

Beleidsnotitie mantelzorgwoningen

Bergen (NH)



Karin de Vré-IJisberg

Alwin Hietbrink

GroenLinks Bergen

Januari 2010

Inleiding: Aanleiding en doel van deze beleidsnotitie

Nederland vergrijst in snel tempo. Er is zelfs sprake van dubbele vergrijzing: er komen niet alleen meer ouderen, maar mensen worden in vergelijking met vroeger ook steeds ouder. Het CBS meldt dat de vergrijzing na 2010 versterkt toeslaat. Dit komt vooral door de generatie `babyboomers` oftewel de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog. Op dit moment is de ´grijze druk´ 22%: d.w.z. op elke 100 potentiële arbeidskrachten zijn 22 65-plussers. Dat was 50 jaar geleden nog 14%. Rond 2040 zal het percentage uitkomen op 43, waarna het zakt tot 40%. Dat zal de rest van de eeuw zo blijven. M.a.w. de vergrijzing is structureel. De gemeente Bergen vergrijst nog sterker dan het landelijk gemiddelde. Op dit moment heeft Bergen een grijze druk van ruim 32% en dat is 10% meer dan het landelijk gemiddelde. Maar ook de komende decennia zal grijze druk hoog zijn. Vooral de leeftijdsgroep tussen 40 en 65 jaar is t.o.v. het landelijk gemiddelde relatief hoog¹.

Er zijn inwoners die graag zelf voor hun ouders willen zorgen en die hiervoor ook de ruimte hebben. De ouders worden dan in een min of meer zelfstandige woonruimte gehuisvest. De kinderen kunnen dan mantelzorg verlenen. Deze woonruimte kan hetzij aangebouwd zijn, hetzij een vrijstaand bijgebouw. Daarom voorzien bouwplannen vaak in voorzieningen die een min of meer zelfstandige bewoning ook mogelijk maken, zoals badkamer, toilet, keuken.

Deze notitie heeft tot doel aan te geven wanneer en onder welke voorwaarden het gemeentebestuur medewerking kan verlenen aan uitbreiding van een woning of ver- of nieuwbouw van een bijgebouw voor mantelzorg, en wat hiervoor het geschikte juridisch instrumentarium is. Aldus kan de realisatie van mantelzorgwoningen onder voorwaarden mogelijk gemaakt worden.

¹ Bron: CBS. Zie ook recentelijk: *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025* van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), met name pp. 36-42.

Hoofdstuk 1: Mantelzorg en mantelzorgwoningen

Wat is mantelzorg?

Om misbruik te voorkomen is het goed om begrippen zorgvuldig te definiëren en af te bakenen. Onder mantelzorg kan bijvoorbeeld worden verstaan het zorgen voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende partner, ouder, kind of ander familielid, vriend of kennis. Mantelzorgers zijn geen professionele zorgverleners, maar geven zorg omdat zij een persoonlijke band hebben met degene voor wie ze zorgen. Mantelzorg is niet de alledaagse zorg voor bijvoorbeeld een eigen gezond kind. Mantelzorg is vaak langdurig en intensief. Onder mantelzorg wordt in deze notitie verstaan: het bieden van zorg aan een ieder die aantoonbaar hulpbehoevend is op het fysieke, psychische en/of sociale vlak, op vrijwillige basis en buiten organisatorisch verband.

Mantelzorgwoningen

Mantelzorgwoningen zijn er in verschillende vormen en maten. De woningen zijn bijvoorbeeld aan elkaar gekoppelde, zelfstandige woningen of wooneenheden met een in pandige verbinding. De familie verleent dan vanuit de (grotere) hoofdwoning mantelzorg aan bijvoorbeeld hulpbehoevende familieleden. Uitgangspunt is dat woonruimte voor mantelzorg tijdelijk is. Woonruimte voor mantelzorg is daarmee iets anders dan het laten inwonen van gezinsleden in een aanbouw of bijgebouw, zonder dat sprake is van een zorgbehoefte. In die gevallen zal er al snel sprake zijn van een zelfstandige woning en dient een verzoek dan ook als reguliere extra woning te worden gezien.

Wanneer is een woonruimte een mantelzorgwoning?

Een mantelzorgwoning mag alleen door een mantelzorgvrager (en eventueel diens partner) of een mantelzorgverlener bewoond worden. Het is niet de bedoeling dat anderen in de mantelzorgwoning gaan wonen. Er is een groeiende behoefte aan dergelijke (tijdelijke) woonvormen. Deze behoefte zal door de vergrijzing in de toekomst verder toenemen.

