



Wonen en zorg en de ruimtelijke ordening

Handreiking voor het oplossen van ruimtelijke knelpunten bij de
transformatie of ontwikkeling van woonzorglocaties

Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

*Met een financiële bijdrage van de Provincie Zuid-Holland en het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

auteurs

Pieter Kok – VBTM advocaten

Henk Nouws – De Vijfde Dimensie

Linda Sanders – De Vijfde Dimensie

Rogier Goes – Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

1 oktober 2015

**INHOUD**

1	Leeswijzer	1
2	Samenvatting.....	3
2.1	1e knelpunt: andere bewoners, andere bestemming?	3
2.2	2° knelpunt: zorgwoningen en provinciaal woningmarktbeleid	5
2.3	Wonen en zorg in het nieuwe bestemmingsplan	6
3	Bestemmingsplannen.....	8
3.1	Systematiek bestemmingsplan	8
3.2	wonen of maatschappelijke bestemming	9
3.3	Jurisprudentie: wat is nagenoeg zelfstandige bewoning?	11
3.3.1	Wél nagenoeg zelfstandige bewoning	11
3.3.2	Geen nagenoeg zelfstandige bewoning	13
3.3	Werken met begrip ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’	15
4	Wonen en zorg in nieuwe bestemmingsplannen	17
4.1	“Zorginstelling” is maatschappelijke bestemming	18
4.2	“Zorgwoning” is woonbestemming.....	19
4.3	Combinatie: zorginstelling waarin ook met zorg wordt gewoond.....	19
5	Provinciale en gemeentelijke rol.....	20
5.1	Provinciaal kader	20
5.1.1	Wonen en zorg binnen de woningprogrammering	21
5.2	Gemeentelijke afwegingen bij bestemmingsplanwijziging	23
5.2.1	Toetsing aan Ladder voor duurzame verstedelijking	23
5.2.2	Aantal parkeerplaatsen	25
5.2.3	Behoud locatie voor zorg (of maatschappelijk).....	26
5.3	Alternatieven voor bestemmingsplanwijziging	26
	Alternatief 1: <i>Omgevingsvergunning met goede ruimtelijke onderbouwing</i>	26
	Alternatief 2: <i>Permanente ontheffing met toepassing kruimelgevallenregeling</i>	27
	Alternatief 3: <i>Tijdelijke ontheffing met toepassing kruimelgevallenregeling</i>	28
	Alternatief 4: <i>Gedogen</i>	28
	Alternatieven afwegen	29
6	De keuzes van zorgaanbieders	30
6.1	Handhaven bestaande toestand	32
6.1.1	Handhaven doelgroep Wlz (Wet langdurige zorg)	32
6.1.2	Handhaven ‘oude’ doelgroep verzorgingshuis.....	33
6.1.3	Andere doelgroepen zorgvragers.....	35
6.2	Veranderen gebouw	35
6.2.1	Beperkte interne verbouwing tot zelfstandige woonheden	36
6.2.2	Vernieuwbouw en aanpassingen voor zorgwonen	36
6.2.3	Vernieuwbouw en aanpassingen tot verpleeghuis	37
6.3	Huisvesten niet-zorgvragers.....	38
6.3.1	Doelgroep verruimen met niet-zorgvragers	38
6.3.2	Interne verbouwing én doelgroep verruimen	39
6.4	Vervreemden locatie.....	39
6.4.1	Verkoop, wens tot hogere opbrengst grond	39
6.4.2	Tijdelijk nieuwe functie, behoud locatie voor zorg	40
6.5	Nieuwe locatie	42
6.5.1	Doel: verblijf	42
6.5.2	Doel: zorgwonen	43
6.5.3	Doel: seniorenwoningen	43
	Begeleidingscommissie en geraadpleegde personen	44

1 Leeswijzer

Ruimtelijke knelpunten door langer zelfstandig wonen

De overheid streeft ernaar dat mensen met een zorgvraag langer zelfstandig wonen. Dit past bij de maatschappelijke trend. Eén van de maatregelen is het afschaffen van de lichtere verblijfsindicaties. Dat heeft gevolgen voor woonzorgvoorzieningen. De instroom van cliënten met een lage zorgindicatie valt weg. De eigenaar van het zorgvastgoed (de zorgaanbieder of corporatie) moet de dreigende leegstand zien te keren en maakt plannen voor bijvoorbeeld zelfstandige verhuur.

Deze plannen voor een nieuwe toekomst worden al volop gemaakt, maar het aspect 'ruimtelijke ordening' levert knelpunten op. Het is de vraag of gewenst toekomstig gebruik wel in overeenstemming is met de oorspronkelijke bestemming. Voor het juiste antwoord hierop, zo blijkt uit de jurisprudentie, moet worden bepaald of er sprake is van 'niet nagenoeg zelfstandige bewoning'. Het is echter moeilijk een objectieve grens aan te geven met de bestemming 'wonen'. Daarnaast lijken nieuwe plannen voor zorgvastgoed lijken ook niet altijd te passen in gemaakte afspraken over woningprogrammering.

Gemeenten en provincies hebben een wettelijke taak tot sturing van de ruimtelijke inrichting in Nederland en hun afwegingen kunnen anders uitvallen dan zorgaanbieders en vastgoedeigenaren voor ogen hebben. Dat bedreigt de uitvoering van plannen. Er is dus behoefte aan onduidelijkheid.

Verschuiving van domein zorg naar wonen

Het scheiden van wonen en zorg levert veel vraagstukken op¹. In deze handreiking staan de knelpunten die voortvloeien uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) centraal. Een zorglocatie heeft doorgaans in het bestemmingsplan de bestemming 'maatschappelijke doeleinden' en het is niet zonder meer toegestaan om verblijfseenheden om te zetten naar gewoon 'wonen'. Daarvoor is in veel gevallen een wijziging van het bestemmingsplan nodig. De bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen ligt bij de gemeente, maar zij kunnen soms goede redenen hebben om hier niet aan mee te werken.

De knelpunten rond de zorglocaties binnen de Wro hebben alles te maken met hoe wonen en zorg van oudsher in twee gescheiden domeinen is vormgegeven: verschillende wettelijke kaders, ministeries, statistieken en verschillende spelers die met elkaar spelregels opstelden om het aanbod te reguleren. Deze twee werelden kregen ieder hun eigen plek in de ruimtelijke ordening: intramurale voorzieningen werden geschaard in het 'maatschappelijk' domein en huisvesting in het wonen-domein. De laatste decennia is de grens tussen de domeinen zorg en wonen geleidelijk aan verlegd. De maatschappelijke opvatting is dat mensen die (intensieve) zorg nodig hebben zoveel mogelijk een gewoon leven verdienen. Deze verschuiving in opvattingen in de samenleving heeft

¹ Voor andere onderwerpen dan de ruimtelijke ordening die spelen bij transformatie, zoals woningtoewijzing, brandveiligheidseisen e.d. wordt verwezen naar de 'Veelgestelde vragen scheiden wonen en zorg' op de site van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg: www.kcwz.nl.

zijn weerslag gekregen in de wet- en regelgeving. De laatste jaren is deze ontwikkeling in een stroomversnelling geraakt: de lichte verblijfsvoorzieningen zijn met de transformatie van de AWBZ hun positie binnen het zorgdomein aan het kwijtraken. Tegelijk biedt de introductie van de nieuwe Woningwet nieuwe ruimte binnen het woondomein. De plaats die deze gebouwen hebben binnen bestemmingsplannen is in de meeste gevallen echter niet veranderd. Verzorgingshuizen en andere lichte verblijfsvoorzieningen zijn ‘verweesd’: zij horen niet langer in het zorgdomein, maar de bestemming ‘maatschappelijk’ die deze gebouwen meestal hebben, refereert daar wel nog aan.

Woningprogrammering

Ook woningprogrammering is een belangrijk knelpunt. Zelfstandige woonruimtes in (voormalige) verzorgingshuizen aanbieden, lijkt strijdig met regionale afspraken om het aantal woningen niet te laten groeien of zelfs te reduceren. Dit knelpunt doet zich vooral voor in regio’s waar, onder regie van provincies, beperkingen voor woningbouw zijn overeengekomen tussen gemeenten, bijvoorbeeld in krimpgebieden. Daarnaast is er landelijke wetgeving om verstedelijking duurzaam te laten plaatsvinden, de zogenaamde “ladder voor duurzame verstedelijking”, die de gewenste transformatie mogelijk bedreigt. Veel zorgaanbieders en eigenaren van zorglocaties lopen tegen dit probleem aan.

Doel

Deze handreiking beschrijft de knelpunten op het gebied van de ruimtelijke ordening voor woonzorglocaties² en formuleert mogelijke oplossingsrichtingen. De handreiking is bedoeld voor beleidsmakers bij gemeenten en provincies, maar ook voor zorgaanbieders, woningcorporaties en (sociale) ondernemers die woonzorglocaties hebben of willen ontwikkelen.

Opbouw van de handreiking

Deel een van de handreiking (hoofdstuk 3 t/m 5) is juridisch van aard en verduidelijkt de rol van bestemmingsplannen en de jurisprudentie over ‘maatschappelijke doeleinden’ en ‘wonen’. Het beschrijft de handelingsmogelijkheden van een gemeente en provincie en de keuzemogelijkheden die er zijn bij het scheiden van wonen en zorg.

Deel twee van de handreiking (hoofdstuk 6) beschrijft de positie die zorgorganisaties en locatie-eigenaren in de praktijk innemen. Zij maken bepaalde keuzes voor een doelgroep of een andere invulling van de locatie, maar hoe past dat dan in de ruimtelijke ordening? De mogelijke keuzes zijn aan het begin van hoofdstuk 6 schematisch weergegeven (figuur 1): een praktisch hulpmiddel voor het maken van strategische keuzes.

De praktijkvoorbeelden in deel twee zijn veelal anoniem gemaakt of samengevoegd. Waar in dit rapport de onderzoekers het hebben over het verzorgingshuis kan meestal ook een ander type zorgvastgoed hiervoor worden gelezen; de problematiek is identiek.

² Woonzorglocaties is hier de verzamelterm voor nieuwe en bestaande woonvoorzieningen voor mensen met een zorgvraag.



2 Samenvatting

Wonen en zorg een plaats geven in de ruimtelijke ordening

De wet op de ruimtelijke ordening bepaalt dat een gebouw niet zomaar een andere functie (lees: bestemming) mag krijgen. Zorgaanbieders en corporaties met zorgvastgoed die daarin veranderingen willen doorvoeren, dienen dus uit te gaan van de bestaande bestemming. Dat kan hun wens om verzorgingshuizen te transformeren ('scheiden van wonen en zorg') frustreren.

Een ander ruimtelijk knelpunt kan zich voordoen bij de woningprogrammering. Dan doet zich de vraag voor of het realiseren van zorgwoningen strijdig is met provinciale afspraken over de woningmarkt.

Deze handreiking diept deze knelpunten uit en verduidelijkt wanneer en hoe er gehandeld moet worden, zowel bij veranderingen aan bestaand zorgvastgoed als bij het ontwikkelen van nieuwe woonlocaties voor mensen met een zorgvraag. Dat wordt geplaatst in het licht van jurisprudentie en wettelijke bepalingen.

2.1 1e knelpunt: andere bewoners, andere bestemming?

Nieuwe invulling van zorgcomplex

Ouderen blijven langer zelfstandig blijven wonen. Deze ontwikkeling is versterkt door het afschaffen van de lichte verblijfsindicaties (zorgzwaartepakketten ZZP1 t/m ZZP3/4), waardoor alleen ouderen met een hoge zorgvraag nog toegang hebben tot intramuraal verblijf in het verzorgingshuis. Zorgorganisaties en corporaties willen voorkomen dat daardoor leegstand ontstaat. Dat kan door het verzorgingshuis een andere invulling te geven, bijvoorbeeld:

- ouderen met een zorgindicatie kunnen zelf een appartement huren;
- ouderen zónder zorgindicatie kunnen een appartement huren;
- verhuur van de appartementen in het (voormalige) verzorgingshuis aan andere doelgroepen (zoals ggz-cliënten, studenten, mensen met een verstandelijke beperking);
- leveren van verblijf met behandeling in de leegkomende appartementen, waardoor verpleeghuisplaatsen ontstaan;
- tijdelijke huisvesting bieden aan woningzoekenden.

Woonbestemming of niet?

Nu nog is een zorgcomplex in het bestemmingsplan meestal aangemerkt voor 'maatschappelijke doeleinden'. De nieuwe invulling van het verzorgingshuis zorgt voor lokale discussies over de noodzaak om de bestemming te wijzigen. Dient de gemeente de bestemming te veranderen in 'wonen'? Dat zal niet altijd het geval zijn, maar luistert wel nauw. Hoe groter de veranderingen zijn, hoe sneller een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is.

Gevolgen nieuwe bestemming

Als het nodig is om de bestemming te veranderen in 'wonen' heeft dat belangrijke consequenties voor zowel gebouweigenaren als de gemeente:



- toetsing aan andere eisen en normen, w.o. de parkeernorm;
- stijging van de (potentiële) grondwaarde;
- iedereen kan er wonen; de gemeente heeft geen regie meer om de locatie te reserveren voor de doelgroep;
- uitvoeringsproblematiek (kosten, tijd, inspraak, onduidelijkheid)

Extra parkeerplaatsen niet altijd noodzakelijk

Een belangrijk onderscheid tussen de bestemming 'maatschappelijk' en 'wonen' is de parkeernorm. Een locatie-eigenaar die zijn zorgcomplex transformeert, zou dan op eigen terrein extra parkeerplaatsen moeten realiseren of deze moeten in de openbare ruimte beschikbaar worden gesteld. Dat is niet altijd nodig blijkt uit de jurisprudentie. Het hangt af van de beoordeling of de parkeerbehoefte toeneemt bij realisatie van het (ver-) bouwplan.

Bestemmingswijziging = traplopen

Bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling moet de 'ladder duurzame verstedelijking' in acht worden genomen. Die stelt de behoefte vast aan de voorgenomen ontwikkeling of de mogelijke leegstand die het elders veroorzaakt. De eerste trede vergt onderbouwing dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Uit jurisprudentie blijkt dat deze trede alleen genomen moet worden indien het feitelijk gebruik van een gebouw zodanig wijzigt dat een bestemmingswijziging nodig is. Is de eerste trede afdoende gemotiveerd dan dient op de tweede trede te worden onderbouwd dat herstructurering of transformatie binnen het bestaande stedelijk gebied geen oplossing biedt.

Wijziging bestemmingsplan en andere oplossingen

Indien het feitelijk gebruik van een zorggebouw niet meer aansluit bij de bestemming dan ligt aanpassing van het bestemmingsplan voor de hand. Maar er zijn alternatieven die het mogelijk maken dat een gemeente dit gewijzigd gebruik toch toestaat. Dat kan door:

- een omgevingsvergunning met goede ruimtelijke onderbouwing;
- een duurzame ontheffing via een omgevingsvergunning met toepassing van de kruimelgevallenregeling;
- een tijdelijke ontheffing (max. 10 jaar) met toepassing van de kruimelgevallenregeling;
- het gedogen van het feitelijk gebruik.

Geen duidelijke grens

Er is geen duidelijke grens die aangeeft wanneer het gebruik voor zorgwonen nog past binnen de bestemming 'maatschappelijk' of wanneer het tot de bestemming 'wonen' moet worden gerekend. Er is sprake van een glijdende schaal als het feitelijk gebruik van een intramurale zorglocatie langzaam wijzigt door minder zorgaanbod of het omzetten naar extramurale appartementen. Daarbij speelt het begrip 'niet nagenoeg zelfstandige bewoning' een wezenlijke rol. Veranderingen in de doelgroep en/of het gebouw kan leiden tot zelfstandige bewoning en dan treedt strijdigheid met het bestemmingsplan op.

Model met strategische keuzes voor zorglocaties

Er is meestal geen absolute zekerheid of een wijziging op een zorglocatie wel past binnen het bestemmingsplan. Dat is afhankelijk van de concrete omstandigheden. De transitie van zorggebouwen vindt op uiteenlopende manieren plaats. Eigenlijk moet ieder geval apart worden bekeken op de beste mogelijkheden om problemen met de wet ruimtelijke ordening te voorkomen. Er is echter wel een patroon te onderscheiden. De onderzoekers hanteren daarvoor een opbouw die verloopt van een eenvoudige wijziging van een locatie tot aan ingrijpende aanpassingen (zie: *figuur 1 in hoofdstuk 6*). Hieraan parallel loopt de vaststelling dat geen wijziging van het bestemmingsplan nodig is, via twijfelgevallen tot volledige duidelijkheid over de verplichting om de bestemming te wijzigen.

Voor elk van deze situaties beschrijven de onderzoekers:

- de noodzaak tot wijziging van het bestemmingsplan;
- de betekenis voor regionale afspraken voor de beheersing van de woningvoorraad;
- de toepasselijkheid van de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

2.2 2^e knelpunt: zorgwoningen en provinciaal woningmarktbeleid

Provinciale rol bij woningmarktbeleid

Provincies bewaken dat er op de woningmarkt voldoende huisvesting beschikbaar is (niet te veel of te weinig woningen) en dat er een gedifferentieerde woningvoorraad is die aansluit bij de vraag. Provinciaal of regionaal zijn er daarom regels of afspraken over de mogelijkheden voor nieuwbouw.

