



Gemeente
Amsterdam

Notitie Wonen en zorg;

het juridisch planologisch
regime bij intramurale
en extramurale zorg

Aan Programma Ouderenhuisvesting, Age Niels Holstein, Marian Koers en Sylvia Kneefel
Van Ruimte en Duurzaamheid, Marit van Waarde en Chris van der Velde
Datum 1 augustus 2019, vastgesteld door MT R&D op 27 augustus 2019

Inhoud

1. Aanleiding	5
2. Sturingsinstrumenten	6
Bestemmingsplan	6
Huisvestingsverordening	6
Erfpacht	6
3. Opdracht R&D	7
Leeswijzer	7
4. Juridisch/planologisch regime	8
Bestemmingsplan	8
Afwijken bestemmingsplan	8
Bestemming Maatschappelijk of Wonen	9
Omgevingswet	9
5. Nagenoeg zelfstandige bewoning	10
6. Stroomschema	11
7. Maatbestemmingen	14
Maatschappelijk	14
Maatschappelijk met functieaanduiding zorginstelling	14
Wonen	14
Wonen met functieaanduiding zorgwonen	14
Zorgwonen	14
Functiemenging	15
Omgevingswet	15

1. Aanleiding

Met het invoeren van de Wet langdurige zorg (Wlz) per 1 januari 2015 komen ouderen en mensen die aangewezen zijn op zorg in hun dagelijks leven minder snel in aanmerking voor een plek in een verpleeg- of verzorgingshuis. Alleen mensen met een intensieve zorgvraag kunnen worden opgenomen in een verpleeghuis (intramurale zorg). Deze beleidswijziging wordt extramuralisering genoemd: het aanbod van zorg verschuift dus deels van intramuraal naar extramuraal. Deze extramuralisering heeft diverse consequenties voor de exploitatie van het bestaande zorgvastgoed. Afhankelijk van de zich ontwikkelende vraag zou er leegstand in de bestaande verpleeg- en verzorgingshuizen kunnen optreden. Ook is het mogelijk dat wooneenheden die voorheen bestemd waren voor bewoners met lichte zorg, nu voor zware zorg gebruikt worden. Deze wooneenheden voldoen in sommige gevallen niet aan alle eisen die tegenwoordig gesteld worden aan het leveren van zware zorg in een woonsituatie.

Zorgaanbieders, woningcorporaties en de gemeente onderzoeken gezamenlijk welke consequenties de extramuralisering heeft voor het traditionele zorgvastgoed. Zorgaanbieders ontwikkelen nieuwe woonzorgconcepten die leiden tot een ander gebruik van het zorgvastgoed. Onzelfstandige wooneenheden in een verzorgingshuis kunnen worden omgevormd tot zelfstandige woningen, gekoppeld aan nieuwe zorgconcepten. Dat leidt bijvoorbeeld tot nieuwe vormen van zelfstandige ouderenhuisvesting in gebouwen met zorgfaciliteiten in de plint.

Bij deze nieuwe zorgconcepten ligt de nadruk op de extramurale (ouderen)zorg. Daarbij is het de bedoeling dat ouderen (langer) zelfstandig kunnen blijven wonen en de zorg naar behoefte inkopen. Een algemene tendens lijkt te zijn dat de verhouding tussen zorg en wonen in zorgvastgoed flexibel wordt. Een dergelijke flexibele verhouding kan zowel in bestaand vastgoed gerealiseerd worden, als in nieuwbouw. De flexibiliteit houdt bijvoorbeeld in dat iemand bij het betrekken van een nieuwe woning vrijwel geen zorg(behoeft) heeft, maar na verloop van tijd steeds

meer zorg nodig heeft die in dezelfde woning wordt geleverd.

De extramuralisering heeft niet alleen consequenties voor het traditionele zorgvastgoed voor ouderen (de bestaande verpleeg- en verzorgingshuizen) maar kan ook doorwerken in de woonsituatie van individueel in de woningvoorraad wonende ouderen die (zware) zorg aan huis ontvangen. Omdat ouderen graag in hun eigen buurt oud willen worden kan er een behoefte ontstaan om gebouwen die nu een maatschappelijke bestemming hebben, te gebruiken voor ouderenhuisvesting vanuit nieuwe flexibele concepten voor wonen met zorg.

