



Bijlagen

Behorend bij het onderzoek naar het nieuwe
vergunningvrij bouwen voor mantelzorgwoningen

Anne Aben

Bijlagen

Behorend bij een onderzoek naar het nieuwe vergunningvrij bouwen voor mantelzorgwoningen

Door Anne Aben

Student aan de Juridische Hogeschool te 's-Hertogenbosch

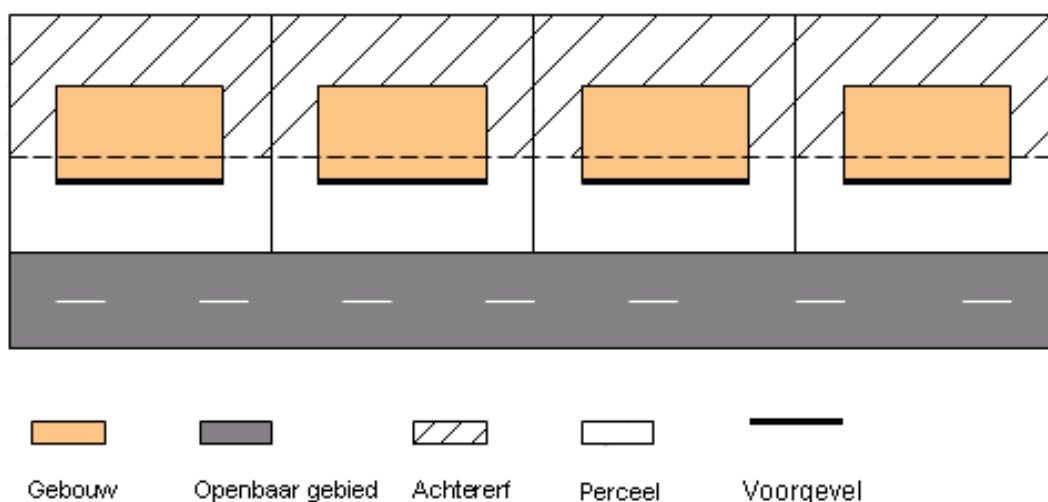
Studentnummer	2042976
Afstudeerperiode	najaar 2014
Afstudeermentor	Theo Matheeuwsen
Afstudeerdocenten	Ron Ritzen en Esther Koene

Inhoudsopgave

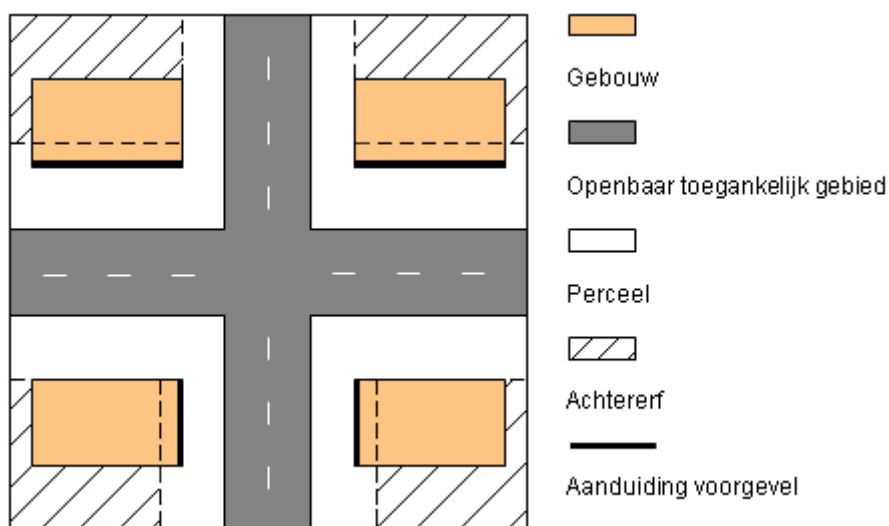
Bijlage A	Figuren ter verduidelijking van het achtererfgebied
Bijlage B	Figuren ter verduidelijking van mantelzorgwoningen in het buitengebied
Bijlage C	Document inzake functionele ondergeschiktheid en verbondenheid
Bijlage D	Afbeeldingen voor beoordeling voorgevel
Bijlage E	Andere problematiek ten aanzien van mantelzorgwoningen
Bijlage F	Verslag over het interview met wethouder Wilma van der Rijt- van der Kruis

