

Beleidskader Huisvesting mantelzorg

1 Inleiding

De maatschappelijke behoefte aan thuis- en mantelzorg en aan geschikte woningen hiervoor neemt toe. Dit heeft meerdere oorzaken. Enerzijds demografische oorzaken, zo is er sprake van een "dubbele" vergrijzing: er zijn steeds meer ouderen die ook nog eens steeds ouder worden. Deze ouderen willen graag zo lang mogelijk zelfstandig, en als dat niet meer gaat, in hun vertrouwde woonomgeving blijven wonen. Het kunnen blijven wonen in de vertrouwde omgeving draagt bij aan het welzijn van ouderen en sluit aan bij de wens om meer keuzevrijheid voor burgers te creëren om tot op zekere hoogte zelf te kunnen bepalen voor welke vorm van huisvesting wordt gekozen. Daarnaast biedt het wonen in de nabijheid van kinderen goede mogelijkheden voor verzorging. Anderzijds is er sprake van ingrijpende veranderingen in het zorgstelsel: verpleeg- en verzorgingshuizen hanteren steeds strengere toelatingseisen. De verwachting is dat gezien de vergrijzing, bezuinigingen en personeelskrapte in de zorg de toelatingseisen alleen maar strenger zullen worden zodat nog meer mensen een beroep zullen (moeten) doen op mantelzorg.

Mantelzorg betreft overigens niet alleen hulpbehoevende ouderen, het kan ook gaan om de zorg om gehandicapte kinderen of andere familieleden.

Vanuit deze maatschappelijk behoefte willen wij de vraag naar huisvesting ten behoeve van mantelzorg tegemoet komen. Wonen in een bijgebouw staat de bestaande regelgeving, zoals het ter plaatse geldende bestemmingsplan, over het algemeen niet toe. Ten behoeve van dit beleidskader heeft de gemeente de mogelijkheden onderzocht om de regelgeving op dit punt te verruimen. In de gemeentelijke woonvisie is opgenomen dat Venray initiatieven voor mantelzorg wil ondersteunen en dat de precieze voorwaarden nader zullen worden uitgewerkt. In dit beleidskader is het gemeentelijk beleid tot mantelzorg nu uitgewerkt.

1.1 Afbakening

Onderscheid inwoning en bijwoning

Er kunnen twee soorten huisvesting ten behoeve van mantelzorg worden onderscheiden: namelijk 'inwoning' (binnen een bestaande woning of in een aanbouw) en 'bijwoning' (in een vrijstaand bijgebouw).

De eerste mogelijkheid is inwoning. Inwoning is niet strijdig met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Door de mogelijkheden voor aan- en uitbouw optimaal te benutten (bestaande mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt), biedt deze vorm van inwonen vaak al een prima oplossing voor de huisvesting t.b.v. mantelzorg. Meestal is er sprake van één gezamenlijke toegang en van gemeenschappelijke voorzieningen. Ook kan het gaan om bewoning van aangebouwde bijgebouwen, zogenaamde **kangoeroewoningen** of **meergeneratiewoningen**. Dat zijn twee aan elkaar gekoppelde wooneenheden met een inpanidige verbinding voor ouderen of mensen met een handicap en hun familie.

De tweede mogelijkheid is bijwoning. Dit betreft meer zelfstandige woonvormen, zogenaamde ***mantelzorgwoningen***, in een vrijstaand bijgebouw zoals een garage of schuur. Een variant is de verplaatsbare woonunit, die bij een bestaande woning wordt geplaatst. Wonen in een vrijstaand bijgebouw is op dit moment niet toegestaan omdat het strijdig is met de gebruikvoorschriften in het bestemmingsplan. Ook het plaatsen van een tijdelijke verplaatsbare unit in de tuin is niet toegestaan omdat dit als een bijgebouw wordt gezien.

Kortom, huisvesting ten behoeve van mantelzorg in een bestaande woning of in een aanbouw (al dan niet bestaand of nog te realiseren) is tot een bepaalde omvang al mogelijk. Dit beleidskader gaat dan ook alleen over het mogelijk maken van het wonen ten behoeve van mantelzorg in een apart bijgebouw of in een verplaatsbare unit.

Onderscheid buitengebied en stedelijk gebied

Voor het buitengebied is een nieuw bestemmingsplan in ontwikkeling. Hierin is een binnenplanse ontheffingsmogelijkheid opgenomen om bij agrarische bestemmingen hoofdgebouwen te mogen gebruiken ten behoeve van mantelzorg, onder een aantal voorwaarden. In het buitengebied wordt inwoning ten behoeve van mantelzorg dus alleen toegestaan binnen het bestaande hoofdgebouw, en zijn er daarnaast mogelijkheden om het volume van het gebouw te vergroten. Er is niet voor gekozen om ook bijwoning in een apart gebouw rechtstreeks toe te staan, omdat het volume van het hoofdgebouw in het buitengebied over het algemeen al groot genoeg is en verdere versterking van het buitengebied niet gewenst is. Uiteraard is voor bijzondere gevallen altijd maatwerk mogelijk maar dan is geen binnenplanse ontheffing mogelijk maar zal een aparte procedure moeten worden gevolgd.