Nieuw woningaanbod voor mensen met een zorgvraag

Langer zelfstandig wonen zorgt op dit moment voor nieuw woningaanbod:

- appartementen worden verhuurd in het (voormalige) verzorgingshuis;
- bestaande woongebouwen (bijv. een boerderij of villa) worden omgebouwd tot wooneenheden voor mensen met een zorgvraag;
- nieuwbouwprojecten van zorgwoningen.

Botsing met provinciale afspraken

Het is niet altijd duidelijk of deze zorgwoningen strijdig zijn met provinciale of regionale afspraken:

- behoren zelfstandige appartementen ('scheiden wonen zorg') in verzorgingshuizen ook tot de woningvoorraad?;
- tellen zorgwoningen mee bij het vaststellen van aantallen gerealiseerde nieuwbouwwoningen?

Waarom is duidelijkheid belangrijk?

Als de zorgwoningen mee gaan tellen bij de woningprogrammering, neemt dus het aantal woningen in de gemeente toe. Dat is mogelijk strijdig met gemaakte afspraken. Of het rijdt andere nieuwbouwplannen in de wielen. Dit kan reden zijn voor gemeenten om niet mee te werken aan het wijzigen van een bestemmingsplan (het 1^e knelpunt).

Praktische oplossingen

Sommige provincies hebben al een oplossing gevonden voor dit vraagstuk:

- Gelderland heeft bij het vaststellen van de gewenste nieuwbouw al rekening gehouden met de extramuralisering van de zorg. Gemeenten maken zelf keuzes of binnen de afspraken de transformatie van een zorglocatie wordt gefaciliteerd of een nieuw initiatief voor zorgwonen wordt gehonoreerd;
- Diverse provincies hebben vastgelegd dat verzorgingshuizen die transformeren naar zelfstandig wonen niet meetellen bij de woningprogrammering;
- Utrecht werkt met 'rode contouren' waarbinnen bouwproductie moet plaatsvinden en is dan geen probleem met woningaantallen.

Het Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen bepleit in een brief aan de provincies om appartementen in (voormalige) verzorgingshuizen, die worden verhuurd als zelfstandige wooneenheden voor ouderen, niet als wooneenheden mee te tellen bij de woningbouwafspraken.

2.3 Wonen en zorg in het nieuwe bestemmingsplan

Een goede omschrijving in het bestemmingsplan voorkomt dat in de toekomst strijdigheid tussen gebruik en bestemming ontstaat. Houd daarom bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen rekening met de trends in wonen en zorg. Ook biedt de aanpassing van een bestemmingsplan – gemeenten dienen dit elke tien jaar te doen – de kans om een zorglocatie een passender omschrijving te geven.

'Wonen' of 'maatschappelijk'?

Binnen de systematiek voor het bestemmingsplan valt een 'zorginstelling' onder de bestemming 'maatschappelijk'. Zorglocaties (verzorgingshuizen, verpleeghuizen, verblijfslocaties voor mensen met een beperking) transformeren echter en er ontstaan nieuwe combinaties van 'verzorgd wonen' en 'zorgwonen'. Is er voor 'wonen met zorg' een objectieve grens om te bepalen welke bestemming van toepassing is: maatschappelijk of 'wonen'?

Essentieel: zelfstandige bewoning

Uit jurisprudentie blijkt dat ook minder traditionele woonvormen binnen de bestemming 'wonen' kunnen vallen. Er moet dan wel sprake zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning: de zorg bestaat uit specifieke ondersteuning voor de algemene dagelijkse levensbehoeften en de bewoners hebben geen voortdurende zorg nodig.

'Zorginstelling' in het bestemmingsplan

Binnen de ruimtelijke ordening wordt het begrip 'zorginstelling' op een klassieke manier gebruikt. De praktijk is echter al lang niet meer beperkt tot het verzorgings- of verpleeghuis van weleer. Zorg wordt geboden in allerlei typen gebouwen, of zelfs in een zelfstandige woning, met financiering in de vorm van pgb, vpt, mpt of in natura. De onderzoekers doen een voorstel voor een definitie van 'zorginstelling' in een bestemmingsplan: *'een gebouw dat bestemd is voor het verlenen van intensieve zorg waarbij tevens de uitrusting van het gebouw sterk is gericht op zorgprocessen'*.



'Zorgwoning' in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan moet de functie 'zorgwoning' worden ondergebracht in de hoofdgroep 'wonen'. Er is sprake van enige mate van zorg of ondersteuning om de woning te kunnen kwalificeren als zorgwoning. Het betreft gevarieerde woonvormen zoals de seniorenwoning, zorgwoning, aanleunwoning, kleinschalig groepswonen, beschermt wonen, verzorgd wonen en begeleid wonen.

Zorggebouwen in het bestemmingsplan

De drie mogelijkheden om een gebouw voor wonen met zorg te omschrijven in het bestemmingsplan:

1. Wonen - zorgwonen

De hoofdgroep 'wonen' en daarachter de specifieke bestemmingsbenaming 'zorgwonen' is in meestal de beste oplossing. Deze bestemming laat veel ruimte voor het feitelijk gebruik voor wonen met zorg en weerspiegelt de maatschappelijke trend.

2. Maatschappelijk – zorginstellingen

In sommige situaties is het nuttig zijn om als hoofdgroep de bestemming "maatschappelijk" te kiezen. Dit is zinvol voor zorginstellingen (lees zorggebouwen) die intensieve zorg verlenen en waarbij de uitrusting van het gebouw sterk gericht is op zorgprocessen.

3. Gemengd

Te gebruiken indien binnen dezelfde bestemming verschillende bouwregels nodig zijn of binnen dezelfde hoofdgroep diverse functies zijn te onderscheiden en er zonder splitsing een opeenhoping aan functieaanduidingen zou ontstaan.

In het bestemmingsplan kan wonen met zorg worden geregeld zonder meteen de deur open te zetten voor regulier wonen. Dat kan door de achter de hoofdgroep 'wonen' de bestemmingsbenaming 'zorgwonen' te zetten. De onderzoekers stellen de omschrijving voor: *'de voor 'wonen-zorgwonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor wonen met zorg door mensen die vanwege hun leeftijd, gezondheid of beperkingen aangewezen zijn op enige zorg en ondersteuning, ongeacht of deze door een professional, vrijwilliger of mantelzorger wordt verstrekt'.*

Combinatie 'zorginstelling' en 'zorgwonen'

Naast de gebruiksvormen zorginstelling en zorgwonen kan er behoefte zijn aan een mengvorm omdat een locatie deels wordt gebruikt voor intramuraal verblijf voor zware zorgvragers en deels zelfstandig wordt bewoond door een minder zware doelgroep. Het is dan mogelijk om te kiezen voor de hoofdgroep 'gemengd'. Dat kan er als volgt uitzien: *'de voor 'gemengd – 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor: - zorginstellingen – zorgwonen'.* Alternatief kan aan de bestemming 'gemengd' een specifieke benaming worden gekoppeld, bijvoorbeeld 'verblijfs-/ wooneenheid': *'een plek waar een persoon langdurig verblijft of woont, al dan niet in de vorm van zelfstandige woonruimte, met het oogmerk daar zorg en ondersteuning te ontvangen'.*

3 Bestemmingsplannen

Het is in Nederland verboden om gronden en de daarop staande gebouwen te gebruiken in strijd met de regels van het bestemmingsplan. In dat bestemmingsplan is vastgelegd welke bestemming aan de gronden en het gebouw is gegeven en voor welke doeleinden deze gebruikt mogen worden. Voor de vraag hoe een bestaand gebouw gebruikt mag worden, moet dus gekeken worden naar het bestemmingsplan. Veel zorgvoorzieningen hebben in bestemmingsplannen de bestemming 'maatschappelijk' of 'maatschappelijke doeleinden' gekregen. Woningen daarentegen vallen normaliter onder de bestemming 'wonen'.

Zolang een bestaand gebruik niet wijzigt en voldoet aan de regels in het bestemmingsplan zal er in planologisch opzicht geen probleem ontstaan. Het gebruik is in overeenstemming met het bestemmingsplan. Als gevolg van de scheiding van wonen en zorg kan het evenwel wenselijk zijn om bijvoorbeeld een zorgvoorziening met onzelfstandige wooneenheden om te bouwen tot een gebouw met zelfstandige woningen en deze rechtstreeks aan mensen met een lichte zorgvraag te verhuren. Dat is te zien als een ander gebruik. Het is daarbij dan de vraag of dat gewenste gebruik nog past binnen de geldende bestemming 'maatschappelijk' of dat het gebruik in feite is gewijzigd in normaal wonen waarvoor de bestemming 'wonen' moet gelden. Bij veranderingen rond wonen en zorg bestaat dus een spanningsveld tussen de bestemmingen 'maatschappelijk' en 'wonen'.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de systematiek van bestemmingsplannen en in het spanningsveld daarin tussen de bestemmingen 'wonen' en 'maatschappelijk'.

3.1 Systematiek bestemmingsplan

Bestemmingen

De wet- en regelgeving geeft regels over de vorming en inrichting van een bestemmingsplan. Deze regels zijn geconcretiseerd in de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (SVBP 2012). SVBP 2012 benoemt de hoofdgroepen voor bestemmingen zodat er eenduidigheid is in de naamgeving en digitale verbeelding van bestemmingen. Deze hoofdgroepen zijn bindend en limitatief. Voorbeelden daarvan zijn: Centrum, Detailhandel, Gemengd, Maatschappelijk, Wonen, Overig.

Voor de naamgeving van een bestemming zijn volgens de SVBP **vier varianten** mogelijk:

1. De eerste variant is het enkel vermelden van de hoofdgroep. Als voorbeeld wordt genoemd de hoofdgroep 'Agrarisch'.
2. In de tweede variant is het mogelijk om de bestemming nader te specificeren door achter de naam van de hoofdgroep een specifieke bestemmingsbenaming te zetten. In het voorbeeld dat wordt gegeven in de SVBP wordt dat 'Agrarisch – Akkerbouw'. Ten behoeve van de eenduidigheid in de naamgeving is voor de nadere specificatie een functielijst opgesteld. In die lijst wordt voor een aantal functies een vaste

hoofdgroep voorgeschreven. Als een specifieke bestemmingsbenaming wordt gekozen waarbij de specificatie op de functielijst voorkomt, dan moet de in de functielijst gegeven hoofdgroep worden gebruikt, aldus de SVBP.³ In de functielijst is de functie zorginstelling onder de hoofdgroep ‘maatschappelijk’ ondergebracht. De functie wonen is ondergebracht in de hoofdgroep ‘wonen’. Komt een bepaalde specificatie niet voor op de functielijst dan moet gekozen worden voor de hoofdgroep die het meest van toepassing is.

3. Bestemmingen kunnen ook worden gesplitst. Deze variant kan worden gebruikt wanneer binnen dezelfde bestemming heel verschillende bouwregels nodig zijn of binnen dezelfde hoofdgroep diverse functies zijn te onderscheiden en er zonder splitsing een opeenhoping aan functieaanduidingen zou ontstaan. Splitsing vindt dan plaats door achter de hoofdgroep een cijfer te plaatsen. In het voorbeeld zou dat dan ‘Agrarisch – 1’ worden.
4. Het kan in bijzondere situaties voorkomen dat een bestemming niet onder een hoofdgroep onder valt te brengen. In dat geval mag gebruik gemaakt worden van de vierde variant en mag de bestemming worden ondergebracht in de hoofdgroep ‘overig’.

Specificatie in functieaanduiding

Naast de bestemmingen kunnen in een bestemmingsplan ook aanduidingen worden opgenomen. Deze aanduidingen bevatten specificaties van bestemmingen die betrekking hebben op het gebruik of de bebouwing, zoals de term ‘zorgwoning’. Er zijn verschillende soorten aanduidingen. Voor deze handreiking is de functieaanduiding van belang. Een functieaanduiding wordt gebruikt om de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemmingsvlak of een gedeelte daarvan nader te specificeren. Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat ter plaatse alleen een bepaalde met name genoemde functie is toegestaan of juist is uitgesloten. Functieaanduidingen kunnen volgens de SVBP ook worden gebruikt om op een bepaalde locatie een specifieke, niet bij de bestemming passende, functie toe te laten. In de functielijst is ook voorgeschreven welke aanduiding bij welke hoofdgroep hoort. Als dat nodig is voor een goede ruimtelijke ordening mag er echter ook gebruik gemaakt worden van functieaanduidingen die niet op de functielijst voorkomen.

3.2 wonen of maatschappelijke bestemming

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan kan dus niet zomaar voor iedere bestemming worden gekozen. Wonen valt onder de bestemming ‘wonen’ en een zorginstelling valt onder de bestemming ‘maatschappelijk’. Zorglocaties – verzorgingshuizen, verpleeghuizen, instellingen voor mensen met een beperking etc. – transformeren echter. Gebouwen verouderen, inzichten veranderen. Gelijk blijft echter de behoefte van een groep mensen – ouderen, mensen met een beperking – aan de combinatie van wonen met zorg: ‘verzorgd wonen’ of ‘zorgwonen’. Dat levert een spanningsveld op tussen de bestemmingen ‘maatschappelijk’ en de bestemming ‘wonen’. Want tot welke mate van zorg valt het gebruik van een gebouw nog onder de bestemming ‘maatschappelijk’ en

³ Bevestigd door de Raad van State, zie Afdeling Bestuursrechtspraak RvS d.d. 29 april 2015, nummer 201403332/1/R2

wanneer verandert het gebruik van het gebouw zodanig dat dit komt te vallen onder de bestemming 'wonen'?

Norm: nagenoeg zelfstandige bewoning

Onze invalshoek is om te schetsen wanneer een ander gebruik niet meer past onder de noemer 'maatschappelijke doeleinden'. Het is echter goed om te beseffen dat de bestemming 'maatschappelijk' een breed begrip is waar veel onder kan vallen. Dat biedt ook voordelen; in een wijk die van samenstelling verandert (bijv. verjongt), is het betrekkelijk eenvoudig om een gebouw met een maatschappelijke bestemming een nieuwe functie te geven, bijv. van verzorgingshuis naar school. Het blijft maatschappelijk. Vaak is de grond van maatschappelijke bestemmingen in overheidshanden. Het is goed om te beseffen dat als eenmaal het label 'maatschappelijk' van de grond is afgehaald, deze locaties om financiële redenen niet meer snel voor dergelijke functies beschikbaar komen. De bestemming 'wonen' is meestal financieel aantrekkelijker.

Voorbeeld voormalig verzorgingshuis in Wageningen

Een voorbeeld dat in 2014 de landelijke pers haalde, is een verzorgingshuis in Wageningen. Het pand, met de bestemming 'maatschappelijk', was in gebruik genomen met een innovatief concept van Stichting Jah-Jireh waarbij een deel van de (zorg)taken wordt uitgevoerd door, ook daar wonende, mantelzorgers uit de eigen organisatie. Ongeveer de helft van de bewoners zou geen zorgvraag hebben. De gemeente achtte dat in strijd met het bestemmingsplan en wilde handhavend optreden. Zover is het niet gekomen. Afgesproken is dat toekomstige bewoners een zorgindicatie hebben voor minimaal 2 uur per week. Bij (echt)paren is een indicatie voor één van beiden voldoende om allebei in Dennenrust te mogen wonen.

De jurisprudentie van de Raad van State bevat de norm van *nagenoeg zelfstandige bewoning*⁴. Naast zelfstandige bewoning door een gezin kunnen ook minder traditionele woonvormen een woonbestemming hebben. Wel moet er dan steeds sprake zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning. Volgens de Raad van State is er sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning als de zorg bestaat uit specifieke ondersteuning voor de algemene dagelijkse levensbehoeften en de bewoners geen voortdurende zorg nodig hebben. Als er geen nagenoeg zelfstandige bewoning is dan moet het gebruik binnen een andere bestemming vallen.

Verschil

Er is verschil tussen zelfstandige bewoning en een zelfstandige woning. Zelfstandige bewoning heeft betrekking op de zelfstandigheid van de persoon die de woning bewoont. Zelfstandige woning betreft de kenmerken van de woning. Een voorbeeld: een student op kamers woont daar zelfstandig, maar de kamer is aan te merken als een onzelfstandige woonruimte.

⁴ Zie onder andere ABRvS d.d. 17 december 2008, nummer 200803966, d.d., ABRvS d.d. 1 juli 2009, nummer 200806325/1 en ABRvS d.d. 19 mei 2010, nummer 200907163/1.



3.3 Jurisprudentie: wat is nagenoeg zelfstandige bewoning?

In twee paragrafen laten we zien hoe de Raad van State beoordeelt of sprake is van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ of ‘niet nagenoeg zelfstandige bewoning’.

3.3.1 Wél nagenoeg zelfstandige bewoning

1^e uitspraak

In de uitspraak van 17 december 2008⁵ ging het om de realisatie van een *woonzorgcentrum* van drie lagen, met op de begane grond algemene ruimten, drie logeerkamers en ruimten voor ondersteunend personeel. Op de eerste en tweede verdieping waren elk vijf woningen voorzien met ieder vier kamers (totaal 40 kamers). Voor het perceel gold de bestemming “Woongebied met daarbij behorende voorzieningen en wegen”. Volgens de rechtbank paste het bouwplan niet binnen de bestemming. Daartegen ging de vergunninghouder in hoger beroep bij de Raad van State. Deze was van mening dat het bouwplan wél in de bestemming paste. Daarbij overwoog de Raad van State dat het ging om een woonzorgcentrum voor de opvang en begeleiding van dak- en thuislozen en verslaafden en voormalige verslaafden die een medische behandeling achter de rug hadden of nog werden behandeld. De bewoners werden begeleid bij het structureren van hun dagelijks leven. Waar de bewoners andere behandeling nodig hadden, bijvoorbeeld vanwege psychische of somatische problemen, ontvingen zij die elders. De bewoners werkten overdag elders of hadden een dagbesteding. De begeleiding betrof specifiek de ondersteuning voor de algemene dagelijkse levensbehoeften. De bewoners hadden geen voortdurende zorg nodig. Volgens de Raad van State was er weliswaar enige mate van begeleiding nodig maar lag de nadruk in het woonzorgcentrum zozeer op wonen dat het gebruik niet in strijd werd geacht met de ter plaatste geldende bestemming ‘woongebied’.

