

Initulé

Pre-mantelzorgbeleid

Doel van de beleidsregel

De overheid doet een steeds groter beroep op de zelfredzaamheid van inwoners: ouderen blijven langer thuiswonen en zijn daarbij vaker afhankelijk van familie, vrienden en burens voor hulp en ondersteuning. Zij kunnen niet altijd terecht in een instelling.

Mantelzorg is een zorgvorm die daarom steeds meer voorkomt. Er bestaat daarnaast ook een groeiende behoefte aan zogenaamde 'pre-mantelzorg'. Pre-mantelzorg is aan de orde in situaties waarin er nog geen sprake is van een zorgindicatie en een dusdanige intensieve zorgbehoefte zodat er ook geen sprake is van 'reguliere' mantelzorg. Met andere woorden: in de praktijk is het soms lastig om te voldoen aan de definitie van mantelzorg, dit terwijl er al wel een bepaalde zorgbehoefte bestaat.

Mantelzorg is 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. Door de leeftijd van de aanvrager is het wel aannemelijk dat er binnen afzienbare tijd behoefte aan mantelzorg ontstaat. Met andere woorden: met pre-mantelzorg wordt geanticipeerd op mantelzorg.

Deze beleidsregel heeft als doel om te voorzien in gevallen waarbij er sprake is van pre-mantelzorg. Het gaat dan om het realiseren van een pre-mantelzorgwoning in bestaande bebouwing of in een nieuw te bouwen bouwwerk. Deze beleidsregel schetst de voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een pre-mantelzorgwoning in de gevallen waarmee er strijd bestaat met het geldende omgevingsplan. Met deze omgevingsvergunning wordt van het omgevingsplan tijdelijk afgeweken. Deze beleidsregel is geen toetsingskader voor bijvoorbeeld bouwtechnische eisen zoals bepaald in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Doelgroep

De doelgroep van deze beleidsregel is de inwoners van de gemeente Zwolle.

Vorrangsregel

Indien er andere gemeentelijke bepalingen, welke door het college zijn vastgesteld, regels stellen over pre-mantelzorg(woningen) en die strijdig zijn met deze beleidsregel, dan gaat, voor zover het gaat om de uitoefening van bevoegdheden door het college, deze beleidsregel voor op die regels.

Hardheidsclausule

Deze beleidsregel is een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Wat betekent dit? Volgens deze wet moeten wij bij het gebruik maken van onze bevoegdheid tot het verlenen van, in dit geval een omgevingsvergunning, de regels in deze beleidsregel in acht nemen. Maar soms kan er sprake zijn van dusdanige bijzondere omstandigheden dat wij gemotiveerd van de beleidsregel kunnen afwijken. Dit wordt ook wel het evenredigheidsbeginsel genoemd. Per geval zullen wij bezien of er sprake is van deze bijzondere omstandigheden en, zo ja, of dit aanleiding geeft om van deze beleidsregel af te wijken.

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. Voor zover de begrippen niet nader worden omschreven in deze beleidsregels hebben zij dezelfde betekenis als bepaald in de Omgevingswet, Besluit bouwwerken leefomgeving en de Algemene wet bestuursrecht dan wel de betekenis die het begrip toekomt krachtens normaal taalgebruik.
2. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
 - a. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle
 - b. achtererfgebied: gebouwerf 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 gebouwerf achter het hoofdgebouw te komen, waarbij als op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel toegestane activiteiten of als het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, voor het leggen van deze lijn bepalend is het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied;
 - c. bebouwde kom: bebouwd en bewoond gebied dat zich op basis van de aard van de omgeving en de feitelijke situatie, waaronder de mate van concentratie van bebouwing, onderscheidt van het gebied buiten de bebouwde kom;
 - d. bebouwingsgebied: achtererfgebied en de grond onder het hoofdgebouw, uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijk hoofdgebouw;
 - e. gebouwerf: bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt;
 - f. hoofdgebouw: gebouw, of bouwkundig en functioneel te onderscheiden gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor het verrichten van andere activiteiten dan bouwactiviteiten die op grond van het omgevingsplan of

een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel zijn toegestaan en, als meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die toegestane activiteiten het belangrijkste is;

