

Collegevoorstel

Onderwerp

Vaststellen beleidsregel 'Planologische medewerking aan (pré)mantelzorgwoningen'

portefeuillehouder: Debbie Heesakkers
afdeling/team: Algemene Zaken / Ruimtelijke Ordening
opsteller: Marc Holzmann
datum vergadering: 13 oktober 2020
zaaknummer: 088911322

Samenvatting

Steeds meer senioren willen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Voor mensen die een zorgindicatie hebben is dat al onder voorwaarden mogelijk gemaakt met de vergunningvrije regeling voor mantelzorgwoningen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Niet altijd kan aan deze voorwaarden worden voldaan. Daarnaast wil de gemeente Beesel meewerken aan de situatie waarbij de senioren die nog géén directe zorg (geen zorgindicatie) nodig hebben, wel al bij de kinderen kunnen gaan wonen. In deze situatie wordt voor elkaar gezorgd. Er is hier sprake van een prémantelzorgwoonverzoek.

Dit voorstel gaat over het vaststellen van een beleidsregel op basis waarvan de gemeente (onder voorwaarden) meewerkt aan prémantelzorg-woonverzoeken en aan mantelzorgverzoeken die niet (volledig) voldoen aan de vergunningvrije regeling.

Voorstel / advies

U wordt geadviseerd:

1. bijgevoegde beleidsregel 'Planologische medewerking aan (pré)mantelzorgwoningen' vast te stellen en deze te publiceren;
2. opdracht te geven aan de ambtelijke organisatie om de vastgestelde beleidsregel na maximaal één jaar ambtelijk te evalueren.

Beslissing BenW

voorstel 1:

voorstel 2:

1. Aanleiding

De gemeente ontvangt steeds vaker verzoeken voor de realisatie van een (pré)mantelzorgwoning(en) bij een bestaande woning. De realisatie van een dergelijke (pré)mantelzorgwoning is bijna altijd in strijd met het bestemmingsplan. De bestemmingsplannen van de gemeente voorzien niet in de mogelijkheid om een tweede woning te bouwen op percelen. De gemeente werkt daar in het algemeen ook niet aan mee. De gemeente vindt het wel belangrijk dat de burgers zo lang mogelijk in de eigen woonomgeving kunnen blijven wonen en naar vermogen meedoen in de samenleving. Het sociaal maatschappelijke beleid van de gemeente steekt in op de zelfredzaamheid van de burgers. Een passende (zorg)woning draagt hier aan bij. Als mensen in de woonsituatie vooruit willen lopen op een toekomstige mantelzorgrelatie, dan vindt de gemeente dat een goede ontwikkeling. Dit past binnen de visie 'Blij in Beesel' en uw collegeprogramma.

2. Doelstelling

Er ontbreekt momenteel beleid over (pré)mantelzorgwoning(en). De (pré)mantelzorgwoningen zijn een nieuw beleidsveld dat in ontwikkeling is. Deze beleidsregel heeft dan ook niet tot doel een statisch geheel te zijn. Deze beleidsregel is het startpunt. Het vaststellen van de beleidsregel 'Planologische medewerking aan (pré)mantelzorgwoningen' heeft verschillende doelen:

1. Het beleidsmatig mogelijk maken van (pré)mantelzorgwoning(en) binnen onze gemeente.
2. Burgers zo lang mogelijk in de eigen woonomgeving laten wonen en naar vermogen laten meedoen in de samenleving waarbij burgers onderling voor elkaar zorgen.

3. Uitgangssituatie

De uitgangssituatie is om beleidsmatig een positieve grondhouding aan te nemen t.a.v. (pré)mantelzorgwoningen in onze gemeente. Er is veel ruimte voor maatwerk en het beleid is geschreven en wordt toegepast in de 'geest' van de Omgevingswet

4. Rol gemeente

De gemeente heeft een faciliterende rol. Dit betekent dat als een initiatiefnemer een (pré)mantelzorgwoning wenst te realiseren u dit (onder voorwaarden), als het initiatief past binnen de beleidsregel, planologisch mogelijk maakt.

