



---

# ADVIES BESTEMMING

## ‘WONEN EN ZORG’

Gemeente Doetinchem

---

15 mei 2017  
drs. Anita Lahuis



Australiëlaan 5, 3526 AB Utrecht  
030 693 60 00  
info@atrive.nl  
www.atrive.nl  
KvK: 17106411

## 1. Inleiding

Het overheidsbeleid is er op gericht om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Dit beleid heeft effect op de woningmarkt en het zorgvastgoed. In toenemende mate wordt zorgvastgoed<sup>1</sup> deels of geheel verhuurd als zelfstandige woningen. Het gebruik van de locatie sluit dan niet meer aan bij de bestemming (Maatschappelijk). Daarnaast krijgt de gemeente talrijke verzoeken van initiatiefnemers van woonzorgprojecten die graag hun plan willen realiseren, waarbij discussie ontstaat over het gebruik: Maatschappelijk of Wonen? Een heldere definitie van de bestemming Maatschappelijk is derhalve gewenst.

In gemeente Doetinchem worden in de huidige bestemmingsplannen voor 'wonen en zorg' de volgende bestemmingen gehanteerd:

- Wonen
- Wonen met aanduiding 'zorgwoning' ('zorgwoning 1'<sup>2</sup>)
- Maatschappelijk, eventueel met aanduiding 'zorginstelling' (bij groot complex) of 'zorgwoning 2' (bij klein complex).

De gemeente wenst een versimpeling van de begrippen bij wonen en zorg, die past bij de huidige en verwachte ontwikkelingen op het terrein van wonen en zorg.

Er spelen echter meer factoren mee om een goede afweging te maken van transformaties van bestaand zorgvastgoed en nieuwe initiatieven. Is er behoefte aan het initiatief? Wat zijn de gevolgen voor de plancapaciteit?

In deze notitie wordt een voorstel gedaan hoe om te gaan met de bestemming van woonzorgvormen en de toetsing daarvan. In de bijlage is aangegeven welke zaken meespelen bij de afweging van initiatieven voor transformatie en nieuwbouw van vastgoed voor zorgdoelgroepen.

## 2. Nieuw bestemmingsplan: Maatschappelijk of Wonen?

Woonzorgvormen kunnen in een bestemmingsplan onder twee hoofdgroepen vallen: onder de hoofdgroep Maatschappelijk en onder de hoofdgroep Wonen. Om de woonzorgvormen nader te specificeren binnen deze hoofdgroepen is binnen Maatschappelijk de functie 'zorginstelling' aan te duiden en bij de hoofdgroep Wonen de functie 'zorgwoning'<sup>3</sup>.

### Maatschappelijk

Om te bepalen of een woonzorgvorm een zorginstelling is (waardoor de bestemming 'Maatschappelijk' van toepassing is), is de aard van het gebouw van belang. Het kenniscentrum

---

<sup>1</sup> Voorbeelden zijn: voormalige verzorgingshuizen en woonzorgcomplexen voor mensen met een beperking.

<sup>2</sup> Zorgwoning 1: een gebouw of een zelfstandig gedeelte van een gebouw voor de huisvesting van personen die niet zelfstandig kunnen wonen en die geestelijke en/of lichamelijke verzorging nodig hebben. Zorgwoning 2: Zorgwoning 1 aangevuld met: de verzorging vindt voortdurend plaats en in het gebouw is afzonderlijke ruimte voor de verzorging aanwezig.

<sup>3</sup> Bron: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen (SVBP 2012).

wonen en zorg van Aedes-Actiz<sup>4</sup> geeft hiervoor de volgende definitie: *een gebouw dat bestemd is voor het verlenen van intensieve zorg waarbij tevens de uitrusting van het gebouw sterk gericht is op zorgprocessen.*

Afhankelijk van het zorgconcept (manier van zorg verlenen) kan deze uitrusting (oftewel zorginfrastructuur) bestaan uit:

- kantoor en/of slaapruijnte voor zorgpersoneel
- gezamenlijke huiskamer (met keuken) voor bewoners bij groepswonen
- geen/beperkte gelegenheid om maaltijden te bereiden in eigen appartement
- gezamenlijke wasruimte (wasmachine/droger) en/of
- activiteitenruimten voor bewoners (zonder wijkfunctie).

Belangrijk voor het toekennen van de bestemming Maatschappelijk is dat zowel deze uitrusting aanwezig is als 24 uurszorg en toezicht.

