

## Afwegingskader maatschappelijke voorzieningen 'Wonen en Zorg' Gemeente Almere 2021 – 2022

Het afwegingskader is een instrument (handvat) om bij te dragen aan verantwoorde gemeentelijke keuzes en het creëren van draagvlak in de programmering van maatschappelijke voorzieningen op het snijvlak van wonen en zorg in Almere. Voorbeelden zijn woonzorg voorzieningen voor mensen met een handicap, ouderen, ex dak- en thuislozen. Het college van Almere heeft in de periode 2020-2022 de opgave 'wonen en zorg' benoemd als doorbraakdossier. Een van de ambities is om de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen (waaronder kleinschalige initiatieven) op het snijvlak van wonen en zorg te versnellen.

Almere is op de tekentafel bedacht. En in het stadhuis en bij partners blijft de behoefte naar nieuwe masterplannen voor de toekomstige stad groot. Inzicht over de vraag naar maatschappelijke voorzieningen op het snijvlak van wonen en zorg is echter niet in beton gegoten. We weten wat de woon-zorg behoefte is voor verschillende doelgroepen<sup>1</sup> op dit moment, anno 2021. Maar deze behoefte zal steeds weer veranderen, afhankelijk van de samenstelling van de bevolking, afspraken in regionaal verband en landelijke wetswijzigingen die raken aan de brede ambulantiseringsopgave. Daarom is het belangrijk periodiek te monitoren wat de woon-zorg behoefte is van Almere.

### Doel

Het afwegingskader heeft als doel om de juiste afwegingen te maken bij het programmeren van wonen en zorg. Het kader wil voorzien in criteria (deelonderwerpen) die zoveel als mogelijk objectiveerbaar en transparant zijn. Criteria die voortkomen uit gemeentelijk beleid met betrekking tot onder meer doelgroep, soort voorziening, wenselijkheid, veiligheid en wetgeving (zoals bestemmingsplan en vergunningen) en zijn vastgesteld door college en raad. Het afwegingskader is daarnaast een instrument om draagvlak in de stad te creëren. Het maakt op transparante wijze helder welke afwegingen de gemeente maakt, met welke belangen rekening gehouden kan worden op basis van zowel gemeentelijk beleid en ervaring.

Dit afwegingskader kan gebruikt worden als handvat om beter het ambtelijk gesprek te voeren in de verschillende fases van ontwikkeling van een woonzorg initiatief (verkenning, locatie-onderzoek, besluitvorming en realisatie). Met als doel om voldoende onderbouwde keuzes te adviseren die zo evenwichtig mogelijk rekening houden met de behoeften en belangen van bewoners in het algemeen, de gebruikers (cliënten) en de aanbieders.

Het afwegingskader biedt geen garantie dat iedereen het eens is met elkaar. Het kader kan wel houvast bieden in een veelal ingewikkelde afweging van niet zelden tegenstrijdige belangen.

### Context van dit kader

Dit afwegingskader staat niet op zichzelf. De ontwikkeling van voorzieningen wonen en zorg dient het algemeen belang van alle inwoners van Almere. Iedereen wil dat de stad mogelijkheden biedt voor vormen van wonen met zorg, zodat ook inwoners die dat nodig hebben prettig en zo zelfstandig mogelijk en met de juiste zorg kunnen wonen en leven.

Momenteel wordt er aan verschillende projecten/instrumenten gewerkt die als doel hebben om in de toekomst betere keuzes te kunnen maken bij de verdere sociale en stedelijke ontwikkeling van de stad. Zoals:

- De ontwikkeling van een woon-zorg programmering: een analyse-instrument dat duidelijkheid geeft over hoeveel woningen voor inwoners met een zorgvraag er nodig zijn, hoe deze woningen eruitzien en waar in de stad ze kunnen komen te staan (spreidingsvraagstuk). De woon-zorg programmering wordt uitgewerkt in de stedelijke woningbouwprogrammering, welke wordt toegevoerd naar de gemeenteraad.
- Het handelingsperspectief Almere: een visietraject over de wijze waarop in de toekomst, per wijk, een wijkplan kan worden opgesteld, samen met wijkbewoners. Dit wijkplan gaat in op de verdere ontwikkeling van de wijk vanuit verschillende perspectieven: sociaal-maatschappelijk, fysieke leefomgeving en beheer en onderhoud.
- Meerjaren perspectief vastgoed (MPVA) 2019-2022: een instrument voor het college voor sturing op het gemeentelijk vastgoed. Het geeft op een transparante manier zicht op de kansen en bedrei-

