

## **Gemeente Bergen / Advies mantelzorgwonen**

Aan : het college van B&W van Bergen  
Van : mevrouw mr M.E. Biezenaar (SWDV Advocaten)  
Datum : 16 september 2019

-----

### De feiten

1. Op het perceel Egmondermeer 10 te Egmond aan den Hoef, gemeente Bergen, staat een stolpboerderij. De boerderij wordt bewoond door een bejaarde dame. De boerderij is aangewezen als rijksmonument.
2. Op het perceel staat tevens een schuur, los van het hoofdgebouw (de boerderij). De schuur is niet aangewezen als monument. De schuur is lang geleden geschikt gemaakt voor bewoning. De schuur wordt thans bewoond door de kleinzoon van de bewoonster van de stolp, en zijn vriendin. De vriendin verleent mantelzorg aan de bewoonster van de stolp.
3. In het Bestemmingsplan Landelijk gebied Zuid (vastgesteld in 2013 en onherroepelijk geworden in 2014) rust op het deel van het perceel waar de schuur staat, de bestemming "wonen". De regels staan bijgebouwen toe maar daarin mag niet worden gewoond, tenzij een bijgebouw voorzien is van de aanduiding 'zorgwoning'. Die aanduiding is niet op het perceel geplaatst.
4. In de gemeente Bergen is een publieke discussie ontstaan over de vraag of voor de bewoning van de schuur ten behoeve van mantelzorg een omgevingsvergunning vereist is. In dit kader heeft wethouder Valkering zich op het standpunt gesteld dat het gebruik van een bestaand bijgebouw als mantelzorgwoning vergunningsvrij is op grond van art. 2 lid 1 aanhef en onder 22 van bijlage II bij het Bor. Het feit dat het bijgebouw behoort tot een monumentaal hoofdgebouw doet hier niets aan af omdat art. 4a van bijlage II bij het Bor, gezien de totstandkomingsgeschiedenis van deze regelgeving, slechts ziet op bouwactiviteiten en niet op gebruiksactiviteiten. Het gebruik van het bijgebouw als mantelzorgwoning is een gebruiksactiviteit, waardoor art. 4a van Bijlage II van het Bor hier niet van toepassing is. Een vergunning op grond van art. 2.1 lid 1 onder f Wabo (gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument) is ook niet vereist.

### De vraag

5. Het college vraagt te beoordelen of het hierboven verwoorde standpunt van wethouder Valkering verdedigbaar is. En zo ja, of er dan nog andere vormen van regelgeving zijn die maken dat er toch een vergunning is vereist?

## Advies

### Voorafgaand

6. Voor de duidelijkheid: dit advies ziet alleen op het gebruik van de schuur in afwijking van het bestemmingsplan. Van het bouwen of verbouwen van de schuur is geen sprake (voor zover ons bekend) en we laten de regelgeving hierover dan ook buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de regels over op het achtererf gesitueerde bijgebouwen nu deze zien op het bouwen van een bijgebouw bij een monument, niet op het afwijkende gebruik van een bestaand gebouw bij een monument
7. De schuur is meer dan honderd jaar geleden gebouwd. We laten hier buiten beschouwing de vraag of de schuur legaal is. Het onderzoek naar de feiten hierover strekt voor dit moment te ver.
8. Wij onderzoeken in dit advies niet of er sprake is van mantelzorg is in de zin van de relevante regelgeving. We beschikken niet over voldoende kennis van de feitelijke situatie om dat te kunnen beoordelen.
9. De gemeente Bergen heeft "Uitvoeringsregels mantelzorgwonen" opgesteld en formeel bekend gemaakt. De laatste versie dateert van 10 oktober 2017, als wij het goed zien.  
Wij menen dat deze Uitvoeringsregels betrekking hebben op de situatie dat in verband met het mantelzorgwonen een woningaanpassing moet plaatsvinden en dat de betrokkene daarvoor een bijdrage van de gemeente vraagt. Voor zover wij weten zijn deze Uitvoeringsregels niet in beeld bij de situatie aan het Egmondermeer 10.

### Planologische regelgeving

10. We geven hieronder de regelgeving vrij uitvoerig weer; dit is technisch en taai maar onvermijdelijk voor een goed begrip.

