

Gemeente Waddinxveen
T.a.v. de gemeenteraad
Raadhuisplein 1
2741 HR WADDINXVEEN

Datum 2 januari 2008
Brief van C.P.W. (Peter) van den Berg
Uw brief n.v.t.
Telefoonnummer (privé) 0182-612763
Telefoonnummer (gsm) 06-23595277
Onderwerp behandeling wenselijkheid mogelijkheid mantelzorg in bijgebouwen bij woningen

Geachte leden van de raad, beste collega's,

Tijdens de vergadering van de commissie Openbare Ruimte (27 november 2007) heb ik, namens de PCW-fractie, aangekondigd de eerstvolgende vergadering van de commissie Openbare Ruimte te willen spreken over de wenselijkheid en mogelijkheid voor mantelzorg in (bijgebouwen van) woningen.

Aanleiding

Huisvesting van ouderen staat steeds meer in de belangstelling. Hierbij kan gedacht worden aan levensloopbestendige woningen en zogenaamde 'aanleunwoningen' (woningen bij een zorgcomplex waar naar behoefte hulp kan worden afgenomen). Een minder bekend verschijnsel zijn 'kangoeroewoningen' of 'mantelzorgwoningen'. In sommige gevallen betekent dit inderdaad dat opa en oma op het achtererf of in de tuin logeren...!

Mede door vergrijzing neemt de behoefte aan thuis- en mantelzorg toe. Dit betekent een toenemende behoefte aan huisvestingsvormen in aan- en bijgebouwen van een woning. Door huisvesting ten behoeve van mantelzorg te faciliteren, kunnen tal van wederzijdse voordelen worden geboden, zoals de mogelijkheid langer zelfstandig te wonen en bijvoorbeeld het voorkomen van vereenzaming en isolement. Dergelijke voordelen zijn overigens ook de 'grondwaarden' van de per 1 januari 2007 in werking getreden Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Diverse provincies en gemeenten hebben inmiddels beleid geformuleerd waarin deze 'nieuwe' vorm van wonen (tijdelijk) wordt toegestaan. Andere provincies en gemeenten hebben (nog) geen beleid. In deze notitie wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden van mantelzorgwoningen. Als bijlagen zijn diverse documenten opgenomen zoals (standaard) voorbeeldvoorschriften voor een bestemmingsplan en andere formulieren. Niet al deze documenten zijn nieuw ontwikkeld. Een deel van deze documenten is samengesteld uit beschikbare documenten van andere gemeenten. Gemeenten die inmiddels beleid met betrekking tot zorgafhankelijke woningen hebben ingevoerd.

Probleem

Mantelzorg in bijgebouwen bij woningen past over het algemeen niet binnen het bestemmingsplan. De gangbare vrijstellingsprocedures (artikel 19 lid 1, 2 en 3 Wet op de Ruimtelijke Ordening) zijn niet toepasbaar omdat er bij mantelzorg sprake is van een tijdelijke behoefte. Kortom, formeel gezien kan mantelzorg, behoudens inwoning, niet worden verleend in (bijgebouwen bij) een woning.

Voorstel

Een zogenaamde binnenplanse vrijstelling, een vrijstellingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan zelf is opgenomen, biedt wel de mogelijkheid om mantelzorg in (bijgebouwen van) woningen toe te staan. Om deze reden wordt voorgesteld om bij de herziening van bestemmingsplannen voor het landelijke gebied deze vrijstellingsbevoegdheid op te nemen en aanvullend beleid te ontwikkelen. Voordeel van het opnemen van een regeling bij actualisatie van bestemmingsplannen is dat je geen afzonderlijke bestemmingsplanprocedures, met bijbehorende personele inzet en te maken kosten, hoeft te doorlopen.

Provinciaal beleid

In 2003 heeft de provincie Noord-Brabant een regeling met betrekking tot mantelzorg opgesteld. Veel gemeenten maken inmiddels gebruik van deze regeling. De vrijstellingsmogelijkheid van het bestemmingsplan is in samenspraak met de VROM-Inspectie ontwikkeld. Vervolgens hebben ook provincies als Utrecht en Zuid-Holland een dergelijke regeling opgesteld. In de provincie Zuid-Holland is het in principe alleen mogelijk om in het landelijke gebied deze vrijstellingsbevoegdheid toe te passen.

Is Waddinxveen straks uniek?

In de provincie Noord-Brabant hebben inmiddels diverse gemeenten een regeling met betrekking tot mantelzorg opgesteld. In de andere provincies is er minder bekendheid met deze regeling. Opvallend is dat de provincie Utrecht een soortgelijke mogelijkheid biedt terwijl de gemeenten, door onbekendheid met dit onderwerp, nog nauwelijks beleid hebben ontwikkeld. Inmiddels is daar, mede door invloed van de gemeente Oudewater, in de regio Utrecht-West verandering in gekomen.

Waarom commissie Openbare Ruimte

Het toestaan van mantelzorg in (bijgebouwen van) woningen is in eerste instantie een planologische aangelegenheid. Bestemmingsplannen staan mantelzorg in principe niet toe. Om mantelzorg mogelijk te maken moeten bestemmingsplannen aangepast worden. Dit is in beginsel iets een onderwerp dat thuis hoort in de commissie Openbare Ruimte.

Verzoek: bespreken in commissie Openbare Ruimte

Hierbij vragen wij de griffie om dit onderwerp te agenderen voor de vergadering van de commissie Openbare Ruimte (15 januari 2008 of 4 maart 2008).

Bijlagen

Als bijlagen zijn een artikel toegevoegd met betrekking tot mantelzorg en de (ruimtelijke) beperkingen en mogelijkheden en een notitie over dat onderwerp. Het artikel is een samenvatting van een notitie over de (on)mogelijkheden van mantelzorg in (bijgebouwen van) woningen. Het artikel is in eerste instantie verschenen in een periodiek voor raadsleden (achterban PCW, november 2007). In het voorjaar van 2008 (februari en april) wordt het artikel opgenomen in het tijdschrift 'Ruimte' (vaktijdschrift voor specialisten RO/Milieu).

Meer informatie / vragen

Voor vragen of informatie kunt u contact opnemen met C.P.W. (Peter) van den Berg.

Met vriendelijke groet,
namens de PCW-fractie

C.P.W. (Peter) van den Berg
(raadslid PCW / secretaris PCW-fractie)

Ernst Casimirlaan 12
2741 CS Waddinxveen
0182-612763
info@kiespcw.nl

“...opa en oma op het achtererf”

Huisvesting van ouderen staat steeds meer in de belangstelling. Hierbij kan gedacht worden aan levensloopbestendige woningen en zogenaamde ‘aanleunwoningen’ (woningen bij een zorgcomplex waar naar behoefte hulp kan worden afgenomen). Minder bekend zijn de zogenaamde ‘kangoeroewoningen’ of ‘mantelzorgwoningen’. In sommige gevallen betekent dit inderdaad dat opa en oma op het achtererf logeren...!

1. Achtergrond

Mede door vergrijzing neemt de behoefte aan thuis- en mantelzorg toe. Dit betekent een toenemende behoefte aan huisvestingsvormen in aan- en bijgebouwen van een woning. Door huisvesting ten behoeve van mantelzorg te faciliteren, kunnen tal van wederzijdse voordelen worden geboden. Denk daarbij aan de mogelijkheid van langer zelfstandig wonen en het voorkomen van vereenzaming. Dergelijke voordelen zijn overigens ook de ‘grondwaarden’ van de per 1 januari 2007 in werking getreden Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Omdat er nogal wat problemen en knelpunten zijn, is een inventarisatie gehouden naar de (on)mogelijkheden van mantelzorg in aan- en bijgebouwen van een woning.

2. Doel artikel

Doel van dit artikel is het verstrekken van informatie en de beschrijving van mogelijkheden om beleid te formuleren met betrekking mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen. Uit het onderzoek¹ is gebleken dat er heel wat komt kijken bij het toestaan van mantelzorg in woningen/bijgebouwen van woningen. Na een weergave van de inventarisatie van knelpunten en beleid worden enkele oplossingsrichtingen aangereikt.

3. Waar hebben we het over?

3.1 Kangoeroewoningen

Kangoeroewoningen zijn natuurlijk geen woningen waarin kangoeroes wonen. Kangoeroewoningen zijn bijvoorbeeld aan elkaar gekoppelde, zelfstandige woningen of wooneenheden met een inpannige verbinding. De familie verleent dan vanuit de (grotere) hoofdwoning mantelzorg aan bijvoorbeeld hulpbehoevende familieleden.

In Nederland is deze manier van wonen en zorg nog niet echt doorgedrongen. Zo zijn er ongeveer twaalf woningcorporaties die in totaal nog géén 100 kangoeroewoningen in hun woningaanbod hebben. In België bijvoorbeeld, wordt van deze woonvorm veel meer gebruik gemaakt. Nadeel is dat vaak door een corporatie bepaald wordt dat bij overlijden van de zorgbehoevende de woning binnen een halfjaar moet worden verlaten. Dit betekent dat de zorgverlener elders huisvesting moet zoeken.

3.2 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 chronische 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.

3.3 Ruimte voor mantelzorg

Woningen die geschikt gemaakt zijn voor mantelzorg komen vaker voor. Denk daarbij aan een (tijdelijke) uitbreiding van de woning voor een opa, oma of een kind met een (lichamelijke) beperking. Op de benedenverdieping is dan een slaapkamer en zijn bijvoorbeeld ook douche- en toiletvoorzieningen gerealiseerd. In sommige gevallen is ook een (kleine) woon(slaap)kamer aanwezig. Vooral in landelijk gebied is er behoefte naar dergelijke (tijdelijke) woonvormen. Dit sluit een dergelijke behoefte in meer stedelijke gebieden natuurlijk niet uit.

4. Ruimtelijke regelgeving

Bouwwerken moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand, de voorschriften uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan, de Bouwverordening en het Bouwbesluit. In geval van kangoeroewoningen of afhankelijke woonruimte zal in de meeste gevallen een met het bestemmingsplan en Bouwbesluit strijdige

¹ Ondergetekende heeft een onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden van mantelzorg in woningen: ‘Opa en oma op het achtererf? Notitie over (on)mogelijkheden voor mantelzorgwoningen’, Waddinxveen, oktober 2007. De notitie bevat naast een voorbeeld bestemmingsplan, ook een initiatief raads voorstel en andere gestandaardiseerde documenten. U kunt de notitie opvragen: cpwvandenbergh@klikSAFE.nl.

situatie ontstaan. Dit betekent dat, wanneer gemeenten mantelzorg in bijgebouwen willen toestaan, hun beleid daarop moeten aanpassen.

5. Provinciaal beleid

Van de twaalf provincies is bij de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland nagegaan of, en zo ja, welk beleid gehanteerd wordt. De provincies Gelderland en Zeeland hebben geen eigen planologisch beleid met betrekking tot mantelzorgwoningen. Slechts enkele gemeenten uit die provincie hebben eigen beleid.