In het stedelijk gebied, voor Venray kern en de dorpen, bestaat nog geen specifieke regeling voor huisvesting van mantelzorg in een bijgebouw. De geldende bestemmingsplannen laten dit niet toe. In deze notitie wordt voorgesteld om bijwoning in het stedelijk gebied mogelijk te maken. Hierbij geldt een aantal criteria die in paragraaf 3 zullen worden uitgewerkt.

1.2 Uitgangspunten

Algemene uitgangspunten voor beleid met betrekking tot huisvesting van mantelzorg zijn:

- 1) Het is niet de bedoeling om extra woningen toe te voegen aan de voorraad. Uitgangspunt blijft dat het gaat om één woning, waarvan een deel van het huishouden in een bijgebouw is gevestigd (zogenaamde 'afhankelijke' woonruimte).
- 2) Het betreft een tijdelijke situatie. Na beëindiging van de mantelzorg dient het bijgebouw in principe niet meer gebruikt te worden voor woondoeleinden. Er zal ook geen apart huisnummer worden toegekend. Hierdoor zijn er overigens ook geen gevolgen voor de GBA, WOZ bepaling enz.
- 3) De regeling moet eenvoudig zijn, met andere woorden we willen onnodige administratieve lasten voor de burger en/of de gemeente voorkomen. Het is dan ook niet wenselijk om bijvoorbeeld met persoonsgebonden overeenkomsten, zware toetscriteria enz. te gaan werken.
- 4) De procedure moet zo kort mogelijk zijn maar wel voldoen aan de wettelijke kaders.

2 Definitie mantelzorg

Mantelzorg is aanvullende, niet-beroepsmatige hulpverlening aan zorgbehoevenden. Dat kan zorg zijn op het fysieke, psychische en/of sociale vlak. Het gaat om zorg die 'als een warme mantel' om je heen zit. Er zal in de meeste gevallen sprake zijn van een familierelatie tussen mantelzorger en zorgbehoevende,

maar dat is niet verplicht. Belangrijk uitgangspunt is wel dat het om vrijwillige en dus niet op professionele hulp gaat. Wij sluiten hiermee aan bij de definitie zoals die ook is opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied: mantelzorg is "langdurige zorg, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg voor huisgenoten overstijgt."

3 Criteria

3.1 Mantelzorgindicatie

Wij gaan ervan uit dat er sprake is van een zorgbehoefte en daarvan afgeleide noodzaak tot huisvesting ten behoeve van mantelzorg. Om deze toets niet te ingewikkeld te maken en om de aanvrager geen onnodige kosten te bezorgen, zal de mantelzorgindicatie worden vastgesteld door het gemeentelijke Zorgloket. Dit gebeurt aan de hand van een huisbezoek door de Wmo consulent of een extern deskundige.

De aanvrager zal tevens worden gewezen op mogelijke aanpassingen die vergoed worden in het kader van de Wmo. De brochure 'Wij maken het u gemakkelijk' is hierbij een handig hulpmiddel.

3.2 Bouwtechnische eisen

Om onveilige situaties te voorkomen, moet een mantelzorgwoning in principe voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit die ook voor een 'normale' woning gelden.

De mantelzorgwoning wordt bij voorkeur gebouwd als een **levensloopbestendige** woning, dat wil zeggen volgens het Woonkeur (zie bijlage begrippenlijst). Dit is geen verplichting omdat elke zorgbehoevende weer andere zorg nodig heeft en omdat de woning toch persoonsgebonden én tijdelijk bedoeld is. Dat zou alleen maar leiden tot onnodige investeringen. Het is echter vanzelfsprekend dat de mantelzorgwoning geschikt moet zijn voor de persoon die hulpbehoevend is, zodat hij/zij met zijn/haar beperkingen normaal gebruik kan maken van de woning. Het moet daarom in elk geval om een **nultredenwoning** gaan. Dit betekent dat de woning gelijkvloers moet zijn, voor de hulpbehoevende toe- en doorgankelijk moet zijn (zonder drempels of obstakels) en zonder beperkingen gebruik kan worden gemaakt van de badkamer en het toilet. Ook dient rekening gehouden te worden bij de inrichting/bouw van de woning met toenemende beperkingen in de toekomst.

