Bijlage 3

Herbevestiging Toetsingskader Zorg en Opvang

1. Aanleiding

In juni 2011 is het toetsingskader zorg en opvang door de gemeenteraad vastgesteld.
In oktober 2013 is een aanvulling op het toetsingskader door de gemeenteraad vastgesteld.

Doel van het toetsingskader was om meer grip te krijgen op de vestiging van zorg- en opvanginstellingen in de gemeente. Enerzijds was het doel de kwaliteit van deze zorginstellingen beter te borgen en anderzijds was het doel om, met de komst van de drie decentralisaties, grip te krijgen op de mogelijke stijging van aanspraak op inkomens- en zorgvoorzieningen in de gemeente als gevolg van vestiging van deze instellingen, in onze gemeente.

Het toetsingskader is gelinkt aan het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeente. De nota wordt gebruikt bij de beoordeling van verzoeken naast de beoordeling vanuit het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan biedt de integrale ruimtelijke kaders en door middel van het toetsingskader zijn deze kaders verfijnd.

Vaak is het zo dat zorgondernemers / agrariërs een zorgbedrijf of zorgboerderij willen beginnen in een pand waarin de bestemming, zorg en opvang niet toelaat. Het is dan aan de gemeente om hierin wel of niet mee te gaan. De gemeente kan dit toetsen aan haar RO beleid, waarvan het toetsingskader een onderdeel is. Er zijn inmiddels vragen gerezen aan de hand van de praktijk, of het toetsingskader nog voldoende actueel is[1].

De volgende vragen / problemen zijn actueel:

1. Er wordt in het toetsingskader geen onderscheid gemaakt tussen 24 uurs zorg en opvang en dagopvang/dagactiviteiten. Het is de vraag of dit gehandhaafd moet blijven omdat beide vormen van zorg en opvang inhoudelijk en financieel verschillend kunnen zijn en ook verschillende gevolgen voor de gemeente kunnen hebben.
   Zijn de toetsingscriteria nog nodig, nu de drie decentralisaties een feit zijn. Immers, het beleid en de budgetten voor zorg en opvang zijn een stuk duidelijker dan ze waren in 2011 en 2013. Wellicht heeft de gemeente via die weg voldoende grip en is dit beleid via de RO weg niet meer nodig.
2. Daarnaast leidt de verplichte koppeling aan een agrarisch bedrijf (als onderdeel van de planologische randvoorwaarden) tot vragen.
3. Het scheiden van wonen en zorg leidt (landelijk) tot vragen rondom de geëigende bestemming.
4. Op dit moment is er in Westerveld een stop op medewerking aan een bestemmingswijziging bij zorgbedrijven met meer dan 5 zorgplekken. Er zijn vragen over de grens van 5.
5. Ook is gebleken in o.a. een gerechtelijke uitspraak dat een onderdeel “voldoende draagvlak” uit het toetsingskader vragen oplevert. Want wat wordt verstaan onder voldoende draagvlak?

De vragen die zijn gerezen, zijn afkomstig van zorgondernemers, van het college en ook van uw raad. Met name de vraag of het niet beter is een onderscheid te hanteren tussen 24 uurs zorg en opvang in het beleid dringt, omdat deze concreet speelt in één gedoogsituatie en vraagt om een concrete uitspraak.

[1] Overigens gaat het in het toetsingskader vooral om het wel of niet toelaten van zorg en zorg gerelateerde opvang. Educatie en re-integratie instellingen vallen hier buiten.

De vragen omtrent koppeling met een agrarisch bedrijf en de grens van 5 zijn in de twee genoemde nota's wel uitgelegd. Het is een complexe materie en het is dus goed om de antwoorden te verduidelijken.

Op dit moment is het belangrijk om bovengenoemde actuele thema's uit te diepen en met name te bepalen of en waar het huidige beleid eventueel bijgesteld moet worden tot de evaluatie en actualisatie van 2017.

In dit stuk zal in paraaf 2 eerst worden ingezoomd op het toetsingskader uit 2011 en de aanscherping ervan. Aangezien het toetsingskader is opgesteld vóór de ingang van de drie decentralisaties, wordt in paragraaf 3 kort uitgelegd wat er destijds nog niet duidelijk was en nu wel, voor wat betreft de nieuwe gemeentelijke taken. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de vragen en problemen die thans actueel zijn. Paragraaf 4 mondt uit in een voorstel ten aanzien van de continuering van het toetsingskader.

2. Het toetsingskader 2011 en de aanscherping ervan

Het toetsingskader zorg en opvang bestaat uit vijf hoofdpunten, waarin gestelde eisen aan een bedrijf afhankelijk zijn van het aantal zorgplekken. Het is als het ware een waarderingsschaal op basis van grootte van de zorgbedrijven, waarbij er altijd sprake is van maatwerk. De kaders zijn criteria, bedoeld om in de afweging om wel of niet mee te werken aan huisvesting van instellingen, te komen tot een breed, afgewogen en doordacht besluit.

