



Het nieuwe vergunningvrij bouwen

Een onderzoek specifiek gericht op mantelzorgwoningen

Anne Aben

Het nieuwe vergunningvrij bouwen

Een onderzoek specifiek gericht op mantelzorgwoningen

Anne Aben

Student aan de Juridische Hogeschool te 's-Hertogenbosch

Studentnummer	2042976
Afstudeerperiode	najaar 2014
Afstudeermentor	Theo Matheeuwsen beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
Afstudeerdocenten	Ron Ritzen en Esther Koene

Voorwoord

Dit is de afstudeerscriptie die ik, Anne Aben, heb geschreven voor de gemeente Heeze-Leende, hetgeen het laatste onderdeel is van mijn studie hbo-rechten aan de Juridische Hogeschool. Deze scriptie heb ik in opdracht van de gemeente Heeze-Leende geschreven.

Aan het begin was het moeilijk om het inhoudelijk onderzoek direct te starten. De vernieuwde wetgeving waarnaar ik onderzoek ging doen was inhoudelijk nog niet definitief. Daardoor kon aan het begin slechts van verwachtingen en gepubliceerde conceptversies uitgegaan worden. Hierdoor kon ik in eerste instantie het onderwerp niet helemaal eigen maken. Maar toen de inhoudelijke wettekst eenmaal was vastgesteld kon ik me volledig vastbijten in de materie. Ik heb het ervaren als een zeer leerzaam en interessant onderwerp om onderzoek naar te doen.

Door mijn afstudeermentor Theo Matheeuwsen, alsmede door de collega's op kantoor ben ik enorm geholpen. Er was altijd ruimte om vragen te stellen of om te sparren over bepaalde problematiek. Ik kreeg ook oprecht de indruk dat ze mij bepaalde dingen wilden bijbrengen, zodat ik dat mee kon nemen in mijn verdere studie/loopbaan. Daarnaast heb ik ook met veel gezelligheid en plezier mijn stageperiode doorlopen. Daar wil ik mijn inmiddels ex kantoorgenoten voor bedanken. Ook dank ik Theo Matheeuwsen in het bijzonder voor het vertrouwen om mij dit onderzoek te laten doen. Daarnaast wil ik mijn directe omgeving, familie en vrienden, bedanken voor 'de mental support' die soms wel degelijk nodig was en voor de problemen waarmee zij mij hebben geholpen.

Anne Aben
Heeze, 12 januari 2015.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital 'A' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Probleembeschrijving	7
1.2 Centrale vraag	10
1.3 Doelstelling	10
Hoofdstuk 2 Juridisch kader	11
2.1 Ruimtelijke ordening	11
2.1.1 Een korte inleiding	11
2.1.2 Regelgeving vóór 1 november 2014	11
2.2 Huidige bestemmingsregels gemeente Heeze-Leende	11
2.3 Besluit omgevingsrecht per 1 november 2014	12
2.3.1 'Huisvesting in verband met mantelzorg' nader uitgelegd	13
2.3.2 'Mantelzorg' nader uitgelegd	13
2.3.3 Functionele verbondenheid en ondergeschiktheid	14
2.3.4 Het achtererfgebied	15
2.3.4.1 Het hoofdgebouw	15
2.3.4.2 Voorkant hoofdgebouw	16
2.3.4.3 Openbaar toegankelijk gebied	17
2.3.4.4 Vervolg toelichting van 'het achtererfgebied'	17
2.3.4.5 Toegestane bebouwingspercentage	17
2.3.4.6 Buiten de bebouwde kom	19
2.3.5 Gebruik bestaand bouwwerk voor mantelzorg	19
2.3.6 'Water' wordt 'vaarwater'	20
2.3.7 Aantal woningen op één perceel	20
2.3.8 Verblijfsgebied	20
2.3.9 (Tijdelijke) omgevingsvergunning	20
2.4 Verruimingen en beperkingen bebouwingsgebied	22
2.5 Tot slot	22
Hoofdstuk 3 Knelpunten	23
3.1 Sociale relatie	23
3.2 Functionele ondergeschiktheid/verbondenheid	24
3.3 Oorspronkelijk hoofdgebouw	26
3.4 Geïntegreerde architectuur	26
3.5 Voorgevel	27
3.6 Mantelzorgwoning buiten de bebouwde kom	28
3.7 Eindigen van de mantelzorg	28
3.8 Tot slot	29
Hoofdstuk 4 Wet maatschappelijke ondersteuning	30
4.1 Wet maatschappelijke ondersteuning	30
4.1.1 Wmo 2007	30
4.1.2 Wmo 2015	31
4.1.3 Doel Wmo 2015	31
4.2 Huidig Wmo beleid gemeente	32
4.3 Gevolg ten aanzien van mantelzorg	32
4.4 Tot slot	33

Hoofdstuk 5	Beleid ruimtelijke ordening	34
5.1	Toezicht	34
5.2	Handhaving mogelijkheden	35
5.2.1	Herstelsancties en bestraffende sanctie	35
5.2.2	Toepassing handhavingsmaatregelen	35
5.2.3	Overtreder bij handhaving	36
5.3	Beleid vaststellen	37
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	38
6.1	Centrale vraag	38
6.2	Conclusies	38
6.2.1	Literatuur en jurisprudentie	38
6.2.2	Vergunningvrij bouwen mantelzorgwoning	38
6.2.3	Omgevingsvergunning mantelzorgwoning	39
6.2.4	Toepasbaarheid bestemmingsregels gemeente	39
6.2.5	Knelpunten van het Bor	40
6.2.6	Toezicht mantelzorgwoningen	40
6.2.7	Eindigen mantelzorg	40
6.2.8	Wet maatschappelijke ondersteuning	41
6.3	Aanbevelingen	41
6.3.1	Noodzakelijke veranderingen bestemmingsregels	41
6.3.1.1	Sociale relatie	42
6.3.1.2	Eindigen mantelzorg	42
6.3.1.3	Beperkingen vergunningvrij bouwen	43
6.3.2	Verlenen (tijdelijke) omgevingsvergunning	43
6.3.3	Handhaving onrechtmatige mantelzorgwoningen	44
6.3.4	Voorlichting nieuwe regelgeving	44
Literatuurlijst		45

Samenvatting

Sinds 1 november 2014 is het gewijzigde Besluit omgevingsrecht (Bor) in werking getreden, waarmee het vergunningvrij bouwen van een mantelzorgwoning mogelijk is gemaakt. De gemeente vraagt zich af wat de juridische gevolgen zijn van die wijziging ten aanzien van mantelzorgwoningen.

Sinds 1 januari 2015 is de maatschappelijke ondersteuning volledig in handen gekomen van de gemeente. Aangezien die wet ook raakvlakken heeft met de mantelzorg dienen de doelen van die wet te worden meegenomen. De gemeente acht mantelzorg zeer belangrijk en verwacht een stijging in de behoefte aan mantelzorgwoningen door maatschappelijke en wettelijke veranderingen. De Wmo heeft echter uiteindelijk geen invloed op het juridische aspect ten aanzien van mantelzorgwoningen. Onrechtmatige situaties dienen namelijk te worden beëindigd in het kader van de goede ruimtelijke ordening.

Zolang een mantelzorgwoning voldoet aan de randvoorwaarden van artikel 2 van bijlage II van het Bor kan het vergunningvrij gebouwd worden. De belangrijkste voorwaarden daarbij zijn dat de mantelzorgwoning gebouwd dient te worden op het achtererfgebied bij een woning en dat de oppervlakte afhangt van de grootte van het achtererfgebied in samenhang met de reeds gebouwde bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied.

Artikel 5 van de bijlage bepaalt dat het aantal woningen op één perceel gelijk dient te blijven, tenzij sprake is van mantelzorg. Ingeval de mantelzorg is geëindigd dient de mantelzorgwoning dusdanig te veranderen dat het geen zelfstandige woning meer is. Het verwijderen van een of meerdere voorzieningen kan die zelfstandigheid beëindigen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verwijderen van het sanitair. Voor een mantelzorgwoning die op een afstand van meer dan vier meter vanaf het hoofdgebouw is gebouwd, geldt in die situatie nog het extra vereiste dat de mantelzorgwoning functioneel ondergeschikt aan de hoofdwoning moet worden gemaakt. Dit houdt in dat het geen primaire functies meer mag bevatten, zoals een slaapkamer of keuken. Toegestane functies zijn een atelier of berging.

Ook buiten de bebouwde kom zijn de mogelijkheden verruimd. Voor zover de mantelzorgwoning geheel of gedeeltelijk verplaatsbaar is en niet groter is dan 100 m² kan een dergelijke woning al vergunningvrij gebouwd worden.

Indien niet aan de regels voor vergunningvrij bouwen wordt voldaan, kan een mantelzorgwoning gebouwd worden op basis van een (tijdelijke) omgevingsvergunning. De tijdelijke vergunning kan gekoppeld worden aan de duur van het bestaan van de mantelzorg. De permanente vergunning geschiedt op dezelfde manier als vóór de nieuwe regelgeving.

Ondanks dat het toezicht minder wordt, doordat voorafgaande toetsing (in de meeste gevallen) niet meer aan de orde is, kan de gemeente via het werk van buitengewone opsporingsambtenaren of andere meldingen alsnog informatie verkrijgen over bestaande mantelzorgwoningen binnen de gemeente. Deze kunnen dan periodiek gecontroleerd worden. Indien de mantelzorgwoning veranderd moet worden door het eindigen van de mantelzorg, kan de gemeente de te nemen maatregelen overlaten aan de bewoner van de hoofdwoning. Eventueel in onderling overleg kan worden bepaald welke functie het bijgebouw mag bevatten. Bij een volgende controle kan dan worden gezien in hoeverre de situatie rechtmatig is. Mocht de situatie niet of niet voldoende veranderd zijn, dan kan gehandhaafd worden, zoals de gemeente in het huidige beleid al doet. Dit houdt in dat de bewoner van de hoofdwoning wordt aangeschreven, waarna eventueel een last onder dwangsom wordt opgelegd indien de aanschrijving geen soelaas biedt. Ditzelfde beleid kan worden gevoerd ten aanzien van overige onrechtmatige situaties van mantelzorgwoningen. Mocht een mantelzorgwoning worden bewoond zonder dat daarbij sprake is van mantelzorg, dient tevens de bewoner van de mantelzorgwoning te worden aangeschreven met de mededeling het gebouw te verlaten.

Omdat de huidige bestemmingsregels van de gemeente juridisch niet meer mogelijk zijn, dienen deze aangepast te worden aan de nieuwe regelgeving, met eventuele verruimingën waar gewenst. Onduidelijke begripsbepalingen die voortvloeien uit het Bor kunnen in de bestemmingsregels nader worden uitgelegd.

1

Inleiding

Per 1 november 2014 is het nieuwe Besluit omgevingsrecht (het Bor) in werking getreden. Met die wijziging is beoogd het vergunningvrij bouwen te verruimen, met name ten aanzien van mantelzorgwoningen. Daarnaast werd met de wijziging beoogd diverse bepalingen te verhelderen.

1.1 Probleembeschrijving

Mensen die ziek of lichamelijk/geestelijk beperkt zijn, worden doorgaans gezien als hulpbehoevend. Die hulpbehoevendheid vloeit voort uit het feit dat die persoon bijvoorbeeld niet in staat is om zelfstandig het huishouden te doen of om zichzelf te verzorgen. Daarbij heeft deze persoon dan hulp nodig. Vaak doet de situatie zich voor dat die zorgbehoefte wordt ingevuld door familie, vrienden of kennissen. De hulp die geboden wordt varieert van huishoudelijke hulp tot medische hulp.¹ Indien er sprake is van hulp die is ontstaan uit een sociale relatie met een hulpbehoevende spreken we van mantelzorg.² Doorgaans wordt die hulp onbetaald verricht.

Er is een aantal kenmerken te noemen die mantelzorg onderscheidt van andere vormen van zorg. Mantelzorg betreft geen beroepsmatige hulp, aangezien de zorg vrijwillig wordt verleend door iemand binnen de relationele sfeer. Een mantelzorger onderscheidt zich van een vrijwilliger, omdat een vrijwilliger werkzaam is vanuit een overkoepelende organisatie.³ De vrijwilliger heeft de mogelijkheid om de zorg op te zeggen, waarna de organisatie zorgt voor een opvolger. Op die manier kan de zorg alsnog verleend blijven worden. Deze mogelijkheid heeft een mantelzorger in principe niet, omdat die zorg niet automatisch overgenomen kan worden door een ander uit de relationele sfeer van de hulpbehoevende.

Indien er sprake is van mantelzorg, dan zijn er gevallen waarbij er voor de mantelzorger een kleine woning bij het hoofdverblijf van de hulpbehoevende wordt gerealiseerd, waar de mantelzorger kan leven. Dit heet een mantelzorgwoning. Een dergelijke woning is doorgaans gewenst vanwege het feit dat mantelzorg vaak veel tijd in beslag neemt en vaak een lange tijd bestaat. Door een mantelzorgwoning te realiseren wonen de mantelzorger en de hulpbehoevende bij elkaar, maar toch nog zelfstandig van elkaar. Zo blijven beide partijen hun eigen woning houden, maar wonen zij toch zodanig dicht bij elkaar dat er vrijwel altijd onverwijld hulp verleend kan worden.

¹ 'De definitie van mantelzorg', *Mezzo*, www.mezzo.nl (zoek op *definitie mantelzorg*).

² 'Mantelzorg', *Regelhulp* 13 augustus 2013, www.regelhulp.nl (zoek op *mantelzorg*).

³ 'Ben ik mantelzorger?', *Mantelzorgsteunpunt*, www.mantelzorgsteunpunt.nl (zoek op *ben ik mantelzorger*).

Een mantelzorgwoning is een gebouw dat wordt geplaatst in de tuin van een woning en is daarom een bijgebouw behorend bij de hoofdwoning. Het Besluit omgevingsrecht (het Bor) gaat over de bouw en het gebruik van dergelijke gebouwen. In principe zijn bouwactiviteiten vergunningplichtig, maar in het Bor worden er uitzonderingen gegeven. Vóór 1 november 2014 was er in het Bor niets geregeld voor mantelzorgwoningen. Het Bor bepaalde namelijk dat op één perceel het aantal woningen gelijk diende te blijven bij de bouw van een bijbehorend bouwwerk. Omdat een mantelzorgwoning als het ware ook een zelfstandige woning is, kon een dergelijke woning niet vergunningvrij gebouwd worden. Met de wijziging van het Bor per 1 november 2014 is deze vergunningplicht voor mantelzorgwoningen vervallen.

De gemeente heeft bestaand beleid inzake mantelzorgwoningen. In dat beleid zijn voorschriften opgenomen, waaronder een mantelzorgwoning gerealiseerd kan worden. Door de veranderingen in het Bor dient de gemeente haar beleid aan te passen, aangezien er geen vergunningplicht meer bestaat. Voor de gemeente is echter niet helder hoe het beleid aangepast dient te worden en op welke manier, omdat er diverse vragen bestaan over de wijziging van het Bor. Voorbeelden van die vragen vloeien voort uit de volgende situatieschetsen.