- g. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
 - h. pre-mantelzorg: vorm van mantelzorg waarin de zorgbehoefte nog niet dusdanig intensief of groot is dat van mantelzorg gesproken kan worden;
 - i. 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;
 - j. oorspronkelijk hoofdgebouw: het hoofdgebouw zoals dat ten tijde van de afronding van de bouwwerkzaamheden, overeenkomstig de voor het hoofdgebouw verleende vergunning, is opgeleverd. Niet meevergunde onderdelen van een hoofdgebouw, zoals een aangebouwde keuken, serre, of uitbreiding van een woonkamer, maken geen deel uit van het oorspronkelijke hoofdgebouw. Ook niet wanneer deze delen gelijktijdig met het vergunde deel van het hoofdgebouw zijn gebouwd.
 - k. pre-mantelzorger: de natuurlijke persoon die in een sociale relatie staat met de persoon die pre-mantelzorg heeft;
 - l. pre-mantelzorgwoning: de woning waarin de persoon die pre-mantelzorg heeft of pre-mantelzorger woont met maximaal één ander persoon en eventueel diens minderjarige kinderen;
 - m. sociale relatie: een familiale, vriendschappelijke, of een anderszins duurzame relatie, tussen de pre-mantelzorger en de persoon die pre-mantelzorg heeft;
 - n. de persoon die pre-mantelzorg heeft: de natuurlijke persoon die in een sociale relatie staat met de pre-mantelzorger en van hem zorg ontvangt dan wel de persoon die de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.
3. Indien een begrip bij de toepassing van deze regeling niet eenduidig blijkt te zijn, bepaalt het college de nadere invulling of uitleg van dit begrip.

Artikel 2 Wettelijke grondslag beleidsregel

Artikel 4:81 Awb vormt de grondslag voor de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels door het college over de aan het college toekomende bevoegdheid. Het gaat hier om het nader invullen van de bevoegdheid van het college tot het beslissen over aanvragen omgevingsvergunningen krachtens artikel 5.1, eerste lid, onder a van de Omgevingswet en artikel 5.8 Omgevingswet.

Artikel 3 Reikwijdte

Deze beleidsregel is van toepassing op het grondgebied van de gemeente Zwolle.

Artikel 4 Voorwaarden pre-mantelzorgwoning

Het college kan een omgevingsvergunning voor een pre-mantelzorgwoning verlenen, indien wordt voldaan aan alle onderstaande vereisten:

1. De persoon die pre-mantelzorg heeft dient de AOW-leeftijd te hebben bereikt of de leeftijd van de toekomstige persoon die pre-mantelzorg heeft is onder de AOW-leeftijd, maar een medewerker van ZwolleDoet! verklaart vanuit voortschrijdend ziektebeeld dat langdurige intensieve zorg binnen een afzienbare termijn van 10 jaar verwacht wordt. Deze verklaring wordt afgegeven door het steunpunt mantelzorg van ZwolleDoet! na een huisbezoek en het bespreken van de situatie en zorgvraag;
2. De aanvraag omgevingsvergunning dient te worden gedaan door de persoon die pre-mantelzorg heeft. Deze persoon kan iemand machtigen om een aanvraag omgevingsvergunning te doen.
3. Er dient sprake te zijn van een sociale relatie tussen mantelzorger en de persoon die pre-mantelzorg heeft (bijvoorbeeld familie). Deze relatie dient ook bij de aanvraag omgevingsvergunning kenbaar gemaakt te worden;
4. de aanvraag omgevingsvergunning dient voor een tijdelijke activiteit aangevraagd te worden en dus niet permanent. De omgevingsvergunning voor pre-mantelzorg geldt voor een maximale termijn van 10 jaar. Indien blijkt dat na deze 10 jaren nog steeds een behoefte staat voor een pre-mantelzorgwoning, dan dient een nieuwe omgevingsvergunning aangevraagd te worden waarbij er opnieuw een belangenafweging plaatsvindt. Deze nieuwe omgevingsvergunning geldt dan voor een termijn van 5 jaar. Na het verlopen van deze maximale termijn van 15 jaar, kan geen nieuwe omgevingsvergunning op basis van deze beleidsregel aangevraagd worden tenzij er sprake is van dusdanige feiten en omstandigheden die nopen tot het al dan niet verlenen van een nieuwe omgevingsvergunning;
5. Er is geen pre-mantelzorgwoning toegestaan bij een woonwagen of recreatiewoning;
6. Een pre-mantelzorgwoning realiseren in een bestaand (legaal) gebouw is mogelijk met omgevingsvergunning, mits dit bestaande gebouw op een afstand van maximaal 15 meter van de dichtstbijzijnde gevel van de (bedrijfs)woning gesitueerd is en wordt voldaan aan de overige regels uit deze beleidsregel, met uitzondering van lid 6. Het is voorts niet geoorloofd is om binnen twee meter van de (zijdellingse) grenslijn vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken, te hebben in of op de gevel(s) gericht naar de perceelsgrens;

7. a. een pre-mantelzorgwoning in een nieuw te bouwen gebouw binnen de bebouwde kom, mag worden gebouwd, mits deze wordt gebouwd¹:
- a. binnen het achtererfgebied;
 - b. voor zover op een afstand van niet meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw, niet hoger dan:
 - 1. 5 m;
 - 2. 0,3 m boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw; en
 - 3. het hoofdgebouw;
 - c. voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:
 - 1. als de pre-mantelzorgwoning hoger is dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule:
maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;
 - d. de pre-mantelzorgwoning moet op een afstand van maximaal 15 meter van de dichtstbijzijnde gevel van de (bedrijfs)woning gesitueerd worden;
 - e. het is niet geoorloofd om binnen twee meter van de grenslijn vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken, te hebben in of op de gevel(s) gericht naar de perceelsgrens.
 - f. de oppervlakte van de pre-mantelzorgwoning in het bebouwingsgebied niet meer bedraagt dan:
 - 1. bij een bebouwingsgebied kleiner dan of gelijk aan 100 m²: 50% van dat bebouwingsgebied;
 - 2. bij een bebouwingsgebied groter dan 100 m² en kleiner dan of gelijk aan 300 m²: 50 m², vermeerderd met 20% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m²; en

¹ Een voorbeeld voor het berekenen van de te benutten oppervlakte is hier te vinden: [Stappenplan bepaling vergunningvrij bouwen bijbehorende bouwwerken voor ruimtelijk deel | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

3. bij een bebouwingsgebied groter dan 300 m²: 90 m², vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², tot een maximum van in totaal 150 m².
8. a. pre-mantelzorgwoningen buiten de bebouwde kom zijn toegestaan als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 1. in zijn geheel of in delen verplaatsbaar;
 2. de oppervlakte niet meer dan 100 m²;
 3. het is niet geoorloofd om binnen twee meter van de grenslijn vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken, te hebben in of op de gevel(s) gericht naar de perceelsgrens en;
 4. de pre-mantelzorgwoning moet op een afstand van maximaal 15 meter van de dichtstbijzijnde gevel van de (bedrijfs)woning gesitueerd worden.
9. Er is geen pre-mantelzorgwoning toegestaan binnen het gebouwterrein waar thans al een (pre-)mantelzorgwoning aanwezig is;
10. de belangen van gebruikers en/of eigenaren van nabijgelegen gronden mogen niet onevenredig worden geschaad;
11. teneinde de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen dient de pre-mantelzorgwoning ingepast te worden, bijvoorbeeld door middel van aanbrengen van in het gebied passend groen. Dit moet in de vorm van een aan te leveren inpassingsplan dat door ons goedgekeurd moet worden;
12. indien de bewoners van de pre-mantelzorgwoning een auto hebben, dan moet sprake zijn van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein. De parkeerbehoefte wordt getoetst aan de 'Regeling Parkeernormen 2016', dan wel de gewijzigde versie van deze regeling dan wel de rechtsopvolger van deze regeling. Indien er geen sprake is van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein, dan wordt bezien of het parkeren elders in de omgeving mogelijk is;
13. er mag geen onevenredige aantasting van de milieusituatie plaatsvinden (bijvoorbeeld regels omtrent geluid);
14. Er mogen maximaal 2 personen in de pre-mantelzorg wonen exclusief eventuele minderjarige kinderen van deze bewoners;
15. Het afvoeren van hemelwater mag niet leiden tot overlast naar belendende percelen;

16. Het aansluiten op riolering dient separaat aangevraagd te worden bij ons;
17. de omgevingsvergunning die wordt verleend is persoonsgebonden krachtens artikel 5.37, derde lid, Omgevingswet: vindt er een wijziging plaats in de persoon van de mantelzorger en/of de persoon die pre-mantelzorg behoeft, dan is een nieuwe omgevingsvergunning nodig. De termijn van 10 jaar wordt door deze nieuwe omgevingsvergunning niet gestuit, verlengd of herstart;
18. Indien er geen sprake meer is van pre-mantelzorgwoning dan moet, tenzij er sprake is van reguliere mantelzorg, de pre-mantelzorgwoning binnen een termijn van drie maanden ontmanteld worden, dan wel binnen 6 maanden in bijzondere gevallen;
19. Het is verboden de pre-mantelzorgwoning te gebruiken voor recreatief gebruik, zoals voor een B&B of vakantiewoning, of anderzijds aan derden te verhuren of te verkopen indien er geen sprake meer is van pre-mantelzorg;

Toelichting

Hieronder bevindt zich een toelichting op bovengenoemde artikelen.

Artikel 1

In dit artikel worden begripsbepalingen opgenomen. Diverse begrippen moeten gedefinieerd worden om zo verwarring te voorkomen.

Artikel 2

Deze beleidsregel is een beleidsregel zoals is bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de beleidsregel gepubliceerd moet worden dat wij (in beginsel) gehouden zijn te handelen overeenkomstig deze beleidsregel

Artikel 3

Dit artikel geeft de reikwijdte weer en bepaalt op wie deze beleidsregel van toepassing kan zijn.

Artikel 4

Dit betreft het 'hart' van de beleidsregel. Hier staan de inhoudelijke toetsingsgronden. Binnen de gemeente Zwolle is de beleidsmatige keuze gemaakt de pre-mantelzorgwoningen voor mensen die thans de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, mogelijk te maken indien wordt voldaan aan de voorwaarden. De kans dat deze doelgroep binnen een termijn van 10 jaar aanspraak kan maken op een reguliere mantelzorgwoning is groter dan bij mensen die jonger zijn.

Maar ook voor de mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt, kan behoefte bestaan tot het realiseren van een pre-mantelzorgwoning. Daarbij verlangen wij een verklaring dat er sprake is van bijvoorbeeld een progressieve ziekte en dat binnen afzienbare termijn (10 jaar) de verwachting is dat er langdurige en intensieve zorg nodig is en dan eventueel aanspraak gemaakt kan worden op een reguliere mantelzorgwoning. De partij die hierbij ondersteunt is ZwolleDoet! Een dergelijke verklaring kan worden afgegeven na een gesprek met ZwolleDoet!

De persoon die de mantelzorg heeft, is degene die de aanvraag omgevingsvergunning voor een tijdelijke omgevingsplanactiviteit moet aanvragen. Dit kan eventueel een ander voor die persoon doen met machtiging (zie [Persoon of organisatie machtigen in het Omgevingsloket | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)) Dit komt omdat de omgevingsvergunning persoonsgebonden is.

Tussen de persoon die pre-mantelzorg heeft en de mantelzorger moet sprake zijn van een sociale relatie. Hierbij kan worden gedacht aan een ouder, kind, ander familielid of vrienden.

De omgevingsvergunning geldt voor een maximale duur van 10 jaar met een verlengingsoptie van 5 jaar middels een nieuwe omgevingsvergunning. Indien er wordt overgegaan naar mantelzorg dan kan, indien aan de voorwaarden voor een mantelzorgwoning wordt voldaan, deze woning in de bestaande bebouwing gerealiseerd worden. Indien er geen sprake zal zijn van reguliere mantelzorg, dan dient de pre-mantelzorg ontmanteld te worden.

Wij staan geen pre-mantelzorgwoningen toe bij woonwagens en bij recreatiewoningen want dit zorgt voor een te grote verdichting van het stedenbouwkundig beeld dan wel omdat het hier gaat om bijzondere vormen van (recreatieve) woonvormen zodat wij geen pre-mantelzorgwoningen bij dergelijke gebouwen willen.

