

Ruimte voor woonvarianten senioren Zoeken naar plekken in beleid en ontwikkeling

Maarten Hoorn, Platform31

Initiatieven voor woonvormen voor senioren hebben moeite om voldoende geschikte locaties te vinden. Het is lastig voor initiatieven om 'ertussen' te komen bij gemeenten. Gemeenten hebben veel andere opgaven waarmee zij rekening moeten houden. Stijgende bouwkosten, personeelstekorten en gemeentebegrotingen die onder druk staan, werken ook niet mee om tot eenvoudige realisatie te komen. In dit artikel een duiding van de manier hoe gemeenten werken om zo initiatieven voor woonvormen voor senioren verder te ondersteunen.



Loosduinse hof, Den Haag (foto: Alex Schröder)

Tot zo'n vijftien jaar geleden waren veel gemeenten actief betrokken bij ontwikkelingen. Zij hadden veelal grond in eigendom. Door de financiële crisis in 2008 leden veel gemeenten verlies op deze gronden. Ze hadden verwacht hierop woningen te kunnen bouwen, maar dat stakte. In combinatie met de neo-liberale gedachte om meer aan de markt over te laten, zijn gemeenten daardoor terughoudender geworden om zelf actief betrokken te zijn bij nieuwe ontwikkelingen. Dat maakt dat je als initiatief niet alleen naar de gemeente moet kijken. Grofweg zijn er drie manieren waarop een initiatief tot stand kan komen:

- als onderdeel van een grote gebiedsontwikkeling;
- op grond van een derde partij;
- op grond van de gemeente.

In alle gevallen is het goed om te weten binnen welke context de keuzes voor gebruik van gronden worden gemaakt. Andere ruimtelijke keuzes, zoals bereikbaarheid of nabijheid van voorzieningen blijven buiten beschouwing. Daarbij is het goed om te beseffen dat er op de grondmarkt op dit moment sprake is van een enorme schaarste. Het woningtekort is hoog. De woningprijzen stijgen over de hele breedte: koop en huur. Bouwmaterialen zijn schaars, waardoor de kosten ervoor torenhoog zijn. Ook is er een tekort aan personeel in de bouw, wat ook weer leidt tot een stijging van de bouwkosten.

Ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid van een gemeente geeft aan wat de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen zijn van een gemeente. Gemeenten gebruiken dit beleid als toetsingskader om te bepalen of zij mee willen werken aan een initiatief of voor de wijze waarop zij gronden willen gebruiken. In dit geval zijn de omgevingsvisie en de woonvisie van belang. In een woonvisie komen alle verschillende aspecten aan bod die van belang zijn voor het wonen. Denk aan aantallen, typologieën, locaties en doelgroepen. Hierbij komt ook de rol van de woningcorporaties aan bod. Voor de uitvoering helpt het om ervoor te zorgen dat in een gemeentelijke woonvisie de woonvarianten voor senioren aan bod komen.

