Bijlage 2

Notitie aanvulling toetsingskader zorg- en opvangvoorzieningen

(aangepaste versie nav raadsvergadering 6 juni 2013, zie cursieve tekst)

Op 25 oktober 2011 heeft de gemeenteraad de nota toetsingskader zorg- en opvanginstellingen vastgesteld.
De nota is opgesteld omdat met enige regelmaat aan de gemeente gevraagd werd en wordt mee te werken aan de realisatie en vestiging van diverse vormen van zorg en opvang. Een besluit om mee te werken kan verstrekkende gevolgen hebben voor andere taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Met name vragen over de kwaliteit van de zorg en de mogelijke toename van kosten in het kader van voorzieningen die door de gemeente uitgevoerd en betaald worden, leidden tot de wens van uw college om te onderzoeken of het mogelijk is om een gemeentelijk toetsingskader vast te stellen.

Het gemeentelijk toetsingskader is opgesteld om enerzijds de kwaliteit van de zorg in het particulier initiatief meer te borgen dan het geval was en anderzijds om een “wildgroei” van met name grote zorg- en opvanginstellingen in de gemeente te voorkomen.
Het was niet de bedoeling om de groei van het kleinschalig particulier initiatief te belemmeren of tegen te gaan. De gemeente ziet ook kansen voor de lokale economie in combinatie met kleinschalige zorg. Echter, omdat het in zorg en opvang altijd gaat om kwetsbare mensen is het belangrijk dat kwaliteit zoveel mogelijk geborgd is, ook in de gemeente Westerveld.

Onlangs (januari 2013) is in het college, naar aanleiding van een discussie over kaders voor vestiging met Eursinge Vastgoed BV en zorgbedrijf Oranjeborg BV, de vraag naar voren gekomen of het opportuun zou zijn om na een eventuele definitieve vestiging van Oranjeborg aan de Eursingerlaan 2 te Havelte en na een aankoop van Eikenhorst 5 te Geeuwenbrug door een zorginstelling, via de nota toetsingskader te regelen dat er niet meer meegewerkt wordt aan het wijzigen van een bestemming in het buitengebied ten behoeve van grootschalige zorg- en opvanginstellingen. Dit, met het oog op het stellen van grenzen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van onze gemeente voor zorg en opvang van mensen die niet uit onze gemeente komen, het voorkomen van een te grote groei van het aantal van deze instellingen, een te grote druk op onze voorzieningen, maar ook met het oog op behoud van recreatieve bestemmingen. Met de herhuisvesting van Oranjeborg in Havelte en de verkoop van het AZC Geeuwenbrug aan een zorg- en opvanginstelling, en de huisvesting van Trajectum in Bosschoord, kan gesteld worden dat wij onze sociale en maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van nationale vraagstukken inzake zorg en opvang ruim op ons genomen hebben.
Artikel 5d van het toetsingskader is op grote zorg- en opvanginstellingen van toepassing en mede aan de hand hiervan kan de gemeente medewerking weigeren aan de vestiging van een dergelijke grootschalige instelling.

Inmiddels werken we ruim een jaar met het toetsingskader. Het kader is een belangrijk toetsingsdocument bij het wel of niet meewerken aan het wijzigen van of het verkrijgen van een ontheffing van een bestemming ten behoeve van zorg en opvang.
De gemeente Westerveld is een kleine gemeente qua inwonersaantal met een groot landelijk gebied en veel bijzondere natuur. De gemeente hecht aan haar agrarische en recreatieve

uitstraling en wil dat ook behouden. Het is een gemeente die zich ook bij uitstek leent voor de vestiging van particuliere zorg, groot en klein. De gemeente vindt het belangrijk dat grootschalige particuliere zorg- en opvanginstellingen draagvlak hebben in de gemeente, waarbij haar karakter als agrarische en recreatieve gemeente niet wezenlijk aangetast wordt. Schaalgrootte, locatiekeuze, veiligheid, kwaliteit, het reeds aanwezige aantal van instellingen en de bereidheid van een instelling om met de gemeente afspraken te maken, zijn belangrijke punten wanneer overwogen wordt mee te werken aan de vestiging van een grootschalige particuliere zorg- of opvanginstelling. Ook is het belangrijk dat de gemeente voldoende draagkracht heeft om huisvesting te kunnen bieden aan zorginstellingen.

