

Praktijkdag: gevolgen van scheiden wonen en zorg

ZORGEN EN BOUWREGELS

TEKST HAJÉ VAN EGMOND EN SPREKERS

Op donderdag 20 maart 2014 vond in Houten de praktijkdag Scheiden Wonen en Zorg plaats, georganiseerd door Nieman Raadgevende Ingenieurs en VBTM Advocaten. De insteek van de dag was de extramuralisering (scheiding van wonen en zorg) te benaderen vanuit technisch en juridisch oogpunt. Voor een publiek van circa 150 mensen – zorgpartijen, overheden, corporaties en andere vastgoedeigenaren – werd een aantal belangrijke aandachtspunten toegelicht: energiezuinigheid, brandveiligheid, huurrecht, planologie en de wettelijke aansprakelijkheid van de gebouweigenaar. Met name dat laatste onderwerp zorgde tijdens de afsluitende discussie tot de nodige commotie.



De dag werd voorgezeten door Hajé van Egmond die de praktijkdag opende met een inleiding. Daarbij ging hij in op de achtergrond van de scheiding van wonen en zorg. Voorheen kregen alle zorgbehoevenden een financiële bijdrage vanuit de AWBZ. Vanuit deze financiële bijdrage moest dan zowel de zorg als het wonen worden betaald. Sinds enige tijd is die koppeling voor een aangewezen groep zorgbehoevenden losgelaten. Zorgbehoevenden met zorgzwaartepakketten 1 tot en met 3 krijgen tegenwoordig vanuit de AWBZ geen vergoeding meer voor het wonen. De vraag is hoe hiermee omgegaan moet worden. Met een voorbeeld liet Van Egmond zien wat nu al de problemen zijn als je kijkt naar de regels en de gebruikte termen in het bestemmingsplan, het huurrecht en de bouwregelgeving. ‘En dat gaat dus nog allemaal veranderen ook.’

Vlaflip aan gevolgen

Na de inleiding besprak Marianne Straks, bestuurder van zorgorganisatie Stichting Kalorama, het speelveld. Onder de titel ‘Verzorgingshuis in scheiding’ ging Marianne Straks in op de ontwikkelingen in het zorgvastgoed en waar de branche nu staat. Een voor een werden de wijzigingen tegen het licht gehouden en werden voorbeelden gegeven hoe op die wijzigingen te anticiperen. In het verhaal van Straks speelde verpleeghuis ‘t Höfke’ een hoofdrol: wat betekenen de wijzigingen voor een kleinschalig verpleeghuis met bewoners met een relatief geringe zorgbe-

hoefte maar een gemiddelde leeftijd van tegen de 90? 'De combinatie van nieuwe regels, de recessie en verdere afslanking van de AWBZ leidt tot één grote vlap aan gevolgen voor een dergelijk tehuis.'

Volgens Straks zijn de ontwikkelingen het einde van het concept verzorgingshuis in de huidige opzet. Stilzitten leidt tot omzetverlies, leegstand, verlies van vastgoedinkomsten, daling van de bedrijfswaarde en daling van werkgelegenheid. Als oplossingsrichting werd aangedragen het 'binnenshuis extramuraliseren'. Dat wil zeggen het omzetten van de onzelfstandige zorgunits naar zelfstandige woningen waar zorg ontvangen kan worden. Ook werd als oplossingsrichting aangedragen het omzetten van de zorg naar 'zwaar', het privatiseren van het verzorgingstehuis, het afstoten of het uitfaseren.