Het kader is een belangrijk toetsingsdocument bij het wel of niet meewerken aan het wijzigen van of het verkrijgen van een afwijkingsvergunning 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 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 particuliere zorg- of opvanginstelling. Ook is het belangrijk dat de gemeente voldoende draagkracht heeft om huisvesting te kunnen bieden aan zorginstellingen.

Het toetsingskader is in 2011 als volgt opgesteld[2]:

1. **(Agrarische) bedrijven die als nevenfunctie een zorgboerderij willen beginnen** kunnen dat termijn wordt een wettelijk kwaliteitskader ook voor zorgboerderijen verwacht en v erschillende 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] Tekst is hier geciteerd, niet alle begrippen zijn actueel.

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 (milieu)belemmering voor naastgelegen percelen etc. Dit hoort 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. Bestaande zorgbedrijven hebben deze bestemming (bijv. zorgcentrum Wittelte).
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 **grootschalige zorg- en opvanginstellingen** binnen de gemeentegrenzen. 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 bijvoorbeeld 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 en politie 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.

Aanscherping kader

In juni 2013 heeft de raad besloten om de kaders 3 tot en met 5c van de nota toetsingskader zorg en opvangvoorzieningen voorlopig in de ijskast te zetten. De raad heeft besloten om niet meer mee te werken aan nieuwe aanvragen voor 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. Hoofdargumenten

waren de financiële onzekerheid als gevolg van de drie transities en het behoud van de agrarische en recreatieve uitstraling van de gemeente door het zetten van een rem op het omklappen van agrarische en recreatieve bedrijven qua bestemming naar zorg. Het eerste argument was zwaarwegender dan het tweede en bij het tweede ging het meer om recreatieve bedrijven dan om agrarische bedrijven.

Op grond van het toetsingskader en aanscherping ervan, is die rem tot op zekere hoogte effectief geweest.
Verzoeken ten aanzien van een nieuwe invulling richting zorg voor bijv. recreatiebedrijven zoals De Walhof, Berkenheuvel, Kampeerboerderij Het Kasteel zijn afgewezen. Dit zijn geen zorgbedrijven geworden.
Ten aanzien van zorginstellingen die al een maatschappelijke bestemming hadden of waar al verregaande onderhandelingen mee waren omtrent de bestemming, is het gelukt afspraken te maken in lijn met het toetsingskader: over aantallen cliënten en het beroep dat wordt gedaan op de gemeentelijke zorg- en inkomensregelingen, over kwaliteit, communicatie met omwonenden en veiligheid (sluiten van beheersconvenanten).
Kanttekeningen kunnen worden gemaakt bij de moeite die het soms kost om tot goede afspraken te komen en bij de controleerbaarheid en afdwingbaarheid van die afspraken. Aan de controleerbaarheid zitten privacy-aspecten en aan de afdwingbaarheid zit een juridisch aspect. Het ontbreken van een juridisch (wettelijk) kader in de RO-sfeer is een manco. Er mogen alleen ruimtelijk relevante aspecten betrokken worden bij een bestemmingsplan of vergunningverlening. In een vergunning kan niet geregeld worden dat er cliënten al dan niet ten laste mogen komen van de gemeente of een bepaalde zorgindicatie mogen hebben. De praktijk zal moeten uitwijzen of het toetsingskader voldoende (juridische) werkingskracht heeft.
Kanttekeningen kunnen ook worden geplaatst bij de moeite die het soms kost om illegale vestiging van zorgbedrijven ongedaan te maken. Daarnaast blijft de huisvesting van zorgbedrijven met bepaalde doelgroepen (GGz-, VG-, LVG- volwassenen) omstreden in een woonomgeving.