Figuren ter verduidelijking van het achtererfgebied

Figuur 1

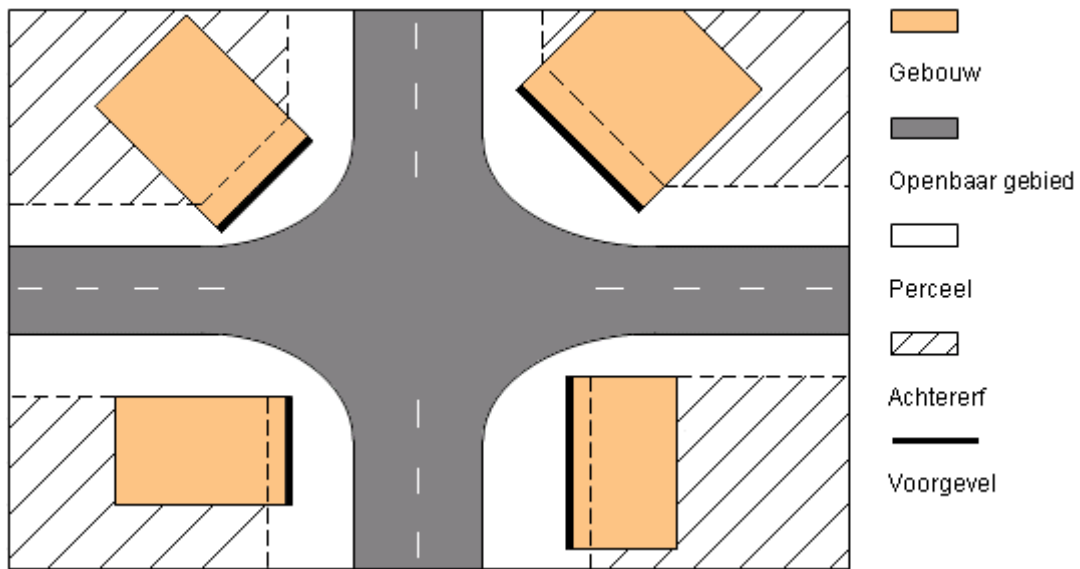


Figuur 2



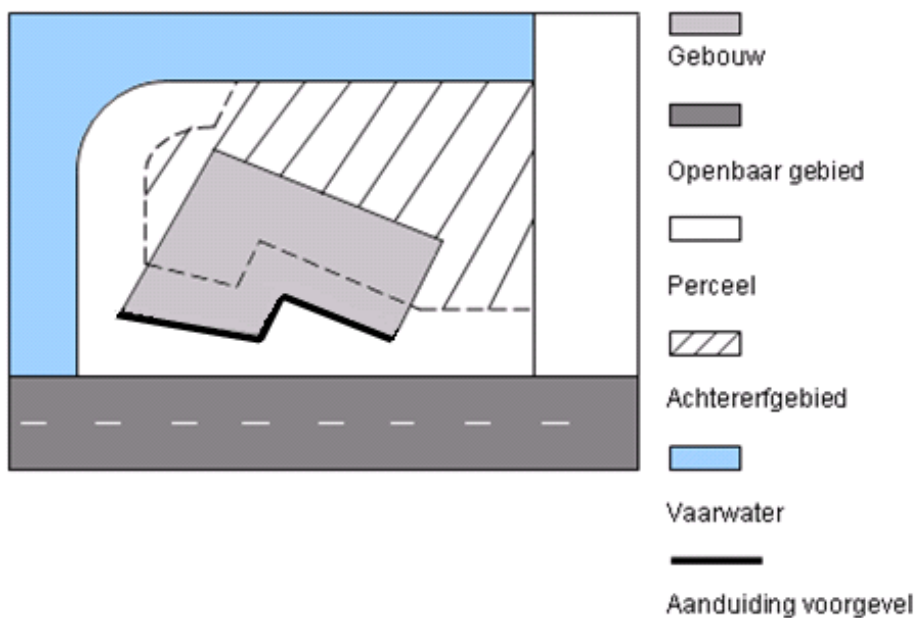
In bovenstaand figuur zijn hoekpercelen weergegeven. Aan de zijkant van de gevel, vanaf één meter van de voorgevel, wordt een denkbeeldige lijn langs de zijgevel getrokken. Dit is vanwege het feit dat het zijerf ook naar het openbaar toegankelijk gebied is gericht, maar nooit het gebied recht achter het hoofdgebouw mag doorkruisen. Er dient wel rekening gehouden te worden met de plaats van de voorgevel.

Figuur 3



Ook zijn er gevallen waarbij het gebouw in een bocht ligt en daarbij kan het gebouw ook nog schuin staan ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied. Een voorbeeld daarvan is te zien in figuur 3. Daarbij is voor vier verschillende situaties weergegeven waar het achtererf ligt. Daarin wordt duidelijk dat de denkbeeldige lijn voor aanduiding van het achtererf altijd evenwijdig ligt aan het openbaar toegankelijk gebied, zoals de begripsomschrijving ook bepaalt.

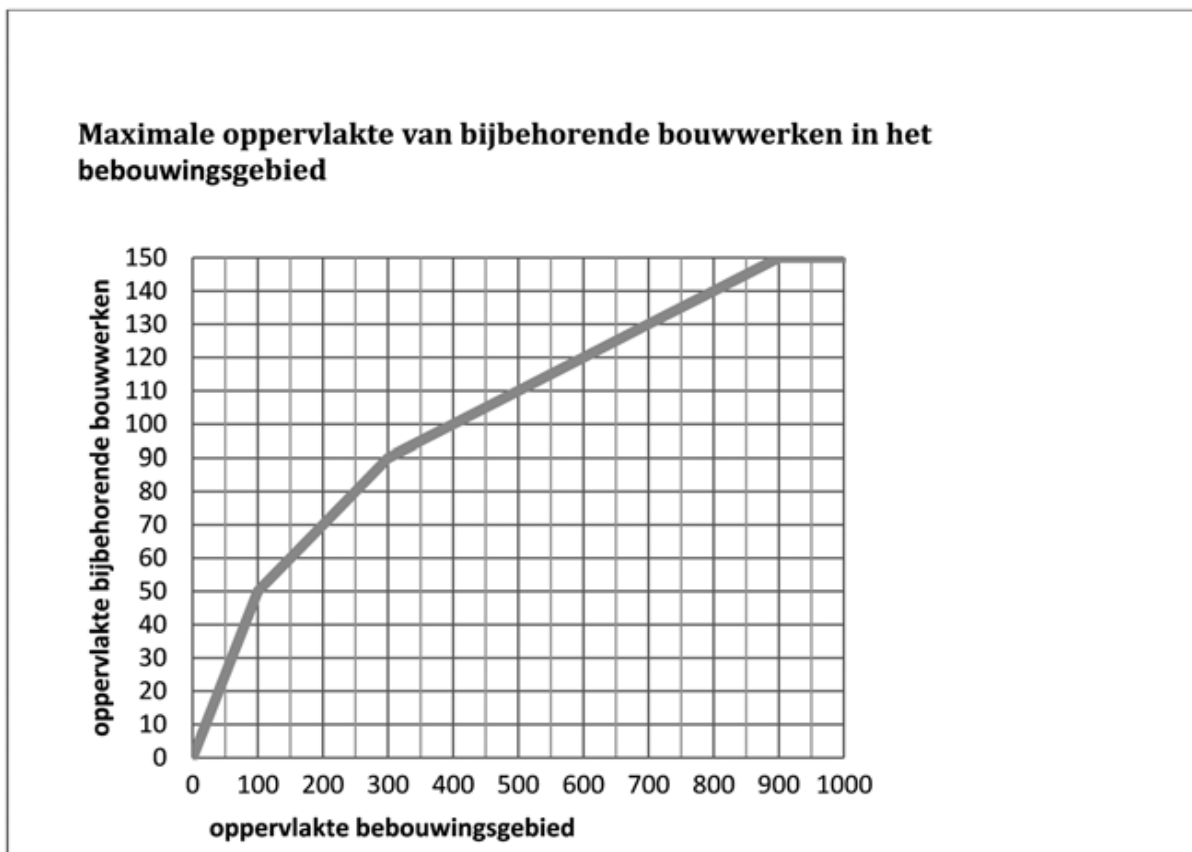
Figuur 4



Er zijn ook gevallen waarbij het achtererfgebied niet volledig evenwijdig loopt met het openbaar toegankelijk gebied. Als je kijkt naar figuur 4, valt te zien dat zodra de lijn links uit het hoofdgebouw komt, de lijn eerst een deel evenwijdig loopt aan het openbaar gebied, en daarna op een punt komt waarbij de lijn recht naar achter loopt. Dit komt door de hiervoor genoemde regel dat het erf recht achter het hoofdgebouw nooit doorkruist mag worden.

Tot slot valt op te merken dat voor wat betreft ronde gebouwen, er een denkbeeldige vierkant om het gebouw getekend kan worden, zodat er alsnog een juiste aanduiding van het achtererfgebied kan plaatsvinden.¹