De provincies Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland hebben wel (actueel) ruimtelijk beleid met betrekking tot mantelzorg. Daarin zijn de provincies Noord-Brabant en Utrecht het meest ruim omdat het planologische regime met betrekking tot mantelzorg zowel voor het stedelijke als voor het buiten- of landelijke gebied van toepassing is.

Omdat gemeenten van 'hun' provincie (college van Gedeputeerde Staten) goedkeuring moeten hebben voor nieuwe bestemmingsplannen is het wenselijk dat provincies in hun streekplannen en nota planbeoordeling/handreiking bestemmingsplannen mogelijkheden creëren voor het gebruik van woningen, eventueel aangevuld met gebruik voor bijgebouwen, voor mantelzorg.

6. Oplossingen binnen gemeentelijk beleid

6.1 Oplossingen zonder vrijstelling bestemmingsplan

Gemeenten en betrokkenen zijn, procedureel gezien, het meest gebaat bij vormen van huisvesting binnen de woning zelf (inwoning). Voor eventuele verbouwingen die constructieve gevolgen hebben moet wel een bouwaanvraag worden ingediend, maar dan blijft het daar wel bij. Inwoning is binnen de bestemmingsplanvoorschriften toegestaan. Bij inwoning blijft er namelijk sprake van de huisvesting van één huishouden in een gebouw die op grond van het bestemmingsplan de bestemming woondoeleinden heeft. Bij inwoning moet er overigens wel sprake zijn van gemeenschappelijke voorzieningen (zoals keukens, douche, toilet) en één gemeenschappelijke ingang. Door de mogelijkheden van aan- en uitbouwen optimaal te benutten, kan de vorm van inwoners in redelijk wat gevallen voorzien in een tijdelijke behoefte van huisvesting ten behoeve van mantelzorg.

6.2 Tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO)

Een vrijstelling op basis van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is ook mogelijk. Een dergelijke vrijstelling kan voor een periode van maximaal vijf jaar worden verleend. Verlenging van een dergelijke vrijstelling is daarna niet meer mogelijk. In veel gevallen zal deze periode waarschijnlijk niet afdoende zijn. Daarmee is deze vrijstellingsmogelijkheid in het kader van mantelzorg vrijwel niet toepasbaar.

6.3 Aanpassing bestemmingsplannen en aanvullend beleid

De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben een voorbeeldregeling opgesteld die in bestemmingsplannen kunnen worden verwerkt. Deze regeling is een zogenaamde 'binnenplanse vrijstelling'. Een dergelijke vrijstelling is dus gebaseerd op het bestemmingsplan zelf. Door aanvullend beleid te ontwikkelen en toetsing van noodzaak van mantelzorg bij een onafhankelijke instantie neer te leggen, kan een en ander afgebakend worden. Deze nieuwe bestemmingsvoorschriften geven aan het college de bevoegdheid om de vrijstelling van het bestemmingsplan in te trekken wanneer de noodzaak tot mantelzorg is komen te vervallen.

In de provincie Noord-Brabant hebben diverse gemeenten gekozen voor het zogenaamde 'paraplubestemmingsplan'. Het is de vraag of een dergelijke oplossing gekozen moet worden. Een dergelijke paraplubestemmingsplan of partiële herziening van bestemmingsplannen is een langdurige procedure: een dergelijk bestemmingsplan doorloopt hetzelfde traject als een normale bestemmingsplanprocedure, waaronder het verplichte overleg met de provincie.

Per gemeente zal wellicht verschillend geoordeeld worden of mantelzorgwoningen of zorgafhankelijke woonruimte naast het landelijke- of buitengebied ook in het meer binnenstedelijke gebied toegestaan moeten worden. Binnenstedelijk is er vaak minder ruimte of past een kleine schaal wel binnen de bestemmingsplanvoorschriften. Afhankelijk van de keuze die door de gemeente gemaakt wordt, zullen op termijn alle bestemmingsplannen van een zogenaamde 'mantelzorgvrijstelling' voorzien moeten worden, of alleen de bestemmingsplannen voor het landelijke gebied.

6.4 Vrijstelling Bouwbesluit

Bijgebouwen zullen doorgaans niet voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit die voor woningen gelden. Om een bijgebouw geschikt te maken voor bewoning is het noodzakelijk dat een dergelijk bouwwerk voldoet aan de zogenaamde nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. Om een aan het hoofdgebouw

ondergeschikt bijgebouw aan te passen aan deze nieuwbouweisen zullen relatief hoge kosten gemaakt moeten worden. Het college kan daarop beleid maken en vastleggen dat in die situaties alleen aan de meest elementaire nieuwbouweisen zal worden getoetst. In ieder geval moet aan de eisen die een goed leefklimaat waarborgen zeker worden voldaan. De reden waarom vrijstelling van het Bouwbesluit wordt verleend, is dat er sprake is van een tijdelijke (= eindige) situatie. Uiteraard moet wel worden voldaan aan de meest elementaire eisen zoals (constructieve) veiligheid en goed leefmilieu.

7. Handhaving

Bij het opstellen van regels/voorschriften moet voorafgaand daaraan bepaald worden of ze handhaafbaar zijn. Zijn de regels/voorschriften eenmaal vastgesteld, dan moet er beschikbare capaciteit zijn om toe te zien op de naleving van deze voorschriften.

Dit geldt ook voor de bewoning van bijgebouwen in het kader van mantelzorg. Praktisch gezien is handhaving vrij tijdrovend. Via een 'termijnkalender' kan periodiek en steekproefsgewijs gecontroleerd worden of de zorgvrager nog steeds gebruik maakt van de afhankelijke woonruimte. Toezicht kan bijvoorbeeld door periodiek het bevolkingsregister te raadplegen en jaarlijks zowel de hoofdbewoner als de 'hulpbehoevende' om een verklaring te vragen dat de woonruimte nog steeds voor het oorspronkelijke doel, namelijk mantelzorg, wordt gebruikt. Wanneer de noodzaak tot mantelzorg is verdwenen moet de vrijstelling worden ingetrokken. Provincies zien daar nauw op toe.

8. Communicatie

Via een voorlichtingsfolder, een aparte pagina op de gemeentelijke website, patiëntenorganisaties en ouderenbonden kan het fenomeen 'mantelzorgwoningen' breder bekend gemaakt worden. In een dergelijke folder of op de website kan dan voorlichting gegeven worden over de te doorlopen (ruimtelijke) procedures en daaraan verbonden kosten.

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg

Gemeenteraadslid in Waddinxveen namens de Protestantse Combinatie Waddinxveen (PCW: SGP/CU/HKV). Als handhavingsjurist werkzaam bij een gemeente.

Opa en oma op het achtererf?

Notitie over (on)mogelijkheden voor mantelzorgwoningen

Opa en oma op het achtererf?

Notitie over (on)mogelijkheden voor mantelzorgwoningen

mr. C.P.W. (Peter) van den Berg
Waddinxveen, 31 oktober 2007

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Achtergrond notitie	3
1.3 Doel notitie	3
1.4 Leeswijzer	3
1.5 Waar hebben we het over?	4
1.5.1 Kangoeroewoningen	4
1.5.2 Wat is mantelzorg	4
1.5.3 Ruimte voor mantelzorg	4
2. Algemene analyse beleid en regelgeving	5
2.1 Taak van de overheid	5
2.2 Ruimtelijke regelgeving	5
2.2.1 Algemeen	5
2.2.2 Bestemmingsplan	5
2.2.3 Bouwbesluit	6
2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	6
2.4 Leges(verordening)	6
2.5 Handhavingsprobleem?	7
3. Mantelzorg: inventarisatie, knelpunten en oplossingsrichtingen	8
3.1 Algemeen	8
3.2 Analyse provinciaal beleid	8
3.2.1 Noord-Brabant	8
3.2.2 Gelderland	8
3.2.3 Utrecht	9
3.2.4 Zeeland	9
3.2.5 Zuid-Holland	9
3.2.6 Samenvatting analyse provinciaal beleid	9
3.3 Uitstapje: Utrecht-West	9
3.4 Inventarisatie door Mezzo	10
3.5 Oplossingen binnen provinciaal beleid	10
3.6 Bestemmingsplan	10
3.6.1 Oplossingen zonder vrijstelling bestemmingsplan	10
3.6.2 Tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO)	10
3.6.3 Aanpassing bestemmingsplannen en aanvullend beleid	10
3.6.4 Ontheffing Bouwbesluit	11
3.7 Handhaving	11
3.8 Overige aandachtspunten	12
3.8.1 Risico's?	12
3.8.2 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	12
3.8.3 Financiën (legesverordening)	12
3.8.4 Aanpasbaar bouwen	12
3.8.5 Communicatie	13
3.9 Aanbevelingen & actiepunten	13
4. Evaluatie	14
5. Samenvatting	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Achtergrond notitie	15
5.3 Doel notitie	15
5.4 Waar hebben we het over?	15
5.4.1 Kangoeroewoningen	15
5.4.2 Wat is mantelzorg	15
5.4.3 Ruimte voor mantelzorg	15
5.5 Ruimtelijke regelgeving	16
5.6 Provinciaal beleid	16

5.6.1	Analyse provinciaal beleid	16
5.6.2	Oplossingen binnen provinciaal beleid	16
5.7	Oplossingen binnen gemeentelijk beleid	16
5.7.1	Oplossingen zonder vrijstelling bestemmingsplan	16
5.7.2	Tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO)	16
5.7.3	Aanpassing bestemmingsplannen en aanvullend beleid	16
5.7.4	Ontheffing Bouwbesluit	17
5.8	Handhaving	17
5.9	Communicatie	17
5.10	Evaluatie	17
5.11	Aanbevelingen & actiepunten	17
6.	Over de auteur	19
7.	Bijlagen	20
1.	Initiatiefvoorstel gemeenteraad	
2.	Voorbeeldregeling bestemmingsplan	
3.	Voorbeeld 'Bestemmingsplan Afhankelijke Woonruimte'	
4.	Voorbeeld beleidsregels mantelzorg 1 (algemeen)	
5.	Voorbeeld beleidsregels mantelzorg 2 (ontheffing toepassing Bouwbesluit)	
6.	Aanvraagformulier vrijstelling mantelzorg	
7.	Verklaring mantelzorg	
8.	Controleformulier mantelzorg	
9.	Brochure mantelzorg / bijwoonregeling	
10.	Voorbeeld besluit vrijstelling mantelzorg	
11.	Voorbeeld voorgenomen besluit intrekking vrijstelling mantelzorg	
12.	Voorbeeld besluit intrekken vrijstelling mantelzorg	
13.	Voorbeeldregeling Provincie Noord-Brabant	
14.	"Streekplan 2005-2015" (Provincie Utrecht)	
15.	"Handleiding Bestemmingsplannen 2006" (Provincie Utrecht)	
16.	"Regels voor Ruimte" (Provincie Zuid-Holland)	
17.	"Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland. Herziening" (Provincie Zuid-Holland)	
18.	"Mantelzorgers en hun woonwensen" (Mezzo)	

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Huisvesting van ouderen staat steeds meer in de belangstelling. Hierbij kan gedacht worden aan levensloopbestendige woningen en zogenaamde 'aanleunwoningen' (woningen bij een zorgcomplex waar naar behoefte hulp kan worden afgenomen). Een minder bekend verschijnsel zijn 'kangoerowoningen' of 'mantelzorgwoningen'¹. In sommige gevallen betekent dit inderdaad dat opa en oma op het achtererf of in de tuin logeren...!