Energiezuinige gebouwen en comfortabel wonen

In de eerste parallelsessie voor de pauze ging John Bouwman in op de consequenties van extramuralisering op het gebied van energie en energiebesparing. De focus hierbij lag op de transformatie van bestaande verpleeg- en verzorgingshuizen en de mogelijkheden hierbij voor verduurzaming en energiebesparing. Nu de bewoners in deze instellingen zelf de huur en energiekosten moeten gaan betalen, wordt de noodzaak tot energiebesparing veel groter dan tot nu toe het geval was. Energiebesparing in zorgvastgoed is noodzakelijk om wonen betaalbaar te maken en te houden. Knelpunt in het verduurzamen van het bestaande vastgoed is echter de financiering van de energiebesparingsmaatregelen. Doordat het gros van de zorggebouwen in bezit is van woningcorporaties, moeten zij investeren in verduurzamen, terwijl de opbrengsten hiervan normaal gesproken ten gunste van de gebruiker/huurder komen.

Door niet uit te gaan van de kosten van energielevering maar van een woonlastenbenadering kan de investering rendabel worden gemaakt. Met de huurder wordt een vaste prijs voor energiekosten afgesproken, gebaseerd op redelijke woonlasten en verhogen van het comfort. De gerealiseerde energiebesparing komt daarmee ten gunste van de eigenaar van het gebouw. 'De renovatiekosten worden gefinancierd en de bewoner krijgt er een comfortabelere woning voor terug'. Momenteel vallen energiekosten wettelijk gezien nog onder verrekenbare servicekosten en is verrekening op deze wijze nog onvoldoende mogelijk. Er is wetgeving in



de maak, die deze manier van financieren mogelijk maakt. Vanuit Energiesprong (energiesprong.nl) zijn hiermee inmiddels verschillende succesvolle experimenten gedaan.

Ter afsluiting pleitte John Bouwman bij de verduurzaming voor een gerichte aanpak met behulp van de Trias Energetica: vraag verminderen, duurzaam opwekken en efficiënt gebruik van resterende benodigde fossiele brandstof. Duidelijk werd dat elke situatie maatwerk vraagt om het optimum tussen investeren en besparen te vinden.

Brandveiligheid voldoende geborgd?

'In basis wordt het brandveiligheidsniveau van een gebouw bepaald door de samenhang tussen de verschillende brandveiligheidsvoorzieningen (integrale brandveiligheid). Hierbij wordt veelal de bekende onderverdeling in bouwkundige, installatietechnische en organisatorische voorzieningen gehanteerd. In een gebouw waarin zorg wordt verleend zijn diverse partijen betrokken. Veelal is het niet duidelijk welke partij voor welke onderdelen van de brandveiligheid verantwoordelijk is. Valt het onderhoud van een brandwerende wand nu onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar/huurder of van de gebruiker? Duidelijk is dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid'. Hiermee schetst Lieuwe de Witte in zijn inleiding 'Brandveilig van zorg naar wonen' de situatie die ontstaat doordat de zorgverlener in veel gevallen niet de eigenaar is van een zorggebouw.

Om de consequenties voor brandveiligheid helder te krijgen, ging Lieuwe de Witte in op de verschillen tussen wonen en zorg vanuit de zorgzwaartepakketten en vanuit de bouwregelgeving (Bouwbe-

sluit). 'Bij de zorgzwaartepakketten ligt de focus op de zorgbehoefte vanuit de gebruiker (bewoner). Dit terwijl vanuit de bouwregelgeving de focus ligt op een zorgaanbod vanuit de woning. Bij de keuze voor de soort woonfunctie voor zorg (gebruiksfunctie) bepaalt de exploitant de mate van zorg en is deze gekoppeld aan de woning. De zorgaanbieder is bij een woonfunctie voor zorg verantwoordelijk voor de brandveiligheid. Bij een reguliere woonfunctie is de gebruiker (bewoner) zelf verantwoordelijk voor de brandveiligheid.'

Na het scheiden van wonen en zorg kan er (binnen een verzorgingstehuis) een situatie ontstaan waarin sprake is van een reguliere woonfunctie in plaats van een woonfunctie voor zorg. Dit betekent dat onder andere de aanwezigheid van een BHV-organisatie en een gekoppeld detectie- en alarmeringssysteem niet meer noodzakelijk zijn. Het scheiden van wonen en zorg kan dus leiden tot een toename van brandveiligheidsrisico's. Eenzelfde probleem geldt overigens ook voor de reguliere woningbouw: mensen blijven steeds langer thuis wonen.