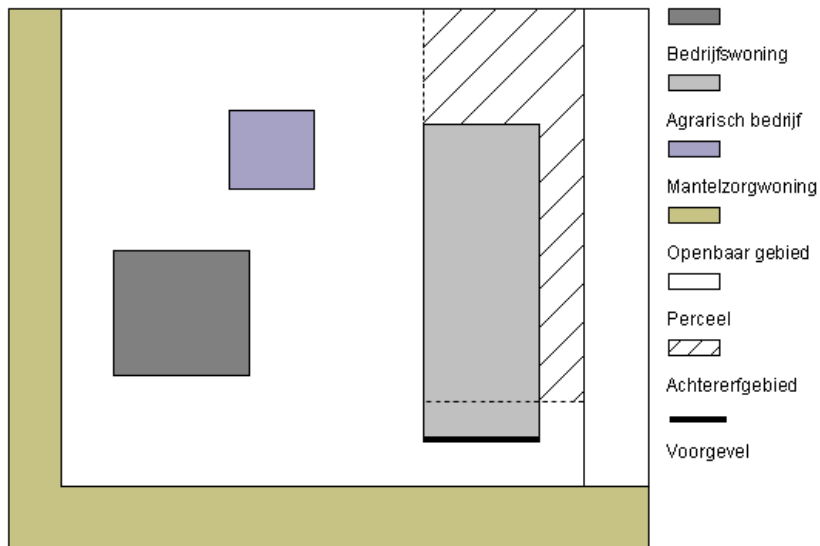
Figuur 5



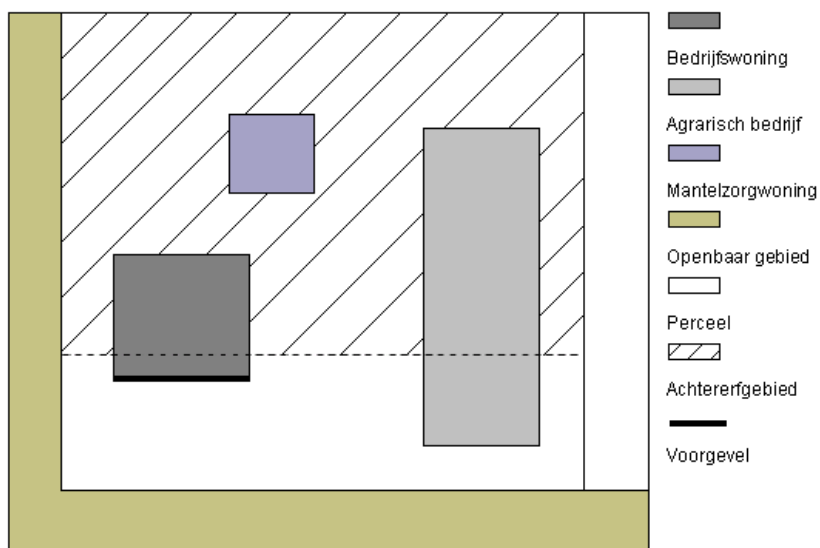
¹ Stb. 2014, 333, p. 29.

Figuren ter verduidelijking van mantelzorgwoningen in het buitengebied

Voorbeeld 1

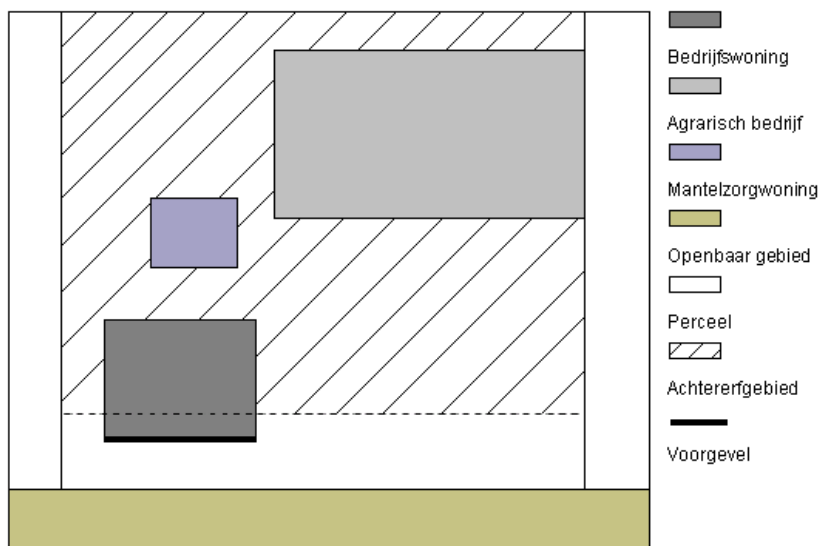


Voorbeeld 2



In het bovenstaande voorbeeld gaat het om een perceel met de bestemming agrarisch. Het agrarische bedrijf is op grond van artikel 1 van bijlage II van het Bor het hoofdgebouw, aangezien dat gebouw het meest belangrijk is voor de realisering van de geldende bestemming. Het achtererfgebied ligt daardoor, op grond van artikel 1, achter het bedrijf en niet achter de bedrijfswoning. Maar artikel 6 van bijlage II van het Bor bepaalt dat indien het hoofdgebouw geen woning is, maar er wel een woning aanwezig is op het perceel, het gebouw dat het meest nabij het openbaar gebied ligt, het hoofdgebouw is. In bovenstaand voorbeeld kan hierover dus discussie ontstaan, omdat de bedrijfswoning en het bedrijf even dicht tegen het openbaar gebied aan liggen. Het kan dan zo zijn dat voorbeeld 1 het juiste is, maar het kan ook zijn dat voorbeeld 2 het juiste is. In voorbeeld 1 kan de mantelzorgwoning niet vergunningvrij bestaan, aangezien het daar niet in het achtererfgebied ligt. In voorbeeld 2 kan dat wel. In dat soort gevallen biedt de memorie nog een laatste strohalm. Omdat artikel 1 en artikel 6 nog steeds geen volledig uitsluitel bieden, kan het grootste gebouw of het gebouw waarin de meeste personen wonen of werken worden aangemerkt als hoofdgebouw. Dit kan de gemeente dus beoordelen aan de hand van voorgaande onderbouwingen. Daarbij is het wel van belang dat de mantelzorgwoning vergunningvrij kan worden geplaatst bij een woning. Dit kan dus niet bij een bedrijf.

Voorbeeld 3



In dit voorbeeld is de situatie helder, aangezien artikel 6 hier duidelijk van toepassing is. In beginsel zou namelijk het bedrijf het hoofdgebouw zijn, maar doordat er een woning op het perceel staat, die tevens het meest nabij het openbaar gebied ligt, is de bedrijfswoning in dit geval het hoofdgebouw. Derhalve kan de mantelzorgwoning vergunningvrij gebouwd worden, aangezien het in het achtererfgebied van een woning ligt.

Document inzake functionele ondergeschiktheid en verbondenheid

Dit document is intern verkregen en is geschreven door een medewerker van de Academie voor Openbaar Bestuur.

Gebruik bijbehorend bouwwerk	Functioneel ondergeschikt	Functioneel verbonden	Opmerkingen
Serre		x	200305357, 200900036/1/R2, r.o. 2.5.4. 201208471/1/T1/A1, r.o. 5.2
Slaapkamer		x	Typische woonfunctie
Keuken		x	Typische woonfunctie
Garage	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht*
Logeerkamer		x	201304136/1/A1, r.o. 4.1.
Berging	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht*
Garderobe		x	200306028/1, r.o. 2.5
Hal		x	201003614/1/H1, r.o. 2.3.2. 200501772/1, r.o. 2.2.1.
Hobbyruimte	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht*
Atelier	x	x	Afhankelijk van het al dan niet bedrijfsmatige gebruik. Als het niet bedrijfsmatig is. 200806538/1/H2, r.o. 2.6.1. 201304519/1/A1, r.o. 3.2.
Studeerkamer		x	200803127/1, r.o. 2.5.1.

Kantoor	x		Kantoor ziet op bedrijfsmatig gebruik, is ondergeschikt aan de woonfunctie. Aparte verblijfsruimte in het kader van BAG 201309064/1/A3, r.o. 3.1.
Zwembad	x		200301035, r.o. 2.4
Overkapping	x		Nooit functioneel verbonden
Bijkeuken	x	x	200501772/1, r.o. 2.2.1. Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht* 200607280/1, r.o. 2.3.1.
Carport	x		Altijd functioneel ondergeschikt
Praktijkruimte	x		Praktijkruimte ziet op bedrijfsmatige activiteit, is ondergeschikt aan de woonfunctie. Aparte verblijfsruimte in het kader van BAG 201206111/1/A3, r.o. 3.2.
Tuinkamer	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht* 200303767/1, r.o. 2.11. 200703527/1, r.o. 2.3.1.
Sauna	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht* 200904043/1/H1, r.o. 2.5.
Fitnessruimte	x	x	Afhankelijk van de uiterlijke verschijningsvorm/ bouwkundig opzicht* 200904043/1/H1, r.o. 2.5.