Diverse provincies en gemeenten hebben inmiddels beleid geformuleerd waarin deze 'nieuwe' vorm van wonen (tijdelijk) wordt toegestaan. Andere provincies en gemeenten hebben (nog) geen beleid. In deze notitie wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden van mantelzorgwoningen. Als bijlagen zijn diverse documenten opgenomen zoals (standaard) voorbeeldvoorschriften voor een bestemmingsplan en andere formulieren. Niet al deze documenten zijn nieuw ontwikkeld. Een deel van deze documenten is samengesteld uit beschikbare documenten van andere gemeenten. Gemeenten die inmiddels beleid met betrekking tot zorgafhankelijke woningen hebben ingevoerd.

1.2 Achtergrond notitie

De groei van de Nederlandse bevolking neemt af en mede daardoor neemt het aantal oudere huishoudens toe². Mede door vergrijzing neemt de behoefte aan thuis- en mantelzorg toe. Dit betekent een toenemende behoefte aan huisvestingsvormen in aan- en bijgebouwen van een woning. Door huisvesting ten behoeve van mantelzorg te faciliteren, kunnen tal van wederzijdse voordelen worden geboden, zoals de mogelijkheid langer zelfstandig te wonen en bijvoorbeeld het voorkomen van vereenzaming en isolément. Dergelijke voordelen zijn overigens ook de 'grondwaarden' van de per 1 januari 2007 in werking getreden Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Omdat er nogal wat problemen en knelpunten zijn is een inventarisatie gehouden naar de (on)mogelijkheden van mantelzorg in aan- en bijgebouwen van een woning.

1.3 Doel notitie

Doel van deze notitie is het verstrekken van informatie en beschrijven van mogelijkheden om beleid te formuleren voor verzoeken tot het realiseren van voorzieningen van mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen³. Uit het onderzoek is gebleken dat er heel wat komt kijken bij het toestaan van mantelzorg in woningen/bijgebouwen van woningen. Daarom is er een inventarisatie gemaakt van de problematiek en enkele oplossingsrichtingen aangereikt.

Gemeenten kunnen eigen beleid met betrekking tot (vrijstelling van) bestemmingsplannen vaststellen. Gemeenten zijn echter, in situaties die niet passen binnen bestemmingsplannen of bij het vaststellen van bestemmingsplannen, afhankelijk van Gedeputeerde Staten van de provincie. Het is noodzakelijk dat planologisch beleid van provincie en gemeenten op elkaar afgestemd zijn.

1.4 Leeswijzer

In deze notitie wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden van mantelzorgwoningen. Hoofdstuk 1 is een algemeen en inleidend hoofdstuk. In dit hoofdstuk komen onder andere het doel van deze notitie en de omschrijving van de 'problematiek' aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van deze notitie.

Hoofdstuk 2 bevat een algemene analyse van beleid, regelgeving en de knelpunten. Waar liggen knelpunten, wat is het (provinciale) ruimtelijke beleid, hoe zit het met de handhaving en hoe kijkt men vanuit 'zorgbehoevenden' aan tegen mantelzorgwoning. In hoofdstuk 3 is een meer specifieke analyse van beleid en knelpunten opgenomen en vervolgens een beschrijving van de oplossingsrichtingen. Tevens worden enkele aanvullende aandachtspunten genoemd. Hoofdstuk 4 schenkt aandacht geschonken aan evaluatie. Als bijlagen zijn diverse documenten zoals voorbeeldvoorschriften voor een bestemmingsplan, een initiatiefvoorstel (gemeenteraadsfractie), een beleidsdocument en een voorlichtingsfolder opgenomen.

¹ Andere benamingen voor kangoeroe- of mantelzorgwoningen zijn: (zorg)afhankelijke woningen, duo-woningen of tweegeneratie woningen.

² Zie ook: "Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans", VROM-raad, advies 064, oktober 2007

³ Met dank aan mevrouw J. (Jacqueline) Vermeij (beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Oudewater) en drs. ing. C.P. (Christiaan) Quik (beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en economie, gemeente Oudewater) voor hun suggesties.

Wat betreft 'mantelzorgwoningen' hebben inmiddels diverse provincies voor 'hun' gemeenten beleidsregels geformuleerd. In die provincies zijn diverse gemeenten die daar gebruik van hebben gemaakt. Er zijn ook diverse provincies waar geen beleid voor mantelzorg woningen is. In deze provincies zijn slechts enkele gemeenten die eigen beleid hebben geformuleerd. In deze notitie worden, naar aanleiding van de diverse beleidsdocumenten en regelgeving, handvaten gegeven voor opstellen eigen beleid. In de diverse bijlagen zijn diverse beleidsstukken en overige bestaande documenten bij elkaar gevoegd. Deze documenten zijn niet zelf ontwikkeld maar overgenomen van gemeenten die inmiddels het beleid hebben ingevoerd.

1.5 Waar hebben we het over?

1.5.1 Kangoeroewoningen

Kangoeroewoningen zijn natuurlijk geen woningen waar de kangoeroes wonen. Ze zijn er wel in verschillende vormen en maten. Kangoeroewoningen zijn bijvoorbeeld aan elkaar gekoppelde, zelfstandige woningen of wooneenheden met een inbandige verbinding. De familie verleent dan vanuit de (grotere) hoofdwoning mantelzorg aan bijvoorbeeld hulpbehoevende familieleden. Afhankelijk van het type woning heeft de kangoeroewoning één of twee woonkamers, keukens en badkamers.

In Nederland is deze manier van wonen en zorg nog niet echt doorgedrongen. Zo zijn er ongeveer twaalf woningcorporaties die in totaal nog géén 100 kangoeroewoningen in hun woningaanbod hebben⁴. Bij onze zuiderburen, in België, wordt van deze vorm van wonen veel meer gebruik gemaakt. Het oorspronkelijke concept schijnt uit Scandinavië te komen. Nadeel is dat vaak door een corporatie bepaald is dat bij overlijden van de zorgbehoevende de woning binnen een halfjaar moet worden verlaten. Dit betekent dat de zorgverlener elders huisvesting moet zoeken.

1.5.2 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 chronische 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.

1.5.3 Ruimte voor mantelzorg

Woningen die geschikt gemaakt zijn voor mantelzorg komen vaker voor. Denk daarbij aan een (tijdelijke) uitbreiding van de woning voor een opa, oma of een kind met een (lichamelijke) beperking. Op de benedenverdieping is dan een slaapkamer en zijn bijvoorbeeld ook douche- en toiletvoorzieningen gerealiseerd. In sommige gevallen is ook een (kleine) woon(slaap)kamer aanwezig.

Vooraf in landelijk gebied is er behoefte naar dergelijke (tijdelijke) woonvormen omdat er in die situaties vaak sprake is van een familie die al generaties achter elkaar die (boeren)woning bezit en gebruikt. Dit sluit een dergelijke betrokkenheid in het centrum niet uit maar uit de praktijk blijkt dat de vraag om zorgwoningen meer van het platteland komt dan vanuit de meer stedelijke gebieden. Door de vergrijzing zal de vraag naar zorgwoningen in de toekomst toenemen.

⁴ Aldus de website Bouwkundige Begeleidingsadviesgroep (BBA bv)

2. Algemene analyse beleid en regelgeving

2.1 Taak van de overheid

Wat betreft het volkshuisvestingsbeleid ligt er een taak/opdracht bij de (lokale)overheid. Binnen de kaders van het rijk en de provincie. De gemeenteraad kan, voor het lokale beleid, een gemeentelijke woonvisie opstellen. Na inventarisatie van het huidige woningaanbod en wensen van inwoners kan in een dergelijke beleidsdocument de behoefte voor de kortere, middellange en lange termijn vaststellen. Via een uitvoeringsprogramma kunnen binnen deze periodes prioriteiten worden bepaald. Belangrijk is een regelmatige evaluatie van een dergelijk programma. Dat kan bijvoorbeeld bij jaarrapportages (globaal) en een vijfjaarlijkse evaluatie. Aandachtspunt hierbij is de regionale afstemming⁵. In een dergelijke woonvisie, en uitvoeringsprogramma, kan bijvoorbeeld (tijdelijk) de prioriteit gelegd worden bij woningen voor starters en ouderenhuisvesting.

Voor de uitvoering van een dergelijke visie/programma is de gemeente in zeer grote mate afhankelijk van private partijen (wooncorporaties en andere marktpartijen). Bij uitbreidingslocaties (nieuwbouwwijken bijvoorbeeld) kan de gemeente via bijvoorbeeld het bestemmingsplan en het beschikken over strategische grondposities een zekere segmentering afdwingen. Bij inbreidingslocaties wordt dat een stuk minder gemakkelijk: het moet voor de ontwikkelaar nog wel (financieel) interessant zijn om een gebied te (her)ontwikkelen. Bouwen voor het goedkopere segment is dan niet altijd mogelijk. Meer informatie hierover, en denk daarbij ook aan het doorstromingsbeleid en Huisvestingswet, kan men nalezen in de 'Toelichting op het Gemeenteprogram'⁶ en de 'Raadgever wonen en volkshuisvesting'⁷.

In dit kader, bedoeld wordt de aanpassing van woningen ten behoeve van mantelzorg, hebben we het over maatwerk dat toegepast wordt bij een reeds bestaande woning. In tegenstelling tot woningbouwprogramma's waarin voorafgaande aan de bouwactiviteiten sprake is van besluitvorming door de overheid is hier sprake van besluitvorming nadat de (hoofd)woning is gerealiseerd. Dit verklaart dat in deze situaties sprake is van regelgeving als beperkende factor.

2.2 Ruimtelijke regelgeving

2.2.1 Algemeen

Bouwwerken moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand, de voorschriften uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan, de Bouwverordening en het Bouwbesluit. In geval van kangoeroewoningen of afhankelijke woonruimte zal in de meeste gevallen een met het bestemmingsplan en Bouwbesluit strijdige situatie ontstaan. In de volgende paragrafen zal dat nader worden uitgewerkt.

2.2.2 Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan is hét lokale beleidsdocument dat bepaalt wat er waar gebouwd mag worden. Dit plan geeft de bestemming weer van een perceel (wonen, detailhandel, groen etc.) en bepaalt ook de bouwmogelijkheden (goothoogte, nokhoogte etc.). Een bestemmingsplan bevat doorgaans bouwvoorschriften (wat mag er gebouwd worden, afmetingen e.d.) en gebruiksvoorschriften (welk gebruik is in het desbetreffende bouwwerk toegestaan, wonen, detailhandel e.d.).