Het is te vroeg om het werken met het toetsingskader te evalueren. Wel kan alvast aangegeven worden dat het maken van (privaatrechtelijke) afspraken met grotere instellingen met name over schaalgrootte, en de mate van de druk op inkomens- en zorgvoorzieningen niet altijd gemakkelijk verloopt. Hierbij is het ontbreken van een juridisch (wettelijk) kader in de RO sfeer zeker ook een manco. De praktijk zal moeten uitwijzen of het toetsingskader hier voldoende (juridische) werkingskracht heeft.

Een andere ontwikkeling is een toename van verzoeken die de gemeente bereiken mee te werken aan een wijziging van bestemming van bedrijven in het buitengebied die nu nog een agrarische bestemming hebben of een recreatieve bestemming. *Daarbij is ook in zekere zin het agrarische en recreatieve karakter van de gemeente een punt van aandacht. Het is onze ervaring dat de vastgoedsector verdienmogelijkheden ziet in recreatieve objecten. Vrijgekomen recreatieve objecten zijn voor hen gewilde objecten om te veranderen in zorgvastgoed (met name PGB gefinancierd).*
Het hoeft daarbij niet gelijk te gaan om de zorg en / of opvang van veel mensen. U kunt bijvoorbeeld denken aan 8 tot 12 mensen. Daarbij gaat het vaak om PGB gefinancierde zorg en opvang (24 uurs opvang).
Dit raakt artikel 3 en 4 van het toetsingskader.

Tot nog toe zijn deze instellingen in de nota toetsingskader als kleinschalig benadert. De eisen zijn beperkt gebleven tot eisen met betrekking tot kwaliteit, clustering in de gemeente en draagvlak in de omgeving. De eisen met betrekking tot veiligheid en draagkracht, die bij grote zorg- en opvanginstellingen gesteld zijn, zijn hier niet van toepassing verklaard. Nu er een groeiende tendens is met betrekking tot deze verzoeken, leiden meer kleinschalige instellingen al snel in aantal tot een grootschaliger beroep op voorzieningen.

Inhoudelijk is er niet zoveel mis met de kaders 3 en 4. Het gaat sec om kleinschalige bedrijven en organisaties die je niet per definitie tot ver achter de komma zou willen reguleren. Ook economisch kan het wenselijk zijn om deze bedrijven toe te laten. *Daarnaast heeft de gemeente natuurlijk een taak en een verantwoordelijkheid om zorgbehoevende en kwetsbare mensen zorg te bieden en op te vangen.*

Daar staat tegenover dat op dit moment er voldoende redenen zijn om een voorlopige stop te hanteren.
We staan aan de vooravond van grote veranderingen met betrekking tot jeugdzorg, AWBZ gefinancierde zorg en participatiewet. De gemeente krijgt meer verantwoordelijkheid met betrekking tot zorg en participatie en beduidend minder budget dan het rijk nu beschikbaar stelt. Dit betekent dat de gemeente ook een aantal wezenlijk andere keuzes zal maken ten

aanzien van bijvoorbeeld collectieve zorg en ondersteuning in relatie tot individuele zorg en ondersteuning, het wel of niet werken met en verstrekken van PGB's, andere mogelijkheden ten aanzien van integratietrajecten etc.

Hoe dit er precies uit zal zien is op dit moment niet zeker en onze keuzes daarin ook niet. Ook de berekening van de relevante budgetten, de grondslagen *en de compensaties vanuit het rijk* ervoor, zijn niet duidelijk. *Wel is duidelijk dat de budgetten beduidend minder zullen zijn dan wat ze nu zijn.* In dat licht is een potentiële groei van een doelgroep die haar wortels niet in onze gemeente heeft, maar straks wel hoort tot onze verantwoordelijkheid in brede zin, omdat men hier dan gehuisvest is. Dat raakt niet alleen de kaders 3 tot en met 4, maar ook kader 5 uit de nota.

