

## Beleidsregel 'Ruimtelijk sturen op maatschappelijke functies'

### Aanleiding

De gemeente Enschede heeft in haar huidige bestemmingsplannen veel panden met de bestemming 'Maatschappelijk'. Binnen deze bestemming is een veelvoud van gebruiksmogelijkheden aanwezig. Een voorbeeld is de verkoop van een gemeentelijk pand dat als school gebouwd en jarenlang als school gebruikt is en een ruime maatschappelijke bestemming heeft. Zonder dat hiervoor een planologische procedure hoeft te worden doorlopen of een omgevingsvergunning hoeft te worden aangevraagd, kan het gebruik van dat schoolgebouw nu worden gewijzigd in een kerk, moskee, motorclub, dierenasiel of brandweerpost. Met als gevolg dat in geval van klachten of een handhavingverzoek van omwonenden door de gemeente als antwoord moet worden gegeven dat de nieuwe activiteit gewoon binnen de bestemming past en de gemeente tegen het gewijzigde gebruik van het gebouw dus niet handhavend kan optreden. Uitspraken van de bestuursrechter (Raad van State) hebben tot gevolg gehad dat je mogelijke milieuhinder voor omwonenden, zoals geluidshinder, moet onderzoeken voor alle functies en gebruiksmogelijkheden die je in een nieuw bestemmingsplan binnen de bestemming 'Maatschappelijk' mogelijk maakt. Ook als het gaat om een bestaande situatie waarvan de geldende bestemming wordt overgenomen in het nieuwe bestemmingsplan en in de situatie dat een nieuw bestemmingsplan maar één bepaalde concrete maatschappelijke functie op een locatie met de bestemming 'Maatschappelijk' mogelijk maakt. Het onderzoek dat de gemeente moet uitvoeren betreft o.a. parkeren, veiligheid, luchtkwaliteit en geluidhinder. Daar komt bij dat steeds meer maatschappelijk vastgoed door de gemeente wordt verkocht aan particulieren, waardoor de gemeente minder regie en sturing heeft op welke maatschappelijke functies op een locatie met de bestemming 'Maatschappelijk' kunnen vestigen. Ook zijn er de afgelopen tijd signalen ontvangen vanuit diverse partijen dat de bestemming 'Maatschappelijk' te ruim is. Deze signalen zijn afkomstig van buurtbewoners, wijkraden en het gemeentebestuur. Het is daarom wenselijk deze bestemming in nieuwe bestemmingsplannen minder ruim te maken. De aanwezige ruime maatschappelijke bestemmingen kunnen beter worden afgestemd op de functies die in de buurt aanwezig en wenselijk zijn. Dat betekent in veel gevallen goed ruimtelijk onderbouwd lokaal maatwerk, in plaats van het blijven gebruiken van de zeer ruime bestemming 'Maatschappelijk'. Deze manier van bestemmen sluit aan bij de nieuwe Omgevingswet die eraan zit te komen. Onder de omgevingswet hebben we straks in het omgevingsplan geen bestemmingen meer en ook geen milieucategorieën met vaste richtafstanden tot woningen, zoals we die nu kennen. Bepalend is straks of de betreffende functie of activiteit op basis van algemene milieuregels passend is in zijn omgeving of via gebiedsgericht maatwerk passend kan worden gemaakt.

### Doel en reikwijdte van deze beleidsregel

Met deze beleidsregel 'ruimtelijk sturen op maatschappelijke functies' wordt beoogd een planologisch-juridisch toetsingskader vast te stellen voor zowel het op een verantwoorde wijze omgaan met bestaand en eventueel nieuw te realiseren maatschappelijk vastgoed in nieuwe bestemmingsplannen als het beoordelen van de wenselijkheid en ruimtelijke aanvaardbaarheid van nieuwe initiatieven voor maatschappelijke functies. De beleidsregel heeft nadrukkelijk geen betrekking op mogelijke combinaties van zelfstandig of nagenoeg zelfstandig wonen en zorg. De combinatie van wonen en zorg is zeer divers en complex. Daarvoor is momenteel een separaat toetsingskader in voorbereiding.

### Leeswijzer

In het vervolg van deze beleidsregel 'ruimtelijk sturen op maatschappelijke functies' wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op hoe maatschappelijk vastgoed minder ruim kan worden bestemd maar met behoud van de nodige flexibiliteit. In hoofdstuk 3 wordt de nieuwe categorie-indeling voor maatschappelijke functies beschreven, deze vormt samen met hoofdstuk 4 de inhoudelijke basis van het nieuwe toetsingskader. In hoofdstuk 4 wordt beschreven op welke wijze de nieuwe categorie-indeling wordt toegepast in nieuwe bestemmingsplannen en bij omgevingsvergunningen voor planologisch afwijkend gebruik.