1 ) Woon-zorg programmering



gingen voor het vastgoed. Daarmee toont het zowel het college als de ambtelijke organisatie een blik op de toekomst voor de middellange termijn van vier jaar. Door dit zicht op de risico's kunnen afgewogen beleidskeuzes gemaakt worden.

- De ontwikkeling van een nieuwe Nota grondbeleid: in de concept nota is een integraal afwegingskader opgenomen met als doel dat er voldoende grond is in Almere om gewenste maatschappelijke doelstellingen mogelijk te maken. De nota moet nog worden vastgesteld in de raad.

#### **Beleidskeuze en programmering**

De gemeente bepaalt op grond van haar beleid, bijvoorbeeld woonvisie, sociaal beleid, veiligheidsbeleid, de wenselijkheid en/of noodzakelijkheid van de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen. De vertaling van het beleid naar een keuze voor en realisatie van maatschappelijke voorzieningen wordt uitgevoerd door middel van het programmeren van de voorzieningen. De gemeente doet dit voor haar eigen vastgoed, dat is vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Vastgoed Almere 2019 – 2022.

De groei van de stad leidt ertoe dat de behoefte aan nieuwe maatschappelijke voorzieningen toeneemt. We spreken hierbij niet van gemeentelijk vastgoed. Het gaat om maatschappelijke voorzieningen in eigendom van zorgaanbieders, woningcorporaties, Justitie, ontwikkelaars, makelaars en anderen. Omdat een directe sturing van de gemeente op het vastgoed ontbreekt is een ander instrumentarium noodzakelijk om op een transparante wijze tot de juiste keuzes te komen.

Dit is de aanleiding om te komen tot een programmering van maatschappelijke voorzieningen op het snijvlak van wonen en zorg, die niet in eigendom zijn van de gemeente.

#### **Om welke maatschappelijke voorzieningen gaat het?**

In verschillende sectoren worden maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd:

Geclusterde of gemengde woon-zorg voorzieningen voor verschillende van onderstaande doelgroepen zoals bijvoorbeeld:

- Gehandicaptenzorg: verstandelijk, lichamelijk, zintuiglijk, meervoudig, NAH, revalidatie
- Ouderenzorg: woonzorgcentra, verpleeghuizen
- Gezondheidszorg: ziekenhuis, gezondheidscentra, fysiotherapie, klinieken
- Forensische zorg, bijvoorbeeld gevangenis, TBS kliniek, begeleide woonprojecten ex gedetineerden
- Opvang asielzoekers: AZC Almere
- GGZ: psychiatrische kliniek, behandelcentra
- Verslavingszorg: verslavingskliniek, behandelcentra, methadonpost, shops voor softdrugs
- Maatschappelijke opvang: opvangcentra en begeleid wonen
- Vrouwenopvang: opvangcentra en begeleid wonen
- Jeugdzorgvoorziening

De grootte van een maatschappelijke voorziening kan heel verschillend zijn en ook meerdere functies uitvoeren. Woonzorgcentra voor ouderen kunnen zowel kleinschalige woonzorg eenheden als een verpleeghuis onderdak bieden. Begeleide woonprojecten voor ex gedetineerden kunnen gehuisvest zijn in enkele woningen, die niet per se naast elkaar staan. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat er maatschappelijke functies in de huisvesting worden gerealiseerd. De verschijningsvorm van de soort en omvang van de huisvesting kan niet op voorhand afgebakend worden.

#### **Participatie en communicatie als voorwaarde tot een afweging**

Een goed participatie- en communicatie traject is essentieel bij het ontwikkelen van maatschappelijke voorzieningen. Aanpak van de participatie en communicatie is conform de participatienota Almere en conform de participatie aanpak bij gebiedsontwikkeling (informereren, consulteren, meebepalen).