De mantelzorgsituatie kan eindigen door bijvoorbeeld het overlijden van de hulpbehoevende, doordat de hulpbehoevende in een instelling gaat wonen of dat de hulpbehoevende simpelweg geen hulpbehoevende meer is, doordat de hulpbehoevende bijvoorbeeld niet meer ziek is. Zodra dat het geval is, bestaat er geen mantelzorgsituatie meer en dient te worden voldaan aan de normale vereisten voor bijbehorende bouwwerken. Dit brengt met zich mee dat het gebouw geen zelfstandige woning meer mag zijn. Op basis van het nieuwe Bor is namelijk bepaald dat het vereiste dat het aantal woningen op één perceel gelijk dient te blijven, niet geldt in het kader van mantelzorg. Op het moment dat mantelzorg dus eindigt, geldt de gewone regel dat het aantal woningen gelijk dient te blijven. De vraag is dan hoe de gemeente gaat controleren of de mantelzorg nog bestaat of dat deze reeds is beëindigd? En als de mantelzorg is beëindigd, wat dient er dan te veranderen aan de mantelzorgwoning, zodat deze niet meer kan worden aangemerkt als woning en binnen welke termijn dient dit dan te gebeuren? Dient dan bijvoorbeeld de douche en toilet verwijderd te worden, zodat het geen zelfstandige woning meer is? Of dient dat per geval bekeken te worden?

Voorts is er ook gevaar voor onveilige situaties. Op basis van het oude Bor is een omgevingsvergunning vereist. Bij de toetsing van die vergunning wordt het bouwplan van de mantelzorgwoning volledig beoordeeld en wordt dus ook aan het Bouwbesluit 2012 getoetst. Er wordt dan bekeken in hoeverre de woning een veilige woonsituatie betreft. Dat Bouwbesluit bepaalt namelijk dat een bouwwerk geen gevaar mag opleveren voor bewoners, gebruikers en omgeving.⁴ Denk daarbij bijvoorbeeld aan de brandveiligheid, de bouwtechnische stabiliteit en het welzijn en is er sprake van voldoende licht en luchttoevoer. Door de komst van de nieuwe versoepelde wetgeving zal die toetsing vooraf niet meer plaatsvinden, aangezien er geen vergunningsaanvraag meer getoetst wordt. Het is denkbaar dat men geen weet heeft van deze eisen, waardoor deze wellicht niet worden nageleefd. Dit zou kunnen betekenen dat er mantelzorgwoningen worden gebouwd die niet voldoen aan de kwaliteitseisen van veiligheid en welzijn. De vraag is bij deze situaties ook, hoe gaat de gemeente hiermee om?

⁴ Bouwbesluit 2012.

Daarnaast kan het ook zo zijn dat er misbruik wordt gemaakt van het vergunningvrij wonen op een achtererf. Bijvoorbeeld doordat er financieel voordeel uit wordt gehaald. Het is namelijk heel goed denkbaar dat zodra de mantelzorg niet meer nodig is, de eigenaar van het hoofdverblijf besluit om de woning, die in eerste instantie een mantelzorgwoning was, te verhuren en om er zo winst uit te halen. De bouw van die woning heeft (veel) geld gekost en wellicht vind men het zonde om de woning te slopen of aan te passen naar een ruimte die niet meer functioneel is als woning. Of de situatie dat de mantelzorgwoning tijdelijk wordt bewoond door een familielid of kennis die tijdelijk onderdak nodig heeft. Welke maatregelen past de gemeente in dat geval dan toe? Voorts kan het ook zo zijn dat de mantelzorger die een mantelzorgwoning in de tuin heeft gaat adverteren teneinde hulpbehoevenden te kunnen blijven verzorgen in die mantelzorgwoning. De vraag daarbij is, mag dat? Dan zou het namelijk gaan lijken op een beroepsuitoefening en niet op een vrijwillige inzet die ontstaat binnen een relationele sfeer.

Afgezien van mogelijk financieel misbruik, kan zich ook de situatie voordoen dat er niet wordt voldaan aan bepaalde afmetingen, maar dat de mantelzorg nog wel verricht wordt. Denk daarbij aan de situatie dat mantelzorg wel degelijk nodig is en dat er een mantelzorgwoning is gebouwd, maar dat deze bijvoorbeeld de maximum hoogte overschrijdt zoals die is bepaald voor de bouw van vergunningvrije gebouwen. Hoe gaat de gemeente in dat soort situaties handelen? Kan de gemeente beleid maken om onder bepaalde voorwaarden verruiming toe te staan?

De hiervoor geschetste situaties werden uitsluitend belicht vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening. Maar er zijn ook maatschappelijke aspecten te bedenken vanuit de visie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De gemeente draagt namelijk zorg voor de maatschappelijke ondersteuning, hetgeen ook raakvlakken heeft met mantelzorg. De gemeente toetst bij een aanvraag voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, of het mogelijk is dat er een beroep wordt gedaan op de persoonlijke omgeving van de hulpbehoevende, oftewel, of er een mogelijkheid is voor mantelzorg. Dit is kostenbesparend, aangezien er in dat geval geen externe zorginstantie ingeschakeld hoeft te worden, welke betaald dienen te worden. Mantelzorg wordt tenslotte onbetaald verricht. Daarnaast is de Wmo ten opzichte van ruimtelijke ordening, meer bezig met sociale aspecten. Wmo'ers zullen mantelzorg alleen maar willen stimuleren en houden zich niet bezig met het handhaven van bepaalde onrechtmatigheden in mantelzorgwoningen. De Wmo zal mantelzorg juist willen stimuleren, zowel vanwege het hiervoor genoemde aspecten alsook teneinde uitkomst te bieden aan de vergrijzing van de samenleving en bezuinigingen in de zorg. Het is belangrijk om bepaalde visies van de Wmo te betrekken bij het onderzoek teneinde een goede balans te kunnen vinden bij de handhaving van mantelzorgwoningen. De gemeente dient namelijk rekening te houden met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt in dat rekening gehouden moet worden in hoeverre bepaalde maatregelen het beoogde doel bereikt en of daarbij geen belangen onevenredig worden geschaad.

Uit het voorgaande blijkt dat er diverse vragen bestaan, waarover de gemeente opheldering behoeft. In dit onderzoek zullen die vragen worden beantwoord middels een centrale vraag.

1.3 Centrale vraag

Wat zijn de juridische gevolgen van het nieuwe Besluit Omgevingsrecht voor de te bouwen mantelzorgwoningen in de gemeente Heeze-Leende, en in hoeverre bestaat er voor de gemeente Heeze-Leende de ruimte om in haar beleid, met inachtneming van bepalingen in het nieuwe Besluit omgevingsrecht en de wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning, bepaalde keuzes te maken?

1.4 Doelstelling

Het doel is om op 12 januari 2015 een onderzoeksrapport op te leveren waarin alle juridische gevolgen voor de bouw van mantelzorgwoningen worden weergegeven. Voorts worden onduidelijkheden die voortvloeien uit de nieuwe wettekst van het Bor opgehelderd door middel van de memorie van toelichting, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast wordt aangegeven of en in hoeverre er beleidsruimte bestaat inzake de bouw van mantelzorgwoningen en op welke manier de gemeente die beleidsruimte kan invullen. Bij het voorgaande wordt rekening gehouden met het doel en de visie van zowel de Wmo als van ruimtelijke ordening.

2

Juridisch kader

Teneinde een helder overzicht te bieden van alle relevante juridische regelingen, wordt in dit hoofdstuk het juridisch kader ten aanzien van de bouw van mantelzorgwoningen uiteengezet. Er wordt gekeken naar de nieuwe wettelijke bepalingen die voortvloeien uit bijlage II van het Bor en de huidige bestemmingsregels van de gemeente worden kort behandeld.

2.1 Ruimtelijke ordening

2.1.1 Een korte inleiding

Alvorens nader wordt ingegaan op de veranderingen in het Bor, wordt eerst een korte inleiding daarop gegeven. Het Bor is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) behorend bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo is als het ware een overkoepelende wet die algemene zaken regelt inzake vergunningen. Als men bijvoorbeeld iets wil bouwen of slopen dan dient de Wabo te worden geraadpleegd teneinde te weten of een bepaalde activiteit of een bepaald project vergunningplichtig is. Voor nadere regelgeving verwijst de Wabo naar een AMvB (het Bor). Bij het Bor behoren weer bijlagen die specifieke randvoorwaarden bevatten. Denk daarbij aan de toegestane afmetingen van een gebouw of de aanwijzing van bepaalde gevallen categorieën waarvoor geen vergunningplicht bestaat. De wijziging in het Bor hebben onder andere betrekking op één van die bijlagen en zullen hierna uitvoerig worden behandeld.

2.1.2 Regelgeving vóór 1 november 2014

Het vergunningvrij bouwen van mantelzorgwoningen is per 1 november 2014 volledig geïntegreerd in het Bor. Vóór 1 november 2014 was dit anders, aangezien het Bor toen geen specifieke bepalingen bevatte die iets regelde voor mantelzorgwoningen. Daardoor was het ook niet mogelijk om een mantelzorgwoning vergunningvrij te bouwen. Omdat in het oude Bor dus niets was geregeld voor mantelzorgwoningen, is het niet relevant om het oude Bor nader toe te lichten.

2.2 Huidige bestemmingsregels gemeente Heeze-Leende

Zoals in de inleiding al werd aangegeven heeft de gemeente, in navolging van het oude Bor, in haar beleidsregels de vergunningplicht opgenomen voor mantelzorgwoningen, met de daarbij behorende voorschriften. Deze worden voor de volledigheid kort toegelicht.

Binnen de gemeente Heeze-Leende zijn verschillende bestemmingsplannen van kracht. De verschillende geldige bestemmingsplannen zijn:

- bestemmingsplan Kom Heeze;
- bestemmingsplan Kom Leende-Leenderstrijp;
- bestemmingsplan Kom Sterksel;
- bestemmingsplan Buitengebied Heeze-Leende;
- bestemmingsplan Poortmannen;
- bestemmingsplan Providentia.

In alle bestemmingsplannen, behalve het bestemmingsplan Poortmannen, is reeds beleid gemaakt voor mantelzorgwoningen. Het bestemmingsplan de Poortmannen valt derhalve buiten verdere behandeling.

Er wordt in de bestemmingsplannen geregeld dat bij omgevingsvergunning of bij ontheffing een mantelzorgwoning kan worden gebouwd, mits die voldoet aan een aantal voorwaarden. Die voorwaarden zijn:

- de bewoning van een gebouw is noodzakelijk vanuit het oogpunt van mantelzorg en blijkt uit het advies van een deskundige;
- er vindt geen onevenredige aantasting plaats voor agrarische bedrijven voor wat betreft de bedrijfsvoering of de ontwikkelingsmogelijkheden;
- de mantelzorgwoning bedraagt niet meer dan 80 m²;
- de afstand tussen de mantelzorgwoning en het hoofdgebouw bedraagt niet meer dan 20 meter;
- bij de uitwerkingsplannen van het bestemmingsplan Providentia geldt nog een extra eis dat de mantelzorgwoning niet bij een zorgwoning gebouwd mag worden.

Voorts is in de bestemmingsplannen bepaald dat bij het eindigen van de noodzaak voor mantelzorg, het bevoegd gezag de vergunning of ontheffing kan intrekken.

2.3 Besluit omgevingsrecht per 1 november 2014

Vanwege een aantal knelpunten in het omgevingsrecht heeft de regering het Bor gewijzigd.⁵ Daarmee heeft zij beoogd om het omgevingsrecht te verbeteren en daarnaast om de mogelijkheden voor plaatsing van mantelzorgwoningen te versoepelen en mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen.⁶

Voorheen was het begrip mantelzorg niet terug te vinden in het Bor, dit is nu veranderd. Er zijn in dit verband een tweetal begripsbepalingen toegevoegd:

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

⁵ Een voorbeeld van een knelpunt zit in de oude definitie van het begrip achtererfgebied. Daarin werd enkel bepaald dat het erf aan de achterkant van het hoofdgebouw en de zijkant van het hoofdgebouw dat niet naar het openbaar toegankelijk gebied is gekeerd, op meer dan 1 m van de voorkant valt onder het achtererfgebied. Het was daarbij echter niet duidelijk hoe het achtererfgebied kon worden bepaald bij hoekpercelen of percelen die in een bocht liggen.

⁶ Stb. 2014, 333, p. 13.

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

Beide begripsbepalingen zijn nieuw en behoeven daarom nadere uitleg, ook gezien er elementen (schuingedrukt) in staan die goed dienen te worden geïnterpreteerd.

2.3.1 ‘Huisvesting in verband met mantelzorg’ nader uitgelegd

Maximaal twee personen mogen de mantelzorgwoning betrekken. De regering heeft hiermee beoogd dat er geen complete gezinnen met kinderen zich kunnen vestigen in een mantelzorgwoning teneinde daar vergunningvrij te wonen.⁷ Het Bor richt zich namelijk volledig op hulpbehoevenden die mantelzorg ontvangen en de mantelzorgers zelf. Daarnaast zou de bewoning door meerdere personen planologisch gezien een te ingrijpende inbreuk zijn. Mocht dit wel gebeuren, dan is hiervoor een omgevingsvergunning vereist. Tot slot is het nu voor zowel de mantelzorger als voor de hulpbehoevende mogelijk om in de mantelzorgwoning te wonen. Voorheen was dat slechts voor alleen de hulpbehoevende mogelijk.

2.3.2 ‘Mantelzorg’ nader uitgelegd

Mantelzorg is een uitgebreid geformuleerd begrip, waarbij we een aantal aspecten kunnen onderscheiden. Allereerst spreekt de begripsbepaling van ‘intensieve zorg of ondersteuning die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt’. De memorie van toelichting stelt daarover dat de gevallen van mantelzorg vaak reeds bij de gemeente bekend zijn, omdat de desbetreffende hulpbehoevende meestal al eerder een beroep heeft gedaan op de gemeente in de vorm van financiële of fysieke hulp.⁸ Daar is dan geen beoordeling meer voor nodig, aangezien de zorgbehoefte daarbij reeds is vastgesteld door de gemeente. Daarbij is beoordeeld in hoeverre er hulp nodig is en in hoeverre de hulpbehoevende zelf of de omgeving die zorgbehoefte kan invullen. Voor het geval dat deze gevallen nog niet bekend zijn bij de gemeente biedt de nieuwe begripsbepaling uitkomst. Daarvoor is het vereiste van een verklaring van een deskundige toegevoegd. Aan de hand van een verklaring van een dokter, wijkverpleegkundige of een ander door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond dat er behoefte is aan intensieve zorg of ondersteuning. Hiermee wordt de bewijslast bij de hulpbehoevende gelegd.

⁷ Stb. 2014, 333, p. 32.

⁸ Stb. 2014, 333, p. 32.

Vervolgens bepaalt de begripsomschrijving dat die zorg 'ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie' wordt verricht. Deze zijn niet gedefinieerd in de wet, maar in de memorie wordt kort toegelicht dat dit ziet op de ondersteuning van de gemeente die er op gericht is dat men zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Het vergunningvrij mogen bouwen van een mantelzorgwoning sluit dus aan bij dat doel.⁹ Verder wordt in de memorie aangegeven dat bij de bepaling van de begripsomschrijving mede rekening is gehouden met de definitie van zowel de Wmo als de Wmo 2015. Daarom zullen we in een latere paragraaf over de Wmo verder ingaan op die twee begrippen.

Tot slot zagen we nog het element sociale relatie. Hiervoor geeft de wet geen definitie. Dit wordt in paragraaf 3.1 nader onderzocht.

2.3.3 Functionele verbondenheid en ondergeschiktheid

Het eerstvolgende wat dan relevant is, is het nieuwe lid 4 van artikel 1 van bijlage II van het Bor. Dat vermeldt dat in de bijlage voor toepassing van huisvesting in het kader van mantelzorg, de woning wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw. Dit wordt echter niet bij wet gedefinieerd.