Gebruikers zijn zich veelal niet bewust van hun verantwoordelijkheid als het gaat om vluchten bij brand. Volgens Lieuwe de Witte is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen met betrekking tot de brandveiligheidsvoorzieningen dan ook noodzakelijk. Onderdeel daarvan is ook kennisoverdracht en voorlichting aan bewoners te geven. 'Bij de voorlichting aan bewoners kan bijvoorbeeld ook de omgeving en familie betrokken worden.' De Witte pleit daarnaast voor een risicogerichte benadering in plaats van een regelgerichte benadering. 'De zelfstandigheid



Lieuwe de Witte: 'Er is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling noodzakelijk tussen de verschillende partijen met betrekking tot de brandveiligheidsvoorzieningen.'

van de gebruiker dient centraal te staan. In welke mate is een gebruiker zelfstandig in staat om te vluchten bij brand en wat moet er gebeuren als deze zelfstandigheid afneemt?

Huurrechtelijke knelpunten

Het onderdeel 'Huurrechtelijke knelpunten' werd verzorgd door Jos van den Mosselaar van VBTM Advocaten. Daarbij kwam aan de orde de vraag of de scheiding van wonen en zorg kan leiden tot het openbreken van al lopende huurcontracten. 'Lopende huurcontracten moeten in beginsel worden uitgediend. De rechter kan weliswaar op verzoek van een der partijen de huurovereenkomst wijzigen of (deels) ontbinden, maar dan is wel noodzakelijk dat sprake is van onvoorziene omstandigheden. Bij een wetswijziging is daar niet snel sprake van.' In geval de huurder vervroegd onder de huurovereenkomst uit wil op grond van gewijzigde financiële omstandigheden, dan zal dat beroep goed moeten worden onderbouwd. Daarbij kijkt de rechter niet alleen naar de exploitatie van het opgezegde object, maar ook naar de financiële situatie van de huurder als geheel.

Een tweede onderwerp was het zogenaamde 'koppelbeding'. 'Bij verhuur van woonruimte kan de huurder verplicht worden tevens een zorgovereenkomst af te sluiten met een specifieke zorgaanbieder, waarbij het niet mogelijk is één van de overeenkomsten afzonderlijk op te zeggen. Men spreekt dan van een koppel-

beding'. Zo'n beding beperkt de huurder in de mogelijkheid zelf een zorgaanbieder te kiezen. Vanuit doelmatigheidsredenen is zo'n beperking verdedigbaar. Dat neemt niet weg dat zo'n beding voor de huurder onredelijk bezwarend zou kunnen zijn of strijd met de Mededingingswet zou kunnen opleveren. 'Neem in het kader van de koppeling een aantal specifieke bepalingen in de huurovereenkomst op. Daaruit dient onder meer te blijken dat beëindiging van de zorgovereenkomst tevens beëindiging van de huurovereenkomst tot gevolg heeft.' Voorts werd ook aangeraden de huurovereenkomst alleen op naam te zetten van de persoon die zorg behoeft, om daarmee duidelijk te maken dat de woning alleen met het oog op de zorgverstrekking aan die persoon ter beschikking is gesteld. Eindigt die zorgverstrekking dan zou dat tot een beëindiging van de huurovereenkomst moeten leiden!

Ook werd nog kort aandacht besteed aan het huurrechtelijk regime: als de zorginstelling met toestemming van de eigenaar bevoegd is delen van het complex als woonruimte te verhuren, dan is op de hoofdhuurovereenkomst (deels) ook huurrecht woonruimte van toepassing. Zowel verhuurders als zorginstellingen dienen zich daarvan bewust te zijn!