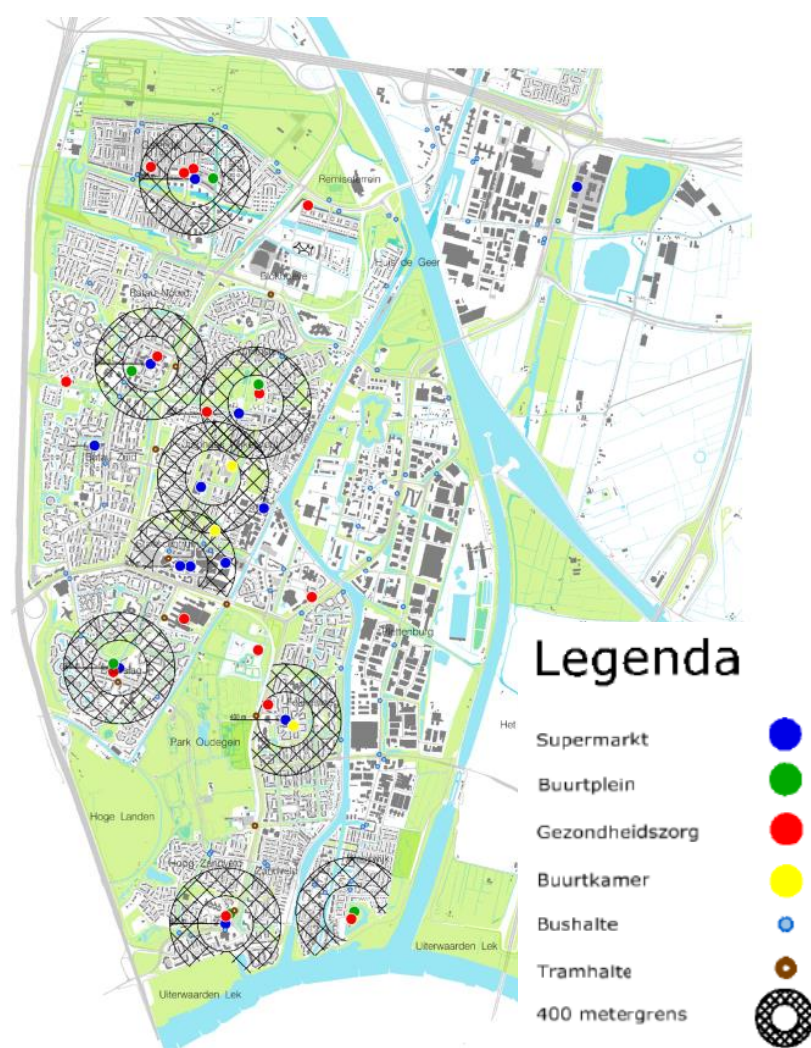
Een omgevingsvisie geeft het integrale beleid van een gemeente weer. Een omgevingsvisie geeft een omschrijving van de huidige situatie van de leefomgeving weer. Het gaat ook in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen. Om een goede plek te verwerven in een omgevingsvisie, is het van belang om ook input te geven voor de huidige situatie in een gemeente.¹ Het aantal senioren in een gemeente, de verwachte ontwikkeling van de vergrijzing, het huidige aanbod van woon(zorg)varianten en/of de bestaande initiatieven die een plek zoeken, zijn verschillende mogelijkheden om de noodzaak voor woonvarianten voor het langer thuis onder de aandacht te brengen.

Een woonvisie of een omgevingsvisie kan vervolgens bepaalde kaders meegeven. Zo heeft de gemeente Nieuwegein in haar woonvisie zogenoemde woonzorgcirkels om de voorzieningen getekend van 400 meter² (zie figuur 1). De gemeente maakt daarmee concreet wat zij als interessante woonplekken ziet voor senioren, nabij het wijkvoorzieningen, gezondheidszorg, winkels en openbaar vervoer. Als een ontwikkeling plaatsvindt binnen deze cirkels, moet een initiatiefnemer aantonen hoe met de combinatie wonen en zorg wordt omgegaan. De gemeente Deventer heeft in zijn omgevingsvisie het begrip 'pantoffelafstand' opgenomen. Dit betekent dat voorzieningen op (korte) loopafstand beschikbaar en toegankelijk moeten zijn. In de omgevingsvisie van de gemeente Súdwest-Fryslân staat dat elke kern ten minste één ontmoetingsplek moet hebben. Hoewel dit niet specifiek over woonvormen voor senioren gaat, geeft het wel duidelijke kaders mee.

¹ Zie bijvoorbeeld ook "[Gezondheid in omgevingsvisies](#)" van Platform31 en Pharos.

² Zie de "Aanvulling woonvisie 2015 uit april 2019" van de gemeente Nieuwegein.