Daarnaast geeft artikel 2 lid 3 sub b onder 2 de voorwaarde dat het bijbehorend bouwwerk dat verder staat dan vier meter vanaf het hoofdgebouw, functioneel ondergeschikt dient te zijn, tenzij het gaat om huisvesting ten behoeve van mantelzorg. Dat vereiste van functionele ondergeschiktheid geldt niet indien het gaat om een bijbehorend bouwwerk binnen een afstand van vier meter vanaf het hoofdgebouw. In die gevallen zal het gaan om een aan- of uitbouw van het hoofdgebouw, zoals het vergroten van een woonkamer, (bij)keuken of serre.¹⁰ De functionele verbondenheid wordt verder niet gedefinieerd in het Bor.

Omdat voorgaande begrippen al bestonden in het Bor zoals die gold vóór 1 november 2014 bevat de memorie van toelichting van het oude Bor nadere uitleg. De memorie bepaalt dat een bijbehorend bouwwerk functioneel verbonden is indien het gebruik van het bijbehorend bouwwerk in planologisch opzicht gerelateerd is aan het gebruik van het hoofdgebouw. Dit houdt in dat alle gebruiksfuncties die toelaatbaar worden geacht binnen een in planologisch opzicht gebruikelijke woonbestemming, ook toelaatbaar zijn voor het bijbehorend bouwwerk.¹¹

Over de functionele ondergeschiktheid bepaalt de memorie dat er sprake is van ondergeschiktheid indien het gebruik in planologisch opzicht ondersteunend en ondergeschikt is aan het gebruik van het hoofdgebouw. Dat houdt in dat een bijbehorend bouwwerk bij een woning geen primaire functies mag bevatten, zoals een woonkamer, keuken of slaapkamer.

Bovenstaande criteria gelden dus niet voor een mantelzorgwoning. Die wordt standaard gezien als functioneel verbonden met het hoofdgebouw en de functionele ondergeschiktheid is bij een mantelzorgwoning niet vereist.

⁹ Stb. 2014, 333, p. 31.

¹⁰ Stb. 2014, 333, p. 36.

¹¹ Stb. 2010, 143.

2.3.4 Het achtererfgebied

In het nieuwe Bor bevat artikel 2 lid 3 nog steeds randvoorwaarden voor het vergunningvrij bouwen van een bijbehorend bouwwerk. Die randvoorwaarden zijn verruimd ten opzichte van het oude Bor. Voorheen beperkte dit lid zich slechts tot enkel de bouw van een bijbehorend bouwwerk, maar nu valt de uitbreiding van het bijbehorende bouwwerk er ook onder. De definitie van bijbehorend bouwwerk bepaalt dat de uitbreiding van het hoofdgebouw daar ook onder valt. Voorts bepaalt lid 3 dat het bijbehorend bouwwerk onder bepaalde voorwaarden in het achtererfgebied dient te worden gebouwd. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bouw op een afstand van minder dan vier meter en de bouw op een afstand van meer dan vier meter. In die twee gevallen gelden net iets andere afmetingen en andere voorschriften. Zo dient een bijgebouw op meer dan vier meter afstand functioneel ondergeschikt te zijn aan het hoofdgebouw en hoeft dat bij een gebouw op minder dan vier meter niet. Voor beide gevallen geldt echter wel dat het moet gaan over het bouwen in een achtererfgebied. Dat begrip is veranderd ten opzichte van het oude Bor en is daarom belangrijk om toe te lichten. De nieuwe begripsbepaling van het achtererfgebied luidt als volgt:

‘erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de *voorkant* en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend *openbaar toegankelijk gebied*, zonder het *hoofdgebouw* opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen.’

Dit begrip is aangepast met het doel meer duidelijkheid te verschaffen bij de aanwijzing van het achtererfgebied. Op grond van de oude begripsbepaling ontstond er nog geregeld onduidelijkheid bij bijvoorbeeld gebouwen die grenzen aan een bocht of bij hoekpercelen, aangezien het gedeelte achter de woning ook aan het openbaar toegankelijk gebied kan liggen en dat zou dan volgens de oude begripsbepaling betekenen dat er geen achtererfgebied meer over blijft.¹² Met die problematiek is rekening gehouden bij de bepaling van de nieuwe begripsomschrijving.

Alvorens volledig het begrip achtererfgebied toe te lichten, is nog een korte toelichting nodig voor een aantal elementen die terug te vinden zijn in de voornoemde begripsomschrijving, deze zijn schuingedrukt. Teneinde de bepaling van een achtererfgebied volledig te kunnen begrijpen dienen die elementen eerst te worden uitgelegd. De elementen die worden bedoeld zijn:

- het hoofdgebouw;
- voorkant hoofdgebouw;
- openbaar toegankelijk gebied.

2.3.4.1 Het hoofdgebouw

Het hoofdgebouw wordt in het Bor als volgt gedefinieerd:

‘*hoofdgebouw*: gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is’.

¹² Stb. 2014, 333, p. 28.

Indien er dus sprake is van een perceel met een agrarische bestemming, dan is het gebouw dat die agrarische bestemming realiseert het hoofdgebouw. Dat kan dan bijvoorbeeld een stal zijn. Bij een perceel met de bestemming wonen is dus de woning het hoofdgebouw.

Er zijn echter gevallen waarvoor een andere regel geldt. Artikel 6 van bijlage II ziet namelijk op de gevallen waarbij op een perceel meerdere gebouwen aanwezig zijn die allemaal belangrijk zijn voor de realisering van de bestemming en op percelen waar het hoofdgebouw geen woning is, maar er wel een of meerdere woningen op dat perceel aanwezig zijn. Ingeval er sprake is van één van de twee voornoemde situaties, dan geldt de regel dat het gebouw wat het meest nabij gelegen is bij het openbaar toegankelijk gebied het hoofdgebouw is.¹³ Mocht dat geen uitkomst bieden, dan bepaalt de memorie van toelichting dat ook het grootste gebouw of het gebouw waarin de meeste personen verblijven of werken kan worden aangemerkt als het hoofdgebouw. Dit dient echter wel per geval bekeken te worden. Nadere toelichting over artikel 6 zal in paragraaf 2.3.4.6 aan bod komen.

2.3.4.2 Voorkant hoofdgebouw

Er is geen definitie van de voorkant van het hoofdgebouw beschreven. Daarvoor wordt aansluiting gezocht bij jurisprudentie. Daarin wordt bepaald dat voor de bepaling van de voorkant, kan worden gekeken naar de in het bestemmingsplan aangegeven voorgevelrooilijn. Daarover bepalen de bestemmingsplannen van de gemeente Heeze-Leende het volgende:

‘Voorgevelrooilijn: de denkbeeldige lijn die getrokken kan worden door, én samenvalt met, de voorgevel van een gebouw.’

‘Voorgevel: de gevel van een gebouw, die is gekeerd naar de weg of het openbaar gebied waarop het bouwperceel overwegend georiënteerd is (bij een hoekperceel is er slechts sprake van één voorgevel).’

De voorkant, oftewel voorgevel, is dus het geveldeel van het hoofdgebouw dat naar het openbaar toegankelijk gebied is gekeerd. Indien dit geen uitkomst biedt, dient de feitelijke situatie te worden gezien. Daarvoor kan (tevens in navolging van jurisprudentie) worden gekeken naar zaken zoals de plaats van de brievenbus, de plaats van het huisnummer, aan welke zijde het gebouw is geadresseerd of aan welke zijde de voordeur zich bevindt.¹⁴

Voorts bepaalt de memorie dat de voorgevel ook kan worden bepaald door de gevel die de hoofdmassa van het gebouw bepaalt, de gevel aan de voorkant met de grootste oppervlakte.¹⁵ Bij L-vormige gebouwen bestaat de voorgevel dus uit meerdere geveldelen. In die gevallen zit er ook een knik in de denkbeeldige lijn voor de bepaling van het achtererfgebied. Aan- of uitbouwen worden hierbij niet in aanmerking genomen, tenzij dit de hoofdmassa van het gebouw mede bepaalt. Ook kelders of onder de grond gelegen souterrains blijven buiten beschouwing voor het bepalen van de voorgevel. Dit is echter niet het geval indien die aan- of uitbouw de hoofdmassa van het gebouw uitbreidt. Dit is slechts aan de orde indien er sprake is van geïntegreerde architectuur.¹⁶ Voor dat laatste geeft de wet, noch de memorie, nadere uitleg.

¹³ Stb. 2014, nr. 333, p. 58.

¹⁴ ABRvS 4 september 2013, nr. 201300795/1/A1.

¹⁵ Stb. 2014, nr. 333, p. 29.

¹⁶ Stb. 2014, nr. 333, p. 30.

2.3.4.3 Openbaar toegankelijk gebied

Tot slot is er nog het element openbaar toegankelijk gebied dat voortvloeit uit het begrip achtererfgebied. In het Bor is deze begripsbepaling opgenomen met als definitie:

‘openbaar toegankelijk gebied: weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede pleinen, parken, plantsoenen, openbaar vaarwater en ander openbaar gebied dat voor publiek algemeen toegankelijk is, met uitzondering van wegen uitsluitend bedoeld voor de ontsluiting van percelen door langzaam verkeer.’

Hiermee kan gesteld worden dat vrijwel alle gebieden die voor iedereen toegankelijk zijn onder het openbaar toegankelijk gebied vallen. Niet alleen wegen worden hier dus mee bedoeld, maar ook bijvoorbeeld vaarwater, waarover hierna meer.

2.3.4.4 Vervolg toelichting van ‘het achtererfgebied’

Nu alle elementen van het volledige begrip ‘achtererfgebied’ helder zijn, kan verder worden gegaan met de inhoudelijke uitleg voor de bepaling van het achtererfgebied. Op basis van de begripsbepaling komt het er feitelijk op neer dat er één meter vanaf de voorgevel van het hoofdgebouw een denkbeeldige lijn door het huis kan worden getrokken, die vervolgens aan de zijkanten van het hoofdgebouw eruit komt en vanuit daar evenwijdig ligt aan het openbaar toegankelijk gebied. Daarbij mag die lijn het hoofdgebouw niet nogmaals doorkruisen. Daarnaast is het belangrijk dat het gebied wat recht achter het hoofdgebouw ligt, altijd behoort tot het achtererfgebied en dus nooit in bepaalde gevallen kan wegvallen. Dit zal in het meest simpele geval eruit komen te zien zoals in figuur 1 (bijlage A) is weergegeven. Daarbij geeft de stippellijn aan waar de denkbeeldige lijn loopt en is te zien waar die denkbeeldige lijn uit de zijkanten van het hoofdgebouw komt. Wat ook te zien is, is dat een deel van het zijerf ook behoort bij het achtererfgebied. In bijlage A zijn meerdere situaties geschetst met de nodige toelichting, waarbij het achtererfgebied is aangegeven.

2.3.4.5 Toegestane bebouwingspercentage

Teneinde te voorkomen dat een achtererfgebied volledig kan worden dichtgebouwd, worden er grenzen gesteld aan het bouwen.¹⁷ Dit gebeurt aan de hand van de berekening van een toegestaan bebouwingspercentage van het bebouwingsgebied, waarbij het bebouwingspercentage verhoudingsgewijs kleiner wordt naarmate het bebouwingsgebied groter wordt. Er wordt daarbij gewerkt met de zogeheten ‘nulsituatie’. Dit houdt in dat wordt gekeken naar het oorspronkelijke hoofdgebouw voor de bepaling van het bebouwingspercentage. Allereerst verdient het begrip ‘bebouwingsgebied’ nadere toelichting:

‘bebouwingsgebied: achtererfgebied alsmede de grond onder het hoofdgebouw, uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijke hoofdgebouw.’

¹⁷ Stb. 2014, 333, p. 40.

In die bepaling wordt het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw' genoemd, maar hiervoor geeft de wet geen definitie. De memorie van toelichting van het oude Bor geeft daarentegen wel een uitleg.¹⁸ Daarin wordt gesteld dat het gebouw zonder aan- of uitbouwen het oorspronkelijke hoofdgebouw is. Die aan- of uitbouwen hebben namelijk geen primaire functie. Een keuken, badkamer of slaapkamer hebben wel een primaire functie en behoren daarom tot het oorspronkelijke hoofdgebouw.¹⁹

Het bebouwingsgebied bestaat dus uit het achtererfgebied, alsmede uit de grond onder aan- en uitbouwen van het hoofdgebouw.²⁰ Die aan- en uitbouwen worden namelijk geschikt onder de categorie bijbehorende bouwwerken. Dit vloeit voort uit de begripsomschrijving van het begrip 'bijbehorend bouwwerk', aangezien daarin wordt bepaald dat de uitbereiding van het hoofdgebouw ook kan worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk.

Zoals hiervoor gezegd wordt de oppervlakte die maximaal mag worden gebouwd voor bijbehorende bouwwerken berekend aan de hand van een bebouwingspercentage. Daarbij is geregeld dat het toelaatbare bebouwingspercentage verhoudingsgewijs kleiner wordt naarmate het bebouwingsgebied groter wordt. Dit ziet er als volgt uit:

- 50% van een bebouwingsgebied tot en met 100 m²;
- 20% van een bebouwingsgebied vanaf 100 m² tot en met 300 m²;
- 10% van een bebouwingsgebied vanaf 300 m² tot en met 900 m²;
- 0% van een bebouwingsgebied vanaf 900 m².

Voorgaande is terug te zien in een grafiek (figuur 5 bijlage A). De grafiek laat zien dat 150 m² de maximaal toelaatbare oppervlakte is die mag worden bebouwd, ongeacht of het perceel groter is dan 1000 m².

Op grond van het nieuwe artikel 2.9 Bor dienen bestaande bijbehorende bouwwerken in mindering te worden gebracht op de totale oppervlakte die is toegestaan voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken, ongeacht of deze met of zonder omgevingsvergunning zijn gebouwd. Hiertoe behoren dus ook de aan- of uitbouwen van het hoofdgebouw.

Voorts valt nog op te merken dat artikel 2 lid 3 sub c van bijlage II van het Bor bepaalt dat het bijbehorend bouwwerk op meer dan 1 meter van het openbaar toegankelijk gebied moet staan, tenzij er geen welstandseisen van toepassing zijn. Die welstandseisen zijn opgenomen in een welstandsnota van de gemeente.²¹ Daarbij wordt bijvoorbeeld beoordeeld in hoeverre het gebouw qua uiterlijk past binnen het straatbeeld.²² Indien er dus welstandseisen van toepassing zijn heeft dit gevolgen voor de plaats van het bijbehorend bouwwerk op het achtererfgebied.

¹⁸ Stb. 2014, nr. 333, p. 40.

¹⁹ Stb. 2010, nr. 143.

²⁰ Daarbij rijst de vraag of aan- en uitbouwen in het voorerf ook meetellen voor het bebouwingsgebied. De wet bepaalt 'de grond onder het hoofdgebouw uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijk hoofdgebouw'. Dit impliceert dus dat alle aan- en uitbouwen van het hoofdgebouw meetellen voor de bepaling van het bebouwingsgebied.

²¹ 'Welstandsnota gemeente Heeze-Leende', *Gemeente Heeze-Leende*, www.heeze-leende.nl (zoek op *welstandsnota*).

²² 'Stappenplan bij bouwen en verbouwen', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *welstandseisen*).

2.3.4.6 Buiten de bebouwde kom

Voor gevallen waarbij een dienst- of bedrijfswoning op een perceel bij een bedrijfsgebouw staat, is specifiek voor mantelzorgwoningen een regeling opgenomen. Artikel 7 lid 2 bepaalt dat de eis van de oppervlakteberekening vervalt en stelt andere eisen aan de bouw van een mantelzorgwoning. De eisen waaraan die mantelzorgwoning dient te voldoen zijn:

- a. de mantelzorgwoning is in zijn geheel of in delen verplaatsbaar;
- b. de oppervlakte bedraagt niet meer dan 100 m²;
- c. het bevindt zich buiten de bebouwde kom.

