

Memo over mogelijke verruiming woningbouwmogelijkheden in relatie tot mantelzorg

Inleiding

De gemeente beschikt over een beleidsnota Mantelzorgwonen uit 2011 en een beleidsnota Inwoning uit 2016. Deze nota's bieden de basis om onder voorwaarden een tijdelijke mantelzorgwoning te realiseren, dan wel een mantelzorgsituatie middels inwoning te ondersteunen.

In de raadsvergadering van 28 november 2016 heeft uw raad gesproken over de nota inwoning en mantelzorg. Na bespreking is u aangegeven dat u dit onderwerp aan de orde kunt stellen bij de behandeling van de Structuurvisie. Bij de behandeling van bestemmingsplanwijzigingen is in uw raad meerdere keren een vergelijking gemaakt met inwoning en mantelzorg. In deze memo worden de mogelijkheden en onmogelijkheden geschetst om mantelzorg te ondersteunen. Ook worden de bestaande kaders rond inwoning toegelicht.

Gemeentelijk beleid

In het bestemmingsplan Buitengebied Olst-Wijhe staat in de toelichting – summier – het volgende over het begrip 'inwoning':

Vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt is er een toenemende behoefte aan mogelijkheden voor inwoning van bijvoorbeeld zorgbehoevende familieleden (mantelzorg). Om van inwoning te kunnen spreken, dient op zijn minst sprake te zijn van gemeenschappelijke voorzieningen en een gezamenlijke toegang. Inwoning wordt in het hele plangebied mogelijk gemaakt.

Met het plangebied wordt in casu het buitengebied bedoeld. Inwoning is overigens ook mogelijk bij woningen binnen de bebouwde kom.

In de beleidsnota Inwoning is de volgende begripsbepaling voor inwoning opgenomen: het bewonen van een ruimte, die deel uitmaakt van een woning die door een ander huishouden in gebruik is genomen met dien verstande dat dit slechts is toegestaan binnen de bestaande woning en woningsplitsing niet is toegestaan. Aldus is bij inwoning sprake van een situatie waarbij zorgvragers en zorgverleners gezamenlijk een woning kunnen bewonen. Inwoning wordt gezien als passend binnen de woonbestemming en is vanuit ruimtelijk perspectief rechtstreeks mogelijk. In tegenstelling tot een mantelzorgwoning is bij inwoning de aanwezigheid van mantelzorg geen voorwaarde. Ook geldt voor inwoning dat er geen sprake hoeft te zijn van een tijdelijke situatie. In de praktijk komt inwoning regelmatig voor zonder dat er sprake is van een mantelzorgsituatie.

Onder de volgende voorwaarden kan worden meegewerkt aan inwoning:

1. De woning heeft één hoofdingang met daarachter een centrale hal.
2. De woning mag slechts één meterkast hebben.
3. De uiterlijke verschijningsvorm blijft één woning.
4. De inwoonsituatie moet qua woonoppervlakte ondergeschikt zijn aan de oorspronkelijke woning.
5. De (verblijfs-)ruimten op de begane grond en verdieping(en) moeten onderling vrij toegankelijk zijn. Er mag zich geen afgesloten deur tussen de woning en de inwoonsituatie bevinden.
6. Inwoning in een bijgebouw is niet toegestaan

In de beleidsnota Mantelzorgwonen wordt het begrip afhankelijke woonruimte geformuleerd. Onder een afhankelijke woonruimte wordt verstaan: *“een voor de huisvesting van een (zelfstandig) huishouden geschikt gebouw, dat ruimtelijk ondergeschikt is en/of een geheel vormt met het hoofdgebouw en blijvend onderdeel uitmaakt van de kavel van het hoofdgebouw”*.

Vervolgens zijn de volgende criteria geformuleerd voor een mantelzorgwoning:

- een afhankelijke woonruimte is noodzakelijk vanuit het oogpunt van mantelzorg;
- er is sprake van een tijdelijke situatie;
- de afhankelijke woonruimte vormt een ruimtelijke eenheid met de hoofdwoning;
- de afhankelijke woonruimte wordt binnen de bestaande bebouwingsmogelijkheden gerealiseerd;
- parkeren gebeurt op eigen terrein;
- belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad.