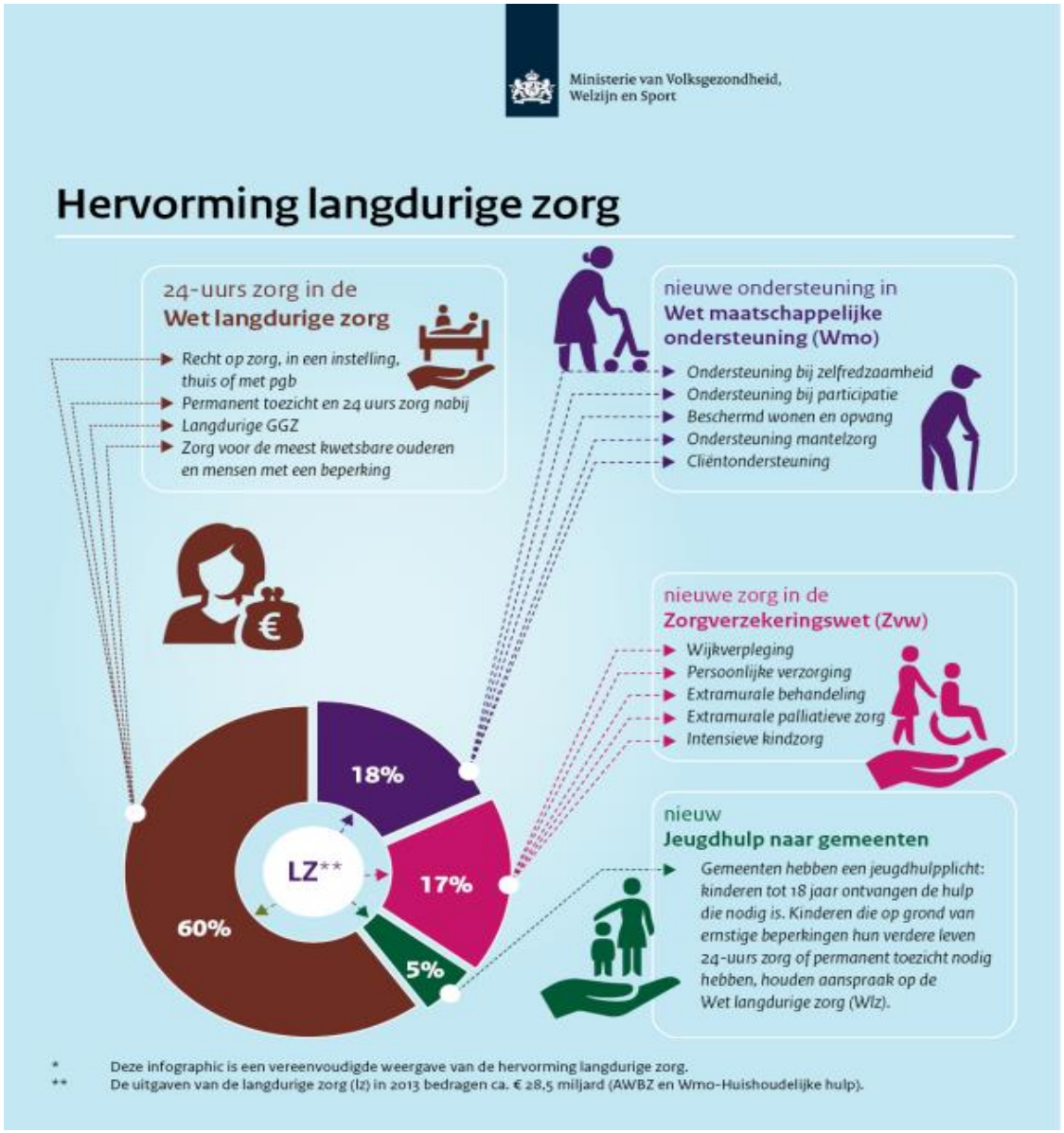
3. De drie decentralisaties

Het Toetsingskader is geschreven op een moment dat veel zaken omtrent de drie decentralisaties niet helder waren. De contouren dienden zich toen, in 2011, aan.
Op het moment van schrijven van het toetsingskader was bekend dat gemeenten de verantwoordelijkheid zouden krijgen voor zorg, hulp, begeleiding en ondersteuning tot en met zorgzwaarte pakket (ZZP) 4 en dat een deel van de AWBZ wat dat betreft over zou gaan naar de gemeente. Hoe dit er precies uit zou komen te zien ten aanzien van Wmo, verzorging en verpleging, jeugdzorg, zorgverzekeringswet en de langdurige zorg, was niet duidelijk. Inmiddels is dat veel meer het geval. Zie onderstaand schema.

Inmiddels is duidelijk geworden:
- dat de jeugdhulp nagenoeg geheel naar de gemeenten is gegaan;
- dat er een knip gemaakt is tussen ondersteuning (Wmo) enerzijds en persoonlijke verzorging en extramurale behandeling (Zvw) anderzijds in de zorgzwaarte pakketten tot en met 4;
- dat beschermd wonen naar de gemeenten is gegaan en ondergebracht is bij centrumgemeenten;
- vormen van 24 uurs zorg onder de wet langdurige zorg zijn komen te vallen (Wlz)

Een aantal onduidelijkheden blijft nog wel een rol spelen. Zo is er discussie over kinderen met een ernstige beperking en hun recht op langdurige zorg. Ook is er discussie met het rijk over het budget beschermd wonen dat bij veel centrumgemeenten, inclusief Assen, niet toereikend is.
In algemene zin kan gezegd worden dat nog niet altijd helder is wanneer men in aanmerking komt voor langdurige zorg op grond van de Wlz en wanneer men aangewezen is op Wmo/Zvw/Jeugdzorg.

Verwacht wordt dat dit, naarmate de tijd en ervaring met de regelgeving vordert, dit steeds duidelijker wordt.
Vanzelfsprekend geldt hier de knip die is gelegd tussen ZZP 4 en 5. Deze begrippen zijn inmiddels losgelaten en er zijn diverse profielen voor in de plaats gekomen, in het nieuwe systeem.
Aan de hand van de principes in de transformatie: zelfredzaamheid en ontzorgen, zolang mogelijk in de eigen woonomgeving blijven wonen en zorg dus extramuraal organiseren, worden mensen geïndiceerd en geholpen. Maatwerk is daarbij aan de orde (zie ook onderstaand schema).