Het achtererfgebied valt in beginsel achter het gebouw dat het meest belangrijk is teneinde de bestemming te realiseren. Ingeval er sprake is van een perceel met een agrarische bestemming, dan valt het achtererfgebied achter het gebouw dat de agrarische bestemming verwezenlijkt, bijvoorbeeld een stal. In paragraaf 2.3.4.1 werd al toegelicht dat artikel 6 voor dat soort gevallen uitkomst biedt. Voorgaande is ter verduidelijking met voorbeelden opgenomen in bijlage B.

Indien de mantelzorgwoning is gebouwd en er wordt een ander bijgebouw gebouwd, wordt bij de berekening van de toegestane bebouwingsoppervlakte de bestaande mantelzorgwoning niet meegerekend.²³

Hoe de bebouwde kom kan worden bepaald is noch in het Bor, noch in de memorie uitgelegd.

2.3.5 Gebruik bestaand bouwwerk voor mantelzorg

In artikel 2 van bijlage II wordt een extra lid toegevoegd, te weten lid 22, waaruit blijkt dat ook bestaande bouwwerken geheel of gedeeltelijk gebruikt kunnen worden voor huisvesting in verband met mantelzorg.²⁴ Dit geldt ook ten aanzien van bijbehorende bouwwerken die gebouwd zijn met een omgevingsvergunning en die niet voldoen aan de randvoorwaarden van artikel 2 voor vergunningvrij bouwen. Uit de begripsomschrijving huisvesting in verband met mantelzorg blijkt dat dit enkel mogelijk is in of bij een woning, dit geldt ook voor bijvoorbeeld een dienstwoning. Daarin kan een ruimte worden ingericht ten behoeve van mantelzorg. Indien daarvoor werkzaamheden verricht moeten worden teneinde het gebouw in te richten en te kunnen gebruiken, kunnen deze vergunningvrij worden uitgevoerd mits voldaan aan de voorwaarden van artikel 3 lid 8. Daarin wordt bepaald dat bijvoorbeeld het bouwvolume en bebouwde oppervlakte niet groter mogen worden. Daarbij geldt, net zoals bij alle gevallen van huisvesting in verband met mantelzorg, dat bij het eindigen van mantelzorg het gebouw dient te voldoen aan alle 'normale' eisen voor bijbehorende bouwwerken.

Het verdient nog de extra opmerking dat indien het bestaande bouwwerk buiten het achtererfgebied valt, er nog steeds geen omgevingsvergunning vereist is. Dit vloeit voort uit het feit dat het gebruik van een bestaand bouwwerk voor mantelzorg in een apart lid staat van artikel 2. De aanhef van dat artikel begint namelijk met de tekst 'geen omgevingsvergunning is vereist voor'. Bovendien bepaalt de memorie dat de randvoorwaarden van artikel 2 niet van toepassing zijn. Derhalve is lid 22 vergunningvrij.

²³ Stb. 2014, 333, p. 60.

²⁴ Stb. 2014, 333, p. 48.

2.3.6 'Water' wordt 'vaarwater'

In het begrip openbaar toegankelijk gebied wordt het woord 'water' veranderd in 'vaarwater'. Dit is gedaan om rekening te houden met de gevallen waarbij de zijerven van een gebouw aan bijvoorbeeld een sloot liggen. In die gevallen werd vanwege het begrip 'water' het achtererfgebied aanzienlijk kleiner, waardoor er ook minder ruimte was voor vergunningvrij bouwen. Door 'water' te veranderen in 'vaarwater' worden huizen die bijvoorbeeld aan een sloot liggen tegemoet gekomen. Onder vaarwater wordt verstaan het water dat geschikt is voor scheepvaart.

2.3.7 Aantal woningen op één perceel

Een andere belangrijke verandering is te lezen in artikel 5 lid 1 van bijlage II. Dit artikel is enigszins aangepast ten opzichte van het oude Bor. Hierin wordt een uitzondering gemaakt op het vereiste dat op één perceel het aantal woningen gelijk dient te blijven, indien sprake is van mantelzorg. Ook hier geldt dat na het beëindigen van de mantelzorg die uitzondering niet meer van toepassing is en de normale regel geldt dat het aantal woningen op één perceel gelijk dient te blijven.

2.3.8 Verblijfsgebied

Niet alleen zijn de randvoorwaarden qua afmetingen verruimd in artikel 2 van de bijlage, ook is een extra randvoorwaarde toegevoegd wat betreft het verblijfsgebied. In artikel 2 onder 3 sub d is namelijk de aanvullende eis opgenomen dat bij het bijbehorende gebouw wat uit meerdere bouwlagen bestaat, enkel de eerste bouwlaag als verblijfsgebied kan worden aangemerkt, zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012. Dit betekent het volgende:

'verblijfsgebied: gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen.'

Dit houdt dus in feite in dat in een mantelzorgwoning enkel op de begane grond gewoond mag worden. Dit is denkbaar ingeval een bestaand bouwwerk wordt gebruikt voor mantelzorg.

2.3.9 (Tijdelijke) omgevingsvergunning

Indien de randvoorwaarden van het vergunningvrij bouwen worden overschreden is er alsnog een omgevingsvergunning nodig. Artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo juncto artikel 2.12 Wabo zijn in dat geval van belang. Artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo ziet namelijk op de activiteit bouwen en artikel 2.12 Wabo ziet op het gebruik van gebouwen in strijd met het bestemmingsplan. Lid 1 sub a onder 1 van laatst genoemde artikel ziet op de binneplanse afwijking. Indien in het bestemmingsplan regels voor afwijking zijn opgenomen kan dan met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen via binneplanse afwijking een mantelzorgwoning worden gebouwd. Omdat in het bestemmingsplan dan regels zijn opgenomen dat er in bepaalde gevallen mag worden afgeweken, is dat mogelijk. Lid 1 sub a onder 2 van artikel 2.12 Wabo gaat over de zogeheten 'kruielgevallen'. Via artikel 2.7 Bor juncto artikel 4 bijlage II van het Bor worden dan categorieën gevallen aangewezen die strijdig zijn met het bestemmingsplan, maar alsnog een omgevingsvergunning kunnen krijgen. Dit is dus ingeval binneplanse afwijking niet mogelijk is.

Voor mantelzorgwoningen kan een tijdelijke omgevingsvergunning gegeven worden. Voorheen kon dat voor woningen voor maximaal vijf jaar worden verleend. In navolging van het Bouwbesluit is die termijn veranderd naar maximaal vijftien jaar. Het Bouwbesluit gaat namelijk uit van een termijn van vijftien jaar voor tijdelijke bouwwerken, waarvoor lagere kwaliteitseisen gelden. Na het verstrijken van de termijn van vijftien jaar kan de vergunning niet meer worden verlengd. Indien er een tijdelijke omgevingsvergunning is verleend voor bijvoorbeeld tien jaar, dan mag die nog met maximaal vijf jaar worden verlengd. Omdat het Bouwbesluit uitgaat van tijdelijke bouwwerken, gelden daarvoor lagere kwaliteitseisen. Dit brengt met zich mee dat er een garantie dient te zijn dat het bouwwerk daadwerkelijk wordt afgebroken of weggehaald, zodra het termijn verstrijkt.²⁵ Gebeurt dat laatste niet, dan mag er handhavend worden opgetreden.

Met de verandering van de termijn wordt vaste jurisprudentie doorbroken. Uit vaste jurisprudentie vloeit namelijk voort dat bij de aanvraag van een tijdelijke omgevingsvergunning, aangetoond dient te worden dat er een slechts een tijdelijke behoefte is. Nu is dat niet meer nodig. Het hoeft enkel aannemelijk te worden gemaakt dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, wil de aanvraag voor een tijdelijke vergunning worden verleend.²⁶

Een tijdelijke omgevingsvergunning kan zowel worden gegeven voor een bepaald termijn, maar ook voor de duur van een bepaalde behoefte. Bijvoorbeeld een vergunning voor het plaatsen van een woonunit voor een tijdelijk verblijf tot de permanente woning klaar is of voor de duur van het bestaan van mantelzorg. De duur van de vergunning hangt dan af van de duur van de behoefte. Zodra de behoefte dus eindigt, vervalt de vergunning. Hierbij dient echter wel een absolute einddatum te worden opgenomen, zodat de termijn die geldt voor tijdelijke vergunningen niet kan worden overschreden. Ook kan bij wijze van experiment een bepaalde activiteit voor een aantal jaren worden toegestaan, zodat kan worden bekeken in hoeverre die activiteit definitief kan worden toegestaan.²⁷

Mocht er na het verstrijken van vijftien jaar nog steeds behoefte zijn om het gebouw in stand te laten (bijvoorbeeld indien er nog steeds mantelzorg wordt verleend), dan dient er een nieuwe gewone omgevingsvergunning aangevraagd te worden. Er kan dan niet nogmaals een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. De lagere kwaliteitseisen voor tijdelijke bouw gelden dan niet meer en dient ten aanzien van de woning aan de eisen van nieuwbouw te worden getoetst.²⁸

Indien een (tijdelijke) vergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 juncto artikel 4 lid 1 gelden er voor bijgebouwen binnen de bebouwde kom geen specifieke randvoorwaarden, maar voor bijgebouwen buiten de bebouwde kom gelden nog wel voorwaarden, namelijk:

- Niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf;
- de oppervlakte niet meer dan 150 m².

Hiermee dient dus nog extra rekening gehouden te worden bij de verlening van een vergunning buiten de bebouwde kom. Bovendien wordt voor die situatie in artikel 5 lid 1 sub b nog de uitzondering toegepast dat het aantal woningen op één perceel niet gelijk hoeft te blijven.

²⁵ Stb. 2014, 333, p. 67, artikel 1.14 Bb 2012.

²⁶ Stb. 2014, 333, p. 25.

²⁷ Stb. 2014, 333, p. 26.

²⁸ Stb. 2014, 333, p. 22.

2.4 Verruimingen en beperkingen bebouwingsgebied

Door het nieuwe Bor hoeft de gemeente geen regels meer op te nemen voor zover het betreft vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken bij hoofdgebouwen. De gemeente zou in het beleid wel extra verruimingen kunnen opnemen, waardoor de maximale oppervlakte waarop bijbehorende bouwwerken mogen worden gebouwd groter wordt.²⁹

Ook heeft de gemeente mogelijkheden op in bepaalde gevallen het bouwen van bijbehorende bouwwerken te beperken. Percelen kunnen dan geheel of gedeeltelijk een andere bestemming worden gegeven. Dit houdt in dat bijvoorbeeld naast de bestemming wonen een deel de bestemming groen heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan percelen die gedeeltelijk liggen in een agrarisch gebied of stadspark. Bij dat gedeelte met een andere bestemming, is er geen sprake van een erf. Voorts kan de gemeente ook dubbelbestemmen. Dit houdt in dat het geheel of een gedeelte van een perceel een dubbele bestemming krijgt. Zo kan het zijn dat een agrarische bestemming ook een bestemming heeft voor een hoogspanningsleiding.³⁰ Ingeval de bestemmingsregel gepaard gaat met belemmeringen om een perceel te gebruiken of ten dienste van het hoofdgebouw in te richten kan er ook niet worden gesproken van een erf en zijn de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen beperkt.³¹

2.5 Tot slot

We hebben gezien dat bijlage II van het Bor aanzienlijk is veranderd. Daarnaast zagen we dat de bouw van mantelzorgwoningen volledig is geïntegreerd in het Bor, waarmee is beoogd om de bouw van die woningen te versoepelen. Sommige bepalingen brengen echter alsnog wat vragen met zich mee. Wanneer is er nou bijvoorbeeld sprake van een sociale relatie, of wat moet exact worden verstaan onder functionele ondergeschiktheid? In het volgende hoofdstuk staan de knelpunten die voortvloeien uit het nieuwe Bor centraal en wordt daar op basis van literatuur en jurisprudentie nadere invulling aan gegeven.

²⁹ Stb. 2014, 333, p. 44.

³⁰ P.H. Kersten en M. Pleijte, *Natuur en landschap in bestemmingsplannen*, Wageningen: 2010, p. 18.

³¹ ABRvS 10 juli 2013, nr. 201209655/1/A1, Stb. 2014, 333, p. 45.

3 Knelpunten

Naar aanleiding van het juridisch kader zijn er een aantal punten waarover noch de wet, noch de memorie van toelichting duidelijk is en waarover dus nog vragen blijven bestaan. Deze vragen heersen onder meerdere gemeenten, hetgeen blijkt uit een discussie op LinkedIn.³² In dit hoofdstuk worden de knelpunten weergegeven die voortvloeien uit de wet en wordt waar mogelijk een oplossing of antwoord gegeven op de heersende vragen en knelpunten.

3.1 Sociale relatie

In het begrip mantelzorg is, zoals in het vorige hoofdstuk besproken, het element sociale relatie opgenomen. Daaruit blijkt dat de mantelzorg bestaat op basis van een sociale relatie. De wet bevat echter geen definitie van dit begrip.

Het begrip 'sociale relatie' is moeilijk te definiëren, mede vanwege het feit dat hierover geen jurisprudentie is gewezen. Heb je bijvoorbeeld al een sociale relatie als je enkel vage kennissen van elkaar bent, of heb je pas een sociale relatie als je elkaar goed kent en elkaar regelmatig spreekt? Door het ontbreken van jurisprudentie wordt enkel gekeken naar wat de literatuur daarover vermeld. Ook in de literatuur is daarover weinig vindbaar. Hieronder een aantal voorbeelden van wat in de literatuur gevonden kan worden over het begrip sociale relatie:

- betrekkingen die tot stand komen ten gevolge van interactie en communicatie tussen mensen, zoals de relatie tussen een huisarts en zijn patiënt of die tussen de leraar en zijn student;³³
- een relatie tussen twee personen. Kenmerken zich door stabiele interactiepatronen, dus door regelmatigigheden in de interactie;³⁴
- sociale relaties zijn nuttige verbindingen die specifieke beloningen impliceren, zoals vertrouwen en emotionele steun, maar ook materiële ondersteuning;³⁵
- een patroon van interacties tussen twee individuen of groepen;
- aard van de onderlinge afhankelijkheid tussen twee individuen of groepen;³⁶

Zoals te zien zijn er meerdere begripsbepalingen die inhoudelijk uiteenlopen. Maar iets wat meerdere keren terugkomt, is de interactie tussen personen en de regelmatigheid die daarin terugkomt. Bij een relatie tussen dokter/patiënt en docent/student komt de interactie terugkerend voor. Dat is echter in beginsel en over het algemeen vrij formeel en bestaat die relatie meestal niet in de privésfeer. Kan er dan toch worden gesproken van een sociale relatie? Voorts worden specifieke contacten genoemd, zoals de burens, collega's en familie.

³² 'Omgevingsvergunning omgevingsrecht wabo', *LinkedIn*, www.linkedin.com (zoek op omgevingsvergunning omgevingsrecht wabo).

³³ Langen 2007, p. 24.

³⁴ Assendorpf 2009, p. 122.

³⁵ 'Virtuele gemeenschappen', *Sociosite*, www.sociosite.org/netwerken.php.

³⁶ Nico Wilterdink en Bart van Heerikhuizen 2012.