(On)mogelijkheden bestemmingsplan

In het onderdeel (on)mogelijkheden van het bestemmingsplan werd door Pieter Kok van VBTM Advocaten aangegeven of en in hoeverre het bestemmings-

plan een rol kan spelen bij de keuze te gaan extramuraliseren. Daarbij is het uitgangspunt dat de gronden van een bestemmingsplan conform de daaraan gegeven bestemming gebruikt moeten worden. 'In het verleden werd aan een verzorgingstehuis doorgaans de bestemming "maatschappelijk" toegekend. Bij extramuralisering kan echter niet zonder meer worden gezegd dat daarmee gehandeld wordt conform de bestemming "maatschappelijk". Extramuralisering leidt namelijk tot zelfstandige woonruimte waarin zorg wordt geboden. En voor de vraag of dat "wonen met zorg" nog past binnen de bestemming "maatschappelijk", is relevant of er al dan niet sprake is van "nagenoeg zelfstandige bewoning"', legt Pieter Kok uit. Als er sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning, dan kan namelijk niet meer worden gesproken van gebruik conform de bestemming 'maatschappelijk', maar moet gesproken worden van gebruik conform de bestemming 'wonen'. Indien dus de zorg die na extramuralisatie wordt geleverd als zodanig ondergeschikt is aan het wonen, dan wordt er in beginsel gehandeld in strijd met de bestemming 'maatschappelijk'.

De scheiding van wonen en zorg vraagt dus om meer flexibiliteit in het bestemmingsplan, in die zin dat het verminderen of vermeerderen van zorg niet steeds tot strijd met het bestemmingsplan leidt. Die flexibiliteit kan worden gecreëerd door concreet in het bestemmingsplan op te nemen waarvoor het gebouw gebruikt zal gaan worden. In dat geval kan daarover geen onduidelijkheid bestaan. In veel gevallen zal daarvoor een wijziging van het bestemmingsplan nodig zijn. Daarvoor is de medewerking van de gemeente nodig. De gemeente zal echter niet in alle gevallen aan een gewenste bestemmingsplanwijziging mee kunnen of willen werken. Indien ook gebruik conform de reguliere bestemming 'wonen' gewenst is, dan kan het door de provincie gestelde woningcontingent belemmerend werken. Ook zal er in dat geval bij de ruimtelijke aspecten van het bestemmingsplan uitgegaan moeten worden van het meest verstrekkende gebruik.

Bouwregelgeving en aansprakelijkheid

In een duopresentatie werden door Floris Mollema (VBTM) en Johan van der Graaf (NRI) twee invalshoeken belicht: de juridische invalshoek (wettelijk kader, handhaving en aansprakelijkheid) en de technische invalshoek (technische consequenties van Bouwbesluit 2012 voor een gebouw). De lezing gaf antwoorden op de

vraag: hoe zorgen we voor een brandveilige leefomgeving en hoe voorkomen we handhavend optreden van bevoegd gezag en aansprakelijkheidsstelling?

Bouwregelgeving Bouwbesluit 2012

Door middel van een praktijkvoorbeeld werden door Johan van der Graaf de voorschriften van Bouwbesluit 2012 toegelicht. Het voorbeeld betrof een groepszorgwoning met 24-uurszorg met verschillende wooneenheden, die door de gebouweigenaar geheel werd verhuurd aan de zorginstelling. 'Vanwege de maatschappelijke ontwikkelingen rondom "scheiden van wonen en zorg" hebben de gebouweigenaar en de zorginstelling ervoor gekozen dat zij beiden een contract sluiten met de bewoners: de gebouweigenaar voor het verhuren van de woningen, en de zorginstelling voor het leveren van de zorg. Er blijft evenwel sprake van een samenwerkingsverband tussen de gebouweigenaar en de zorgverlener: zo worden bijvoorbeeld de algemene ruimten bedrijfsmatig verhuurd aan de zorgverlener. Dat betekent in dit concrete geval dat er nog steeds sprake is van een "georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg", zodat er voor wat betreft Bouwbesluit 2012 in dit geval sprake blijft van een "woonfunctie voor zorg".' De gebouweigenaar heeft er wel voor gekozen om een functiewijziging door te voeren: de wooneenheden van de groepszorgwoning worden afzonderlijke woonfuncties voor zorg op afroep (zorg-clusterwoningen).