3.3 Omvang

Op dit moment gelden verschillende maximale oppervlakten van bijgebouwen bij woondoeleinden in bestemmingsplannen. Het is daarnaast vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet wenselijk dat een perceel ongebreideld wordt dichtgebouwd vandaar dat ook hiervoor een maximum wordt gehanteerd. De meest gebruikelijke zijn:

- Bestemmingsplan Venray: maximale oppervlakte is 70 m² mits maximaal 40% van het achtererf wordt bebouwd (carports buiten beschouwing gelaten);
- Bestemmingsplannen kerkdorpen: onderscheid wordt gemaakt tussen het type tussenwoning (40 m² mits max. 50% bebouwd) en het type hoek- en vrijstaande woning (70 m² mits max. 40% bebouwd);
- Bestemmingsplan Brabander: 50 m², vrijstellingsmogelijkheid tot 60 m² mits max. 40% bebouwd.

Voor mantelzorgwoningen sluiten wij aan bij de meest ruime variant, te weten **maximaal 70 m² onder de voorwaarde dat maximaal 40% van het achtererf wordt bebouwd**. De verwachting is dat

hiermee in de meeste gevallen kan worden voldaan aan de wensen vanuit mantelzorg. Tot nu toe zijn de meeste aanvragen hierin passend gebleken. Ook blijkt uit landelijk onderzoek dat het gemiddeld oppervlak van mantelzorgwoningen 56 m² bedraagt. Mocht blijken dat in de praktijk een groter oppervlak en/of een hoger bebouwingspercentage gewenst wordt, dan zullen we het beleidskader evalueren en indien nodig, aanpassen.

3.4 Ligging

Het gebruik van het bijgebouw mag niet leiden tot onevenredige aantasting van de omgeving. Zo moet het bijgebouw/de verplaatsbare unit zo veel mogelijk een ruimtelijke eenheid vormen met de woning. De ligging moet stedenbouwkundig aanvaardbaar zijn en passen binnen de gemeentelijke welstandsnota 'Ruimtelijke kwaliteit in Venray'. Omdat hiervoor geen algemene criteria kunnen worden opgesteld, zal dit per geval worden beoordeeld. Ook zal elke bouwaanvraag worden beoordeeld door de gemeentelijke welstandscommissie ARK.

4 Juridische regeling

Zoals eerder vermeld is mantelzorg in een aanbouw te zien als inwoning; dit is normaliter niet in strijd met de bepalingen van het bestemmingsplan en kan rechtstreeks worden toegelaten (uiteraard dient wel aan de bouwvoorschriften te worden voldaan).

Voor een mantelzorgwoning in een vrijstaand bijgebouw zal moeten worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan.

Een tijdelijke ontheffing (artikel 3.22 Wro) ligt niet voor de hand omdat deze maar maximaal vijf jaar geldig is, en dat zal in veel gevallen niet lang genoeg zijn.

Een buitenplanse ontheffing (artikel 3.23 Wro en artikel 4.1.1 Bro) ligt evenmin voor de hand. Deze zogenaamde 'kruimelgevallenlijst' mag alleen worden toegepast als "het aantal woningen gelijk blijft." Er bestaat jurisprudentie waarin staat dat mantelzorg in een vrijstaand bijgebouw beschouwd moet worden als woning. Het ministerie van VROM acht de buitenplanse ontheffing daarom geen passend instrument. VROM heeft wel aangegeven de kruimelgevallenlijst te willen aanpassen om huisvesting ten behoeve van mantelzorg mogelijk te maken. Onduidelijk is wanneer dit gaat gebeuren.

De meeste gemeenten kiezen daarom voor het opnemen van een binnenplanse ontheffing in bestemmingsplannen (artikel 3.6 Wro). Een 'paraplubestemmingsplan' zou hierbij de meest efficiënte oplossing zijn. Een paraplubestemmingsplan wordt gehanteerd voor een aantal bestemmingsplannen dat gelijktijdig partieel herzien moet worden. Echter, door invoering van de nieuwe Wro is dit niet zonder meer mogelijk. Hoewel het opstellen van een paraplubestemmingsplan naar de letter van de nieuwe Wro mogelijk is, blijkt dit door de digitaliseringplicht met betrekking tot het herzien van plannen welke onder de oude WRO tot stand zijn gekomen echter anders te zijn. Een bestemmingsplan waarvan een ontwerp na 1 januari 2010 ter inzage wordt gelegd dient in digitale vorm te worden vastgesteld overeenkomstig de RO standaarden 2008 (IMRO en SVBP). In de digitale ontsluiting wordt namelijk een koppeling gemaakt tussen het parapluplan en de onderliggende bestemmingsplannen. Deze onderliggende plannen zijn echter onder de oude WRO tot stand gekomen en voldoen dan ook niet aan de RO standaarden 2008. Tussen 1 januari 2010 en juli 2013 is het gezien de digitaliseringplicht dan ook technisch niet mogelijk een paraplubestemmingsplan vast te stellen voor plannen welke onder de oude WRO tot stand zijn gekomen.

