gemeente schetst.

Deze plannen kan de gemeente vervolgens opnemen in haar ruimtelijk beleid, eerst in structuurvisies, later in bestemmingsplannen. De gemeente kan ertoe overgaan de omschrijving van wonen in deze plannen te actualiseren zodat kleinschalige woonzorgvoorzieningen onder de bestemming wonen kunnen vallen. Realisering van dergelijke voorzieningen in woonwijken is echter geen kwestie van beleidsformules en plannen alleen. Communicatie is een net zo belangrijk aspect: communicatie met de bewoners wier woonomgeving door de komst van de voorziening zal veranderen. Door hen serieus te nemen, door goed uit te leggen wat er gaat gebeuren en wat daarvan het maatschappelijk belang is, kunnen woonzorgprojecten sneller van de grond komen. En dat is in het belang van al diegenen die zorg behoeven van hoogwaardige kwaliteit, zorg met veel aandacht voor intermenselijke aspecten, in de wijk tussen medeburgers.

In deze handreiking gaat het om slimme oplossingen voor planologische knelpunten bij het realiseren van kleinschalig wonen in de wijk. Steeds vaker wonen mensen die begeleiding of zorg nodig hebben in kleine woonvoorzieningen in de wijk. Strijdigheid met bestemmingsplannen zorgt ervoor dat deze projecten soms moeilijk van de grond komen. Deze handreiking biedt slimme oplossingen voor gemeenten, zorgaanbieders en corporaties die met deze problematiek te maken hebben. Want het kan wel!

Deze handreiking maakt onderdeel uit van een reeks publicaties uit het ondersteuningsprogramma W+W+Z=Maak het samen! Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, MOVISIE en Vilans voeren dit programma uit in opdracht van het Ministerie van IenM, het Ministerie van BZK en het Ministerie van VWS. Het programma is onderdeel van het actieplan 'Beter (t)huis in de buurt. Samen werken aan wonen, welzijn en zorg' van de ministeries. Met het W+W+Z=Maak het samen! willen de ministeries ervaringen en kennis over regievoering op de beleidsterreinen van wonen, zorg en welzijn bij gemeenten versterken. Daarbij gaat het om het realiseren van een integrale aanpak op wonen, welzijn en zorg met relevante lokale partners, zoals woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties.

[www.wwzmaakhetsamen.nl](http://www.wwzmaakhetsamen.nl)



Aedes-Actiz \* Kenniscentrum Wonen-Zorg