Voorgesteld wordt daarom om de kaders 3 tot en met 5c van de nota toetsingskader zorg en opvangvoorzieningen voorlopig in de ijskast te zetten, in die zin, om niet meer mee te werken aan nieuwe aanvragen tot wijziging of herziening van bestemmingen richting zorg- en opvang als hoofdfunctie, tot een jaar na het vaststellen van de kaders en keuzes van de gemeente in de in de drie transities door de raad. *Kader 5d levert een basis voor deze keuze, hier geldt immers het draagkrachtprincipe.*
Het gaat daarbij enerzijds om het behoud van draagkracht voor collectieve voorzieningen voor elke burger in onze gemeente en anderzijds om het behoud van draagkracht voor individuele voorzieningen van kwetsbare burgers. De sturing daarvoor zit in het voorkomen van de groei van de doelgroep veroorzaakt door instroom van buiten de gemeente.

Hoofdargumenten voor het hanteren van een voorlopige nullijn zijn tweeledig:

1. Inhoudelijk: onze gemeente acht de financiële onzekerheid als gevolg van de drie transities (jeugdzorg, AWBZ zorg en participatiewet) dusdanig groot dat zij geen nieuwe zorgbedrijven meer toe willen laten totdat er zekerheid is of zij het toelaten van deze bedrijven economisch, financieel en maatschappelijk kan dragen met het oog op het behoud van het voorzieningenniveau.
2. Juridisch / Ruimtelijk: onze gemeente wenst haar agrarische en recreatieve uitstraling te behouden en wil de groeiende tendens om agrarische en recreatieve bedrijven qua bestemmingen om te klappen naar zorgbedrijven (hoofdfunctie) tegenhouden;

BIJLAGE

Hoofdstuk 6 uit de Nota Toetsingskader Zorg- en Opvanginstellingen

6. Conclusie

Wanneer er gesproken wordt over zorg en kwaliteit kunnen we constateren dat er enorm veel vastligt in wetten en regels en dat de onafhankelijke controle daarop ook goed geregeld is. Dit geldt echter niet per definitie voor allerlei vormen van particulier initiatief en zorg, met name PGB zorg, wanneer het gaat om kwaliteit. Op dit moment ontbreekt in de praktijk voldoende wettelijk kader en onafhankelijk toezicht. Wanneer er gesproken wordt over particulier toezicht worden zorgboerderijen en zorg in een huiselijke setting vaak genoemd, echter ook bij grotere particuliere opvanginstellingen rondom verslavingszorg ontbreekt een duidelijk wettelijk kader en onafhankelijk toezicht.
Dit punt is voor de gemeente Westerveld aanleiding geweest om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is een gemeentelijk toetsingskader op te stellen om enerzijds de kwaliteit van de zorg in het lokaal particulier initiatief meer te borgen dan nu het geval is en anderzijds om een wildgroei van met name grote zorg- en opvanginstellingen in de gemeente te voorkomen.
Het is niet de bedoeling om de groei van het kleinschalig particulier initiatief te belemmeren of tegen te gaan. De gemeente ziet juist veel kansen voor de lokale economie in combinatie met kleinschalige zorg. Echter, omdat het in zorg en opvang altijd gaat om kwetsbare mensen is het belangrijk dat kwaliteit zoveel mogelijk geborgd is, ook in de gemeente Westerveld.

De gemeente Westerveld is een kleine gemeente qua inwonersaantal met een groot landelijk gebied en veel bijzondere natuur. De gemeente hecht aan haar agrarische en recreatieve uitstraling en wil dat ook behouden. Het is een gemeente die zich ook bij uitstek leent voor de vestiging van particuliere zorg,

groot en klein. De gemeente vindt het belangrijk dat grootschalige particuliere zorg- en opvanginstellingen draagvlak hebben in de gemeente, waarbij haar karakter als agrarische en recreatieve gemeenten niet wezenlijk aangetast wordt. Schaalgrootte, locatiekeuze, veiligheid, kwaliteit, het reeds aanwezige aantal van instellingen en de bereidheid van een instelling om met de gemeente afspraken te maken, zijn belangrijke punten wanneer overwogen wordt mee te werken aan de vestiging van een grootschalige particuliere zorg- of opvanginstelling. Ook is het belangrijk dat de gemeente voldoende draagkracht heeft om huisvesting te kunnen bieden aan zorginstellingen.