### *Strijd met het bestemmingsplan.*

11. Het bewonen van de schuur in het kader van het verlenen van mantelzorg is in strijd met het geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied Zuid" omdat de aanduiding 'zorgwoning' bij de schuur ontbreekt.  
Het gebruik van grond of een gebouw in strijd met het bestemmingsplan zullen wij hierna kort aanduiden met "afwijkend gebruik".

*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

12. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een gebouw te gebruiken in strijd met de bestemming<sup>1</sup>. Voor het bewonen van de schuur is dus op grond van de hoofdregel een omgevingsvergunning nodig.

*Het Besluit omgevingsrecht*

13. Op deze hoofdregel zijn uitzonderingen. § 2.2. artikel 2.3 van het Besluit omgevingsrecht (verder: het Bor) bepaalt dat voor (onder andere) afwijkend gebruik geen omgevingsvergunning is vereist voor de in artikel 2 van bijlage II genoemde gevallen<sup>2</sup>.

In artikel 2 van bijlage II worden 22 gevallen opgesomd waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist<sup>3</sup>.

Onderdeel 22 is in 2014 toegevoegd.

Artikel 2 bijlage II bij het Bor:

Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder a of c van de wet is niet vereist indien deze betrekking hebben op:  
"22. Het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg".

Op grond van deze regel is voor het bewonen van de schuur ten behoeve van mantelzorg geen omgevingsvergunning nodig.

14. Er is echter een uitzondering op artikel 2 van bijlage II. Artikel 4a eerste lid van bijlage II bepaalt dat als het gaat om een activiteit "in, aan, op of bij" een monument, de uitzondering op de vergunningsplicht alleen van toepassing is op een aantal van de onderdelen die in artikel 2 zijn genoemd<sup>4</sup>. De onderdelen waarvoor de uitzondering op de vergunningplicht ook van toepassing is als het gaat om een activiteit "in, aan, op of bij" een monument zijn daarna opgesomd in artikel 4a. Onderdeel 22 wordt niet genoemd<sup>5</sup>. De vraag is of artikel 4a alleen ziet op bouwactiviteiten of ook op gebruiksactiviteiten.

---

<sup>1</sup> Wabo, artikel 2.1 onder c.

<sup>2</sup> Bor, § 2.2, artikel 2.3 tweede lid.

<sup>3</sup> Bor, Bijlage II, Hoofdstuk II, artikel 2, onderdelen 1 tot en met 22.

<sup>4</sup> Bor, Bijlage II, Hoofdstuk 5, artikel 4a eerste lid

<sup>5</sup> De tekst van artikel 4a van bijlage II staat in de bijlage bij dit advies.

15. Wij menen dat verdedigbaar is dat artikel 4a van bijlage II bij het Bor alleen ziet op bouwactiviteiten en niet op gebruiksactiviteiten. Daarvoor zijn verschillende argumenten.
- i. Artikel 4a van bijlage II is ingevoerd bij Besluit van 17 juni 2011<sup>6</sup>. In bijlage 2 bij dit advies zijn passages uit de Nota van Toelichting bij dit besluit geciteerd. In de citaten is het woord bouwen onderstreept. In een oogopslag is duidelijk dat het woord bouwen zeer regelmatig wordt genoemd. En ten minste zo belangrijk: de aanhef van dit deel van de Toelichting luidt: *4.2 Vergunningvrije activiteiten voor het bouwen in, aan, op of bij een monument*. Over gebruiksactiviteiten wordt niet gesproken in de toelichting op artikel 4a.
  - ii. Dat artikel 4a alleen ziet op bouwen en niet op gebruiksactiviteiten is ook in overeenstemming met de strekking van het artikel: het voorkomen dat het uiterlijk van een monumenten wordt gewijzigd zonder dat daarop controle is. Het uiterlijk van een monument wordt niet gewijzigd door het gebruik van een bijgebouw.
  - iii. Zoals gezegd, onderdeel 22 van artikel 2 van bijlage II bij het Bor is ingevoerd in 2014, een aantal jaren na de inwerkingtreding van artikel 4a van bijlage II bij het Bor. Er wordt in de Nota van Toelichting van dit besluit uit 2014 bij onderdeel 22 geen woord gewijd aan artikel 4a van bijlage II<sup>7</sup>. Het feit dat artikel 4a van bijlage II niet wordt genoemd, is in lijn met het standpunt dat artikel 4a geen betrekking heeft op gebruiksactiviteiten; in de ogen van de wetgever behoeft onderdeel 22 niet te worden genoemd in artikel 4a omdat artikel 4a niet ziet op gebruiksactiviteiten.
  - iv. Wel wordt in de Nota van Toelichting opgemerkt dat indien voor het kunnen gebruiken en inrichten van een bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg bouwwerkzaamheden nodig zijn, deze vergunningvrij kunnen plaatsvinden (onder voorwaarden) met toepassing van artikel 3 onderdeel 8 van bijlage II bij het Bor. Dit is ook het geval als het een gebouw bij een monument betreft: artikel 4a noemt artikel 3 onderdeel 8.