Het toetsingskader is vooral gefocust op de taken die de gemeente in het kader van de drie decentralisaties erbij zou krijgen en op de knip in zorgzwaarte pakketten 4 en 5.
Door regulering wilde de gemeente grip op kwaliteit, veiligheid, draagvlak en draagkracht, met name ten aanzien van de komst van zorg en opvanginstellingen die cliënten zouden krijgen waarvoor de gemeente verantwoordelijk zou zijn.

Daarnaast is de Participatiewet inmiddels een feit. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). In 2011 was nog veel onduidelijkheid over welke groepen er onder de Participatiewet zouden komen te vallen.
Sinds 1 januari 2015 hebben alle bijstandsgerechtigden te maken met dezelfde arbeidsverplichtingen. Sinds 1 januari 2015 hebben alleen nog jonggehandicapten die niet kunnen werken recht op Wajong. Het UWV gaat tussen 2015 en 2018 de gegevens van mensen met een Wajong-uitkering van voor 2015 opnieuw bekijken.
Sinds 1 januari 2015 kunnen er geen mensen meer in de Wsw instromen. Dit geldt ook voor mensen met een Wsw-indicatie die op de wachtlijst stonden voor een Wsw-plek. Zij krijgen mogelijk bijstand. Bestaande Wsw'ers met een vast dienstverband houden hun baan en hun salaris.
Voor de gemeente is dit er een flinke verantwoordelijkheid bij en zijn er zorgen over budget en re-integratie mogelijkheden. In het toetsingskader is met name de noodzakelijke beheersing van de aanspraak op inkomensvoorzieningen via de Participatiewet genoemd.

4. Actuele vragen en problemen

In paragraaf 1 is puntsgewijs aangegeven welke actuele vragen er momenteel spelen met betrekking tot het toetsingskader en de uitvoering ervan. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op deze punten.

1. Er wordt in het toetsingskader geen onderscheid gemaakt tussen 24 uurs zorg en opvang en dagopvang/dagactiviteiten. Het is de vraag of dit gehandhaafd moet blijven omdat beide vormen van zorg en opvang inhoudelijk en financieel verschillend zijn en ook verschillende gevolgen voor de gemeente hebben.

Dagopvang en 24 uurszorg kunnen verschillen in zwaarte van de geboden zorg. Daarmee kan de suggestie ontstaan dat 24 uurszorg ook meer consequenties heeft voor een gemeente omdat cliënten zich inschrijven als inwoner en dat betekent dat de gemeente meer verantwoordelijkheden zou hebben voor deze nieuwe inwoners en cliënten.

Dagopvang
Bij dagopvang gaat het doorgaans om:
- Geïndiceerde vormen van ondersteuning Wmo of jeugdhulp, geïndiceerd als ZIN (Zorg in Natura) of als PGB (Persoonsgebonden Budget);
- Gesubsidieerde vormen van begeleiding. Dit is niet-geïndiceerde begeleiding of hulp, dit kan aangemerkt worden als een algemene voorziening;
- Begeleiding die doorgaans geboden wordt aan inwoners uit de eigen gemeente of aan inwoners die woonachtig zijn op een bereikbare afstand. Het is ons beleid om vormen van begeleiding zo dicht mogelijk bij onze inwoners te organiseren, omdat dit prettiger is voor inwoners en omdat dit onnodige vervoerskosten voorkomt. Daar staat tegenover dat maatwerk en keuze van de inwoner voor een zorgaanbieder vanzelfsprekend blijven gelden.
- Dagopvang is niet een vastomlijnde vorm van ondersteuning of hulp. De mate en vorm van begeleiding is afgestemd op de behoefte van een cliënt. Naarmate de hulpvraag groter of zwaarder is, is de geboden begeleiding ook groter of intensiever en duurder.
- Dagopvang is extramurale begeleiding, echter ook mensen in een intramurale instelling, kunnen naar een dagopvang. Dan kan de dagopvang als vorm van begeleiding binnen de intramurale zorg vallen of als extra pakket aangeboden worden, hetgeen cliënten zelf bekostigen.

24 uurszorg
Bij 24 uurszorg gaat het doorgaans om zorg die onder de Wlz valt. Daarbij gaat het om:

- Permanent toezicht en 24 uurs zorg dichtbij;
- Zorg in een instelling, thuis of met een PGB;
- Langdurig GGz (GGz B pakket / specialistische GGz met opname);
- Zorg voor de meest kwetsbare ouderen en mensen met een beperking: [3]V&V, LVG en VG;
- Beschermd wonen en opvang is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en een maatwerkvoorziening in de Wmo. Het is in uitvoering bij de centrumgemeenten neergelegd. In Drenthe is dit de gemeente Assen[4].
- Zorg met verblijf voor jeugd valt onder de jeugdhulp van de gemeente. De financiële verantwoordelijkheid voor deze vorm van zorg wordt Drenthe-breed gedragen. Kinderen die door ernstige beperkingen aangewezen zijn op 24 uurs zorg of permanent toezicht, houden aanspraak op de Wlz.

Tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheden voor dagopvang en 24 uurszorg is niet direct een strikte scheiding te maken. Wanneer het om 24 uurszorg gaat in de jeugdzorg dan zijn wij als gemeente volledig verantwoordelijk. Wanneer het om beschermd wonen (GGz C) gaat, zijn wij via de centrumgemeente ook verantwoordelijk.
Het kan ook zijn dat er vanuit instellingen voor 24 uurszorg een beroep wordt gedaan op een sociale vervoersvoorziening in de Wmo en mantelzorgondersteuning.
24 Uurszorg in onze gemeente wordt verleend door verzorgings- en verpleeghuizen, maar ook door bijvoorbeeld zorgcentrum Wittelte en Oranjeborg.
Onze gemeente heeft een paar instellingen die beschermd wonen aanbieden. Het gaat dan om Oranjeborg en Zorgcentrum Wittelte. Zorggroep Jade heeft beschermd wonen aangeboden, maar doet dat inmiddels niet meer.

Dagopvang is een vorm van ondersteuning of begeleiding waarvoor de gemeente een hoofdverantwoordelijkheid heeft. Dagopvang is een belangrijke vorm van ondersteuning voor de eigen inwoners. Daar waar je zou kunnen stellen dat de komst van meer 24 uurs opvang instellingen een aanzuigende werking zou kunnen hebben op mensen van buiten de gemeente die via de instelling in de gemeente komen wonen, is het bij dagopvang in verband met de bereikbaarheid / berijdbaarheid minder het geval. Het zijn vooral voorzieningen voor mensen uit de eigen gemeente en voor mensen uit buurgemeenten. In het laatste geval heeft de gemeente geen verantwoordelijkheid voor zorg, maar profiteert de gemeente wel van de extra werkgelegenheid die het oplevert.
We hebben een grote variatie aan instellingen/bedrijven die dagopvang aanbieden: groot en klein en elk met een eigen profiel (al dan niet als hoofdtaak of als neventaak).

In de praktijk is het niet altijd zo dat er een scherp onderscheid is tussen instellingen voor 24 uurs opvang en instellingen die dagopvang aanbieden. Instellingen bieden het geregeld gecombineerd aan. Een ander aspect daarbij is de scheiding tussen wonen en zorg. Wonen in een instelling, daarvoor huur betalen en de zorg los van het wonen ontvangen, komt steeds meer voor en wordt gestimuleerd door het rijk. Er kan dan sprake zijn van zorg die verstrekt wordt vanuit de Wlz, maar ook van zorg die vanuit de Wmo wordt verstrekt.
Ook ruimtelijk is hierover het nodige te doen (zie ad 3).

[3] GGz= geestelijke gezondheidszorg, V&V= Verzorging en verpleging, LVG = Licht verstandelijk gehandicapt, VG=Verstandelijk gehandicapt

[4] De plaatsen in een instelling voor beschermd wonen worden via de centrumgemeente ingekocht en bekostigd. Assen heeft een probleem wanneer er te veel een beroep wordt gedaan op beschermd wonen. Dat bleek het geval te zijn voor 2015: er was een tekort van € 600.000. Er zijn met stoom en kokend water afspraken over gemaakt met het rijk. Hier is sprake van een risico voor uiteindelijk alle Drentse gemeenten.

Belangrijk in zorg en verantwoordelijkheid ervoor is het wonen / het ingeschreven staan in de gemeente.
Inwoners kunnen immers aanspraak maken op hulp en ondersteuning in zorg en inkomen. Wanneer het aantal (grote) instellingen met inwoners die doorgaans aanspraak maken op zorg en inkomensondersteuning, groeit, dan stijgt de aanspraak op zorg en inkomensvoorzieningen en kan dit uiteindelijk de draagkracht van de gemeente te boven gaan.
Draagkracht en maatschappelijke verantwoordelijkheid staan dan niet meer in evenwichtige verhouding tot elkaar.
Daarbij moet worden aangetekend dat 24 uurszorg intramurale zorg niet altijd valt onder gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar soms wel (jeugdzorg, beschermd wonen).

Is het verstandig om te komen tot het maken van onderscheid in het toetsingskader tussen 24 uurs opvang en dagopvang?
Zoals aangegeven is het onderscheid in verantwoordelijkheid voor de gemeente niet altijd even scherp te maken en ook in de praktijk worden beide vormen van opvang per instelling gecombineerd aangeboden. In dat opzicht lijkt het niet voor de hand te liggen om dat onderscheid nu wel te maken.