Bij de beoordeling van bouwaanvragen wordt door (namens) het college getoetst of bouwplannen planologisch mogelijk zijn. Bij de voorbereiding en het vaststellen van bestemmingsplannen wordt door/namens de gemeenteraad onderzocht welke bebouwing en welk gebruik er planologisch gewenst is. Meestal wordt aangesloten bij onder het oude bestemmingsplan geldende voorschriften met enkele aanpassingen zoals bijvoorbeeld een vergroting van de toegestane erfbebouwing. Tenzij dat er sprake is van nieuwe beleidsvoornemens blijft de bestemming op hoofdlijnen hetzelfde. Zo gelden voor binnen de bebouwde kom voor vrijwel alle woningen dezelfde voorschriften met betrekking tot erf en tuin.

De bouwvoorschriften voor het erf - dat meestal direct grenst aan de bestemming wonen – zijn meestal te 'krap' om een bijgebouw te realiseren waarin mantelzorg kan worden verleend. Tenzij dat het gebruik bijvoorbeeld alleen een douchevoorziening of slaapkamer betreft, maar in de overige gevallen zal een afhankelijke woonruimte niet passen binnen de bestemmingsplanvoorschriften. Hoewel voor het landelijk gebied in bepaalde omstandigheden ruimtere bouwmogelijkheden zijn zal ook daar een bijgebouw voor afhankelijke woonruimte niet binnen het bestemmingsplan te realiseren zijn. Uitzondering hierop is bijvoorbeeld het realiseren van afhankelijke woonruimte in een (voormalig) agrarisch bedrijfsgebouw.

⁵ Zie bijvoorbeeld het regionale project 'Wel Thuis' in Utrecht-West (§3.3)

⁶ Voorlichting & Vorming SGP, Den Haag, 2006.

⁷ Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2006

2.2.3 Bouwbesluit

In het Bouwbesluit zijn technische voorschriften opgenomen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Zo zijn er bijvoorbeeld voorschriften opgenomen met betrekking tot de constructie, gezondheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid. Het Bouwbesluit is een landelijk regeling⁸ waarin voor iedere woningeigenaar/bouwer gelijklopende voorschriften zijn vastgelegd. Voorschriften voor een bijgebouw (aanbouw, schuur of andere bergruimte) zijn vaak minder 'streng' dan voorschriften waaraan een woning moet voldoen. Het zal duidelijk zijn dat realisatie van een afhankelijke woonruimte in een bijgebouw over het algemeen genomen dus in strijd zal zijn met de voorschriften van het Bouwbesluit.

2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. De Wmo vervangt (deels) de Welzijnswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV).

De Wmo moet er voor zorgen dat zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Ander uitgangspunt is dat mensen zoveel mogelijk voor zichzelf én voor anderen ('de naaste') zorgen. Mensen die in het dagelijkse leven hulp nodig hebben kunnen via de Wmo ondersteuning vragen van hun gemeente. Vanuit de Wmo kunnen ook mensen die zich inzetten voor hun medemens, de zogenaamde mantelzorgers en/of andere vrijwilligers, ondersteund worden. Het 'bestuurlijke doel' van de Wet maatschappelijke ondersteuning is om gemeenten handvatten en bevoegdheden te geven waardoor deze bestuurslaag samenhangend beleid kan vaststellen. In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een handreiking verschenen⁹.

Zowel onder de 'oude' wetgeving als onder de huidige Wmo kunnen zorgvragers via de Wmo hulpmiddelen aanvragen. Denk daarbij aan (aangepaste) verlichting, handgrepen, alarmeringssysteem en trap- en tilliften. Ook voor de grotere woningaanpassingen, die nodig zijn om thuis te kunnen blijven wonen, vallen onder de Wmo. Een voorbeeld in het kader van 'grotere aanpassingen' is het plaatsen van een woonunit in het geval dat de bewoner/hulpvrager niet meer op de eerste verdieping van zijn woning kan komen terwijl daar wel bijvoorbeeld de douche en slaapgelegenheid zijn. Kortom, aanpassingen in het kader van de Wmo komen financieel ten laste van de gemeente. Aandachtspunt hierbij is hoe om te gaan met verstrekte hulpmiddelen die, vanwege vervallen noodzaak mantelzorg, niet meer nodig zijn.

Overigens kunnen betrokkenen, wanneer voldaan wordt aan de daarvoor gestelde criteria, ook een persoonsgebonden budget (pgb) aanvragen¹⁰. Voordeel van een persoonsgebonden budget is dat de hulpvrager relatief vrij is in de keuze waar de hulp wordt ingekocht. Nadeel van een persoonsgebonden budget is dat daaraan een relatief omvangrijk verantwoordingsplicht hangt.

2.4 Leges(verordening)

Het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen verlenen talloze diensten aan burgers, bedrijven en aan elkaar. Voor de diensten die door een bestuursorgaan worden verleend mogen rechten in rekening worden gebracht. Een en ander is voor wat betreft gemeenten gebaseerd op de Gemeentewet¹¹ en de daarop gebaseerde legesverordening. Voor Provincies en Waterschappen is dit elders geregeld¹². Ieder jaar stelt de gemeenteraad opnieuw de tarieven vast van de leges/heffingen. Het is aan gemeenten zelf welke leges zij heft. De leges en de hoogte daarvan kunnen per gemeente verschillen. Veel gemeenten gaan uit van een (redelijk) kostendekkend tarief. Met andere woorden, geen winst maar ook geen verlies op de dienstverlening. Toch kan de hoogte per gemeente fors verschillen. Dit is mede afhankelijk van de kosten die het bestuursorgaan aan het verlenen van de desbetreffende dienst toerekent¹³. Aan de hand van de jaarlijkse ramingen en begroting wordt in principe aan het eind van dat jaar door bijvoorbeeld gemeenten de legesverordening met de daarbij behorende tabellen opnieuw vastgesteld. Een voorbeeld van het in rekening brengen van leges is de bouwleges.

Het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan, waaronder de tijdelijke- of de binnenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan zijn diensten waarvoor, op basis van de gemeentelijke legesveror-

⁸ Een algemene maatregel van bestuur (Amvb)

⁹ *Invoering Wmo. Handreiking Mantelzorgondersteuning in de Wmo*, september 2006

¹⁰ De notitie '*Persoonsgebonden budget en mantelzorg. Onderzoek naar de aard en omvang van de betaalde en onbetaalde mantelzorg*', september 2005, biedt veel informatie.

¹¹ Artikelen 229 Gemeentewet

¹² Provinciewet en Waterschapswet

¹³ Een verhelderende studie is de "Handreiking kostentoekening leges en tarieven" van Deloitte Belastingadviseurs BV (juli 2007). Deze handreiking is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld.

dening, leges verschuldigd zijn. Wanneer in het kader van mantelzorg een dienst, namelijk een bouwvergunning en/of (tijdelijke) vrijstelling van het bestemmingsplan kunnen leges in rekening worden gebracht.

2.5 Handhavingsprobleem?

Regels moeten nageleefd worden. Gebeurt dit niet, dan moet de overheid handhaven. De gemeente is medeverantwoordelijk voor het democratisch vaststellen van regels. Zij hoort er ook voor te zorgen dat die regels worden nageleefd. De actualiteit heeft er voor gezorgd dat handhaving van wetten en regels tegenwoordig hoog op de politieke agenda staat. Rampen als in Enschede en Volendam, maar ook het instorten van een parkeerdak in Tiel en balkons in Maastricht, hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat handhaven moet. Daarnaast verwacht de burger van de overheid dat zij er alles aan doet om hen te beschermen tegen maatschappelijke risico's en gevaarlijke incidenten.

Doel van handhaving is onder andere het behoud, en waar mogelijk verbetering, van de kwaliteit van de bebouwing en onder andere het gebruik (van bebouwing) in het landelijk gebied. Een adequaat toezicht en goede handhaving kunnen zorgen voor een veilig gebruik van bouwwerken. Daarnaast zal een gemeentebestuur, door handhaving van de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan, de ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen willen leiden. Het doel van het handhavingsbeleid is dan ook het verbeteren en veiliger maken van de leefomgeving. Wetgeving waarmee we dit doel kunnen bereiken bestaat onder andere uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Monumentenwet.

Zoals in §2.2.2 is opgemerkt wordt in een bestemmingsplan bepaald welk gebruik waar mogelijk is. Strijdig gebruik is niet toegestaan. Eventueel kan (tijdelijk) vrijstelling worden gevraagd van het bestemmingsplan. Bewoning van een bijgebouw in het kader van mantelzorg is niet toegestaan, tenzij dat daar goedkeuring voor is verleend. Tenzij mantelzorg (tijdelijk) toegestaan is moet, na constatering van illegaal gebruik, het gemeentebestuur handhavend optreden. Het bewijzen van illegale bewoning van een schuur is (juridisch) minder eenvoudig dan het lijkt. In het kader van illegale bewoning van recreatiewoningen heeft de VROM Inspectie daarom speciaal een handreiking voor gemeenten opgesteld¹⁴. Deze handreiking kan ook gebruikt worden voor toezicht en handhaving in het kader van illegale bewoning van bouwwerken als bijgebouwen.

¹⁴ VROM Inspectie, *Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Handreiking voor gemeenten*, juni 2007

3. Mantelzorg: inventarisatie, knelpunten en oplossingsrichtingen

3.1 Algemeen

In hoofdstuk 3 is een algemene beschrijving van beleid en knelpunten opgenomen. In dit hoofdstuk een meer specifieke analyse van regelgeving, knelpunten en oplossingsrichtingen.

3.2 Analyse provinciaal beleid

Er zijn verschillende provincies die beleid hebben geformuleerd waarbinnen gemeenten (tijdelijk) vrijstelling van het bestemmingsplan kunnen verlenen. Hieronder wordt het beleid van de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland kort benoemd. Of andere provincies beleid hebben ontwikkeld is niet onderzocht¹⁵.

3.2.1 Noord-Brabant

In 2002 is in de provincie Noord-Brabant discussie ontstaan over tijdelijke inwoners van ouders bij hun verzorgers. In 2003 heeft het college van Gedeputeerde Staten van deze provincie een regeling voor gemeenten opgesteld. De regeling heeft betrekking op inwoning in een bijgebouw, de zogenaamde 'afhankelijke woonruime'. Veel gemeenten hebben daar inmiddels gebruik van gemaakt en een zogenaamde 'paraplubestemmingsplan' vastgesteld¹⁶. Inmiddels hebben deze gemeenten de mogelijkheid/vrijstelling voor mantelzorg overgenomen in hun bestemmingsplannen. Op deze wijze kan het college van burgemeester en wethouders met toepassing van een zogenaamde 'binnenplanse vrijstelling'¹⁷ vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan.