Mijns inziens is de regelmatig terugkerende interactie, zoals hiervoor genoemd, een belangrijk kenmerk van een sociale relatie. Als die interactie niet vaker voorkomt dan één keer dan zou je al een sociale relatie hebben met iemand waaraan je bijvoorbeeld de weg vraagt op straat. Daarnaast ben ik van mening dat die sociale relatie enkel kan bestaan in het privéleven. De band tussen dokter/patiënt en de docent/student is naar mijn mening geen sociale relatie, vanwege het feit dat deze niet bestaat in de privésfeer. Een huisarts zal in principe geen kopje koffie drinken bij één van zijn patiënten, daar dit niet professioneel is. Hetzelfde geldt voor de docent. Daarnaast is de band met de burens of collega's ook sociaal, aangezien over het algemeen die interactie ook terugkerend is. Bij burens onderling is dit ook een aangelegenheid in de privésfeer en collega's kunnen ook een verdergaande relatie hebben met elkaar dan een strikt zakelijke relatie. Op basis van voorgaande begripsbepalingen die de literatuur geeft zou je een definitie kunnen overnemen of creëren. Een voorbeeld daarvan is:

'familie, burens of collega's, of de personen waarbij de verhouding bestaat op basis van terugkerende interactie in de privésfeer of die gaat over de privésfeer van die personen.'

Dit zou je vervolgens kunnen toetsen bij gevallen van mantelzorg. Daarbij kan beoordeeld worden in hoeverre de mantelzorger en hulpbehoevende elkaar kennen en waarvan ze elkaar kennen. Dit zal echter altijd een moeilijk toetsbaar element blijven, aangezien verschillende mensen een relatie anders zullen interpreteren en definiëren. Door een definitie op te nemen in het beleid wordt hier wel sturing aan gegeven.

3.2 Functionele ondergeschiktheid/verbondenheid

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de begrippen 'functioneel verbonden' en 'functioneel ondergeschikt' niet in het Bor gedefinieerd zijn. In deze paragraaf wordt door middel van jurisprudentie bekeken wat er onder deze begrippen kan worden verstaan.

De twee begrippen stonden al in het Bor zoals deze gold vóór 1 november 2014. Derhalve is de memorie van toelichting behorend bij het oude Bor geraadpleegd teneinde een heldere uitleg te kunnen geven.³⁷ In die memorie wordt onder functionele verbondenheid verstaan dat het gebruik van het bijbehorend bouwwerk in planologisch opzicht gerelateerd moet zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Dit houdt in dat alle gebruiksfuncties die toelaatbaar worden geacht binnen een in planologisch opzicht gebruikelijke woonbestemming, ook toelaatbaar zijn voor het bijbehorend bouwwerk. Daarbij maakt het dan niet uit of er sprake is van een aan- of uitbouw. De toegankelijkheid van het bijbehorend bouwwerk ten opzichte van het hoofdgebouw speelt daarbij een rol, aangezien dat bepaalt of er sprake is van een bijgebouw of dat het gaat om een onderdeel van de woning. Indien het bijbehorend bouwwerk enkel en alleen rechtstreeks middels het hoofdgebouw kan worden betreden, is er sprake van verbondenheid in bouwkundig opzicht en is het dus een onderdeel van het hoofdgebouw. Indien het bijbehorende bouwwerk middels een eigen toegangsdeur wordt betreden, is er sprake van een aangebouwd bijgebouw.³⁸ Dit is dus belangrijk, aangezien dit een verschil kan maken in bepaalde situaties. Een huisgebonden beroep mag bijvoorbeeld binnen een woning worden uitgeoefend en niet in een bijgebouw. In jurisprudentie is voorts bepaald dat een aangebouwd bijgebouw direct of indirect verbonden is het met hoofdgebouw indien het ten dienste staat van het hoofdgebouw of in functioneel opzicht deel uitmaakt van het hoofdgebouw en door zijn ligging, constructie of afmetingen ondergeschikt is aan het hoofdgebouw.³⁹

De memorie bepaalt dat onder de functionele ondergeschiktheid wordt verstaan, het gebruik dat in planologisch opzicht ondergeschikt en ondersteunend is aan het gebruik van het hoofdgebouw. Dat betekent dat er geen sprake mag zijn van primaire woonfuncties, zoals een woonkamer, keuken of slaapkamer. Een atelier of berging worden bijvoorbeeld functioneel ondergeschikt geacht aan de hoofdwoning en mogen derhalve gerealiseerd worden in een bijgebouw.⁴⁰ Dit dient echter per situatie te worden beoordeeld, aangezien onder bepaalde omstandigheden zich de situatie kan voordoen dat een ruimte wordt gezien als onderdeel van het hoofdgebouw en niet als aan- of uitbouw. Indien een later gebouwde bijkeuken of berging bijvoorbeeld alleen vanuit de woning toegankelijk is, dan dient deze alsnog te worden gezien als onderdeel van de hoofdwoning en niet als aanbouw.⁴¹ Zo kan het ook zo zijn dat een garage wordt gezien als onderdeel van het hoofdgebouw, terwijl het in eerste instantie werd gezien als functioneel ondergeschikt en dus als bijgebouw. Er werd namelijk een ruimte gebouwd op de garage die was bestemd als hobbyruimte. Die ruimte was dusdanig verbonden met de woning dat deze niet functioneel ondergeschikt was. Ook in bouwkundig opzicht kon de ruimte niet los worden gezien van het hoofdgebouw, omdat deze alleen via het hoofdgebouw kon worden betreden. Daarom oordeelde de rechter dat er geen sprake was van een uitbreiding van een garage en dus een bijgebouw, maar een uitbreiding van het hoofdgebouw. Omdat de garage weer dusdanig was verbonden met de hobbyruimte was het bouwkundig gezien één geheel, waarmee de garage het karakter van bijgebouw verloor en als inpandig werd gezien.⁴²

³⁷ Stb. 2010, 143.

³⁸ In bijlage C is een document opgenomen dat is verkregen via een contactpersoon. Daarin staan uitspraken die gaan over de functionele verbondenheid en ondergeschiktheid van bijgebouwen.

³⁹ ABRvS 21 april 2004, nr. 200305357/1.

⁴⁰ ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200900211/1/H1.

⁴¹ ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1.

⁴² ABRvS 11 juni 2003, nr. 200200989.

3.3 Oorspronkelijk hoofdgebouw

Het oorspronkelijke hoofdgebouw is het gebouw zonder de aan- of uitbouwen. Het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw' is echter niet in het Bor gedefinieerd. Om te kunnen bepalen wat valt onder het oorspronkelijke hoofdgebouw, wordt doorgaans de bouwtekening behorend bij de eerste vergunning bekeken.⁴³ De bouwtekening is echter niet altijd doorslaggevend. Dit laatste blijkt uit de vele jurisprudentie die daarover is geweest.

Op basis van jurisprudentie is gebleken dat een ruimte alsnog kan behoren tot het oorspronkelijke hoofdgebouw, ondanks dat het later is gebouwd. In een uitspraak van 28 december 2002 werd bepaald dat de aanbouw van een als berging aangeduide ruimte toch als onderdeel van het hoofdgebouw werd gezien. De berging bevatte een wasmachineaansluiting, was direct verbonden met de keuken en het beschikte over een toiletruimte. Derhalve was de rechter van mening dat die ruimte moest worden gezien als bijkeuken. Voorts oordeelde de rechter dat die bijkeuken niet architectonisch ondergeschikt was, omdat het was voorzien van een woning met aansluitende kap. Dat de nokhoogte van de kap iets lager lag dan de kap van de woning deed daar niet aan af.⁴⁴ Voorts bepaalde de rechter dat de aanwezigheid van de wasmachineaansluiting ervoor zorgde dat de ruimte functioneel verbonden was met de hoofdwoning.⁴⁵ De bijkeuken is dus geen aan- of uitbouw, waardoor het valt onder het oorspronkelijke hoofdgebouw. Dit brengt met zich mee dat bijvoorbeeld een uitbreiding van een woonkamer middels een serre ook niet kan worden gezien als aan- of uitbouw en derhalve bij het oorspronkelijke hoofdgebouw behoort. Voorts is bepaald in een andere uitspraak dat een aan- of uitbouw zich onderscheidt van het hoofdgebouw, doordat het in architectonisch oogpunt herkenbaar is als een afzonderlijke en duidelijk ondergeschikte aanvulling op dat hoofdgebouw, waarmee het functioneel verbonden is.⁴⁶ In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

3.4 Geïntegreerde architectuur

De begrippen 'geïntegreerde architectuur' en 'architectonisch ondergeschikt' zagen we al vaker terugkomen. Zowel bij de beoordeling van de voorgevel als bij een uitspraak over de bepaling van het oorspronkelijke hoofdgebouw werden deze elementen benoemd. Het is echter nog steeds niet duidelijk geworden wat dit exact inhoudt, aangezien ook de rechtspraak hierover geen definitie heeft gegeven. Op basis van een aantal uitspraken kan echter toch worden afgeleid wat we onder die architectonische ondergeschiktheid moeten verstaan. Een voorbeeld van een uitspraak:

⁴³ Verwezen wordt naar de tekst in bijlage C.

⁴⁴ ABRvS 18 december 2002, nr. 200202789.

⁴⁵ Verwezen wordt naar de tekst in bijlage C.

⁴⁶ ABRvS 21 maart 1996, nr. H01950365.

*“De rechtbank heeft het bouwplan terecht aangemerkt als een vergroting van het hoofdgebouw, omdat de vergroting in architectonisch opzicht niet kan worden onderscheiden van het hoofdgebouw. Het bouwplan voorziet in wijziging van de gehele achtergevel van het pand, waaronder het wijzigen van de kap en het verplaatsen van de achtergevel naar achteren, en in vergroting van het pand aan de achterzijde op de begane grond en de eerste etage. De uitbreiding kan door de vorm niet worden onderscheiden van het hoofdgebouw. De uitbreiding gaat op in het hoofdgebouw en wijzigt de gedaante daarvan. Van architectonische ondergeschiktheid is geen sprake.”*⁴⁷

Daaruit valt op te maken dat iets niet architectonisch ondergeschikt is, indien de bouwstijl van de aan- of uitbouw hetzelfde is als de rest van de woning en als naar uiterlijke verschijning niet of niet goed is op te maken dat het gaat om een later aangebouwd deel. Ook is het belangrijk in hoeverre de constructie op elkaar is afgestemd. Hierboven valt te zien dat de rechter mede tot zijn oordeel komt vanwege het feit dat alle ruimtes onder dezelfde kap komen te vallen en dus dezelfde constructie hebben ten aanzien van het dak. Middels een andere uitspraak kan daarbij worden aangesloten, aangezien daarin is bepaald dat een garage niet architectonisch ondergeschikt is, omdat het dak van de garage overgaat in het dak van de woning.⁴⁸ De omstandigheid dat de garage een afzonderlijk pultdak had dat lager was dan andere dakdelen en dat de garage meer naar achteren lag dan de rest van de voorgevel, deed niet af aan het oordeel dat de garage als onderdeel van de woning diende te worden gezien. Ook bij deze uitspraak was die constructie van het dak dus doorslaggevend. Het huis kenmerkte zich door hoogteverschillen en in- en uitspringende gedeelten, hetgeen des te meer bevestigde dat de garage niet architectonisch ondergeschikt was. Voorts is in een uitspraak van 20 mei 2009 bepaald dat er wel sprake was van architectonische ondergeschiktheid, omdat de dakconstructie van de betreffende ruimte anders was dan die van de woning, de goot- en nokhoogte lag lager en er was een smalle doorgang van die ruimte naar het hoofdgebouw.⁴⁹ Die constructie is dus een belangrijk element bij de toetsing van architectonische ondergeschiktheid.

3.5 Voorgevel

Over het begrip voorgevel kan ook gediscussieerd worden, aangezien daar meerdere definities aan worden gegeven. We zagen die al in hoofdstuk 2, maar worden hier nogmaals gegeven voor de duidelijkheid:

- gevel die aan het openbaar toegankelijk gebied ligt;
- gevel die bepalend is voor de hoofdmassa van het hoofdgebouw;
- gevel met de grootste oppervlakte;
- aan- of uitbouwen worden hierbij berekend indien er sprake is van geïntegreerde architectuur.

Op basis van het voorgaande zijn er dus diverse criteria die kunnen worden getoetst voor de bepaling van de voorgevel. In sommige gevallen kan er onduidelijkheid ontstaan over de te handhaven criteria. Om wat meer duidelijkheid te scheppen bekijken we een aantal voorbeelden. Deze zijn terug te vinden in bijlage D.

⁴⁷ ABRvS 8 februari 2012, nr. 201106255/1/A1.

⁴⁸ ABRvS 15 februari 2012, nr. 201106184/1/A1.

⁴⁹ ABRvS 20 mei 2009, nr. 200806319/1/R2. Voor meer uitspraken inzake architectonische ondergeschiktheid, functionele verbondenheid en functionele ondergeschiktheid wordt verwezen naar de tekst in bijlage C.

Naar aanleiding van de voorbeelden in bijlage D kan worden geconcludeerd dat per situatie dient te worden beoordeeld waar de voorgevel ligt. De gemeente kan ervoor kiezen om bijvoorbeeld altijd in het voordeel van de burger te oordelen. Daarmee zou je in de situatie zoals te zien in figuur 10 dan bepalen dat het linkse deel van de woning bij de voorgevel hoort en dus geen aan- of uitbouw is, waardoor meer vergunningvrij gebouwd mag worden. Ook kan de gemeente in het beleid opnemen welke criteria worden gebruikt bij de bepaling van de voorgevel.

3.6 Mantelzorgwoning buiten de bebouwde kom

In hoofdstuk 2 is besproken dat artikel 7 bijlage II van het Bor een bepaling geeft voor het bouwen van mantelzorgwoningen buiten de bebouwde kom. Er kunnen echter verschillende opvattingen bestaan over de bepaling van wat precies buiten de bebouwde kom is.

Voor de bepaling van de bebouwde kom kan aansluiting worden gezocht bij jurisprudentie. In eerste instantie vloeit uit jurisprudentie voort dat dit moet worden bepaald aan de hand van de feitelijke situatie en niet aan de hand van de plaats van het verkeersbord dat bebouwde kom aangeeft.⁵⁰ Voorts wordt verwezen naar een overweging van een eerdere uitspraak van de Raad van State, waarin het volgende wordt overwogen:

“Gezien de overgelegde kaarten en het verhandelde ter zitting, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het perceel onderdeel uitmaakt van een aaneengesloten gebied van geconcentreerde bebouwing met weinig doorzichten, bestaande uit circa 35 woningen dicht op elkaar, die overwegend een woon- of verblijfsfunctie hebben. Anders dan [appellant] aanvoert, bestaat geen grond voor het oordeel dat die bebouwing geen samenhangende structuur vormt. Onder die omstandigheden heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het perceel is gelegen binnen de bebouwde kom.”⁵¹

De bebouwde kom is dus volgens jurisprudentie een aaneengesloten gebied van geconcentreerde bebouwing met weinig doorzichten die overwegend een woon- of verblijfsfunctie hebben.

De gemeente heeft diverse bestemmingsplannen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de bebouwde kommen en het buitengebied. Daardoor is direct duidelijk waar precies de bebouwde kom ligt binnen de gemeente.

3.7 Eindigen van de mantelzorg

We hebben gezien dat indien de mantelzorg eindigt de woning dient te voldoen aan de vereisten van gewone bijbehorende bouwwerken, waarbij geen sprake is van mantelzorg. Er dient dus iets te veranderen aan de mantelzorgwoning, maar de wet voorziet niet in een regeling die bepaalt wat er specifiek veranderd dient te worden.

⁵⁰ ABRvS 7 november 2012, nr. 201111218/1/A1, ABRvS 19 november 2008, nr. 200802250/1.

⁵¹ ABRvS 25 mei 2011, 201009877/1/H1.

Wat voorop staat is dat de mantelzorgwoning geen zelfstandige woning meer mag zijn, ongeacht of het binnen of buiten vier meter van de hoofdwoning is gebouwd. Op grond van het Bor mogen er tenslotte geen twee woningen op één perceel staan. Er dient dus iets te veranderen aan de mantelzorgwoning teneinde de zelfstandige woonfunctie te beëindigen. Door dan bijvoorbeeld het sanitair of de keuken te verwijderen verdwijnt de zelfstandigheid van de woning.

