

Nieuwsbrief Zorg / Vastgoed

1 mei 2015

Transformatie zorgvastgoed Bestemmingswijziging vereist?

Inleiding

Gemeenten, zorginstellingen en woningbouwcorporaties worden de laatste jaren steeds vaker geconfronteerd met leegstand van zorgvastgoed. Sinds 1 januari 2013 zijn ‘wonen’ en ‘zorg’ gescheiden (extramuralisatie) en blijven mensen langer zelfstandig thuis wonen. Voor leegstaande panden wordt op zoek gegaan naar een nieuwe bestemming. De transformatie van zorgvastgoed naar bijvoorbeeld woonruimten brengt planologische complicaties met zich mee, omdat in veel gevallen een bestemmingswijziging is vereist. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling”) heeft over deze kwestie op 25 maart 2015 een interessante uitspraak gedaan. In deze nieuwsbrief gaan wij in op dit planologische vraagstuk en de uitspraak van de Afdeling.

Extramuralisatie

Sinds 1 januari 2013 zijn wonen en zorg gescheiden voor zorgbehoevenden met een ‘lichtere’ indicatie.¹ Dit houdt in dat een zorginstelling naast de zorgovereenkomst een aparte huurovereenkomst met haar cliënten moet sluiten. Wonen wordt niet langer bekostigd door de overheid, maar door de cliënt zelf. Mensen met een lichtere hulpvraag krijgen niet langer een indicatie voor verblijf in een instelling, waardoor leegstand ontstaat in zorginstellingen. Tot op zekere hoogte kan geprobeerd worden om de leegstaande ruimten te gebruiken voor mensen met een zwaardere hulpvraag, maar dan nog zal leegstand blijven bestaan. De ‘zware gevallen’ nemen

¹ De zorgzwaartepakketten (ZZP's) 1, 2 en 3 zijn geëxtramuraliseerd. Sinds 1 januari 2015 wordt overigens niet meer gesproken van ZZP's. Met de Wet langdurige zorg is het systeem van zorgprofielen hiervoor in de plaats gekomen.

namelijk eerder af dan toe vanwege de strengere voorwaarden in de Wet langdurige zorg. Niet alle vrijgekomen ruimten kunnen daardoor met deze 'zware gevallen' worden 'opgevuld'.

Bestemmingswijziging en vereiste vergunningen

Op verpleeg- en verzorgingstehuizen rust doorgaans op grond van het bestemmingsplan de bestemming 'Maatschappelijk', omdat het zorgelement overheerst. Vanwege de leegstand kan de wens bestaan om het zorgvastgoed te transformeren naar woonruimte, eventueel in combinatie met lichte zorgverlening. Voor woonruimte geldt doorgaans de bestemming 'Wonen', waarbinnen het woonelement overheersend moet zijn. Voor een transformatie van zorgvastgoed naar woonruimte is daardoor in veel gevallen een bestemmingswijziging vereist. Voor een bestemmingsplanprocedure geldt een uitgebreide procedure die zo'n zes maanden kan duren, waarna nog beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling. Daarnaast zal het pand doorgaans moeten worden verbouwd. Hiervoor is in sommige gevallen een omgevingsvergunning voor bouwen vereist. Transformatie neemt dus de nodige bureaucratische rompslomp met zich mee.

Onderscheid bestemmingen 'Wonen' en 'Maatschappelijk'

Tussen zelfstandig wonen zonder zorg (bestemming "Wonen") en een zorginstelling waar intensieve zorg wordt verleend (bestemming "Maatschappelijk") ligt een grijs gebied. Zo bestaan er kleinschalige woonzorgcombinaties en zijn er ruimten waarin mensen grotendeels zelfstandig wonen, maar waarbij wel gebruik wordt gemaakt van zorgvoorzieningen. Waar ligt nu het omslagpunt tussen de bestemmingen 'Wonen' en de bestemming 'Maatschappelijk'? In deze nieuwsbrief wordt de maatschappelijke zorgbestemming als uitgangspunt genomen en ligt de vraag voor wanneer de bestemming moet worden gewijzigd naar 'Wonen'. Uiteraard kan ook de omgekeerde situatie aan de orde zijn, maar daar wordt in deze nieuwsbrief niet expliciet aandacht besteed.

In de rechtspraak is uitgemaakt dat onder de bestemming 'Wonen' naast zelfstandige bewoning door een gezin ook minder traditionele woonvormen mogelijk zijn, mits sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning.² Van nagenoeg zelfstandige bewoning is sprake als de zorg bestaat uit specifieke ondersteuning voor de algemene dagelijkse levensbehoeften en de bewoners geen voortdurende zorg nodig hebben.³ Heeft iemand 24 uur per dag zorg of begeleiding nodig, dan woont de persoon in ieder geval niet nagenoeg zelfstandig.⁴ Bij 'enige' begeleiding is wel sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning. Dit was bijvoorbeeld het geval in een zaak over een opvangcentrum voor thuislozen en verslaafden, waarbij de cliënten werden ondersteund bij het structureren van hun leven, maar overdag elders verbleven. Voor de behandeling van hun problemen werden de cliënten ook verwezen naar een andere instantie.⁵

² Onder meer in: ABRvS 28 juni 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AX9502](#) en ABRvS 12 oktober, [ECLI:NL:RVS:2011:BT7418](#).