In geval de gemeente op grond van een beleidskeuze een voorziening wil realiseren, is zij samen met de betrokken partijen verantwoordelijk voor het participatieplan en communicatieplan.

De gebiedsmanager en de afdeling gebiedsontwikkeling hebben een belangrijke rol in het bepalen van een goede aanpak en het bepalen welke trede van de participatielader mogelijk is. Dit is ook afhankelijk van of de voorziening wel/niet in een eerder vastgesteld ontwikkelingsplan, bestemmingsplan of gebiedsvisie past.

Een wijk kan geconsulteerd worden of meebepalen over onderwerpen waaronder:

- Zijn er verschillende locaties beschikbaar?
- Wat kunnen de wijk/buurtbewoners/ondernemers betekenen bij de fysieke ontwikkeling van de voorziening?
- Wat kunnen de wijk/buurtbewoners/ondernemers in de sociale programmering van een voorziening verwachten?

In het geval een initiatiefnemer zich heeft gemeld bij de gemeente (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een geclusterde woon-zorg voorziening), zal de initiatiefnemer ook verantwoordelijk zijn voor het par-



ticipatie- en communicatieproces. De initiatiefnemer zal daarop de gemeente<sup>22</sup> om advies/ondersteuning vragen bij het participatie- en communicatie traject.

In de meeste gevallen zal de gemeente een besluit moeten nemen, bijvoorbeeld over de locatie, de verkoop van grond, vergunningverlening. In de stadsdelen van Almere landen uiteenlopende initiatieven. De ervaring en kennis die wordt opgedaan kan worden benut om een integrale afweging te kunnen maken waar een initiatief kan worden ingepast. In de wetenschap dat elke nieuwe maatschappelijke voorziening ook om maatwerk vraagt.

De afweging vindt plaats in het spanningsveld van algemeen (gemeente) belang, het belang van bewoners van een wijk, het belang van toekomstige bewoners of cliënten van een voorziening, en het belang van de maatschappelijke voorziening zelf.

### **Afwegingscriteria**

De onderstaande criteria (deelonderwerpen) worden gebruikt als handvat in de totstandkoming van het ambtelijk advies over de ontwikkeling van een voorziening. We hebben gekozen voor criteria die vanuit divers beleid en wetgeving, onze kennis en praktijkervaring van belang zijn om te bespreken per initiatief. Denk hierbij aan ruimtelijke ordening, veiligheid, zorg, maar ook signalen van gebiedsregisseurs. Deze set van criteria is niet limitatief. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld een zorgaanbieder of een ouderinitiatief ook andere onderwerpen belangrijk kan vinden. Per criterium (deelonderwerp) zijn vragen toegevoegd, deze zijn niet uitputtend. Elke voorziening is weer anders, daarom zullen de criteria met de bijbehorende vragen niet voor elk initiatief van toepassing zijn.

De afwegingscriteria vormen geen afvinklijstje. De praktijk van het realiseren van woonzorg initiatieven is te complex en niet te vangen in afvinklijstjes.

