

Memo van ministerie VWS aan Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en ActiZ:

Datum: 20 maart 2023
Onderwerp: Criteria omkeerbaarheid van intramurale bouwplannen

Aanleiding

Op 18 mei 2022 publiceerde het bureau HHM de rapportage *'Scheiden wonen en zorg van intramurale bouwplannen verpleegzorg 2020 – 2025, inventarisatie mogelijkheden tot omzetting, Bureau HHM, Enschede, 18 mei 2022'*

ZN Nederland heeft namens de zorgkantoren gevraagd om criteria resp. een kader om op een gelijke wijze landelijk te kunnen handelen bij de beoordeling van de omkeerbaarheid van bouwplannen om zo aanbieders met bouwplannen zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen geven over de vraag hoe de zorgkantoren deze bouwplannen zien.

Conclusie onderzoek omkeerbaarheid

- De hoofdvraag van het onderzoek is in welke mate zorgaanbieders per december 2021 in staat waren om opties, voornemens en bouwplannen voor intramurale capaciteit nog om te zetten naar verpleegzorgplekken op basis van scheiden van wonen en zorg.
- Deze vraag is relevant geworden gezien het voornemen van het kabinet om meer ouderenzorg op basis van scheiden van wonen en zorg te organiseren en te bekostigen. Het kabinet is van mening dat zorg anders moet worden georganiseerd. Door de schaarste aan personeel kan dit niet langer op de huidige manier. Het vindt dat de huidige capaciteit aan intramurale plaatsen kan blijven bestaan, maar dat nieuwe wooneenheden op basis van scheiden van wonen en zorg moeten worden bekostigd.
- In het genoemde onderzoek werd een inventarisatie gemaakt van de voornemens om en geconcludeerd dat ca. 4800 plekken niet meer omkeerbaar waren. Welke plekken dat precies zijn is niet bekend.

Businesscase scheiden van wonen en zorg versus intramuraal

- Een zorginstelling en de partij(en) waarmee wordt samenwerkt, willen graag weten of investeringen ongewijzigd doorgang kunnen vinden. De inkomsten uit zorg georganiseerd op basis van scheiden van wonen en zorg, zijn lager dan uit intramurale zorg. Een zorginstelling kan daardoor minder investeren en zal een businesscase willen bijstellen.
- Een zorginstelling kan zelf ontwikkelen of met een woningcorporatie of andere derde. Circa 40% in de V&V wordt met de hulp van de woningcorporatie gedaan.

Het onderzoek van HHM: criteria voor onomkeerbaarheid

- In het onderzoek werd een indeling gemaakt in 5 fasen: te weten Conceptfase, Initiatiefase, Definitiefase, Ontwerpfase en Realisatiefase. De ontwikkelingen zijn ingedeeld in deze fasen. De inschatting of een voorgenomen ontwikkeling omkeerbaar is, is door zorginkopers van de zorgkantoren op basis van informatie over de zorginstellingen gedaan.

Tabel: Voorgenomen capaciteit naar fase

planvorming - realisatie	Aantal plekken uitbreiding intramurale verpleegzorg **	Percentage
Fase 1: conceptfase	1.350	15 %
Fase 2: initiatiefase	850	10%
Fase 3: definitiefase	750	9 %
Fase 4: Ontwerpfase	1.400	16 %
Fase 5:	1.200	14 %
Realisatiefase		
Fase onbekend	3.250	37 %
Totaal	8.800	100%

* HHM heeft fase 4 en fase 5 voor 100% en fase 3 en fase onbekend voor 50% als onomkeerbaar aangemerkt.

- Deze fase-indeling is herkenbaar, echter de vraag naar omkeerbaarheid is bovendien gebaseerd op een inschatting van de respondenten zelf en kan daarom strategische antwoorden bevatten. De vergelijkbaarheid en objectiviteit is dan minder.
- Daarom is het beter om naar objectieve eenduidige criteria te zoeken, waarvan vastgesteld kan worden of daaraan wordt voldaan.
- Het is goed om rekening te houden met de bijzondere situationele omstandigheden van een ontwikkeling (Indien een partij relatief veel tijd en moeite heeft moeten steken in bijvoorbeeld bewonersparticipatie of ruimtelijke ordeningsvragen, zal dat tot een andere inschatting van onomkeerbaarheid kunnen leiden dan indien dit niet het geval was geweest.)

Onomkeerbaarheid in het bouwproces: voorgestelde criteria

- Om discussie over de beoordeling van onomkeerbaarheid te beperken, kan gekeken worden naar objectieve criteria.
- Als aan één van deze criteria wordt voldaan, wordt het proces onomkeerbaar geacht.
- De criteria zijn tijdelijk en bedoeld tot uiterlijk 1 oktober 2023 voor de beoordeling van de onomkeerbare plekken.
- Een ontwikkeling kent een verloop waarbij het steeds moeilijker wordt om nog om te keren, gezien de tijd en kosten die al in de ontwikkeling zijn gestoken.
- Hieronder staan een aantal criteria, die aangeven of een ontwikkeling al verder in het bouwproces is.
- Omdat situationele omstandigheden kunnen verschillen is het sluitstuk van de beoordeling de discretionaire bevoegdheid van de zorgkantoren.
- Voorafgaand is geconcludeerd door ZN en VWS dat het niet wenselijk is om data in de toekomst te leggen. Dit kan leiden tot strategisch gedrag en geeft nog steeds geen duidelijkheid over de onomkeerbaarheid.
- Er wordt vanuit gegaan dat de bouwinitiatieven bij het zorgkantoor bekend zijn.