Binnen de gemeente heeft het programma ouderenhuisvesting (directie Wonen), gelet op de veranderingen in de zorg, regie op de ontwikkeling van transformaties van verpleeg- en verzorgingshuizen in Amsterdam. Daarbij is het belangrijk dat de beschikbare sturingsinstrumenten optimaal worden ingezet om deze panden te behouden voor ouderenzorg en/of zelfstandige ouderenhuisvesting in relatie tot een goede beschikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen en zorgfaciliteiten. In dit verband is in 2017 de notitie 'Stedelijke inzet zorghuisvesting' vastgesteld. Maar ook bij nieuwbouw is het wenselijk dat nieuwe woon-zorgconcepten in samenhang met de beschikbaarheid van noodzakelijke maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd kunnen worden.

De door alle betrokken partijen – woningcorporaties, zorgaanbieders en gemeente – gewenste regie op de geschetste ontwikkelingen is gericht op de volgende uitgangspunten:

- een goede verdeling van verpleeghuislocaties en (geclusterde) zelfstandige ouderenwoningen over de stad in relatie tot de demografische ontwikkelingen;
- de onderlinge samenhang in het aanbod aan zorg en (zelfstandige) ouderenhuisvesting tussen de stadsdelen;
- het vroegtijdig constateren van mogelijke tekorten of overschotten van zorgvastgoed in delen van de stad;

- een (tijdelijke) invulling van leegkomend zorgvastgoed, waarbij allereerst ingezet wordt op behoud van het vastgoed voor huisvesting van ouderen;
- voldoende aanbod van zorg, ondersteuning en overige (wijk)voorzieningen in de buurt.

Bij de extramuralisering van de zorg zijn drie situaties te onderscheiden die momenteel voorkomen.

1. Transformatie van bestaande verzorg- en verpleeghuizen, waarbij het verpleeghuis blijft bestaan en/of het verzorgingshuis wordt getransformeerd naar ouderenhuisvesting.
2. Transformatie van maatschappelijk vastgoed naar ouderenhuisvesting.
3. Nieuwbouwprojecten voor ouderenhuisvesting.

De nadruk ligt hierbij op de transformatie van bestaande verpleeg- en verzorgingshuizen naar ouderenhuisvesting. Een adequate juridisch-planologisch kader voor wonen met zorg is ook relevant bij nieuwbouw bestemd voor nieuwe woon-zorgconcepten.

2. Sturingsinstrumenten

Er zijn verschillende instrumenten die gebruikt kunnen worden om te sturen op het toestaan van een bepaald gebruik of het toelaten van een bepaalde categorie zorgbehoevenden op een specifieke locatie of bij bepaalde woonruimte. De belangrijkste zijn:

1. Bestemmingsplan (juridisch-planologisch regime)
2. Huisvestingsverordening
3. Erfpachtstelsel

Voor de context van deze notitie wordt hieronder zeer kort toegelicht wat de verschillende sturingselementen inhouden.

Bestemmingsplan

In een bestemmingsplan wordt bepaald waarvoor gronden gebruikt mogen worden en of er bepaalde bouwregels gelden. Daarbij is het mogelijk om te kiezen voor een globale bestemming waarbinnen meerdere functies mogelijk zijn (dit biedt flexibiliteit) en specifieke bestemmingen (maatwerk) om bepaalde gewenste functies expliciet mogelijk te maken of het bestaande gebruik te beschermen).

Huisvestingsverordening

In de huisvestingsverordening zijn regels opgenomen over de woonruimteverdeling en over de woonruimtevoorraad. In de Huisvestingsverordening kunnen regels worden opgenomen over het toewijzen van bepaalde woonruimte aan specifieke categorieën woningzoekenden (voorrangsgroepen). Dit kan door woonruimte te labelen voor senioren of personen met een medische beperking.

Erfpacht

Amsterdam heeft in tegenstelling tot de meeste gemeenten nog een instrument om te sturen, namelijk via erfpacht. Het erfpachtstelsel kan alleen worden gebruikt wanneer de grond in eigendom is van de gemeente en de grond in erfpacht wordt uitgegeven. Via het erfpachtcontract kan het gebruik van de gronden (verder) worden ingeperkt. Daarnaast kan de gemeente Amsterdam met de grondprijs actief sturen op bepaalde functies.