5. Toelichting

Wat is een (pré)mantelzorgwoning?

Bij enkel inwoning of een beperkte verbouwing/uitbreiding van een bestaande woning (zonder alle primaire woonvoorzieningen in de nieuwe leefruimte) ontstaat geen nieuwe (pré)mantelzorgwoning. Van de realisatie van een (pré)mantelzorgwoning is sprake als een nieuwe woning ontstaat. Een woning is een complex van ruimten, geschikt en bestemd voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden.

De definities:

- mantelzorg: intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen adviseur of Wmo-consulent wordt aangetoond;
- prémantelzorg: zorgvraag, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale duurzame relatie, zonder de aanwezigheid van een mantelzorgindicatie, maar die er mogelijkwerijs in de toekomst is of gaat ontstaan gezien de (gezondheids)situatie van betrokkenen (dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond door een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen adviseur of Wmo-consulent) en/of gezien de huidige leeftijd van minimaal 65 jaar. Indien een betrokkene minimaal 65 jaar is, wordt in ieder geval aangenomen dat in de toekomst mogelijkwerijs een mantelzorgindicatie gaat ontstaan.

Een (pré)mantelzorgwoning is een nieuwe woning waarin
- mantelzorg wordt verleend of ontvangen OF
- prémantelzorg wordt verleend of ontvangen.

Welke voorwaarden gelden er voor (pré)mantelzorgwoning(en)?

Voor de voorwaarden verwijzen wij u naar de overwegingen in de doeltabel van de beleidsregel (artikel 2). Verzoeken zullen aan deze tabel worden getoetst. Een verzoek voor een (pré)mantelzorgwoning dient te voldoen aan alle genummerde punten in de kolommen 'Hoe bereiken we dat (wijze)' en 'spelregels'. Het doel en hoe we dat bereiken staat vast. Van spelregels kan de gemeente gemotiveerd afwijken als het doel ook op een andere manier kan worden bereikt.

Hoe werken wij mee aan een (pré)mantelzorgwoning onder Wabo?

Uw college werkt in beginsel mee aan (pré)mantelzorgwoningen met een tijdelijke omgevingsvergunning van tien jaar. De omgevingsvergunning geldt voor een periode van maximaal 10 jaar. Op deze vergunning is de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken van toepassing. De leges zijn beperkt. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voorziet namelijk in de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan voor de toevoeging van een woning. Dat is voorzien in artikel 2.12, lid 1a, sub 2 van de Wabo en artikel 5, lid 1c van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag. In artikel 4, lid 11 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is aanvullend opgenomen dat tijdelijk gebruik van bouwwerken in aanmerking komt voor het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, lid 1a, sub 2 van de Wabo.

Na 10 jaar komt bovengenoemde omgevingsvergunning te vervallen (of eerder in geval van overlijden of verhuizing). Op basis van de Wabo kan deze termijn niet worden verlengd. In 2022 treedt naar alle waarschijnlijkheid de Omgevingswet in werking. De gemeente Beesel streeft ernaar de inhoud van deze beleidsregel te verwerken in een omgevingsplan op basis waarvan -indien nodig- de termijn voor een verleende omgevingsvergunning voor een (pré)mantelzorgwoning kan worden verlengd of definitief kan worden gemaakt.

Een initiatiefnemer kan er ook voor kiezen om in plaats van een tijdelijke omgevingsvergunning een 'normale' (niet tijdelijke) omgevingsvergunning aan te vragen. Op deze vergunning zal in beginsel de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zijn met een doorlooptijd van gemiddeld een half jaar. De legeskosten zijn circa €3.000 en de initiatiefnemer dient op eigen kosten een ruimtelijke onderbouwing aan te leveren.

Wat is de relatie van deze beleidsregel met het volkshuisvestingsbeleid?

In het 'Afwegingskader woningbouwverzoeken' staat dat het afwegingskader wordt toegepast bij (ver)bouwplannen waarbij woningen worden toegevoegd aan de bestaande woningvoorraad welke niet rechtstreeks of via een binnenplanse vrijstelling zijn toegestaan in het bestemmingsplan.