Hoofdstuk 2: Beleid op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau

Het stelsel van welzijn en zorg is drastisch gewijzigd. De nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) vervangt de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), alsmede een deel van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz). Belangrijke redenen voor de WMO zijn: de stijging van de kosten voor de zorg in Nederland, de vermaatschappelijking van de zorg en de toename van het beroep op mantelzorgers en vrijwilligers.

Rijk

De minister van VROM heeft aangegeven welwillend te staan tegenover het faciliteren van woonvormen zoals het in- en aanwonen bij een bestaande woning ten behoeve van mantelzorg. Door huisvesting ten behoeve van mantelzorg te faciliteren kunnen tal van wederzijdse voordelen worden geboden, zoals de mogelijkheid langer zelfstandig te kunnen wonen, het voorkomen van eenzaamheid en isolement enz. Mantelzorg komt dus tegemoet aan een sociale woonwens.

Het belangrijkste uitgangspunt van de Wmo is dat burgers in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van hun problemen en die van hun naasten; de WMO is een vangnetregeling. Eén van de WMO-prestatievelden is gericht op het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem.

Provincie

De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat zij soepel zal omgaan met aanvragen voor mantelzorgwoningen. Zelf is de provincie via PRIMO en de gemeente Beemster bezig om adviserend beleid te ontwikkelen voor gemeenten die het toestaan van mantelzorgwoningen mogelijk willen gaan maken².

Gemeente Bergen

De gemeente Bergen heeft op dit moment geen beleid voor mantelzorgwoningen. Vandaar dat aanvragen voor het verlenen van mantelzorg in mantelzorgwoningen nu worden afgewezen omdat deze strijdig zijn met de bestaande bestemmingsplannen. Bij het uitwerken van beleid voor mantelzorgwoningen zal het eerder vastgestelde beleid voor recreatiewoningen zorgvuldig moeten worden bestudeerd om strijdigheid met nieuwe regelgeving over mantelzorgwoningen te voorkomen.

² Zie *Beleidsnotitie mantelzorgwoningen. Nieuw beleid voor mantelzorgwoningen* (Gemeente Beemster, november 2009)

Hoofdstuk 3: Ruimtelijk beleid

Uiteraard staat het een ieder vrij om een ander in zijn huis te verzorgen door het verlenen van mantelzorg. Dit past binnen het regulier gebruik dat ingevolge het bestemmingsplan van een woning kan worden gemaakt. Een nadere toets is dan niet nodig. Deze beleidsnotitie is dan ook niet van toepassing op deze gevallen.

Er is echter wél een ruimtelijke relevantie zodra een bouwplan voor de uitbreiding of verbouw van een woning of bijgebouw voorziet in min of meer zelfstandige voorzieningen (keuken, badkamer, toilet). In dat geval zal er al snel sprake zijn van een extra woning.

Indien een mantelzorgwoning niet voldoet aan de bepalingen van het bestemmingsplan, betekent dit dat hieraan alleen na vrijstelling of herziening van het bestemmingsplan medewerking kan worden verleend. In het algemeen zal er voor een mantelzorgwoning een vrijstelling nodig zijn, omdat er sprake is van een tijdelijke extra woning. Dit impliceert een afweging van alle in het geding zijnde belangen. De mantelzorgwoning moet op de voorgestane locatie ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Bovendien moet het gaan om een ondergeschikte woning.

Wij stellen voor deze vrijstellingsmogelijkheid vorm te geven in de vorm van een paraplubestemmingsplan. Met behulp van dit paraplubestemmingsplan zal een herziening plaatsvinden van de voorschriften in alle vigerende bestemmingsplannen in de gemeente Bergen, met betrekking tot het thema mantelzorg. De regeling zal als een binnenplanse ontheffing worden geformuleerd, waardoor de mogelijkheid ontstaat duidelijke voorwaarden te formuleren waaraan de tijdelijke voorziening moet voldoen. Voordeel van een dergelijk paraplubestemmingsplan is dat het mantelzorgbeleid op één bepaald moment voor de gehele gemeente in werking treedt en eventuele toekomstige beleidswijzigingen ook gemeentebreed worden doorgevoerd. Andere mogelijkheden om het doel te bereiken stuiten op bezwaren van tijdelijkheid (maximaal vijf jaar bij toepassing art. 3.22 WRO) of het feit dat de ontheffing niet toepasbaar is op zelfstandige wooneenheden (art. 3.23 WRO stelt als voorwaarde dat het aantal wooneenheden gelijk blijft)³.