Wanneer de mantelzorg niet meer nodig is, dus geen behoefte meer, dan zal het college deze vrijstelling weer intrekken. De regeling die vanuit de provincie is opgesteld betreft zowel het landelijk gebied als binnen de bebouwde kom. Voor wat betreft het buiten- of landelijke gebied heeft het college van Gedeputeerde Staten deze vrijstelling gekoppeld aan een verklaring van geen bezwaar. Om een en ander af te kaderen of beter handhaafbaar te maken hebben diverse gemeenten in die provincie lokaal beleid opgesteld en bijvoorbeeld Argonaut¹⁸ aangewezen om onafhankelijk te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een behoefte naar mantelzorg. De provincie Noord-Brabant ziet er nadrukkelijk op toe dat gemeenten frequent controleren en toezien op het beëindigen van het gebruik van de afhankelijke woonruimte wanneer de behoefte niet meer aanwezig is.

3.2.2 Gelderland

In de provincie Gelderland is in 2005 het nieuwe streekplan vastgesteld. In tegenstelling tot het eerdere streekplan (1996) is er nu geen handleiding bij het bestemmingsplan. De provincie Gelderland heeft geen ruimtelijk beleid voor mantelzorg (tijdelijke vrijstelling voor de verzorging van familieleden). Vanuit de sturingsfilosofie van het Streekplan (centraal wat moet, decentraal wat kan) vinden we dit een onderwerp dat bij uitstek goed door de gemeenten geregeld kan worden. Inmiddels hebben -voorzover bij de provincie bekend- vier gemeenten¹⁹ een dergelijk beleid geformuleerd. Dit beleid gaat er vanuit dat met gebruikmaking van artikel 19 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verleend. Voor andere gemeenten geldt dat zij moeten bezien of mantelzorg binnen de bestemmingsplanvoorschriften mogelijk is of zij moeten een planologische procedure volgen om in concrete gevallen dit desgewenst mogelijk te maken. In het laatste geval zal men dit op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door de provincie moeten laten goedkeuren. In dat geval wordt door zal door Gedeputeerde Staten worden bezien of er voldoende waarborgen zijn dat er geen nieuwe woningen in het buitengebied worden gerealiseerd.

¹⁵ Uit de inventarisatie is gebleken dat diverse provincies en gemeenten geen beleid hebben of niet op de hoogte zijn van mogelijkheden met betrekking tot mantelzorg. Gemeenten die wel beleid hebben blijken dit vaak zelf te hebben ontwikkeld. Hierdoor is het 'bekende wiel' meerdere keren 'uitgevonden'.

¹⁶ Een paraplubestemmingsplan of parapluherziening houdt in dat alle geldende bestemmingsplannen op één bepaald aspect, in dit geval mantelzorg, worden herzien. Soms wordt dit een 'thematische partiële herziening' genoemd. Een alternatief is het vaststellen van specifiek vrijstellingsbeleid.

¹⁷ Een binnenplanse vrijstelling is een vrijstelling die in het bestemmingsplan zelf is opgenomen. Dit in tegenstelling tot de zogenaamde tijdelijke vrijstelling (artikel 17 Wet op de Ruimtelijke Ordening) en de overige vrijstellingen (artikel 19 lid 1, 2 en 3 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

¹⁸ Argonaut Advies is een onafhankelijke en landelijke opererende adviesorganisatie voor sociaal-medische advisering (www.argonaut.nl). Andere deskundige instelling is bijvoorbeeld het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

¹⁹ Het gaat om de gemeenten Arnhem, Neerijnen, Overbetuwe en Zaltbommel.

3.2.3 Utrecht

De provincie Utrecht komt zowel in het 'Streekplan 2005-2015'²⁰ als in de 'Handleiding Bestemmingsplannen 2006'²¹ tegemoet aan de behoefte naar mantelzorg. Het wordt toegestaan om in bestemmingsplannen, zowel in het stedelijke gebied als in het landelijke gebied, mogelijkheden te creëren. Volgens de Handleiding Bestemmingsplannen wordt onder mantelzorg verstaan "een tijdelijke, maar langer dan drie maanden durende behoefte aan zorg op het fysieke, psychische en/of sociale vlak, waarbij de zorgverlening gebeurt op vrijwillige basis en buiten organisatorisch verband. Er behoeft daarbij niet persé sprake te zijn van een ouder-kind relatie." Toegestaan wordt dat er een eigen toegang en eigen voorzieningen worden gecreëerd. Niet toegestaan is dat er, bestemmingsplantechnisch gezien, een zelfstandige woning ontstaat. De afhankelijkheid moet gewaarborgd blijven door het benadrukken van de ruimtelijke eenheid van hoofd- en bijgebouw.

De mogelijkheden die de provincie Utrecht biedt sluit redelijk nauw aan bij de regeling van de provincie Noord-Brabant. In het 'Streekplan 2005-2015' en de 'Handleiding bestemmingsplannen 2006' wordt overigens niet de mogelijkheid van een vrijstellingsregeling via het bestemmingsplan genoemd.

3.2.4 Zeeland

In de provincie Zeeland is in oktober 2006 het Omgevingsplan 2006-2012 in werking getreden. Dit Omgevingsplan is een combinatie van het voormalige Streekplan, het Waterplan en milieubeleidsplan. Deze provincie kent geen handleiding bestemmingsplannen. Een nader uitwerking van het thema mantelzorg is daarom niet beschikbaar. Op dit moment is bij deze provincie één gemeente bekend die ruimtelijk beleid heeft vastgesteld met betrekking tot mantelzorg²² en twee gemeenten die via hun (ontwerp)bestemmingsplannen de mogelijkheid tot mantelzorg hebben opgenomen²³.

3.2.5 Zuid-Holland

In 2005 is de nota "Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland. Herziening"²⁴ vastgesteld. Voor het buiten- of landelijke gebied is eenzelfde regeling opgesteld zoals in de provincie Noord-Brabant van kracht is. In de "Nota Regels voor Ruimte"²⁵ wordt voor zowel agrarische bebouwing als voor vrijkomende agrarische bebouwing opgemerkt dat zorgfuncties toegestaan zijn wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden zoals die zijn opgenomen in de nota "Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland. Herziening". Voor het meer stedelijke gebied worden in deze nota's geen specifieke mogelijkheden voor mantelzorgwoningen geboden.

3.2.6 Samenvatting analyse provinciaal beleid

Van de twaalf provincies is bij de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland informatie opgevraagd. De provincies Gelderland en Zeeland hebben geen eigen planologisch beleid met betrekking tot mantelzorgwoningen. Slechts enkele gemeenten uit die provincie hebben eigen beleid.

De provincies Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland hebben wel (actueel) ruimtelijk beleid met betrekking tot mantelzorg. Daarin zijn de provincies Noord-Brabant en Utrecht het meest ruim omdat het planologische regime met betrekking tot mantelzorg zowel voor het stedelijke als voor het buiten- of landelijke gebied van toepassing is.

3.3 Uitstapje: Utrecht-West

Veel (oudere) woningen zijn op dit moment ongeschikt voor situaties waarin de bewoners minder valide worden. In bijvoorbeeld Utrecht-West²⁶ is het project 'Wel-Thuis' gestart. Met het programma 'Wel Thuis' heeft de gemeente zicht de taak gesteld om voor 2015 in voldoende zorgwoningen te voorzien. Inmiddels is daar een inventarisatie gemaakt van zogenaamde 'nultrede woningen' en aanpasbare woningen (koop- en sociale huur). Geconstateerd is dat een groot aantal woningen niet aan de eisen voor een zorgwoning voldoen. Dit betreft met name woningen in het buitengebied. Voor het aanpasbaar maken van deze wo-

²⁰ Vastgesteld door Provinciale Staten op 13 december 2004, §6.4 (in het bijzonder pagina 69)

²¹ Vastgesteld door college van Gedeputeerde Staten op 28 februari 2006, pagina's 33 en 78 e.v.

²² Gemeente Schouwen-Duiveland

²³ Gemeenten Schouwen-Duiveland (ontwerpbestemmingsplan 'Bebouwde Kom Oosterland, 1^e herziening', augustus 2007) en Veere ('Bestemmingsplan Buitengebied', september 2007).

²⁴ Volledige benaming: "Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland. Herziening. Nota over het ruimtelijk beleid voor zorgboerderijen en (woon)zorgcombinaties in het Zuid-Hollandse buitengebied".

²⁵ De "Nota Regels voor Ruimte" is een nota planbeoordeling. Deze nota is door Gedeputeerde Staten vastgesteld op 8 maart 2005.

²⁶ Utrecht-West is een samenwerkingsverband van de gemeenten Abcoude, Breukelen, Loenen, Lopik, Montfoort, Oudewater, Ronde Venen en Woerden

ningen moet rekening gehouden worden met extra kosten in de sfeer van Wmo voorzieningen als een traplift en andere grotere investeringen.

3.4 Inventarisatie door Mezzo

Mezzo is een Landelijke Vereniging voor Mantelzorgers en Vrijwilligerszorg²⁷. Deze organisatie zet zich in voor mensen die langdurig en onbetaald voor een ander zorgen. Deze organisatie heeft wensen en knelpunten met betrekking tot 'inwonen' geïnterviewd en aanbevelingen gedaan in het rapport 'Mantelzorgers en hun woonwensen'²⁸. De knelpunten variëren van problemen in kader woningtoewijzing, langdurige procedures voor bijvoorbeeld toewijzing traplift en moeizame vergunningsprocedures met betrekking tot uitbreiding woning of gebruik bijgebouw. Een deel van de oplossingen die Mezzo aandraagt ligt in sfeer van snellere procedures, voldoende aanbod aangepaste woningen en verkorting wachtlijsten. Met betrekking tot woningaanpassingen en uitbreidingen ten behoeve van mantelzorg worden gemeenten gevraagd te werken aan meer flexibele en snelle oplossingen.

3.5 Oplossingen binnen het provinciaal beleid

Zoals in §3.2 (§3.2.1–§3.2.6) is opgemerkt zijn er provincies die beleid hebben geformuleerd met betrekking tot mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen. Er zijn ook provincies die geen beleid hebben vastgesteld. Omdat gemeenten van 'hun' provincie (college van Gedeputeerde Staten) goedkeuring moeten hebben voor nieuwe bestemmingsplannen of vrijstellingsprocedures²⁹ is het wenselijk dat provincies in hun Streekplannen en nota planbeoordeling/handreiking bestemmingsplannen mogelijkheden creëren voor het gebruik van woningen en bijgebouwen voor mantelzorg. Er zijn twee 'richtingen' mogelijk. De ene richting is dat mantelzorg zowel binnenstedelijk als op het platteland is toegestaan (Noord-Brabant en Utrecht) terwijl de andere mogelijkheid is dat alleen mantelzorg in het landelijke gebied toegestaan is (Zuid-Holland).

3.6 Bestemmingsplan

3.6.1 Oplossingen zonder vrijstelling bestemmingsplan

Gemeenten en betrokkenen zijn, procedureel gezien, het meest gebaat bij vormen van huisvesting binnen de woning zelf (inwoning). Voor eventuele verbouwingen die constructieve gevolgen hebben moet wel een bouwaanvraag worden ingediend maar dan blijft het daar wel bij. Inwoning is binnen de bestemmingsplanvoorschriften toegestaan. Bij inwoning blijft er namelijk sprake van de huisvesting van één huishouden in een gebouw die op grond van het bestemmingsplan de bestemming woondoeleinden heeft. Bij inwoning moet er overigens wel sprake zijn van gemeenschappelijke voorzieningen (zoals keukens, douche, toilet) en één gemeenschappelijke ingang. Door de mogelijkheden van aan- en uitbouwen optimaal te benutten, kan de vorm van inwonen in redelijk wat gevallen voorzien in een tijdelijke behoefte van huisvesting ten behoeve van mantelzorg.