3. Opdracht R&D

Het programma Ouderenhuisvesting wil in het kader van de regiefunctie onderzoeken of de verschuiving van intramurale naar extramurale woonzorg(concepten) beter kunnen aansluiten op het juridisch planologische regime. Ruimte en Duurzaamheid is benaderd om te kijken hoe deze aansluiting juridisch planologisch kan worden ingevuld en geborgd. Afgesproken is dat hiervoor twee producten worden ontwikkeld; een stroomschema en een maatbestemming.

1. **Stroomschema:** het doel van het stroomschema is om de stappen/afwegingen in beeld te brengen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld wat nodig is om het beoogde woonzorgconcept juridisch planologisch mogelijk te maken of te borgen;

2. **Maatbestemming:** het doel van een maatbestemming is om een format te ontwikkelen voor een 'maatbestemming' inclusief onderbouwing. Dit format kan worden gebruikt bij het doorlopen van een bestemmingsplanprocedure en/of procedure waarbij via een omgevingsvergunning wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Daarbij wordt onderzocht of het mogelijk is om een format te ontwikkelen met een zodanige flexibiliteit dat deze toegepast kan worden op mutaties van intra- naar extramuraal wonen al dan niet met zorg.

Leeswijzer

Gelet op de vraagstelling en de opdracht richt deze notitie zich alleen op de sturingsmogelijkheden via het juridische planologisch regime. Er wordt niet verder ingegaan op de sturingsmogelijkheden via *erfpacht* en de *huisvestingsverordening*.

De keuze voor de bestemming bij een woonfunctie al dan niet in combinatie met zorg wordt bepaald door de wettelijke systematiek en de jurisprudentie die hierover is ontwikkeld. Om de systematiek van het bestemmen van gronden beter te begrijpen wordt in paragraaf 4 eerst kort ingegaan op de instrumenten die relevant zijn om het gebruik van gronden vast te leggen of te wijzigen. In paragraaf 5 worden aan de hand van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de criteria toegelicht die een rol spelen bij de keuze voor een woon- of een maatschappelijke bestemming. Daarna wordt in paragraaf 6 het stroomschema en tot slot in paragraaf 7 de mogelijke maatwerkbestemmingen toegelicht.

4. Juridisch/ planologisch regime

Hieronder wordt kort toegelicht via welke verschillende juridisch planologische instrumenten gebruiks- en bouwmogelijkheden van gronden worden vastgelegd en hoe deze kunnen worden gewijzigd.

Bestemmingsplan

In een bestemmingsplan wordt vastgelegd welke bestemming (functies zoals wonen, werken, maatschappelijk) zijn toegestaan op een bepaalde locatie. Per bestemming worden regels opgenomen over de functie of het doel van de grond en over de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Een bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, planregels en een verbeelding (een kaart waarop de bestemmingen zijn opgenomen). Het uitgangspunt bij het vastleggen van bestemmingen is een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan (de planregels en de verbeelding) is juridisch bindend voor zowel de overheid als voor burgers en bedrijven.

Afwijken bestemmingsplan

Wanneer een initiatief niet past binnen de regels van een bestemmingsplan kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Daarvoor bestaan drie mogelijkheden:

1. een binnenplanse afwijking;
2. een afwijking op grond van gevallen die zijn opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor);
3. andere gevallen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

Ad 1. In de planregels van een bestemmingsplan kan worden opgenomen dat het binnen bepaalde voorwaarden mogelijk is om via een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. Dit wordt een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan genoemd, omdat in het bestemmingsplan zelf is opgenomen onder welke voorwaarden daarvan gebruik kan worden gemaakt. Het gaat dan om kleine en geringe afwijkingen.

Ad 2. In artikel 4 van Bijlage II van het Bor zijn gevallen aangewezen waarbij via een reguliere procedure kan worden afgeweken van het gebruik dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren van een bijgebouw, tijdelijk afwijking van het gebruik (tot maximaal 10 jaar), of het wijzigen van het gebruik terwijl de oppervlakte en de omvang niet wijzigen. Met name deze laatste mogelijkheid kan interessant zijn bij het transformeren van gebouwen waarbij het gebruik wijzigt, maar de oppervlakte en de omvang van het gebouw gelijk blijven.