Voor mantelzorgwoningen die op meer dan vier meter afstand vanaf het hoofdgebouw zijn gebouwd geldt hetzelfde vereiste als hiervoor genoemd, maar daarbij moet het ook nog functioneel ondergeschikt zijn aan de hoofdwoning. In dat geval is enkel het verwijderen van de keuken niet voldoende, omdat het gebouw geen primaire woonfuncties mag bevatten. Er is dan tenslotte nog wel de mogelijkheid om er te slapen, hetgeen ook een primaire woonfunctie is. Er is veel jurisprudentie gewezen inzake functionele ondergeschiktheid, waarbij voor specifieke ruimtes wordt beoordeeld of daar sprake is van die functionele ondergeschiktheid.⁵² Een voorbeeld van een ruimte die functioneel ondergeschikt is, is een atelier of garage.⁵³ Als de mantelzorgwoning dus dusdanig wordt veranderd dat er een atelier ontstaat of dat het geschikt is als garage, is er sprake van een bijgebouw dat functioneel ondergeschikt is aan de hoofdwoning en voldoet derhalve aan de vereisten van het Bor.

De gemeente kan de keuze overlaten aan de eigenaar welke voorzieningen er verwijderd zullen worden. De gemeente controleert dan achteraf of hetgeen de eigenaar van het perceel heeft ondernomen volstaat. Uiteindelijk dient dus altijd nog getoetst te worden in hoeverre de mantelzorgwoning geen woning meer is, maar een normaal bijgebouw dat voldoet aan de vereisten voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken. De gemeente kan beleidsmatig bepalen welke voorzieningen verwijderd dienen te worden en welke voorzieningen wel zijn toegestaan. Op die manier wordt de burger toch nog een bepaalde vrijheid geboden, zodat het bijgebouw nog kan worden gebruikt zoals de burger dat wil, aangezien die behoefte per huishouden zal verschillen.

3.8 Tot slot

We hebben gezien dat bepaalde begrippen kunnen worden opgehelderd aan de hand van jurisprudentie en/of literatuur. Bij de beoordeling van bepaalde begrippen blijft echter interpretatieruimte bestaan, hetgeen discussies met zich mee kan brengen. Om die discussies te voorkomen kan de gemeente bepaalde bepalingen duidelijk geformuleerd opnemen in haar bestemmingsregels. Derhalve creëer je bovendien meer rechtszekerheid. Voorts zijn er nog een aantal andere knelpunten die niet voortvloeien uit het Bor, maar waar de gemeente wel mee te maken kan krijgen. Deze problematiek is geschetst in bijlage E. Tot slot zijn een aantal knelpunten en vragen voorgelegd aan de wethouder die de ruimtelijke ordening in haar portefeuille heeft. In een verslag (bijlage F) is weergegeven hoe de wethouder denkt over bepaalde onderwerpen ten aanzien van de mantelzorgwoningen.

⁵² Hierbij wordt verwezen naar de uitspraken die zijn opgenomen in de tekst in bijlage C.

⁵³ ABRvS 29 april 2009, nr. 200806538/1/H2, ABRvS 15 januari 2014, nr. 201304519/1/A1.

4

Wet maatschappelijke ondersteuning

In het vorige hoofdstuk zagen we de knelpunten die het nieuwe Bor met zich meebrengt ten aanzien van mantelzorgwoningen. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft ook raakvlakken met mantelzorgers, maar dan op maatschappelijk gebied. Het doel van de Wmo wordt in dit hoofdstuk weergegeven om aan te stippen in hoeverre mantelzorg belangrijk is.

4.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wmo heeft te maken met een groot aantal veranderingen. Per 1 januari 2015 is de nieuwe Wmo 2015 in werking getreden. Hierna wordt een onderscheid gemaakt tussen de oude Wmo (Wmo 2006) en de nieuwe regeling van de Wmo (Wmo 2015) en daarbij wordt toegelicht op welke aspecten de Wmo relevant is en waarom.

4.1.1 Wmo 2007

Er dient naar deze wet gekeken te worden, teneinde het nieuwe Bor volledig te kunnen begrijpen. Ondanks dat deze wet vervalt vanaf 1 januari 2015, is het toch nog relevant. Bij de bepaling van het nieuwe Bor is namelijk onder andere rekening gehouden met deze wet. De Wmo bevat namelijk een definitie van het begrip 'mantelzorg' in artikel 1 onder b, die luidt als volgt:

'Mantelzorg: 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 van huisgenoten voor elkaar overstijgt'.

Duidelijk is dat die begripsomschrijving bijna in zijn geheel is overgenomen in het nieuwe Bor. Enkele elementen zijn aan de begripsomschrijving van het nieuwe Bor toegevoegd. Er zouden namelijk problemen kunnen ontstaan bij de vaststelling van de zorgbehoefte, gezien dat in de praktijk nog wel eens wilde voorkomen.⁵⁴ In dat kader is het element van de doktersverklaring toegevoegd. Zo zouden eventuele geschillen inzake de vaststelling van de zorgbehoefte kunnen worden voorkomen. Daarnaast is het begrip op enkele aspecten wat aangepast teneinde het begrip duidelijker te definiëren.

Een verdere toelichting van deze wet is niet nodig, aangezien bij de aansluiting van het Bor enkel gekeken is naar het begrip 'mantelzorg'.

⁵⁴ Centrale Raad van Beroep 21 mei 2014, 11-3271 WWB. Daarin werd bepaald dat er sprake is van een zorgbehoefte indien een persoon vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard duurzaam aangewezen is op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, of is aangewezen op constant toezicht teneinde mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen.

4.1.2 Wmo 2015

Hiervoor zagen we de Wmo zoals die zijn werking heeft gehad tot 1 januari 2015. Nu wordt de Wmo 2015 belicht en wordt er gekeken op welke manier de mantelzorg terugkomt in deze nieuwe wet. De relevantie daarvan ligt in het feit dat bij de vaststelling van het beleid inzake mantelzorgwoningen, rekenschap gehouden dient te worden met de verplichtingen die voortvloeien uit de Wmo.

Allereerst een opsomming van de veranderingen die zijn doorgevoerd in de Wmo 2015 en die vanaf 1 januari 2015 in werking treden:

- de begripsomschrijving van mantelzorg is geworden:
'hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep';
- het begrip 'participatie' is toegevoegd en daaronder wordt verstaan:
'het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer';
- het begrip 'zelfredzaamheid' is toegevoegd en daaronder wordt verstaan:
'in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden'.

Op grond van het voorgaande is nu duidelijk geworden wat in het Bor wordt bedoeld met zelfredzaamheid en participatie, daar deze begrippen in het Bor zijn overgenomen uit de Wmo. Kort gezegd betekenen deze elementen op grond van het nieuwe Bor dus dat mantelzorg wordt verleend teneinde aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (participatie) of teneinde als hulpbehoevende zo lang mogelijk zelfstandig, weliswaar met hulp, te kunnen blijven wonen (zelfredzaamheid).

Daarnaast is van belang dat de zorgtaak van de gemeente voor maatschappelijke ondersteuning van mantelzorgers niet is veranderd. De gemeente is en blijft hier verantwoordelijk voor. Wat wel verandert is dat de gemeente nieuwe vormen van ondersteuning kan aanbieden teneinde mantelzorgers tijdelijk te ontzien. Dit ziet dus meer specifiek op de middelen die de gemeente kan inzetten teneinde haar zorgtaak te volbrengen.

4.1.3 Doel Wmo 2015

Omdat de Wmo 2015 op 1 januari 2015 in werking is getreden, wordt kort toegelicht wat dit voor gevolgen met zich meebrengt voor mantelzorgers.

De Wmo 2015 ziet op de verbetering van de maatschappelijke ondersteuning, participatie en zelfredzaamheid, begrippen die we deels al zagen bij de behandeling van het Bor.⁵⁵ In het Bor worden deze begrippen gebruikt om te bepalen wanneer is sprake is van mantelzorg. In de Wmo 2015 is dat ook het geval. Daarnaast hoort het ook bij het beoogde doel van de Wmo 2015. Het doel is om de maatschappelijke ondersteuning dermate in te kleden dat het meegaat in de veranderende eisen en omstandigheden en om de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. Dit is een taak van de gemeente.⁵⁶

⁵⁵ Memorie van toelichting Wmo 2015.

⁵⁶ Artikel 2.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

4.2 Huidig Wmo beleid gemeente

Momenteel komen hulpbehoevenden met een zorgbehoefte bij de gemeente met een zorgvraag. Er wordt dan in een gesprek met een Wmo consulent besproken waar behoefte aan is en op welke manier die kan worden ingevuld, maar ook wat de hulpbehoevende zelf nog kan. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de naasten van de hulpbehoevende zouden kunnen helpen bij het invullen van de zorgbehoefte en of er mantelzorg zou kunnen worden verleend. Als dat niet mogelijk is wordt er bekeken in hoeverre de gemeente hulp biedt.

De gemeente heeft een steunpunt mantelzorg, genaamd Paladijn. Deze organisatie zorgt voor de waardering en ondersteuning van mantelzorgers. Zij geven cursussen voor mantelzorgers en zetten soms de mantelzorgers in het zonnetje ter waardering van al hun werk. De gemeente stimuleert Paladijn in het zoeken van vrijwilligers die mantelzorgers van tijd tot tijd zouden kunnen ondersteunen. Die vrijwilligers kunnen dan een keer met de hulpbehoevende iets gaan doen, zodat de mantelzorgers voor even worden ontlast. Ook organiseert Paladijn bijvoorbeeld weekenden waar de hulpbehoevende heen kan, teneinde de mantelzorgers even een weekend rust te bieden. De uitvoering van de ondersteuning en waardering ligt dus bij Paladijn en niet bij de gemeente, maar dit wordt wel gestimuleerd en aangestuurd door de gemeente. Daarnaast biedt de gemeente een platform om meerdere organisaties bij elkaar te krijgen die te maken hebben met mantelzorg. Zo kunnen die organisaties informatie uitwisselen teneinde de ondersteuning van mantelzorg te verbeteren en om mantelzorgers beter te kunnen bereiken. Er zijn namelijk veel mantelzorgers die niet in de gaten hebben dat zij mantelzorger zijn. Als die allemaal zouden kunnen worden bereikt, dan kunnen organisaties zoals Paladijn ook die mensen ondersteunen bij hun zorgverlening, zodat deze mensen wellicht langer in staat zijn om die zorg te verlenen, waardoor er minder snel een beroep wordt gedaan op andere zorgorganisaties. Daarnaast subsidieert de gemeente ook burgerinitiatieven, zoals een hulpdienst St. Maarten. Dit is een organisatie van vrijwilligers die hulp biedt van ondersteunende en praktische aard.⁵⁷

4.3 Gevolg ten aanzien van mantelzorg

Verwacht wordt dat de mantelzorg zal toenemen door de vergrijzing van de samenleving en de vele bezuinigingen van de overheid in de zorg. Er zijn namelijk steeds meer hulpbehoevenden en er is steeds minder tijd en geld voor zorg. Ook de nieuwe Wmo heeft daar invloed op. Door de nieuwe Wmo zal men minder snel dan voorheen een voorziening toegewezen krijgen door de gemeente. Waar voorheen een hulpbehoevende hulp kon krijgen, gaat dat nu minder makkelijk. Dit brengt met zich mee dat er steeds meer een beroep gedaan wordt op informele zorg, zoals mantelzorg. Daarom is mantelzorg erg belangrijk, hetgeen de gemeente dus zoveel mogelijk wil stimuleren door middel van onder andere voornoemde middelen. Doordat er meer behoefte zal komen aan mantelzorg is het vergunningvrij worden van een mantelzorgwoning dus een positieve verandering. De gemeente zal door wellicht te maken krijgen met een stijging in mantelzorgwoningen binnen de gemeente.

⁵⁷ www.hulpdienstsinmaarten.nl.

4.4 Tot slot

De Wmo dient er dus voor om hulpbehoevenden te ondersteunen waar mogelijk. Dit wordt echter steeds moeilijker door de nieuwe wetgeving. Men zal nu sneller een beroep doen op mantelzorg, hetgeen een groot goed is voor de gemeente. Daardoor wil de gemeente dit dus ook stimuleren. Het vergunningvrij kunnen bouwen van een mantelzorgwoning werkt daar aan mee.

5

Beleid ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de gemeente toezicht zou kunnen houden op mantelzorgwoningen binnen de gemeente en hoe onrechtmatige situaties kunnen worden gehandhaafd. Tot slot wordt nog nader ingegaan op de mogelijkheid om beleid vast te stellen.

5.1 Toezicht

Doordat het bouwen van een mantelzorgwoning vergunningvrij is geworden verdwijnt daarmee tevens het preventieve toezicht op die woningen. Voorheen werd de aanvraag voor de vergunning beoordeeld, waardoor er een duidelijk overzicht bestond op de bestaande mantelzorgwoningen. Dit laatste is dus niet meer aan de orde. De vraag is daarom nu, hoe kan er onder de nieuwe regelgeving repressief toezicht worden gehouden op de mantelzorgwoningen, teneinde het rechtmatig bestaan van die woningen te reguleren.

Op basis van het nieuwe Bor is het wellicht onrealistisch om wetenschap te hebben van alle bestaande mantelzorgwoningen binnen de gemeente, maar er kan wel degelijk gestreefd worden naar een zo volledig mogelijk overzicht. Op grond van de Wet basis administratie adressen en gebouwen (Wet bag) is het mogelijk om voor een mantelzorgwoning een apart adres te realiseren. Op het moment dat een dergelijke aanvraag binnenkomt, kan direct in de registers worden aangegeven dat het gaat om een mantelzorgwoning op het desbetreffende nieuwe adres. Daarnaast kan via meldingen of klachten van inwoners bekend worden dat er op een bepaald adres een mantelzorgwoning bestaat. Maar bijvoorbeeld ook via het werk van de buitengewone opsporingsambtenaren op straat kan informatie binnenkomen. Voorgenoemde middelen kunnen helpen aan een zo goed mogelijk overzicht van mantelzorgwoningen. De gemeente biedt daarnaast ook de mogelijkheid om, weliswaar tegen een vergoeding, een vergunningscheck te doen. Op basis van alle beschikbare informatie wordt bepaald of er een vergunning vereist is. Indien zo'n check wordt gedaan voor een mantelzorgwoning kan de gemeente dit registreren. Ook hiervoor kan het bag worden gebruikt.

Zoals hiervoor blijkt kan op meerdere manieren informatie worden vergaard over het bestaan van mantelzorgwoningen binnen de gemeente. Zodra die informatie er is kan er periodiek gecontroleerd worden. De gemeente kan dan een controle uitvoeren, waarbij allereerst wordt gekeken of er sprake is van mantelzorg. Daarnaast dient te worden getoetst of de mantelzorgwoning vergunningvrij mag blijven bestaan, oftewel, voldoet de mantelzorgwoning aan de randvoorwaarden van het Bor voor vergunningvrij bouwen. Indien alles rechtmatig is kan na bijvoorbeeld een jaar nogmaals worden gecontroleerd om te bezien of de mantelzorg nog steeds verleend wordt. Indien er sprake is van een onrechtmatige situatie, dan kan er handhavend opgetreden worden, waarop in de volgende paragraaf nader wordt ingegaan.