3.6.2 Tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO)

Een vrijstelling op basis van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is ook mogelijk. Een dergelijke vrijstelling kan voor een periode van maximaal 5 jaar worden verleend. Verlenging van een dergelijke vrijstelling is daarna niet meer mogelijk. In veel gevallen zal deze periode waarschijnlijk niet afdoende zijn. Daarmee is deze vrijstellingsmogelijkheid in het kader van mantelzorg vrijwel niet toepasbaar.

3.6.3 Aanpassing bestemmingsplannen en aanvullend beleid

De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben een voorbeeldregeling opgesteld die in bestemmingsplannen kunnen worden verwerkt³⁰. Deze regeling is een zogenaamde 'binnenplanse vrijstelling'. Een dergelijke vrijstelling is dus gebaseerd op het bestemmingsplan zelf. Door aanvullend beleid te ontwikkelen en toetsing van noodzaak van mantelzorg bij een onafhankelijke instantie neer te leggen (zie ook §3.2.1) kan een en ander afgebakend worden. Deze nieuwe bestemmingsvoorschriften geven aan het college de bevoegdheid om de vrijstelling van het bestemmingsplan in te trekken wanneer de noodzaak tot mantelzorg is komen te vervallen.

In de provincie Noord-Brabant hebben diverse gemeenten gekozen voor een zogenaamde 'paraplubestemmingsplan' (zie ook §3.2.1). Het is de vraag of een dergelijke oplossing gekozen moet worden. Een

²⁷ Oppericht 2 januari 2006

²⁸ *Mantelzorgers en hun woonwensen. Rapportage en 10 puntenplan naar aanleiding van de meldweek "Hoe willen mantelzorgers wonen"*, Mezzo, februari 2007

²⁹ Ingeval van een vrijstelling overeenkomstig artikel 19 lid 1 WRO is er een 'verklaring van géén bezwaar' vereist van Gedeputeerde Staten. Gebruikmaking van een vrijstelling op grond van artikel 19 lid 2 WRO vereist een voorafgaande algemene verklaring van géén bezwaar van Gedeputeerde Staten.

³⁰ Zie bijlage 2

dergelijke paraplubestemmingsplan of partiële herziening van bestemmingsplannen is een langdurige procedure: een dergelijk bestemmingsplan doorloopt hetzelfde traject als een normale bestemmingsplan-procedure, waaronder het verplichte overleg met de Provincie.

Per gemeente zal wellicht verschillend geoordeeld worden of mantelzorgwoningen of zorgafhankelijke woonruimte naast het landelijke- of buitengebied ook in het meer binnenstedelijke gebied toegestaan moet worden. Binnenstedelijk is er vaak minder ruimte of past een kleine schaal wel binnen de bestemmingsplanvoorschriften. Afhankelijk van de keuze die door de gemeente gemaakt wordt zullen of op termijn alle bestemmingsplannen van een zogenaamde 'mantelzorgvrijstelling' voorzien moeten worden of alleen de bestemmingsplannen voor het landelijke gebied.

Met betrekking tot de genoemde oplossingsrichtingen zijn bij deze notitie de volgende bijlagen toegevoegd:

1. Voorbeeld initiatiefvoorstel gemeenteraad;
2. Voorbeeldregeling bestemmingsplan;
3. Voorbeeld 'Bestemmingsplan afhankelijke woonruimte' (thematische partiële herziening bestemmingsplannen);
4. Voorbeeld beleidsregels Mantelzorg (algemeen);
5. Voorbeeld besluit vrijstelling Mantelzorg.

3.6.4 Ontheffing Bouwbesluit

In §2.2.3 is aangegeven dat bijgebouwen doorgaans niet zullen voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit die voor woningen gelden. Om een bijgebouw geschikt te maken voor bewoning is het noodzakelijk dat een dergelijk bouwwerk voldoet aan de zogenaamde nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. Om een aan het hoofdgebouw ondergeschikt bijgebouw aan te passen aan deze nieuwbouweisen zullen relatief hoge kosten gemaakt moeten worden. Het college kan daarop beleid maken en vastleggen dat in die situaties alleen aan de meest elementaire nieuwbouweisen zal worden getoetst. In ieder geval moet aan de eisen die een goed leefklimaat waarborgen zeker worden voldaan³¹. De reden waarom ontheffing van het Bouwbesluit wordt verleend is dat er sprake is van een tijdelijke (= eindige) situatie. Uiteraard moet wel worden voldaan aan de meest elementaire eisen zoals (constructieve) veiligheid en goed milieu.

Met betrekking tot deze oplossingsrichting is bij deze notitie als bijlage een voorbeeldbesluit tot ontheffing van het Bouwbesluit toegevoegd.

3.7 Handhaving

Bij het opstellen van regels/voorschriften moet voorafgaand daaraan bepaald worden of ze handhaafbaar zijn. Wanneer dit niet het geval is moet de vraag gesteld worden of die regel wel vastgelegd moet worden. Zijn de regels/voorschriften eenmaal vastgesteld, dan moet er beschikbare capaciteit zijn om toe te zien op de naleving van deze voorschriften.

Eerlijkheidshalve moet opgemerkt worden dat met het mogelijk maken van een (tijdelijke) vrijstelling van het bestemmingsplan ten behoeve van mantelzorg we te maken hebben met extra toezicht vanuit de gemeente. Wanneer er geen (afdoende) toezicht is kan op den duur misbruik in de hand worden gewerkt. Anderzijds, regelmatig toezicht betekent dat we in deze situatie te maken hebben met een extra belasting voor de toezichthouders en overige betrokkenen (zowel van uit overheid, zorgverlener en zorgafnemer).

Via een 'termijnkalender' kan regelmatig gecontroleerd worden of de zorgvrager (de hulpbehoevende vader, opa, kennis e.d.) nog steeds die afhankelijke woonruimte bewoond of dat de zorg, om welke reden dan ook, is beëindigd maar de woonruimte nu door een niet zorgbehoevende persoon (student, werknemer e.d.) wordt bewoond. Handhaving kan bijvoorbeeld door periodiek het bevolkingsregister te raadplegen en jaarlijks zowel de hoofdbewoner als de 'hulpbehoevende' om een verklaring te vragen dat de woonruimte nog steeds voor het oorspronkelijke doel, namelijk mantelzorg, wordt gebruikt³².

Met betrekking tot handhaving zijn bij deze notitie als bijlagen een voorgenomen besluit en besluit tot intrekking van de vrijstelling toegevoegd.

³¹ Voor een voorbeeld van vrijstelling bepalingen Bouwbesluit zie bijlage 4

³² Dergelijke standaard verklaringen zijn beschikbaar en opvraagbaar

3.8 Overige aandachtspunten

3.8.1 Risico's?

Zoals opgemerkt in §3.2.1 wordt binnen de provincie Noord-Brabant veel gebruik gemaakt van de vrijstellingsregeling in het bestemmingsplan. De provincie Noord-Brabant heeft, aan de hand van literatuur en jurisprudentie en in overleg met het ministerie van VROM, deze regeling opgezet. Op het gebied van handhaving zijn er een aantal haken en ogen (controleerbaarheid, consequent toezicht en handhaving). Dit is bijvoorbeeld een reden waarom sommige gemeenten binnen Brabant er welbewust voor kiezen om de voorbeeldregeling niet over te nemen.

Er is overigens nog geen situatie bekend waarin het verlenen of intrekken van deze vrijstellingsregeling aan de rechter is voorgelegd.

3.8.2 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

In het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning kan, wanneer meer dan 8 uur (per week, gedurende een halfjaar) mantelzorg wordt verleend, beroep worden gedaan op een vergoeding. Wanneer betrokkenen thuis blijven kunnen ze via Wmo hulp, voorzieningen en woningaanpassingen inroepen. Deze kosten komen 'ten laste' van de gemeente. Wanneer betrokkenen in een verzorgingstehuis of verpleeghuis worden opgenomen komen deze kosten niet (direct) ten laste van de gemeentelijke overheid. Wanneer mantelzorg in woningen of bijgebouwen wordt toegestaan is het aan te raden daar, voor wat betreft ondersteuning mantelzorg en verschaffen hulpmiddelen, rekening mee te houden in de begroting. Afhankelijk van de concrete vraag naar mantelzorg en voorzieningen zal blijken wat de hoogte van de mogelijke extra uitgaven zal zijn.

3.8.3 Financiën (legesverordening)

Voor het verlenen van diensten kan de overheid, dus ook de gemeente, leges in rekening brengen. Zoals eerder opgemerkt (§2.4) mogen leges niet winstgevend zijn. In vergelijking met het verlenen van een 'gewone' bouwvergunning en toezicht daarop is het proces van vrijstelling en toezicht bij mantelzorg intensiever. Geadviseerd wordt daar in het bepalen van de hoogte van de leges rekening mee te houden.

Zoals in §3.2.1 genoemd hebben diverse gemeenten een onafhankelijke organisatie/adviseur, zoals Argonaut, aangewezen om zo objectief mogelijk te onderzoeken en bepalen of mantelzorg noodzakelijk is. Argonaut rekent voor een onderzoek € 246,00³³. Geadviseerd wordt of betrokkenen zelf dat onderzoek te laten verrichten of, wanneer een dergelijk onderzoek in opdracht van de gemeente wordt uitgevoerd, deze kosten te verreken via de leges³⁴.

Aandachtspunt is het gegeven dat uit de praktijk regelmatig blijkt dat hulpvragers de noodzakelijke aanpassingen niet (geheel) zelf kunnen betalen. In die situaties gaan ook aanvraag en onderzoek 'boven het budget' van betrokkenen. Hoewel de gemeente de leges en het onderzoek in rekening brengt bij de hulpvragers zal dit bedrag, via de bijzondere bijstand, weer terugkomen bij de gemeente.

3.8.4 Aanpasbaar bouwen

In het kader van nieuwbouw kunnen gemeenten architecten en aannemers stimuleren om aanpasbaar te bouwen (levensloopbestendige woningen). Dit kan bijvoorbeeld door in nieuwe woningen, of bij grootschalige renovaties, al bredere deuren aan te brengen, een ruimte voor de keuken zodanig te construeren dat latere aanpassingen eenvoudig zijn door te voeren en dergelijke. Woningcorporaties houden bij nieuwbouw (en grootschalige renovaties) hier vaak al rekening mee. Gemeenten en Woningcorporaties hebben dat vaak al in prestatieafspraken vastgelegd.

