

Schriftelijke motivatie mantelzorg in het omgevingsplan

Inleiding

Naar aanleiding van de consulterende raadsbehandeling op 5 oktober jl. geven we in deze notitie meer achtergrond over wat de wet onder 'mantelzorg' verstaat en hoe je dit zou kunnen regelen in het omgevingsplan. We schetsen hiervoor een aantal opties, waarbij we van alle opties de voor- en nadelen aangeven.

Het voorstel zoals dat is opgenomen in de Uitgangspuntennotitie betreft enkel het regelen van een vergunning voor het nieuw bouwen van een bouwwerk voor mantelzorg. Als de mantelzorg plaatsvindt in de woning zelf, of in een bestaande aan-, uitbouw of bijgebouw (dus zonder dat daarvoor iets gebouwd moet worden), is en blijft het vergunningsvrij.

Wat is de definitie van mantelzorg?

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wat per 1 januari 2024 in werking treedt, geeft de volgende definities. Deze definities komen overeen met hoe het op dit moment in de wet (bijlage II Bor) gedefinieerd is.

Huisvesting in verband met mantelzorg: *huisvesting in of bij een woning van één huishouden van ten hoogste twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.*

Mantelzorg: *intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond.*

Wat is geen mantelzorg: *gebruikelijke hulp of vrijwilligerswerk. Ook oppassen op de kleinkinderen of het inwonen van een familielid, pre-mantelzorg e.d. valt niet onder de definitie 'mantelzorg'.*

Kenmerken van de definitie

Kenmerkend voor het begrip is dat het gaat om niet beroepsmatige verleende zorg, maar de zorg die wordt geboden door bijvoorbeeld gezinsleden of directe familie. Er moet sprake zijn van een sociale band tussen de zorgverlener en de hulpbehoevende.

De hulp die geboden wordt moet meer zijn dan de gebruikelijke, normale zorg voor de huisgenoten. Om dit te bepalen kan gekeken worden naar de duur, intensiteit en/of zwaarte van die zorg. Hulp aan je ouders die niet hulpbehoevend zijn maar alleen slecht ter been, valt niet onder het begrip hulpbehoevend. Maar de hulp aan een lichamelijk en/of geestelijk gehandicapt kind, welke anders in een instelling zou moeten worden opgenomen, valt wel onder mantelzorg.

In het begrip is verder opgenomen dat er een noodzaak aanwezig moet zijn voor de zorg: de noodzaak kan met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur worden aangetoond. Het is een kan-bepaling. De wetgever gaat er echter van uit dat de persoon die mantelzorg behoeft op een of andere manier al bij de gemeente bekend is, al was het maar om financiering van de zorg via de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Mantelzorg is bij voorbaat een eindige situatie. Op enig moment, om welke reden dan ook, is het bieden van mantelzorg voorbij. Op dat moment vervalt het recht om het bijbehorend bouwwerk voor de huisvesting in verband met mantelzorg langer te gebruiken. Omdat het bijbehorende bouwwerk wel vergunningsvrij gebouwd mocht worden, hoeft deze niet afgebroken te worden. Wel moet het gebruik beëindigd worden en eventueel moeten de voorzieningen zoals keuken en badkamer worden verwijderd.

Hoe is het nu geregeld?

Onder de huidige wetgeving is het gebruiken van een bestaand bouwwerk of het bouwen van een nieuw bouwwerk voor mantelzorg onder voorwaarden vergunningsvrij.

Over het algemeen geldt dat men een zorgwoning tot 100 m² vergunningsvrij mag plaatsen, mits er een zorgindicatie aanwezig is. Als er geen sprake is van een zorgbehoefte, is er sprake van een extra woning, geen mantelzorgwoning.

De belangrijkste mantelzorgwoning voorwaarden voor bouwen in de huidige situatie hebben wij hieronder voor u op een rij gezet.