## Hoofdstuk 1: Ruim bestemmen en consequenties

### Wat houdt de huidige bestemming "Maatschappelijk" in?

Binnen de huidige bestemming "Maatschappelijk" is het gebruikelijk om meerdere functies toe te staan op desbetreffende gronden (ruim bestemmen). Bij de maatschappelijke bestemming kan gedacht worden aan een scala van functies, zoals voorzieningen op het gebied van welzijn en zorg,

volksgezondheid, cultuur, religie, onderwijs, verenigingsleven, opvoeding, kinderopvang, openbaar bestuur en andere openbare en sociale voorzieningen. Het ruim bestemmen van maatschappelijk vastgoed gebeurt van oudsher al omdat de gebouwen (maatschappelijk vastgoed) over het algemeen in eigendom van de gemeente waren en voor alle taken/diensten van de gemeente ingezet moesten konden worden. Zoals hiervoor onder doel en reikwijdte al aangegeven verstaan we in dit kader onder 'maatschappelijk' nadrukkelijk niet: alle mogelijke vormen van zelfstandig en/of nagenoeg zelfstandig wonen in combinatie met zorg.

### **Wat is maatschappelijk vastgoed?**

Maatschappelijk vastgoed is de benaming voor een heel diverse groep gebouwen zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, verzorgingshuizen, bibliotheken, theaters, brandweerkazernes, etc. Wat ze delen is dat het allemaal gebouwen zijn die worden ingezet ten behoeve van het verlenen van diensten die kennelijk van zodanig maatschappelijk belang worden geacht, dat de dienstverlening (inclusief de daarvoor benodigde huisvesting) geheel of gedeeltelijk publiek wordt bekostigd.

Veel van deze gebouwen zijn in eigendom van gemeenten. In hun streven om te besparen en te professionaliseren gaan gemeenten deze gebouwen steeds vaker als onderdeel van één grote 'portefeuille' beschouwen. Ze kijken waar ruimte bespaard en waar functies gecombineerd kunnen worden, en gaan in toenemende mate uit van strategisch management bij renovatie, nieuwbouw en het afstoten van deze gebouwen. Een andere reden is de toenemende belangstelling voor de herbestemming van gebouwen. Scholen en gemeentehuizen die vrijkomen, buurthuizen worden tegenwoordig vaak omgebouwd tot kantoren of woningen. Vrijkomende kerken worden gezondheidscentra of scholen. In het vastgoedperspectief kunnen gebouwen van functie veranderen. De leegstand van maatschappelijk vastgoed zal de komende jaren verder toenemen. Dit heeft grote financiële consequenties en kan een negatief effect hebben op het woon- en werkklimaat in dorpen en steden. Maar aan de andere kant biedt leegstand volop kansen om het vastgoed te transformeren en functies aan gebieden toe te voegen. Dit kan de leefbaarheid juist ten goede komen.

Waarom zou je ziekenhuizen, basisscholen, verzorgingshuizen, universiteiten, huisartspraktijken, brandweerkazernes en bibliotheken onder één hoedje willen vangen? Als je op straat vóór deze gebouwen staat, hebben ze waarschijnlijk weinig met elkaar gemeen. Ze zijn totaal verschillend qua uiterlijk, schaal, en gebruik. In het perspectief van de ruimtelijke ordening is er traditioneel een heel duidelijk verband: het zijn allemaal publieke voorzieningen, die maatschappelijke diensten leveren aan mensen in de buurt of in een groter gebied. Een goede ruimtelijke ordening zorgt voor spreiding van voorzieningen, zodat ze niet te ver weg zijn voor de doelgroep.