5.2 Handhaving mogelijkheden

Alvorens wordt ingegaan hoe het bevoegd gezag van de gemeente kan handhaven bij mantelzorgwoningen, wordt eerst nog even kort weergegeven welke bevoegdheden de gemeente heeft om te handhaven. Enerzijds zijn er herstelsancties die strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, anderzijds zijn er bestraffende sancties die beogen leed toe te voegen aan de overtreder.⁵⁸

5.2.1 Herstelsancties en bestraffende sanctie

Er zijn een tweetal herstelsancties, te weten last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. Een last onder bestuursdwang zorgt ervoor dat de overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan wordt gemaakt, waarbij het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om zelf die overtreding te beëindigen indien dit niet (tijdig) wordt gedaan.⁵⁹ Bovendien wordt hierdoor herhaling van de overtreding voorkomen. De kosten die ermee gepaard gaan komen voor rekening van de overtreder.⁶⁰

Daarnaast is er de last onder dwangsom die tevens geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding beoogt, waaraan een geldsom is verbonden. Indien de overtreder de sanctie niet (tijdig) naleeft dient hij een geldsom te betalen.⁶¹ Hier hoeven geen aanschrijvingen of waarschuwingen aan vooraf te gaan, hetgeen bij de herstelsancties wel dient te gebeuren.

De bestraffende sanctie die een bestuursorgaan kan opleggen is de bestuurlijke boete. Dit is een voorwaardelijke verplichting om een geldsom te betalen.⁶²

5.2.2 Toepassing handhavingsmaatregelen

Indien er sprake is van een onrechtmatige situatie is de gemeente bevoegd om handhavend op te treden. Er zijn echter verschillende onrechtmatige situaties denkbaar. Een aantal voorbeelden:

- de mantelzorg is beëindigd en de mantelzorgwoning wordt niet meer bewoond, maar het staat er nog steeds in dezelfde hoedanigheid als vóór het beëindigen van de mantelzorg;
- de mantelzorg is beëindigd, maar de mantelzorgwoning wordt bewoond door iemand die geen mantelzorg (meer) verleent of ontvangt;
- de mantelzorgwoning voldoet niet aan de vergunningvrije randvoorwaarden.

⁵⁸ Artikel 5:2 lid 1 sub b en c Awb.

⁵⁹ Artikel 5:21 Awb.

⁶⁰ Artikel 5:25 Awb.

⁶¹ Artikel 5:31d Awb.

⁶² Artikel 5:40 Awb.

Per situatie dient bekeken te worden wat de beste manier is om te handhaven teneinde een rechtmatige situatie te creëren. In het eerstgenoemde geval wordt de mantelzorgwoning niet meer bewoond, maar het staat er nog wel. In dat geval is het van belang dat de mantelzorgwoning dusdanig wordt veranderd, zodat aan de randvoorwaarden van het Bor wordt voldaan voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken. Dan zou een last onder bestuursdwang een mogelijke maatregel kunnen zijn, zodat het bevoegd gezag de woning rechtmatig kan maken. Een dergelijke sanctie is bij het tweede hiervoor genoemde voorbeeld een minder voor de hand liggende sanctie. Daarbij zou eerder gekozen kunnen worden voor een last onder bestuursdwang, waarbij een geldsom betaald dient te worden voor zolang er onrechtmatig in de mantelzorgwoning wordt gewoond. In het geval van de laatste hierbovengenoemde situatie, zou ook een last onder bestuursdwang kunnen worden opgelegd, waardoor het bevoegd gezag eventueel zelf de situatie kan herstellen. Maar hier zou ook kunnen worden volstaan met het aanvragen van een (tijdelijke) omgevingsvergunning, waardoor de situatie alsnog wordt gelegaliseerd. Een bestuursorgaan die gaat handhaven dient namelijk altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Dit houdt in dat altijd dient te worden beoordeeld of er een andere lichtere maatregel opgelegd zou kunnen worden en of de maatregel in verhouding staat tot de overtreding. Indien de situatie kan worden gelegaliseerd middels een omgevingsvergunning, zou het opleggen van bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang dus disproportioneel zijn.

5.2.3 Overtreder bij handhaving

Indien er zich het geval voordoet dat in de mantelzorgwoning onrechtmatig gewoond wordt en er het voornemen is om te handhaven, wie dient dan aangeschreven te worden teneinde de onrechtmatigheid te beëindigen? Er is namelijk sprake van twee partijen. De vraag is wie er juridisch gezien de overtreder is. De eigenaar van het perceel die onrechtmatig een tweede woning op zijn perceel heeft en/of de persoon die onrechtmatig in de 'illegale' woning woont? De wet geeft de volgende definitie van het begrip 'overtreder':

‘degene die de overtreding pleeg of medepleegt.’⁶³

Allereerst bekijken we de situatie van de eigenaar van het perceel. Indien een mantelzorgwoning wordt bewoond zonder dat daarbij sprake is van mantelzorg, is er sprake van een overtreding. De eigenaar van het perceel heeft namelijk onrechtmatig twee woningen op zijn perceel. Hij kan dus worden aangemerkt als overtreder. De bewoner van de mantelzorgwoning die geen mantelzorg ontvangt of verleent is echter ook in overtreding. Hij woont namelijk onrechtmatig in die mantelzorgwoning. Derhalve kan ook hij worden aangemerkt als overtreder. Je zou dus kunnen stellen dat in bovengenoemde situaties sprake is van twee overtreders, waardoor beide partijen aangeschreven dienen te worden.

⁶³ Artikel 5:1 lid 2 Awb.

5.3 Beleid vaststellen

Een beleidsregel kan worden vastgesteld teneinde feiten vast te stellen of wettelijke voorschriften uit te leggen.⁶⁴ Bovendien kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen voor een tot hem toekomende bevoegdheid.⁶⁵ Hiermee wordt dus de bevoegdheid verkregen om beleidsregels te maken voor de aspecten, waarover de wet geen duidelijkheid verschaft. Het definiëren van bijvoorbeeld de sociale relatie in bestemmingsregels is op basis van het voorgaande dus wettelijk toegestaan.

⁶⁴ Artikel 1.3 lid 4 Awb.

⁶⁵ Artikel 4:81 Awb.

6

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek is verricht naar aanleiding van een centrale vraag. De conclusie die naar aanleiding daarvan kan worden getrokken wordt in dit hoofdstuk weergegeven. Vervolgens zal naar aanleiding van die conclusie een aanbeveling worden gedaan.

6.1 Centrale vraag

Wat zijn de juridische gevolgen van het nieuwe Besluit Omgevingsrecht voor de te bouwen mantelzorgwoningen in de gemeente Heeze-Leende, en in hoeverre bestaat er voor de gemeente Heeze-Leende de ruimte om in haar beleid, met inachtneming van de bepalingen in het nieuwe Besluit Omgevingsrecht en de wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning, bepaalde keuzes te maken?

6.2 Conclusies

6.2.1 Literatuur en jurisprudentie

Specifieke rechtszaken of literatuur over vergunningvrije mantelzorgwoningen zijn niet gevonden. De reden dat hierover geen jurisprudentie bestaat komt doordat mantelzorgwoningen pas sinds 1 november 2014 vergunningvrij zijn geworden en specifiek in de wet zijn opgenomen. Naar verwachting zal dit in de toekomst nog komen.

6.2.2 Vergunningvrij bouwen mantelzorgwoning

Het bouwen van een mantelzorgwoning is volledig geïntegreerd in het omgevingsrecht. In het Bor staan de specifieke randvoorwaarden beschreven voor het vergunningvrij realiseren van een mantelzorgwoning. Ondanks het vervallen van de vergunningsplicht dient de bouw nog te voldoen aan de vereisten die genoemd zijn in artikel 2 van bijlage II van het Bor. Die voorwaarden zien onder andere op toegestane afmetingen van de mantelzorgwoning en de toegestane bebouwingsoppervlakte. Voor wat betreft het bouwen van een mantelzorgwoning in het buitengebied gelden er andere voorwaarden. Op grond van artikel 7 lid 2 van bijlage II van het Bor kan buiten de bebouwde kom een mantelzorgwoning vergunningvrij worden gebouwd. Dat artikel bepaalt dat de voorwaarden van artikel 2 niet van toepassing zijn. Er dient slechts aan twee voorwaarden te worden voldaan: de mantelzorgwoning dient in zijn geheel of gedeeltelijk verplaatsbaar te zijn en de oppervlakte van de mantelzorgwoning mag niet meer bedragen dan 100 m².

6.2.3 Omgevingsvergunning mantelzorgwoning

Ingeval de mantelzorgwoning bijvoorbeeld de randvoorwaarden van het Bor overschrijdt is er een omgevingsvergunning vereist. De aanvraag geschiedt dan op grond van de artikelen 2.1 lid 1 sub a en c Wabo juncto 2.12 lid 1 sub a onder 1. Er wordt dan een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aangevraagd, waarin het gebruik van het gebouw via binnenplanse afwijking wordt toegestaan. Indien binnenplanse afwijking niet mogelijk is, doordat er bijvoorbeeld niets is geregeld in het bestemmingsplan, dan gelden de artikelen 2.1 lid 1 sub a Wabo juncto artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo juncto 2.7 Bor juncto artikel 4 bijlage II van het Bor. Dit ziet op de zogeheten 'kruimelgevallen', waarvoor een omgevingsvergunning verleend kan worden.

Een vergunning kan zowel tijdelijk als permanent zijn. Het voordeel van een tijdelijke vergunning voor mantelzorgwoningen is dat er op grond van het Bouwbesluit lagere kwaliteitseisen gelden, waardoor het makkelijker is om een mantelzorgwoning te realiseren. Daarnaast kan de vergunning worden gekoppeld aan de duur van de behoefte van de mantelzorg. Dit brengt met zich mee dat zodra de mantelzorg eindigt, de tijdelijke vergunning vervalt. Dit heeft tot gevolg dat de situatie dient te worden hersteld naar de situatie zoals die was voordat de mantelzorgwoning werd gebouwd. Dit is wettelijk verplicht.⁶⁶ Het nadeel daarbij is dat een gebouwde mantelzorgwoning afgebroken dient te worden. Een ander nadeel van een tijdelijke omgevingsvergunning is dat deze voor maximaal vijftien jaar verleend mag worden. Indien de tijdelijke omgevingsvergunning na vijftien jaar vervalt en de mantelzorg nog steeds nodig is, dient er een normale omgevingsvergunning aangevraagd te worden. Die omgevingsvergunning dient dan op grond van het Bouwbesluit te voldoen aan de eisen voor nieuwbouw, hetgeen tot gevolg heeft dat er strengere eisen gelden waar de mantelzorgwoning volledig aan dient te voldoen. Daardoor is het zeer waarschijnlijk dat de mantelzorgwoning verbouwd dient te worden, hetgeen een grote kostenpost kan zijn. Bovendien dient de tijdelijkheid van de omgevingsvergunning aangevraagd te worden. Het probleem daarbij is dat het voor de aanvrager moeilijk kan zijn om vooraf te beoordelen of de mantelzorg langer dan vijftien jaar nodig is.

6.2.4 Toepasbaarheid bestemmingsregels gemeente

Doordat de randvoorwaarden voor het vergunningvrij bouwen voor bijbehorende bouwwerken veranderd zijn, dienen de bestemmingsregels aangepast te worden, zodat deze in overeenstemming zijn met het Bor. Indien gewenst zou de gemeente ruimere randvoorwaarden kunnen hanteren dan het Bor.

Er is daarnaast toch nog ruimte voor de gemeente om in bepaalde gevallen het vergunningvrij bouwen te beperken. Dat beperken kan geschieden door erven een dubbelbestemming te geven of een deel van een perceel een andere bestemming te geven. Een perceel heeft dan bijvoorbeeld zowel een bestemming wonen als een bestemming groen, of het ene gedeelte heeft een bestemming agrarisch en het andere deel heeft een bestemming voor een hoogspanningsleiding. Daardoor is er in die gevallen geen sprake van een erf en kan op dat gebied dus niet vergunningvrij gebouwd worden.

⁶⁶ Artikel 2.23a Wabo juncto artikel 5.16 Bor.

6.2.5 Knelpunten van het Bor

Diverse bepalingen uit de bijlage van het Bor zijn nog voor discussie vatbaar. Met name bepaalde begripsbepalingen worden in de wet niet nader uitgelegd. Jurisprudentie daarentegen verschaft bij sommige begrippen meer duidelijkheid, bijvoorbeeld over de begrippen 'oorspronkelijk hoofdgebouw' en 'functionele ondergeschiktheid/verbondenheid'.

Het begrip 'sociale relatie' blijft nog een onduidelijk begrip. De wet geeft hiervoor geen definitie en in de literatuur wordt geen eenduidige definitie gegeven. Het is duidelijk geworden dat het een rekbaar begrip is, hetgeen moeilijk te definiëren is en voor iedereen een andere betekenis kan hebben. Maar doordat het een element is die specifiek is opgenomen in het Bor verdient het wel een duidelijke uitleg, zodat deze ook toetsbaar is. De gemeente dient hier dus een eigen invulling aan te geven door middel van een beleidsregel.

6.2.6 Toezicht mantelzorgwoningen

Door het nieuwe vergunningvrij bouwen heeft de gemeente minder toezicht op de bouw van mantelzorgwoningen. Toetsing vindt nu namelijk achteraf plaats, in tegenstelling tot voorheen, waarbij de vergunningaanvraag vooraf getoetst werd. Doordat de vergunningsplicht nu is vervallen, dient het bestaan van mantelzorgwoningen op een andere manier bekend te worden bij de gemeente. Nu kan bijvoorbeeld via klachten van overlast of via het werk van de buitengewone opsporingsambtenaren op straat informatie binnenkomen over mantelzorgwoningen binnen de gemeente. Op basis van die informatie kan vervolgens worden gecontroleerd. Zodra er informatie is van een mantelzorgwoning, zal het toezicht uiteindelijk niet anders zijn dan vóór de nieuwe wetgeving. Er kan nog steeds periodiek gecontroleerd worden om te zien of er nog sprake is van mantelzorg en of de mantelzorgwoning voldoet aan de wettelijke vereisten. Naar aanleiding daarvan kan vervolgens worden gehandhaafd voor zover dat nodig is.

6.2.7 Eindigen mantelzorg

Indien is geconstateerd dat de mantelzorg is geëindigd, dan dient de mantelzorgwoning te voldoen aan de vereisten voor bijbehorende bouwwerken. Dit betekent dat de mantelzorgwoning geen zelfstandige woning meer mag zijn. Voor de mantelzorgwoning die op een afstand van meer dan vier meter staat geldt nog het extra vereiste dat het functioneel ondergeschikt moet worden gemaakt aan de hoofdwoning. Die verandering dient te gebeuren zodra de mantelzorg is geëindigd. Daar zit geen termijn aan vast van bijvoorbeeld twee maanden, omdat het in feite direct dient te gebeuren. In de praktijk zal dan bij een tweede controle worden geconstateerd of de veranderingen zijn doorgevoerd en of die veranderingen een rechtmatige situatie opleveren.

Per geval kan worden bekeken wat dient te veranderen aan de mantelzorgwoning. Ieder huishouden heeft immers een andere wens voor de bestemming van het bijgebouw. Om de zelfstandige woonfunctie te laten verdwijnen dienen er in ieder geval bepaalde voorzieningen te worden verwijderd teneinde de zelfstandigheid van de woning te beëindigen. Denk daarbij aan het verwijderen van het sanitair of de keuken. Om ook nog te voldoen aan het vereiste van de functionele ondergeschiktheid, mogen er geen primaire woonfuncties meer zijn, zoals een slaapkamer of een keuken. Dit houdt dus in dat de bestemming van het bijgebouw maar beperkte functies mag hebben, zoals een berging of atelier.