2^e uitspraak

In de uitspraak van 25 maart 2009⁶ ging het om de verbouwing van een voormalig bankgebouw ten behoeve van *tijdelijke huisvesting van mensen met een verstandelijke beperking of met psychische problemen*. Het perceel waarop het bankgebouw was gelegen kende de bestemming “bijzondere doeleinden”. Gronden met die bestemming waren bestemd voor gebouwen ten behoeve van onderwijsdoeleinden, sociaal-medische doeleinden en religieuze doeleinden. Het ging daarbij om zelfstandige appartementen met op de begane grond van het gebouw spreek- en behandelruimten en een ruimte voor dagactiviteiten. Het was daarbij de bedoeling dat de bewoners zoveel mogelijk zelfstandig functioneerden. Zo nodig en desgewenst werd hen begeleiding en zorg verleend in die zin dat overdag therapie en begeleide activiteiten werden aangeboden en ‘s nachts in een pand aan de overkant van het perceel een nachtdienst (slaapdienst) aanwezig was die via een intercom kon worden opgeroepen. Het verblijf maakte geen onderdeel uit van een verplicht begeleidings- en behandelingstraject dat was gericht op een beter functioneren van de bewoners tijdens en na afloop van het verblijf. Om die

⁵ Zie ABRvS d.d. 17 december 2008, zaaknummer 200803966/1

⁶ Zie ABRvS d.d. 25 maart 2009, zaaknummer 200803717/1



redenen was de Raad van State van mening dat de relatie met de zorg en de behandeling in dit geval te gering en te vrijblijvend was om aan het wonen het zelfstandige karakter te ontnemen. Daarmee was er sprake van 'wonen' hetgeen niet paste binnen het bestemmingsplan.

3^e uitspraak

In de uitspraak van 29 februari 2012⁷ ging het om de realisatie van een bouwplan, bestaande uit een *appartementencomplex* met 24 woningen ten behoeve van cliënten van het Leger des Heils. Op het perceel rustten de bestemmingen "woondoeleinden" en "gemengde doeleinden IV". Volgens het bestemmingsplan waren gronden met die laatst genoemde bestemming onder meer bestemd voor wonen. Appelanten waren van mening dat het bouwplan niet paste binnen de genoemde bestemmingen aangezien geen sprake zou zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning omdat het wonen een overwegend verzorgend karakter zou hebben. De Raad van State was het daarmee niet eens en overwoog daarbij dat de appartementen elk beschikten over een eigen afsluitbare voordeur, kookgelegenheid, natte cel, slaapvertrek en woonkamer. De cliënten hadden een CIZ-indicatie voor een GGZ-zorgzwaartepakket beschermd wonen. Het toezicht en de begeleiding in het appartementencomplex was afhankelijk van de behoeften van de afzonderlijke bewoners, waartoe een individueel begeleidingsplan was opgesteld, maar gericht was op de algemene dagelijkse levensbehoeften. De begeleiding varieerde van hulp bij schuldsanering tot hulp bij het doen van boodschappen. Ten behoeve van deze begeleiding waren in het complex 5 medewerkers aanwezig die de gewenste begeleiding op afspraak dan wel op afroep konden bieden. Eventuele noodzakelijke medische behandeling vond niet plaats in het appartementencomplex maar elders. In het appartementencomplex was geen behandelruimte voorzien. Hierdoor lag volgens de Raad van State de nadruk op het wonen en niet op het bieden van zorg of begeleiding. Om die reden was er volgens de Raad van State sprake van 'nagenoeg zelfstandige bewoning' en paste het gebruik binnen het bestemmingsplan.

4^e uitspraak

In de uitspraak van 5 maart 2014⁸ ging het om de verbouwing van een boerderij ten behoeve van een *Thomashuis*, een kleinschalige woonvoorziening voor een aantal volwassen personen met een verstandelijke beperking. Ten behoeve van de verbouwing had de gemeente een projectbesluit genomen en daarbij overwogen dat sprake is van een uitbreiding van de woonfunctie. De Raad van State gaf de gemeente gelijk en overwoog daarbij dat, nu het begrip wonen niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd, naast zelfstandige bewoning door een gezin, ook minder traditionele woonvormen zich met de woonbestemming verdragen, indien daarbij sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning met een zekere mate van verbondenheid tussen de bewoners. In het pand worden acht geestelijke gehandicapten gehuisvest samen met een ondernemersechtpaar. De bewoners maken gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen, waaronder een keuken en een woonkamer maar hebben een eigen zit/slaapkamer. Er wordt gezamenlijk gegeten en de huishoudelijke taken worden verdeeld. Er is geen sprake van permanente begeleiding dan wel therapeutische behandeling. De bewoners hebben

⁷ Zie ABRvS d.d. 29 februari 2012, zaaknummer 201201266/1/A1 en 201201266/2/A1

⁸ Zie ABRvS d.d. 5 maart 2014, zaaknummer 201302600/1/A1

een eigen dagbesteding, waaronder een baan en hobby's. Volgens de Raad van State moet deze vorm van bewoning daarom worden aangemerkt als (nagenoeg) zelfstandige bewoning.

3.3.2 Geen nagenoeg zelfstandige bewoning

1^e uitspraak

In de uitspraak van 12 april 2006⁹ ging het om de realisatie van een *inloophuis/ woonzorgunits*. Dit gebouw zou gedeeltelijk worden gebruikt als inloophuis voor dagopvang van verslaafden, dak- en thuislozen en personen met psychische problemen en gedeeltelijk voor de huisvesting van veertien personen met een verstandelijke, lichamelijke of meervoudige handicap. Voor het perceel gold de bestemming "maatschappelijke doeleinden". Blijkens het bestemmingsplan werd onder maatschappelijke doeleinden verstaan: kerkelijke, sociale, culturele, medische educatieve en sportdoeleinden. Volgens de Raad van State paste het beoogde gebruik binnen het bestemmingsplan. Daarbij overwoog de Raad van State dat bedoeld was om de gehandicapten in de wijze van huisvesting een zo groot mogelijke mate van zelfstandigheid te laten als voor deze doelgroep verantwoord is, waarbij echter voortdurende professionele begeleiding noodzakelijk was en ook in het gebouw aanwezig is. Het bouwplan voorziet in persoonlijke verblijfsruimten voor te huisvesten gehandicapten en tevens in een gezamenlijke groeps-/woonruimte en een centrale keukenruimte waarin maaltijden gemeenschappelijk worden bereid en gebruikt. Er is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een zodanig zelfstandige bewoning van het gebouw dat deze wijze van huisvesting moet worden aangemerkt als een met de bestemming strijdig gebruik voor woondoeleinden. Gelet op de ruime omschrijving in artikel 1, onder 30, van de planvoorschriften van hetgeen onder maatschappelijke doeleinden moet worden verstaan, en in aanmerking nemende dat in dit geval de huisvesting en begeleiding van de gehandicapten kan worden begrepen onder de daarin genoemde sociale doeleinden, is het bouwplan naar het oordeel van de Raad van State in zoverre niet in strijd met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden".

2^e uitspraak

In de uitspraak van 13 augustus 2008 ging het om de realisatie van een woongebouw met bijgebouw door de stichting dr. Leo Kannerhuis ten behoeve van de *huisvesting van twaalf jongeren met een autistische stoornis*, tussen de veertien en drieëntwintig jaar¹⁰. Voor het perceel gold de bestemming "Woondoeleinden". De Raad van State was van mening dat er géén sprake was van 'nagenoeg zelfstandige bewoning'. Daarbij overwoog de Raad van State dat de jongeren in het hoofdgebouw een eigen kamer hadden met natte cel. Daarnaast werd gebruik gemaakt van de gemeenschappelijke voorzieningen in het woongebouw. De jongeren aten gezamenlijk, waarbij door de week de maaltijden door de Stichting werden verzorgd. In het weekend kookten de jongeren zelf. Overdag verbleven de jongeren niet in het woongebouw maar volgden zij therapie, werkten zij of volgden zij onderwijs in één van de andere vestigingen van de Stichting. In het woongebouw was dagelijks van 07.00 uur tot 23.00 uur toezicht en

⁹ Zie ABRvS d.d. 12 april 2006, zaaknummer 200504933/1

¹⁰ Zie ABRvS d.d. 13 augustus 2008, zaaknummer 200708351/1

begeleiding aanwezig. 's Nachts werd toezicht gehouden vanuit een ander gebouw op het perceel. Gelet op deze mate van toezicht en begeleiding was de Raad van State van mening dat er geen sprake was van nagenoeg zelfstandige bewoning die past binnen de bestemming 'woondoeleinden'. Daarbij overwoog de Raad van State dat het woongebouw weliswaar op zichzelf geschikt was voor zelfstandige bewoning en de jongeren daar geen specifieke therapeutische behandeling ondergingen, maar dat dit niet wegneemt dat er sprake is van bewoning met een overwegend verzorgend karakter. De jongeren verbleven in het woongebouw, gelet op de aard van hun stoornis, met behulp van de begeleiding die de Stichting de gehele dag bood. Daarbij werd door de Raad van State in aanmerking genomen dat de begeleiding erop is gericht de jongeren te leren zoveel mogelijk zelfstandig te leven. Het verblijf in het woongebouw kon daarvan volgens de Raad van State niet los worden gezien. Dat een aantal bewoners ouder dan 18 was en daarom minder sturing en begeleiding nodig zouden hebben dan de jongere bewoners is daarbij volgens de Raad van State niet relevant.

3^e uitspraak

In de uitspraak van 26 juni 2013¹¹ ging het om de realisatie van een *woonzorgcomplex* bestaande uit 30 appartementen, twee activiteitenruimten, een spreekkamer, een gezamenlijke keuken, een gezamenlijke waskamer, een gezamenlijke woon/eetkamer en een huiskamer. Iedere bewoner zou een eigen appartement krijgen, bestaande uit een zit-, bad- en slaapkamer. Voor het perceel gold de bestemming "Openbare of bijzondere gebouwen (O.B.G.)". Onder deze bestemming werd verstaan gebouwen, bestemd voor doeleinden van openbaar nut of andere gebouwen met een monumentaal karakter, niet in hoofdzaak voor bewoning bestemd zijnde, zoals kerken, scholen, kantoorgebouwen, hotels, inrichtingen van vermaak e.d. De Raad van State was van mening dat het beoogde gebruik paste binnen het bestemmingsplan. Daarbij overwoog de Raad van State dat op het perceel huisvesting wordt geboden aan personen die dak- of thuisloos zijn en met verslavings- en psychiatrische problematiek kampen. Deze personen hebben een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg voor zorgzwaartepakket 4B, 5B en in een enkel geval 6B zoals vermeld in de Gebruikersgids Geestelijke Gezondheidszorg 2011. De zorgzwaartepakketten houden voortgezet verblijf met intensieve begeleiding in, al dan niet met gedragsregulering en intensieve verpleging en verzorging. Mede aan de hand van het zorgzwaartepakket wordt een individueel behandelings- en begeleidingsplan opgesteld, toegesneden op de specifieke behoeften van iedere bewoner afzonderlijk. Daarnaast ondertekent iedere bewoner een zorgovereenkomst waarin gemaakte afspraken worden vastgelegd. Het niet nakomen van deze afspraken wordt aangemerkt als het onttrekken aan de overeenkomst en kan er uiteindelijk toe leiden dat het hostel dient te worden verlaten. De zorg wordt geboden door minimaal twee sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen die 24 uur per dag aanwezig zijn, een activiteitenbegeleider die 4 uur per dag aanwezig is en een multidisciplinair team, bestaande uit een verslavingsarts, psychiater en psycholoog, dat op afroep beschikbaar is. De activiteitenbegeleider helpt de bewoners met het verkrijgen van dagelijkse routine en sociale vaardigheden, hetgeen gericht is op gedragsverandering en kan worden aangemerkt als zorg. Naast deze zorg ontvangen de bewoners groepstherapie en individuele therapie. Gelet op deze mate van begeleiding en behandeling die de bewoners

¹¹ Zie ABRvS d.d. 26 juni 2013, zaaknummer 201210035/1/A1



krijgen, ligt de nadruk van het verblijf in het hostel op zorg en betreft het niet nagenoeg zelfstandig wonen. Dat de bewoners niet continu zorg en begeleiding nodig hebben, neemt volgens de Raad van State niet weg dat de bewoning een overwegend zorgkarakter heeft. Zij verblijven in het hostel met behulp van professionele begeleiding die hun wordt geboden. Het verblijf in het woongebouw kan daarvan niet los worden gezien. Verder overweegt de Raad van State dat, gelet op de in de planvoorschriften opgenomen niet limitatieve opsomming van gebouwen met openbaar nut, dat onder een gebouw met openbaar nut tevens moet worden verstaan een gebouw dat een algemeen of maatschappelijk belang dient en het hostel kan volgens de Raad van State als zodanig worden aangemerkt.

4^e uitspraak

De uitspraak van 10 juli 2013¹² betreft het verzoek om handhavend op te treden tegen het gebruik van een *appartementencomplex*. Het complex bestond uit ruim twintig appartementen die door Stichting Aveleijn werden gebruikt voor de huisvesting van personen met een verstandelijke beperking. Voor het perceel gold de bestemming “Woondoeleinden”. De Raad van State was van mening dat er geen sprake was van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ en oordeelde dat het gebruik in strijd met het bestemmingsplan was. Daarbij overwoog de Raad van State dat het de bedoeling was dat de bewoners zoveel mogelijk zelfstandig functioneerden. Zij gingen zelfstandig naar een dagbesteding. De bewoning was vrijwillig en vond niet plaats in het kader van een behandel- en begeleidingstraject. Door de stichting Aveleijn werd geen medische zorg geboden. De bewoners kregen 24 uur per dag professionele begeleiding waarbij per woonlaag één professionele medewerker in het complex overnachtte. Deze medewerkers begeleidten de bewoners in de ochtend bij het zich voorbereiden op de dagbesteding, waarbij de begeleiding er bijvoorbeeld uit bestond dat daar waar nodig hulp werd geboden bij het tandenpoetsen. De bewoners verbleven niet in de appartementen zonder professionele hulp. Gelet op deze mate van begeleiding en de noodzakelijke voortdurende aanwezigheid van professionals was de Raad van State van mening dat de bewoning van de appartementen in dit geval niet met ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ op één lijn gesteld kon worden.

3.3 Werken met begrip ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’

Uit het overzicht van de jurisprudentie blijkt dat de Raad van State steeds het feitelijke gebruik toetst; eerst moet het feitelijke gebruik gekwalificeerd worden voordat dit aan het toegestane planologische gebruik getoetst kan worden. Alleen als het woonzorgconcept wordt gekwalificeerd als nagenoeg zelfstandige bewoning geldt daarvoor de bestemming ‘wonen’.

De voorbeelden laten zien hoe klein de marge soms is tussen wel of niet ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’. Wel zijn in de besproken uitspraken aanknopingspunten te ontdekken. Zo valt op te maken dat er sprake zal zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning indien er geen voortdurende zorg, toezicht en/of begeleiding aanwezig is. En omgekeerd zal geen sprake zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning indien het verblijf een overwegend verzorgend karakter heeft. Het karakter of de bouwwijze van de woning

¹² Zie ABRvS d.d. 10 juli 2013, zaaknummer 201210179/1/A1

zelf, al dan niet zelfstandig, kán daarbij ook een aanwijzing zijn. In geval van twijfel is het uiteindelijk aan de Raad van State om een uitspraak te doen.

Recente uitspraak

Op 25 maart 2015 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan waarover recentelijk veel is gepubliceerd¹³. In die zaak ging het om de realisatie van twaalf zorgappartementen. Voor het perceel gold de bestemming "Bijzondere doeleinden". De voor "Bijzondere doeleinden" aangewezen gronden waren volgens de planvoorschriften bestemd voor culturele, educatieve, religieuze, sociale en/of maatschappelijke doeleinden.

De vraag was of het bouwplan paste binnen sociale en/of maatschappelijke doeleinden. De Raad van State beantwoordt deze vraag bevestigend. Daarbij overwoog de Raad van State dat de twaalf appartementen door Woonzorg De Berkenhof B.V. worden verhuurd aan hulpbehoevende ouderen en hun eventuele niet hulpbehoevende partners en worden gebruikt voor een combinatie van zorg en wonen. Woonzorg De Berkenhof B.V. biedt, naar wordt gesteld, persoonlijke aandacht, kleinschaligheid, huiselijkheid en zorg op maat door een vast klein team van professionele medewerkers. Het is de bedoeling een verschil te maken ten opzichte van reguliere verpleeg- of verzorgingshuizen, waar de zorg onder druk staat. De hoofdbewoners dienen minimaal veertien uur zorg per week af te nemen, welke zorg uitsluitend wordt vergoed indien door het Centrum Indicatiestelling Zorg een indicatie zorg (hierna: CIZ-indicatie) is afgegeven. In het appartementencomplex is een verpleegpost aanwezig vanuit waar 24-uurs zorg wordt geboden. Voorts is er een kamer aanwezig waar zorg wordt geboden aan bewoners die moeten herstellen van een ziekenhuisopname. Ook zijn in het appartementencomplex gemeenschappelijke ruimten, zoals een ontmoetingsruimte, eetzaal en terras aanwezig.

Verder wordt er begeleiding naar onder andere ziekenhuizen en huisartsen geboden en kan gebruik worden gemaakt van een boodschappen-, kapper- en pedicureservice. De appartementen zijn bereikbaar via een centrale hal en hebben ieder eigen woonvoorzieningen. De Raad van State overwoog verder dat ter zitting door Woonzorg De Berkenhof B.V. is toegelicht dat bewoning van de appartementen geen onderdeel uitmaakt van een verplicht begeleidings- of behandeltraject. Voorts is ter zitting van de rechtbank door Woonzorg De Berkenhof B.V. toegelicht dat het appartementencomplex is bestemd voor mensen die niet meer zelfstandig kunnen wonen en waaraan door Woonzorg De Berkenhof B.V. zorg, structuur en begeleiding wordt gegeven. Deze zorg betreft een compleet zorgpakket, waaronder wassen, aankleden en palliatieve zorgen. Het appartementencomplex is, zo is betoogd, feitelijk een kleinschalig verpleeg- of verzorgingshuis.

Op basis van de bovengenoemde feiten en omstandigheden was de Raad van State van oordeel dat het gebruik van het appartementencomplex in overeenstemming is met de bestemming "Bijzondere doeleinden", in het bijzonder sociale en/of maatschappelijke doeleinden. Daarbij is het volgende in overweging genomen: "gelet op de heden ten dage veranderende ontwikkeling in de zorg, die ertoe leidt dat steeds meer kleinschalige initiatieven in het leven worden geroepen, waarbij zorg wordt aangeboden in com-

¹³ Zie ABRvS d.d. 25 maart 2015, zaaknummer 201405264/1/A1

binatie met (zelfstandige) bewoning, en gelet op de mate van begeleiding en zorg die in het appartementencomplex wordt geboden”.

Zorg overheersend

Bij haar oordeel betreft de Raad van State twee aspecten. Als eerste kijkt de Raad van State ook in deze uitspraak naar de mate van begeleiding en de geboden zorg. Hoewel de Raad van State de norm ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ niet letterlijk noemt, wordt deze daarmee wel toegepast. De Raad van State komt tot de conclusie dat de zorg overheersend is en dat er daarmee sprake is van niet nagenoeg zelfstandige bewoning. Dat is gezien de bovenstaande omschrijving van de geboden zorg ook weinig verrassend. Het zou immers feitelijk gaan om een kleinschalig verpleeg- of verzorgingshuis.

Nieuwe zorgconcepten

Als tweede verwijst de Raad van State naar de heden ten dage veranderende ontwikkeling in de zorg. De Raad van State merkt daarover op dat deze ertoe leidt dat steeds meer kleinschalige initiatieven in het leven worden geroepen, waarbij zorg wordt aangeboden in combinatie met (zelfstandige) bewoning. Daarmee geeft de Raad van State eigenlijk aan dat het als gevolg van de veranderende ontwikkelingen in de zorg, het binnen de bestemming “maatschappelijke doeleinden” niet meer altijd hoeft te gaan om traditionele zorgconcepten zoals intramurale verpleeg- of verzorgingshuizen. Ook andere zorgconcepten kunnen zich blijkens de uitspraak goed verhouden tot deze bestemming. Dus ook zelfstandige zorgappartementen, zoals in deze uitspraak aan de orde was. Wel zal daarbij steeds sprake moeten zijn van niet nagenoeg zelfstandige bewoning en zal de geboden zorg moeten overheersen.

4 Wonen en zorg in nieuwe bestemmingsplannen

Het onderscheid tussen de bestemmingen ‘maatschappelijk’ en ‘wonen’ is binnen de ruimtelijke ordening van grote betekenis. Er moet immers een grens getrokken kunnen worden tussen beide bestemmingen. Deze grens is echter, zo blijkt uit het voorgaande, niet zo eenvoudig te trekken. Het is niet met zekerheid aan te geven wanneer het gebruik voor zorg nog past binnen de bestemming ‘maatschappelijk’ en wanneer dat volgens de norm van de Raad van State eigenlijk tot de bestemming ‘wonen’ moet worden gerekend. Dat is ook afhankelijk van de inhoud van het bestemmingsplan. Indien het feitelijke gebruik van een intramurale zorginstelling langzaamaan wijzigt door bijvoorbeeld steeds afnemende zorg of zelfs het omzetten naar extramurale woningen dan begeeft men zich op een glijdende schaal. Ergens gaat ‘niet nagenoeg zelfstandige bewoning’ over naar zelfstandige bewoning en dat kan strijdigheid met het bestemmingsplan opleveren.

Als gevolg van het scheiden van wonen en zorg zoeken gebouweigenaren in veel gevallen naar een andere invulling van het gebouw waarbij het strikt hanteren van deze grens belemmerend kan werken. Indien bijvoorbeeld een gebouweigenaar ervoor kiest om zijn verzorgingshuis te transformeren naar zelfstandige woningen en deze wil gaan verhuren aan ouderen met een geringere zorgvraag, dan liggen problemen met de be-

stemming in het verschieft. Er is altijd wel enige frictie of discussie. Sommige mensen zullen tijdelijk minder zorg behoeven. Sommige mensen zullen nu nog geen zorg behoeven maar wel het vooruitzicht hebben dat dit op korte termijn gaat gebeuren. Sommige woon-/verblijfseenheden zullen worden gebruikt voor tijdelijke opvang van mensen die net zijn ontslagen uit het ziekenhuis of waarvan de mantelzorgers behoefte hebben aan een zorgpauze. Ook nieuwe zorgconcepten balanceren vaak op de grens tussen wel/niet zelfstandige bewoning en hebben dus planologisch ruimte nodig om van de grond te komen.

Het is goed om te beseffen dat ook voordat de scheiding tussen wonen en zorg werd ingevoerd mensen eigenlijk al ‘woonden’ in veel intramurale locaties. Want hoe kun je het anders noemen, als dat de verblijfsplaats is waar mensen jarenlang hun woonadres hebben? Met het scheiden van wonen en zorg wordt alleen maar duidelijker dat dit feitelijk woonbestemmingen moeten zijn.

Bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen dient dan ook rekening gehouden te worden met deze nieuwe ontwikkelingen in de zorg, zodanig dat er niet opnieuw strijdigheid tussen gebruik en bestemming gaat ontstaan. De planologische ruimte die nodig is voor een nieuwe invulling van een gebouw of voor nieuwe zorgconcepten zal in dat bestemmingsplan zelf geregeld moeten worden. De Wet ruimtelijke ordening heeft voldoende instrumenten om die planologische ruimte ook te geven. Welke dat zijn, volgt in dit en volgende hoofdstukken.

In paragraaf 3.1 is de systematiek van het bestemmingsplan besproken. Bepaalde gebruiksfuncties moeten binnen de daarvoor voorgeschreven hoofdgroep worden ondergebracht. Zo *moet* de functie zorginstelling worden ondergebracht in de hoofdgroep ‘maatschappelijk’ en *moet* de functie zorgwoning worden ondergebracht in de hoofdgroep ‘wonen’. Hier schetsen we de mogelijkheden voor het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen.

4.1 “Zorginstelling” is maatschappelijke bestemming

De functie zorginstelling valt volgens de SVBP binnen de bestemming ‘maatschappelijk’. Dat betekent dat zolang het gebouw in gebruik is als zorginstelling daarvoor de bestemming maatschappelijk blijft gelden. Dat lijkt helder maar vraagt toch nadere afbakening. Want binnen de Wet ruimtelijke ordening wordt het begrip “zorginstelling” op een klassieke manier gebruikt. Het verwijst naar een *gebouw* waar de uitrusting sterk is gericht op zorgprocessen. ‘Zorginstelling’ is in wet- en regelgeving in de *zorgsector* inmiddels een veel ruimer begrip dat vooral betrekking heeft op de organisatie. De verschijningsvorm kan inmiddels heel divers zijn en is niet meer het verzorgingshuis of verpleeghuis van weleer: de zorg kan in allerlei typen gebouwen worden gegeven, zelfs in een zelfstandige woning, in de vorm van een pgb, een volledig of modulair pakket thuis of in natura. ‘Zorginstelling’ als aanduiding in een bestemmingsplan moet daarom verfijnd worden:

Zorginstelling: “Een gebouw dat bestemd is voor het verlenen van intensieve zorg waarbij tevens de uitrusting van het gebouw sterk gericht is op zorgprocessen”.



4.2 “Zorgwoning” is woonbestemming

In het bestemmingsplan moet de functie zorgwoning worden ondergebracht in de hoofdgroep ‘wonen’. Ook bij het scheiden van wonen en zorg is het uitgangspunt dat mensen met voorheen een lichte zorgindicatie niet ‘verblijven’, maar gewoon wonen. Daarnaast is in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015 (Btiv 2015) de taakstelling voor woningcorporaties nader uitgewerkt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wonen en maatschappelijk vastgoed. Blijkens de toelichting op dit Btiv 2015 *“moet een woongebouw waarbij, soms voor een in de tijd afgebakende periode, zorg of begeleiding aan de orde is, onder wonen worden geschaard en niet onder de noemer maatschappelijk vastgoed”*. Hoewel het scheiden van wonen en zorg en het Btiv 2015 op andere onderwerpen gericht zijn dan de Wro, lijkt de bedoeling van de wetgever in alle domeinen duidelijk; ook als het gaat om een woning waarin enige mate van zorg wordt geboden, is er geen sprake van een maatschappelijke invulling, maar van wonen.

De meer of minder zelfstandige woonvormen variëren van seniorenwoning, zorgwoning, aanleunwoning, kleinschalig groepswonen, beschut wonen tot verzorgd wonen en begeleid zelfstandig wonen. De verschillende termen overlappen elkaar en zijn niet eenduidig vastgelegd. Van belang is steeds wel dat er enige mate van zorg of ondersteuning nodig of gewenst is om de woning te kunnen kwalificeren als zorgwoning. In het bestemmingsplan kan wonen met zorg worden geregeld zonder meteen de deuren open te zetten naar regulier wonen. Dat kan door de bestemming ‘wonen’ nader te specificeren door achter de naam van de hoofdgroep een specifieke bestemmingsbenaming te zetten, nl. ‘zorgwonen’: variant 2 uit paragraaf 3.1. Daarmee wordt regulier wonen uitgesloten:

‘wonen – zorgwonen’.

De voor ‘wonen – zorgwonen’ aangewezen gronden zijn bestemd voor wonen met zorg voor mensen die vanwege hun leeftijd, gezondheid of beperkingen aangewezen zijn op enige zorg en ondersteuning, ongeacht of deze door een professional, vrijwilliger of mantelzorger wordt verstrekt.

4.3 Combinatie: zorginstelling waarin ook met zorg wordt gewoond

Naast de twee op zichzelf staande gebruiksvormen zorginstelling en zorgwonen, kan er ook behoefte bestaan aan een mengvorm; een gecombineerd gebruik van enerzijds zorginstelling en zorgwonen anderzijds. Dan is er een deel intramuraal verblijf voor de zwaarste zorgvragers en een deel min of meer zelfstandig wonen voor de minder zware doelgroepen.

Dat gewenste gecombineerde gebruik past echter niet (geheel) binnen de hoofdgroepen ‘maatschappelijk’ en ‘wonen’. De functie zorginstelling past immers niet binnen de hoofdgroep ‘wonen’ en de functie zorgwoning past niet binnen de hoofdgroep ‘maatschappelijk’. Indien die functies in ruimtelijk opzicht ook verder niet zijn te scheiden, ligt het voor de hand te kiezen voor de hoofdgroep ‘gemengd’. Daarbij kan dan worden gekozen voor de splitsing volgens variant 3 zoals genoemd in paragraaf 3.1.



Dat kan er dan als volgt uitzien:

Gemengd - 1

De voor 'gemengd – 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- *Zorginstellingen;*
- *Zorgwonen;*

Daarbij kan dan de definitie voor 'zorgwonen' uit de vorige paragraaf worden gebruikt. Een alternatief is om aan de bestemming 'gemengd' een specifieke bestemmingsbenaming te koppelen (=variant 2 in paragraaf 3.1). Er zal dan wel een functieaanduiding gevonden moeten worden waarmee zowel verblijven in een zorginstelling als wonen met zorg kan worden aangeduid. Het is niet makkelijk daar een passend begrip voor te vinden, aangezien allerlei begrippen al een ingeburgerde plaats hebben in het taalgebruik en in wet- en regelgeving. Daarom kan worden gekozen voor een praktische oplossing namelijk verblijfs-/wooneenheid:

Definitie verblijfs-/wooneenheid: een plek waar een persoon langdurig verblijft of woont, al dan niet in de vorm van zelfstandige woonruimte, met het oogmerk daar zorg en ondersteuning te ontvangen.

Bovenstaande definities en operationalisering zijn suggesties van de auteurs. De definitie van wonen met zorg in het bestemmingsplan moet als juridisch begrip nader rijpen.

5 Provinciale en gemeentelijke rol

Gewijzigd gebruik van een bestaand gebouw of nieuwe zorgconcepten passen dus niet altijd binnen een bestaande bestemming 'maatschappelijk'. Het kan daarom nodig zijn de bestemming in een bestemmingsplan te wijzigen. De bevoegdheid tot het wijzigen van het bestemmingsplan ligt bij de gemeente. Ook de keuze om niet een bestemmingsplanwijziging, maar een ander instrument in te zetten, ligt bij de gemeente. Daarbij is de gemeente wel gehouden aan het kader dat de provincie stelt voor ruimtelijke ontwikkelingen.

5.1 Provinciaal kader

Provincies spelen een belangrijke rol bij de verdeling van ruimte in hun gebied. Zij fungeren als een gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies en het afwegen c.q. afstemmen van belangen van spelers en domeinen (wegen, waterberging, woningbouw, bedrijventerreinen e.d). In structuurvisies staat welke ruimtelijke doelen de provincie wil bereiken en hoe. Gemeenten stellen bestemmingsplannen op maar deze moeten passen binnen de provinciale kaders. De provincie toetst daar dus ook op.

Provincies kunnen hun woningmarktbeleid zelf inrichten, rekening houdend met het ruimtelijk kader dat zij weer van het Rijk meekrijgen. Ook in provincies waar een ruime volkshuisvestelijke opgave ligt en veel gebouwd mag worden, zal de provincie nog steeds sturen om te voorkomen dat er verrommeling optreedt of dat er meer gebouwd

wordt dan nodig is. Sinds enkele jaren is er de ladder voor duurzame verstedelijking die provincies en gemeenten helpt in de afweging of een nieuwe stedelijke ontwikkeling ook echt nodig is.

Er zijn verschillen tussen provincies hoe zij hun woningmarktbeleid vormgeven. Zo werkt provincie Utrecht met rode contouren; rond elke kern is een contour getrokken en daarbinnen mogen stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Andere provincies zoals bijv. Gelderland leggen - nadat regio's zelf hun woningplannen hebben geïnventariseerd - een plafond op aan elke gemeente voor meerdere jaren.

5.1.1 Wonen en zorg binnen de woningprogrammering

Een veel gehoord argument van gemeenten om niet mee te werken aan het wijzigen van het bestemmingsplan is de woningprogrammering. Het toekennen van de bestemming 'wonen' aan een gebouw met voorheen de bestemming 'maatschappelijk' zou namelijk ten koste kunnen gaan van de gemeentelijke ruimte nieuwe woningen te realiseren. Er kunnen in provinciaal of regionaal verband bindende regels gelden of afspraken bestaan over de omvang van de woningvoorraad of de mogelijkheden voor nieuwbouw. In de provincies Noord-Brabant en Gelderland is bijvoorbeeld regionaal afgesproken hoeveel woningen gemeenten jaarlijks mogen bijbouwen. In Limburg, Zeeland en Groningen is sprake van bevolkingskrimp en is het de bedoeling dat er minder woningen komen in plaats van meer.

Onduidelijkheid

Hoe verhoudt het omzetten van verzorgingshuizen naar zelfstandige woningen zich tot deze woningprogrammering? Daarover bestaat nog veel onduidelijkheid, zowel bij locatie-eigenaren als bij gemeenten. Het antwoord op deze vraag is van belang omdat deze omzetting de facto tot een toename van het aantal woningen in de gemeente leidt. Dat kan in strijd zijn met gemaakte afspraken of andere nieuwbouwplannen in de wielen rijden. Goede informatie over de wijze waarop provincies deze omzetting in de woningprogrammering meenemen of meewegen, is belangrijk.

Geen groei in bevolking

Essentieel voor het antwoord op deze vraag is of de afbouw van verblijfseenheden in verzorgingshuizen is meegenomen in de woningbouwprogrammering. Indien dat namelijk niet het geval is, dan gaat de woningbouwprogrammering uit van een te lage woningvraag. Want ook de voormalige bewoners van de verzorgingshuizen moeten wonen, omdat zij voorheen in het verzorgingshuis woonden (verbleven). Er zullen dus méér mensen een min of meer gewone woning zoeken, maar er komen niet meer mensen bij. De verhouding tussen populatie / aanbod verandert niet, alleen zal het aanbod meer als zelfstandige woningen moeten worden vormgegeven en niet als verblijfseenheden. Bij de vraag of het omzetten naar zelfstandige woningen kan worden toegestaan, is dus van belang of in de woningprogrammering al rekening is gehouden met de extra woningvraag als gevolg van de afbouw van de verblijfseenheden in verzorgingshuizen.



Keuzes die provincies maken

Inmiddels hebben diverse provincies eigen oplossingen gekozen voor dit vraagstuk. De provincie Gelderland heeft bij het vaststellen van de gewenste omvang al rekening gehouden met de extramuralisering in de zorg en daardoor is het woningbouwprogramma dus hoger dan het zou zijn zonder extramuralisering. Gemeenten mogen niet meer bouwen dan volgens de kwantitatieve opgave (gebaseerd op regionale woonagenda's) is toegestaan. In de regio Achterhoek krimpt de bevolking. Teveel nieuwbouw van woningen zal op termijn leiden tot leegstand en vermindering van de leefbaarheid. Binnen deze afspraken zal een gemeente zelf keuzes moeten maken. Kiest de gemeente voor de transformatie van een bestaande zorglocatie, honoreert men een nieuw initiatief voor kleinschalig wonen of geeft men de voorkeur aan woningen voor gezinnen? Het is dus essentieel dat gemeenten ruimte houden in hun woningplanning voor nieuwe plannen en transformaties.

Dat stelt ook provincie Zuid-Holland. Deze provincie telt alleen het zelfstandig verhuren van voormalige verzorgingshuiseenheden (toekennen huisnummers) niet mee in de woningprogrammering. Alle andere ontwikkelingen, zoals vernieuwbouw van deze locaties waarbij zelfstandige verhuur aan de orde is, moeten zijn opgenomen in de woningprogrammering. Zijn ze daarin niet opgenomen, dan moet de ladder voor duurzame verstedelijking zijn doorlopen, de noodzaak dus zijn aangetoond, en dan pas mogen ze worden opgeteld bij het woningprogramma. Deze provincie werkt dan ook met een bandbreedte.

De provincies Groningen en Noord-Brabant hebben het gedetailleerder uitgewerkt, met meer zekerheid voor zorggeigenaren. In Groningen is vastgelegd dat bestaande verzorgingshuizen die transformeren naar zelfstandig wonen niet meetellen bij de woningprogrammering. Dat gaat zo ver, dat ook vervanging elders of door een andere partij, mogelijk is, mits het totaal aantal eenheden (woningen of verblijfseenheden) maar niet toeneemt. Nieuwe initiatieven, zoals kleinschalige woonvormen, kunnen op zich wel gewenst zijn, maar tellen wel mee voor de gemeentelijke invulling van de woningprogrammering voor zover er geen vervanging aan de orde is. Provincie Noord-Brabant kiest dezelfde benadering; het omzetten van verblijfseenheden naar appartementen heeft geen gevolgen voor de woningprogrammering, mits het om een gelijk aantal gaat. Deze uitzondering in Noord-Brabant is uitsluitend gemaakt voor verblijfseenheden, niet voor bijv. het omzetten van kantoorlocaties naar woningen.

Niet in elke provincie zijn de afspraken over woningbouwproductie zodanig, dat ze kunnen knellen met de veranderingen in de zorg. Provincie Utrecht werkt bijv. met rode contouren waarbinnen alle bouwproductie moet plaatsvinden. Dan is er geen probleem met woningaantallen. Transformatie van zorglocaties in het buitengebied vraagt uiteraard nog wel aandacht. Indien er wel beperkingen gelden of wenselijk zijn voor de productie van woningen, dan zijn de gekozen oplossingen van Gelderland, Noord-Brabant en Groningen zeker bruikbaar. Het is wenselijk dat provincies¹⁴ deze duidelijkheid ver-

¹⁴ Er is geen sluitende inventarisatie gedaan van provinciaal beleid in het omgaan met voormalige zorglocaties.

schaffen over de wijze waarop de transformatie van verzorgingshuizen wordt verwerkt in de woningprogrammering.

Het Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen bepleit eveneens voor het *niet* meetellen van zorgwoningen in verzorgingshuizen in de woningprogrammering. Op 21 mei 2015 heeft het aanjaagteam een brief gezonden aan alle provinciale bestuurders om aandacht te vragen voor de rol die de provincie heeft en kan spelen op het terrein van wonen en zorg. In die brief is gevraagd om kamers of appartementen in (voormalige) verzorgingshuizen die worden verhuurd als zelfstandige wooneenheden voor ouderen niet als wooneenheden te laten meetellen bij de woningbouwafspraken.

5.2 Gemeentelijke afwegingen bij bestemmingsplanwijziging

In de praktijk blijkt dat gemeenten niet zonder meer mee willen werken aan een bestemmingswijziging. Daar kunnen ze goede redenen voor hebben. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld vrezen dat de locatie verloren gaat voor wonen met zorg en willen wellicht voorkomen dat locaties met een maatschappelijke bestemming “weglekken” naar commerciële sectoren. De gemeente hoeft ook niet zonder meer mee te werken aan het wijziging van het bestemmingsplan en heeft daarbij een ruime mate van beleidsvrijheid. Belangen zullen moeten worden afgewogen: inspraak van omwonenden bij veranderingen in hun omgeving, toetsing op ruimtelijk beleid (met o.a. bouwvolume, parkeren en stedelijke ontwikkeling). Voor een gemeente kunnen daarnaast ook andere factoren meespelen, zoals het streven naar een evenwichtige spreiding van voorzieningen in wijken of kernen. Maar altijd geldt dat de gemeente bij een wijziging van het bestemmingsplan zal moeten toetsen aan het ruimtelijk beleid. Wil of kan een gemeente geen medewerking geven aan een wijziging van het bestemmingsplan, dan staan er nog alternatieve handwijzen open (zie paragraaf 5.3).

5.2.1 Toetsing aan Ladder voor duurzame verstedelijking

Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet de zogenaamde ‘Ladder duurzame verstedelijking’ in acht worden genomen¹⁵. Het belangrijkste doel van deze ladder is te onderzoeken of er wel behoefte bestaat aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling om zodoende leegstand elders of wellicht in de nieuwe stedelijke ontwikkeling zelf te voorkomen.

Drie treden

Binnen de ladder zijn drie treden te onderscheiden. Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling die wordt opgenomen in een bestemmingsplan, moet in de toelichting bij dat plan onderbouwd worden dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte (trede 1). Is dat zo, dan moet onderbouwd worden dat in die behoefte niet kan worden voorzien door herstructurering of transformatie binnen het reeds bestaande stedelijk gebied van de betreffende regio (trede 2). Wordt daar ook aan voldaan, dan moet worden onderbouwd dat de nieuw te ontwikkelen locatie passend ontsloten is, dat betekent dat de locatie met minimaal twee typen vervoer te bereiken is (trede 3).

¹⁵ Artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening



Alleen voor nieuwe stedelijke ontwikkeling

Voor het antwoord op de vraag of de gemeente via de ladder duurzame verstedelijking moet onderzoeken of er wel of niet behoefte bestaat aan een bepaalde ontwikkeling, zal allereerst beoordeeld moeten worden of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Daaronder wordt verstaan de ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen¹⁶.

Kleine ontwikkeling telt niet

Niet iedere ontwikkeling die van stedelijke aard is, wordt echter door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gezien als een stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder. In de uitspraken van 17 juni 2015 en 8 juli 2015 was de Afdeling van mening dat vijf respectievelijk negen woningen niet gekwalificeerd konden worden als een woningbouwlocatie. Om die reden was er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling en hoefde de ladder niet doorlopen te worden. De Afdeling was daarentegen in de uitspraak van 9 april 2014 van mening dat veertien woningen wél gekwalificeerd moesten worden als een woningbouwlocatie en daarmee als een stedelijke ontwikkeling. In dat geval moest daarom dus wel de ladder doorlopen worden. De grens voor het aannemen van een stedelijke ontwikkeling zit dus ergens tussen de negen en de veertien woningen.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Vervolgens moet beoordeeld worden of deze stedelijke ontwikkeling nieuw is. Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens de Raad van State geen sprake bij een continuering van de bestaande planologische mogelijkheden¹⁷. Indien dus het feitelijke gebruik van een gebouw niet wijzigt en blijft passen binnen de toegestane bestemming is dus een onderzoek naar de behoefte via de ladder duurzame verstedelijking niet nodig. Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens de Raad van State wel sprake bij sloop en nieuwbouw waarbij een functieverandering aan de orde is¹⁸. Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is eveneens sprake bij een uitbreiding van een bepaalde functie¹⁹. Indien dus het feitelijke gebruik van een gebouw zodanig wijzigt (al dan niet in combinatie met sloop/nieuwbouw) dat een bestemmingswijziging nodig is, zal de gemeente dus de behoefte naar die ontwikkeling moeten onderzoeken.

Tweede trede

Pas als de eerste trede is doorlopen en gemotiveerd kan worden (bijv. doordat de voormalig inwoners van een verzorgingshuis voorheen niet meetelden en geen passende woonruimte voorhanden is), komt de tweede trede in beeld en dus de vraag of herstructurering of transformatie een oplossing kan bieden. Overigens geldt de ladder duurzame verstedelijking natuurlijk ook voor andere nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen. Indien bijvoorbeeld een leegstaand zorggebouw geschikt

¹⁶ Zie artikel 1.1.1, lid 1 aanhef en onder i Bro

¹⁷ Zie ABRvS d.d. 16 april 2014, nummer 201308833/1/R3

¹⁸ Zie ABRvS d.d. 25 juni 2014, nummer 201310004/1/A1

¹⁹ Zie ABRvS d.d. 19 februari 2014, nummer 201306647/1/R1



is voor transformatie naar woningen, dan moet de gemeente daarmee rekening houden bij de beoordeling van een ander (nieuwbouw)project voor bijv. reguliere woningen (trede 2).

5.2.2 Aantal parkeerplaatsen

Bij het wijzigen van het bestemmingsplan kan ook het onderwerp parkeren een grote rol spelen. Een belangrijk onderscheid in de bestemming ‘maatschappelijk’ of de bestemming ‘wonen’ is de parkeernorm. Voor ‘wonen’ varieert deze van 1 tot 2 parkeerplaatsen per woning, afhankelijk van de stedelijke omgeving en beoogde doelgroep. Voor “maatschappelijk”, inclusief vormen van verzorgd wonen, varieert de norm van 0,5 tot 1. De veronderstelling is dat zorgvragers weinig auto’s bezitten maar dat zorgverleners en ondersteuners er wel vaker zullen willen parkeren.

Uit jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat er *“bij het bepalen van het aantal benodigde parkeerplaatsen dient te worden uitgegaan van een representatieve invulling van hetgeen ingevolge het aan de orde zijnde plan planologisch maximaal mogelijk is”*²⁰. Indien dus een bestemmingsplan ook regulier wonen toestaat en daarmee dus de kans reëel is dat het betreffende gebouw ook voor regulier wonen gebruikt zal gaan worden, dan zal dat bepalend moeten zijn voor het aantal parkeerplaatsen. Een bestemmingsplanwijziging die regulier wonen mogelijk maakt, komt er in de praktijk op neer dat er een aantal parkeerplaatsen op eigen terrein gerealiseerd moeten worden of in de openbare ruimte beschikbaar gesteld moeten worden. Op de eerste oplossing zullen gebouweigenaren bij transformatie niet zitten te wachten aangezien dat aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen.

Dezelfde doelgroep

De verplichting om extra parkeerplaatsen te realiseren zal in veel gevallen ook niet nodig hoeven zijn als het gaat om de transformatie van een gebouw waarbij de doelgroep hetzelfde blijft. In dat geval blijft immers ondanks de transformatie de feitelijke parkeerbehoefte hetzelfde. Ook de norm die de Raad van State geeft in de jurisprudentie over de representatieve invulling kan hierbij een uitkomst bieden. *Het omzetten van de bestemming ‘maatschappelijk’ naar de bestemming ‘wonen – zorgwonen’ hoeft dus niet per definitie tot meer parkeerplaatsen te leiden.*

Toename parkeerbehoefte

Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning, of de wijziging van een bestemmingsplan voor een concreet bouwplan, is het vaste jurisprudentie dat bestaande parkeerhinder in de regel buiten beschouwing wordt gelaten. Om te beoordelen of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid hoeft in dat geval alleen rekening te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan.

Als er dus een bestemmingsplanwijziging nodig is, kan het beste in overleg met de gemeente en parkeerdeskundigen gekeken worden naar de maximale planologische mo-

²⁰ Zie onder andere ABRvS d.d. 18 juni 2014, nummer 201306440/1/R1 en ABRvS d.d. 10 december 2014, nummer 201402320/1/R2

gelijkheden van het gewenste bestemmingsplan en welke representatieve invulling daar dan bij hoort. Uiteindelijk moet de parkeerbehoefte worden beoordeeld is en eventueel te realiseren parkeerplaatsen daarop afgestemd worden.

5.2.3 Behoud locatie voor zorg (of maatschappelijk)

Gemeenten hebben veelal een visie ontwikkeld op woonzorgvoorzieningen binnen de gemeentegrenzen. Gemeenten kunnen deze woonzorgvoorzieningen een plek in hun beleid voor het voorzieningenniveau in wijken en dorpen hebben gegeven. Ook kan de locatie belangrijk zijn voor een evenwichtige woningvoorraad, het huisvesten van senioren of anderen die behoefte hebben aan een beschutte woonvorm of voor andere maatschappelijke functies. Het meewerken aan het wijzigen van de bestemming 'maatschappelijk' naar de bestemming 'wonen' zonder restricties kan ten koste hiervan gaan. Deze belangen kunnen echter deels worden gewaarborgd door te kiezen voor de bestemming 'wonen – zorgwonen'. Daarmee wordt het gebruik voor reguliere bewoning uitgesloten en blijft de locatie behouden voor de wonen-met-zorgfunctie. Het onderbrengen van andere maatschappelijke functies wordt overigens wel bemoeilijkt door zo'n bestemming.

5.3 Alternatieven voor bestemmingsplanwijziging

Indien het feitelijke gebruik van een gebouw zodanig wijzigt dat dit niet meer past binnen het planologisch toegestane gebruik, dan zal dus in beginsel het bestemmingsplan aangepast moeten worden. Er zijn echter ook alternatieven. In deze paragraaf zal op deze alternatieven worden ingegaan.

Alternatief 1: *Omgevingsvergunning met goede ruimtelijke onderbouwing*

Naast een wijziging van het bestemmingsplan kan er ook voor worden gekozen om het gewenste feitelijke gebruik dat strijdig is met het bestemmingsplan mogelijk te maken door middel van het aanvragen van een omgevingsvergunning²¹. Ook hiervoor geldt dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om wel of niet mee te werken. Het gewenste gebruik mag dan niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. De gemeente moet dat aantonen in een goede ruimtelijke onderbouwing. In die goede ruimtelijke onderbouwing moet de gemeente net als bij een bestemmingsplanwijziging ingaan op alle ruimtelijk voor het besluit relevante onderwerpen en aantonen dat het voorgenomen gebruik niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daaronder vallen ook de onderwerpen zoals besproken in het voorgaande. Het verlenen van deze omgevingsvergunning wijkt dus inhoudelijk niet af van een bestemmingsplanwijziging. Wel zijn er procedurele verschillen. Zo is bijvoorbeeld bij de wijziging van het bestemmingsplan de gemeenteraad het bevoegde gezag en voor de omgevingsvergunning is dat het college van burgemeester en wethouders, alhoewel ook in het laatste geval een raadsbehandeling nodig kan zijn. Daarnaast kent de omgevingsvergunning een langere rechtsbeschermingsprocedure. Het ontwerp van de omgevingsvergunning moet net als het ontwerp van het bestemmingsplan eerst zes weken ter inzage worden gelegd. In geval van een bestemmingsplanwijziging kunnen belanghebbenden daarna rechtstreeks in beroep bij de Raad van State. In geval van een omgevingsvergunning moet eerst beroep

²¹ Zie artikel 2.12 lid 1 sub a, onder 3 Wabo

worden ingesteld bij de rechtbank voordat in hoger beroep gegaan kan worden bij de Raad van State. Daarbij komt dat het verlenen van de omgevingsvergunning het bestemmingsplan niet wijzigt. Wel zal de gemeente bij een latere bestemmingsplanwijziging met de verleende omgevingsvergunning rekening moeten houden en het daarin toegestane gebruik in het nieuwe bestemmingsplan moeten verwerken.

Alternatief 2: Permanente ontheffing met toepassing kruimelgevallenregeling

Ook kan ervoor worden gekozen het gewenste feitelijke gebruik toe te staan door middel van een permanente ontheffing via een omgevingsvergunning met toepassing van de kruimelgevallenregeling²². Dat kan voor het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten. Voor bij die bouwwerken aansluitend terrein, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, kan dat uitsluitend als het een logiesfunctie voor werknemers betreft.

Ook bij het toepassen van deze mogelijkheid geldt dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om wel of niet mee te werken en dat het gewenste gebruik niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. Voor deze mogelijkheid geldt echter *niet het veriste* dat een goede ruimtelijke onderbouwing moet worden opgesteld. Wel zal de gemeente in de motivering van de omgevingsvergunning moeten aantonen dat het gewenste gebruik niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en daarbij alle betrokken belangen moeten meewegen.

De procedure voor deze ontheffing wijkt af van de procedure die geldt voor de wijziging van het bestemmingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning doordat het ontwerp van de ontheffing niet ter inzage gelegd hoeft te worden. Dat betekent dat het formele voortraject minder zwaar is en er daardoor sneller over een vergunning beschikt kan worden. Het bevoegd gezag, het college van burgemeester en wethouders, moet binnen 8 weken op een aanvraag beslissen, éénmalig te verlengen met 6 weken. Daar staat echter wel tegenover dat na verlening van de ontheffing de rechtsbeschermingsprocedure langer kan zijn. Tegen de ontheffing staat namelijk eerst bezwaar open bij de gemeente zelf, daarna beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Raad van State.

Per 1 november 2014 is de kruimelgevallenregeling gewijzigd. Voordien golden voor deze ontheffing een aantal beperkingen die zijn komen te vervallen. Zo is het toepassingsbereik niet langer beperkt tot maximaal 1.500 m² en hoeft het ook niet langer alleen te gaan om inpandige verbouwingen. Niet onbelangrijk is dat ook de beperking dat het aantal woningen niet mag toenemen, is komen te vervallen. Dat maakt dat deze permanente ontheffing binnen de gestelde kaders ingezet kan worden voor nieuwe zorgconcepten die eigenlijk vallen binnen de bestemming 'wonen' en waarvoor geen bouwwerkzaamheden nodig zijn die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume vergroten.

²² Zie Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4 onderdeel 9

Alternatief 3: Tijdelijke ontheffing met toepassing kruimelgevallenregeling

Naast de al besproken alternatieven, is het ook mogelijk het gewenste feitelijke gebruik mogelijk te maken door middel van het aanvragen van een tijdelijke ontheffing²³. Deze tijdelijke ontheffing kan gelden voor een periode van maximaal 10 jaar. Ook hier geldt weer dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om wel of niet mee te werken en dat het gewenste gebruik niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Bijkomend vereiste bij de tijdelijke ontheffing is dat aangetoond moeten worden dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk is dat het gebruik kan worden beëindigd zonder onomkeerbare gevolgen. Anders zou er in feite sprake zijn van een vergunning voor permanent gebruik. Zo zal het bijvoorbeeld niet aannemelijk zijn dat een woongebouw waarvoor een tijdelijke ontheffing is aangevraagd, zal worden afgebroken na het verstrijken van de duur van de tijdelijke ontheffing. Dat zal wel het geval zijn indien er bijv. sprake is van tijdelijke containers.

Voor de tijdelijke ontheffing geldt dezelfde procedure als voor de permanente ontheffing. Dat betekent dat het ontwerp van de tijdelijke ontheffing niet ter inzage gelegd hoeft te worden en dat deze ook niet voorzien hoeft te worden van een goede ruimtelijke onderbouwing. Daardoor kan ook hier sneller over een vergunning beschikt worden. Wel geldt ook hier dat de periode van rechtsbescherming langer kan zijn.

Bij de wijziging van de kruimelgevallenregeling in november 2014 is ook de figuur van de tijdelijke ontheffing grondig gewijzigd. Zo gold voordien een maximale duur voor de ontheffing van 5 jaar en gold dezelfde procedure als voor de omgevingsvergunning voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Met de wijziging is de maximale duur opgetrokken naar 10 jaren en is de procedure vereenvoudigd. Daarnaast is het sinds de wijziging niet langer nodig om de tijdelijkheid van de behoefte aan te tonen waarin met de tijdelijke ontheffing moet worden voorzien.

De figuur van de tijdelijke ontheffing leent zich het meest voor het invullen van een tijdelijk afwijkende behoefte. Het blijft echter een ontheffing met een tijdelijk karakter en geeft slechts het recht om een gebouw te gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan gedurende de toegestane periode.

Alternatief 4: Gedogen

Indien een bepaald feitelijke gebruik van een gebouw planologisch niet is toegestaan dan kan de gemeente ervoor kiezen de situatie te gedogen. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld wil huidige zorglocaties behouden voor het doel wonen en zorg. Ingeval er geen grote wijzigingen optreden, kiest de gemeente Den Haag voor het handhaven van de bestemming maatschappelijk en gedoogt zij dat er zelfstandig wordt verhuurd. De gemeente weegt daarbij mee dat een bestemmingsplanprocedure in dergelijke gevallen te bezwaarlijk zou zijn (o.a. i.v.m. parkeernorm en erfpacht).

Een gedoogsituatie is een mogelijkheid indien er sprake is van slechts tijdelijke strijdigheid met het bestemmingsplan en er verder geen kostbare ingrepen aan het gebouw plaatsvinden om dat strijdige gebruik mogelijk te maken. In een gedoogconstructie blijft echter het gebruik illegaal, zodat dit alternatief in veel gevallen niet de voorkeur zal verdienen. Indien bijvoorbeeld wel kostbare ingrepen nodig zijn, is een gedoogsituatie

²³ Zie Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4 onderdeel 11

in de meeste gevallen niet aantrekkelijk voor een gebouweigenaar. Een gedoogsituatie geeft namelijk geen blijvende rechten om na de kostbare ingrepen het gebouw ook daadwerkelijk voor dat strijdige gebruik in te zetten. De gemeente zou op ieder willekeurig moment de gedoogsituatie kunnen staken en alsnog handhavend kunnen gaan optreden. Ook kunnen belanghebbenden op ieder moment de gemeente hierom verzoeken. In dat geval heeft de gemeente ook de beginselplicht gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden gezien het maatschappelijke belang dat met het naleven van regels is gediend. Dat komt er dan op neer dat de gemeente de overtreder aanschrijft met de boodschap dat het strijdige gebruik gestaakt moet worden onder last van een dwangsom of bestuursdwang. Die plicht tot handhavend optreden ligt anders indien er concreet zicht is op legalisatie, of indien handhavend optreden onevenredig is ten opzichte van het met die handhaving te dienen belang. Als de gemeente vervolgens ook daadwerkelijk tot handhaving overgaat en het strijdige gebruik gestaakt moet worden, blijft de gebouweigenaar met de kosten zitten. Of met eventuele afspraken die zijn gemaakt met huurders en die niet meer nagekomen kunnen worden.

Alternatieven afwegen

Gedogen biedt weinig zekerheid. In het geval er vanwege het gewijzigde gebruik kosten worden gemaakt of afspraken met derden, ligt het meer voor de hand te kiezen voor een zekere oplossing waarbij de huidige zorglocaties behouden blijven. Dan is een blijvende opname in het bestemmingsplan de beste oplossing, bijv. door middel van het toekennen van de bestemming 'wonen – zorgwonen'. Als een gemeente strijdig gebruik slechts tijdelijk toe wil staan, of op voorhand is al duidelijk dat er sprake is van een tijdelijke situatie, dan is een tijdelijke ontheffing de meest aangewezen route. In dat geval is de gebouweigenaar in ieder geval gedurende de termijn van de tijdelijke ontheffing verzekerd van het gewenste gebruik.

6 De keuzes van zorgaanbieders

Om leegstand te voorkomen en zorgvragers die niet meer in aanmerking komen voor een intramuraal verblijf een alternatief te bieden, proberen veel zorgaanbieders hun locatie te transformeren tot woonzorgvoorziening: de cliënt huurt het appartement, de zorgaanbieder levert extramurale zorg en behandeling en tevens veelal de diensten die voorheen tot het domein “verblijf” behoorden. Ook andere keuzes zijn mogelijk. In dit hoofdstuk passeren de keuzes van zorgaanbieders en locatie-eigenaren.

Glijdende schaal: van kleine aanpassing tot ingrijpende verbouwing

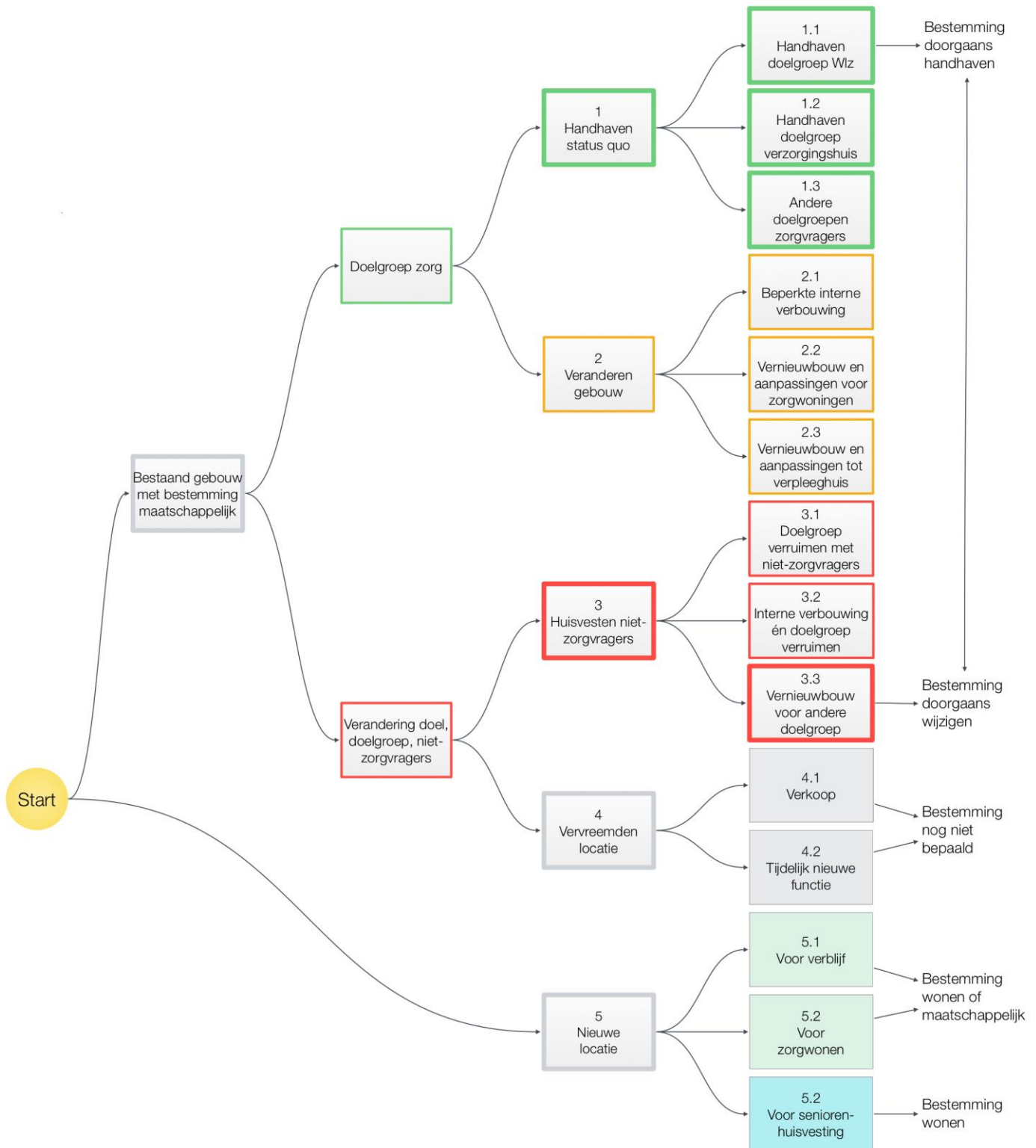
In [figuur 1](#) is de glijdende schaal in kaart gebracht die begint met de keuze van een lichte aanpassing van een bouwwerk, zoals het verhuren van enkele appartementen aan mensen uit de doelgroep. Geëindigd wordt met het vervreemden van een locatie en het ontwikkelen van nieuwe locaties.

Aan deze keuze voor een aanpassing is de ruimtelijke consequentie te koppelen die verloopt van geen noodzaak tot verandering in de bestemming (1.1), tot wellicht aanpassing van het bestemmingsplan (2.1) en uitlopend op een zekere noodzaak tot bestemmingsplanwijziging (3.1). De figuur volgt deze opbouw en is leidraad bij het lezen van dit hoofdstuk. Daarbij komen ook de implicaties van die keuzes aan de orde voor:

- a) het bestemmingplan;
- b) de regionale afspraken voor de beheersing van de woningvoorraad;
- c) de regels voor duurzame verstedelijking.

Tot slot schenkt dit hoofdstuk aandacht aan nieuw vastgoed voor wonen en zorg. De ontwikkelingen gaan immers door en de vraag is hoe nieuwe woonvarianties voor zorg het beste een plek kunnen krijgen in bestemmingsplannen.

Figuur 1 Schema met strategische keuzes voor zorglocaties en de consequenties voor de ruimtelijke ordening.



6.1 Handhaven bestaande toestand

De meeste zorggebouwen hebben binnen bestemmingsplannen de bestemming “maatschappelijk”, of een daaraan verwante bestemming. Veel zorgaanbieders en locatie-eigenaren zoeken handelingsruimte binnen de vigerende bestemming van hun gebouw. Zij willen bijvoorbeeld appartementen verhuren aan ouderen die zorg nodig hebben. De vraag is dan of dat gebruik nog passend is binnen de bestemming “maatschappelijk” en tot hoever.

Nu zitten deze zorgaanbieders en locatie-eigenaren in veel gevallen niet te wachten op een wijziging van het bestemmingsplan, vooral niet als daar een wijziging van de bestemming van de locatie van “maatschappelijk” naar “wonen” bij komt kijken. De procedure voor het veranderen van de bestemming is namelijk tijdrovend en in hun ogen disproportioneel voor de betrekkelijk geringe wijzigingen die zij (op dit moment) willen doorvoeren. Bovendien zijn er geluiden dat hier en daar aanbieders in de knel komen doordat enerzijds een bestemmingswijziging wordt geëist, maar anderzijds medewerking daaraan door de gemeente wordt ontzegd danwel vergaande extra eisen worden gesteld zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van parkeerruimte op eigen terrein.

In deze paragraaf presenteren we situaties – bescheiden veranderingsstrategieën van zorgaanbieders en locatie-eigenaren – die in de meeste gevallen waarschijnlijk geen wijziging van de bestemming vergen. Of een bepaald gebruik binnen de vigerende bestemming passend is of niet, hangt af van vele factoren en kan daarom niet op voorhand worden voorspeld.

6.1.1 Handhaven doelgroep Wlz (Wet langdurige zorg)

De bestemming ‘maatschappelijke doeleinden’ blijft doorgaans passend wanneer een verzorgingshuis of eigenaar van ander intramuraal zorgvastgoed besluit om zwaardere cliënten te huisvesten. Als een locatie in de ouderenzorg tot dusver voor de ‘zorgzwaar-tepakketten (ZZP’s) 1 t/m 4 (licht) was bestemd, wordt geprobeerd deze te transformeren tot een locatie voor zwaardere ZZP’s (dementie en/of somatiek). Dit beleid sluit aan bij een geleidelijke ontwikkeling in de afgelopen jaren waarbij verzorgingshuisbewoners die zwaardere indicaties kregen in hun eigen appartement konden wonen en niet hoefden te verhuizen naar een verpleeghuis. Ook is het al gebruikelijk dat verzorgingshuizen kleinschalige opvang voor mensen met dementie realiseren in af te scheiden vleugels of gebouwdelen.

Vanuit ruimtelijk perspectief verandert er niet veel. De locatie heeft meestal al de bestemming ‘maatschappelijk’ en dat wijzigt niet bij een zwaardere doelgroep. Er hoeft dus ook niet gekeken te worden naar de ladder voor duurzame verstedelijking en woningbouwprogrammering. Indien er intern verbouwd moet gaan worden, kan een omgevingsvergunning nodig zijn, afhankelijk van de aard van de interne verbouwing. Of ook een bestemmingsplanwijziging nodig is bij een verbouwing, komt aan de orde in paragraaf 6.2.



6.1.2 Handhaven 'oude' doelgroep verzorgingshuis

Heeft een locatie de bestemming 'maatschappelijk' dan is het rechtstreeks verhuren van leegkomende intramurale appartementen aan diezelfde doelgroep, mensen met een soortgelijke zorgvraag, binnen deze bestemming in de regel mogelijk. Met het scheiden van wonen en zorg verandert alleen de financiering en verandert niets aan het feitelijke gebruik van een gebouw. Dat speelt slechts op de achtergrond en is volgens de Raad van State in ruimtelijk opzicht niet relevant²⁴. De verandering waarvan sprake is, is vooral te zien als een administratieve verandering, het verleggen van geldstromen. Ook de keuze om voormalige intramurale appartementen te verhuren als zelfstandige of als onzelfstandige wooneenheden hoeft, gezien de eerder besproken uitspraak van de Raad van State van 25 maart 2015, niet tot een wijziging van het bestemmingsplan te leiden. Zolang de doelgroep maar hetzelfde en de zorg overwegend blijft.

Het aldus voortzetten van het bestaande gebruik is een keuze die momenteel veel gemaakt wordt in het geval van verzorgingshuizen. Ook bij instellingen voor verstandelijk gehandicapten kan dit voorkomen. Vanuit de zorgorganisatie bezien, is het ook een hele logische keuze. Want door wijziging van de bekostiging van de zorg, veranderen niet opeens de behoeften van mensen. Er blijven veel mensen behoefte houden aan een beschutte of beschermde woonomgeving. En zolang er niets anders verandert dan de bekostiging, en derhalve het planologisch toegestane gebruik zonder aanpassing van het gebouw gewoon wordt voortgezet, leidt dat niet tot planologische wijzigingen en dientengevolge ook niet tot planologische problemen (ladder en woningprogrammering). Dat de praktijk toch tot onduidelijke situaties leidt, laat het onderstaande voorbeeld zien.