Voor een woonvoorziening waarbij de bewoners gebruikmaken van gemeenschappelijke voorzieningen (huiskamer, keuken) is namelijk de bestemming wonen van toepassing als er geen sprake is van 24 uurszorg en toezicht (voorbeeld: Thomashuis, een woonconcept voor mensen met een verstandelijke beperking). En voor een appartementencomplex waar 24 uurszorg en toezicht geleverd wordt, maar geen verdere uitrusting is voor de zorg, geldt hetzelfde. De uitrusting voor een zorgaanbieder bestaat dan bijvoorbeeld uit een appartement waar het zorgteam gebruik van maakt en die tevens dient als inloop of huiskamer voor de bewoners (voorbeelden in de Achterhoek: Estinea, De Lichtenvoorde).

De mate van zelfstandigheid van de woning zèlf is niet bepalend voor de bestemming Maatschappelijk. Zowel zelfstandige<sup>5</sup> als onzelfstandige woningen kunnen deze bestemming krijgen. Ook grootschalig of kleinschalig is niet relevant bij het bestemmen van woonzorgvastgoed.

#### *Deel bewoners niet zorgafhankelijk*

Als op een locatie zorgbehoevende senioren wonen met hun eventuele niet-zorgbehoevende partners dient een maatschappelijke bestemming gehanteerd te worden<sup>6</sup> (ervan uitgaande dat de aard van het gebouw een 'zorginstelling' is).

#### Wonen

De variatie in woonzorgconcepten wordt groter als gevolg van de extramuralisering, de trend van kleinschaligheid en nieuwe vormen zoals coöperaties. Deze woonvormen sluiten niet aan bij de definitie 'zorginstelling' waardoor de bestemming Wonen voor de hand ligt. Als het wenselijk is om een woonlocatie te behouden voor senioren en mensen met een beperking (vanwege bijvoorbeeld de verwachte behoefte, de gunstige ligging, de aanwezige voorzieningen) kan bij de bestemming Wonen de toevoeging 'zorgwoning' gehanteerd worden: *"bestemd voor wonen met zorg voor mensen*

---

<sup>4</sup> Bron: Wonen en zorg en de ruimtelijke ordening, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, 2015.

<sup>5</sup> Een zelfstandige woning is een woning met eigen toegang en eigen keuken en toilet. Bij een onzelfstandige woning heeft de bewoner geen eigen toegang of de bewoner deelt de keuken of toilet met andere bewoners.

<sup>6</sup> Bronnen: <http://www.devoort.nl/nieuws/2015/04/vallen-zorgwoningen-onder-de-bestemming-maatschappelijke-doeleinden-of-wonen>; Wonen en zorg en de ruimtelijke ordening, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, 2015.

*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”.*

Voorbeelden van zorgwoningen zijn: aanleunwoning, wonen met begeleiding, seniorenwoning, beschut wonen, verzorgd wonen, groepswonen zonder 24 uurszorg en toezicht, appartementen met 24 uurszorg en toezicht.

### Gemengd

Als beide functies voorkomen op een locatie en er ruimtelijk geen splitsing mogelijk is, kan de bestemming Gemengd worden toegepast. Onder de bestemming Gemengd kunnen vele functies onderscheiden worden. Om wonen en zorg daarin een plek te geven, dient dan aangegeven te worden dat deze locatie zowel voor ‘zorginstelling’ als voor ‘zorgwoning’ bestemd is. Vooral als er naast een woonfunctie ook (wijk)voorzieningen in het gebouw komen, is deze bestemming gewenst.

### 3. Toetsing gebruik: Maatschappelijk of Wonen?

Bij toetsing van het gebruik aan de bestemming wordt het onderscheid tussen de bestemming Maatschappelijk of Wonen gemaakt door het feit of er wel of niet sprake is van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’<sup>7</sup>. Daarbij gaat het om de zelfstandigheid van de bewoner zelf. Er dient getoetst te worden aan het feitelijke gebruik. Als er 24 uur per dag zorg en toezicht<sup>8</sup> is, is er geen sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning en dient de locatie een maatschappelijke bestemming te hebben. Bij woonvormen waar de bewoner delen van de dag begeleiding (structurering van de dag, algemene dagelijkse levensbehoeften) krijgt (dus geen 24 uur per dag) en overdag elders is voor werk, dagbesteding of behandeling, ligt de nadruk op wonen en is de bestemming Wonen van toepassing, desgewenst met de aanduiding ‘zorgwoning’.