Iemand met een boerenbedrijf kan met het oog op de bestemming een zorgboerderij beginnen, mits dit een nevenfunctie is van het boerenbedrijf. Er moet wel een ontheffing aangevraagd worden De gemeente wil dit ook graag met het oog op het stimuleren van de lokale economie en het leefbaar houden van het buitengebied. Er is dan een groot pallet aan zorgfuncties mogelijk. Een knelpunt is de kwaliteit ervan. Iedereen kan een zorgboerderij beginnen, de kwaliteit van de zorg die er geleverd wordt wanneer het gaat om PGB gefinancierde zorg, is een knelpunt.
Een financieel risico van een toename van met name 24-uurs zorg is, dat het kan leiden tot een buitenmatig gebruik van inkomens- en zorgvoorzieningen.
Een zorgboerderij waarbij de agrarische functie niet meer aanwezig is, kan onder de maatschappelijke bestemming gebracht worden. Hier geldt dan hetzelfde knelpunt ten aanzien van kwaliteit en financieel risico.

In het bestemmingsplan bebouwde kom zit geen ontheffingsmogelijkheid voor bedrijfsmatige vormen van zorg. Mocht een dergelijk verzoek zich aandienen dan moet gekeken worden naar een bestemmingsplanherziening of buitenplanse gebruiksontheffing. Dat is een kwestie van maatwerk. Wanneer dit maatwerk bestemmingstechnisch geleverd wordt, dan kan iedereen bepaalde vormen van zorg verlenen. Ook hier geldt hetzelfde knelpunt ten aanzien van kwaliteit en financieel risico.

Er is geen wettelijk kader voorhanden op basis waarvan de gemeente vormen van zorg en opvang kan maximeren. Toch is dit gezien de gewenste kwaliteit van de zorg en opvang en de financiele risico's die bepaalde vormen van zorg en opvang meebrengen voor een gemeente, wel zeer gewenst. De gemeente Westerveld wil met name daarom een aanvullend beleidskader op bestaande wet- en regelgeving scheppen op basis waarvan zij, binnen de ruimtelijke procedures, toch sturing kan geven aan het toelaten van zorg en opvang.

Advies
Aan de hand van voorgaande wordt het volgende toetsingskader geadviseerd ten aanzien van de kwaliteit van de zorg en opvang:

1. **(Agrarische) bedrijven die als nevenfunctie een zorgboerderij willen beginnen** kunnen dat bestemmingstechnisch in het buitengebied doen. Er moet dan een ontheffing worden aangevraagd (zorg als nevenfunctie bij meerdere bestemming). Aan de hand van een bedrijfsplan moet aangetoond worden dat het om zorg als nevenfunctie gaat en dat er aandacht is voor kwaliteit en dit kan in de procedure van ontheffing getoetst worden. Een ontheffingsvoorwaarde die geldt, is de voorwaarde er Wmo proof gebouwd wordt indien er sprake is van een woningaanpassing voor mensen met een beperking bij realisatie van de zorgboerderij.
   Daarnaast is het zeer aan te bevelen, met het oog op de zorg en opvang die zij verlenen aan kwetsbare mensen, dat zij dat doen binnen de voorwaarden van de kwaliteitskeurmerken die inmiddels ontwikkeld zijn (keurmerk van verenigde zorgboeren of HKZ certificering). Op termijn wordt een wettelijk kwaliteitskader ook voor zorgboerderijen verwacht en verschillende zorgverzekeraars stellen het hebben van een keurmerk inmiddels verplicht. Ook om die reden is het voor deze zorgboerderijen zeer van belang om actief met kwaliteitsontwikkeling bezig te zijn. We gaan er van uit dat het bij zorgboerderijen waarin zorg een nevenfunctie is, altijd zal gaan om kleinschalige zorg en opvang, dus doorgaans om

niet meer dan 5 dagopvangplaatsen en 5 24-uurs opvangplaatsen. Vanuit economisch oogpunt, vanwege de leefbaarheid op het platteland en met het oog op de kleinschaligheid van deze zorgboerderijen willen we het hebben van een kwaliteitskeurmerk stimuleren, maar niet als ontheffingsvoorwaarde hanteren.