Bouwkundig opzicht

Het begrip bouwkundige ondergeschiktheid omvat de volgende aspecten:

- de mate van de onderlinge verbondenheid van het bouwwerk met het hoofdgebouw,
- alsmede de aard, omvang en constructie. ²

De mate van onderlinge verbondenheid

Bij de mate van onderlinge verbondenheid speelt de toegankelijkheid van het bijbehorende bouwwerk ten opzichte van het hoofdgebouw een rol. Als een bijbehorend bouwwerk enkel en rechtstreeks toegankelijk is vanuit het hoofdgebouw, is sprake van een verbondenheid in bouwkundig opzicht. Als een bijbehorend bouwwerk een eigen toegangsdeur heeft vanaf buiten, is sprake van een aangebouwd bijgebouw. Voor het bepalen van het bebouwingsgebied in het nieuwe Bor, behoort een bijbehorend bouwwerk enkel tot het oorspronkelijk hoofdgebouw, wanneer het met de eerste bouwvergunning is gebouwd. Op die manier kan een bijbehorend bouwwerk dat functioneel ondergeschikt is, bijvoorbeeld een garage, toch onderdeel gaan uitmaken van het hoofdgebouw.³ Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een ondergeschikte functie wordt gerealiseerd op de verdieping en deze daarmee alleen via het hoofdgebouw toegankelijk is.⁴

De aard, omvang en constructie

Een bijbehorend bouwwerk kan, ook als daarin ondergeschikte functies zijn vertegenwoordigd, vanwege de aard, omvang en constructie ook tot het hoofdgebouw horen. Voor de vaststelling van het oorspronkelijk hoofdgebouw is van belang de aanduiding van de ruimte op de bouwtekening behorende bij de eerste vergunning. Dat hoeft echter niet altijd doorslaggevend te zijn. Een voorbeeld uit de jurisprudentie:

“De als berging aangeduide ruimte is door middel van een doorgang direct verbonden met de keuken en is voorzien van een wasmachineaansluiting. Gelet hierop moet de berging als bijkeuken worden aangemerkt en maakt deze als zodanig derhalve deel uit van de woning. Hetzelfde geldt voor de aldaar aanwezige toiletruimte. Voorts is het bedoelde gedeelte van het bouwplan niet in architectonisch opzicht ondergeschikt aan de woning, nu het is voorzien van een met de woning aansluitende kap. Dat de nokhoogte van de kap iets lager is dan de kap van het woongedeelte maakt dit niet anders.”⁵

In bovenstaand geval maakt de aard van het bouwwerk dus, in weerwil van de aanduiding die op tekening staat, toch deel uit van het hoofdgebouw, omdat in de ‘berging’ een wasmachineaansluiting zit, die kennelijk maakt dat er sprake is van verbondenheid met het hoofdgebouw.

Verder is van belang of sprake is van een bouwkundige eenheid. Aanwijzingen voor een bouwkundige eenheid kunnen worden gevonden in het verschil in hoogte van het bijbehorende bouwwerk en het hoofdgebouw. Wanneer de hoogte van een bijbehorend bouwwerk gering is ten opzichte van het hoofdgebouw, is het bouwkundig ondergeschikt.⁶ Ook een verschil in het aantal bouwlagen ten opzichte van het hoofdgebouw, kan leiden tot het oordeel dat sprake is van een in bouwkundig opzicht ondergeschikt bouwdeel.⁷

² ABRvS 19 mei 2004, nr. 200307146, r.o. 2.2.

³ ABRvS 11 juni 2003, nr. 200200989.

⁴ ABRvS 17 december 2003, nr. 200303638

⁵ ABRvS 18 december 2002, nr. 200202789, r.o. 2.5.

⁶ ABRvS 28 december 2005, nr. 200501146, r.o. 2.3.

⁷ ABRvS 14 november 2007, nr. 200702926, r.o. 2.3.

Wanneer een bijbehorend bouwwerk is gesitueerd onder dezelfde kap als het hoofdgebouw, is sprake van een bouwkundige eenheid, die maakt dat het bijbehorende bouwwerk in bouwkundig opzicht is verbonden met de woning. In dat geval kan een bijbehorend bouwwerk niet worden aangemerkt als bijgebouw. Een eventueel verschil in hoogte van de verdiepingvloeren doet daarin niet af.⁸ Voor het bouwkundig opzicht is niet van doorslaggevend belang of een aanbouw over de gehele breedte van de woning is gesitueerd en in open verbinding daarmee staat.⁹

Conclusie

Het gebruik van een bijbehorend bouwwerk als serre, slaapkamer, keuken, logeerkamer, studeerkamer, hal en garderobe is altijd functioneel verbonden met de woonfunctie. Wanneer deze ruimtes worden meegebouwd met de eerste bouwvergunning, behoren die bovendien tot het oorspronkelijk hoofdgebouw als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht. Een zwembad, een overkapping, een kantoor en een praktijkruimte zijn blijkens de jurisprudentie altijd functioneel ondergeschikt. Het gebruik van een ruimte als garage, berging, hobbyruimte, atelier, bijkeuken en een tuinkamer, kan zowel functioneel verboden, als functioneel ondergeschikt zijn. Om daar uitsluitsel over te kunnen geven, is het bouwkundige opzicht van belang. Als een dergelijke ruimte alleen en rechtstreeks toegankelijk is vanuit het hoofdgebouw, dan is het in bouwkundig opzicht onderdeel van het hoofdgebouw en hoort het erbij.

Ook de aard, de omvang en de constructie spelen een rol bij de vraag of een ruimte onderdeel is van het hoofdgebouw. Als de ruimte is gesitueerd onder dezelfde kap als het hoofdgebouw kan dat duiden op een bouwkundige eenheid. Verder speelt een rol de hoogte van een bijbehorend bouwwerk. Als de hoogte van het gering is ten opzichte van het hoofdgebouw, duidt dat op bouwkundige ondergeschiktheid. Ook een verschil in het aantal bouwlagen kan leiden tot het oordeel dat een bijbehorend bouwwerk in bouwkundig opzicht ondergeschikt is aan het hoofdgebouw. Een verschil in de hoogte van de verdiepingvloer bij een bijbehorend bouwwerk ten opzichte van een hoofdgebouw, maakt niet dat sprake is van bouwkundige ondergeschiktheid.

Wanneer men dus een woning gaat bouwen, doet men er verstandig aan om hiermee rekening te houden bij het duiden van de ruimtes in het hoofdgebouw op de eerste bouwtekening. Hoe meer onderdelen deel uit maken van het oorspronkelijk hoofdgebouw, hoe meer ruimte er is om bijbehorende bouwwerken te bouwen. Het oorspronkelijk hoofdgebouw bepaalt de grootte van het bebouwingsgebied en daarmee de maximaal toelaatbare oppervlakte aan bijgebouwen en aan- of uitbouwen.

⁸ ABRvS 28 februari 2007, nr. 200604193, r.o. 2.4.1.

⁹ ABRvS 14 november 2007, nr. 200702926

Afbeeldingen voor beoordeling voorgevel

Figuur 7



Dit voorbeeld is een heldere situatie. Het gedeelte waar de auto onder staat is slechts een aanbouw en behoort niet bij de voorgevel. De voorgevel is dus de breedte van de vierkante woning en niet meer dan dat.

Figuur 8



Net zoals figuur 7 is dit een duidelijk geval. De garage is een aanbouw en behoort derhalve niet bij de voorgevel.

Figuur 9



Er vanuitgaande dat de voordeur aan de rechterzijde van de woning ligt, mag het duidelijk zijn dat de voorkant gelegen is aan de kant die op de afbeelding het duidelijkst te zien is. Maar een vraag hierbij is, waar ligt de voorgevel exact? Te zien is namelijk dat de voorkant als het ware is opgebouwd uit meerdere lagen achter elkaar. Is dan het meest uitstekende geveldeel de voorgevel? Of kan de volledige breedte van de woning worden gezien als voorgevel? Naar mijn oordeel is de voorgevel de volledige breedte van de voorkant van de woning. Daar ligt namelijk de hoofdmassa van het gebouw en deze heeft tevens de grootste oppervlakte. Daarnaast is duidelijk te zien dat alle geveldelen architectonisch geïntegreerd zijn, daar dit één bouwstijl is.

Figuur 10



In dit voorbeeld is het moeilijker om te bepalen waar de voorgevel ligt. Zoals te zien is, zit de voordeur aan een uitbouw van de woning. Maar is dat deel ook daadwerkelijk een uitbouw of is het architectonisch geïntegreerd? Omdat je niet weet wat er zich bevindt achter de voordeur kan er niet een volledig oordeel worden gegeven. Als we ervan uitgaan dat er achter de voordeur slechts een halletje zit dan is het nog maar de vraag of dat deel onderdeel uitmaakt van de voorgevel. Dat deel heeft dan namelijk geen primaire functie en zou dan kunnen worden aangemerkt als aan- of uitbouw. In dat geval ligt de voorgevel enkel bij het voorste geveldeel. Indien achter de voordeur een keuken zou zitten, dan wordt de situatie al anders. Dan heeft dat deel van het gebouw namelijk een primaire functie, waardoor het geen aan- of uitbouw meer is en wel behoort bij de voorgevel.

Andere problematiek ten aanzien van mantelzorgwoningen

Basisadministratie adressen en gebouwen

De gemeente houdt de Basisadministratie adressen en gebouwen bij, waarin onder andere adresseringen van woningen worden bijgehouden. Op grond van het BAG is een mantelzorgwoning een aparte woning die apart geadresseerd dient te worden. De Wet bag bepaalt namelijk dat gebouwen geadresseerd dienen te worden die voldoen aan de definitie verblijfsobject, en een mantelzorgwoning is volgens die wet een verblijfsobject.¹⁰

Indien voor een mantelzorgwoning een eigen adres wordt aangevraagd, kan van die gelegenheid gebruik worden gemaakt om die aanvraag te registreren. De gemeente kan dan in de registers opnemen dat het gaat om een adressering van een mantelzorgwoning, waardoor in één oogopslag duidelijk is waar zich binnen de gemeente mantelzorgwoningen bevinden. Dit helpt direct mee aan het creëren van een duidelijk overzicht van bestaande mantelzorgwoningen binnen de gemeente. Derhalve kan ook worden gezien bij welke adressen periodiek gecontroleerd moet worden. Er kan dan worden gewerkt met een letter 'z' (van zorgwoning) die wordt verwerkt in het bagregister bij mantelzorgwoningen. Ingeval er een uitschrijving plaatsvindt op het adres van de mantelzorgwoning, is het aan te bevelen dat dit wordt gecommuniceerd met de afdeling handhaving, zodat zij de situatie kunnen reguleren en de bewoners van de hoofdwoning kunnen mededelen dat zij de mantelzorgwoning dienen te veranderen.

Rioolheffing

Naar aanleiding van de vorige paragraaf wordt er in deze paragraaf bekeken in hoeverre een mantelzorgwoning gemeentelijke heffingen dient te voldoen. Een voorbeeld daarvan is de rioolheffing. Indien er op een perceel gebruik wordt gemaakt van het riool, in die zin dat water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd, dient de gebruiker van dat perceel rioolheffing te betalen.¹¹ Op basis daarvan zou je dus kunnen concluderen dat die rioolheffing ook geldt voor een mantelzorgwoning. De mantelzorgwoning is tenslotte een volledig zelfstandige woning die voorzieningen bevat die gebruik maakt van de gemeentelijke riolering.

De gemeente Heeze-Leende heeft een verordening inzake de rioolheffing. Daarin wordt in artikel 3 het volgende bepaald:

¹⁰ Op grond van artikel 1 sub q wordt onder verblijfsobject het volgende verstaan: kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is.

¹¹ Verordening op de heffing en de invoering van de rioolheffing 2014.

- ‘1. De belasting wordt geheven van de gebruiker van een perceel van waaruit water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd.
2. Als gebruiker wordt aangemerkt:
- a. degene die naar de omstandigheden beoordeeld het perceel al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruikt;
 - b. ingeval een gedeelte van een eigendom - niet een gedeelte als bedoeld in artikel 4 - voor gebruik is afgestaan: degene die dat gedeelte in gebruik heeft afgestaan.’

In bovengenoemd artikel wordt gesproken van ‘de gebruiker’. Lid 2 sub b is interessant ten aanzien van de mantelzorgwoning. De eigenaar van een perceel heeft namelijk een deel van zijn/haar perceel in gebruik afgestaan. Dat lid bepaalt in dat geval, dat die persoon die het perceel gedeeltelijk heeft afgestaan, als gebruiker wordt aangemerkt en dus rioolheffing dient te voldoen. In samenhang met artikel 3 bepaalt artikel 4 echter het volgende:

‘Indien gedeelten van een in artikel 3 bedoeld perceel blijkens hun indeling bestemd zijn om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt, wordt de belasting geheven ter zake van elk als zodanig bestemd gedeelte, met dien verstande dat indien twee of meer van die gedeelten tezamen als een geheel worden gebruikt, deze als één perceel worden aangemerkt.’

De vraag is nu dus, dienen de mantelzorgwoning en de hoofdwoning als afzonderlijke gedeelten te worden gezien of als één geheel? Deze vraag wordt tevens beantwoord in een uitspraak van 17 april 2014.¹² In die uitspraak gaat het om een zoon die in een bijgebouw woont op het perceel van zijn vader. Die zoon woont daar tezamen met zijn gezin. De desbetreffende gemeente had in haar verordening een artikel opgenomen die volledig overeenkomt met artikel 4, zoals hiervoor genoemd. De rechter oordeelde dat de twee woningen als afzonderlijk geheel diende te worden gezien. Er was hier weliswaar geen sprake van mantelzorg, maar de feitelijke situatie komt overeen. De vraag blijft echter bestaan, is de mantelzorgwoning tezamen met de hoofdwoning één geheel? Het antwoord op die vraag is discutabel. Enerzijds kun je stellen dat de mantelzorgwoning als afzonderlijk gedeelte dient te worden gezien, omdat het gaat om twee zelfstandige woningen die ieder worden bewoond door een afzonderlijk huishouden. Het enige wat de twee woningen verbindt, is de zorg die wordt verleend vanuit het ene huishouden aan het andere huishouden. Anderzijds zou je ook kunnen oordelen dat het wel degelijk gaat om één geheel, omdat die mantelzorgwoning er staat, zodat vanuit de hoofdwoning mantelzorg kan worden verleend (of andersom) en derhalve de twee woningen met elkaar verbonden zijn.

Het wordt dus niet volledig duidelijk in hoeverre een mantelzorgwoning rioolheffing dient te voldoen. Uit het gesprek met de wethouder blijkt echter dat zij niet wil dat dit soort heffingen worden opgelegd aan mantelzorgwoningen. Er zou dan te veel schijn worden gewekt dat een mantelzorgwoning een zelfstandige woning is, die losstaat van de hoofdwoning. Dit wil de gemeente niet uitstralen. Bovendien wordt volgens de wethouder daardoor de tijdelijkheid van een mantelzorgwoning gewaarborgd.

¹² Hof 's-Hertogenbosch 17 april 2014, nr. 13-00581.

Door de onduidelijkheid is het aan te bevelen om artikel 4 van de Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2014 aan te passen. Door aan dat artikel toe te voegen dat die bepaling niet geldt ten aanzien van mantelzorgwoningen wordt duidelijk dat rioolheffingen niet worden geheven voor mantelzorgwoningen. Derhalve geldt ten aanzien van mantelzorgwoningen artikel 3 lid 2 sub b en komt die heffing ten laste van de eigenaar van het perceel. Artikel 4 zou er dan als volgt uit kunnen komen zien:

- ‘1. Indien gedeelten van een in artikel 3 bedoeld perceel blijkens hun indeling bestemd zijn om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt, wordt de belasting geheven ter zake van elk als zodanig bestemd gedeelte, met dien verstande dat indien twee of meer van die gedeelten tezamen als een geheel worden gebruikt, deze als één perceel worden aangemerkt.
2. Een mantelzorgwoning wordt niet gezien als afzonderlijk gedeelte en dient derhalve tezamen met de hoofdwoning als één geheel te worden gezien.’

Door dit op te nemen wordt aangesloten bij de visie van de wethouder. Bovendien wordt nu uitgesloten dat er eventuele discussies ontstaan over de vraag of mantelzorgwoningen dienen te worden gezien als afzonderlijk gedeelte of als één geheel met de hoofdwoning.

Afvalstoffenheffing

In het verlengde van de rioolheffing, valt ook te denken aan de afvalstoffenheffing. Ook daarvoor heeft de gemeente een verordening vastgesteld.¹³ Artikel 4 van die verordening bepaalt het volgende:

- ‘1. De afvalstoffenheffing wordt geheven van degene die in de gemeente feitelijk gebruik maakt van een perceel ten aanzien waarvan ingevolge de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt als gebruiker aangemerkt:
 - a. degene die naar omstandigheden beoordeeld al dan niet krachtens eigendom, bezit of beperkt recht of persoonlijk recht feitelijk gebruik maakt van het perceel;
 - b. ingeval een gedeelte van een perceel ten gebruike is afgestaan: degene die dat gedeelte ten gebruike heeft afgestaan.’

In dit artikel komt lid 2 vrijwel in zijn geheel overeen met lid 2 van artikel 3 van de rioolheffingverordening. Daarom kan worden aangesloten bij die argumentatie. Omdat de eigenaar van het perceel een deel in gebruik heeft afgestaan ten behoeve van een mantelzorgwoning, valt dit onder sub b van lid 2. In deze verordening is geen artikel opgenomen zoals artikel 4 van de rioolheffingverordening. Derhalve dient de eigenaar van het perceel de heffing te voldoen.

¹³ Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing en reinigingsrechten 2014.

De eigenaar van het perceel waar de mantelzorgwoning op staat is dus verplicht om voor de mantelzorgwoning afvalstoffenheffing te voldoen. Maar zoals ook het geval was bij de rioolheffing, acht de wethouder het niet wenselijk om deze heffing te innen bij mantelzorgwoningen. Derhalve kan de gemeente een extra lid toevoegen aan artikel 4 van de verordening. Dat kan er als volgt uitzien:

‘3. Indien er op het perceel van de gebruiker een mantelzorgwoning staat, geldt deze verordening niet ten aanzien van die mantelzorgwoning.’

Onroerende zaakbelasting

Iedere huiseigenaar dient jaarlijks een onroerende zaakbelasting te voldoen, hetgeen wordt vastgesteld op basis van de WOZ-waarde.¹⁴ De hoogte daarvan wordt bepaald middels een taxatie van het huis. Die WOZ-waarde hangt af van meerdere factoren, zoals de grootte van de woning en de ligging van de woning. Daarbij rijst de vraag of een mantelzorgwoning, naast de hoofdwoning, ook deze belasting dient te voldoen. Het is tenslotte in feite een zelfstandige woning.

Dat een mantelzorgwoning een eigen adres kan krijgen, brengt niet automatisch met zich mee dat de mantelzorgwoning ook onroerende zaakbelasting (OZB) dient te voldoen. De Wet WOZ gaat namelijk uit van een gebouwd of ongebouwd eigendom, of een gedeelte daarvan wat als afzonderlijk geheel wordt gebruikt.¹⁵ Daarbij rijst dezelfde vraag zoals we die zagen bij de rioolheffing: dient een mantelzorgwoning te worden gezien als afzonderlijk geheel? Ook nu is hier geen concreet antwoord op te geven, aangezien dit punt discutabel is. Voor beide kanten valt iets te zeggen. Enerzijds kan gesteld worden dat het om een afzonderlijk geheel gaat, aangezien er twee aparte huishoudens zijn (waar in sommige gevallen zelfs sprake is van aparte adresesring). Anderzijds kan gesteld worden dat het niet gaat om een afzonderlijk geheel, aangezien de woningen worden verbonden door de mantelzorg die wordt verleend.

Voorts wordt in artikel 17 lid 2 bepaald dat de WOZ-waarde wordt vastgesteld op de waarde, die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger van de zaak, in de staat waarin deze zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. Dit impliceert dat hetgeen waarvan een WOZ-waarde wordt bepaald kan worden verkocht. Dit zou dus betekenen dat indien een mantelzorgwoning een WOZ-waarde krijgt, deze zou kunnen worden verkocht. Dit is echter niet denkbaar, omdat de mantelzorgwoning op het perceel staat van een andere woning en omdat de mantelzorgwoning enkel is toegestaan indien er sprake is van mantelzorg. Zodra die dus te koop aangeboden zou worden, is de mantelzorg waarschijnlijk niet meer aanwezig, aangezien de mantelzorgwoning anders niet verkocht zou worden. Ingeval dat gebeurt, mag het gebouw niet meer worden bewoond en dient de mantelzorgwoning dusdanig te veranderen dat het geen zelfstandige woning meer is. Op basis van artikel 17 lid 2 zou daarom mijns inziens uiteindelijk geen OZB betaald hoeven worden door de bewoners van een mantelzorgwoning. De WOZ-waarde van de hoofdwoning kan echter wel beïnvloed worden door de mantelzorgwoning.

¹⁴ ‘Wat is onroerendezaakbelasting (OZB)?’, *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op OZB).

¹⁵ Artikel 16 van de Wet WOZ.

Ook hierover is dus geen concreet antwoord te geven. Maar stelt duidelijk dat het niet wenselijk is om, net zoals bij de heffingen, OZB te heffen voor mantelzorgwoningen, aangezien dan te veel schijn wordt gewekt dat het gaat om een zelfstandige woning, hetgeen de gemeente niet wil uitstralen.