Johan van der Graaf vervolgde zijn uitleg met de praktische gevolgen hiervan. Een functiewijziging is geen bouwen volgens de Woningwet, dus de woonfuncties moeten na de functiewijziging minstens voldoen aan het niveau bestaande bouw. Dat betekent in ieder geval dat de woonfuncties onderling ten minste 20 minuten brandwerend van elkaar moeten zijn afgescheiden. In het voorbeeldproject was reeds voorzien in een dergelijke scheiding. Pas in het geval niet wordt voldaan aan de voorschriften voor bestaande bouw is een verbouwing noodzakelijk en voor de verbouwing gelden de verbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012.

Aansprakelijkheid

Floris Mollema van VBTM Advocaten begon zijn inleiding met de juridische grondslag om te moeten voldoen aan het Bouwbesluit. 'Op grond van de Woningwet kan zowel de eigenaar/verhuurder als de zorgaanbieder/huurder worden aangesproken indien een pand niet voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit. Het bevoegd



Jos van den Mosselaar: 'Bij koppeling kan bij verhuur van woonruimte de huurder verplicht worden tevens een zorgovereenkomst af te sluiten met een specifieke zorgaanbieder, waarbij het niet mogelijk is één van de overeenkomsten afzonderlijk op te zeggen.'

gezag kan kiezen tegen wie zij eventueel handhavend zal optreden.'

Aangezien partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor een veilig gebouw waarin zorg verleend wordt, is het advies afspraken te maken over wie zorgdraagt voor het voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit. Maak dit een onderdeel van de overeenkomst die je als gebouweigenaar en zorgaanbieder aangaat.

Verder is ingegaan op het risico dat je loopt als gebouweigenaar na een calamiteit, zoals een brand. Er bestaat op grond van artikel 6:174 BW opstalaansprakelijkheid. Dit artikel spreekt over 'de eisen die met daaraan in de gegeven omstandig-

heden mag stellen'. Deze eisen kunnen verder gaan dan de minimale eisen uit het Bouwbesluit. Zeker indien je weet dat bewoners vanwege geestelijke of fysieke beperkingen meer moeite hebben om te vluchten, kunnen zich situaties voordoen waarin de minimale eisen van het Bouwbesluit in feite niet voldoen. Om risico's op aansprakelijkheid op grond van artikel 6:174 BW te voorkomen, is het daarom van belang een goede inschatting te maken aan welke eisen het gebouw gezien het gebruik zou moeten voldoen.

Aanbevelingen

Floris Mollema en Johan van der Graaf sloten hun bijdrage af met een aantal aanbevelingen. Belangrijkste aanbeveling



Marianne Straks beantwoordt vragen uit de zaal tijdens de paneldiscussie.

is om als eigenaar/zorginstelling goede afspraken te maken over de verantwoordelijkheidsverdeling van de brandveiligheidsvoorzieningen. Daarnaast is het belangrijk om zelf grip te hebben op de brandveiligheid van het gebouw en om dit actief te beheren. Concreet brandveiligheidsbeleid kan daarbij helpen. Zo wordt voorkomen dat een eigenaar wordt 'overvallen' door een handhavingsbesluit van bevoegd gezag of een aansprakelijkheidsstelling, maar bovenal kan op deze wijze worden zorggedragen voor een brandveilige leefomgeving.

Afsluitende conclusie

De afsluitende paneldiscussie met de sprekers werd begonnen met de vraag van Hajé van Egmond aan Lieuwe de Witte: 'waar nu te beginnen om te komen tot een brandveilig gebouw?' In zijn antwoord benadrukte Lieuwe de Witte dat je niet meteen het gebouw in moet rennen. Zorg eerst voor een helder beeld van wat je met het gebouw wilt en welke zorg je wilt bieden en kijk dan of het gebouw die mogelijkheid ook biedt. De dagvoorzitter vatte dit samen als 'Ga geen glaslatten meten voordat je weet waar de brandscheidingen moeten staan'.