Voor de afwijkingsmogelijkheden onder ad 1 en 2 geldt dat voor de omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing is. Dit betekent dat het bevoegd gezag binnen een periode van acht weken moet beslissen op de aanvraag. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verlengd. Na verlening of weigering staat bezwaar, beroep en hoger beroep open tegen de vergunning. De bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning ligt bij het college van burgemeester en wethouders en is gemandateerd aan het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel of de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Dit laatste is het geval wanneer het gebied is aangewezen grootstedelijk gebied en de VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving)-taken zijn overgedragen aan de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Ad 3. Voor alle overige gevallen waarbij via een omgevingsvergunning wordt afgeweken van het bestemmingsplan geldt dat de uitgebreide procedure gevolgd moet worden. Daarbij dient een aanvraag te worden voorzien van een onderbouwing waarom het afwijkende gebruik toch in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Bij de uitgebreide procedure moet het bevoegd gezag binnen 26 weken op de aanvraag beslissen en wordt eerst een ontwerpbesluit zes weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode kan een ieder een zienswijze indienen. Na het definitieve besluit kunnen belanghebbende in beroep.

Deze bevoegdheid ligt ook bij het college van burgemeester en wethouders en is gemandateerd aan het DB of de omgevingsdienst. De wet bepaalt dat er in dit geval ook een verklaring van geen bedenkingen nodig is van de gemeenteraad. Dit betekent dat de voorgestelde afwijking aan de raad wordt voorgelegd en alleen als de raad geen bedenkingen heeft de vergunning kan worden verleend. Er zijn in de praktijk veel gevallen aangewezen waarbij een dergelijke verklaring van geen bedenkingen van de raad niet nodig is.

Bestemming Maatschappelijk of Wonen

Voor zorginstellingen (intramurale zorg) en woonzorgconcepten waarbij zelfstandig wordt gewoond en de zorg naar behoefte wordt ingekocht (extramurale zorg) zijn de bestemming Maatschappelijk en de bestemming Wonen relevant.

Binnen de systematiek voor bestemmingsplannen valt een zorginstelling (waaronder verzorgings- en verpleeghuizen) onder de bestemming Maatschappelijk. De definitie van de bestemming "Maatschappelijke dienstverlening" die in bestemmingsplannen binnen Amsterdam veel wordt gebruikt is heel ruim. Binnen deze ruime maatschappelijke bestemming vallen in ieder geval zorginstellingen.

Een woonbestemming wordt gebruikt wanneer het gebruik primair is bedoeld om te wonen en er sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. In 2006 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat naast zelfstandige bewoning door een gezin ook minder traditionele woonvormen onder een woonbestemming vallen. Daarvan is sprake als het gaat om nagenoeg zelfstandige bewoning met een zekere mate van verbondenheid tussen de bewoners.¹

Bij de extramurale woonzorgconcepten is het de vraag in hoeverre deze functies nog binnen een "Maatschappelijke" bestemming vallen of onder de bestemming Wonen.

Omgevingswet

Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. Onder de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan wordt het criterium van een goede ruimtelijke ordening vervangen door een evenwichtige toedeling van functie aan locaties. Hierdoor heeft het omgevingsplan een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan nu heeft en kunnen er naast ruimtelijk relevante regels ook regels worden opgenomen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat er in het omgevingsplan ook regels zullen worden gesteld over het bereiken van een goede omgevingskwaliteit of een veilige en gezonde leefomgeving.

¹ Zie o.m. ABRS 29 november 2006, ECLI:NL:R-VS:2006:AZ3261, ABRS 19 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4968 en ABRS 25 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:736.

5. Nagenoeg zelfstandige bewoning

Vanuit juridisch planologisch oogpunt valt een 'zorginstelling' (zoals een verpleeg- of verzorgingshuis of een verblijf voor mensen met een beperking) onder de bestemming Maatschappelijk. Wanneer de zorg wijzigt van intramuraal naar meer extramuraal zorg of er komt een nieuwe invulling voor het pand, is het relevant of dit gebruik (of een bepaald zorgconcept) binnen de bestemming Maatschappelijk of Wonen valt. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is bepaald dat wanneer sprake is van 'nagenoeg zelfstandige bewoning' het gebruik moet worden bestemd als wonen en niet als maatschappelijk. De beoordeling of een bepaald zorgconcept als nagenoeg zelfstandige bewoning moet worden aangemerkt en daarmee onder de bestemming Wonen in plaats van Maatschappelijk valt blijft casuïstisch. Op basis van jurisprudentie van de Afdeling kunnen de navolgende criteria worden onderscheiden die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van 'nagenoeg zelfstandige bewoning'.