Geuroverlast agrarische bedrijven

We hebben gezien dat het nu ook mogelijk is om een mantelzorgwoning vergunningvrij in het buitengebied te plaatsen. In die gebieden bestaan doorgaans veel agrarische bedrijven met een daarbij behorende bedrijfswoning. Om de geuroverlast rondom die agrarische bedrijven te reguleren, dienen die bedrijven aan de normen te voldoen van de Wet geurhinder en veehouderij. Die wet gaat uit van het begrip 'geurgevoelige objecten'. Indien er een geurgevoelig object in de buurt staat van een agrarisch bedrijf, kan dit gevolgen hebben voor zowel het bedrijf als voor een geurgevoelig object. Een voorbeeld van een geurgevoelig object is een woning.¹⁶ Indien er een woning bestaat en er is een agrarisch bedrijf dat zich dichtbij die woning wil vestigen, dan dient het bedrijf te voldoen aan bepaalde normen teneinde de volksgezondheid voor de bestaande woning niet te schaden. Andersom dient te worden gezien of er een woning gebouwd mag worden vlakbij een agrarisch bedrijf, aangezien die geurnormen dan ook gelden. Nou geldt die regeling niet ten aanzien van de bedrijfswoning die bij het agrarische bedrijf hoort. De wet bepaalt daar namelijk over dat die niet gezien wordt als geurgevoelig object. De bedrijfswoning wordt gezien als een deel van het bedrijf.¹⁷ Dat houdt dus dat de bedrijfswoning geen gevolgen heeft voor het bedrijf of andersom.

Een mantelzorgwoning is een woning en derhalve tevens een geurgevoelig object. Dit geldt ook ten aanzien van woonunits voor mantelzorg.¹⁸ Ingeval een dergelijke woonvoorziening op een perceel wordt geplaatst van zo'n agrarisch bedrijf, kun je je afvragen of die mantelzorgwoning bij de inrichting hoort. Dit geldt tenslotte ook ten aanzien van de bedrijfswoning op dat perceel. Of wordt de mantelzorgwoning alsnog aangemerkt als een geurgevoelig object? Het antwoord op die vraag is belangrijk, omdat het een groot verschil kan uitmaken voor de consequenties. Zodra de mantelzorgwoning wordt gezien als een geurgevoelig object en een dergelijke woning wordt geplaatst bij een agrarisch bedrijf, kan dat tot gevolg hebben dat die mantelzorgwoning helemaal niet mag staan op het perceel van dat bedrijf, maar het kan ook nadelige gevolgen hebben voor het agrarische bedrijf. Hierover is noch jurisprudentie noch literatuur voorhanden dus hier kan geen antwoord op worden gegeven. Als strikt naar de letter van de wet zou worden gekeken dan zou de mantelzorgwoning op grond van de Wet geurhinder en veehouderij een geurgevoelig object zijn. Hetgeen wat wel kan worden vastgesteld, is dat toetsing van een dergelijke situatie pas achteraf getoetst kan worden, aangezien de mantelzorgwoning vergunningvrij is.

¹⁶ Artikel 1 Wet geurhinder en veehouderij.

¹⁷ Artikel 1.1a Wabo, artikel 1.3c Activiteitenbesluit milieubeheer, ABRvS 20 januari 2010, nr. 200905744/1/M2.

¹⁸ ABRvS 12 juni 2013, nr. 201210676/1/A1.

Op basis van de huidige beschikbare informatie kan geen antwoord gegeven worden op deze vraag. Er is namelijk geen jurisprudentie gewezen over deze problematiek en ook de wet geeft geen duidelijkheid. Enerzijds zou je kunnen stellen dat dit soort problematiek niet geldt ten opzichte van mantelzorgwoningen, aangezien die tijdelijk kunnen zijn. Bovendien hebben vergunningvrije gebouwen doorgaans niet te maken met dergelijke strikte regelgeving. Het is tenslotte vergunningvrij. Anderzijds is een mantelzorgwoning wel een verblijfsplaats voor mensen, waarvoor de bescherming van de gezondheid zeer belangrijk is, hetgeen tenslotte de bedoeling is van voornoemde wetten. Dit blijft dus een hekel punt.

Wat betreft een mantelzorgwoning waarvoor een omgevingsvergunning is verleend kan het volgende gesteld worden. Op basis van de wetsgeschiedenis wordt met 'bestemd voor wonen of verblijf' bedoeld dat een gebouw juridisch-planologisch is toegestaan als woning of verblijf. Een mantelzorgwoning is dan juridisch-planologisch toegestaan middels omgevingsvergunning, hetgeen met zich mee brengt dat ook een mantelzorgwoning een geurgevoelig object is.¹⁹

Externe veiligheid inrichtingen

Naast de hiervoor genoemde situatie met agrarische bedrijven, zijn er nog andere gebieden waarbinnen strengere normen gelden teneinde de volksgezondheid te waarborgen.²⁰ Denk daarbij aan bijvoorbeeld een LPG-tankstation die gelegen is in een woonwijk. Voor de woningen die binnen een bepaalde cirkel om dat tankstation heen liggen gelden strengere normen. Dit wordt specifiek bepaald in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Waar in de vorige paragraaf wordt gesproken van een geurgevoelig object, wordt in dit besluit gesproken van een kwetsbaar object. Ook in dit besluit vallen woningen onder dat begrip. In dit besluit is tevens bepaald dat kwetsbare objecten (zoals bijvoorbeeld een woning) die horen bij de inrichting, niet worden beschouwd als kwetsbare objecten.²¹ Hierbij kun je je ook afvragen of een mantelzorgwoning ook onder die bepaling zou vallen. Voorts is de vraag in hoeverre rekening gehouden dient te worden met de mantelzorgwoning die binnen een vastgestelde afstand tot de inrichting staat.²²

In feite doet zich hier dezelfde problematiek voor als bij de geurgevoelige objecten bij agrarische bedrijven. Het voornaamste probleem is namelijk dat de situatie zich voor kan doen dat de gemeente geen wetenschap heeft van een bestaande mantelzorgwoning die binnen een bepaalde afstand staat tot de inrichting. Daardoor kan de gemeente de gezondheid van de mensen in die mantelzorgwoning niet waarborgen. Er kan hier pas op geanticipeerd worden zodra de informatie voorhanden is dat er een mantelzorgwoning staat.

Vanwege het ontbreken van jurisprudentie of wettelijke bepalingen ten aanzien van bovengenoemde problematiek kan dus geen oplossing of conclusie worden gegeven. Hierbij geldt dezelfde argumentatie als bij de geurgevoeligheid van een mantelzorgwoning. Het kan namelijk zo zijn dat een mantelzorgwoning slechts tijdelijk is, waardoor gesteld zou kunnen worden dat deze problematiek niet geldt ten aanzien van die woningen. Anderzijds gaat het wel om een verblijfsplaats voor mensen, waarvoor de bescherming van de gezondheid belangrijk is, hetgeen het Bevi ook beoogt. Ook dit punt blijft dus onduidelijk.

¹⁹ Van Tol 2012, p. 27.

²⁰ 'Veiligheid', Kenniscentrum InfoMil, www.infomil.nl (zoek op *veiligheid*).

²¹ Artikel 1 lid 2 Besluit externe veiligheid inrichtingen.

²² Artikel 4 lid 5 Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Strijdigheden ministerie ten aanzien van geurgevoeligheid en kwetsbaarheid

In een reactie op een aantal vragen inzake het nieuwe vergunningvrij bouwen zegt het ministerie van Infrastructuur en Milieu dat naar verwachting de regelgeving omtrent het vergunningvrij bouwen van mantelzorgwoningen nog zal veranderen ten aanzien van de geurgevoeligheid en kwetsbaarheid. Daarbij wordt opgemerkt dat het de bedoeling is dat vergunningvrije mantelzorgwoningen geen consequenties kunnen hebben voor omliggende agrarische bedrijven.²³

Anderzijds stelt het ministerie in een antwoord op een andere vraag dat een mantelzorgwoning wordt gezien als de uitbreiding van het hoofdgebouw, omdat artikel 1 lid 4 van bijlage II van het Bor bepaalt dat een mantelzorgwoning wordt gezien als functioneel verbonden met het hoofdgebouw. Dit impliceert dat de mantelzorgwoning bij de woning hoort en dus zowel als geurgevoelig als kwetsbaar object dient te worden gezien. De hoofdwooning wordt tenslotte wel aangemerkt als een zodanig object. Dit is strijdig met hiervoor genoemde stelling van het ministerie.²⁴

²³ 'Antwoorden van IenM op 8 vragen over nieuwe regels vergunningvrij bouwen en mantelzorg', 3 juni 2014, <http://www.omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/template.aspx?articleid=4772&zoneid=3>.