De paneldiscussie werd verder beheerst door de vraag of je als gebouweigenaar verantwoordelijk bent voor de veiligheid van je huurders. 'Moet ik als verhuurder maatregelen nemen als mijn huurders steeds ouder en minder zelfredzaam worden?', was dan ook de terechte vraag uit de zaal. Het antwoord van Jos van den Mosselaar zorgde voor enige commotie: 'Als eigenaar van de opstal kun je op grond van de wet aansprakelijk zijn, indien een gebouw niet voldoet aan de eisen die je daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen (6:174 BW). Dat kan betekenen dat je bij minder zelfredzame huurders extra maatregelen aan de opstal moet treffen. Een eigenaar moet dus rekening houden met de huurder en voorzorgsmaatregelen treffen als een huurder mogelijk risico's loopt waarvan hij of zij zich niet bewust is.' De vraag hoe je als gebouweigenaar aansprakelijkheid op dit punt kan voorkomen bleek een lastige: 'Zorg dat je in ieder geval goede afspraken maakt met andere betrokken partijen – zoals zorgverleners – en zorg ook voor goede voorlichting aan de bewoners zelf. En denk natuurlijk goed na aan wie je een bepaalde woning al dan niet verhuurd. Op deze wijze is aansprakelijkheid te beperken.'

Als slotconclusie van de praktijkdag kan gesteld worden dat scheiden van wonen en zorg een actieve aanpak vraagt. Zonder regie op met name de brandveiligheid kan de veiligheid van zelfstandig wonende bewoners onbedoeld afnemen met mogelijke aansprakelijkheid voor eigenaar en zorginstelling als het onverhoopt misgaat. Een probleem dat overigens niet alleen in de zorg speelt, maar gezien de vergrijzing, in de gehele maatschappij.

SAMENVATTING CONCLUSIES PER DEELSESSIE

Huurrecht

- Openbreken huidige contracten complex!
- Neem koppeling wonen & zorg op in huurcontract:
 - doelstelling verhuurder, zorgbehoefte huurder;
 - bedoeling van partijen;
 - verlening zorg alleen mogelijk indien kostendekkend.
- Einde zorgovereenkomst leidt tot einde huurovereenkomst.
- Ook bij gekoppeld contract: huurbescherming.

Bestemmingsplan

- Organiseer medewerking gemeente.
- Combinatie (zelfstandig) wonen & zorg?
 - Houd rekening met een eventueel Woningcontingent.
 - Meest verstreckende bestemming bepaalt onderzoeken.
- Vooraf bedenken wat je wilt!
- Flexibiliteit versus eenvoud procedure.

Energiezuinigheid

- Energiebesparing is noodzakelijk om wonen betaalbaar te houden.
- Verduurzamen te financieren door woonlastenbenadering: wetgeving in de maak!
- Aanpak via Trias Energetica: maatwerk voor iedere situatie.

Brandveiligheid

- Integrale brandveiligheid (BIO).
- Gedeelde verantwoordelijkheid.
- Verschillen begrippen en invulling disciplines.
- Mogelijke verhoging brandveiligheidsrisico's.
- Oplossingen op maat en niet vanuit regels.



Floris Mollema, Jos van de Mosselaar en Pieter Kok zijn werkzaam bij VBTM Advocaten.

Johan van der Graaf, Lieuwe de Witte en John Bouwman zijn werkzaam bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Hajé van Egmond is werkzaam bij Geregeld BV.

Alle presentaties van de praktijkdag zijn te vinden op: http://vbtm.nl/news/item/praktijkdag_scheiden_wonen_en_zorg_een_succes/459 en op <http://www.nieman.nl/2014/03/geslaagde-1ste-editie-van-de-praktijkdag-scheiden-wonen-en-zorg/>.