#### *Flexibiliteit in de tijd*

Als in een woonvorm naast zorgbehoevende mensen ook mensen gehuisvest gaan worden die daar komen wonen ‘met het oog op de toekomst’ kan het voorkomen dat op een bepaald moment het aantal mensen dat niet afhankelijk is van de zorg groter is dan degenen die wel 24 uurszorg en toezicht nodig hebben. De bestemming Maatschappelijk kan gehandhaafd blijven -met het oog op de toekomst-, eventueel met een ontheffing.

### 4. Conclusies

#### *Nieuw bestemmingsplan*

- Bij het bepalen van een nieuwe bestemming is de aard van het gebouw bepalend voor de bestemming.
- Als het gebouw een ‘zorginstelling’ is, is de bestemming Maatschappelijk van toepassing. Er is sprake van een zorginstelling als er 24 uurszorg en toezicht is en zorginfrastructuur.

---

<sup>7</sup> Bron: Wonen en zorg en de ruimtelijke ordening, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, 2015.

<sup>8</sup> Dit geldt ook als er toezicht gehouden wordt op de bewoners vanuit een ander gebouw dichtbij. 24 uurszorg en toezicht is nodig omdat de bewoner zelf niet in staat is om op relevante momenten hulp in te roepen en, om ernstig nadeel voor hem zelf te voorkomen, door fysieke problemen voortdurend begeleiding, verpleging of overname van zelfzorg nodig heeft of door zware regieproblemen voortdurend begeleiding of overname van taken nodig heeft.

- Bij huidige ontwikkelingen rondom wonen en zorg, waarbij een grote variatie is in woonvormen en het feitelijke gebruik, is de bestemming Wonen – zorgwoning passend. De toevoeging ‘zorgwoning’ voorkomt dat het complex regulier bewoond gaat worden (door jongeren, gezinnen of andere doelgroepen zonder (verwachte) zorgvraag). Ook om andere redenen kan deze toevoeging gewenst, bijvoorbeeld vanwege de verwachte behoefte of de gunstige ligging.

#### *Toetsing gebruik aan bestemming*

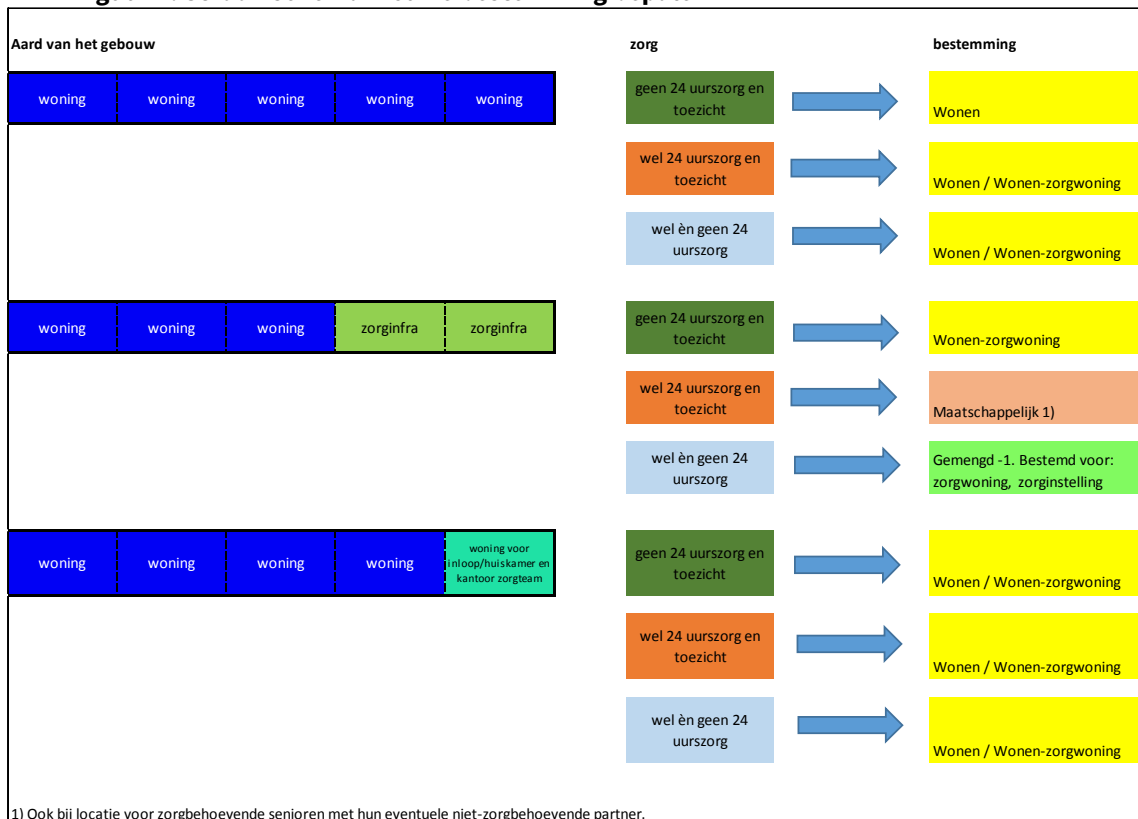
- Bij toetsing van het gebruik aan de bestemming is ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ het onderscheidend criterium tussen Wonen en Maatschappelijk. Er is geen sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning als er 7x24 uur toezicht en zorg aanwezig is of zal zijn in het complex.
- Als tijdelijk een deel van de bewoners wel zelfstandig kan wonen maar verwacht mag worden dat zij dat in de toekomst niet meer kunnen, kan de bestemming Maatschappelijk gehandhaafd blijven.