1. Inzicht in de doelgroep
  - Objectieve kenmerken doelgroep
  - Wat heeft de doelgroep voor woon en leefomgeving nodig
  - Wat kan de buurt van de doelgroep verwachten (mate van sociale inzet/gedrag/goede buur)
  - Wat kan de doelgroep van de buurt verwachten (mate van sociale inzet/gedrag/goede buur).
2. Soort maatschappelijke voorziening
  - Kenmerken voorziening: sector, functie en doelgroep. Bijvoorbeeld: ouderenzorg, verpleeg-huiszorg, demente ouderen
  - Voorwaarden ten aanzien van de woon en leefomgeving
    - Centrumgericht, stedelijk, randgebied, in de wijk/buiten de wijk, veel groen etc.
    - Voorzieningenniveau (winkels, OV, uitgaan, welzijn, sport, cultuur)
    - Bereikbaarheid
  - Contractvorm: gaat de instelling huren of huren de bewoners individueel (scheiden wonen en zorg). Wat worden de aanvullende beheer- en toewijzingsafspraken?
  - Permanente of tijdelijke voorziening?
  - Staat de voorziening alleen of is er een directe relatie met de omgeving (bijvoorbeeld door middel van een geïntegreerde buurtfunctie, gezamenlijk gebruik van ruimten)?
3. Beleidskader, wenselijkheid en uitvoerbaarheid
  - Wat is het achterliggende wettelijke beleidskader en motivering noodzaak voorziening?
  - In hoeverre is er behoefte aan dit type voorziening in de stad en/of wijk? <sup>3</sup>
  - Wat zijn de financieringsbronnen voor de voorziening; gemeentelijk en niet gemeentelijk?
  - Businesscase: opgesteld/niet opgesteld. Zo ja, is in de huurprijs rekening gehouden met:
    - kosten gemeenschappelijke ruimte(n)
    - kosten begeleidingsruimte(n)
    - kosten sociaal beheer (zie ook punt 8)
    - kosten specifieke eisen b.v. rolstoelgeschiktheid, geluidsisolatie
  - Grondprijsbepaling: wat is het maatschappelijk rendement en wat is het financieel rendement<sup>4</sup>
4. Veiligheid

<sup>22</sup> De projectgroep wonen en zorg, de gebiedsmanager, gebiedsontwikkeling

<sup>3</sup> ) Woon-zorg programmering, wijkplan.

<sup>4</sup> ) Conform Kadernota Grondbeleid



- Objectieve kenmerken veiligheid in de wijk
  - Nulmeting veiligheid in de wijk noodzakelijk: ja/nee en waarom
  - Camerabewaking bij voorziening: ja/nee en waarom
  - Zijn aanpassingen rond de voorziening noodzakelijk (bijvoorbeeld hekwerk, groenvoorziening, anders)
  - Is vroegtijdige betrokkenheid van de politie noodzakelijk? Bijvoorbeeld afspraken met wijk-agent en veiligheidsmanager gemeente
5. Wijkprofiel
- Objectieve kenmerken wijk/buurt (statistische informatie)
  - Draagkracht en draaglast: Risico's en kansen van de wijk/buurt voor huidige en bestaande bewoners. Input uit: leefbarometer, wijkpeiling, straatkubus, gebiedsadvies en woon-zorg programmering.
  - Voorzieningenniveau: wat is er in de buurt (supermarkt, scholen, openbaar vervoer) en sluit het aan op de doelgroep behoeften.
6. Locatiekeuze
- Spreiding:
    - Waar in de stad en waarom wel passend/waarom niet passend?
    - In geval van corporatievastgoed: past de ligging van de kavel binnen de strategie van de corporatie en prestatieafspraken?
  - Passend in huidige bestemmingsplan, milieu, geluid etc? Is een wijzigingsprocedure noodzakelijk?
  - Solitaire voorziening (zelfstandig gebouw) en waarom?
  - Gemengde woonvorm, bijvoorbeeld in een appartementencomplex van begeleide en onbegeleide bewoners. En waarom?
  - Aantal wooneenheden: minimum en maximum, zelfstandig, onzelfstandig
  - Gemeentelijk programma van eisen van de kavel.
7. Hulp(zorg)verlening
- Kan voldoende hulp/zorg/ondersteuning geboden worden zodat de cliënten/bewoners zich kunnen (leren) gedragen als een goede buur
  - Hoe kan de hulpverlening bereikt worden binnen kantoor tijden
  - Wat doet de hulpverlening bij crisis, (ernstige) overlast. Hoe kan de buurt de hulpverlening bereiken, ook buiten kantoor tijden.
  - Hoe ziet de hulpinstantie haar verantwoordelijkheid in de buurt.
  - Voor de doelgroepen jeugdhulp, maatschappelijke opvang en beschermd wonen: wordt er aangesloten bij de 'samenwerkingsafspraken Thuis in de Wijk'. In deze afspraken wordt ingegaan op bovenstaande punten.
8. Sociaal beheer
- Sociaal beheer wordt gezien als een instrument om de draagkracht/draaglast en leefbaarheid in de buurt/wijk te vergroten. Sociaal beheerders communiceren met begeleide bewoners (cliënten) en onbegeleide bewoners en gericht op goed buurschap, veiligheid, oplossen knelpunten. Sociaal beheer kan door verschillende organen worden uitgevoerd: woningcorporatie, zorgaanbieder, bewoners (bewonersplatform of -vereniging).
- Wordt er gekozen voor de inzet van sociaal beheer? Waarom wel/niet
  - Welke organisatie(s) voeren het sociaal beheer uit? Bijvoorbeeld zorgaanbieder en/of woningcorporatie en/of bewoners(platform)
  - Is het sociaal beheer gericht op de fysieke omgeving (bijvoorbeeld onderhoud, rommel) en/of op sociale aspecten (bijvoorbeeld de sociale omgang met elkaar, gedragsbeïnvloeding, veiligheid, nakomen huurcontract, verwijderen bewoner).