2. **Bij zorg als nevenfunctie in komplannen** geldt dat zorg niet in de bestemming is opgenomen. In die gevallen zal gekozen moeten worden voor maatwerk en een brede afweging, ook in het kader van dit toetsingskader. De toetsingspunten van punt 1 zijn hier dus van toepassing.
   Niet alle locaties lenen zich voor zorg, te denken valt aan bijv. voldoende parkeerruimte, mogelijke belemmering voor naastgelegen percelen etc. Dit hoort allemaal bij de ruimtelijke afweging. Mocht de gemeente mee willen werken dan volgt een partiële herziening of projectbesluit.

3. **Bij zorgboerderijen in het buitengebied die hoofdfunctie in zorg- of opvang** hebben, is (het behoud van) een agrarische bestemming niet mogelijk. Voor deze instellingen is een maatschappelijke bestemming het meest voor de hand liggend. De bestaande zorgbedrijven hebben deze bestemming.
   In het bestemmingsplan buitengebied zal een maatschappelijke bestemming niet door middel van een ontheffing of wijziging mogelijk zijn maar alleen via een eigen bestemmingsplanwijziging (partiële herziening) . De zorg- en opvang die in deze zorgboerderijen verleend wordt aan kwetsbare mensen zal wat grootschaliger zijn. Het is ook het enige middel van bestaan. Van deze bedrijven mag kwaliteit verwacht worden. Aan de maatschappelijke bestemming koppelen wij bij toekomstige nieuwe aanvragen de voorwaarde dat er Wmo proof gebouwd wordt indien er sprake is van een woningaanpassing voor mensen met een beperking. Daarnaast koppelen we de voorwaarde dat deze zorgboerderijen minimaal dienen te voldoen aan het kwaliteitskeurmerk van de Verenigde Zorgboeren of de HKZ certificering voor de zorg- of opvangsector die van toepassing is. Discussie kan zijn of dat gelijk, bij de stichting van een dergelijke zorgboerderij, mogelijk is. Certificering is over het algemeen pas mogelijk aan de hand van getoetst handelen. In dat geval moet aantoonbaar vaststaan dat een dergelijke zorgboerderij bezig is met het doorlopen van de procedure van certificering HKZ of Zorgboeren. Van belang is te onderstrepen dat het gaat om boerderijen. Ook al is de agrarische functie geen productiefactor, wel dient er inhoudelijk een duidelijk aanwezige link te zijn met het boerenbedrijf. Het zal hier doorgaans gaan om relatief kleinschalige zorg en opvang: niet meer dan 15 dagbestedingplaatsen en/of 15 24 uurs opvangplaatsen. Dit zal zijn beslag moeten krijgen in de aanvraagmodule voor de omgevingsvergunning (Triple C / zaaksysteem: daar komen alle aanvragen binnen dus ook ontheffingsaanvragen). De toetser zal “gedwongen” moeten worden om naast RO ook Maatschappelijk Welzijn, AOV’er om advies te vragen. Dit moet intern geregeld worden. Bij een positief principebesluit zal minimaal een bestemmingsplanherziening of projectbesluit gevolgd moeten worden. Tot slot is het van belang dat er regelmatig overleg blijft met de gemeente rondom de veiligheid van de (kleinschalige) instelling.

   Daarnaast wil de gemeente bij een verzoek om mee te werken aan de vestiging van een dergelijke instelling, uitgaan van een aantal aanvullende criteria:
   a. Er mag geen sprake zijn van clustering van meerdere zorg- en opvang instellingen in één deel van de gemeente. De gemeente wil immers haar agrarische en recreatieve uitstraling behouden.
   b. De instelling moet qua schaal in evenwicht zijn met de directe omgeving en voldoende draagvlak hebben in de omgeving. De instelling dient een communicatieplan te hebben ten aanzien van de communicatie met betrokken partijen in brede zin, in en om haar omgeving

4. Bij **zorg als hoofdfunctie in komplannen** geldt dat zorg niet in de bestemming zit en dus zal altijd een afweging moeten krijgen onder andere ook via dit toetsingskader. Hier geldt dan ook HKZ certificering. De voorwaarden van punt 3 zijn hier van toepassing.