Figuur 1 Cirkel met voor wonen zorg



Bron: Woonvisie Nieuwegein

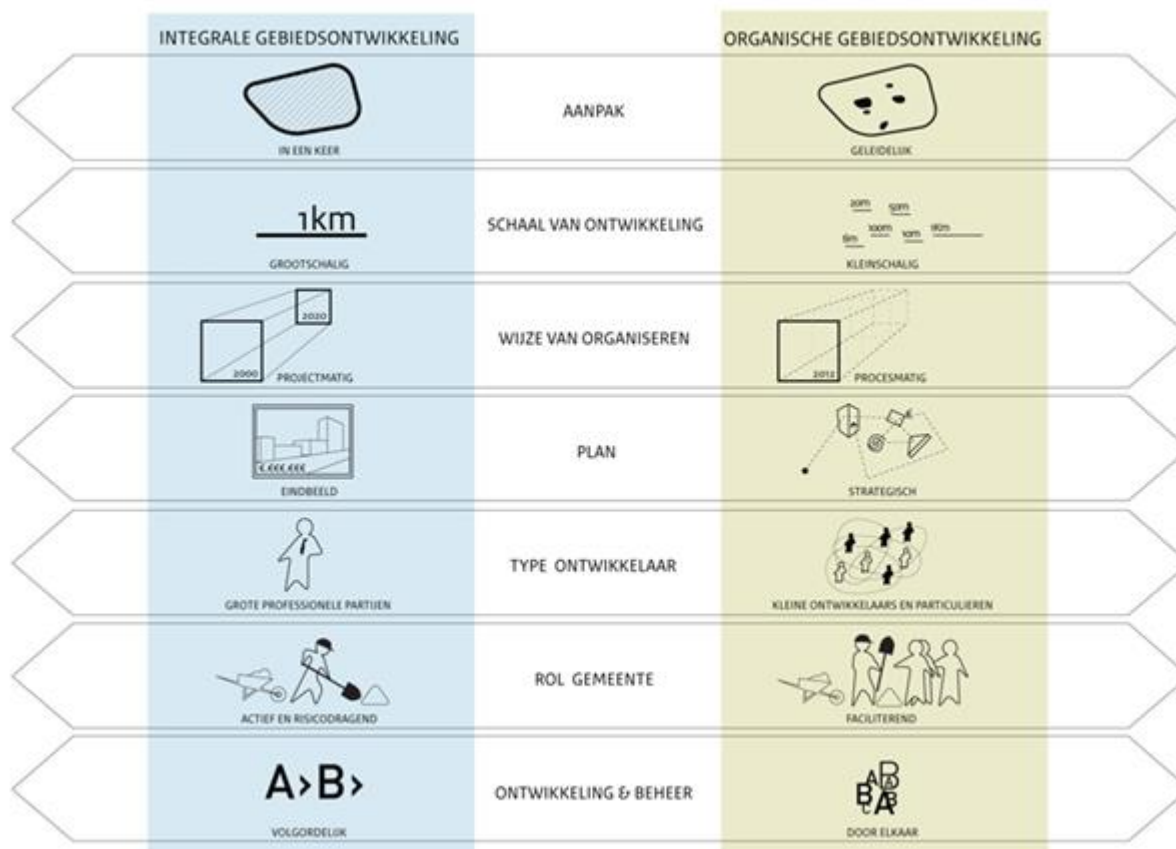
Gebiedsontwikkelingen in een ander perspectief

In de afgelopen jaren is de vorm van gebiedsontwikkelingen drastisch veranderd. Eind jaren 90 waren de plannen voor de Vinex-wijken gemaakt: grootschalige locaties buiten de steden. Voor bijzondere initiatieven was dat relatief duidelijk. Achter zo'n grootschalige ontwikkeling zat vaak een specifieke organisatie, al dan niet in de vorm van een publiek-private samenwerking. Dat maakte het duidelijk bij wie je als initiatief moest aankloppen om iets voor elkaar te krijgen. Binnen zo'n brede gebiedsontwikkeling is dan vaak de mogelijkheid om de winst van sommige (zeer) winstgevende onderdelen in te zetten voor maatschappelijke initiatieven waarvoor geen financieel sluitende business case was te maken.