Overigens heeft het Ministerie van VROM aangegeven bezig te zijn met een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) die het mogelijk maakt om langs niet-digitale weg partiele herzieningen te

kunnen blijven doorvoeren. Publicatie van deze Bro-wijziging werd medio 2010 verwacht; echter door de val van het kabinet is het goed mogelijk dat dit langer gaat duren.

Kortom, er is momenteel sprake van een onduidelijke situatie in afwachting van nieuwe regelgeving. Vooralsnog zal daarom voor mantelzorg in een vrijstaand bijgebouw de procedure van een **projectbesluit** (artikel 3.8 Wro) worden doorlopen. Helaas is hierbij sprake van een lange proceduredtijd (20 tot 26 weken) en hoge kosten. Wanneer er sprake is van schrijnende gevallen, kan het college van BenW overwegen om parallel aan het doorlopen van de projectbesluitprocedure een gedoogbeschikking te verlenen. Op deze manier verleent het college toestemming voor aanvang van de bouw/verbouw op het moment dat de bouwvergunning nog niet is afgegeven/onherroepelijk is. Het moet volstrekt helder zijn dat de risico's hiervan bij de aanvrager liggen. Het is namelijk goed mogelijk dat een derde een handhavingsverzoek indient en de gemeente in de situatie kan komen dat ze moet handhaven en de bouw moet stilleggen. Gezien de risico's zal dan ook alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een gedoogbeschikking worden verleend en alleen onder de voorwaarde dat de aanvrager vooraf instemming heeft gevraagd van omwonenden.

Het college van BenW kan daarnaast in uitzonderlijke gevallen, mits voldoende gemotiveerd, besluiten om af te wijken van de in paragraaf 3 genoemde criteria. Dat betekent dan wel dat een langere procedure moet worden doorlopen omdat dit afzonderlijk zal moeten worden voorgelegd aan de raad.

Tenslotte zal bij alle bestemmingsplannen voor woningbouw die vanaf nu in procedure worden gebracht, een binnenplanse ontheffing voor mantelzorg worden opgenomen.

Zodra de landelijke regelgeving is aangepast, zullen wij een paraplubestemmingsplan opstellen. Dit is meteen een goed moment om te evalueren of de voorgestelde criteria in de praktijk werken of dat aanpassingen gewenst zijn.

Bijlage

Begrippenlijst

Deze begrippenlijst is een selectie van termen uit de Thesaurus Zorg en Welzijn en de gemeentelijke Woonvisie.

levensloopbestendige woningen

levensloopbestendige woningen zijn nultredenwoningen die over het algemeen voldoen aan het Woonkeur (zie hieronder).

mantelzorg

zorg die mensen vrijwillig en onbetaald verlenen aan mensen met fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen in hun familie, huishouden of sociale netwerk; het gaat om zorg die meer is dan in een persoonlijke relatie gebruikelijk is; betaling van mantelzorg is mogelijk vanuit een persoonsgebonden budget

mantelzorgwoningen

aangepaste zelfstandige wooneenheden die bij een bestaande woning kunnen worden geplaatst (en ook gemakkelijk weer weggehaald kunnen worden) zodat een zorgbehoevende dicht bij zijn mantelzorger(s) kan wonen

Opmerking: niet verwarren met meergeneratiewoningen, waarbij er een directe verbinding bestaat tussen het gedeelte van de zorgbehoevende en het gedeelte van de mantelzorger(s)

meergeneratiewoningen

geschakelde, zelfstandige wooneenheden met inbandige verbinding voor ouderen of mensen met een handicap en hun familie waarbij de familie mantelzorg verleent. Ook wel generatiewoningen, kangoeroewoningen, tandemwoningen of tweegeneratiewoningen genoemd.

nultredenwoningen

woningen die zonder trappen van buitenaf bereikbaar zijn en waarbij de primaire ruimtes (de keuken, het sanitair, de woonkamer en minimaal één slaapkamer) zich op dezelfde woonlaag bevinden; drempels in de woning zijn laag of ontbreken

Woonkeur

Woonkeur is een certificaat voor nieuwbouwwoningen en integreert sinds 2000 de eisen uit het Seniorenlabel, het Handboek toegankelijkheid en het Politiekeurmerk. Een woning met Woonkeur kent een hoog niveau aan gebruikskwaliteit, inbraak- en sociale veiligheid, valveiligheid, toegankelijkheid en flexibiliteit.

Wmo

Wet maatschappelijke ondersteuning; regelt een samenhangend aanbod van zorg- en welzijnsvoorzieningen die gemeenten verstrekken aan mensen die zorg nodig hebben, bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, woningaanpassingen of vervoer naar dagactiviteiten; gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie en civil society

zorgbehoefte

behoefte aan zorg; in het kader van beleid gebruikt voor de veronderstelde wens en noodzaak van zorg