#### *Algemeen*

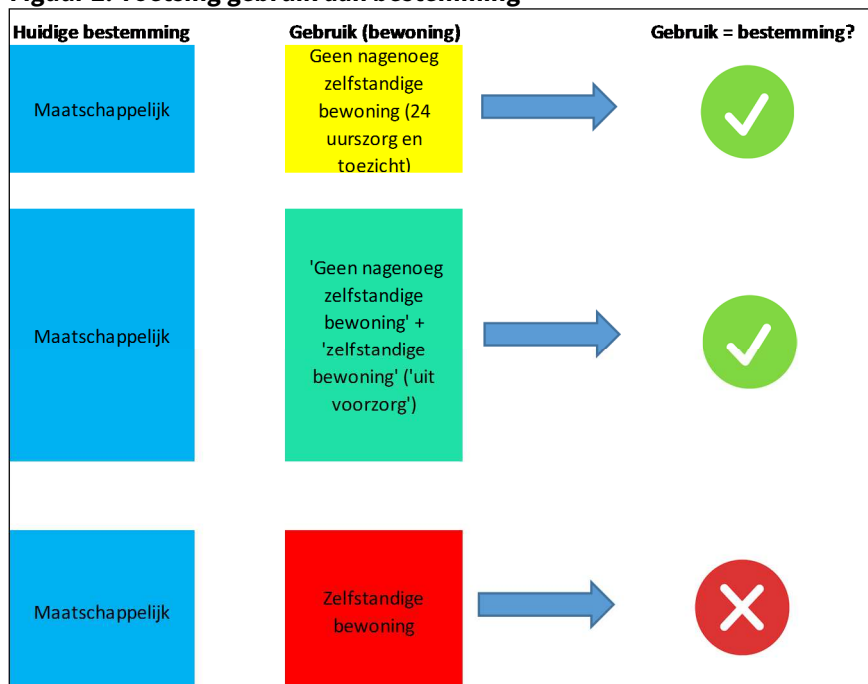
- De huidige definitie van ‘Zorgwoning 1’ (zie voetnoot 2) die door gemeente Doetinchem wordt gehanteerd dient herzien te worden omdat de strekking niet meer aansluit bij de bestemming Wonen.
- Bij het (inventariseren van het) aanbod van ‘wonen en zorg’ bij corporaties en zorgorganisaties is het van wezenlijk belang om het criterium ‘aanwezigheid van 24 uurszorg en toezicht/begeleiding’ te onderscheiden.

In de volgende figuren zijn de conclusies weergegeven.

**Figuur 1. Stroomschema nieuwe bestemming bepalen**



**Figuur 2. Toetsing gebruik aan bestemming**



## Bijlage: Aspecten bestemmen en afwegingen bij woonzorginitiatieven

### 1. Effect van bestemming

De keuze voor een bestemming van een locatie heeft gevolgen voor onder meer<sup>9</sup>:

- Parkeren. Bij Wonen wordt een hogere parkeernorm gehanteerd dan bij zorginstelling (Maatschappelijk). Gemeente Doetinchem heeft de ervaring dat bij transformatie in de bestaande voorraad er zich meestal geen problemen voordoen om aan een hogere parkeernorm te voldoen.
- Grondwaarde. De (potentiële) grondwaarde ligt bij Wonen hoger dan bij Maatschappelijk. Eisen aan brandveiligheid. Er worden hogere eisen gesteld aan de brandveiligheid als er sprake is van huisvesting voor doelgroepen die niet zelfstandig kunnen wonen (bestemming Maatschappelijk).
- Gemeentelijke lasten (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) worden bij de bestemming Wonen bij de bewoner in rekening gebracht.

Bovenstaande zaken zullen per locatie/project beoordeeld moeten worden.