Tegenwoordig zijn ontwikkelingen veel meer fijnmazig. Na de crisis in de jaren 10 was organische gebiedsontwikkeling (zie figuur 2) meer in zwang. Tegenwoordig zijn het veelal mengvormen tussen integraal en organisch. Dat betekent dat het voor een bijzonder initiatief lastig is te weten bij wie je moet aankloppen. Fijnmazig betekent ook dat er meer initiatieven zijn, waardoor er veel plekken zijn waar je moet aankloppen. Bij veel gebiedsontwikkelingen is de gemeente ook niet meer actief betrokken, omdat gemeenten in veel gevallen

geen grondposities meer hebben. Uiteraard blijft de gemeente de partij die moet besluiten over het wijzigen van een bestemmingsplan en het verlenen van een vergunning. Dat maakt het voor initiatieven juist van belang om terug te kunnen vallen op het beleid, waarin woonvormen voor senioren expliciet zijn opgenomen als doelstelling om te realiseren in een gemeente.

Figuur 2 Integrale gebiedsontwikkeling versus organische gebiedsontwikkeling



Bron: PBL en Urhahn Urban Design

Fases bij gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling bestaat grofweg uit vier fases³ (zie ook figuur 3). Deze fases zijn niet strak omljnd, maar het geeft wel een indruk van de volgordeijkheid.

1. Verkenning, waarin de wenselijkheid van een ontwikkeling wordt onderzocht, onder meer op basis van het beleid. Dit resulteert vaak in een principebesluit van een gemeente.
2. Haalbaarheid, waarin wordt verkend of een ontwikkeling op die plek haalbaar is. Is de ontsluiting goed geregeld? Worden natuurwaarden niet aangetast? Wat is de financiële haalbaarheid? Wat vindt de omgeving van een ontwikkeling? Als er verschillende partijen bij zijn betrokken, resulteert dit vaak in een samenwerkingsovereenkomst.
3. Ontwerp, waarin de detaillering van de ontwikkeling vorm krijgt. De programmering van een ontwikkelingen - welke functies waar - komt hier aan bod. Hierin is veelal inspraak mogelijk van de omgeving en de grondexploitatie komt aan de orde. In deze grondexploitatie wordt specifiek gekeken

³ Zie het boek "Zo werkt gebiedsontwikkeling!" van Friso de Zeeuw.

wat de financiële haalbaarheid is. Dit resulteert vaak in een investeringsbesluit. Als functies wijzigen ten opzichte van de huidige functies, zal ook de wijziging van een bestemmingsplan plaatsvinden.

4. Uitvoering, waarin de vergunningen worden verleend. Als dit allemaal rond is, zal de ontwikkelingen plaatsvinden.

Figuur 3 Fases bij gebiedsontwikkeling (naar Friso de Zeeuw)



De fases kunnen verschillen per ontwikkeling. Gedurende elke fase kunnen wijzigingen in de plannen voorkomen of kan juist weer een stap terug worden gedaan in de fases. Dat zijn wijzigingen die bewust plaatsvinden, omdat op basis van onderzoeken, verkenningen of nieuwe inzichten blijkt dat iets anders meer wenselijk is. Maar het kan soms ook onbewust gaan. Doordat andere personen betrokken raken bij een gebiedsontwikkeling worden afspraken niet één op één overgenomen. Het kan ook zijn dat niet alle juiste mensen op het juiste moment betrokken zijn. Omdat het een dynamisch proces is, is het voor een initiatief goed om in elke fase aangesloten te blijven. Als uit een verkenning blijkt dat de locatie erg geschikt is voor een specifieke woonvorm voor senioren, dan wil dat niet zeggen dat dit in de laatste fase nog steeds overeind staat. Voor een initiatiefnemer is het van belang om bij elke fase daadwerkelijk aangehaakt te blijven.