- Het gebruiken van een bestaand en legaal bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg is en blijft vergunningsvrij. Dus je mag een bestaand bijgebouw gebruiken voor mantelzorg. De omvang hiervan hoeft niet te voldoen aan voorwaarden voor vergunningsvrij bouwen.
- Ook bestaande bijgebouwen of aan- of uitbouwen die gebruikt worden voor mantelzorg, zijn vergunningsvrij. Dit geldt ook voor het nieuw bouwen ervan. Wel geldt hiervoor de eis dat het bouwwerk in zijn geheel of in delen verplaatsbaar is (denk aan een woonunit, woonwagen of andersoortig verplaatsbaar gebouw).
- De mantelzorgwoning moet voldoen aan de bouwregels (nu het Bouwbesluit per 1-1-2024 Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL)). Deze regels gelden altijd, dus ook als er geen omgevingsvergunning nodig is. Hierin staan eisen over bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, milieu en isolatie.
- De mantelzorgwoning mag alleen geplaatst worden bij een bestaande woning op het terrein. En het mag alleen op het achtererf.
- Een mantelzorgwoning mag niet geplaatst worden op grond dat een andere bestemming heeft dan wonen (zoals agrarische bestemming, bedrijfsbestemming e.d.)
- De mantelzorgwoning is maximaal 100 m² groot. Dit is wel afhankelijk van de grootte van het perceel. Het is niet zo dat de hele tuin volgebouwd mag worden.
- Staat de mantelzorgwoning op minder dan 4 meter van de hoofdwoning, dan mag de mantelzorgwoning niet hoger dan 5 meter zijn en/of niet hoger dan de hoofdwoning.
- Staat de mantelzorgwoning op een afstand van meer dan 4 meter van de hoofdwoning, dan geldt het volgende: als de zorgwoning hoger is dan 3 meter en is voorzien van een schuin dak, dan mag de dakvoet niet hoger zijn dan 3 meter.
- Er moet sprake zijn van intensieve mantelzorg. Bij twijfels over de mantelzorgrelatie kan de gemeente een verklaring van de huisarts, wijkverpleegkundige of ander deskundig persoon/instantie opvragen.
- Zowel degene die mantelzorg krijgt als de mantelzorgverlener mag in de mantelzorgwoning wonen.
- Als mantelzorg plaatsvindt in of bij monumenten, in beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologisch erfgoed, kan het nooit vergunningsvrij.
- Voor een verplaatsbare mantelzorgwoning die geplaatst wordt buiten de bebouwde kom, zijn er geen extra randvoorwaarden voor de bebouwing oppervlakte.

Belangrijk is dat na afloop van de mantelzorg het gebouw niet als zelfstandige woonruimte in stand mag blijven. Is het doel om het gebouw na afloop van de mantelzorg als zelfstandige woonruimte te laten voortbestaan? Dan gelden de bouwregels voor een normale woning wat vaak strijdigheid met het omgevingsplan oplevert. Dit zal dan apart aangevraagd moeten worden. Een tweede woning op een erf is niet binnen ons beleid toegestaan. Dat geeft in sommige situaties ook ongewenste situaties door verdichting van de kavel. Voor woningsplitsing hebben we apart beleid.

Overigens zijn er heel veel aannemers in Nederland die kant en klare verplaatsbare mantelzorgwoningen kunnen leveren die voldoen aan de bouwweisen.

Hoe is het straks geregeld?

De regels voor mantelzorg, zoals hiervoor geschetst, worden onder de Omgevingswet overgenomen. Dit betekent dus dat de regels, zoals hierboven genoemd, gelijk blijven, tenzij we ze aanpassen in het omgevingsplan.

Toekomst van mantelzorg

Aantallen geven is lastig, omdat we veel situaties niet in beeld hebben. Dat komt mede omdat onder de huidige wetgeving dit vergunningsvrij is en men zich daarom niet bij ons hoeft te melden. Wat we wel weten is dat Nederland vergrijsst. Dit betekent dat er steeds meer ouderen zullen zijn die zorg nodig hebben. Wanneer zij zorg nodig hebben, dan is mantelzorg daarvan een belangrijk onderdeel. Het aantal mantelzorggevers zal echter vrijwel gelijk blijven, terwijl het aantal ouderen dat afhankelijk is van mantelzorg zeer fors gaat stijgen. Kortom, de druk op mantelzorgers wordt in de toekomst groter. Dit blijkt uit de toekomstverkenning 'Mantelzorg aan ouderen in 2040' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Tussen 2018 en 2040 stijgt naar verwachting het aantal mantelzorgontvangers onder zelfstandig wonende 75 plussers met bijna 70%. Het aantal mantelzorgers stijgt met 7%. Waar in 2018 tegenover elke oudere die mantelzorg ontvangt nog bijna 5 mantelzorgers stonden, zullen er in 2040 nog slechts 3 mantelzorgers beschikbaar zijn.