Aangezien het verlenen van mantelzorg in mantelzorgwoningen op veel verschillende manieren kan worden vormgegeven (mobiel of niet-mobiel, zelfstandig of onzelfstandig) dient in het paraplubestemmingsplan aandacht te worden besteedt aan de ruimtelijke ordeningsaspecten die de verschillende varianten met zich meebrengen. De aanvraag van de mantelzorger dient bij specifieke aanvragen leidend te zijn. Pas als een aanvraag niet te verenigen is met het paraplubestemmingsplan kan de gemeente in overleg met de aanvrager alternatieve mogelijkheden onderzoeken.

³ Zie idem, p. 16-17

Medewerking zal worden verleend aan de realisatie van een mantelzorgwoning door de plaatsing van een tijdelijke woonunit (zowel aangebouwd als vrijstaand) mogelijk te maken. De plaatsing moet naar het oordeel van de stedenbouwkundige op het betreffende perceel mogelijk zijn. Een tijdelijke woonunit is een mantelzorgwoning in de vorm van een tijdelijk op een perceel aanwezige unit die hetzij geheel, hetzij in delen over de weg verplaatsbaar is.

De tijdelijke woonunit dient in principe te worden geplaatst aansluitend aan de achterzijde of zijgevel van de bestaande woning. Plaatsing aansluitend aan de zijgevel is mogelijk als er een afstand tot de voorgevelrooilijn wordt aangehouden van tenminste 3,00 meter. Plaatsing van een aangebouwde tijdelijke woonunit is alleen toegestaan als dit uit een ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. De door de gemeente aangewezen stedenbouwkundig adviseur beoordeelt dit. Alleen als dit ruimtelijk niet mogelijk is, kan de plaatsing van een vrijstaande tijdelijke woonunit op hetzelfde erf overwogen worden, mits de afstand tot het hoofgebouw niet meer bedraagt dan 15 meter, en dit uit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. De door de gemeente aangewezen stedenbouwkundig adviseur beoordeelt dit.

Na de inwerkingtreding van de verordening wordt een vrijstelling een ontheffing genoemd. De plaatsing van de tijdelijke woonunit (zowel aangebouwd als vrijstaand) mag niet onevenredig bezwarend zijn voor de aangrenzende percelen. In ieder geval dient de afstand tot de zijdelingse en de achterste perceelsgrens tenminste 2,00 meter te bedragen.

Ook kan medewerking worden verleend aan een vrijstelling voor mantelzorgwoningen, anders dan tijdelijke woonunits. Als de plaatsing van een tijdelijke woonunit voor de aanvrager onredelijk bezwarend is, kan medewerking worden verleend aan de uitbreiding van een woning of, eventueel, de ver- of nieuwbouw van een bijgebouw voor mantelzorg. Of hier sprake van is, zal worden getoetst door een door het college aan te wijzen extern deskundige.

Uit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit kan het ongewenst zijn om de plaatsing van een tijdelijke woonunit te eisen, als er reeds veel bestaande gebouwen aanwezig zijn die gebruikt kunnen worden om een mantelzorgwoning in te vestigen. Bovendien kan het goedkoper zijn om binnen een reeds bestaande ruimte een mantelzorgwoning te realiseren. In die gevallen wil het gemeentebestuur meewerken aan de realisatie van een mantelzorgwoning in een bestaand gebouw. Ook hier staat de tijdelijkheid van de situatie voorop, en moet de initiatiefnemer de voorzieningen verwijderen na beëindiging van de mantelzorgfunctie.

Een mantelzorgwoning dient ondergeschikt te blijven aan de hoofdwoning. Een mantelzorgwoning mag daarom in geen geval een groter woonoppervlak dan 70 m² hebben. Mantelzorgwoning en hoofdwoning moeten beiden gelegen zijn op hetzelfde erf en gebruik maken van dezelfde erftoegang. Goot- en bouwhoogte van de mantelzorgwoning (als aanbouw of bijgebouw) mogen in geen geval groter zijn dan die van het hoofgebouw. Dit

geldt uiteraard niet als de mantelzorgwoning wordt gerealiseerd in reeds bestaande bebouwing.

