

Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon (038) 498

Aan De gemeenteraad Zwolle

Onderwerp Ervaringen met de vergunningsplicht in Kampen

Inleiding

In Zwolle nemen de meldingen van overlast toe. Dit gebeurt in woonvormen waar bewoners begeleiding of zorg ontvangen op basis van een Wet langdurige zorg- (Wlz) of Wet forensische zorg (Wfz) indicatie.

Deze overlast leidt tot spanningen in buurten en een gevoel van onmacht bij bewoners, wijkmanagers en veiligheidspartners. Tegelijkertijd heeft de gemeente beperkte wettelijke mogelijkheden om in te grijpen bij ontoereikende zorg, omdat zij geen opdrachtgever is van de zorg en het toezicht elders is belegd bij het zorgkantoor, Reclassering, DJI of IGJ.

Een mogelijkheid om dit toezicht te verbeteren is het invoeren van een vergunningsplicht.

Wat houdt een vergunningsplicht in?

Een vergunningsplicht houdt in dat een vergunning vereist is voor het gebruik van een woning als zorgwoning. Dit is een woning waar personen met een zorgindicatie begeleid of ondersteund wonen. Het gaat om nieuwe situaties: bestaande zorgwoningen vallen buiten de regeling.

De gemeente toetst op ruimtelijke en leefbaarheidscriteria, zoals:

- Past de locatie binnen het bestemmingsplan?
- Is er sprake van clustering van zorgwoningen?
- Wordt overlast verwacht, en zo ja: welke maatregelen worden getroffen?

De vergunningsplicht stelt gemeenten in staat om actief te sturen op de spreiding van zorgwoningen binnen de gemeentegrenzen, wat kan bijdragen aan een betere leefbaarheid in wijken. Ook biedt het instrument ruimte om vanuit de woonzorgopgave beleidsmatig richting te geven aan de gewenste samenstelling van het zorgaanbod. Wanneer het aanbod van bijvoorbeeld VG-zorgaanbieders al zeer hoog is, kan de gemeente onderbouwd besluiten om een initiatief af te wijzen of juist toe te staan ten gunste van andere aandachtsgroepen. Bij overtreding van de vergunningsplicht kan de gemeente handhavend optreden.

Gesprekken in Kampen

Op verzoek van u als raad zijn wij in gesprek gegaan met de gemeente Kampen. Op basis van deze gesprekken wordt geconcludeerd dat de invoering van een vergunningsplicht het gevoel van regie op de vestiging van zorgaanbieders heeft versterkt. De gemeente ervaart dat zij kan optreden bij de toelating van nieuwe

Datum 12 juni 2025

initiatieven en zich daarmee beter positioneert in het sturen op een evenwichtige spreiding en kwaliteit van zorgaanbod. Tegelijkertijd is er geen bewijs dat de overlast in de wijk is gedaald door deze aanpak.

De impact van het weren van nieuwe zorglocaties in kwetsbare wijken, zoals de Binnenstad en Brunnepe, lijkt lokaal wel effect te sorteren: het stilzetten van de instroom voorkomt verdere druk op deze buurten. Dit effect is te verklaren uit de gekozen gebiedsgerichte uitsluiting en niet zozeer uit het instrument van de vergunningsplicht zelf.

Ervaringen uit Kampen

De gemeente Kampen stond enkele jaren geleden voor een vergelijkbare uitdaging als Zwolle: aanhoudende overlast in buurten waar mensen met een zorgindicatie wonen. Vooral in de wijken Brunnepe en de binnenstad stapelden de problemen zich op: buurtbewoners klaagden over intimidatie, drugsgebruik en onrustige situaties rond zorgwoningen. Tegelijkertijd worstelde de gemeente met een gebrek aan instrumenten om grip te krijgen op deze problematiek. De formele verantwoordelijkheid voor de zorg lag immers bij andere partijen — het zorgkantoor, DJI, IGJ — terwijl de overlast zich lokaal manifesteerde.

Keuze voor meer regie

In die context besloot Kampen om zelf meer regie te nemen door een vergunningsplicht in te voeren voor zorgwoningen. De gemeente koos voor een gebiedsgerichte aanpak. In bepaalde kwetsbare wijken, waar de druk het hoogst was, werd het gebruik van woningen als zorgwoning helemaal uitgesloten. In de rest van de gemeente gold voortaan een vergunningsplicht. Deze aanpak werd juridisch verankerd via een zogenoemd paraplubestemmingsplan, waarmee de gemeente meer mogelijkheden kreeg om aanvragen te toetsen en, indien nodig, te weigeren.

Belangrijke elementen in de aanpak van Kampen:

Het meest cruciale element in de aanpak is een duidelijke definitie. Dat biedt de mogelijkheid om:

- Gericht te sturen op:
 - WLZ-locaties
 - Wmo-voorzieningen
 - Beschermd Wonen
- Uitsluiting van aanbieders met problematisch verleden

De invoering van de vergunningsplicht is niet alleen juridisch, maar ook organisatorisch van aard. De gemeente heeft hiervoor een werkgroep ingericht die structureel verantwoordelijk is voor de uitvoering, afstemming en handhaving. Deze werkgroep is inmiddels geen projectorganisatie meer, maar een geïntegreerd onderdeel van de gemeentelijke werkwijze. De coördinatie ligt bij een beleidsontwikkelaar, en bij casussen is er afstemming tussen verschillende interne disciplines, waaronder:

Datum 12 juni 2025

- Adviseur Openbare Orde en Veiligheid
- Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- Procesregisseurs zorg en veiligheid
- Jurist toezicht en handhaving
- Vergunningverleners
- Beleidsontwikkelaars op zorg, veiligheid, wonen en welzijn