U legt in artikel 5 van de beleidsregel vast dat het Afwegingskader woningbouwverzoeken niet van toepassing is op de realisatie van (pré)mantelzorgwoningen die voldoen aan de in deze beleidsregel gestelde voorwaarden. Een (pré)mantelzorgwoning is slechts een tijdelijke woning, geen reguliere woning, die tijdelijk aan de bestaande woningvoorraad wordt toegevoegd. De realisatie van een (pré)mantelzorgwoning - voor zover wordt voldaan aan deze beleidsregel - past overigens binnen de gedachte: 'een woning op de juiste plek voor de juiste doelgroep'.

Wat betekent de inwerkingtreding van deze beleidsregel voor lopende aanvragen?

In artikel 6 zijn de gevolgen opgenomen voor lopende dossiers. De beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na publicatie. Bij een eerder verzonden (afwijkend) principebesluit blijven de daarin opgenomen voorwaarden van toepassing. Deze voorwaarden uit de principebesluitbrief vervangen de doeltabel van artikel 2.

Wat verandert er door de inwerkingtreding van de Omgevingswet?

In 2022 treedt naar alle waarschijnlijkheid de Omgevingswet in werking.

Onder de Omgevingswet kunt u een (pré)mantelzorgwoning zonder de 'tien jaar beperking' vergunnen via een reguliere voorbereidingsprocedure. Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige kruimellijst uit artikel 4 bijlage II bij het Bor komen te vervallen. De reden hiervoor is dat onder de Omgevingswet voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan de reguliere procedure de standaard wordt. Dit geldt ook voor

de grote buitenplanse afwijking, waar nu nog de uitgebreide vergunningprocedure van 6 maanden op van toepassing is.

In theorie zou er u voor kunnen kiezen een regeling voor (pré)mantelzorgwoning(en) vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet in een beleidsregel vast te leggen, maar in een paraplubestemmingsplan op basis waarvan (pré)mantelzorgwoningen onder voorwaarden wel vergunbaar zijn via de reguliere voorbereidingsprocedure zonder de 10 jaar beperking. Dit parapluplan wordt dan vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelijkgesteld met een omgevingsplan op basis van het overgangsrecht van de Omgevingswet. U wordt geadviseerd om dit niet te doen, omdat:

1. De onderhavige beleidsregel geeft ruimte voor maatwerk bij initiatieven in het gedachtegoed van de Omgevingswet. De beleidsregel kan niet een op een overgenomen worden in een paraplubestemmingsplan. De regels van het bestemmingsplan dienen concreter te zijn. Dit betekent dat in het bestemmingsplan bijvoorbeeld maximale afmetingen voor mantelzorgwoningen opgenomen dienen te worden. Het gevolg zal zijn dat dan altijd initiatieven zullen zijn die (net) niet aan de gestelde regels voldoen. De beleidsregel biedt veel meer ruimte. Bovendien zijn (pré)mantelzorgwoningen een nieuw beleidsveld. Ambtelijk advies is om eerst de behoeftes van onze inwoners in kaart te krijgen en deze pas later mee te nemen in een eventuele concrete planologische (omgevingswet)regeling.
2. Het alternatief niet past in de filosofie van Beesel. Wij werken praktisch, proberen maatwerk te leveren en als we iets vastleggen dan dient dit juist en niet onnodig belemmerend te zijn.
3. Initiatiefnemers worden onder de Wabo niet benadeeld. Initiatiefnemers zullen volledig worden geïnformeerd. Zij kunnen - als zij volledige zekerheid wensen- er voor kiezen om via een 'normale' (niet tijdelijke) vergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure een (pré)mantelzorgwoning aanvragen.
4. Op basis van de Omgevingswet lijkt het vergunnen van een (pré)mantelzorgwoning mogelijk te zijn via een normale niet tijdelijke vergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure. Een paraplubestemmingsplan levert daarom voor initiatiefnemers slechts een procedurevoordeel op tot en met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het opstellen en vaststellen van een paraplubestemmingsplan duurt maanden. Er is dus geen of weinig procedurevoordeel voor initiatiefnemers.