### **Ruimtelijke ordening**

Het kan voor omwonenden van groot belang zijn welke doelgroepen gebruik kunnen maken van een maatschappelijke voorziening. Zo hebben ouderen, ook in de beleving van omwonenden, een andere invloed op de omgeving dan bijvoorbeeld de verslavingszorg. Ook de mate van zorg en zelfstandigheid van het wonen kan ruimtelijke gevolgen hebben. De rechtspraak heeft zich de laatste jaren daarom ook herhaaldelijk uit moeten laten over allerlei verschillende vormen van (al dan niet) zelfstandige bewoning en bijbehorende zorg. Hiervoor zal een separate regeling worden opgesteld. Verder spelen bij de diverse functies binnen de bestemming "Maatschappelijk" nog andere aspecten met betrekking tot de ruimtelijke impact voor de omgeving. Denk hierbij aan de verschillen tussen bijvoorbeeld een ziekenhuis, bibliotheek of kerkgebouw. Dit blijkt ook uit bijvoorbeeld de parkeernormen en de bijbehorende aanwezigheidspercentages waarmee wordt gerekend binnen Enschede. Het aantal bezoekers/gebruikers verschilt enorm en ook de dagen en tijdstippen dat er gebruik gemaakt wordt van deze functies verschillen enorm. Uit jurisprudentie (zie bijlage 1) is gebleken dat er bij het 'ruim bestemmen' uitgegaan dient te worden van de maximale planologische invulling en niet van het huidige gebruik. Er zijn daarom ruimtelijke gronden om binnen de bestemming "Maatschappelijk" minder ruim te gaan bestemmen. Daar staat tegenover dat het juist steeds vaker voorkomt dat maatschappelijke functies mede gebruik maken van bestaande andere voorzieningen in een wijk of buurt en dan met name van de grote(re) sportkantines. Deze locaties worden daardoor zogenoemde 'ontmoetingsclusters'. Doordeweeks vindt daar overdag bijvoorbeeld dagbesteding voor kinderen / jongeren plaats, soms gecombineerd met een opleiding en 's avonds en in de weekenden is er de sportclub. Minder ruim bestemmen van maatschappelijk vastgoed gaat daarom vaak samen met het meer flexibel bestemmen van andere voorzieningen en vastgoed om slimme combinaties van voorzieningen mogelijk te maken door medegebruik van maatschappelijke functies toe te staan.

## Hoofdstuk 2: Minder ruim bestemmen met flexibiliteit

### Minder ruim bestemmen

Uit jurisprudentie is naar voren gekomen dat minder ruim bestemmen in bepaalde gevallen mogelijk is. Onder minder ruim bestemmen wordt verstaan dat functies die door het vorige bestemmingsplan wel werden toegestaan, in het nieuwe bestemmingsplan niet meer worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het bestemmen van gronden met de bestemming "Maatschappelijk" als "Maatschappelijk – Onderwijs" omdat er al sinds jaar en dag een school gevestigd is. Het feit dat iets in een bestemmingsplan op een bepaalde manier is bestemd, levert volgens jurisprudentie geen 'blijvend recht' op. Er kunnen dus redenen zijn om die situatie niet meer op te nemen in een volgend plan, namelijk als er gewijzigde planologische inzichten zijn en na afweging van alle belangen. En daarvoor is deze onderhavige beleidsregel opgesteld.

#### *Planschade bij minder ruim bestemmen?*

Komt iemand voor planschade in aanmerking als een onbenutte planologische mogelijkheid wegvalt? Waarschijnlijk niet. Bij planschade wordt vaak aangenomen, dat iemand door langdurig geen gebruik te maken van mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, het risico heeft aanvaard dat die bestemming op enig moment – bijvoorbeeld bij een actualisering van het bestemmingsplan – vervalt. Ook kan het vervallen daarvan tot diens 'normaal maatschappelijk risico' behoren. Door de nieuwe werkwijze m.b.t. de bestemming "Maatschappelijk" in een beleidsregel op te nemen draagt het bij aan de bewustwording van het mogelijk wegvallen van onbenutte gebruiksmogelijkheden. Dat komt omdat de beleidsregel conform de wettelijke vereisten zal worden gepubliceerd.

### Behouden flexibiliteit

De maatschappelijke functies die in het nieuwe bestemmingsplan bij vaststelling van de bestaande situatie niet meer mogelijk gemaakt worden kunnen eventueel via een wijzigingsbevoegdheid alsnog mogelijk gemaakt worden. Die niet meer bestemde functies kunnen ook mogelijk worden gemaakt met een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. Wel dient dit goed inhoudelijk onderbouwd te worden. Die goede onderbouwing wordt in het bestemmingsplan als voorwaarde aan de wijzigingsbevoegdheid gekoppeld.

## Hoofdstuk 3: Nieuwe categorie-indeling Maatschappelijke voorzieningen

De categorie-indeling Maatschappelijke voorzieningen vormt een integraal beoordelingskader voor het toetsen van nieuwe ruimtelijke initiatieven voor maatschappelijke functies. Om te kunnen bepalen of een maatschappelijke functie aanvaardbaar is in zijn (beoogde) omgeving is niet alleen de mate van geluid die een voorziening produceert bepalend maar wordt daarnaast ook gekeken naar voor de omgeving relevante aspecten als openingstijden (door de week/weekend/overdag/avond), gebruiksintensiteit, bezoekersaantallen, verkeer aantrekkende werking, geuroverlast, het geluid dat bezoekers genereren bij het binnengaan en verlaten van de voorziening en de sociale veiligheid / maatschappelijk risico. Sommige maatschappelijke functies zijn bijvoorbeeld zo specifiek dat ze alleen maar op een bepaalde specifieke locatie gevestigd kunnen zijn. Andere zijn weer zodanig kleinschalig en naar aard en omvang geen belemmering voor de woonomgeving dat ze ook als beroep aan huis kunnen worden uitgeoefend.