Sturing door gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke publieke rol bij ontwikkelingen. Zij kunnen richting geven door visies, partijen aan elkaar verbinden, subsidies verlenen en regels stellen. Voor specifieke ontwikkelingen stelt een gemeente een bestemmingsplan vast. In Nederland gaan we daarbij altijd uit van zogenoemde toelatingsplanologie. Dat betekent dat een gemeente een ontwikkeling mogelijk maakt. Het is niet mogelijk voor een gemeente om een verplichting op te leggen dat een ontwikkeling ergens komt. Dus ook al staat in een bestemmingsplan de functie wonen en is het nu een grasveld. Een eigenaar van de grond is niet verplicht op hier te gaan bouwen. Dat is altijd een private verantwoordelijkheid. Als de gemeente grond in eigendom heeft, dan is een private sturing natuurlijk wel mogelijk.

Het is goed om te realiseren dat gemeenten veel verschillende doelen hebben. Naast een volkshuisvestelijke taak gaat het ook over bijvoorbeeld economie en arbeidsmarkt, mobiliteit en infrastructuur, energietransitie, klimaatadaptatie en diverse doelstellingen in het ruimtelijk domein. Dit betekent dat voor verschillende gronden tegenstrijdige belangen kunnen zijn. Vanuit het sociaal domein voldoende support voor woonvormen voor senioren is daarmee niet voldoende garantie om het ook daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Een goede verankering in het ruimtelijke beleid is daarom ook noodzakelijk.

Verskillende uitgangspunten

Die mix tussen de publieke doelen en private doelen van de gemeente en het feit dat een link met de grondeigenaar relevant is, geldt voor veel verschillende initiatieven. Op het moment dat een woonvariant voor senioren een onderdeel is van een grote gebiedsontwikkeling [voorbeeld [Stadshart Delfzijl](#) en [De Vroon in Den Haag](#)] is het relevant om in alle fases van een gebiedsontwikkeling aangesloten te zijn. Dit is een tijdsintensief proces, vol onzekerheden. Het is daarnaast ook mogelijk om een ontwikkeling op de grond van een derde partij te realiseren. De doorlooptijd en de onzekerheden zijn vaak wat kleiner; zeker als de omvang van de grond wat beperkter is. Hierbij geldt echter wel dat het moet passen binnen een ontwikkeling. De flexibiliteit om plannen aan te passen is voor zo'n perceel vaak beperkter.

Tabel 1 Voorbeelden uit de reeks Wooninitiatieven in beeld⁴

Als onderdeel van een grote gebiedsontwikkeling	De Vroon , de wijk Vroondaal in Den Haag Stadshart , Delfzijl De Aaron in Hof van Holland (Vinex), Nijmegen Minidorp/stadswerven , Dordrecht
Op grond van een derde partij	<i>De grondeigenaar is actief opzoek gegaan naar een mede-initiatiefnemer</i> Binnentuin Hof Lindebeek , Stevensbeek Elderburen , Arnhem
Op grond van gemeente	De Kastanjetuin , Zwolle ParkEntree , Schiedam Willem Dreeshof , Waalwijk Prinsenkwartier , Brielle

Tot slot is het uiteraard ook mogelijk om op de grond van een gemeente te ontwikkelen. Gemeente Rotterdam met vijf aangewezen locaties om nieuwe woonconcepten voor senioren te ontwikkelen is daar zo een [voorbeeld](#) van. Op het moment dat er grondeigendom is, zetten gemeenten dit vaak uit in een tender. De manier waarop dit gebeurt, verschilt. Het verschil in scope dat is te maken, zit in een prijsselectie, planselectie of partnerselectie:⁵

- Bij een prijsselectie ligt het plan vaak al (redelijk strak omlind) vast, en beoordeelt de gemeente op de beste prijs. Dit zijn de selecties waar de gemeente zoekt naar de hoogste prijs.
- Bij een planselectie zijn er vaak criteria waarop wordt beoordeeld. Deze criteria kunnen kwalitatief van aard zijn, die aansluiten bij beleidsambities. De prijs maakt hiervan vaak een onderdeel uit.
- Bij een partnerselectie zoekt een gemeente een partner om gezamenlijk een ontwikkeling mee te realiseren. Dit wordt regelmatig toegepast bij grootschalige, complexe plannen.