Evaluatie

Prémantelzorg is een relatief nieuw onderwerp. Het is een onderwerp dat in ontwikkeling is. Wij adviseren u om de uitvoering van de beleidsregel na maximaal één jaar daarom te evalueren. Indien nodig wordt u t.z.t. geadviseerd de beleidsregel te wijzigen en/of aan te vullen.

6. Visie Blij in Beesel

Zie onder 'aanleiding'.

7. Integrale afstemming

- a. Collegeprogramma
Zie onder 'aanleiding'.
- b. Financieel
Er zijn geen directe financiële gevolgen. De realisatie van (pré)mantelzorgwoning(en) is een private ontwikkeling waarbij het risico geheel wordt gedragen door initiatiefnemers. De gemeente Beesel zal met initiatiefnemers een planschadeovereenkomst afsluiten. Dit betekent dat eventueel te betalen planschade voor rekening van initiatiefnemer is.
- c. Juridisch
Via een beleidsregel geeft u aan hoe u gebruik maakt van uw bevoegdheid om wel of niet via een omgevingsvergunning en/of bestemmingsplan(wijziging) mee te werken aan (pré)mantelzorgwoning(en). Een beleidsregel is een soort richtlijn ten behoeve van het scheppen van duidelijkheid naar de burger. Dit volgt uit artikel 1:3, vierde lid van de Awb. Het vaststellen van een beleidsregel is een bevoegdheid en geen verplichting (artikel 4:81, eerste lid Awb).

Het gevolg van het vaststellen van de beleidsregel is dat u:

- ter motivering van een besluit kan verwijzen naar de beleidsregel (artikel 4:82 Awb);

- moet handelen overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb);
- op grond van artikel 8:2, onder a Awb kan er tegen een besluit, inhoudende de vaststelling van de inwerkingtreding van een beleidsregel geen beroep (en derhalve ook geen bezwaar) worden ingesteld. Er staat wel bezwaar en beroep open tegen een op de beleidsregel gebaseerd(e) vergunning/bestemmingsplan. Via deze weg kan de rechter (indirect) de beleidsregel toetsen.

- d. Risico's
-
- e. Communicatief (denk aan: Gemeente Info, pers, website, klantenbalie)
Wanneer we op termijn weer themabijeenkomsten, zoals bijvoorbeeld de wooncafés, gaan organiseren komt dit onderwerp aan bod. Daarnaast informeren onze teams de inwoners over de mogelijkheden van een (pré)mantelzorgwoning als een concrete (hulp)vraag wordt gesteld aan de gemeente. Tot slot wordt de vaststelling van deze beleidsregel gepubliceerd.

8. Toegankelijkheid

Op basis van deze beleidsregel werkt u alleen mee aan een (pré)mantelzorgwoning die voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit en Bouwverordening. Ook dient de (pré)mantelzorgwoning (bouwtechnisch) geschikt te zijn voor (pré)mantelzorg. Dergelijke woningen zijn dus toegankelijk.

9. Duurzaamheid

De gemeente Beesel informeert, adviseert en inspireert initiatiefnemers van (pré)mantelzorgwoningen over duurzaamheidsmaatregelen. Uit de tabel van de beleidsregel blijkt:

1. de verplichting dat bij nieuwe bebouwing hemelwaterinfiltratie plaatsvindt op eigen terrein via een voorziening met voldoende capaciteit. Dit is een concrete duurzaamheidseis.
2. dat de aanvrager dient aan te tonen op welke wijze de (pré)mantelzorgwoning een bijdrage levert aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Beesel. Het betreft geen concrete duurzaamheidseis. Via deze manier proberen wij initiatiefnemers te laten nadenken en inspireren over eventuele duurzaamheidsmaatregelen die vervolgens vrijwillig worden gerealiseerd.

Bijlagen

1. Beleidsregel 'Planologische medewerking aan (pré)mantelzorgwoningen'.