De categorie-indeling Maatschappelijke voorzieningen bestaat uit twee groepen van functies. De 'basisfuncties', dit zijn in meer of mindere mate onderling uitwisselbare voorzieningen / functies en 'maatwerfuncties', dat zijn maatschappelijke voorzieningen / functies waarvoor in beginsel altijd een maatwerk afweging gewenst is. Voor de categorie-indeling is bepalend wat de mate van invloed op het woon- en leefklimaat in de omgeving is en of er al dan niet op basis van milieuregels sprake is van aan te houden richtafstanden tot woningen of andere milieugevoelige functies. De categorie-indeling is niet limitatief maar indicatief, maatwerk blijft altijd noodzakelijk. Daarom zijn er aan de genoemde functies / activiteiten geen aan te houden vaste richtafstanden tot omliggende woningen of andere milieugevoelige functies toegekend. Onder de Omgevingswet zal er namelijk geen sprake meer zijn van een bedrijvenlijst met milieucategorieën en richtafstanden zoals we die op dit moment nog kennen. In plaats daarvan komen gebiedsgerichte milieueisen voor activiteiten, vergelijkbaar met ons huidige geluidsbeleid waarin we diverse gebiedstypen hebben met specifieke geluidsnormen. De categorie-indeling Maatschappelijke voorzieningen is ook een nieuwe indeling in vooraf bepaalde bestemmingen. Welke bestemming een bepaalde maatschappelijke functie of groep van maatschappelijke functies in een bestemmingsplan krijgt is steeds het resultaat van gebiedsgericht maatwerk.

**Basisfuncties:** (hoofdzakelijk) buurt- of wijkgerichte maatschappelijke functies en voorzieningen met geen of zeer beperkte invloed op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Deze functies en voorzieningen kunnen aangrenzend en/of in- en aanpandig aan woningen of andere geluidgevoelige functies worden uitgeoefend. De eisen uit het Bouwbesluit voor de scheiding tussen wonen en bedrijfsactiviteiten zijn daarbij toereikend. Het betreft functies en voorzieningen die hoofdzakelijk alleen op weekdays en tijdens kantooruren en/of gedurende een deel van de avond worden gebruikt en/of toegankelijk zijn.

Hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan de volgende maatschappelijke functies en voorzieningen:

- Apotheek
- Bibliotheek
- Praktijkruimte
- Wijk- en clubgebouwen (voorzieningen voor buurtvereniging, bridgeclub, carnavalsvereniging en daarmee vergelijkbare organisaties)
- Zorg (dagbehandeling)

Deze groep van functies worden in bestemmingsplannen niet aangegeven met de bestemming 'Maatschappelijk – Basisfuncties'. Het is niet vanzelfsprekend dat als een bestemmingsplan op een locatie één van de genoemde basisfuncties mogelijk maakt, dat daarmee ook altijd alle andere basisfuncties ook zijn toegestaan op die locatie. Hoeveel en welke basisfuncties op een locatie worden toegestaan is afhankelijk van gebiedsgericht maatwerk.

**Maatwerfuncties:** maatschappelijke functies / voorzieningen met specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid, die normaal gezien niet zonder meer overal in een woonomgeving passen. Dit zijn grootschalige en/of intensief gebruikte maatschappelijke functies en voorzieningen die tot 7 dagen in de week / 24 u per dag toegankelijk zijn, zoals een ziekenhuis, een crematorium of een brandweerkazerne. Maar ook meer kleinschalige functies met een beperkte toegankelijkheid, zoals opvang van kwetsbare groepen, buitenschoolse opvang of een scoutinggebouw. Deze activiteiten dienen bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies plaats te vinden.

Hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan de volgende maatschappelijke functies en voorzieningen:

- Asielzoekerscentrum
- Begraafplaats
- Campus
- Crematorium
- Defensie
- Dierenasiel
- Dierenkliniek
- Dierenpension
- Explosieven- en munitiedepot
- Gezondheidscentrum (artsenpraktijken, fysiotherapeuten, apotheek en andere medische praktijkruimten onder één dak)
- Hulp- en veiligheidsdiensten (brandweer, ambulance, politie, e.d.)
- Jongerenontmoetingsplek
- Kinderdagverblijf
- Militaire zend- en ontvangstinstallatie
- Naschoolse en/of voorschoolse opvang
- Onderwijs
- Openbare dienstverlening (stadhuis, stadskantoor, wijkcentrum e.d.)
- Opvang van kwetsbare groepen (zoals daklozenopvang, jeugdopvang, opvang van dementerende ouderen of verslaafdenopvang)
- Paardenkliniek
- Peuterspeelzaal
- Religie
- Scouting
- Uitvaartcentrum
- Verpleeg- en/of verzorgingscentra
- Zend- en ontvangstinstallatie
- Ziekenhuizen en klinieken
- Zorg (24 uren behandeling)

## Hoofdstuk 4: Vertaling nieuwe categorie-indeling in het bestemmingsplan

De categorie-indeling 'Ruimtelijke sturing op maatschappelijke functies' wordt toegepast bij nieuwe bestemmingsplannen en dient mede als toetsingskader bij aanvragen omgevingsvergunning voor gebruik in afwijking van het geldende bestemmingsplan. In geval van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed wordt vooraf altijd overleg gepleegd met het Vastgoedbedrijf Enschede over een passende bestemming. Onderstaand wordt beschreven op welke wijze daar in bestemmingsplannen mee wordt omgegaan. Die werkwijze is overigens niet geheel nieuw. Voor specifieke maatschappelijke functies als defensieterreinen, het ziekenhuis, het crematorium en begraafplaatsen worden in de Enschedese bestemmingsplannenpraktijk al lang maatwerkbestemmingen toegepast. Die systematiek wordt nu ook bij de andere maatschappelijke functies toegepast.

### Maatschappelijke basisfuncties

De maatschappelijke basisfuncties en -voorzieningen zijn hoofdzakelijk buurt- of wijkgericht en qua impact op de woon- en leefomgeving redelijkerwijs vergelijkbaar en onderling uitwisselbaar. Deze functies en voorzieningen worden in bestemmingsplannen meestal met de functieaanduiding 'maatschappelijk' geregeld of kunnen voorkomen in gemengde gebieden met een bestemming 'Gemengd' of 'Centrum'. In bijzondere gevallen kan maatwerk wenselijk zijn, in dat geval kan in plaats van de algemene functieaanduiding 'maatschappelijk' een verbijzonderde functieaanduiding worden gebruikt, zoals 'verenigingsleven' of 'praktijkruimte'. In toenemende mate komt het ook voor dat deze (hoofdzakelijk) buurt- of wijkgerichte maatschappelijke functies gebruik maken van aanwezige faciliteiten van een maatschappelijke maatwerkfunctie of -voorziening of van aanwezige faciliteiten van een andere functie of voorziening, zoals een sportvereniging. Zoals bijvoorbeeld de vergaderruimte van een brandweerpost die 's avonds gebruikt wordt door de wijkraad of de carnavalsvereniging, voorzieningen voor kinderopvang in een schoolgebouw, ziekenhuis of gezondheidscentrum dan wel voorzieningen voor kinderopvang of welzijnswerk in de kantine van de voetbalclub. In die gevallen gaat het feitelijk om ondergeschikt medegebruik en kunnen deze kleinschalige maatschappelijke functies, hetzij generiek dan wel via maatwerk, als integraal onderdeel van de bestemming mogelijk gemaakt worden in plaats van met een aanduiding. Bij omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan wordt hiervoor altijd een maatwerkafweging gemaakt.

### Maatschappelijke maatwerkfuncties

Voor de maatschappelijke maatwerkfuncties en -voorzieningen wordt in bestemmingsplannen altijd een maatwerkregeling opgenomen. In bestemmingsplannen zal dat in de meeste gevallen een verbijzonderde bestemming zijn (bijvoorbeeld 'Maatschappelijk – Begraafplaats', 'Maatschappelijk – Crematorium', 'Maatschappelijk – Gezondheidszorg') maar soms ook als functieaanduiding (denk aan een aanduiding 'scouting' op een terrein met een recreatiebestemming of de aanduidingen 'zend- en ontvangstinstallatie' en 'jongerenontmoetingsplek', die vaak in de openbare ruimte of bijvoorbeeld op een sportcomplex zijn gesitueerd). Maatschappelijke maatwerkfuncties worden in bestemmingsplannen niet met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. Deze functies en voorzieningen kunnen worden mogelijk gemaakt door het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. In dat geval is de reguliere omgevingsvergunningprocedure van 8 weken van toepassing.