

Bijlage 4 Toelichting op bijzondere woonvormen

1. Toelaatbaarheid woonvormen

Ten aanzien van de toelaatbaarheid van de verschillende woonvormen, ziet de bestemmingsregeling er als volgt uit.

- Een reguliere woonvorm (huishouden) past binnen de woonbestemming (wonen in een woning). Hiermee vergelijkbare zelfstandige woonvormen met een vast samenlevingsverband (continuïteit, onderlinge verbondenheid), maar zonder noodzakelijke en aanwezige permanente begeleiding en/of therapie, passen ook binnen de woonbestemming. Hieronder kunnen worden begrepen begeleid wonen van mensen met een verstandelijke beperking, tijdelijke verblijf van personen met een verstandelijke handicap of met psychische problemen, een woongroep, huisvesting van personen met TBS-status (laatste stadium) of een Thomashuis, voor zover aan de hiervoor vermelde kenmerken wordt voldaan.
- Bijzondere woonvormen zijn strijdig met de woonbestemming. Het betreft dan niet-zelfstandige woonvormen, zonder vast samenlevingsverband (continuïteit, onderlinge verbondenheid), maar wel met een noodzakelijke en aanwezige permanente begeleiding en/of therapie ter plaatse. Hieronder kunnen worden begrepen huisvesting van alleenstaande minderjarige asielzoekers, dementerende bewoners of van licht gehandicapte jongeren met permanente begeleiding, een inloophuis voor gehandicapten, daklozen of mensen met psychische problemen en een verslavingskliniek.
- Bijzondere woonvormen kunnen via een wijzigingsbevoegdheid (niet opgenomen in het onderhavige bestemmingsplan) worden toegestaan. Kleinschaligheid en het niet aan de orde zijn van nadelige effecten voor de omgeving, zijn belangrijke voorwaarden.
- Het beleid en de bestemmingsregeling zijn gebaseerd op de analyse van jurisprudentie.

2. Analyse jurisprudentie

Overwegingen jurisprudentie

De volgende overwegingen uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn van belang.

- Naast zelfstandige bewoning door een gezin verdragen ook minder traditionele woonvormen zich met de woonbestemming, indien daar sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning.
- Indien het bestemmingsplan zelf geen invulling geeft aan de bestemming Wonen, wordt ingevolge jurisprudentie naast zelfstandige bewoning door een gezin, ook aan minder traditionele woonvormen gedacht, voor zover sprake is van zelfstandige bewoning met een duurzaam en bestendig karakter en zekere mate van verbondenheid tussen de bewoners.
- Bepalend is of het gebruik van gronden voor andere woonvormen dan reguliere woonvormen, andere ruimtelijke gevolgen met zich meebrengt dan het reeds toegestane gebruik van deze gronden ten behoeve van de reguliere woonvormen.
- Een woonvorm passend binnen de bestemming Wonen wordt niet gekenmerkt door permanente, verplichte en aanwezige begeleiding en een aan het wonen gekoppeld begeleidings- of behandelingstraject.

Voorbeelden die passen binnen de bestemming Wonen

- Begeleid wonen van mensen met een verstandelijke beperking.

Vijf personen met een verstandelijke beperking kunnen in belangrijke mate zelfstandig wonen ten opzichte van de ondersteunende diensten en centrale voorzieningen van vergunninghoudster functioneren. De bewoners gaan overdag naar een centrum (dagbesteding, werk) en doen zelf boodschappen. Zij behoeven geen permanente begeleiding. Van therapeutische behandeling is geen sprake. Voorts eten zij gezamenlijk en maken zij gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen in de woning, waaronder een gedeelde natte cel. (ABRS 28 juni 2006, 200508258/1, Driebergen-Rijsenburg).
- Tijdelijke verblijf van personen met een verstandelijke handicap of met psychische problemen.