Het feit dat voor het verbouwen bij een monument van een bijgebouw ten behoeve van mantelzorg geen omgevingsvergunning nodig is, maakt het onlogisch dat voor het gebruik van een bestaand gebouw ten behoeve van mantelzorg bij een monument wel een omgevingsvergunning nodig zou zijn.

---

<sup>6</sup> Staatsblad 2011, 339, Besluit van 17 juni 2011 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen.

<sup>7</sup> Het deel van de Nota van Toelichting dat betrekking heeft op onderdeel 22 is opgenomen in bijlage 3 van dit advies.

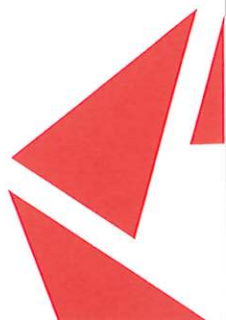
16. Tegengeworpen kan worden dat het woord activiteit in de Wabo blijkens de definities zowel bouw- als gebruiksactiviteiten omvat en dat in artikel 4a gesproken wordt van 'activiteiten'. Dat is naar onze mening echter gezien de bedoeling van artikel 4a en de toelichting bij dit artikel niet voldoende om tot een andere conclusie te leiden.

Is er andere regelgeving die maakt dat er toch een vergunning is vereist?

17. Wij nemen aan dat hier artikel art. 2.1 lid 1 onder f Wabo wordt bedoeld. Dit artikel bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.
18. Deze bepaling heeft betrekking op bouwkundige activiteiten en gebruiksactiviteiten voor zover die leiden tot het ontsieren of in gevaar brengen van een monument. Het gaat hier alleen om het gebruik van de schuur en niet van het monument zelf. Zelfs als het gebruik van de schuur bij de stolp toch onder deze bepaling zou vallen, wat niet het geval is naar onze mening, zou het gebruik van de schuur niet leiden tot het ontsieren of in gevaar brengen van het monument.
19. Wij hebben de artikelen van het Bor nagelopen om te zien of daaruit verplichtingen voortvloeien nu het gebruik voor mantelzorg betreft. Wij menen dat dit niet het geval is. Het gaat om de artikelen:
- 6.11 onder 3 onder b onder 1<sup>e</sup> van het Bor (kort gezegd: mantelzorg in de buurt van een munitieopslag)
  - 1 onder 4 van bijlage II bij het Bor (definitiebepaling)
  - 2 onder 3 onder 3 onder b onder 2<sup>e</sup> van bijlage II bij het Bor (idem als vorige)
  - Artikel 5 onder 1 en 2 van bijlage II bij het Bor (verbod toename aantal woningen)
  - Artikel 7 lid 2 van bijlage II bij het Bor (bouwen van een bijgebouw ten behoeve van mantelzorg bij een monument)

*Conclusie*

Het standpunt van de wethouder dat voor het bewonen van de schuur in het kader van mantelzorg geen omgevingsvergunning vereist is, is naar onze mening goed verdedigbaar.