5. Onze gemeente heeft een tweetal **grootschalige zorg- en opvanginstellingen** binnen de gemeentegrenzen en één in wording. Regelmatig wordt de gemeente gevraagd om medewerking te verlenen aan de vestiging van een grootschaliger opvanginstelling, voor verschillende kwetsbare doelgroepen. Hier is geen link met een (boeren)bedrijf in welke vorm dan ook. Het gaat dan om instellingen met meer dan 15 dagbestedingsplaatsen en/of meer dan 15 24 uursplaatsen.
In het bestemmingsplan buitengebied zal dit niet door middel van een ontheffing of wijziging mogelijk zijn maar alleen via een eigen bestemmingsplanwijziging (partiële herziening) . Aan de maatschappelijke bestemming koppelen wij bij toekomstige nieuwe aanvragen de voorwaarde dat er Wmo proof gebouwd wordt indien er sprake is van een woningaanpassing voor mensen met een beperking. Dit geldt ook voor de bebouwde kom. Wij willen aan deze vormen van specifieke zorg- en opvang van (soms zeer) kwetsbare mensen kwaliteitsregels of –voorwaarden stellen. Het gaat dan niet om AWBZ gefinancierde verplegingshuiszorg of verzorgingshuiszorg (zorg in natura), maar bijvoorbeeld om PGB gefinancierde zorg, verslavingszorg, GGz zorg, justitiële zorg en aanverwanten.
Een instelling die dergelijke zorg- of opvang wil bieden, dient vanzelfsprekend te voldoen aan de wettelijke regels (WTZi toelating, Kwaliteitswet zorg) en dient te voldoen aan de HKZ- certificering voor de sector waarin zij zorg of opvang wil verlenen. In geval van een startende instelling, dient aangetoond te worden dat zij de procedure voor certificering aan het doorlopen is. Ook dit zal zijn beslag moeten krijgen in de aanvraagmodule voor de omgevingsvergunning (Triple C / zaaksysteem: daar komen alle aanvragen binnen dus ook ontheffingsaanvragen). De toetser zal “gedwongen” moeten worden om naast RO ook Maatschappelijk Welzijn, AOV’er om advies te vragen. Dit moet intern geregeld worden.
Bij een positief principebesluit zal minimaal een bestemmingsplanherziening of projectbesluit gevolgd moeten worden. De maatschappelijke bestemming van de instelling zal een specifieke aanduiding krijgen, zoals thans bijvoorbeeld het geval is met het AZC Geeuwenbrug. Dit, om sturing te blijven geven aan de huisvesting van een volgende instelling op een locatie wanneer de huidige instelling haar activiteiten beëindigd.

Daarnaast wil de gemeente bij een verzoek om mee te werken aan de vestiging van een dergelijke grootschalige instelling, uitgaan van een aantal aanvullende criteria:

a. Er mag geen sprake zijn van clustering van meerdere zorg- en opvang instellingen in één deel van de gemeente. De gemeente wil immers haar agrarische en recreatieve uitstraling behouden.
b. De veiligheid in en om de instelling dient aantoonbaar en professioneel gewaarborgd te zijn. Er dient een beheersconvenant hierover met de gemeente gesloten te zijn;
c. De instelling moet qua schaal in evenwicht zijn met de directe omgeving en voldoende draagvlak hebben in de omgeving. De instelling dient een communicatieplan te hebben ten aanzien van de communicatie met betrokken partijen in brede zin, in en om haar omgeving.
d. Er mogen niet te veel grote opvanginstellingen komen in de gemeente met het oog op de draagkracht van de gemeente. Het huisvesten van een grote groep mensen die naar verwachting in principe langdurig aanspraak gaan maken op Wmo en AWBZ voorzieningen, een uitkering WWB, Wajong, of behoren tot de WSW doelgroep kan de draagkracht van de gemeente overstijgen wanneer daar geen of te weinig compensatie via het gemeentefonds voor de gemeente tegenover staat.

De afspraken ten aanzien van spreiding, specifieke schaalgrootte, veiligheid, draagvlak en draagkracht van grote instellingen, vragen om maatwerk. De criteria a tot en met d zijn bedoeld om in de afweging om wel of niet mee te werken aan huisvesting van grote instellingen, te komen tot een breed, afgewogen en doordacht besluit.