### 2. Afwegingen bij woonzorginitiatieven

Naast toetsing aan het bestemmingsplan van initiatieven voor nieuwbouw of transformatie spelen een aantal andere afwegingen een rol die nader uitgewerkt kunnen worden in een afwegingskader.

#### Behoefte

In april 2017 is de toetsing monitor Wonen-Zorg afgerond. Daarin is aangegeven aan welke woonvormen voor mensen met een zorgvraag aanvullend op het bestaande aanbod, behoefte is.

Met de zorgorganisaties en corporaties is afgesproken om 1 of 2 keer per jaar een bijeenkomst te organiseren om ontwikkelingen in vraag en aanbod met elkaar uit te wisselen.

Maar ook: hebben nieuwe initiatieven toegevoegde waarde<sup>10</sup> op het bestaande aanbod? Aan nieuwe initiatieven kunnen criteria gesteld worden die in een afwegingskader komen te staan, zoals de mate waarin het complex een buurtfunctie krijgt of bijdraagt aan andere beleidsdoelstellingen (duurzaamheid, innovatie vanwege bijzonder woonconcept, niche-doelgroep of inzet technologie).

#### Woningcontingent/plancapaciteit

Provinciaal en regionaal zijn er afspraken gemaakt over het woningbouwprogramma. Provincie Gelderland geeft aan dat zij, bij het vaststellen van de gewenste uitbreiding van de woningvoorraad, al rekening heeft gehouden met de extramuralisering in de zorg. Gemeente Doetinchem mag 1.375 woningen bouwen in de periode tot 2025. De gehele plancapaciteit van gemeente Doetinchem ligt al vast in harde plannen. Er is binnen de huidige provinciale afspraken derhalve geen ruimte voor nieuwe woonzorginitiatieven met een woonbestemming als dat leidt tot uitbreiding van de woningvoorraad. Wij adviseren om over dit dilemma met provincie Gelderland in gesprek te gaan.

---

<sup>9</sup> Geen uitputtende opsomming.

<sup>10</sup> Leestip: *Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn, januari 2013, Wmotogo / Verwey-Jonker instituut.*

### Ladder duurzame verstedelijking<sup>11</sup>

Als er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling zal het nieuwe initiatief getoetst moeten worden aan de Ladder duurzame verstedelijking. Binnen de ladder worden drie treden onderscheiden. Allereerst moet in de toelichting bij het nieuwe bestemmingsplan onderbouwd worden dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte (trede 1). Als dat zo is, dan moet onderbouwd worden dat in die behoefte niet kan worden voorzien door herstructurering, transformatie of anderszins 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).

### Kaders

Initiatieven moeten passen binnen bestaande kaders en beleid, zoals:

- **Structuurvisie Doetinchem 2035:** De Structuurvisie Doetinchem 2035 is een integraal document en gaat in op aspecten als milieu, recreatie, onderwijs, woningbouw en economie. Het is de beschrijving van een toekomstbeeld in combinatie met de wenselijkheid van dingen en een dosis realisme.
- **Lokale woonagenda gemeente Doetinchem 2016-2025:** De lokale woonagenda gemeente Doetinchem is een actuele lokale uitwerking van de Regionale Woonagenda Achterhoek 2015-2025. Daarnaast biedt het een basis voor de beoordeling van initiatieven die raakvlakken kennen met de onderwerpen die in deze lokale woonagenda worden behandeld met de daarbij behorende ambities en doelstellingen, zoals nieuwbouw, kwaliteit en energiezuinigheid, leefbaarheid, wonen met zorg en ouderenhuisvesting en de betaalbaarheid, bereikbaarheid en beschikbaarheid van woningen.
- Strategische doelen gemeente Doetinchem zoals geformuleerd in '**Agenda voor de toekomst**' mei 2014.
- Ambities op terrein van duurzaamheid: in 2030 **energieneutraal**.

### Kwetsbare burgers: aanspraak Wmo

Uitbreiding van het aanbod van huisvesting voor zorgdoelgroepen leidt tot een toename van het aantal kwetsbare burgers in gemeente Doetinchem. Dit zal leiden tot een grotere druk op de ondersteuningsstructuur en gelden (Wmo-uitgaven, uitkering, bijzondere bijstand). Wij adviseren om regionale afspraken te maken over de spreiding/concentratie van woonzorgcomplexen met een regionale functie en de (financiële) gevolgen daarvan.

---

<sup>11</sup> Ladder wordt vereenvoudigd. Deze herziende ladder treedt naar verwachting in de loop van 2017 in werking. De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet.