

Beleidsregel Wonen met mantelzorg en pre-mantelzorg gemeente Emmen 2025

1. De Nota van Beantwoording adviezen en zienswijzen "Beleidsregel Wonen met mantelzorg en pre-mantelzorg gemeente Emmen 2025" vast te stellen;
2. De beleidsregel "Wonen met mantelzorg en pre-mantelzorg gemeente Emmen 2025" gewijzigd vast te stellen;
3. De beleidsregel "Wonen met mantelzorg gemeente Emmen 2013" in te trekken;
4. De gemeenteraad hierover te informeren middels bijgevoegde brief.

1. Achtergrond

Deze beleidsregel is een actualisatie van de eerder vastgestelde beleidsregel 'Wonen met mantelzorg gemeente Emmen 2013'. Daaraan is de mogelijkheid van huisvesting voor pre-mantelzorg toegevoegd.

De reden van de actualisatie is dat er naast verzoeken voor mantelzorg steeds meer verzoeken zijn om te kunnen anticiperen op een te verwachten mantelzorgsituatie (pre-mantelzorg). Aanzetten voor dit beleid staan in de Strategienota 2021, het beleidskader Sociaal Domein 'Erbij horen en meedoen in Emmen!', de Woonvisie 2022-2030 'BuitengeWoon Thuis in Emmen' en de Woonzorgvisie 2023-2026 'Wonen zonder zorgen'. Onder 3 worden deze verder toegelicht. Daarnaast sluit deze beleidsregel aan bij de verordening Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) gemeente Emmen 2025, waarbij er aandacht is voor mantelzorgerondersteuning.

De beleidsregel van mantelzorg is een uitvloeisel van de Omgevingswet. De Omgevingswet geeft geen regels voor pre-mantelzorg. Daar voorziet deze beleidsregel in.

2. Doel beleidsregel

Het doel van deze beleidsregel is het faciliteren van de maatschappelijke vraag naar tijdelijke huisvesting op eigen erf in verband met mantelzorg en pre-mantelzorg. Daarbij wordt zorggedragen dat de ruimtelijke kwaliteit geborgd is.

De vraag komt voort uit de maatschappelijke opgave waarbij (door de vergrijzing) inwoners zo lang mogelijk thuis moeten blijven wonen. De druk op mantelzorgers neemt steeds verder toe, doordat er in verhouding steeds meer ouderen bijkomen en minder mantelzorgers beschikbaar zijn. Daarnaast is er sprake van extramuralisering van de zorg, waarbij de zorg en ondersteuning steeds meer verleend wordt bij inwoners thuis en door mantelzorgers. Het is van belang om een goede balans tussen draagkracht en draaglast van mantelzorgers te vinden en overbelasting te voorkomen. De mogelijkheid om thuis, op eigen erf, huisvesting voor pre-mantelzorg of mantelzorg te kunnen realiseren, draagt hieraan bij. Pre-mantelzorg is een toevoeging op de bestaande beleidsregel die inwoners helpt om te anticiperen op een mantelzorgsituatie in de nabije toekomst. Hierbij wordt ook verwacht dat de mantelzorgverlener anticipeert op de te verwachten ondersteuningssituatie en dat er in mindere mate ondersteuning (vanuit de Wmo) nodig is.

3. Gemeentelijke beleidskaders

De gemeentelijke beleidskaders uit de Strategienota, het Beleidskader Sociaal Domein, de Woonvisie en de Woonzorgvisie leggen de basis voor de beleidsegels voor wonen met mantelzorg en pre-mantelzorg. Vanuit dit beleid willen we inwoners stimuleren in het voor zichzelf en naasten te zorgen, zodat zij zelf- en samenredzaam zijn. Daartoe faciliteren we tijdelijke huisvesting op eigen erf in verband met mantelzorg en pre-mantelzorg én daarbij borgen we de ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke mogelijkheden worden bepaald door het (tijdelijke) Omgevingsplan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna te noemen Bbl).

Strategienota Emmen 2021

De Strategienota schetst de ontwikkeling van Emmen voor de komende jaren op diverse terreinen. Er worden zes ambities onderscheiden, waarbij er één betrekking heeft op de tijdelijke huisvesting op eigen erf in verband met mantelzorg en pre-mantelzorg. We vragen inwoners om voor zichzelf en naasten te zorgen, zodat zij zo zelfredzaam als mogelijk zijn of worden. Zij zijn in eerste instantie zelf aan zet voor hun eigen welzijn, bestaanszekerheid, ontwikkeling, gezondheid en veiligheid of kwaliteit van leven en die van naasten.

Erbij horen en meedoen in Emmen! - Beleidskader sociaal Domein

Als gemeente willen we de zelfredzaamheid en samenredzaamheid van onze inwoners vergroten. Versterken van zelfredzaamheid en samenredzaamheid draagt bij aan het zo vroeg en zo licht als mogelijk ondersteunen van de inwoner. We willen het welzijn van de inwoner versterken en daarmee (professionele) hulp voorkomen. Verder is het voeren van eigen regie cruciaal voor de kwaliteit van leven. Eigen kracht en samenkracht als basis is daarom één van de leidende principes in het beleid en de uitvoering. We geven ruimte, stimuleren eigen regie en ondersteunen in wat iemand zelf kan. Hierbij helpen we inwoners een passende oplossing te vinden en te organiseren (van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'). We betrekken en benutten het sociale netwerk en de omgeving hierbij.

Bij het kijken naar passend aanbod staat voorop dat we meer kijken naar wat we in de sociale en fysieke leefomgeving van inwoners kunnen organiseren. Bijvoorbeeld levensloopbestendige woningen bouwen en faciliteiten voor mantelzorgers, zodat inwoners langer thuis kunnen wonen.

Daarnaast benaderen we de gezondheid van inwoners vanuit positieve gezondheid waarbij we uitgaan van de veerkracht en eigen regie van inwoners. Het gaat om het vermogen van mensen om met de lichamelijke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven om te gaan.

BuitengeWoon Thuis in Emmen - Woonvisie 2022-2030

De druk op de woningmarkt en leefbaarheid neemt mede toe doordat langer thuis wonen voor senioren wordt gestimuleerd. Inwoners ontvangen zorg of begeleiding in hun eigen woning. Dit vraagt dat er geschikte woningen zijn. Het is belangrijk dat er meer geschikte woningen komen voor senioren, zodat er meer doorstroming komt op de woningmarkt. Doordat steeds meer zorg en begeleiding voor diverse doelgroepen aan huis wordt geleverd, wordt er ook steeds meer druk gelegd op de samenleving om mensen met een andere levensstijl ofwel een 'rugzakje' in de buurt te ontvangen. Het draagvlak hiervoor is niet altijd aanwezig en moet nog groeien. Een 'zachte landing' in de wijk vraagt goede voorbereiding en organisatie van zowel de gemeente, de woningcorporaties als de zorgorganisaties. Door al deze veranderingen is 'noaberschap', waarbij mensen naar elkaar omkijken en elkaar helpen, steeds belangrijker geworden. Ook is het belangrijk dat er goede mantelzorg geleverd kan worden, zowel op afstand als vlak bij huis.

Wonen zonder zorgen - Woonzorgvisie 2023 - 2026

Ouderen willen graag zo lang mogelijk thuis of in de eigen woonomgeving blijven wonen om hun (vaak sterke) sociale netwerk te kunnen behouden. Daarom is het belangrijk dat iemand zijn hele wooncarrière in de eigen wijk of dorp kan doorbrengen. Dit geldt zeker voor de laatste fase in de wooncarrière, waarbij vaak steeds meer aanpassingen aan de woning gedaan moeten worden of er hulp van familie en kennissen of van zorgorganisaties benodigd is. De gemeente draagt bij aan het mogelijk maken van langer thuis wonen en neemt een actieve rol in het stimuleren van technologische ondersteuning. Daarnaast stimuleert de gemeente nieuwe woonvormen voor senioren. Bij deze woonvormen speelt ontmoeting een rol of is zorg en ondersteuning aan huis mogelijk. De gemeente neemt de regie om deze woonvormen te realiseren.

(Tijdelijke) Omgevingsplan

Wonen met mantelzorg en pre-mantelzorg op eigen erf heeft een ruimtelijk gevolg. Dat ruimtelijk gevolg is weliswaar tijdelijk, want de huisvesting is gekoppeld aan de tijdelijkheid van de mantelzorg- of pre-mantelzorgsituatie. Waar bij mantelzorg dat ruimtelijk gevolg enkele jaren zal beslaan, beslaat dat bij pre-mantelzorg met daaropvolgend mantelzorg al snel 10 tot 15 jaar. Om de ruimtelijke kwaliteit te borgen is van belang de ruimtelijke aspecten zorgvuldig te wegen.

De kaders daarvoor zijn het (tijdelijke) Omgevingsplan en het Bbl. Die kaders stellen enerzijds voorwaarden aan de plaatsing van een tijdelijk bouwwerk en anderzijds aan het gebruik ervan als mantelzorg of pre-mantelzorgwoning. Deze voorwaarden zijn in hoofdstuk 5 verder gespecificeerd.

Er is per 1-1-2024 een omgevingsplan van rechtswege. Mogelijk zal de gemeente in de toekomst regels voor mantelzorgwoningen en pre-mantelzorgwoningen in het omgevingsplan opnemen.

4. Begrippen

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.

Als gemeente hanteren we de richtlijn van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zij spreken over een taak die langer dan 3 maanden en minimaal 8 uur per week beslaat.

Pre-mantelzorg

De situatie waarin wordt geanticipeerd op een in de toekomst (binnen 10 jaar) te verwachten mantelzorgsituatie.

Mantelzorgwoning	Huisvesting in verband met mantelzorg. Het betreft een tijdelijke woning van één huishouden, bestaande uit maximaal twee personen, in of bij een bestaande hoofdwoning. Minimaal één persoon van dit huishouden geeft of ontvangt mantelzorg. De tijdelijkheid duurt zo lang als dat er sprake is van mantelzorg.
Pre-mantelzorgwoning	Huisvesting in verband met pre-mantelzorg. Het betreft een tijdelijke woning van één huishouden, bestaande uit maximaal twee personen, in of bij een bestaande hoofdwoning. Voor minimaal één persoon van dit huishouden is het de verwachting dat deze binnen 10 jaar mantelzorg geeft of ontvangt.
Gebruikelijke hulp	Hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, (inwonende) kinderen of andere huisgenoten.
De gemeente	Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen.
Bopa-procedure	De vergunningverleningsprocedure ingeval een activiteit afwijkt van het (tijdelijke) Omgevingsplan, een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
Unit	Geheel of in delen verplaatsbare mantelzorg- of pre-mantelzorgwoning

5. Voorwaarden

Voor het meewerken aan aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een mantelzorgwoning of een pre-mantelzorgwoning gelden de procedurele en inhoudelijke voorwaarden.

Mantelzorg en pre-mantelzorg voorwaarden

1. Er is sprake van een tijdelijke aan mantelzorg of pre-mantelzorg gerelateerde woonbehoefte. Dat kan het gevolg zijn van ouderdom of bijvoorbeeld van een chronische progressieve aandoening of GGZ gerelateerde aandoening.
2. Of sprake is van mantelzorg of pre-mantelzorg wordt getoetst bij het intakegesprek. Bij een positieve beoordeling wordt een mantelzorgverklaring afgegeven. Deze mantelzorgverklaring maakt deel uit van de indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning.
3. Ingeval één persoon ouder is dan 75 jaar wordt het aannemelijk geacht dat de situatie van mantelzorg zich ingevolge ouderdom binnen 10 jaar zal voordoen en dat sprake is van een pre-mantelzorg situatie. In dat geval vindt geen specifieke toetsing door de Wmo-consulent plaats.

Ruimtelijke en bouwtechnische voorwaarden

4. De locatie voor de aanvraag betreft een gebied met uitsluitend een woonfunctie (deze woonfunctie is gekoppeld aan het hoofdgebouw).
5. Een mantelzorgwoning is vergunningvrij mogelijk mits het voldoet aan de bepalingen in het (tijdelijke) Omgevingsplan en het Bbl. Indien daar niet aan wordt voldaan, is voor een mantelzorgwoning een omgevingsvergunning vereist.
6. Een pre-mantelzorgwoning is per definitie een afwijking van het (tijdelijke) Omgevingsplan, een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een aanvraag daartoe vereist een omgevingsvergunning en daarbij gelden de voorwaarden zoals gedefinieerd in deze beleidsregel.
7. Mantelzorgactiviteiten zijn toegestaan in het hoofdgebouw (de woning zelf), aangebouwd aan de woning, in een bestaand bij de woning behorend vrijstaand bouwwerk en in een vrijstaande tijdelijke unit.
8. Een mantelzorg- en pre-mantelzorgwoning:
 - a. Is levensloopbestendig. Dit houdt in dat de huisvesting is afgestemd op de (mogelijke toekomstige) zorgbehoefte;
 - b. Mag niet in strijd zijn met het Bbl;
 - c. Mag niet in strijd zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
 - d. Is zo gesitueerd dat de bereikbaarheid van nutsvoorzieningen en voor hulpdiensten niet wordt belemmerd.
9. In het geval van een aanvraag voor het tijdelijk plaatsen van een in zijn geheel of in delen verplaatsbare unit:
 - a. Is maximaal 1 unit per woning toegestaan.
 - b. Is deze maximaal 3 m hoog.
 - c. Wordt deze geplaatst op het bouwperceel met in achtneming van de bepalingen uit het (tijdelijke) Omgevingsplan en het Bbl.
 - d. De maximale oppervlakte op locaties binnen het stedelijk gebied/de bebouwde kom is afhankelijk van de feitelijke locatie en wat daarover in de bepalingen in het Bbl en/of het (tijdelijke) Omgevingsplan is gesteld.
 - e. De maximale oppervlakte op locaties in het landelijk gebied/buiten de bebouwde kom is 100m².
 - f. De afstand tussen de unit en de gevel van de bestaande woning (hoofdgebouw) is niet meer dan 20 m.
 - g. Er dienen voldoende parkeermogelijkheden op eigen erf te zijn.

Voorwaarden inzake beëindiging

10. Het gebruik van de mantelzorg- of pre-mantelzorgwoning dient te worden beëindigd, en de eventueel afgegeven omgevingsvergunning wordt ingetrokken:
 - a. Zodra de mantelzorgbehoefte niet langer bestaat, of
 - b. Nadat de mantelzorgrelatie tussen zorgverlener en zorgontvanger is beëindigd door verhuizing of overlijden, of door wat voor reden dan ook.

Daarvan dient diegene aan wie de vergunning is verleend (mantelzorgontvanger of mantelzorgverlener), of in geval van overlijden de daartoe gemachtigde, melding te maken.
11. Bij beëindiging dient de situatie op het perceel binnen 6 maanden weer in overeenstemming te worden gebracht met de situatie zoals deze was vóórdat sprake was van mantelzorg of pre-mantelzorg.
 - a. In geval van een bestaand bij de woning behorend vrijstaand bouwwerk worden de specifiek voor mantelzorg aangebrachte voorzieningen verwijderd.
 - b. In geval van een tijdelijk vergunningplichtig geplaatste unit, wordt deze in zijn geheel verwijderd.
12. Het gebruik van de mantelzorgwoning en pre-mantelzorgwoning kan worden voortgezet indien:
 - a. De pre-mantelzorg fase overgaat in de fase van daadwerkelijke mantelzorg. Daarvan dient diegene aan wie de vergunning is verleend (mantelzorgontvanger of –verlener) melding te maken.
 - b. In geval van overlijden van de (potentiële) mantelzorgontvanger er een partner achterblijft die al mantelzorg ontvangt of die zelf nog niet mantelzorgbehoefte heeft, maar de verwachting bestaat dat die situatie zich wel binnen 10 jaar gaat voordoen, kan door de gemeente vergunning worden verleend aan de achterblijvende partner. Hierbij wordt de oorspronkelijk bepaalde tijdelijke termijn in acht genomen (zie artikel 15). Voor wat betreft het bouwwerk kan een aanvraag worden gedaan tot wijziging van de tenaamstelling van de verleende vergunning.

Overige voorwaarden

13. Een zelfstandige mantelzorg- en pre-mantelzorgwoning krijgt een eigen huisnummer.
14. De omgevingsvergunning voor een pre-mantelzorgwoning (en in het bijzondere geval dat een mantelzorgwoning vergunningplichtig is, ook voor een mantelzorgwoning) wordt in de vorm van een vergunning onder voorwaarden verleend.
15. Deze omgevingsvergunning geldt voor de duur van maximaal 15 jaar na verlening van de beschikking.
16. Bij de aanvraag voor een pre-mantelzorgwoning ondertekenen de bewoners van hoofdwoning én de pre-mantelzorgwoning een intentieverklaring waarin zij verklaren de intentie te hebben de toekomstige mantelzorgtaken te zijner tijd ook daadwerkelijk te verlenen. Deze intentieverklaring maakt deel uit van de indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning.
17. Onderdeel van de omgevingsvergunning voor een pre-mantelzorgwoning is een door de bewoners van hoofdwoning én de pre-mantelzorgwoning ondertekende overeenkomst waarin zij verklaren:
 - a. bekend te zijn met de tijdelijkheid van de vergunning en dat na afloop van die tijdelijke periode alle voorzieningen weer moeten worden verwijderd.
 - b. bekend te zijn met de consequenties van mogelijke nadeelcompensatie en dat mogelijke planschade voor rekening is van de aanvrager.
 - c. bekend te zijn met de eis dat de mantelzorgwoning en pre-mantelzorgwoning levensloopbestendig dienen te zijn, waardoor later in mindere mate aanspraak kan worden gemaakt op Wmo-voorzieningen voor woningaanpassing.
 - d. bekend te zijn met de verantwoordelijkheid melding te maken ingeval de pre-mantelzorgsituatie overgaat in een mantelzorgsituatie of ingeval van beëindiging als benoemd onder voorwaarden 10 t/m 12.

Mogelijke consequenties voor eventuele aanvullende ondersteuning (Toelichting voorwaarden 16 en 17c)

Door een mantelzorgwoning of pre-mantelzorgwoning op eigen erf te realiseren, kunnen mantelzorgontvangers in de toekomst in mindere mate ondersteuning ontvangen vanuit de Wmo, Zvw en Wlz. Bij een hulpvraag wordt naar de gehele situatie gekeken. Een mantelzorger die dichtbij woont kan bepaalde zorgtaken overnemen die anders door een professionele zorgverlener zouden worden uitgevoerd. Wel kan het zijn dat er bij mogelijke overbelasting van de mantelzorger er alsnog Wmo-ondersteuning wordt ingezet. Het kan zijn dat een mantelzorger bijvoorbeeld veel taken overneemt uit de Zvw en Wlz, waardoor deze persoon mogelijk overbelast raakt wanneer diegene ook de schoonmaak nog moet uitvoeren. Vanuit de Wmo kan overwogen worden de schoonmaakondersteuning alsnog in te zetten. Ook kan het zijn dat dagbesteding (voor ontlasting van de mantelzorger) nog wel nodig is, maar dat andere

Wmo-taken door de mantelzorger worden overgenomen. Het gaat dus om maatwerk waarbij de totale zorgsituatie en de draagkracht van de mantelzorger worden meegewogen.

6. Procedure/proces

Aanmelding

Melden van een initiatief tot huisvesting i.v.m. mantelzorg en pre-mantelzorg kan via het Omgevingsloket of de Gemeente Emmen.

Intakegesprek

Op die aanmelding, én vóórdat een omgevingsvergunningaanvraag kan worden ingediend, volgt een intakegesprek. Vanuit de gemeente wordt de intake gedaan door een klantmanager vergunningen en een consulent Wmo.

De Wmo-consulent toetst bij een aanvraag van mantelzorg of sprake is van een mantelzorgsituatie. De Wmo-consulent toets bij een aanvraag voor pre-mantelzorg onder de 75 jaar of de situatie zodanig is dat binnen 10 jaar sprake zal zijn van een mantelzorgsituatie. Indien nodig schakelt de Wmo-consulent daartoe externe toetsingsdeskundigheid in voor sociaal medisch advies.

In het intakegesprek wordt ook besproken wat het betekent om (op termijn) mantelzorg te verlenen en wat daarvan de consequenties kunnen zijn.

De klantmanager vergunningen toetst de ruimtelijke en planologische mogelijkheden op basis van het (tijdelijke) Omgevingsplan en het Bbl.

Het intakegesprek levert het volgende op:

- Indien aan de voorwaarden daartoe is voldaan: mantelzorgverklaring;
- Toetsing van de bestaande en nieuwe situatie ingetekend op kaart.

Vervolgprocedure na intakegesprek

Als de beoordeling van de zorgvraag en de ruimtelijke mogelijkheden beide positief zijn, geldt de volgende procedure:

- Bij mantelzorg is dat vergunningvrij;
- Bij pre-mantelzorg kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd en wordt de Bopa-procedure doorlopen.

Als de beoordeling van de zorgvraag positief is, maar de ruimtelijke mogelijkheden nader getoetst moeten worden, vraagt het maatwerk. In dat geval wordt geadviseerd om in plaats van een vergunningaanvraag eerst een conceptverzoek in te dienen. Er wordt dan nader onderzocht of het initiatief kans van slagen heeft.

Vergunningaanvraag en indieningsvereisten

Bij het indienen van een vergunningaanvraag gelden de volgende vereisten:

- Ingevuld aanvraagformulier (via Omgevingsloket);
- Mantelzorgverklaring ingevolge artikel 2;
- Ingeval pre-mantelzorg:
 - Getekende intentieverklaring ingevolge artikel 16;
 - Getekende overeenkomst ingevolge artikel 17;
- Een tekening bestaande situatie met daarop de ligging van het perceel in relatie tot de omgeving, schaal 1:1.000;
- Een situatietekening bestaande situatie, schaal 1:500 (perceelindeling, bestaande bebouwing, wijze van ontsluiten, aanwezige groenvoorzieningen, aangrenzende percelen);
- Een situatietekening nieuwe situatie waarop de mantelzorgwoning of pre-mantelzorgwoning is ingetekend, schaal 1:500;
- Een erfinrichtingsplan met aandacht voor de samenhang tussen de bebouwing, (afschermende) beplanting, inrit, parkeren en erfinrichting, schaal 1:500;
- Bouwtekening op schaal 1:100 van de nieuwe woning met plattegrond en maatvoering.

7. Evaluatie en bijstelling

Deze beleidsregel wordt anderhalf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd en zonodig aangepast aan de hand van opgedane ervaringen in de praktijk.

8. Kosten

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden leges in rekening gebracht bij de aanvrager conform de legesverordening.

Huisvesting in verband met mantelzorg of pre-mantelzorg kan ertoe leiden dat een extra belastingplicht ontstaat in het kader van de afvalstoffenheffing, de onroerendezaakbelasting of de rioolheffing. Deze extra kosten zijn voor de belastingplichtige.

Kosten voor het plaatsen en verwijderen van huisvesting in verband met mantelzorg of pre-mantelzorg of treffen van voorzieningen daaromtrent zijn voor rekening van de aanvrager.

9. Overgangsrecht

Aanvragen voor omgevingsvergunningen die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel, en waar nog niet op is beslist, worden afgehandeld op basis van deze beleidsregel.