³ ABRvS 17 december 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BG7184](#).

⁴ ABRvS 29 november 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AZ3261](#).

⁵ ABRvS 17 december 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BG7184](#).

Uitspraak Afdeling 25 maart 2015

Op 25 maart 2015 heeft de Afdeling zich uitgelaten over de vraag of de bouw van twaalf zorgappartementen op een perceel waarop de bestemming 'Bijzondere/maatschappelijke doeleinden' rust al dan niet in strijd is met het bestemmingsplan, doordat hiervoor eigenlijk de bestemming 'Wonen' had moeten gelden.⁶ Het betreffende appartementencomplex zou gebruikt gaan worden voor een combinatie van wonen en zorg en was bestemd voor mensen met een CIZ-indicatie die niet meer zelfstandig konden wonen. De zorg betrof een compleet zorgpakket. In het complex waren gemeenschappelijke ruimten en een verpleegpost voor 24-uurszorg aanwezig. De Afdeling oordeelde dat het appartementencomplex in overeenstemming was met de bestemming 'Bijzondere/maatschappelijke doeleinden'. Hierbij achtte zij ten eerste van belang de mate van begeleiding en zorg die werd geboden – in hoeverre overheerst het zorgelement? – en ten tweede de veranderende ontwikkelingen in de zorg, die ertoe leiden dat steeds meer kleinschalige initiatieven in het leven worden geroepen, waarbij zorg wordt aangeboden in combinatie met (zelfstandige) bewoning.

Planologische mogelijkheden

Dat de Afdeling de veranderende ontwikkelingen in de zorg in ogenschouw neemt is interessant. De komende jaren zal meer behoefte ontstaan aan (enigszins) zelfstandige woonvormen met een zorgcomponent. Het is daarbij telkens de vraag of de nieuwe woonvorm in het bestaande zorgvastgoed nog binnen de bestemming 'Maatschappelijk' kan worden gerealiseerd. Is de zorgcomponent zwaar genoeg, zoals in de aangehaalde uitspraak van 25 maart 2015, dan is deze woon/zorgcombinatie binnen de bestemming 'Maatschappelijk' mogelijk en is een eventuele wijziging naar de bestemming "Wonen" niet nodig. Wordt als gevolg van de transformatie van het zorgvastgoed de wooncomponent in verhouding met de zorgcomponent te groot, dan is een bestemmingswijziging alsnog noodzakelijk.

Een gemeente kan bij nieuwe bestemmingsplannen in voorkomend geval een uitgebreide bestemmingswijziging voorkomen door bij de vaststelling van het bestemmingsplan te kiezen voor een maatwerkbestemming, eventueel gecombineerd met een wijzigingsbevoegdheid. Met een maatwerkbestemming wordt voor het desbetreffende perceel specifiek beschreven welke functies zijn toegestaan, bijvoorbeeld een zorgboerderij. Door aan de maatwerkbestemming een wijzigingsbevoegdheid te verbinden, kan de bestemming relatief makkelijk worden gewijzigd naar bijvoorbeeld "Wonen", indien in de toekomst mocht blijken dat de zorgcomponent naar de achtergrond verdwijnt. De wijziging is in dat geval al in het bestemmingsplan voorzien ([artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten eerste Wabo](#)).

Daarnaast biedt de tijdelijke omgevingsvergunning wellicht soelaas ([artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten tweede Wabo](#) jo. [artikel 2.7 Bor](#)). Sinds 1 november 2014 is het relatief eenvoudig om

⁶ ABRvS 25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:936](#).

planologisch strijdig gebruik toe te staan voor een periode van maximaal tien jaar. Niet meer de uitgebreide procedure, maar de korte procedure is van toepassing op de verlening van een de tijdelijke omgevingsvergunning. Deze vergunning kan mogelijk uitkomst bieden ter overbrugging naar een meer permanente transformatie van leegstaand vastgoed naar “Wonen” of omgekeerd door middel van een nieuw – en flexibel – bestemmingsplan.

Afsluiting

De transformatie van zorgvastgoed kan planologische gevolgen hebben. Het verdient daarom aandacht om uit te zoeken hoe een bestemming op relatief eenvoudige wijze kan worden gewijzigd.

Voor vragen en/of opmerkingen naar aanleiding van deze nieuwsbrief kunt u zich wenden tot:

Franc Pommer



f.pommer@hekkelman.nl

024 - 3 828 385



Marieke Thijssen



m.thijssen@hekkelman.nl

024 - 3 828 432



Anne van Wijk-Driessen



a.van.wijk-driessen@hekkelman.nl

024 - 3 828 432



Eline Aantjes-Breel



e.aantjes@hekkelman.nl

024 - 3 828 384



Disclaimer

De informatie in deze nieuwsbrief is bedoeld ter voorlichting van cliënten en andere relaties en kan niet worden gebruikt als advies in individuele situaties. In die gevallen kan vanzelfsprekend een op de specifieke situatie toegesneden advies worden gegeven. Hoewel deze nieuwsbrief met de grootst mogelijke zorgvuldigheid tot stand is gekomen, aanvaardt Hekkelman Advocaten N.V. geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele fouten of andere onjuistheden (of de gevolgen daarvan).