Er is in beginsel sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning als:

1. Er geen sprake is van voortdurende zorg of 24-uurs zorg.²
2. Het de bedoeling is dat de bewoners zo veel mogelijk zelfstandig functioneren. Voor zover er begeleiding is, is deze gericht op de dagelijkse bezigheden van de bewoners.³
3. Afnahme van de zorg is niet verplicht gekoppeld aan de bewoning.⁴

4. Voor de beoordeling of sprake is van een zekere mate van verbondenheid wordt gekeken of er mogelijkheden zijn voor bewoners om samen te eten en er gemeenschappelijke ruimtes en/of voorzieningen zijn waarvan de bewoners gebruik kunnen maken.

Iets minder relevant voor ouderenzorg, maar wel relevant voor de beoordeling of sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning bij andere zorgfuncties (bijv. gehandicapten, mensen met een beperking e.d.).

5. De begeleiding die bewoners krijgen niet is gericht op een gedragsverandering met als doel om de bewoners later zelfstandig te kunnen laten wonen. Wanneer de (intensieve) begeleiding daar wel op is gericht is in beginsel geen sprake van zelfstandige begeleiding.⁵
6. De bewoners een dagbesteding (of werk) hebben dat buitenshuis plaatsvindt.⁶

Wanneer het noodzakelijk is dat er voortdurende professionele begeleiding in het gebouw aanwezig is, is er in beginsel geen sprake meer van nagenoeg zelfstandige bewoning.⁷ Dit is ook het geval wanneer het wonen een overwegend verzorgend karakter heeft en de nadruk ligt op de zorg en niet op het zelfstandig wonen.⁸ Dit is vaak ook het geval als er een verplichte afname is van de zorg. Wanneer er een verplichte koppeling met de zorg bestaat, is voor de beantwoording van de vraag of er een maatschappelijke- of woonbestemming (met functieaanduiding zorgwonen) moet worden gekozen bepalend of er sprake is van een substantiële zorgbehoefte.

² Zie o.m. en ABRS 17 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG7184

³ Zie ABRS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3083.

⁴ Zie ABRS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:936 en ABRS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2684.

⁵ Zie o.m. ABRS 24 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX4394.

⁶ Zie o.m. ABRS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5681.

⁷ Zie o.m. ABRS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:232 en ABRS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:57.

⁸ Zie bijv. ABRS 13 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9982.

In de jurisprudentie is ook aandacht voor veranderingen in de zorg. In de uitspraak van 25 maart 2015 en 4 oktober 2017⁹ heeft de Afdeling overwogen dat de veranderende opvattingen over en ontwikkeling in de zorg ertoe hebben geleid dat steeds meer andere, minder traditionele, meer kleinschalige, initiatieven in het leven worden geroepen, waarbij zorg wordt aangeboden in combinatie met al dan niet meer of minder zelfstandige bewoning.

Wanneer het zorgaspect in voldoende mate aanwezig is en verzekerd kunnen nieuwe woonzorgconcepten ook onder een maatschappelijk bestemming vallen. De Afdeling heeft geoordeeld dat dit ook het geval kan zijn wanneer de partner (of mantelzorger) die geen verplichte zorg nodig heeft en afneemt daar ook woont.

De criteria die bepalend zijn voor de keuze van de bestemming zijn verwerkt in een stroomschema die in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

6. Stroomschema

Het stroomschema dat hieronder is opgenomen is bedoeld als hulpmiddel, waarbij aan de hand van een aantal vragen een indicatie wordt gegeven welke bestemming gebruikt moet worden bij een bepaald zorgconcept.