6.2.8 Wet maatschappelijke ondersteuning

Hiervoor zagen we enkel en alleen aspecten ten aanzien van de ruimtelijke ordening, maar zoals de centrale vraag luidt, het maatschappelijke aspect is ook van belang. Hierover kan echter geconcludeerd worden, dat dit aspect redelijk naar de achtergrond verdwijnt als het gaat over bijvoorbeeld handhaving van onrechtmatige mantelzorgwoningen. Ondanks dat de gemeente pro mantelzorg is en dit graag stimuleert, dienen onrechtmatige situaties simpelweg te worden beëindigd. Uiteraard dient rekening gehouden te worden met de proportionaliteit en subsidiariteit wat betreft de handavingsmaatregelen, maar dit doet niet af aan het feit dat de gemeente bevoegd is om onrechtmatigheden te beëindigen. De gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning hebben dus vrij weinig invloed op het te voeren beleid ten aanzien van mantelzorgwoningen in het kader van de ruimtelijke ordening.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Noodzakelijke veranderingen bestemmingsregels

Ondanks dat het voor de gemeente in beginsel niet nodig is om nog iets te regelen over vergunningvrij bouwen, is het toch aan te bevelen om de regels van het Bor (deels) over te nemen in de bestemmingsregels. Vaak wordt de burger namelijk verwezen naar de bestemmingsregels, zodat hij zelf kan zien aan welke voorwaarden voldaan moeten worden. Door de belangrijkste regels op te nemen wordt er meer duidelijkheid gecreëerd. Bovendien is dit belangrijk om binnenplanse afwijking bij het verlenen van een (tijdelijke) omgevingsvergunning mogelijk te maken.

Het is aan te bevelen om de randvoorwaarden voor de bouw van bijgebouwen in overeenstemming te brengen met de wet, met eventuele ruimere mogelijkheden waar gewenst. De gemeente heeft reeds regels inzake de bouw van bijgebouwen, welke aangepast kunnen worden aan de nieuwe wetgeving. Door de nieuwe regels over te nemen wordt niet alleen voor de mantelzorgwoning duidelijk wat de mogelijkheden zijn, maar ook ten aanzien van andere bijgebouwen. Derhalve is ook duidelijk aan welke regels de mantelzorgwoning dient te voldoen als er geen sprake meer is van mantelzorg. De gemeente kan er ook voor kiezen om in één artikel een helder overzicht te geven van alle randvoorwaarden en verplichtingen voor de bouw van een mantelzorgwoning. Dan is het in één oogopslag duidelijk waaraan voldaan dient te worden.

Daarnaast is het aan te bevelen de begripsbepalingen in de bestemmingsregels in overeenstemming te brengen met de nieuwe begrippen van het Bor. Er staan in de verschillende bestemmingsplannen namelijk diverse begrippen anders uitgelegd, hetgeen onduidelijkheid met zich meebrengt. Dit is aan te bevelen voor de volgende begrippen:

- achtererfgebied;
- bebouwingsgebied;
- bijbehorend bouwwerk;
- (oorspronkelijk) hoofdgebouw;
- huisvesting in verband met mantelzorg;
- mantelzorg;
- openbaar toegankelijk gebied.

6.3.1.1 Sociale relatie

Hiervoor zagen we een aantal begrippen die de gemeente in haar bestemmingsregels op zou kunnen nemen. Het begrip 'sociale relatie' komt daar niet in terug, omdat deze niet is gedefinieerd in het Bor. Zoals hiervoor al was geconcludeerd is het van belang dat de gemeente hier een betekenis aan geeft, zodat het begrip toetsbaar is. Een mogelijke definitie kan zijn:

'sociale relatie: familie, buren of collega's, of de personen waarbij de verhouding bestaat op basis van terugkerende interactie in de privésfeer of die gaat over de privésfeer van die personen.'

6.3.1.2 Eindigen mantelzorg

Voor de burger kan het wellicht onduidelijk zijn dat de mantelzorgwoning na het eindigen van de mantelzorg dient te veranderen. Het ligt niet voor de hand dat een leek dit op kan maken uit het Bor of uit de bestemmingsregels. Dit kan de gemeente oplossen door een extra bepaling in de bestemmingsregels op te nemen, waarin wordt bepaald wat de specifieke gevolgen zijn na het eindigen van de mantelzorg. Derhalve is het direct duidelijk wat de verplichtingen zijn. Dat artikel kan er als volgt uit zien:

- '1. Indien een gebouw wordt gebruikt ten behoeve van mantelzorg en de mantelzorg eindigt, dient de zelfstandigheid van de mantelzorgwoning te worden beëindigd, middels het verwijderen van een of meerdere voorzieningen in dat gebouw.
2. Voor zover de mantelzorgwoning op een afstand van meer dan 4 meter vanaf het hoofdgebouw staat, dient niet alleen de in lid 1 gestelde zelfstandigheid te eindigen, ook dient de mantelzorgwoning functioneel ondergeschikt te worden gemaakt aan de hoofdwoning.'

Daarbij kan de gemeente de functionele ondergeschiktheid benoemen in de begrippenlijst van de bestemmingsregels, zodat duidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. Die begripsbepaling zou er dan als volgt uit kunnen zien:

'functioneel ondergeschikt: planologisch gezien ondersteunend aan het gebruik van het hoofdgebouw, waarbij geen sprake is van primaire woonfuncties.'

De gemeente zou een document kunnen opstellen, waarin een overzicht staat van de toegestane bestemmingen van gebouwen die voldoen aan de functionele ondergeschiktheid. Zo is het intern duidelijk welke ruimtes worden toegestaan. Deze lijst zou eventueel kunnen worden overhandigd aan bewoners van de hoofdwoning wanneer zij worden aangeschreven de situatie te veranderen. Deze lijst zou ook op de website kunnen worden gezet. Daarbij kan worden aangesloten bij de lijst in bijlage C.

6.3.1.3 Beperkingen vergunningvrij bouwen

Ook is het aan te bevelen om in bestemmingsregels iets te zeggen over dubbelbestemmen of het gedeeltelijk anders bestemmen van percelen, ook al blijkt deze mogelijkheid reeds uit de wet. Het is dan voor de burger duidelijk dat de gemeente de mogelijkheid heeft om het vergunningvrij bouwen te beperken. Dit zou in een apart artikel kunnen worden verwerkt in het hoofdstuk over algemene regels. Dat artikel zou er dan als volgt uit kunnen komen zien:

‘Artikel X beperking bestemming percelen

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om een perceel een dubbelbestemming te geven of om een perceel gedeeltelijk een andere bestemming te geven.’

Voor de volledige duidelijkheid kan in de begrippenlijst een definitie worden gegeven van het begrip ‘dubbelbestemmen’. De begripsomschrijving zou er als volgt uit kunnen zien:

‘dubbelbestemmen: het geven van meerdere bestemmingen aan één perceel.’

6.3.2 Verlenen (tijdelijke) omgevingsvergunning

Mocht de gemeente een tijdelijke omgevingsvergunning verlenen voor een mantelzorgwoning, dan acht ik het verstandig om niet alleen een uiterste vervaldatum op te nemen, maar ook om de duur van die vergunning te koppelen aan de behoefte van mantelzorg. Dit houdt in dat in die tijdelijke vergunning komt te staan dat die vergunning vervalt zodra de mantelzorg eindigt en in ieder geval na het verstrijken van bijvoorbeeld vijftien jaar. Voorts is het ook aan te bevelen dat in die tijdelijke omgevingsvergunning wordt opgenomen om welke partijen het gaat. Op die manier is de situatie enkel en alleen geldig voor de desbetreffende partijen en kan die niet vervolgens gaan gelden voor een andere mantelzorger/hulpbehoevende. Daarbij is het belangrijk om de aanvrager duidelijk te informeren over de juridische gevolgen en dat dus na het verstrijken van de termijn de situatie dient te worden hersteld naar de oude situatie. Dit kan een ongewenste situatie opleveren voor de aanvrager, omdat het gebouw mogelijk dient te worden afgebroken. De gemeente kan dan adviseren om een mobiele woonunit te laten plaatsen, zodat deze makkelijk kan worden verwijderd. Ook dient de gemeente te informeren dat indien de mantelzorg nog niet is geëindigd na vijftien jaar, een normale omgevingsvergunning aangevraagd dient te worden, hetgeen strengere eisen voor de mantelzorgwoning met zich mee brengt. Dat betekent dus dat de mantelzorgwoning verbouwd dient te worden, wat weer extra geld kost.

6.3.3 Handhaving onrechtmatige mantelzorgwoningen

Wat betreft handhaving kan de gemeente hetzelfde beleid blijven voeren, zoals dat al werd gevoerd ten aanzien van de handhaving van mantelzorgwoningen. De bewoners van de mantelzorgwoning worden aangeschreven met het verzoek om de mantelzorgwoning te verlaten en de bewoners van de hoofdwoning worden aangeschreven met het verzoek de mantelzorgwoning te veranderen, zodat deze voldoet aan de wettelijke voorschriften. Middels een controle kan bekeken worden in hoeverre het verzoek is nageleefd. Indien het verzoek niet wordt nageleefd kan de gemeente een last onder dwangsom opleggen, waardoor de overtreder een steeds oplopende boete verbeurt zolang er geen herstel optreedt. Mocht dat uiteindelijk geen effect hebben, dan kan de gemeente altijd nog kiezen voor een last onder bestuursdwang, waarbij de gemeente zelf de situatie herstelt en de kosten verhaalt bij de overtreder. Dit laatste kan in het uiterste geval worden toegepast.

6.3.4 Voorlichting nieuwe regelgeving

Doordat er veel veranderd is, bestaat er wellicht onduidelijkheid bij de burger. Door die onduidelijkheid weg te nemen beveel ik de gemeente aan om via bepaalde media uitleg te geven. Op bijvoorbeeld de website of in de lokale krant kan de gemeente een artikel wijden aan het vergunningvrij bouwen van mantelzorgwoningen, waarbij wordt geïnformeerd met welke aspecten rekening gehouden dient te worden. Daarnaast zou er bijvoorbeeld een informatieavond worden georganiseerd, waarbij men wordt voorgelicht in hoeverre mantelzorgwoningen vergunningvrij zijn en waarbij mogelijkheid is tot het stellen van vragen.

Literatuurlijst

Literatuur

Jens B. Assendorpf

Jens B. Assendorpf, *Psychologie van de persoonlijkheid: 46 tabellen*, Utrecht: Springer media 2011 (*Persönlichkeitspsychologie – für Bachelor* 2009, vertaald door drs. Koert Otto Braches).

C. Langen

C. Langen, *Toolkit sociologie*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007

P.H. Kersten en M. Pleijte

P.H. Kersten en M. Pleijte, *Natuur en landschap in bestemmingsplannen*, Wageningen: 2010, p. 18.

Van Tol 2012

R. van Tol, *Het geurgevoelige object in de Wet geurhinder en veehouderij* (Masterthesis), 2012.

Nico Wilterdink en Bart van Heerikhuizen

Nico Wilterdink en Bart van Heerikhuizen, *Samenlevingen, inleiding in de sociologie*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2012.

Digitale artikelen

‘Antwoorden van lenM op 8 vragen over nieuwe regels vergunningvrij bouwen en mantelzorg’, 3 juni 2014,
[www.omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/template.aspx?articleid=4772 &zoneid=3](http://www.omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/template.aspx?articleid=4772&zoneid=3).

‘Antwoorden op vragen mantelzorg en het nieuwe vergunningvrij bouwen’, 20 november 2014,
www.omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/default.aspx?a=5763&template=print-article.htm.

‘Ben ik mantelzorger?’, *Mantelzorgsteunpunt*, www.mantelzorgsteunpunt.nl (zoek op *ben ik mantelzorger*).

‘De definitie van mantelzorg’, *Mezzo*, www.mezzo.nl (zoek op *definitie mantelzorg*).

‘Omgevingsvergunning omgevingsrecht wabo’, *Linkedin*, www.linkedin.com (zoek op omgevingsvergunning omgevingsrecht wabo).

‘Mantelzorg’, *Regelhulp* 13 augustus 2013, www.regelhulp.nl (zoek op *mantelzorg*).

‘Stappenplan bij bouwen en verbouwen’, *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *welstandseisen*).

‘Veiligheid’, *Kenniscentrum InfoMil*, www.infomil.nl (zoek op *veiligheid*).

‘Virtuele gemeenschappen’, *Sociosite*, www.sociosite.org/netwerken.php.

‘Wat is onroerendezaakbelasting (OZB)?’, *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op OZB).

Wetgeving

Activiteitenbesluit milieubeheer.
Algemene wet bestuursrecht.
Besluit externe beveiliging inrichtingen.
Besluit omgevingsrecht (zowel oud als nieuw).
Bouwbesluit 2012.
Memorie van Toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
Staatsblad 2010, nummer 143.
Staatsblad 2014, nummer 333.
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Wet basisadministratie adressen en gebouwen.
Wet geurhinder en veehouderij.
Wet maatschappelijke ondersteuning.
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
Wet waardering onroerende zaken.

Gemeentelijke regelgeving

Bestemmingsplan Buitengebied Heeze-Leende.
Bestemmingsplan Kom Heeze.
Bestemmingsplan Kom Leende-Leenderstrijp.
Bestemmingsplan Kom Sterksel.
Bestemmingsplan Poortmannen.
Bestemmingsplan Providentia.
Welstandsbeleid gemeente Heeze-Leende ‘De Sgonste Parels’.
Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing en reinigingsrechten 2014.
Verordening op de heffing en de invordering van rioolheffing 2014.

Jurisprudentie

ABRvS 21 maart 1996, nr. H01950365.
ABRvS 18 december 2002, nr. 200202789.
ABRvS 11 juni 2003, nr. 200200989.
ABRvS 10 september 2003, nr. 200301035.
ABRvS 17 december 2003, nr. 200303638.
ABRvS 25 februari 2004, nr. 200303767/1.
ABRvS 21 april 2004, nr. 200305357/1.
ABRvS 6 mei 2004, nr. 200306028/1.
ABRvS 19 mei 2004, nr. 200307146.
ABRvS 28 september 2005, nr. 200501772/1.
ABRvS 28 december 2005, nr. 200501146.
ABRvS 28 februari 2007, nr. 200604193.
ABRvS 27 juni 2007, nr. 200607280/1.
ABRvS 14 november 2007, nr. 200702926.
ABRvS 21 december 2007, nr. 200703527/1.
ABRvS 19 november 2008, nr. 200802250/1.
ABRvS 14 januari 2009, nr. 200803127/1.
ABRvS 29 april 2009, nr. 200806538/1/H2.
ABRvS 20 mei 2009, nr. 200806319/1/R2.
ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200900211/1/H1.
ABRvS 20 januari 2010, nr. 200905744/1/M2.

ABRvS 27 januari 2010, nr. 200900036/1/R2.
ABRvS 10 februari 2010, nr. 200904043/1/H1.
ABRvS 22 december 2010, nr. 201003614/1/H1.
ABRvS 25 mei 2011, nr. 201009877/1/H1.
ABRvS 8 februari 2012, nr. 201106255/1/A1.
ABRvS 15 februari 2012, nr. 201106184/1/A1.
ABRvS 7 november 2012, nr. 201111218/1/A1.
ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1.
ABRvS 12 juni 2013, nr. 201210676/1/A1.
ABRvS 10 juli 2013, nr. 201209655/1/A1.
ABRvS 24 juli 2013, nr. 201208471/1/T1/A1.
ABRvS 24 juli 2013, nr. 201206111/1/A3.
ABRvS 4 september 2013, nr. 201300795/1/A1.
ABRvS 15 januari 2014, nr. 201304519/1/A1.
ABRvS 7 mei 2014, nr. 201304136/1/A1.
ABRvS 16 juli 2014, nr. 201309064/1/A3.
Hof 's-Hertogenbosch 17 april 2014, nr. 13-00581.
Centrale Raad van Beroep 21 mei 2014, nr. 11-3271 WWB.