Kanttekening hierbij is dat bij nieuwbouw dergelijke aanbevelingen met betrekking tot aanpasbaar bouwen niet afgedwongen kunnen worden. Wanneer een nieuwbouwwoning voldoet aan de elementaire bouwvoorschriften en de overige bouwregelgeving (bestemmingsplan en welstand) dan moet de bouwvergunning worden verleend. Dit kan betekenen dat nieuwbouw woningen, tenzij er prestatieafspraken zijn gemaakt, niet voldoen aan de aanbeveling met betrekking tot aanpasbaar bouwen.

³³ Prijspijl oktober 2007. Voor een uitgebreid medisch onderzoek bij meerdere huisgenoten wordt € 219,00 per persoon gerekend (wederom prijspijl oktober 2007). Een additioneel onderzoek door een ergonomisch adviseur kost € 260,00. Alle bedragen inclusief BTW.

³⁴ Naar aanleiding van een onderzoek door bijvoorbeeld Argonaut kan blijken dat mantelzorg niet noodzakelijk is. Geadviseerd wordt de kosten van het onderzoek toch in rekening te brengen bij aanvragers. Voor het overige kan, net zoals bij een aanvraag bouwvergunning, in de Legesverordening opgenomen worden dat een bepaald percentage (bijvoorbeeld 50% of 60%), in geval van een weigering niet in rekening wordt gebracht.

3.8.5 Communicatie

Via een voorlichtingsfolder, een aparte pagina op de gemeentelijke website, patiëntenorganisaties en ouderenbonden kan het fenomeen 'mantelzorgwoningen' breder bekend gemaakt worden. In een dergelijke folder of op de website kan dan voorlichting gegeven worden over de te doorlopen (ruimtelijke) procedures en daaraan verbonden kosten.

Wat betreft aanpasbaar bouwen kunnen architecten en aannemers direct worden benaderd met op deze doelgroep toegespitst informatiemateriaal.

Met betrekking tot voorlichting (richting burgers) is bij deze notitie als bijlage een voorlichtingsbrochure toegevoegd.

3.9 Aanbevelingen & actiepunten

In hoofdstuk 2 en dit hoofdstuk zijn de knelpunten en oplossingsrichtingen beschreven. Hieronder, puntsgewijs, de volgende aanbevelingen en actiepunten die voortvloeien uit deze oplossingrichtingen:

1. Streekplan zodanig aanpassen dat mantelzorg in woningen en bijgebouwen bij woningen is toegestaan (actie: provincie);
2. De handleiding bestemmingsplannen (of nota planbeoordeling) zodanig aanpassen en vaststellen dat mantelzorg in woningen en bijgebouwen bij woningen is toegestaan (actie: provincie);
3. In bestemmingsplannen vrijstellingsbepaling opnemen dat mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen mogelijk is (actie: gemeente);
4. Vooruitlopend op nieuwe bestemmingsplannen een partiële herziening of thematisch bestemmingsplan 'mantelzorg' waarin vrijstellingsbevoegdheid mantelzorg is opgenomen (actie: gemeente);
5. Vrijstellingsbeleid met voorwaarden vaststellen (actie: gemeente);
6. Ontheffingsbesluit met betrekking Bouwbesluit nemen (actie: gemeente);
7. Goede voorlichting en communicatie (actie: gemeente);
8. Neem in begroting extra geld of post om met betrekking Wmo - mantelzorg (actie: gemeente);
9. Pas legesverordening aan (actie: gemeente);
10. Formuleer toezichts- en handhavingstrategie (actie: gemeente, eventueel in samenspraak met provincie);
11. Stimuleer aanpasbaar bouwen (actie: gemeente, regionale aanpak en eventueel in samenspraak met provincie).

4. Evaluatie

Het spreekt voor zich dat de beleidsregels met betrekking tot mantelzorg met een zekere regelmaat zal moeten worden geëvalueerd om te bezien of dat beleid niet dient te worden bijgesteld en/of vernieuwd. De noodzaak daartoe zal met name worden ingegeven door ervaringen vanuit de praktijk en wijzigingen in wettelijke regelgevingen. Gevraagd kan worden om het college jaarlijks te rapporteren aan de gemeenteraad. Met het jaarverslag kan het beleid op hoofdlijnen worden geëvalueerd.

Het is wenselijk om bijvoorbeeld na vijf jaar een algehele evaluatie van het beleid rondom mantelzorg af te spreken. Eventuele aanpassingen zullen nadrukkelijk in de evaluatie meegenomen worden.

Ingeval van excessen is het wenselijk om direct die onderdelen te evalueren waar sprake is van misbruik of andere onbedoelde gevolgen. Eventueel dan geconstateerde onvolkomenheden in zowel de bestemmingsplanbepalingen, de beleidsregels als de wijze van handhaving en monitoring kunnen zo aan het licht worden gebracht en (mogelijk) leiden tot aanpassing van voornoemde regels en bepalingen.

5. Samenvatting

5.1 Inleiding

Huisvesting van ouderen staat steeds meer in de belangstelling. Hierbij kan gedacht worden aan levensloopbestendige woningen en zogenaamde 'aanleunwoningen' (woningen bij een zorgcomplex waar naar behoefte hulp kan worden afgenomen). Een minder bekend verschijnsel zijn 'kangoeroewoningen' of 'mantelzorgwoningen'. In sommige gevallen betekent dit inderdaad dat opa en oma op het achtererf logeren...!

5.2 Achtergrond notitie

Mede door vergrijzing neemt de behoefte aan thuis- en mantelzorg toe. Dit betekent een toenemende behoefte aan huisvestingsvormen in aan- en bijgebouwen van een woning. Door huisvesting ten behoeve van mantelzorg te faciliteren, kunnen tal van wederzijdse voordelen worden geboden. Denk daarbij aan de mogelijkheid van langer zelfstandig wonen en het voorkomen van vereenzaming. Dergelijke voordelen zijn overigens ook de 'grondwaarden' van de per 1 januari 2007 in werking getreden Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Omdat er nogal wat problemen en knelpunten zijn is een inventarisatie gehouden naar de (on)mogelijkheden van mantelzorg in aan- en bijgebouwen van een woning.

5.3 Doel notitie

Doel van deze notitie is het verstrekken van informatie en beschrijving van mogelijkheden om beleid te formuleren met betrekking tot verzoeken tot het realiseren van voorzieningen van mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen. Uit het onderzoek is gebleken dat er heel wat komt kijken bij het toestaan van mantelzorg in woningen/bijgebouwen van woningen. Na een weergave van de inventarisatie van knelpunten en beleid worden enkele oplossingsrichtingen aangereikt.

5.4 Waar hebben we het over?

5.4.1 Kangoeroewoningen

Kangoeroewoningen zijn natuurlijk geen woningen waar de kangoeroes wonen. Kangoeroewoningen zijn bijvoorbeeld aan elkaar gekoppelde, zelfstandige woningen of wooneenheden met een inpannige verbinding. De familie verleent dan vanuit de (grotere) hoofdwoning mantelzorg aan bijvoorbeeld hulpbehoevende familieleden. Afhankelijk van het type woning heeft de kangoeroewoning één of twee woonkamers, keukens en badkamers.

In Nederland is deze manier van wonen en zorg nog niet echt doorgedrongen. Zo zijn er ongeveer twaalf woningcorporaties die in totaal nog géén 100 kangoeroewoningen in hun woningaanbod hebben. Bij onze zuiderburen, in België, wordt van deze vorm van wonen veel meer gebruik gemaakt. Het oorspronkelijke concept schijnt uit Scandinavië te komen. Nadeel is dat vaak door een corporatie bepaald is dat bij overlijden van de zorgbehoevende de woning binnen een halfjaar moet worden verlaten. Dit betekent dat de zorgverlener elders huisvesting moet zoeken.

5.4.2 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 chronische 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.

5.4.3 Ruimte voor mantelzorg

Woningen die geschikt gemaakt zijn voor mantelzorg komen vaker voor. Denk daarbij aan een (tijdelijke) uitbreiding van de woning voor een opa, oma of een kind met een (lichamelijke) beperking. Op de benedenverdieping is dan een slaapkamer en zijn bijvoorbeeld ook douche- en toiletvoorzieningen gerealiseerd. In sommige gevallen is ook een (kleine) woon(slaap)kamer aanwezig.

Vooraf in landelijk gebied is er behoefte naar dergelijke (tijdelijke) woonvormen omdat er in die situaties vaak sprake is van een familie die al generaties achter elkaar die (boeren)woning bezit en gebruikt. Dit sluit een dergelijke betrokkenheid in het centrum niet uit maar uit de praktijk blijkt dat de vraag om zorgwoningen meer van het platteland komt dan vanuit de meer stedelijke gebieden. Door de vergrijzing zal er mogelijk in de toekomst de vraag naar zorgwoningen toenemen.

5.5 Ruimtelijke regelgeving

Bouwwerken moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand, de voorschriften uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan, de Bouwverordening en het Bouwbesluit. In geval van kangoeroewoningen of afhankelijke woonruimte zal in de meeste gevallen een met het bestemmingsplan en Bouwbesluit strijdige situatie ontstaan. Dit betekent dat, wanneer gemeenten mantelzorg in bijgebouwen willen toestaan, hun beleid daarop moeten aanpassen.

5.6 Provinciaal beleid

5.6.1 Analyse provinciaal beleid

Van de twaalf provincies is bij de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland informatie opgevraagd. De provincies Gelderland en Zeeland hebben geen eigen planologisch beleid met betrekking tot mantelzorgwoningen. Slechts enkele gemeenten uit die provincie hebben eigen beleid. De provincies Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland hebben wel (actueel) ruimtelijk beleid met betrekking tot mantelzorg. Daarin zijn de provincies Noord-Brabant en Utrecht het meest ruim omdat het planologische regime met betrekking tot mantelzorg zowel voor het stedelijke als voor het buiten- of landelijke gebied van toepassing is.

5.6.2 Oplossingen binnen provinciaal beleid

Zoals is opgemerkt zijn er provincies die beleid hebben geformuleerd met betrekking tot toestaan mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen. Er zijn ook provincies die geen beleid hebben vastgesteld. Omdat gemeenten van 'hun' provincie (college van Gedeputeerde Staten) goedkeuring moeten hebben voor nieuwe bestemmingsplannen is het wenselijk dat provincies in hun Streekplannen en nota planbeoordeling/handreiking bestemmingsplannen mogelijkheden creëren voor het gebruik van woningen, eventueel aangevuld met gebruik voor bijgebouwen, voor mantelzorg. Er zijn twee 'richtingen' mogelijk. De ene richting is dat mantelzorg zowel binnenstedelijk als op het platteland is toegestaan (Noord-Brabant en Utrecht) terwijl de andere mogelijkheid is dat alleen mantelzorg in het landelijke gebied toegestaan is (Zuid-Holland).