Het stroomschema bestaat uit twee stappen. Bij stap 1 gaat het om het vaststellen van de zorgbehoefte. Wanneer de zorgbehoefte ontbreekt valt ouderenhuisvesting onder de bestemming Wonen en is er logischerwijs geen aanleiding om de gronden een Maatschappelijke bestemming te geven of te werken met een specifieke functieaanduiding voor "zorgwonen".

Bij stap 2 gaat het om het vaststellen van de woonsituatie. Daarbij wordt gekeken in hoeverre sprake is van "nagenoeg zelfstandige bewoning". Wanneer sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning valt het gebruik onder de bestemming Wonen en wordt vervolgens beoordeeld of er aanleiding bestaat voor een nadere functieaanduiding "zorgwonen". Daarvoor moeten er aanvullende vragen worden doorlopen om te beoordelen in hoeverre het mogelijk is om voor het zorgconcept een functieaanduiding "zorgwonen" op te nemen.

Na het doorlopen van het stroomschema is het de bedoeling dat duidelijk is of dat er in ieder geval een indicatie bestaat of het zorgconcept onder de bestemming Maatschappelijk of Wonen valt. Wanneer een bepaald concept onder de bestemming Wonen valt, wordt vervolgens aangegeven of het hier gaat om een zorgconcept dat nader kan worden aangeduid met een specifieke functieaanduiding "zorgwonen". Voorwaarde om deze functieaanduiding te gebruiken is dat hiervoor voldoende sprake moet zijn van een koppeling met de zorgbehoefte.

⁹ ABRS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:936 en ABRS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS: 2017:2684.

Stroomschema Wonen en Zorg

Stap 1: Vaststellen zorgbehoefte

1. Is sprake van een zorgbehoefte?

Toelichting: Er is sprake van een zorgbehoefte als het gaat om bewoners die afhankelijk zijn van zorg. Daarbij moet het gaan om mensen die in meer of mindere mate dagelijks afhankelijk zijn van zorgverlening. Het gaat daarbij niet om mensen die af en toe gebruik maken van zorgverlening.

NEE: Wonen

JA: 2. Is er sprake van 24-uurs zorg of voortdurende zorg?

Toelichting: Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van 24-uurs zorg dan wel voortdurende zorg, is het van belang of de zorg wordt geleverd op de locatie en/of op afroep beschikbaar is. Wanneer de zorg op afroep beschikbaar is, is voor de beantwoording van de vraag van belang hoe snel de zorg geboden kan worden en hoe zelfredzaam de personen zijn. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre sprake is van een continue en daarmee voortdurende zorg(behoefte). Naarmate de zelfredzaamheid groter is en de zorgverlener minder snel ter plaatse kan en hoeft te zijn, is de kans groter dat de zorg niet kan worden gekwalificeerd als 24- uurs zorg en of voortdurende zorg.

JA: Maatschappelijk

NEE: 3. Is er sprake van een nadrukkelijke en onlosmakelijke koppeling met zorg?

Toelichting: Er is sprake van een nadrukkelijke en onlosmakelijke koppeling met de zorg als er naast een huurcontract ook een contract met een zorgverlener is. Daarvan kan ook sprake zijn wanneer de afname van de zorg is gekoppeld aan een huurcontract of er een verplicht aantal uren zorg per week moet worden afgenomen.

NEE: Wonen

JA: Ga door naar stap 2

Stap 2: Vaststellen woonsituatie – Is sprake van “nagenoeg zelfstandige bewoning”

1. Beschikken de bewoners over een zelfstandige woonruimte?

Toelichting: een zelfstandige woonruimte bevat in ieder geval een verblijfsruimte (woon-, slaapkamer) eigen badkamer en keuken. Ook een eigen huisnummer is een indicatie dat het om zelfstandige woonruimte gaat.

NEE: Maatschappelijk

JA: 2. Functioneren de bewoners zoveel mogelijk zelfstandig?

Toelichting: Dit is het geval wanneer de bewoners een eigen huishouden hebben en daarin zelf de regie hebben zonder voor hun dagelijkse behoefte afhankelijk te zijn van zorgverleners. Als deze vraag met ja wordt beantwoord voert de woonfunctie duidelijk de bovenhand en valt het gebruik onder de bestemming Wonen. Wanneer dit niet het geval is, is het zeer waarschijnlijk dat het gebruik onder een maatschappelijke bestemming valt of een woonfunctie met een specifieke zorgaanduiding.