Ervaring van een middelgrote zorgorganisatie in Noord-Holland

Door het schrappen van de lichte indicaties komen er minder mensen in aanmerking voor een plaats in het verzorgingshuis en ontstaat op alle locaties enige leegstand. Op basis van onderzoek verwacht de zorgorganisatie in 2020 weer alle plaatsen nodig te hebben voor mensen met een zware zorgvraag die onder het regime van Wlz vallen. Er zijn op dit moment veel geïnteresseerde ouderen die een plaats als woning willen huren in combinatie met thuiszorg of een volledig pakket thuis (VPT). Daarom, en uit financiële noodzaak, verhuurt de zorgorganisatie de leegkomende plekken als zelfstandige woningen aan ouderen die tenminste thuiszorg of hulp bij de huishouding nodig hebben, waarbij de zorgorganisatie zelf de toewijzing verzorgt.

De meeste van hun locaties hebben als bestemming 'maatschappelijk'. Eén van de gemeenten is van mening dat er mogelijk verhuurd wordt aan anderen dan aan de doelgroep waardoor het feitelijke gebruik van deze zorglocatie zou wijzigen en verlangt een bestemmingsplanwijziging. Daarbij is deze gemeente vooral bezorgd over het parkeren. Indien er een structurele afwijking is van de oorspronkelijke doelgroep, moet de zorgorganisatie een parkeervoorziening bouwen. De zorgorganisatie zet daar vraagtekens bij. Wat haar betreft is er geen sprake van een feitelijke wijziging van het gebruik;

²⁴ Zie ABRvS d.d. 19 juli 2006, zaaknummer 200507702/1

immers, de doelgroep wijzigt niet of nauwelijks, alleen de spelregels waaronder men kan komen wonen zijn gewijzigd. De gemeente wil toch graag nadere afspraken maken over de feitelijke bezetting en het maximaal aantal bewoners dat afwijkt van de oorspronkelijke doelgroep.

Wijziging bestemming nodig?

Het is de vraag of in dit soort situaties een bestemmingsplanwijziging nodig is. Binnen de Wro is vooral de vraag relevant of het gaat om “nagenoeg zelfstandige bewoning”, waarbij de bestemming “wonen” past, of “niet nagenoeg zelfstandige bewoning”, waarbij de bestemming “maatschappelijk” past. In het geschetste voorbeeld is te zien waar de grens ligt: als de zorgorganisatie de vrijkomende eenheden alleen verhuurt aan mensen met een VPT²⁵, zal naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van ‘ongewijzigd gebruik’. Indien bijv. bij de verhuur verplicht wordt om de zorg te betrekken van de – in huis aanwezige – zorgorganisatie, kan dat ook een aanwijzing zijn dat er nog steeds sprake is van ongewijzigd gebruik. Op het moment dat de zorgorganisatie de deur opent naar mensen die nog steeds zelfstandig kunnen wonen, maar voorsorteren op een zorgafhankelijke toekomst en nu bijv. alleen huishoudelijke hulp nodig hebben, wordt de grens waarschijnlijk gepasseerd en zou een bestemmingsplanwijziging eerder nodig zijn²⁶. In dit voorbeeld kunnen zorgorganisatie en gemeente er wellicht samen uitkomen als de zorgorganisatie nog eens toelicht dat de doelgroep feitelijk niet verandert en er geen sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Ook zou de gemeente de route kunnen bewandelen van tijdelijke ontheffing met het oog op de tijdelijkheid van deze situatie. Ook de kruimelgevallenregeling kan een goede oplossing bieden.

Woningbouwafspraken

Wanneer een zorgaanbieder een verblijfplaats verhuurt aan een cliënt, betreedt de zorgaanbieder daarmee het domein van wonen. Met het aanbieden van huurcontracten zal de organisatie te maken krijgen met de wetten en regels die in dit domein gelden. Er hoeft nog geen sprake te zijn van een wijziging van het bestemmingsplan. Binnen het huisvestingsdomein gelden ook afspraken die tot doel hebben de omvang van de woningvoorraad te reguleren. Als de provincie nog geen eenduidige richtsnoer heeft gegeven, is de suggestie om het scheiden van wonen en zorg in dit soort situaties onder voorwaarden te faciliteren. Een overweging daarbij kan zijn dat de verhouding tussen het aantal ouderen en de optelsom van woningen en verblijfs capaciteit niet wijzigt en er dus geen verstoring in de verhouding vraag-aanbod optreedt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Deze ladder hoeft alleen te worden toegepast als er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de meeste situaties van het verhuren van appartementen aan de oude doelgroep van het verzorgingshuis zal geen bestemmingsplanwijziging nodig zijn en hoeft de ladder niet te worden gehanteerd. Als de gemeente toch kiest voor een bestemmingsplanwijziging dan moet de ladder waarschijnlijk ook gehanteerd worden.

²⁵ Volledig pakket thuis. Betreft een indicatie op grond van de Wlz, dezelfde als zorg in natura (verblijf), maar wordt ingevuld in een woning.

²⁶ Complicerende factor is dat mensen een aanmerkelijke zorgvraag kunnen hebben, maar geen formele indicatie krijgen omdat mantelzorg of het netwerk nog voldoende kan bijspringen.

6.1.3 Andere doelgroepen zorgvragers

In plaats van de leegkomende appartementen te gaan verhuren aan de doelgroep kan een zorgorganisatie er ook voor kiezen om andere categorieën zorgvragers te benaderen, die nog steeds onder de noemer van de Wet langdurige zorg ‘verblijven’. Er is dan geen sprake van ‘wonen’ en geen strijdigheid met woningbouwafspraken.

Ruimtelijk gezien verandert er niet zoveel. Een bestemming ‘maatschappelijk’ maakt zelden of nooit onderscheid tussen verschillende type zorgvragers. En als dat onder dezelfde noemer gebeurt (intramuraal verblijf) is er geen grond voor de veronderstelling dat het gebruik van het gebouw niet passend is. En dus is er opnieuw geen reden om naar de ladder voor duurzame verstedelijking te kijken.

Het kan wel zijn dat de omwonenden er iets van merken. Als er bijvoorbeeld voorheen alleen ouderen woonden en er nu ook mensen komen wonen met een verstandelijke of psychiatrische beperking, dan kan dat aanleiding geven tot overlastklachten. Formeel heeft de gemeente geen grondslag binnen de Wet ruimtelijke ordening om hier tegen op te treden, tenzij de doelgroep strikt omschreven staat in de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan en het feitelijk gebruik daarmee in strijd is.

6.2 Veranderen gebouw

Naast het doorvoeren van administratieve wijzigingen kan het ook nodig zijn om veranderingen aan het zorggebouw door te voeren. Daarbij valt te denken aan kleine, interne verbouwingen die kunnen worden doorgevoerd zonder omgevingsvergunning, maar ook aan grotere veranderingen die tenminste een omgevingsvergunning vragen en wellicht ook een bestemmingsplanwijziging. Wáár de grens precies ligt, valt niet in z’n algemeenheid aan te geven, maar op een goed moment kan het feitelijk gebruik van de zorgvoorziening in strijd komen met met het volgens de bestemming mogelijke gebruik.

In veel gevallen is een wijziging van het bestemmingsplan nodig als het gebouw verandert maar de doelgroep niet. De aard van het gebouw, de aard van het gebruik daarvan en soms ook de rol van de zorgverlener veranderen significant (keuzevrijheid in zorgverlening), waardoor er dus eigenlijk sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Dat moet ondergebracht in de bestemming ‘wonen’. Hoewel de woningen nog steeds worden aangeboden aan de doelgroep, vindt er dus wel een wijziging van het planologische gebruik plaats. Wijziging van het bestemmingsplan betekent ook dat de ladder voor duurzame verstedelijking om de hoek komt kijken. Of er ook strijdigheid is met de woningprogrammering laten we in de verschillende situaties zien.

Hieronder bespreken we om te beginnen de consequenties van een lichte verbouwing. Deze zal niet altijd verschil uitmaken in het gebruik. Vervolgens bespreken we de situatie van een ingrijpende verbouwing: wat zijn de consequenties van een uitgebreide verbouwing aan het pand waarbij bijvoorbeeld ook gebouwdelen worden vernieuwbouwd.

6.2.1 Beperkte interne verbouwing tot zelfstandige woonheden

Als een verzorgingshuis intern wordt verbouwd waardoor de onzelfstandige appartementen nu zelfstandige verhuurbare wooneenheden worden; is er dan nog sprake van passend gebruik? De grens is niet scherp te trekken. Het omzetten van onzelfstandige woningen naar zelfstandige woningen hoeft niet meteen tot de conclusie te leiden dat het gebruik niet meer passend is. Van belang is dat de zorg die aan de bewoners wordt geleverd overheersend blijft en de bewoning nog steeds niet nagenoeg zelfstandig is.

Eenvoudige aanpassingen – een nieuw zusteroproepsysteem, individuele bemetering van de appartementen, vernieuwing van de natte cel, een modernere pantry – kunnen waarschijnlijk worden uitgevoerd zonder dat daarmee het passend gebruik van het gebouw wijzigt. In veel gevallen zijn voor dergelijke aanpassingen ook geen omgevingsvergunningen nodig. Indien ook de zorgorganisatie nog steeds de centrale leverancier is van de woning, de zorg en de diensten, kan dat een aanduiding zijn dat er geen wijziging van het gebruik is. Mocht er sprake zijn van een wijziging van het feitelijke gebruik waardoor strijdigheid van het bestemmingsplan ontstaat, dan kan hier gekozen worden voor een duurzame ontheffing met toepassing van de kruimelgevallenregeling.

Woningprogrammering

In de meeste andere gevallen²⁷ zal een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aangevraagd moeten worden. Die kan alleen worden afgegeven als zij passend is binnen het in het bestemmingsplan toegestane gebruik en het bouwplan ook met het oog op dat gebruik wordt opgericht. De aard en intensiteit van de verbouwing geeft een indicatie over passend gebruik. Past het gebruik niet, dan is dat het moment waarop de gemeente moet overwegen of en in welke mate zij planologisch medewerking wil verlenen aan deze plannen. Daarbij komen dan ook de woningbouwafspraken aan de orde. Is omzetting van verzorgingshuiseenheden op provinciaal niveau al geregeld, dan is dat voor de gemeente geen belemmering meer. Maar als de gemeente zelf de afweging moet maken welke woningbouwplannen zij honoreert (zoals in provincie Gelderland), dan kan zij andere plannen voorrang verlenen en dus op grond van de woningprogrammering een bestemmingsplanwijziging weigeren.

6.2.2 Vernieuwbouw en aanpassingen voor zorgwonen

Een verbouwing die tot doel heeft om gewoon wonen mogelijk te maken, ook voor speciale doelgroepen, zal vrijwel altijd het gebruik wijzigen en dat vraagt dus een bestemmingsplanwijziging. Dit is nodig, ongeacht de variëteit aan bouwkundige ingrepen die gedaan kunnen worden; eenheden geschikt maken voor zelfstandige verhuur (keuken plaatsen, afzuiging aanpassen, brandveiligheid aanpassen), samenvoegen van eenheden, intensieve vernieuwbouw, aanbouw, dan wel een mix van deze maatregelen. In vrijwel alle gevallen zal een omgevingsvergunning aangevraagd moeten worden. Dat is ook het moment waarop de gemeente moet overwegen of en in welke mate zij medewerking wil verlenen aan deze plannen. Een omgevingsvergunning kan alleen worden afgegeven als zij passend is binnen het bestemmingsplan, dan wel van een goede ruimtelijke onderbouwing is voorzien.

²⁷ Dan zal ook voldaan moeten worden aan de eisen van het bouwbesluit inzake woningen.



Zorgwonen in bestemming regelen

De trend is dat ook het woonkarakter van een zorggebouw steeds belangrijker wordt gevonden, hetgeen weerspiegeld wordt in de recente wetgeving in die domeinen. Ook in de samenleving wordt de woonkwaliteit binnen zorggebouwen van groot belang geacht. Deze ontwikkelingen zijn een belangrijke overweging voor gemeenten om in een nieuw bestemmingsplan te kiezen voor de hoofdgroep “wonen”. Is de huidige bestemming ‘maatschappelijk’, dan zal voor deze vernieuwbouw een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk zijn. Door middel van een extra aanduiding “zorgwonen” kan gestuurd worden in het gebruik. Via deze weg kan ook de parkeernorm worden vastgesteld waarbij gekozen kan worden voor een lagere norm dan gebruikelijk is voor regulier “wonen”. Indien de vernieuwbouw of aanpassingen de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, kan onder de daarvoor geldende voorwaarden ook de weg van de duurzame ontheffing met toepassing van de kruimelgevallenregeling worden gevolgd.

Deze weg is te bewandelen voor een brede groep zorgwoonvormen: het woonzorg-complex, een modern verzorgingshuis, een kleinschalig project voor mensen met een zware indicatie. Het gebruik van het gebouw door mensen met een Wlz (Wet langdurige zorg) indicatie betekent dus niet automatisch de keuze voor de bestemming “maatschappelijk”.

Woningprogrammering

Wanneer deze weg wordt bewandeld komen eventuele afspraken die een gemeente gemaakt heeft met de provincie en regiogemeenten over de regulering van de woningvoorraad aan de orde. Zijn deze afspraken er, en wordt de locatie omgezet van maatschappelijk naar wonen, dan is een uitbreiding van de voorraad aan de orde. Dat hoeft geen probleem te zijn, zoals blijkt in de paragraaf over de provinciale rol (5.1). Maar zoals in Gelderland moeten de plannen getoetst worden aan de ruimte die daar nog voor beschikbaar is. Heeft de gemeente de planologische ruimte al belegd, dan ontstaat een moeilijker situatie. Er kunnen in deze specifieke gevallen echter goede redenen zijn om de omzetting van verblijf naar wonen een plaats te geven in het beleid. Bij deze afweging kan meegewogen worden of de doelgroep of de capaciteit nagenoeg hetzelfde.

6.2.3 Vernieuwbouw en aanpassingen tot verpleeghuis

In het voorgaande hebben we gezien dat gemeenten bij de toekenning van een bestemming aan een zorggebouw kunnen kiezen voor de hoofdgroep “wonen” met een aparte aanduiding. Er kan sprake zijn van een locatie die een sterk zorgkarakter draagt, zoals een specialistisch verpleeghuis voor geriatrische revalidatie. Er zal per situatie afgewogen moeten worden welke keuze het meest wenselijk is en het best past bij het beoogde gebruik.

Het is dus mogelijk dat de bestemming van de locatie “maatschappelijk” blijft, maar hoe dan ook zal de verbouwing vrijwel altijd een omgevingsvergunning vergen. Een bestemmingsplanwijziging, waarbij de bestemming gehandhaafd blijft, kan toch aan de orde zijn, als bijv. het volume niet passend is op deze locatie.

Een toetsing van het plan aan de regionale afspraken voor het beheersen van de woningvoorraad is niet nodig.



6.3 Huisvesten niet-zorgvragers

Deze paragraaf behandelt situaties die zorgaanbieders en locatie-eigenaren ook regelmatig voor ogen hebben: de appartementen, of een aantal ervan, worden verhuurd aan niet-zorgvragers. Hiermee wordt – bij een niet woonbestemming - vrijwel altijd de grens overschreden van wat nog passend gebruik is. Er is dan immers geen zorgvraag waardoor sprake zal zijn van nagenoeg zelfstandige bewoning. Daardoor is het feitelijke gebruik van het gebouw gewijzigd. Door deze feitelijke wijziging zal het gebruik niet langer voldoen aan de bestemming. In dat geval zal met de gemeente in overleg getreden moeten gaan worden over de aanpassing van het bestemmingsplan, waarbij de gemeente ook de ladder voor duurzame verstedelijking moet hanteren.

In deze paragraaf verkennen we de vraag in hoeverre het gebruik van de locatie door niet-zorgvragers nog wel als passend gebruik kan worden gezien en waar de grens ligt met waarschijnlijk niet meer passend gebruik.

Woningprogrammering

Mogelijk levert verhuur aan een brede doelgroep ook een conflict op met regionale afspraken voor het reguleren van de woningvoorraad. Die toets zou zelfs negatief kunnen uitpakken omdat verhuur een uitbreiding van de woningcapaciteit kan betekenen bóven de gemaakte afspraken. Een gemeente kan medewerking aan een bestemmingsplanwijziging op die gronden weigeren, tenzij de provincie een aparte regeling heeft getroffen voor transformatie van zorgvastgoed (zoals Groningen en Noord-Brabant). Deze situatie verschilt niet in de volgende twee subvarianten.

6.3.1 Doelgroep verruimen met niet-zorgvragers

Als een bestaande intramurale zorglocatie met de bestemming “maatschappelijk” wordt opengesteld zodat iedereen daar kan komen wonen, verandert het feitelijk gebruik van het gebouw. In de meeste gevallen zal de zorgorganisatie ervoor kiezen alleen de leegkomende appartementen te verhuren en blijven de overige intramurale appartementen bewoond door de zorgdoelgroep. De nieuwe doelgroep kan ruim benoemd worden (studenten) of aansluiten bij de ‘oude’ doelgroep, bijv. wel senioren maar nog geen zorgvragende senioren. De verhuur aan een andere doelgroep kan ook een tijdelijke situatie zijn, wanneer de zorgorganisatie de locatie voor de toekomst wil behouden voor een zorgbestemming.