Een reguliere mantelzorgwoning is in veel gevallen vergunningsvrij te realiseren in bestaande bebouwing. Dat is via landelijke regelgeving geregeld. In deze beleidsregel hebben we te maken met pre-mantelzorg. Dat is een woonvorm waarin de landelijke regels nog niet in voorzien zoals dat bij mantelzorgwoningen wel het geval is. Daarom hebben wij enkele landelijke artikelen in deze beleidsregel (gedeeltelijk) van overeenkomstige toepassing verklaart. Dit geldt ook voor regels die in het Omgevingsplan Zwolle zijn opgenomen.

Zo zijn in deze beleidsregels regels opgenomen voor het realiseren van een nieuwe pre-mantelzorgwoning buiten de bebouwde kom en binnen de bebouwde kom. Voor het bouwen binnen de bebouwde kom moet er een rekensom worden gemaakt. Hoe dat moet is via deze link te vinden: [Stappenplan bepaling vergunningvrij bouwen bijbehorende bouwwerken voor ruimtelijk deel | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#) (let wel: dit stappenplan heeft het over 'bijbehorende bouwwerken', maar hier kan 'pre-mantelzorgwoning' worden gelezen). De oppervlakte van een pre-mantelzorgwoning moet gelimiteerd worden omdat anders een relatief kleine tuin vol komt te staan met bouwwerken. Er wordt aangesloten bij de systematiek van bijbehorende bouwwerken

omdat, na het beëindigen van de pre-mantelzorg en waarbij niet wordt overgegaan naar mantelzorg, de pre-mantelzorgwoning ontmanteld moet worden. Wat dan overblijft kan dan bijvoorbeeld gebruikt worden als schuur of anderzijds. Indien de systematiek van het berekenen van de oppervlakte niet wordt gehanteerd, kan er de situatie ontstaan dat er opeens een grote schuur ontstaat, dat is ruimtelijk gezien niet wenselijk.

Er blijft echter wel een omgevingsvergunning nodig voor een pre-mantelzorgwoning. Het Omgevingsplan Zwolle is via de volgende link te raadplegen: [Regels op de kaart - Omgevingsloket \(overheid.nl\)](#) (en dan aan de linkerkant zoeken op adres).

Er mag geen sprake zijn van stapeling van (pre-)mantelzorgwoningen. Indien er al een (pre-)mantelzorgwoning aanwezig is, dan kan op basis van deze beleidsregel geen omgevingsvergunning verleend worden voor een extra pre-mantelzorgwoning.

Ook geldt dat er niet meer dan twee personen (exclusief eventuele minderjarige kinderen) in de pre-mantelzorgwoning mogen wonen. We begrijpen dat veel mensen die de zorg ontvangen gehuwd zijn of met iemand samenwonen, daarom is het belangrijk dat deze mensen bij elkaar kunnen blijven.

Daarbij mag de pre-mantelzorgwoning niet voor 'overlast' zorgen. Dit wil zeggen dat de pre-mantelzorgwoning bijvoorbeeld dusdanig gesitueerd moet worden dat burens er minder last van kunnen krijgen. Het is aan het college om te beoordelen wat volgens het college een acceptabele situatie is. Ook geldt dat eventuele parkeertoename op eigen terrein opgelost moet worden.

Voorts is het denkbaar dat een pre-mantelzorgwoning dichtbij bedrijvigheid wordt gesitueerd. Er moet een acceptabel woon- en leefklimaat gegarandeerd worden in de pre-mantelzorgwoning enerzijds en anderzijds mag de pre-mantelzorgwoning er niet toe leiden dat omliggende bedrijven worden beperkt in hun bedrijvigheid. Het is aan het college om te oordelen of wij achten dat er sprake is van een acceptabele (milieu)situatie en wij kunnen, indien nodig, vergunningvoorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning.

De omgevingsvergunning is persoonsgebonden, zie artikel 5.37, derde lid van de Omgevingswet. De persoon van de aanvrager van de omgevingsvergunning is namelijk van belang: de aanvrager is immers de persoon die pre-mantelzorg nodig heeft. Voor deze persoon is, alvorens een omgevingsvergunning is verleend, een specifieke belangenafweging gemaakt. Deze afweging is niet zonder meer toepasbaar voor andere gevallen, daarom wordt gekozen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning zodat deze omgevingsvergunning niet overdraagbaar is. Indien de zorgvrager wijzigt, dan dient een nieuwe afweging en omgevingsvergunning verleend te worden.