JA: Wonen

NEE: 3. Ligt de nadruk op de zorg?

Toelichting: Wanneer de zorg die in een gebouw of op afroep aanwezig is een structureel en overwegend verzorgend karakter heeft en bewoners zonder deze zorg niet zelfstandig kunnen wonen is dit een sterke aanwijzing dat dit valt onder de bestemming Maatschappelijk. Daarvan is in ieder geval sprake als de begeleiding is gericht op een gedragsverandering met als doel om de bewoners later zelfstandig te laten wonen en de dagbesteding (werk) niet buitenshuis, maar intern is geregeld. Wanneer het nagenoeg zelfstandig wonen toch de bovenhand voert omdat de dagbesteding buitenshuis is en de zorgvraag op afroep beschikbaar is, voert de woonfunctie de boventoon, maar kan dit extra worden beschermd door een functieaanduiding “zorgwonen” op te nemen.

JA: Maatschappelijk

NEE: Wonen of Wonen met functieaanduiding zorgwonen

4. Is er sprake van een verplichte afname van de zorg?

Toelichting: Hier is opnieuw de vraag relevant of er sprake is van een nadrukkelijke en onlosmakelijke koppeling met de zorg. Daarvan is sprake als er naast een huurcontract ook een contract met een zorgverlener is en de afname van de zorg is gekoppeld aan een huurcontract of er een verplicht aantal uren zorg per week moeten worden afgenomen.

NEE: Wonen

JA: Wonen met functieaanduiding zorgwonen

7. Maatbestemmingen

Het stroomschema uit paragraaf 6 geeft een indicatie of het voorgenomen gebruik als Wonen of als Maatschappelijk moet worden bestemd. Wanneer het voorgenomen gebruik (het zorgconcept) niet past binnen de bestaande bestemming kan het stroomschema ook inzicht geven onder welke omstandigheden het voorgenomen gebruik wel binnen de bestaande bestemming zou passen. Dit laatste is vooral interessant wanneer de gronden een Maatschappelijke bestemming hebben, die bij voorkeur behouden blijft. Het stroomschema kan in dat geval een indicatie geven welke type zorgconcept binnen een maatschappelijk bestemming is toegestaan.

Maatschappelijk

Wanneer geen sprake is van zelfstandige bewoning en de bewoners een duidelijke zorgbehoefte hebben, valt het gebruik onder een 'Maatschappelijke' bestemming. Deze bestemming staat nagenoeg zelfstandig wonen niet toe. In veel bestaande bestemmingsplannen is een ruime maatschappelijke bestemming opgenomen. Dit biedt mogelijkheden om, wanneer andere panden met een maatschappelijke bestemming vrijkomen, op die locatie een nieuw woonzorgconcept te ontwikkelen. Daarvoor moet het woonzorgconcept niet kunnen worden aangemerkt als nagenoeg zelfstandige bewoning en moet er dus een duidelijk koppeling met de zorg(behoefte) bestaan.

Maatschappelijk met functieaanduiding zorginstelling

Wanneer sprake is van een ruime Maatschappelijk bestemming kan het specifieke gebruik ook nader worden beschermd door binnen de maatschappelijke bestemming een functieaanduiding op te nemen dat ter plaatse alleen een zorginstelling of een verpleeghuis is toegestaan.

Wonen

Woonzorgconcepten waarbij sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning zijn niet mogelijk binnen de bestemming Maatschappelijk. Deze wwon-

zorgconcepten vallen onder de bestemming Wonen. Wanneer de koppeling met de zorg ontbreekt of niet voldoende aanwezig is kan het gebruik als ouderenhuisvesting vanuit juridisch planologisch oogpunt niet worden beschermd via een functieaanduiding.

Andersom kunnen er wel ruimtelijke relevante argumenten bestaan waarom bepaalde kwetsbare doelgroepen (zoals ouderen) op een bepaalde locatie niet mogelijk gemaakt kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan regels die gelden in het kader van externe veiligheid, waarbij de zelfredzaamheid bij een ongeval een rol speelt bij de ruimtelijke afweging.