## Bijlage 1

Tekst van artikel 4a eerste lid van bijlage II bij het Bor:

### Hoofdstuk V. Bijzondere bepalingen

#### Artikel 4a

- 1. Onverminderd artikel 5, zijn de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, een monument of archeologisch monument waarop artikel 9.1, eerste lid, onderdeel b, van de Erfgoedwet van toepassing is, een krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening aangewezen monument dan wel een monument waarop, voordat het is aangewezen, een zodanige verordening van overeenkomstige toepassing is, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in:
  - a. artikel 2, onderdelen 1 en 2, of
  - b. artikel 2, onderdelen 4 tot en met 21, of artikel 3, onderdelen 4 tot en met 8:
    - 1°. in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, of
    - 2°. bij een monument.

## Bijlage 2

In het algemene deel van de Nota van Toelichting bij dit besluit staat onder meer:

### *4.2 Vergunningvrije activiteiten voor het bouwen in, aan, op of bij een monument*

Naast voor het wijzigen van een beschermd monument is in de Wabo voor bouwen een omgevingsvergunning vereist (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo). In de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor zijn gevallen aangewezen waarvoor een uitzondering voor dit vergunningvereiste is gemaakt. Behalve wat betreft gewoon onderhoud en het bouwen krachtens een ingevolge de Woningwet opgelegde verplichting (.....) waren deze uitzonderingen echter uitgesloten voor het bouwen in, aan, op of bij een beschermd monument (.....). Het vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij de genoemde monumenten is nu uitgebreid. De uitbreiding betreft twee nieuwe categorieën gevallen waarop de vergunningvrije activiteiten in de overige onderdelen van artikel 2 en artikel 3 van bijlage II bij het Bor voor het bouwen met betrekking tot monumenten van toepassing zijn. Ten eerste zijn deze vergunningvrije activiteiten van toepassing als het bouwen in, aan of op een onderdeel van het monument betreft dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Ten tweede zijn de vergunningvrije activiteiten van toepassing op bijbehorende bouwwerken en percelen bij het monument. (.....).

Voor de eerste nieuwe categorie vergunningvrije bouwactiviteiten bij monumenten geldt hetzelfde als in paragraaf 4.1 is vermeld ten aanzien van het wijzigen van onderdelen van een beschermd monument. Het gaat dus in beginsel om onderdelen die na het moment van aanwijzing zijn aangebracht die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben of onderdelen van het monument waaruit duidelijk uit de aanwijzing blijkt dat zij geen monumentale waarde hebben. (.....).

In tegenstelling tot het wijzigen van een beschermd monument zijn de vergunningvrije bouwactiviteiten niet beperkt tot inpanidige veranderingen, maar kunnen zij ook betrekking hebben op de buitenkant van het monument.

De tweede nieuwe categorie vergunningvrije bouwactiviteiten bij monumenten verklaart feitelijk de vergunningvrije activiteiten, die bij bouwen in het algemeen van toepassing zijn, ook van toepassing in de directe nabijheid van monumenten. Het gaat dan om de gronden en bijbehorende bouwwerken die niet tot het monument behoren en zelf ook niet als monument zijn aangewezen. Deze hebben in principe geen waarde uit het oogpunt van monumentenzorg. Bij bijbehorende bouwwerken die geen onderdeel vormen van het monument kan het bijvoorbeeld gaan om schuurtjes of aanbouwen.

Van de vergunningvrije activiteiten die van toepassing zijn in, aan of op een onderdeel van het monument zonder monumentale waarden of bij monumenten zijn nog wel enkele vergunningvrije activiteiten van de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor uitgesloten. Het betreft het realiseren van dakkapellen in het voordakvlak (...), bijbehorende bouwwerken (...) en bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf (). Dakkapellen aan de voorkant van een monument of bijbehorend bouwwerk kunnen namelijk de aanblik en dus de waarde van het monument als geheel aantasten en blijven daarom vergunningplichtig. Het uiterlijk en de locatie van een nieuw

bijbehorend bouwwerk of een nieuw bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf kunnen veel invloed hebben op de aanblik van een monument. Het is daarom wenselijk dat ook hiervoor een omgevingsvergunning vereist blijft. Deze beperking van vergunningvrije activiteiten strookt ook met de reden waarom niet alleen bouwen in, aan of op monumenten uitgezonderd was van de vergunningvrije activiteiten maar ook het bouwen bij een monument. De omgevingsvergunning tot het wijzigen van een monument kan alleen het monument zelf betreffen. Echter, bouwen direct nabij een monument kan zeker van invloed zijn op de aanblik en dus de waarden van het monument. Om deze reden waren de vergunningvrije activiteiten voor bouwen bij monumenten ook uitgesloten.