²⁴ 'Antwoorden op vragen mantelzorg en het nieuwe vergunningvrij bouwen', 20 november 2014, <http://www.omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/default.aspx?a=5763&template=print-article.htm>.

Verslag over het interview met wethouder Wilma van der Rijt- van der Kruis

De wethouder stelt dat er inzicht verkregen dient te worden in hoeverre er meer zorg wordt verleend dan de gebruikelijke zorg overstijgt. Dit ziet zij echter als een moeilijk aspect, aangezien dat lastig te toetsen is. Bij hulpbehoevenden met fysieke problemen is dit makkelijker te constateren dan bij bijvoorbeeld hulpbehoevenden met psychische problemen. Bij die beoordeling komt volgens de wethouder ook een stukje gevoel bij kijken en een stukje gezond boeren verstand.

Daarnaast is zij van mening dat ten aanzien van handhaving niet veel zal veranderen, aangezien er vóór de nieuwe regelgeving ook periodiek gecontroleerd diende te worden om zicht te houden op de situatie. Ondanks het feit dat er voorheen meer instrumenten waren aan de voorkant om de vergunning te verlenen, wat nu wegvalt, is de situatie aan de achterkant hetzelfde. Daarbij stelt zij dat strikt handhavend opgetreden dient te worden, indien er sprake is van onrechtmatige bewoning. Denk daarbij aan de situatie dat iemand in een mantelzorgwoning woont, zonder dat daar mantelzorg wordt verleend. Maar wordt er wel mantelzorg verleend, in welke gradatie dan ook, dan zegt de wethouder dat dit toegestaan dient te worden. Ze is namelijk vóór mantelzorg.

De wethouder stelt dat momenteel diverse mantelzorgwoningen bestaan, in verschillende vormen, zoals een mantelzorgkamer, een mantelzorgwoning in een bijgebouw of woonunit. Daarbij is al eens sprake geweest van handhaving. De mantelzorg was dan beëindigd, waardoor handhavend opgetreden kon worden. Direct bij vaststelling van het ontbreken van de mantelzorg, werden de mensen aangeschreven met de mededeling om het pand te verlaten. Niet in alle gevallen werd die mededeling nageleefd, waardoor verder werd gegaan met handhavingsmaatregelen. De mensen werden aangeschreven met nogmaals de mededeling om te handhaven en een sanctie die daarop stond bij niet naleving. Indien dat geen uitkomst bood werd er verder gegaan met last onder dwangsom. Dit waren vaak lange procedures.

Ingeval de mantelzorgwoning aangepast dient te worden door het eindigen van de mantelzorg, zodat het geen zelfstandige woning meer is, is de wethouder van mening dat dit per geval bekeken dient te worden hoe dat gaat gebeuren. In overleg met de eigenaar van het perceel wordt dan vastgesteld wat hij wil en moet verwijderen. Zo kan de eigenaar naar eigen wens beslissen wat hij/zij wil behouden of verwijderen. Daar moet coulant mee omgegaan worden, maar het moet wel onbewoonbaar zijn. Hier zou dan geen termijn aan vast gehangen moeten worden, bij een volgende controle moet de situatie simpelweg in orde zijn. Omdat mensen niet hoeven te melden dat ze uit de mantelzorgwoning gaan is het lastig om dit bij te houden.

De wethouder onderkent dat de definitie van een sociale relatie moeilijk te bepalen is. Dit is vaak namelijk een gevoel wat je erbij hebt. Daarbij geeft de wethouder aan dat het vaak al vrij snel duidelijk wordt bij een gesprek die de handhaver met de bewoners heeft en dat met gezond boerenverstand al een heel eind gekomen kan worden. Bovendien is zij van mening dat die sociale relatie over het algemeen wel aanwezig zal zijn, omdat je een wildvreemde niet zomaar gaat verzorgen.

Vaak wordt er door hetzij de mantelzorger hetzij door de hulpbehoevende een adreswijziging aangevraagd bij de gemeente. Dit gebeurt meestal, omdat men graag de eigen post ontvangt. Bij die aanvraag wordt dan meteen vastgesteld om welk gezin het gaat die in de mantelzorgwoning gaat wonen. Zodoende wordt er meer inzicht verkregen in mantelzorgwoningen binnen de gemeente. Indien mensen zich daarvoor melden, kan tevens direct om een doktersverklaring gevraagd worden, teneinde die noodzakelijke zorg te bevestigen. Doordat dan inzichtelijk is welk gezin daar woont, kan dat bij controle ook gecontroleerd worden.

Er zijn natuurlijk ook gevallen die niet bekend zijn bij de gemeente. Het is tenslotte niet verplicht om de gemeente op welke manier dan ook in kennis te stellen van de mantelzorgwoning. De wethouder stelt daarbij ook dat het niet mogelijk is om 100% van de gevallen inzichtelijk te hebben. Maar door bijvoorbeeld meldingen en het werk van de buitengewone opsporingsambtenaren kunnen er weer nieuwe mantelzorgwoningen bekend worden bij de gemeente.

Doordat de mantelzorgwoningen een eigen adres kunnen krijgen, wil dat niet zeggen dat er riool- en afvalstoffenheffingen worden geheven. De hoofdwoning wordt hiervoor aangeslagen en daar dienen zij eventueel onderling over uit te komen. Dit geldt ook ten aanzien van de WOZ-waarde. Er is geen geval bekend waarbij de mantelzorgwoning apart wordt aangeslagen voor OZB. Bovendien stelt de wethouder dat de tijdelijkheid gewaarborgd kan worden als dergelijke belastingen niet geheven worden.

Indien de situatie zo is dat er een omgevingsvergunning vereist is, dan dient per geval bekeken te worden welke vergunning verleend zal worden, tijdelijk of permanent. Dit hangt af van wie het aanvraagt, wat de diagnose is van de hulpbehoevende, om wat voor soort beperking gaat het etc. Indien het gaat om een kind met een lichamelijke beperking, waar de ouders voor zorgen, dan zou er een permanente omgevingsvergunning verleend kunnen worden, aangezien het dan zeer waarschijnlijk is dat die zorg langdurig zal blijven bestaan. Als er bijvoorbeeld senioren worden verzorgd, dan ligt eerder een tijdelijke vergunning in de rede.

Tot slot stelt de wethouder dat de communicatie ten aanzien van mantelzorgwoningen vanuit de gemeente goed moet zijn. De gemeente moet informeren over de situatie die wordt gecreëerd door het plaatsen van een mantelzorgwoning. Het kan namelijk voor burens een ongewenste situatie zijn, waar zij in feite niks tegen kunnen doen. Door mensen goed te informeren die een mantelzorgwoning zouden willen plaatsen of bouwen, kan hier vooraf rekening mee gehouden worden. Het is belangrijk om dit soort zaken te communiceren via partners van de gemeente. Als een seniorenbond dergelijke boodschappen mededeelt zal dit eerder aangenomen worden dan wanneer de gemeente dit soort informatie communiceert.