## Besluitvorming

### Positionering afwegingskader:

Het afwegingskader heeft geen wettelijke, juridische status met betrekking tot het traject rond de wet en regelgeving voor bestemmingsplannen, vergunning en handhaving, noch in de omgevingswet. Het afwegingskader is een instrument om meer gestructureerd en meer transparant de keuzes inzichtelijk te maken die rond de ontwikkeling van woonzorginitiatieven in de gemeente worden gemaakt.

Het afwegingskader zorgt voor een beter gestandaardiseerde werkwijze (ambtelijke toets) dan tot nu toe het geval is in het keuzeproces van woonzorgvoorzieningen. Interne afdelingen kunnen hierdoor gemakkelijker met elkaar het gesprek voeren over de te nemen en te adviseren keuzes aan college en raad.



Het afwegingskader kan op verschillende momenten in de (her)ontwikkeling van bestaande of nieuwe gebieden worden ingezet. In de bestaande stad kan het nodig zijn om in een herontwikkelingsgebied ook na te denken over de wijziging of komst van woonzorginitiatieven. Dan kan aan de voorkant van de herontwikkeling het afwegingskader ondersteunen op het moment dat zorgaanbieders/initiatiefnemers in beeld komen.

In de ontwikkeling van nieuwe uitleggebieden zoals Poort, Nobelhorst en Pampus kan het afwegingskader (net zoals in de herontwikkeling van bestaande gebieden) ondersteunen op het moment dat zorgaanbieders/initiatiefnemers in beeld komen.

#### Besluitvorming:

De woon-zorg programmering en de stedelijke woningbouwprogrammering zal op hoofdlijnen duidelijkheid moeten geven over de planning van de woonzorgvoorzieningen in de gemeente.

De programmering is mede afhankelijk van de bestemmingsplannen, omgevingsvisie etc., die wettelijk leidend zijn. Alsmede het grondbeleid en ander vigerend gemeentelijk beleid.

In de uitvoering van de programmering heeft het afwegingskader de functie om de woonzorginitiatieven af te wegen tegen de programmering en de afwegingscriteria (de deelonderwerpen). Vervolgens kan op basis daarvan een advies gegeven worden over waar een voorziening kan worden ontwikkeld.

Er zijn drie routes voor besluitvorming:

1. Indien het initiatief voor de ontwikkeling van een woonzorgvoorziening voortkomt uit het gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld het beleid maatschappelijke opvang); beslist het college op grond van ambtelijk advies.
2. Bij voorzieningen die op meerdere terreinen raken aan de leefbaarheid in een wijk is de impact op de Almeerse samenleving zo groot, dat zowel college als raad hierover een besluit moeten nemen, op grond van ambtelijk advies.
3. Indien een ouder/inwoners-initiatief of een zorgaanbieder zelf het initiatief neemt om een woonzorgvoorziening te willen ontwikkelen en een locatie (kavel) verzoek of vergunningaanvraag (bijvoorbeeld ten behoeve van de transformatie van een kantoorpand) indient. In beide situaties zal de aanvraag worden getoetst aan het bestemmingsplan, vergunningverlening alsmede de woonzorg programmering. Het afwegingskader zal ook daarbij als afwegingsinstrument ingezet kunnen worden. Als het initiatief past binnen de verschillende kaders zal dit ambtelijk worden afgehandeld.