Wat loopt nu niet goed?

De problemen die er in de huidige situatie zijn op het gebied van mantelzorg, doen zich niet voor als de mantelzorg in een bestaande woning plaatsvindt.

We zien in de huidige situatie problemen ontstaan bij nieuwbouw (aangebouwd of in losstaande bouwwerken) ten behoeve van mantelzorg. Het is voorgekomen dat een mantelzorgwoning niet meer verwijderd wordt na beëindiging van de mantelzorg. Vervolgens wordt een verzoek om kadastrale splitsing bij het Kadaster ingediend en worden er zo twee woningbouwkavels gecreëerd. Soms wordt die (voorheen mantelzorg-)woning verkocht. Maar er blijft nog steeds een strijdigheid met het bestemmingsplan ontstaan. Hierdoor ontstaan achteraf vervelende situaties. Want de onwetende koper is hiervan de dupe.

We hebben een situatie gehad waarbij de mantelzorg plaatsvond in een verbouwde losse schuur op het achtererf. Vervolgens is het perceel kadastraal gesplitst. Tegen kadastrale splitsing kunnen we als gemeente niets doen. Maar hierdoor ontstaan onwenselijke situaties. Stedenbouwkundig ontstaat er een tweede hoofgebouw op een achtererf dat definitief wordt. Verder kan hierdoor een dubbele hoeveelheid aan aan- en bijgebouwen gerealiseerd worden. De hele kavel kan theoretisch vergunningsvrij meer verdicht worden. Dit kan consequenties hebben voor het woon- en leefklimaat van de bewoners en de omgeving. Door de afsplitsing van de percelen is er formeel juridisch geen sprake meer van mantelzorg. Daarmee zijn we de mogelijkheden van handhaving kwijt.

Omdat mantelzorg op dit moment vergunningsvrij is, hebben wij heel veel situaties niet in beeld. We weten dus niet of de bouwwerken wel voldoen aan de bouweisen e.d. Bovengenoemde situaties zijn pas naar voren gekomen door klachten uit de buurt.

Het huisvesten van één of twee personen in een mantelzorgwoning achter in de tuin kan ook tot vervelende situaties leiden met de burens. Voorbeelden hiervan zijn o.a.:

- omdat er een boom gekapt moet worden om de mantelzorgwoning te kunnen plaatsen;
- extra bezoekers voor de mantelzorgwoning, die voor parkeeroverlast kunnen zorgen in de buurt;
- de mantelzorgwoning wordt achter de woning van de burens geplaatst (het perceel van degene die mantelzorg verleend is zodanig groot);

Wat zijn de mogelijkheden om het te regelen in het omgevingsplan?

Er zijn verschillende manieren om mantelzorg te regelen in het omgevingsplan:

- Vergunningsvrij: voor de activiteit is (al dan niet onder voorwaarden) geen besluit nodig.
- via een meldingsplicht: vóór de start van de activiteit (dus vóór het gebruik of vóór de bouw) wordt informatie aangeleverd bij de gemeente. Er is geen besluit nodig over het al dan niet toelaten van de activiteit.
- met een vergunningplicht: als het gewenst is om een besluit te nemen en op onderdelen een afweging te kunnen maken, is het verstandig om een vergunningplicht op te nemen.

We kunnen als gemeente bij een vergunningplicht ook de regels voor het bouwen van een mantelzorgwoning koppelen. Voorbeelden hiervan zijn o.a.

- Zo kan bijvoorbeeld de voorwaarde van een zorgindicatie of zorgbehoefte geschrapt worden.
- We kunnen de afmetingen (zoals oppervlakte en hoogte) verruimen of inperken.
- We kunnen een voorwaarde stellen dat een mantelzorgwoning altijd mobiel (verplaatsbaar) moet zijn.
- Et cetera.