VWS ziet de volgende criteria:

1. Er zijn tov de totale stichtingskosten¹ van de bouw aantoonbaar significante kosten (> 2%) gemaakt ²
2. Er is uiterlijk per 1 maart 2023 een definitief ontwerp van de bouw.

¹ Het gaat om het investeringsbedrag per wooneenheid zoals normatief kan worden afgeleid uit de NZa tarieven.

² Het is een punt van aandacht om voor de vaststelling van de kosten een uniforme methode te kiezen.

3. Uiterlijk 1 maart 2023 was de grond aangekocht voor de beoogde ontwikkeling. De aankoop van deze grond is aantoonbaar bedoeld geweest voor deze ontwikkeling.
4. Er is uiterlijk per 1 maart 2023 een bouwvergunning aangevraagd.
5. Uiterlijk 1 maart 2023 is het bestemmingsplan van de gemeente gewijzigd voor de beoogde ontwikkeling.
6. Er is uiterlijk 1 maart 2023 een borg verleend door het Waarborgfonds voor de zorgsector (Wfz) of de gemeente.
7. Er is uiterlijk 1 maart 2023 een contractuele afspraak gemaakt met een financier of consortium van financiers.
8. Er is uiterlijk 1 maart 2023 een contractafspraken gemaakt met een bouwteam of aannemer voor de uitvoering/realisatie van de bouw.
9. Er is voor 1 maart 2023 een (of meer) juridische verplichtende overeenkomst gesloten, is met partijen die deelhebben in de exploitatie na de ontwikkeling, bijvoorbeeld een woningcorporatie, of andere zorginstelling(en). Hierdoor kan de zorginstelling niet meer terug zonder significante kosten te maken.
10. Plaatsen die in het Groninger Zorgakkoord (GZa) zijn benoemd, zijn onomkeerbaar.

Generiek geldt verder:

- Indien niet uiterlijk per 1 januari 2026 een aanvang is gemaakt met de uitvoering/realisatie bouw, kan een eerdere beoordeling als onomkeerbaar project vervallen;
- Het zorgkantoor heeft als sluitstuk een discretionaire bevoegdheid voor de beoordeling.³

³ Onder andere voor alle omstandigheden die niet zijn benoemd, maar waarvan de conclusie toch kan zijn dat de bouw onomkeerbaar is.

Bijlage: handvat bouwplanontwikkeling. Bron: Min. BZK

	Verkenningfase	Haalbaarheidsfase	Definitiefase	Ontwikkelfase				Realisatiefase	Nazorgfase
	initiatief	startbesluit	projectbesluit	VO-fase	DO-fase	vergunningen	investeringsvoorbereiding	bouwen	
doel	definieren projectkansen	haalbaarheid onderzoeken	concretisering uitgangspunten	passend ontwerp	uitgewerkt ontwerp		uitvoeringsgereed	technisch gereed	afronding
	beschikbaarheid locatie	ruwe schets	schetsontwerp	voorlopig ontwerp	definitief ontwerp	vergunningprocedure bestemmingsplan	uitvoeringsgereed ontwerp	bouwen	opleveren
			<i>uitwerken masterplan tot schetsontwerp</i>	<i>uitwerken schetsontwerp naar voorlopig ontwerp</i>	<i>uitwerken van voorlopig ontwerp naar def. ontwerp</i>	<i>aanvragen vergunning</i>	<i>definitieve bouwofferte bouw</i>		<i>levering aan eigenaar</i>
			<i>controle schetsontwerp</i>	<i>controle voorlopig ontwerp</i>	<i>1e sessie DO</i>	<i>(uitstel door gemeente)</i>	<i>onderhandelen definitieve bouwsom</i>		<i>sleutels aan toekomstige bewoners</i>
			<i>bijstellen schetsontwerp</i>	<i>bijstellen voorlopig ontwerp</i>	<i>bijstellen DO</i>	<i>beantwoorden vragen</i>	<i>opstellen definitieve huur- of verkoopovereenkomst</i>		<i>opleverpunten afhandelen</i>
			<i>afronden schetsontwerp</i>	<i>afronden voorlopig ontwerp</i>	<i>afronden DO</i>	<i>omgevingsparticipatie buurt</i>	<i>voorbereidingen op de bouw</i>		
						<i>ontvangst vergunning</i>	<i>bestellen bouwmaterialen</i>		
						<i>onherroepelijke periode</i>			
						<i>onherroepelijk</i>			
			goedkeuring gemeente/ anterieure overeenkomst	voorlopige overeenkomsten (Huuovereenkomst (HOK) of samenwerkingsovereenkomst SOK)	definitief ontwerp	omgevingsvergunning definitief	bepalen moment start bouw	bepalen oplevering (datum bouw	afronden project en bewoning door huurders of eigenaren
doorlooptijd	3 - 6 maanden	9 - 12 maanden	6 - 12 maanden	6-12 maanden	6-12 maanden	9 - 24 maanden	6-12 maanden	18 - 30 maanden	