In tijdelijke huisvesting ten behoeve van mantelzorg kan worden voorzien middels het plaatsen van een tijdelijke woonunit. Tijdelijke units zijn eenvoudig te plaatsen en te verwijderen.

De belangrijkste regels voor een mantelzorgwoning zijn:

- De mantelzorgwoning mag bewoond worden door maximaal één huishouden. Dit huishouden mag bestaan uit maximaal twee personen, van wie minstens één persoon mantelzorg ontvangt of verleent.
- De gemeente kan vragen om een verklaring (indicatie) van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere deskundige persoon of instantie.
- Als de mantelzorgrelatie eindigt, mag het bouwwerk niet langer gebruikt worden als woning. Men hoeft de woning dan niet af te breken, maar men moet bijvoorbeeld wel de keuken en badkamer verwijderen.
- Men mag alleen de begane vloer van de mantelzorgwoning gebruiken als leefruimte.
- Laat men een bestaand bouwwerk bij het huis ombouwen tot mantelzorgwoning? Dan hoeft de omvang hiervan niet te voldoen aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen.

Bij een mantelzorgwoning kan een tijdelijke huisnummer toegekend worden, zodat de daarin gehuisveste mensen hun toeslagen kunnen behouden.

Naast de mogelijkheden van inwoning en een mantelzorgwoning, biedt in sommige gevallen het KGO-beleid (Kwaliteitsimpuls Groen Omgeving) de mogelijkheid om een woning in het buitengebied toe te voegen. Dit beleid kent een duidelijke verplichting om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld via sloop van landschapsontsierende stallen of door in het landschap te investeren. Er ligt een duidelijke koppeling met het VAB beleid (voorkoming van leegstand van agrarische opstallen). Er is geen sprake van een algemeen planologisch recht om een woning toe te voegen. Naast het KGO beleid kennen we nog de mogelijkheid van splitsing van karakteristieke boerderijen en het buurtschappenbeleid.

Landelijke richtlijnen

Per 1 januari 2014 zijn de mogelijkheden voor de vergunningvrije realisatie van een mantelzorgwoning verruimd. Dat betekent dat inwoners gemakkelijker een mantelzorgwoning kunnen bouwen of plaatsen op het achtererf. Om vergunningvrij een mantelzorgwoning te mogen bouwen, moet voldaan worden aan de regels die in bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht zijn gesteld voor bijbehorende bouwwerken. Indien een mantelzorgvoorziening niet vergunningvrij kan worden gebouwd, dan is een omgevingsvergunning nodig. De mantelzorgwoning moet dan wel voldoen aan de eisen van het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Als de mantelzorgwoning ook niet past binnen de regels van het bestemmingsplan dan kan er een vergunning worden verleend om van het bestemmingsplan af te wijken. Hierbij moeten relevante belangen, ook van omwonenden, worden afgewogen. Deze landelijke richtlijnen voor vergunningvrij bouwen gelden in alle gemeenten.

Belangrijkste wetswijziging

De belangrijkste wetsverandering per 1 november 2014 ziet er officieel als volgt uit: Bijbouwen, aanbouwen en ombouwen van bestaande bouwwerken in het achtererfgebied ten behoeve van mantelzorg is vergunningvrij mits voldaan wordt aan de algemene voorwaarden van bijbehorende bouwwerken.

Toetsing verzoek verruiming woningbouwmogelijkheden aan beleidsmatige kaders

In voorbereiding op en tijdens de raadsbehandeling d.d. 28 november 2016 is gevraagd om de mogelijkheden van een extra woning uit te breiden.

De belangrijkste kaders voor dit verzoek zijn het ruimtelijk beleid en het beleid rond woningbouwprogrammering. De ruimtelijke kaders zijn in bestemmingsplannen en de genoemde beleidsnota's vastgelegd. Daarnaast zijn we bezig met het actualiseren van ons beleid ten aanzien van de woningbouwprogrammering. Daarbij willen we kaders vastleggen hoe we in kwalitatieve en kwantitatieve zin sturing kunnen geven aan de woonprogrammering.