Een mantelzorgwoning is een tijdelijke extra woning. De duur van de tijdelijkheid kan echter, gelet op het karakter van mantelzorg, niet van tevoren vastliggen. Dit betekent een afweging van alle in geding zijnde belangen, zoals natuur, landschap, archeologie, milieuzonering, eventuele planschade, water. De mantelzorgwoning moet op de voorgestane locatie vanuit een ruimtelijk oogpunt dan ook aanvaardbaar zijn. Er kan echter niet van tevoren worden aangegeven welke belangen moeten worden afgewogen.

Als er sprake is van activiteiten op het betreffende perceel in strijd met de toegekende bestemming, of als er sprake is van een ruimtelijke situatie die dringend verbetering behoeft, wordt dit meegenomen in de totale afweging, en kan geëist worden dat er alleen medewerking wordt verleend aan een mantelzorgwoning als er bebouwing wordt gesloopt of gesaneerd.

De stedenbouwkundige dient te beoordelen of op het betreffende perceel de mantelzorgwoning in de bestaande stedenbouwkundige structuur kan worden ingepast. Zo nodig zal de stedenbouwkundige aanwijzingen geven omtrent de situering, goot- en bouwhoogte. Om excessen te voorkomen, is bepaald dat medewerking aan een verzoek voor een mantelzorgwoning er in geen geval toe mag leiden dat het betreffende bouwvlak voor meer dan 50% wordt bebouwd, tenzij ingevolge het bestemmingsplan of het beleid ex art. 3.23 WRO een hoger bebouwingspercentage aanvaardbaar wordt geacht.

Een tijdelijke woonunit is aan te merken als een 'woonkeet' ingevolge de Woningwet. Deze zijn uitgezonderd van de welstandstoetsing.

Het is niet wenselijk als er kort nadat de mantelzorgwoning is gerealiseerd, opnieuw aanpassingen moeten worden gedaan omdat bijvoorbeeld een douche of een verkeersruimte niet groot genoeg is om rolstoel- of rollatorgebruik mogelijk te maken. Daarom wordt er alleen medewerking verleend aan de realisatie van een mantelzorgwoning als deze rolstoeltoegankelijk is.

Parkeren moet op eigen terrein kunnen worden opgelost, tenzij er in de directe omgeving voldoende veilige parkeerplaatsen aanwezig zijn en de mantelzorgwoning niet leidt tot een onevenredige parkeerdruk.

Het gemeentebestuur zal waar mogelijk mantelzorgwoningen toestaan. Tegelijkertijd zal het gemeentebestuur met kracht tegengaan dat van de regeling oneigenlijk gebruik wordt gemaakt.

Daarom dient bij een (principe)verzoek voor een mantelzorgwoning in een vroegtijdig stadium te worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van behoefte aan mantelzorg.

Het CIZ zal hierbij ingeschakeld worden. In de indicatie van het CIZ moet staan dat er sprake is van mantelzorg voor minimaal zes maanden

Na beëindiging van de mantelzorgfunctie zal de tijdelijke woonunit verwijderd moeten worden. Ook zullen woonvoorzieningen verwijderd moeten worden uit bestaande gebouwen die gebruikt zijn als mantelzorgwoning. Middels een privaatrechtelijke overeenkomst zal een initiatiefnemer worden verplicht om hiervan melding te doen bij het college van burgemeester en wethouders.

Hoofdstuk 4: Juridische regeling

Het gemeentebestuur van Bergen NH kan voorkomen dat de regeling voor mantelzorgwoningen oneigenlijk wordt gebruikt. Daartoe zal zij in de eerste plaats gebruik maken van haar bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden, zoals deze zijn verwoord in hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Het is echter niet mogelijk om een aantal zaken die van belang zijn om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, alleen te regelen op basis van ruimtelijke regelgeving. In essentie draait het erom dat gewaarborgd is dat de mantelzorgwoning ook blijvend als mantelzorgwoning wordt gebruikt, en dat bij beëindiging van het verlenen van mantelzorg opnieuw wordt bezien hoe het betreffende gebouw wordt gebruikt.

Hiertoe zal de gemeente met initiatiefnemers een privaatrechtelijke overeenkomst afsluiten. Deze overeenkomst zal niet in de plaats worden gesteld van bestuursrechtelijke handhaving, maar heeft het karakter van een aanvulling daarop.