Wonen met functieaanduiding zorgwonen

Binnen de bestemming Wonen kan wel nader bepaald worden dat de woningen alleen door mensen met een zorgbehoefte gebruikt mogen worden. Dit kan door een nadere aanduiding 'zorgwonen' op te nemen. Het voordeel van een functieaanduiding is dat het specifieke gebruik een bepaalde mate van bescherming krijgt. Door deze functieaanduiding is het niet mogelijk om de gronden voor 'regulier' wonen te gebruiken. Voor het wijzigen van het gebruik naar 'regulier' wonen is een omgevingsvergunning nodig en dus een nadere afweging.

Bij een definitie voor zorgwonen is het volgens de jurisprudentie van belang dat er sprake is van een zorgbehoefte en dat daadwerkelijk van de zorg gebruik wordt gemaakt. Bij een te algemene definitie is het onderscheid tussen 'zorgwonen' en 'gewoon' wonen volgens de rechtspraak niet voldoende. Een definitie die gebruikt kan worden voor zorgwonen is:

Zorgwonen:

Een woning die gekoppeld is aan een zorgfunctie ten behoeve van de bewoner(s) met een geïndiceerde zorgbehoefte.

Een functieaanduiding mag alleen een nadere invulling zijn van de hoofdbestemming. Een functieaanduiding van "zorgwonen" kan dus alleen worden gebruikt binnen de bestemming Wonen. Andersom kan de functieaanduiding 'zorginstelling' alleen worden gebruikt binnen de bestemming Maatschappelijk.

Via een procedure waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan zijn er ruimere mogelijkheden, omdat er in dat specifieke geval wordt afgeweken van het bestemmingsplan en daarmee een maatwerkoplossing wordt gekozen.

Funcziemenging

Ook is het mogelijk om een Gemengde bestemming op te nemen, waarbinnen zowel maatschappelijke voorzieningen als wonen (met functieaanduiding zorgwonen) is toegestaan. Deze vorm kan gebruikt worden wanneer een deel van een complex of pand gebruikt wordt voor bewoners met een duidelijke zorgbehoefte en een deel voor nagenoeg zelfstandige bewoning. Daarbij kunnen de bewoners die in het begin nog geen zorgbehoefte hebben uitsluitend wonen in het deel dat is bestemd als wonen.

Deze funcziemenging kan globaal op twee manieren:

- Wanneer sprake is van verschillende / te onderscheiden bouwdelen, dan kan een bepaald deel de bestemming Maatschappelijk krijgen en het andere deel de bestemming Wonen, eventueel met de aanduiding 'zorgwonen'.
- Wanneer de functies ook op gebouwdeel niveau gemengd zijn, het zogenoemde gespikkeld wonen, ligt een bestemming 'Gemengd' meer voor de hand. Er kan dan met het opnemen van aantallen zorgwoningen of met een percentage voor zorgwonen, bepaald worden wat het minimum aantal woningen is dat gebruikt moet worden als zorgwoning.

Omgevingswet

Binnen de gemeente Amsterdam wordt op dit moment gewerkt aan de opzet en de systematiek voor het omgevingsplan. Het ligt op dit moment nog niet vast hoe het omgevingsplan er uit komt te zien. Wel is zeker dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de bestaande bestemmingsplannen onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Er moet in ieder geval voor 2029 één omgevingsplan voor het hele grondgebied zijn vastgesteld die voldoet aan alle wet- en regelgeving onder de Omgevingswet. Op basis van de gehanteerde systematiek in de

conceptversie van het omgevingsplan blijft er een onderscheid tussen de activiteiten 'Maatschappelijke dienstverlening' en Wonen. Daarbij is het goed mogelijk dat in het omgevingsplan het brede containerbegrip "Maatschappelijke dienstverlening" zoals nu in de meeste bestemmingsplannen wordt gebruikt in het omgevingsplan niet meer wordt gebruikt. Aannemelijk is dat de specifieke activiteit bijvoorbeeld een zorginstelling aan een locatie wordt toebedeeld. Ook binnen het omgevingsplan blijft het mogelijk om meerdere activiteiten op eenzelfde locatie mogelijk te maken/ toe te staan.

Verder zal het ook mogelijk worden om binnen de activiteit Wonen regels op te nemen om bepaalde specifieke woonvormen te beschermen. Dit zou bijvoorbeeld voor het beschermen van zorgwonen gebruikt kunnen worden.