In onderstaande tabel beschrijven we een aantal voor- en nadelen van de drie mogelijkheden. Deze zijn geschreven vanuit het perspectief van een goed woon- en leefklimaat.

Wijze van regelen	Voordelen	Nadelen/risico's
Vergunningsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - Inwoners hoeven niet eerst een vergunning aan te vragen, ze kunnen gelijk beginnen - Vanwege de aard van de mantelzorg is het soms gewenst voor mantelzorg om z.s.m. de zorg te kunnen verlenen. Door het vergunningsvrij te maken, wordt hierin gefaciliteerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - We hebben geen zicht op waar mantelzorg plaatsvindt - Daardoor kunnen we niet checken of er wel voldaan wordt aan de voorwaarden van mantelzorg - Dit bemoeilijkt handhaving, we weten er immers niet van - De eindigheid van de mantelzorg kunnen we niet checken - We kunnen ook geen suggesties meegeven voor participatie met de burens - We kunnen ook niet checken of het plan wel aan de bouweisen, duurzaamheidseisen en veiligheidsnormen voldoet

		<ul style="list-style-type: none"> - Dus grotere kans op risico's van bouwfouten - We kunnen geen tips of aandachtspunten meegeven. Bijvoorbeeld dat er nog wel een kapvergunning aangevraagd moet worden voor een te kappen boom e.d.
Meldingsplicht	<ul style="list-style-type: none"> - Doordat er zicht is of er echt sprake is van mantelzorg, kunnen we als gemeente ook de aanvrager wijzen op verschillende vergoedingen op het gebied van mantelzorg (zoals bijv. zorgkosten en vervangende zorg) - We hebben als gemeente zicht op waar mantelzorg plaatsvindt, zonder dat de mantelzorgers belast worden met het regelen van een vergunning. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er kunnen geen leges gevraagd worden voor werk dat door de gemeente gedaan wordt - De term 'melding' duidt dat je iets meldt. Dan ligt het niet voor de hand om alsnog een voorschrift op te leggen - Als we toch nog een voorschrift mee willen geven, moet dit wel binnen een korte termijn gebeuren - Een melding kent geen publicatieplicht - We kunnen geen participatiesuggesties meegeven
Vergunningplicht	<ul style="list-style-type: none"> - Doordat er zicht is of er echt sprake is van mantelzorg, kunnen we als gemeente ook de aanvrager wijzen op verschillende vergoedingen op het gebied van mantelzorg - We hebben zicht op waar mantelzorg plaatsvindt en dat het ook aan de voorwaarden voldoet. - We kunnen ook andere aandachtspunten meegeven, bijvoorbeeld dat voor de bouw van de mantelzorgwoning ook een kapvergunning nodig is - Er kunnen leges gevraagd worden voor werkzaamheden die door de gemeente worden gedaan - Als gemeente wordt het ontwerp van de aanvrager op veiligheidsnormen gecheckt - Voor een omgevingsvergunning geldt altijd het aanvraagvereiste van participatie. We kunnen als 	<ul style="list-style-type: none"> - Vanwege de aard van de mantelzorg is het soms gewenst voor mantelzorgers om z.s.m. de zorg te kunnen verlenen. Een vergunningsprocedure kost tijd. - Ook al regel je mantelzorg, zicht op eindigheid is heel lastig

- gemeente hiervoor tips
meegeven aan de aanvrager
- Een vergunning wordt
gepubliceerd, daardoor kunnen
de burens er vanaf weten

Regels die aangeven wat vergunningsvrij is en waarvoor een vergunningplicht geldt, bieden meer duidelijkheid voor onze inwoners.

Ons voorstel

Ons voorstel is dat mantelzorg in een bestaande woning vergunningsvrij blijft. Maar als voor de mantelzorg een los bijgebouw of aan-/uitbouw gerealiseerd moet worden, dat dat wel met een vergunning gebeurt. Zo kunnen we onder meer het bouwwerk checken op veiligheidseisen. Ook kunnen we dan meegeven dat de aanvrager goed de burens informeert.