Op de eerste verdieping van het gebouw bevinden zich drie zelfstandige appartementen met eigen toegang voor tijdelijke huisvesting (maximaal 1 jaar). Op de begane grond zijn spreek- en behandelruimtes en een ruimte voor dagactiviteiten aanwezig. De bedoeling is dat bewoners zoveel mogelijk zelfstandig wonen functioneren. Zo nodig en desgewenst wordt overdag begeleiding verleend door therapie en begeleide activiteiten en 's nachts kan personeel vanaf de overzijde van de straat, worden opgeroepen via intercom. Het verblijf in de appartementen is tijdelijk, maar maakt geen deel uit van een begeleidings- of behandelingstraject. De relatie met zorg en behandeling is te gering en te vrijblijvend om aan het wonen het zelfstandig karakter te ontnemen. Het gebruik van appartementen op de eerste verdieping is als zelfstandig wonen aan te merken en past niet in de bestemming Bijzondere doeleinden. (ABRS 25 maart 2009, 200803717/1, Opsterland).
- Een woongroep.

De familie richt een woongroep op, bedoeld voor het voor onbepaalde tijd opnemen van personen met sociaal isolement om te voorzien in een vaste woon- en verblijfplaats. Kenmerken zijn deelname aan het gezinsleven (gezamenlijk gebruik maaltijden en verdeling huishoudelijke taken), een eigen kamer, gemeenschappelijk sanitair, keuken en woonkamer. Personen worden niet 'geplaatst' door een instelling of instantie; zij kiezen deze woonvorm zelf. Er is sprake van een woonvorm waarin een met een gezinsverband vergelijkbaar huishouden wordt gevoerd met een duurzaam en bestendig karakter en waarbij ook een zekere mate van verbondenheid aanwezig is. (ABRS 6 februari 2008, 200703840/1, Ermelo).
- Huisvesting van personen met TBS-status.

Personen met TBS-status worden gehuisvest gedurende de laatste fase van terbeschikkingstelling, om terugkeer in de maatschappij voor te bereiden. Zij verblijven voor de duur van ongeveer zeven maanden tot een jaar, zijn uitbehandeld, met enkele malen per week bezoek door begeleider. Zij zijn in staat tot het zelfstandig verrichten van alle facetten van het wonen (koken, schoonmaken, wassen en klussen). In het pand bevinden zich twee keukenblokken, badkamer wordt gedeeld. De bewoners verrichten zelfstandig minimaal vier uur per dag betaalde of onbetaalde werkzaamheden buitenshuis. (ABRS 9 mei 2007, 200604047/1, Venlo).
- Thomashuis.

Bij een Thomashuis is sprake van een nagenoeg zelfstandige bewoning en dus een woonvorm die

past binnen de bestemming Wonen. (Rechtbank Assen, voorlopige voorziening, 27 oktober 2009, BK1166, Assen)

- Huisvesting van licht gehandicapte jongeren zonder verplichte permanente begeleiding.
Op de begane grond van de woning worden twee kamers met een eigen badruimte gerealiseerd, op de verdieping komen vier van dit soort kamers. De bewoners gaan voor onbepaalde tijd een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband met elkaar aan. Zij doen gezamenlijk boodschappen en ook de maaltijden worden in de regel gezamenlijk gebruikt. Er is een gemeenschappelijke woonkamer waar de bewoners onder meer gezamenlijk televisie kunnen kijken. Hoewel de bewoners begeleiding krijgen bij de uitvoering van de huishoudelijke taken, worden deze door hen zelf verdeeld of uitbesteed. Voorts blijkt uit het verhandelde ter zitting dat deze personen niet worden geplaatst door een instelling of instantie, maar dat zij zelf kiezen voor één van de woonhuizen van een instantie die de door hen gewenste woonvorm past. Er is sprake van een woonvorm waarin een met een gezinsverband vergelijkbaar huishouden wordt gevoerd met een duurzaam en bestendig karakter en waarbij ook een zekere mate van verbondenheid aanwezig is. De hiervoor geschetste vorm van bewoning is terecht voor de toepassing van de planvoorschriften op één lijn gesteld met één huishouden. (ABRS 25 november 2009; 200906432/1/H1; Goes).