Is het toetsingskader nog nodig?
Uitgaande van de huidige regels zou je kunnen stellen dat het meer en meer de gemeente zelf is die de aanspraak op zorg kan beïnvloeden via de transitie en transformatie en dat op basis daarvan de markt volgt. Het nog te vroeg om deze beweging te zien. Maar wanneer de transitie en transformatie een succes zijn, dan zal er, naar onze verwachting, minder een beroep gedaan worden op de maatwerkvoorzieningen in Wmo en jeugdzorg, zullen deze voorzieningen minder worden ingekocht en zullen deze voorzieningen, in welke vorm dan ook, dalen.
De drie transities zijn nog maar net ingegaan en de transformatie die de decentralisaties beogen is nog maar in een beginfase. De budgetten vertonen nog steeds behoorlijke schommelingen. We weten nog niet of ze toereikend zijn. Het zicht op aantallen cliënten en de mate van hulp en ondersteuning die zij nodig hebben, gekoppeld aan de budgetten is niet zodanig dat we voldoende grip en sturing hebben dat een besluit rechtvaardigt het toetsingskader los te laten of te verzachten. Het begrenzen van aantallen plaatsen is dus op dit moment nog steeds geen rare keuze.

Daarnaast is het toetsingskader een verfijning van beleid die de ruimtelijke ordening sec niet kan bieden wanneer het gaat om kwaliteitsnormen en verfijning en verenging in oppervlakte of aantallen.
In het collegeprogramma is derhalve opgenomen dat evaluatie en actualisatie van het toetsingskader plaats zal vinden in 2017. Overigens is dit ook in lijn met een besluit van de raad van juni 2013 inzake het aanscherpen van het toetsingskader.

Zoals gezegd is het te vroeg om al conclusies te trekken en daarnaast kunnen we ook niet om de gevolgen van vergrijzing heen, die een eigen dynamiek meebrengt ten aanzien van aanspraak op hulp en ondersteuning.
Intramurale verblijfszorg voor volwassenen valt grotendeels onder de Wlz en valt buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het rijk wil dat de aanspraak op de Wlz minder wordt en zal via indicatie een strenger toelatingsbeleid hanteren. Dit zal weer kunnen leiden tot meer aanspraak op voorzieningen in de Wmo.

Een ander punt is de aanspraak op inkomensvoorzieningen. De komst van een voorziening die verblijfsopvang biedt in het kader van de Wlz (GGz C, VG / LVG), leidt in de praktijk vaak tot een groter beroep op inkomensvoorzieningen (participatiewet). Tot nog toe is dit altijd gecompenseerd door het rijk, maar zekerheid daarover hebben we niet voor wat betreft de toekomst. Er wordt gewerkt aan een nieuw verdeelmodel met een bijbehorende procedure.

Conclusie met betrekking tot onderscheid 24 uurszorg en dagopvang
Het is niet logisch om onderscheid te maken in het toetsingskader zorg en opvang wanneer het gaat om 24 uurszorg en dagopvang. De gemeente heeft verantwoordelijkheden in beide vormen van zorg en ondersteuning. Die verantwoordelijkheid is er in dagopvang meestal en in 24 uurszorg gedeeltelijk. Ze worden in de praktijk, in zorgbedrijven, ook vaak gecombineerd.
Voorgesteld wordt om het beleid daarin op dit moment niet te wijzigen, maar met het oog op transitie en transformatie wel te evalueren en te onderzoeken of de aanspraak op maatwerkvoorzieningen minder wordt doordat via het zorgbeleid gestuurd kan worden en niet meer via het ruimtelijk beleid. Die evaluatie is nu nog te vroeg, maar zal binnen één of twee jaar beter te doen zijn. Op dit moment is het toetsingskader een toereikend sturingsmiddel om aanspraak op zorg en inkomensvoorzieningen van de gemeente meer te beheersen.

Het toetsingskader is bedoeld om te toetsen en grip te houden. Belangrijk hierin is ook de mogelijkheid te noemen om vanuit die toets te kiezen voor een maatwerkoplossing in de sfeer van een procedure omgevingsvergunning. De keuzes in het toetsingskader blijven dan uitgangspunt en indien iemand toch een zorgbedrijf wil beginnen is het mogelijk om via een omgevingsvergunning zaken ruimtelijk en geïsoleerd op de aanvraag te regelen zonder wijziging van de bestemming. Daarnaast zouden de afspraken rondom zorg in een privaatrechtelijke overeenkomst geregeld kunnen worden, conform de bepalingen in het kader. Op dit moment is er een gedoogsituatie rondom de vestiging van een zorgboerderij die op deze manier toch binnen de bepalingen van het toetsingskader gelegaliseerd zou kunnen worden.

Afgezien van aantallen, aanspraak en grip, mag benadrukt worden dat het toetsingskader ook bedoeld is om grip te krijgen en te houden op kwaliteit, draagvlak en veiligheid.
Via de diverse inkoopprocedures en /of subsidiëring (Wmo, jeugdzorg) zal er steeds meer nadruk gelegd worden op kwaliteitsnormen van zorg. Verwacht wordt dat ook dit niet meer via het toetsingskader geborgd hoeft te worden. Het verplichten tot het maken van beheersovereenkomsten ten aanzien van veiligheid en communicatieplannen om betrokkenheid met de naaste omgeving te borgen, is belangrijk. Hieraan kan onverminderd vastgehouden worden. Het begrip draagvlak mag extra toegelicht worden. Zie punt 5.