Hieronder wordt beargumenteerd waarom wij geen aanleiding zien voor uitbreiding van woningbouwmogelijkheden buiten de bestaande beleidskaders.

a. Huidige mogelijkheden

Wij vinden het belangrijk dat wij mantelzorgsituaties op goede wijze kunnen ondersteunen. Daartoe behoort ook een goede facilitering qua woonsituatie. Ons huidige beleid biedt meerdere mogelijkheden om in mantelzorg te voorzien via de genoemde opties van inwoning en de realisatie van een mantelzorgwoning. In het bestemmingsplan Buitengebied Olst-Wijhe is de maximale inhoud van een woning 750 m³. Dit geldt ook voor woonsituaties. Wij willen wel gaan onderzoeken of het ruimtelijk gezien mogelijk en wenselijk is om de norm voor de inhoudsmaat van een woning te kunnen vergroten, om daarmee de mogelijkheden van inwoning te verruimen

b. Ruimtelijk beleid

Situaties waarbij het praktisch mogelijk is om een woning bij te plaatsen, doen zich vooral in het buitengebied voor. Het bieden van extra ruimte voor het plaatsen van nieuwe woningen in het buitengebied, betekent per saldo dat sprake is van versterking van het landelijk gebied. Dit is in strijd met het algemeen ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied. Ook de provincie Overijssel hanteert deze beleidslijn. Het KGO beleid past wel binnen het ruimtelijk beleid, omdat daarmee de koppeling is gemaakt naar het VAB beleid (vermindering van leegstaande en landschapsontsierende opstallen).

Verzoeken voor plaatsing van een extra woning of uitbreiding/verbouwing naar een dubbele woning doen zich binnen de bebouwde kom sporadisch voor, omdat er feitelijk weinig situaties zijn waar dit passend is. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt is het vaak ongewenst dat er een extra woning wordt gerealiseerd. In de meeste gevallen is dan sprake van een ongewenste verdichting.

Als er op basis van het voorsorteren op mogelijke mantelzorg een woning in het buitengebied wordt toegestaan, dan ontstaat er een planologisch recht op die woning. Qua bestemmingsplan wordt alsdan een woning toegevoegd. Indien degene waarvoor de woning is gebouwd naar elders vertrekt of komt te overlijden, verandert planologisch die situatie niet. De tweede woning blijft zodoende gehandhaafd. Daardoor zou het aantal woningen in het buitengebied kunnen toenemen, zonder een koppeling aan de bestaande kaders zoals het KGO-beleid. Het planologisch schrappen van die extra woning is niet zonder meer mogelijk en het toevoegen van die woning is waardeverhogend voor de betrokken eigenaar.

c. Woningbouwprogrammering

Als er ruimhartiger wordt omgegaan met verzoeken om een extra woning te realiseren, dan moet daar bij de woningbouwprogrammering in getalsmatige zin rekening mee worden gehouden. Dat betekent dat er minder rek meer aanwezig is in de huidige woningbouwprogrammering en het risico toeneemt dat de gemeente in de toekomst 'nee' moet verkopen tegen op zich waardevolle initiatieven, omdat de programmering dan geen ruimte meer biedt om woningen toe te kunnen voegen.

d. Gelijke behandeling

Feitelijk zijn er maar weinig situaties geschikt om een extra woning te realiseren. Het bieden van extra mogelijkheden om een woning te realiseren zou dus aan een beperkte groep zijn voorbehouden. Dit betekent per saldo dat een kleine groep mensen bevoordeeld wordt. De meerwaarde van het realiseren van een extra woning moet niet onderschat worden als gekeken wordt naar de actuele grondprijzen en de huidige woningmarkt. Dit kan ook een aanzuigende werking hebben die we niet kunnen faciliteren vanuit de woningbouwprogrammering. Het is daarom raadzaam om terughoudend (binnen de huidige kaders van het ruimtelijk beleid) om te gaan met verzoeken voor realisatie van een extra woning.