Met de mantelzorgverlener – in de meeste gevallen zal dit de aanvrager zijn – zal daarom een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten worden, waarin ten minste de volgende zaken zullen worden opgenomen:

- De mantelzorgverlener realiseert zich dat de mantelzorgwoning niet mag worden bewoond door een persoon die geen mantelzorg behoeft dan wel verleent;
- De mantelzorgverlener of -ontvanger dient in de hoofdwoning behorende bij de mantelzorgwoning te wonen;
- De verlener van de mantelzorg is verplicht om bij beëindiging van de mantelzorgbehoefte hiervan melding te doen aan het college van burgemeester en wethouders;
- Bij een nieuwe bewoner van de mantelzorgwoning is een toets door een medisch deskundige omtrent de noodzaak van mantelzorg verplicht;
- Indien de mantelzorgbehoefte is komen te vervallen en de mantelzorgwoning niet meer als zodanig gebruikt zal worden, zal de mantelzorgverlener vragen om intrekking van de vrijstelling, ontheffing of herziening van de bouwvergunning.

Bij overtreding kan nakoming van de overeenkomst worden gevorderd.

Overigens zal bij medewerking aan een mantelzorgwoning een verhaalsovereenkomst planschade ondertekend dienen te worden.

Hoofdstuk 5: Handhaving

Het gemeentebestuur zal met kracht tegengaan dat de regeling oneigenlijk wordt gebruikt.

Over het beleid voor mantelzorg zal worden gecommuniceerd via de pers. Hierbij kan tevens aangegeven worden dat als wordt geconstateerd dat de voorwaarden worden overtreden, er daadwerkelijk zal worden opgetreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een dwangsom.

Het risico bestaat altijd dat een initiatiefnemer zonder of in afwijking van een verleende bouwvergunning voorzieningen als keuken, badkamer, toilet aanbrengt. Soms doet een initiatiefnemer dit opzettelijk. Voor een ander deel komt dit omdat het moeilijk te begrijpen is dat er al gauw een “woning” wordt gebouwd; voor de meeste mensen heeft dit immers een andere betekenis.

Wellicht kan bij de behandeling van een principeverzoek aangegeven worden dat het realiseren van dergelijke voorzieningen in vrijwel alle gevallen de realisatie van een tweede woning betekent, dat daarom het aanbrengen van voorzieningen in vrijwel alle gevallen bouwvergunningsplichtig zal zijn en dat men het risico loopt dat tegen bouwen zonder bouwvergunning zal worden opgetreden (door het opleggen van een last onder dwangsom).

De gemeente stelt zich op het standpunt dat sprake is van bewoning van een mantelzorgwoning door een persoon die geen mantelzorg behoeft als deze persoon er woont zonder dat door de medisch deskundige is vastgesteld dat er sprake is van een behoefte aan mantelzorg.

In geval geconstateerd wordt dat er bij een mantelzorgwoning gebouwd is zonder bouwvergunning, of als deze wordt gebruikt door iemand die geen mantelzorg behoeft, zal – uiteraard na een vooraanschrijving – een dwangsom worden opgelegd. Dit bedrag zal jaarlijks worden geïndexeerd voor tenminste de inflatie.

Naast bestuursrechtelijke handhaving wordt ingezet op privaatrechtelijke handhaving. Aan Burgerzaken wordt doorgegeven op welke adressen zich mantelzorgwoningen bevinden. Op het moment dat iemand zich bij de balie meldt voor inschrijving in de GBA op zo'n adres, wordt dit aan RO doorgegeven. Op basis van de privaatrechtelijke overeenkomst kunnen nu stappen worden ondernomen. In ieder geval is het van belang dat door de medisch deskundige wordt getoetst of bewoning daadwerkelijk plaatsvindt door een mantelzorgbehoevende, en of deze mantelzorg ook verleend wordt vanuit de hoofdwoning.

Gebruikte literatuur

Beleidsmatige effecten mantelzorgwoningen, Ruud Dirske (mei 2009)

Beleidsnotitie mantelzorgwoningen. Nieuw beleid voor mantelzorgwoningen (Gemeente Beemster, november 2009)

'Eindhoven heeft eerste mantelzorgwoning', *WMO Magazine* 3, Stan Verhaag (juni 2008)

Offerte HODES Bouwsystemen (December 2009)

"Opa en Oma op het achtererf?" *Notitie over (on)mogelijkheden voor mantelzorgwoningen*. Mr. C.P.W. van den Berg, Waddinxveen, 31 oktober 2007