2. De verplichte koppeling aan een agrarisch bedrijf (als onderdeel van de planologische randvoorwaarden) leidt tot vragen. Hierna volgt een toelichting op de verschillende ruimtelijke begrippen.

Het bestemmingsplan Buitengebied biedt de ruimtelijke kaders. Bij een agrarische bedrijfsbestemming is zorg als deeltijdfunctie door middel van een omgevingsvergunning voor dit afwijkende gebruik mogelijk. Belangrijk hierbij is wel dat er een directe relatie moet liggen met het agrarisch bedrijf. Dat kan tot uiting komen doordat de bewoners of mensen die dagbesteding krijgen, meewerken op het bedrijf. De deeltijdzorgfunctie is mogelijk voor zowel dagopvang als 24 uurs zorg (wonen met zorg). Een deeltijdfunctie is beperkt, het kan binnen een oppervlakte van maximum van 350 m². Die oppervlakte geldt in zijn totaliteit voor deeltijdfuncties. Het is dus denkbaar dat meerdere deeltijdfuncties op een bedrijf aanwezig zijn. Er zijn geen aantallen mensen genoemd in de regels. Uit de bedrijfsvoering moet blijken dat het gaat om een nevenactiviteit bij de hoofdactiviteiten, namelijk een agrarische bedrijfsvoering.

Als een ruimte verhuurd wordt ten behoeve van bijvoorbeeld dagopvang, dan zal uit de stukken moeten blijken dat men bijvoorbeeld een samenwerkingsvorm is aangegaan, v.o.f. , b.v. maatschap o.i.d. Er moet duidelijk gesteld worden dat het agrarisch bedrijf leidend is qua omvang. Bij een woonbestemming (incl. bedrijfswoning) in het buitengebied is opgenomen dat maximaal 1/3 van de woning met een maximum van 100 m² benut mag worden voor een zorgfunctie. Ook hierbij geldt voor zowel dagopvang als 24 uurszorg.

Als niet voldaan wordt aan de uitgangspunten en er is sprake van een zelfstandig zorgbedrijf dan zal er qua bestemmingsplan gekeken moeten worden naar bijvoorbeeld een bestemmingsplanherziening; naar bijvoorbeeld een maatschappelijke bestemming of bijzondere woonvormen. Het gaat dan feitelijk om het bedrijfsmatig bieden van zorg al dan niet in combinatie met wonen. In de bestemmingsplannen voor de kernen is bij de woonbestemming een bedrijfsmatige activiteit mogelijk in een ruimte van niet meer dan 30% van de bestaande oppervlakte met een maximum van 50 m². In de bij de woonbestemming behorende bedrijvenlijst staat zorg niet specifiek genoemd maar zou geschaard kunnen worden onder "persoonlijke dienstverlening n.e.g., (niet elders genoemd)". Bij de bestemming "Centrumdoeleinden" is een dienstverlenend bedrijf in de maatschappelijke sfeer toegestaan. Een zorgfunctie kan hieronder ook worden verstaan. In de bij bestemmingsplannen gehanteerde VNG-bedrijvenlijst komt een zorgfunctie niet voor. Dat komt omdat dit niet wordt gezien als een bedrijfsmatige functie maar een meer maatschappelijke functie.

Voor zorg als nevenfunctie bij een (agrarisch) bedrijf is een ontheffing nodig. Dit is overigens niet strikt gebonden aan een agrarisch bedrijf, maar kan ook gelden voor een ander bedrijf. Ontheffing is in elk geval nodig. Wanneer zorg hoofdfunctie wordt, dan moet er bestemming technisch meer geregeld worden.

Een nevenfunctie is een functie in combinatie met en ondergeschikt aan de uitoefening van het ter plaatse en bij wijze van hoofdfunctie uitgeoefende (agrarische) bedrijf.
De algemene norm voor nevenfuncties van agrarische bedrijven is maximaal 25 % van de bestaande bedrijfsbebouwing tot maximaal 350 m^2
Middels een bedrijfsplan dient te worden aangetoond dat het om zorg als nevenfunctie gaat.

In het bestemmingsplan wordt uitgegaan van ruimtelijke kaders. Nevenactiviteit wordt hier beperkt in vierkante meters. Ons toetsingskader gaat verder en is een beleidsmatige verfijning van RO beleid

3. Het scheiden van wonen en zorg leidt (landelijk) tot vragen rondom de geëigende bestemming.

Er is in verband met het scheiden van wonen en zorg onlangs een aantal interessante gerechtelijke uitspraken geweest. Eerder was het zo dat wanneer de nadruk ligt op verzorging en niet op zelfstandige bewoning, betrokken panden veelal een maatschappelijke bestemming kregen en dus niet de bestemming 'Wonen'. Onder het nieuwe zorgstelsel (met name de Wlz) is het uitgangspunt dat wonen en zorg van elkaar gescheiden en te onderscheiden zijn. Verzorgingshuizen in de vaste combinatie van 'wonen met zorg' bestaan daarin niet meer. Ouderen worden geacht in hun eigen woning te blijven en aldaar (lees: in hun woning) de benodigde zorg te ontvangen. Exploitanten van verzorgingshuizen gaan om de continuïteit van die exploitatie te borgen, onder dit nieuwe stelsel samenwerken met projectontwikkelaars om verzorgingshuizen te transformeren naar zelfstandige woningen, waarbij georganiseerde zorg wordt aangeboden. Maar is bij deze transformatie van zorgwoningen naar zelfstandige woningen planologisch gezien sprake van 'Wonen' of van 'Maatschappelijke doeleinden'?

Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (25 maart 2015) kan worden afgeleid dat de hoogste bestuursrechter de gevolgen van het scheiden van wonen en zorg voor bestemmingsplannen onderkent en daarom eerder dan voorheen zorgwoningen mogelijk acht op grond van de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden'. Het is afwachten of de Raad van State deze lijn voortzet. De ruimtelijk / planologische definitie van wonen en maatschappelijke doeleinden zou dus wat flexibeler kunnen worden.

4. Grens van 5 zorgplekken

We werken thans niet mee aan het (ruimtelijk) toelaten van zorg en opvangbedrijven van meer dan 5 plaatsen. De grens van 5 is enerzijds ingegeven vanuit economisch oogpunt, vanwege de leefbaarheid op het platteland, en met het oog op de kleinschaligheid van deze zorgboerderijen. We willen niet een tijdelijke, algehele stop op zorg als nevenfunctie. Er blijft ruimte voor initiatief.

Echter de consequentie is wel dat meerdere kleine zorginstellingen getalsmatig ook een grote maken[5].
Anderzijds moet bedacht worden dat de invloed sowieso beperkt is bij aantallen minder dan 5, omdat er tot een aantal van vijf sprake kan zijn van "opvang binnen het gezin" en het dus plaats zou kunnen vinden binnen de betreffende woonbestemming van een (agrarisch) bedrijf.

5. Wat wordt verstaan onder het begrip 'voldoende draagvlak in een buurt'?

In het toetsingskader is onder punt 4 opgenomen:

> 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.

In de praktijk leidt het begrip "voldoende draagvlak in de omgeving" tot de nodige discussie. Er zijn instellingen waarvoor in een omgeving geen draagvlak te vinden zal zijn op het moment van vestiging. Gedacht kan worden aan een groot AZC, aan een TBS instelling, aan een GGz instelling voor volwassenen. Punt 4 van het toetsingskader zou kunnen betekenen dat er nooit een dergelijke instelling in onze gemeente gehuisvest kan worden. Dit is echter te kort door de bocht.
De criteria in het toetsingskader ten aanzien van spreiding, specifieke schaalgrootte, veiligheid, draagvlak en draagkracht van grote instellingen, vragen om maatwerk. De criteria 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. Het is geen afvinklijstje.
Van een instelling wordt verwacht dat zij zich inspant voor het verkrijgen van draagvlak en dus ook planmatig nadenkt over communicatie met haar omgeving. Dit wil niet zeggen dat zij daarmee dat draagvlak ook altijd zal kweken.
Van een omgeving mag verwacht worden dat deze zich gesprekspartner toont en niet alleen maar de denkbeeldige deur op slot houdt. Ook dit zal in de praktijk niet altijd zo werken.
De afweging van de criteria tegen elkaar is aan het gemeentebestuur, om te komen tot een breed, afgewogen en doordacht besluit op grond van het toetsingskader als geheel, voldoende draagvlak is daarin een aspect, maar geen uitsluitende voorwaarde.

Voorstel
Met het oog op voorgaande wordt voorgesteld om:

1. De informatie over de actuele ontwikkelingen ten aanzien van zorg en ruimte voor kennisgeving aan te nemen;
2. Naar aanleiding van die informatie tot de evaluatie van het toetsingskader, gepland in 2017, vast te blijven houden aan het toetsingskader zorg en opvang zoals dat op dit moment functioneert, dus om niet mee te werken aan nieuwe aanvragen tot wijziging of herziening van bestemmingen richting zorg- en opvang als hoofdfunctie en de medewerking te beperken tot het verlenen van een ontheffing aan (agrarische) bedrijven die als nevenfunctie een zorgboerderij willen beginnen (tot en met 5 plaatsen);

[5] Er zou een limiet op de groei van die kleine zorgbedrijven gelegd kunnen worden (niet meer dan een x aantal per jaar). Aan de hand van nader onderzoek zou bepaald kunnen worden wat een zinvolle limiet zou kunnen zijn (hoe groot is de groei jaarlijks, wat voor zorg, waar in de gemeente, bepalen hoeveel kleine zorgbedrijven stoppen per jaar en daar ook een relatie mee leggen).

3. De toelichting op het begrip “voldoende draagvlak in de buurt” van punt 5 te onderschrijven.

Versie augustus 2015