Deze werkgroep is verantwoordelijk voor onder meer:

- Frequente adressencontroles
- Gesprekken met zorgaanbieders
- Juridische toetsing van aanvragen
- Interne casusafstemming en coördinatie

Samenhang met overlastaanpak en andere beleidsprogramma's

Naast de juridische en organisatorische aspecten komt uit het onderzoek dat het essentieel is om de aanpak van overlast in te bedden in een bredere beleidscontext. De vergunningsplicht functioneert hier als een preventief instrument, dat vroegtijdig gebruikt kan worden als een zorgaanbieder zich wil vestigen. Tegelijkertijd vraagt dit om zorgvuldige afstemming met andere beleidsopgaven, zoals de huisvesting van aandachtsgroepen uit de Woondeal en het programma *Een Thuis voor Iedereen*. In de praktijk lijken deze beleidslijnen elkaar soms tegen te werken.

In dit bredere kader werd in het najaar van 2024 het project “**Even Buurten**” van WijZ gestart. Een lokaal maatschappelijk initiatief gericht op het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners. Het doel van dit project was om inwoners meer met elkaar in contact te brengen. Dit heeft positief uitgepakt: bewoners leren elkaar beter kennen, wat leidt tot een groter gevoel van veiligheid in de buurt. Inmiddels zijn de overlastmeldingen minimaal en is er, vanuit wettelijk perspectief, geen sprake meer van structurele ernstige overlast. Dit laat zien dat sociale initiatieven een belangrijke aanvulling kunnen zijn op bestuurlijke en juridische maatregelen binnen de overlastaanpak.

Ervaringen en beperkingen in de praktijk uit de gemeente Kampen

Het traject was niet zonder uitdagingen. De uitvoering bleek arbeidsintensief en vergt structurele inzet van ambtelijke capaciteit. Ook lijdt de vergunningsplicht soms tot vertraging in de vestiging van nieuwe zorginitiatieven, zeker als er bezwaarprocedures spelen. Juridisch gezien is het zoeken naar de juiste balans: gemeenten mogen niet oordelen over de inhoud van zorg, maar wél toetsen op ruimtelijke effecten.

In Kampen zijn tot op heden geen aantoonbare voordelen gemeten van het invoeren van de vergunningsplicht. Dit komt mede doordat de gemeente onvoldoende structurele toezichtcapaciteit heeft om proactief te controleren of zorgwoningen zich aan de vergunningsvoorwaarden houden, of om op te treden tegen initiatieven zonder vergunning. Toezicht vindt vooral plaats op basis van meldingen; zonder een signaal blijft controle doorgaans uit.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat er in de praktijk een werkend samenspel is ontstaan tussen inwoners, zorgaanbieders en gemeentelijke partners, met name rond WLZ-zorgwoningen. Deze samenwerking versterkt het vermogen om knelpunten te

Datum 12 juni 2025

signaleren en bespreekbaar te maken. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit samenspel niet voortkomt uit de invoering van de vergunningsplicht, maar het resultaat is van lokale betrokkenheid en afstemming. Voor zorglocaties binnen de Wmo, waar de gemeente zelf opdrachtgever is, worden momenteel geen vergelijkbare problemen ervaren.

Het inzetten van dergelijke extra capaciteit zou in Zwolle eveneens gevolgen hebben voor de uitvoeringslast en vraagt om zorgvuldige afweging bij een eventueel besluit tot invoering van een vergunningsplicht.

Misschien wel de grootste beperking is de reikwijdte van het instrument: de vergunningsplicht geldt namelijk alleen voor nieuwe zorgwoningen. Bestaande situaties, waar de overlast vaak het grootst is, vallen erbuiten. En hoewel de vergunningsplicht het gedrag van sommige aanbieders beïnvloed, veranderde er weinig in de houding van zorgkantoren of landelijke toezichthouders.

Conclusie

Op basis van de gesprekken met Kampen kunnen de volgende voordelen, nadelen en vereisten worden opgesomd:

Voordelen van een vergunningsplicht:

- Meer regie op locatiekeuze van zorgwoningen.
- Mogelijkheid tot weren van zorginitiatieven die niet passen binnen de opgave.
- Duidelijke toets op ruimtelijke en leefbaarheidsaspecten.
- Handhavingsmogelijkheid bij overtreding.
- Positief effect op vertrouwen van bewoners.
- Zorgaanbieders worden actiever aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Nadelen en beperkingen van een vergunningsplicht:

- Geldt alleen voor nieuwe situaties; bestaande overlast wordt niet opgelost.
- Hoge uitvoeringslast voor vergunningverlening, toezicht en juridische toetsing.
- Kans op bezwaarprocedures met vertraging en kosten.
- Gemeente mag niet toetsen op Zorginhoud, doelgroep, financiering; alleen op ruimtelijke effecten zoals aard en schaal van de zorgfunctie, aantal bewoners, mate van toezicht of begeleiding op locatie en ervaren overlast in de omgeving.
- Realisatie van noodzakelijke zorg kan vertragen.
- Beperkte invloed op gedrag van zorgkantoren en andere landelijke instanties.
- Geen aantoonbare voordelen gemeten.

Vereisten voor invoering

- Juridische verankering via een paraplubestemmingsplan of wijziging van het omgevingsplan.
- Heldere en juridisch houdbare definitie van 'zorgwoning'.
- Structurele capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Juridische ondersteuning voor toetsingskaders en bezwaarafhandeling.
- Afstemming met woningcorporaties, zorgaanbieders en regiogemeenten.
- Goede communicatie en participatie richting bewoners en aanbieders.