Tenzij de locatie volgens het bestemmingsplan al bestemd is voor ‘wonen’, zal in deze situatie in feite een bestemmingsplanwijziging aan de orde moeten zijn. Omdat in deze situatie geen bouwactiviteiten aan de orde zullen zijn, kan ook gekozen worden voor een duurzame ontheffing met toepassing van de kruimelgevallenregeling. Indien met de verhuur aan een andere doelgroep voorzien zal worden in een tijdelijke behoefte, kan daarnaast nog gekozen worden voor een tijdelijke ontheffing. Tot slot zou de gemeente er nog voor kunnen kiezen de situatie te gedogen. Dit laatste is echter niet zonder risico’s en ligt het meest voor de hand indien het gaat om het voorzien in een tijdelijke behoefte in een gering aantal woningen. Wil de zorgorganisatie echter de eenheden in het gebouw blijvend en ruim toewijzen/verhuren aan niet-zorgvragers, dan is een bestemmingsplanwijziging of een duurzame ontheffing de aangewezen route.



6.3.2 Interne verbouwing én doelgroep verruimen

Hierboven is beschreven dat gebruik door niet-zorgvragers er waarschijnlijk toe leidt dat het feitelijk gebruik van de locatie niet langer passend is binnen de bestemming “maatschappelijk”. De grens is zoals gezegd niet altijd scherp te trekken – het hangt ook af van hoe het bestemmingsplan in kwestie het passende gebruik precies omschrijft. Indien zowel de doelgroep wordt verruimd als het gebouw intern wordt verbouwd tot zelfstandige appartementen, zal de grens nog sneller bereikt zijn: de kans dat deze wijziging van het feitelijk gebruik nog onder “maatschappelijk” kan worden geschaard, is niet groot.

Naast de al eerder geschetste problemen bij het verkrijgen van de bestemming ‘wonen’ zoals parkeren, kunnen er ook andere zaken spelen. Bij handhaving van de status quo zullen bestaande problemen als verkeersafwikkelingen, hoogspanningsmasten, stankcirkels etc. niet of nauwelijks spelen. Deze komen wel aan de orde op het moment dat de bestemming gewijzigd moet worden.

6.4 Vervreemden locatie

Tot nog toe zijn we steeds uitgegaan van zorgaanbieders en locatie-eigenaren die hun vastgoed willen behouden en willen blijven gebruiken voor mensen die zorg nodig hebben, met wellicht uitstapjes in de richting van een gemengd gebruik door andere doelgroepen zoals bijvoorbeeld studenten en gezonde senioren, al dan niet voor een beperkte tijd. Er zijn ook verstrekkender scenario’s mogelijk: het afstoten van de locatie.

6.4.1 Verkoop, wens tot hogere opbrengst grond

In het totaal van afwegingen kan de locatie-eigenaar concluderen dat verkoop van de locatie het beste alternatief is. Voor vrijwel alle zorglocaties geldt dat het gebouw zodanig specifiek is dat bij verkoop de grondwaarde veel bepalender is voor de opbrengst dan het gebouw zelf. En die grondwaarde hangt af van de bestemming; een woonlocatie levert meer op dan een maatschappelijke locatie!

Bestemmingsplanwijziging

Een hoge opbrengst kan belangrijk zijn voor de eigenaar om te overleven. Maar hiervoor is een bestemmingsplanwijziging nodig, tenzij de bestemming al heel ruim geformuleerd was. De eigenaar kan de gemeente vragen mee te werken aan de wijziging van het bestemmingsplan. Maar ook in dat geval heeft de gemeente een ruime mate van beleidsvrijheid. Een gemeente zal ook in deze situatie een bestemmingsplanwijziging volledig toetsen aan ruimtelijk beleid. Ruimtelijke belangen zullen moeten worden afgewogen: inspraak van omwonenden bij veranderingen in hun omgeving, toetsing op ruimtelijk beleid (met o.a. bouwvolume, parkeren en stedelijke ontwikkeling). Het kan zijn dat de eigenaar juist deze locatie heeft gekozen om af te stoten vanwege een hoge potentiële verdien capaciteit. Opbrengstmaximalisatie van eigenaren is echter ruimtelijk gezien niet relevant, alleen ruimtelijk relevante afwegingen mogen meetellen. Ook het al dan niet te gelde kunnen maken van bouwgrond die de gemeente zelf bezit, kan een overweging van de gemeente zijn, maar dat mag evenmin een rol spelen in de afweging om het initiatief van de zorginstelling wel of niet toe te staan. Als het afstoten van juist

deze locatie een gat slaat in het voorzieningenniveau van een kern of wijk, is dat een ruimtelijk relevante overweging en kan dat reden zijn om onwelwillend te staan tegenover een bestemmingsplanwijziging. De gemeente zal een weigering medewerking te verlenen wel moeten motiveren. Zij kan daarbij bijvoorbeeld verwijzen naar een woonvisie of het bestemmingsplan, maar ook voortschrijdend inzicht of een woonvisie in voorbereiding kan voldoende motivatie geven. Zolang de gemeente haar gronden om medewerking te verlenen maar goed kan onderbouwen.

Woningprogrammering

Meewerken aan een wijziging naar bestemming 'wonen', of dat nu voor de huidige eigenaar is of voor de toekomstige eigenaar, betekent hoe dan ook dat er ruimte wordt gecreëerd om woningen te bouwen. Dat moet maar net passen in de regionale woningproductieafspraken. Als er nog ruimte is in die planologische afspraken om een nieuwe locatie toe te voegen, is dat prima. De situatie in de meeste gemeenten is echter dat er al meer plannen zijn dan dat er gebouwd mag worden. Een gemeente zal in zo'n situatie, vaak alleen medewerking willen (of kunnen) verlenen aan een bestemmingsplanwijziging als:

- er ook zogeheten 'zachte' plannen zijn, die geschrapt kunnen worden. Dan moeten er nog geen verwachtingen liggen of toezeggingen gedaan zijn;
- de kwaliteit of ligging van deze locatie voor woningbouw beter is dan die van het plan dat hiervoor moet wijken.

In een situatie dat een gemeente zelf gronden heeft die zij voor woningbouw wil inzetten en zij dus een financieel belang heeft, kan dit niet als argument gebruikt worden.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Er is sprake van een functieverandering en dus dient de ladder betrokken te worden bij de bestemmingsplanwijziging. Als het doel van de verkopende partij opbrengstmaximalisatie is, zal er de wens zijn tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling en moet de noodzaak daarvan aangetoond worden.

6.4.2 Tijdelijk nieuwe functie, behoud locatie voor zorg

De situatie ligt echter beduidend anders dan bij opbrengstmaximalisatie, indien het doel van de eigenaar is om wel de locatie te verkopen (of anders te benutten), maar de huurder, koper of de gemeente de locatie wil behouden als zorglocatie. In het verleden kwam het wel voor dat een verzorgingshuis een stuk van het perceel wilde verkopen om een verpleeghuis in staat te stellen daar een dependance te vestigen. Nu zal de vastgoedeigenaar wellicht opbrengsten willen genereren, maar wellicht ook samenwerking willen bereiken met een andere zorgpartner zodat bijvoorbeeld de nachtzorg kan worden gecombineerd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een psychiatrische kliniek die op het terrein van een verzorgingshuis een dependance wil vestigen voor oudere psychiatrische patiënten.

Nog los van de overwegingen van koper en/of verkoper, kan een gemeente een eigen visie hebben op woonzorgvoorzieningen binnen de gemeentegrenzen. Gemeenten kunnen in hun accommodatiebeleid rekening hebben gehouden met de publieksfunc-

ties van dergelijke gebouwen. Ook kan de locatie belangrijk zijn voor een evenwichtige woningvoorraad omdat senioren of anderen behoefte hebben aan beschutte woonvormen.

Bestemmingsplanwijziging

De gemeente Den Haag wil het omzetten van verblijf naar wonen gedogen ingeval er geen grote wijzigingen optreden. Daarmee wil de gemeente voorkomen dat er al te snel afscheid wordt genomen van locaties die in de (nabije) toekomst belangrijk kunnen zijn voor wonen en zorg en de wijk. De gemeente hanteert wel een grens aan het gedogen van zelfstandig huren op zorglocaties. Het gedogen gaat niet zover dat de gemeente de locatie-eigenaar of koper de vrijheid geeft om andere doelgroepen te huisvesten. Dat past niet in het beleid om zorglocaties te behouden voor wonen en zorg.

Dat is een tussenoplossing. Als meer definitieve oplossing kijkt de gemeente vooral of ze binnen de hoofdcategorie “wonen” een toevoeging kan maken als “zorgwonen”. Dan blijft de locatie behouden voor de toekomstige vraag naar woonzorgvoorzieningen en is toch een passende bestemming vastgelegd. Zie ook paragraaf 4.2 voor een passende afbakening van “zorgwonen”. Zoals we zagen is de combinatie van “wonen – zorgwonen” een goede basis voor een breed gebruik voor wonen met zorg, van senioren-huisvesting tot en met kleinschalig zorgprojecten en locaties voor zorg en begeleiding voor mensen met dementie. Ook hebben we gezien dat de parkeernorm niet gelijk hoeft te worden gesteld aan wat gebruikelijk is bij regulier wonen maar kan worden afgestemd op een reële inschatting van de behoefte.

Uiteraard geldt hier wel dat indien er meer bouwvolume wordt gerealiseerd op de locatie, er een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Het bouwplan zal dan worden getoetst aan de grenzen en andere regels die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Woningprogrammering

Voor Den Haag zal de woningprogrammering weinig knelpunten geven. Voor andere gemeenten kan dat anders liggen. Indien dergelijk plannen zich voordoen in krimpgebieden, of er anderszins beperkingen liggen in nieuwe ontwikkelingen kunnen er problemen opdoemen. Betreft de tijdelijke invulling een soortgelijke doelgroep en woonvorm, dan kan de bestemming maatschappelijk gehandhaafd blijven en zal er geen spanning optreden met de woningprogrammering. Zeker als het een verplaatsing van de doelgroep betreft, zoals in het voorbeeld van de dependance van een psychiatrische kliniek.

Als de tijdelijke invulling meer op wonen lijkt, dan wel uitbreiding ter plaatse betreft, kan het wel degelijk strijdig zijn met de regionale woningafspraken. Dat kan zich voordoen als bijv. de voormalige kantoorvleugel op het terrein wordt verbouwd tot woningen voor zorgvragers.

Ook hier zal de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt moeten worden om dergelijke plannen te beoordelen.



6.5 Nieuwe locatie

Er worden niet alleen zorglocaties ontmanteld maar gelukkig wordt er ook veel bijgebouwd. Hoe zouden deze nieuwe locaties het beste een plek kunnen krijgen in het bestemmingsplan? Veel vaker dan vroeger zou gekozen kunnen worden voor de bestemming 'wonen – zorgwonen'. Deze bestemming faciliteert het beste allerlei moderne vormen van wonen met zorg. Ook laat het ruimte open voor een passende parkeernorm. Voor specifieke zorgfuncties waarbij de zorg overheersend is en het gebouw hierop is afgestemd, ligt de bestemming 'maatschappelijk' meer voor de hand.

6.5.1 Doel: verblijf

De veranderingen in de zorg leidt ook tot andere initiatieven. Er komen nieuwe spelers op de markt, zoals particuliere initiatiefnemers die een Thomashuis, Martha Florahuis of andersoortige pgb-huizen voor zwaardere zorg willen realiseren. Kleinschalige voorzieningen worden overigens ook door reguliere zorgorganisaties ontwikkeld. Dergelijke initiatieven sluiten aan bij een deel van de vraag vanuit de doelgroepen maar vaak ook bij gemeentelijk beleid. De bestemming 'wonen' past bij dergelijke initiatieven, maar wel met de nadere inkadering van "zorgwonen".

In sommige gevallen kan ook de bestemming 'maatschappelijk' passend zijn bij doel en doelgroep van zo'n initiatief, vooral wanneer het gebouw en zijn functies meer aansluiten bij zeer specifieke zorgvormen zoals een revalidatiekliniek. De zorgwereld is echter nog steeds in verandering. Als het scheiden van wonen en zorg verder wordt doorgevoerd, kan een bestemming 'maatschappelijk' die nu passend is, dat in de toekomst niet meer zijn.

Ouderinitiatief

In de gemeente Voorschoten heeft de gemeente meegewerkt aan een ouderinitiatief voor een woon- en werkvoorziening, met 24 uren zorg, voor jongeren met autisme en nog een (verstandelijke, somatische of andere) beperking: een multifunctioneel project waar arbeid, wonen, begeleiding, verzorging, behandeling en sociaal maatschappelijk ondernemen op een duurzame wijze bij elkaar komen en tevens een zinvolle bijdrage wordt gegeven aan de samenleving.

De locatie betrof een oude gymzaal die voornamelijk werd gebruikt voor het basisonderwijs. Deze was niet meer in gebruik na de realisatie van een nieuwe zaal elders. De gemeente heeft hier medewerking aan verleend onder de noemer 'maatschappelijk'.

Zolang deze ontwikkelingen onder de noemer "maatschappelijk" vallen, is er geen knelpunt met de woningprogrammering. Maar vaker zal er gekozen worden voor "wonen" en dan is er wel een toets nodig aan de regionale afspraken over de woningvoorraad. De toepasselijkheid van de ladder voor duurzame verstedelijking is afhankelijk van de locatie en het soort initiatief.



6.5.2 Doel: zorgwonen

Nieuwbouw of het benutten van een andere locatie voor zorgwonen kan weinig verschillen van de initiatieven in de voorgaande paragraaf. Er zijn huizen die worden ontwikkeld voor pgb-houders die zowel onder de noemer 'maatschappelijk' als 'wonen' kunnen worden gebracht. Een voorbeeld is het project voor kleinschalig wonen voor dementerenden in Soest dat eerst is ontwikkeld op basis van huur en zelfstandigheid, maar waar de zorgorganisatie om financiële redenen het project alsnog onder de AWBZ bracht. Of daarmee ook de bestemming gewijzigd moest worden, is niet bekend.

Bestemming

Het meest passend bij de toekomstige ontwikkelingen is het onderbrengen van nieuwe initiatieven onder de bestemming "wonen - zorgwonen". Zorgwonen kan ook gelden voor minder zware zorgvragers die behoefte hebben aan een zekere mate van ondersteuning en beschutting. Het grote verschil ten opzichte van gewoon wonen, is dat dit een doelgroep betreft die minder zelfstandig is. Het parkeerprobleem dat zich bij gewoon wonen voor kan doen, zal hier minder zwaar spelen. Maar andere knelpunten op een locatie zoals verkeersafwikkelingen, hoogspanningsmasten e.d. kunnen zich evengoed voordoen. Als er een bestemmingsplanwijziging nodig is voor deze locatie, zal de gemeente de plannen toetsen en daarbij ook de belangen van omwonenden meenemen. Bij wijziging van de bestemming wordt de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen.

Woningprogrammering

Voor de eventueel knellende regionale woningbouwafspraken zijn er twee opties:

- Indien elders capaciteit en/of volume verdwijnt, die op deze locatie vervolgens terugkomt, zou er geen probleem mogen zijn. Wat voorheen (onzelfstandige) eenheden waren onder de noemer verblijf, worden nu woningen of wooneenheden. Het totaal aantal personen neemt echter niet toe.
- Is er geen sprake van verschuiving, maar van groei in het aantal wooneenheden, dan hangt het af van de afspraken en het provinciale beleid. Bij beperkende woningproducties zal de gemeente beoordelen of er in het woningprogramma ruimte is voor deze groep of initiatief. Heeft de zorgpartij nog andere locaties in dezelfde gemeente dan is daar wellicht capaciteitsvermindering mogelijk. Zo niet dan vindt afweging plaats tussen het belang van dit nieuwe initiatief en de beperking van woningaantallen.

6.5.3 Doel: seniorenwoningen

Niet alleen bestaande zorgvastgoedeigenaren, maar ook nieuwe entrepreneurs en projectontwikkelaars zien marktpotentieel in woningen die het gat opvullen dat is achtergebleven door de beperking van intramuraal verblijf. Nieuwbouw van zelfstandige seniorenwoningen, zelfs in een beschutte vorm, wordt behandeld als reguliere woningbouw. Wil men deze woningen realiseren op een locatie met een niet-passende bestemming, zoals 'maatschappelijke doeleinden', dan is een bestemmingsplanwijziging nodig zijn en zal de gemeente het voorstel toetsen aan het vastgestelde ruimtelijk beleid. Initiatieven die onder de noemer 'woonzorgvilla' of 'residences' ten doel hebben een complex zelfstandige woningen te realiseren, kunnen stuiten op beperkingen in woningprogrammering.

Begeleidingscommissie en geraadpleegde personen

Ali Dammer	Gemeente Oldambt
Antsje Lootsma	Provincie Groningen
Bas Holten	Provincie Zuid-Holland
Carlo Cornelis	Gemeente Den Haag
George de Kam	Rijksuniversiteit Groningen
Henk Langes	Provincie Gelderland
Rogier Goes	Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg
Sef Teerink	Werkorganisatie Duivenvoorde
Stijn Scheijven	Gemeente Stichtse Vecht
Trudy Dijk	Viva Zorggroep
Vincent van Esch	Provincie Utrecht
Wilbert van Bijlert	Ministerie van Binnenlandse Zaken