Voorbeelden die **niet** passen binnen de bestemming Wonen maar binnen de bestemming Maatschappelijk

- Huisvesting van alleenstaande minderjarige asielzoekers.
De woongroep van ama's vormt geen huishouden in de gewone zin van het woord en is daarmee ook niet op één lijn te stellen. Er is geen sprake van continuïteit in de samenstelling en niet van onderlinge verbondenheid (ABRS 11 februari 2004, 200303385/1, Dongeradeel).
- Inloophuis voor gehandicapten, daklozen of mensen met psychische problemen.
Er is voortdurende professionele begeleiding nodig en in het gebouw aanwezig. Ondanks de persoonlijke leefruimte voor te huisvesten gehandicapten, zijn er gezamenlijke groeps/woonruimtes en een centrale keuken, waarin maaltijden gezamenlijk worden gebruikt. Door het ontbreken van een zodanig zelfstandige bewoning van het gebouw is deze huisvestingsvorm strijdig met de bestemming Wonen. (ABRS 12 april 2006, 200504933/1, Alphen aan de Rijn).
- Huisvesting van dementerende bewoners.
Hoewel het de bedoeling is dat de dementerende bewoners zoveel mogelijk zelfstandig zullen functioneren, gelet op de aard van hun ziekte, 24 uur per dag begeleiding aanwezig zal zijn. Er is geen sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning en dus niet van een huishouden. (ABRS 29 november 2006, 200601720/1, Helmond).
- Verslavingskliniek.
Met de woorden 'maar niet therapeutisch behandeld worden' in de definitie van het begrip bijzondere woonvorm wordt de reikwijdte van dit begrip beperkt; bij de verslavingskliniek gaat het om woonvormen waarbij de therapeutische behandeling bijkomstig is en het wonen niet de vorm van de therapeutische behandeling vormt. Een verslavingskliniek kan niet als een bijzondere woonvorm worden aangemerkt, aangezien daar een therapeutische behandeling van de verslaafden voorop staat. De bestemming "Maatschappelijke doeleinden" is in een dergelijk geval aangewezen. (ABRS 21 oktober 2009, 200806242/1/R1, Arnhem).

- Realiseren zorgwoningen

De vraag is of het bouwplan past binnen sociale en/of maatschappelijke doeleinden.

De (zorg)woningen hadden onder meer de volgende kenmerken en eigenschappen:

- de woningen zijn bedoeld voor hulpbehoevende ouderen en hun eventuele niet hulpbehoevende partners;
- de hoofdbewoners dienen minimaal veertien uur zorg per week af te nemen;
- de woningen hebben allemaal eigen woonvoorzieningen en een eigen voordeur;
- er is een verpleegpost aanwezig met 24-uurs zorg;
- er is een speciale kamer voor personen die moeten herstellen van een ziekenhuisopname.

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het appartementencomplex, gelet op de heden ten dage veranderende ontwikkeling in de zorg, die ertoe leidt dat steeds meer kleinschalige initiatieven in het leven worden geroepen, waarbij zorg wordt aangeboden in combinatie met (zelfstandige) bewoning, en gelet op de mate van begeleiding en zorg die in het appartementencomplex wordt geboden, in de gegeven omstandigheden, in overeenstemming is met de bestemming 'Bijzondere doeleinden', in het bijzonder sociale en/of maatschappelijke doeleinden."

(ABRS 25 maart 2015, 201405264/1, CLI:NL:RVS:2015:936)

- zorgenheid en bijbehorende activiteiten in bestemmingsplan

In de uitspraak van 6 mei 2015), laat de Afdeling zich uit over de bestemming van – in de praktijk veelvuldig voorkomende – functiecombinaties van o.a. zorgwonen, recreatie, detailhandel en horeca.

Zo signaleert de Afdeling dat gronden met de bestemming "Maatschappelijk" volgens de planregels van het bestemmingsplan mogen worden gebruikt voor de functies "zorgenheid", "verkooppunt voor streekeigen producten", "lichte horeca" en "informatiepunt voor bezoekers". Deze begrippen zijn in het plan niet gedefinieerd, maar volgens de Afdeling leidt dat niet tot onduidelijkheid. Wel is volgens de Afdeling onduidelijk wat de onderlinge rangschikking is tussen deze functies. De bestemming "Maatschappelijk" en de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - 1" laat volgens de planregels alle genoemde functies toe. Doordat geen onderlinge rangschikking tussen deze functies is aangebracht is volgens de Afdeling niet duidelijk of alle genoemde functies zelfstandig zijn toegestaan, dan wel of beoogd is om een intramurale zorgvoorziening toe te staan met (onderschikt) bijbehorende voorzieningen. Het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" is hierdoor in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Deze uitspraak laat zien dat ook bij het toekennen van de juiste bestemming ("maatschappelijk"), als daarbinnen meerdere functies mogelijk zijn, duidelijk moet zijn hoe die functies zich tot elkaar verhouden. 6 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1400).