Voor woonvarianten voor senioren kan het dus behulpzaam zijn om ervoor te zorgen dat in de criteria is opgenomen dat woonvarianten wenselijk zijn. Hierbij helpt het, als dit in het beleid is verankerd.

Tot voor kort verkochten gemeenten ook regelmatig één op één grond aan een initiatiefnemer. Dit gebeurde bijvoorbeeld op het moment dat een gemeente een initiatief vond aansluiten bij de ambities die een gemeente had. Eind 2021 oordeelde de Hoge Raad echter in het zogenoemde Didam-arrest dat overheden bij de verkoop van grond gelegenheid moeten bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Het één op één verkopen aan een partij is daarom niet meer mogelijk. Voor specifieke initiatieven die in gesprek zijn met gemeenten voor de verkoop van grond is dit een uitspraak die relevant is. Overigens kan een gemeente bij verkoop van gronden hieraan wel voorwaarden stellen, bijvoorbeeld dat het gebruikt moet worden voor het realiseren van woonvarianten voor senioren.

Grondbeleid

Bij veel mensen heerst het beeld dat bij gebiedsontwikkelingen winst wordt gemaakt. Uit onderzoek van het [programma Stedelijke Transformatie](#) blijkt dat dit in de meeste gevallen niet het geval is: er zijn zelf tekorten.⁶ Dit betekent dat bij het bij ontwikkelingen grond- of gebiedsexploitaties scherp in de gaten gehouden worden. Bij

⁴ Dertig portetten van gerealiseerde woonvormen voor senioren, onderdeel van het programma Woonvarianten via [Platform31 kennis- en netwerkorganisatie voor stad en regio - Wooninitiatieven in beeld](#)

⁵ Zie ook "Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden.", te downloaden via <https://akroconsult.nl/reiswijzer/>.

⁶ Zie "Analyse onrendabele toppen" via www.stedelijketransformatie.nl/publicaties

woonvarianten voor senioren die vanuit een maatschappelijk oogpunt ontwikkeld worden en waarvoor dus geen maximale (grond)opbrengsten voor een gemeenten komen, is een link met het grondbeleid relevant.



De Kastanjetuin, Zwolle (foto: Alex Schröder)

Grondbeleid heeft de naam dat geld bepaalt. Maar grondbeleid is ook een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Gemeenten gaan daar op verschillende manieren mee om. In het verleden werd grondbeleid vaak als een financiële melkkoe gezien. Dat beeld kantelt wel steeds meer, waarbij grondbeleid steeds meer een vliegwiel is voor maatschappelijke doelstellingen. Bij een gebiedsontwikkeling werd vaak gekeken naar een sluitende gebiedsexploitatie, terwijl een ander type ontwikkeling (zoals infrastructuur) als een investeringsproject wordt gezien. Een investeringsproject kost geld, maar levert maatschappelijke meerwaarde op. Zie hiervoor ook het gedachtengoed van [maatschappelijk grondbeleid](#). De Nota Grondbeleid van een gemeente geeft inzicht in de manier waarop een gemeente tegen het grondbeleid aankijkt. Op deze manier kan een initiatief goed inschatten wat de mogelijkheden zijn dat grondbeleid ingezet kan worden om maatschappelijke doelen te behalen.

Conclusies

Gebieds- en locatieontwikkelingen hebben te maken met complexe processen en veel verschillende maatschappelijke doelen. Om een kans van slagen te maken binnen een ontwikkeling, is het goed om op de hoogte te zijn van de processen die spelen. Hiervoor is het van belang om een goede positie in het ruimtelijke beleid van de gemeente te hebben. Als het eenmaal is opgenomen, gaat het niet vanzelf. In het proces kan nog van alles wijzigen, zeker op het moment dat de exploitatie van een gebied onder druk staat.

Meer weten?

[Kijk het webinar terug](#) over locatieontwikkeling en grondbeleid waarmee innovatieve woonvormen voor senioren mogelijk worden.