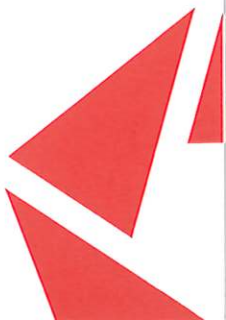
Bij de artikelsgewijze toelichting staat in de Nota van Toelichting bij artikel 4a onder meer:

Onderdeel C, onder 4, voegt in hoofdstuk V van bijlage II een nieuw artikel 4a in. Dit artikel vormt de voortzetting van artikel 5, derde lid (oud), van bijlage II, waarin de voorwaarden waren opgenomen waaronder vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij monumenten of in beschermde stads- of dorpsgezichten mogelijk was. Die voorwaarden zijn thans opgenomen in het nieuwe artikel 4a, met inbegrip van de verruiming van de vergunningvrije bouwmogelijkheden als gevolg van dit besluit, zoals reeds toegelicht in de paragrafen 4.2 en 4.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 4a, eerste lid, van bijlage II bij het Bor regelt wanneer vergunningvrij bouwen, zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van bijlage II, mogelijk is in, aan, op of bij monumenten. (.....).

Op grond van artikel 5, derde lid (oud), van bijlage II was vergunningvrij bouwen bij de hiervoor bedoelde monumenten alleen toegestaan voor zover het ging om bouwen dat kan worden aangemerkt als gewoon onderhoud en bouwen ingevolge een krachtens de Woningwet opgelegde verplichting (.....). Met het onderhavige besluit is een derde uitzondering toegevoegd waarin voor het bouwen in, aan, op of bij een monument evenmin een omgevingsvergunning is vereist (artikel 4a, eerste lid, onder b. van bijlage II bij het Bor). (.....).

Het gaat dan om het bouwen in, aan, of op onderdelen van monumenten zonder monumentale waarden en in, aan, of op gronden en bijbehorende bouwwerken bij monumenten.





## Bijlage 3

### *Onderdeel M, onder 2, onder i*

Met de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, is het reeds mogelijk om zonder omgevingsvergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Met de toevoeging van onderdeel 22 wordt het mogelijk om ook een al bestaand bijbehorend bouwwerk (geheel of gedeeltelijk) te gebruiken en in te richten ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg. Ook een bestaand (met omgevingsvergunning gebouwd) bijbehorend bouwwerk, dat in maatvoering en plaatsing niet voldoet aan de randvoorwaarden van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk, kan met toepassing van dit onderdeel worden gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg. Uit de begripsomschrijving van «huisvesting in verband met mantelzorg» vloeit voort dat het alleen kan gaan om huisvesting in of bij een woning. Een gebruik als hier bedoeld kan dus alleen gevestigd worden in een woning of in een bouwwerk bij een woning. Dat kan bijvoorbeeld ook gaan om een dienstwoning waarbij een in een gebouw (mogelijk het op het perceel aanwezige hoofdgebouw) een ruimte wordt ingericht voor huisvesting in verband met mantelzorg. Indien voor het kunnen gebruiken en inrichten van het bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg bouwwerkzaamheden nodig zijn, kunnen deze vergunningvrij plaatsvinden met toepassing van artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II. Voorwaarde is wel dat aan de daar opgenomen randvoorwaarden wordt voldaan (geen verandering van de draagconstructie, geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering, geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en geen uitbreiding van het bouwvolume). Ook hier geldt dat ingeval de behoefte aan mantelzorg komt te vervallen, de eventueel aangebrachte bouwkundige voorzieningen (zoals sanitair en een keuken) voor zover deze niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of ten dienste staan van een gebruik dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan, dienen te worden verwijderd. Verwezen wordt in dit verband ook naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 1, onder b, van dit besluit.

Staatsblad