5.7 Oplossingen binnen gemeentelijk beleid

5.7.1 Oplossingen zonder vrijstelling bestemmingsplan

Gemeenten en betrokkenen zijn, procedureel gezien, het meest gebaat bij vormen van huisvesting binnen de woning zelf (inwoning). Voor eventuele verbouwingen die constructieve gevolgen hebben moet wel een bouwaanvraag worden ingediend maar dan blijft het daar, wat betreft ruimtelijke regelgeving, wel bij. Inwoning is binnen de bestemmingsplanvoorschriften toegestaan. Bij inwoning blijft er namelijk sprake van de huisvesting van één huishouden in een gebouw die op grond van het bestemmingsplan de bestemming woondoeleinden heeft. Bij inwoning moet er overigens wel sprake zijn van gemeenschappelijke voorzieningen (zoals keuken, douche, toilet) en één gemeenschappelijke ingang. Door de mogelijkheden van aan- en uitbouwen optimaal te benutten, kan de vorm van inwonen in redelijk wat gevallen voorzien in een tijdelijke behoefte van huisvesting ten behoeve van mantelzorg.

5.7.2 Tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO)

Een vrijstelling op basis van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is ook mogelijk. Een dergelijke vrijstelling kan voor een periode van maximaal 5 jaar worden verleend. Verlenging van een dergelijke vrijstelling is daarna niet meer mogelijk. In veel gevallen zal deze periode waarschijnlijk niet afdoende zijn. Daarmee is deze vrijstellingsmogelijkheid in het kader van mantelzorg vrijwel niet toepasbaar.

5.7.3 Aanpassing bestemmingsplannen en aanvullend beleid

De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben een voorbeeldregeling opgesteld die in bestemmingsplannen kunnen worden verwerkt. Deze regeling is een zogenaamde 'binnenplanse vrijstelling'. Een dergelijke vrijstelling is dus gebaseerd op het bestemmingsplan zelf. Door aanvullend beleid te ontwikkelen en toetsing van noodzaak van mantelzorg (indicatie) bij een onafhankelijke instantie neer te leggen kan een en ander afgebakend worden. Deze nieuwe bestemmingsvoorschriften geven aan het college de bevoegdheid om de vrijstelling van het bestemmingsplan in te trekken wanneer de noodzaak tot mantelzorg is komen te vervallen.

In de provincie Noord-Brabant hebben diverse gemeenten gekozen voor een zogenaamde 'paraplubestemmingsplan'. Het is de vraag of een dergelijke oplossing gekozen moet worden. Een dergelijke paraplubestemmingsplan of partiële herziening van bestemmingsplannen is een langdurige procedure: een dergelijk bestemmingsplan doorloopt hetzelfde traject als een normale bestemmingsplanprocedure, waaronder het verplichte overleg met de Provincie.

Per gemeente zal wellicht verschillend geoordeeld worden of mantelzorgwoningen of zorgafhankelijke woonruimte naast het landelijke- of buitengebied ook in het meer binnenstedelijke gebied toegestaan moet worden. Binnenstedelijk is er vaak minder ruimte of past een kleine schaal wel binnen de bestemmingsplanvoorschriften. Afhankelijk van de keuze die door de gemeente gemaakt wordt zullen of op termijn alle bestemmingsplannen van een zogenaamde 'mantelzorgvrijstelling' voorzien moeten worden of alleen de bestemmingsplannen voor het landelijke gebied.

5.7.4 Ontheffing Bouwbesluit

Bijgebouwen zullen doorgaans niet voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit die voor woningen gelden. Om een bijgebouw geschikt te maken voor bewoning is het noodzakelijk dat een dergelijk bouwwerk voldoet aan de zogenaamde nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. Om een aan het hoofdgebouw ondergeschikt bijgebouw aan te passen aan deze nieuwbouweisen zullen relatief hoge kosten gemaakt moeten worden. Het college kan daarop beleid maken en vastleggen dat in die situaties alleen aan de meest elementaire nieuwbouweisen zal worden getoetst. In ieder geval moet aan de eisen die een goed leefklimaat waarborgen zeker worden voldaan. De reden waarom ontheffing van het Bouwbesluit wordt verleend is dat er sprake is van een tijdelijke (= eindige) situatie. Uiteraard moet wel worden voldaan aan de meest elementaire eisen zoals (constructieve) veiligheid en goed milieu.

5.8 Handhaving

Bij het opstellen van regels/voorschriften moet voorafgaand daaraan bepaald worden of ze handhaafbaar zijn. Zijn de regels/voorschriften eenmaal vastgesteld, dan moet er beschikbare capaciteit zijn om toe te zien op de naleving van deze voorschriften.

Dit geldt ook voor de bewoning van bijgebouwen in het kader van mantelzorg. Praktisch gezien is handhaving tijdrovend. Via een 'termijnkalender' kan periodiek en steekproefsgewijs gecontroleerd worden of de zorgvrager nog steeds gebruik maakt van de afhankelijke woonruimte. Toezicht kan bijvoorbeeld door periodiek het bevolkingsregister te raadplegen en jaarlijks zowel de hoofdbewoner als de 'hulpbehoevende' om een verklaring te vragen dat de woonruimte nog steeds voor het oorspronkelijke doel, namelijk mantelzorg, wordt gebruikt. Wanneer de noodzaak tot mantelzorg is verdwenen moet de vrijstelling worden ingetrokken. Provincies zien daar nauw op toe.

5.9 Communicatie

Via een voorlichtingsfolder, een aparte pagina op de gemeentelijke website, patiëntenorganisaties en ouderenbonden kan het fenomeen 'mantelzorgwoningen' breder bekend gemaakt worden. In een dergelijke folder of op de website kan dan voorlichting gegeven worden over de te doorlopen (ruimtelijke) procedures en daaraan verbonden kosten.

5.10 Evaluatie

Het spreekt voor zich dat de beleidsregels met betrekking tot mantelzorg met een zekere regelmaat zal moeten worden geëvalueerd om te bezien of dat beleid niet dient te worden bijgesteld en/of vernieuwd. De noodzaak daartoe zal met name worden ingegeven door ervaringen vanuit de praktijk en wijzigingen in wettelijke regelgevingen. Gevraagd kan worden om het college jaarlijks te rapporteren aan de gemeenteraad. Met het jaarverslag kan het beleid op hoofdlijnen worden geëvalueerd. Het is wenselijk om bijvoorbeeld na vijf jaar een algehele evaluatie van het beleid rondom mantelzorg af te spreken. Eventuele aanpassingen zullen nadrukkelijk in de evaluatie meegenomen worden.

5.11 Aanbevelingen & actiepunten

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn de knelpunten en oplossingsrichtingen beschreven. Hieronder, puntsgewijs, de volgende aanbevelingen en actiepunten die voortvloeien uit deze oplossingsrichtingen:

1. Streekplan zodanig aanpassen dat mantelzorg in woningen en bijgebouwen bij woningen is toegestaan (actie: provincie);
2. De handleiding bestemmingsplannen (of nota planbeoordeling) zodanig aanpassen en vaststellen dat mantelzorg in woningen en bijgebouwen bij woningen is toegestaan (actie: provincie);
3. In bestemmingsplannen vrijstellingsbepaling opnemen dat mantelzorg in woningen of bijgebouwen bij woningen mogelijk is (actie: gemeente);
4. Vooruitlopend op nieuwe bestemmingsplannen een partiële herziening of thematisch bestemmingsplan 'mantelzorg' waarin vrijstellingsbevoegdheid mantelzorg is opgenomen (actie: gemeente);
5. Vrijstellingsbeleid met voorwaarden vaststellen (actie: gemeente);
6. Ontheffingsbesluit met betrekking Bouwbesluit nemen (actie: gemeente);
7. Goede voorlichting en communicatie (actie: gemeente);
8. Neem in begroting extra geld of post om met betrekking Wmo - mantelzorg (actie: gemeente);

9. Pas legesverordening aan (actie: gemeente);
10. Formuleer toezichts- en handhavingstrategie (actie: gemeente, eventueel in samenspraak met provincie);
11. Stimuleer aanpasbaar bouwen (actie: gemeente, regionale aanpak en eventueel in samenspraak met provincie);
12. Stel na afloop van een jaar een jaarrapportage op en evalueer dan op hoofdlijnen (actie: gemeente);
13. Het is wenselijk om na vijf jaar een algehele evaluatie af te spreken en eventuele aanpassingen in het beleid dan mee te nemen (actie: gemeente, eventueel in samenspraak met provincie).

6. Over de auteur

Mr. C.P.W. (Peter) van den Berg (1974) is handhavingsjurist bij een gemeente (handhavingsbeleid, bezwaar- en beroepsprocedures en juridische kwaliteitszorg). Namens de Protestantse Combinatie Waddinxveen (PCW: SGP/CU/HKV) gemeenteraadslid in Waddinxveen.

Hij studeerde Nederlands Recht (specialisatie staats- en bestuursrecht) aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Hij publiceert regelmatig over onderwerpen met betrekking tot gemeentelijke aangelegenheden (politiek, regelgeving e.d.). Eerder betrokken geweest bij publicaties over dualisme (C.P.W. van den Berg e.a., *Kader of Keurslijf. Over monisme en dualisme in de lokale politiek*, Den Haag, mei 2000) en de vrijheid van meningsuiting (mr. G.J. Spijker, *Een blad voor de mond. Vrijheid van meningsuiting en discriminatieverbod*, Amersfoort, december 2002).

7. Bijlagen

Aan de hand van de beschikbare provinciale en gemeentelijke (beleids)documenten zijn voorbeelddocumenten opgesteld. Deze documenten zijn algemeen en moeten nog worden 'ingevuld': waar **<gemeente noemen>** moet bijvoorbeeld in het desbetreffende document de naam van de gemeente worden genoemd die dit document wenst te gebruiken. Wat betreft de bijlagen 13 tot en met 18, deze bijlagen bevatten alleen de op mantelzorg betrekking hebbende gedeelten van dat beleidsstuk.

De genoemde documentatie zijn als bijlagen toegevoegd. Het zijn de volgende documenten:

1. Initiatiefvoorstel gemeenteraad
2. Voorbeeldregeling bestemmingsplan
3. Voorbeeld 'Bestemmingsplan Afhankelijke Woonruimte'
4. Voorbeeld beleidsregels mantelzorg (algemeen)
5. Voorbeeld beleidsregels Mantelzorg (vrijstelling toepassing Bouwbesluit)
6. Aanvraagformulier ontheffing mantelzorg
7. Verklaring mantelzorg
8. Controleformulier mantelzorg
9. Brochure mantelzorg / bijwoningregeling
10. Voorbeeld besluit vrijstelling mantelzorg
11. Voorbeeld voorgenomen besluit intrekking vrijstelling mantelzorg
12. Voorbeeld besluit intrekking vrijstelling mantelzorg
13. Voorbeeldregeling Provincie Noord-Brabant
14. "Streekplan 2005-2015" (Provincie Utrecht)
15. "Handleiding Bestemmingsplannen 2006" (Provincie Utrecht)
16. "Regels voor Ruimte" (Provincie Zuid-Holland)
17. "Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland. Herziening" (Provincie Zuid-Holland)
18. "Mantelzorgers en hun woonwensen" (Mezzo)