

Gemeente Valkenswaard
t.a.v. [REDACTED]
De Hofnar 15
5554 DA VALKENSWAARD

Per e-mail : [REDACTED]

Nijmegen, 23 oktober 2024

Ons kenmerk
Valkenswaard / Advies Kardinaal de
Jongstraat 6
20241505 - 3004338/1 - TL/

Telefoonnummer
[REDACTED]

E-mail
[REDACTED]

Faxnummer
[REDACTED]

Betreft
Advies

Beste [REDACTED],

Op 7 oktober 2024 heb jij mij gevraagd de gemeente te adviseren of een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het tijdelijk huisvesten van een (woon)groep van maximaal acht minderjarige statushouders die ambulantly worden begeleid. In deze brief tref je mijn advies aan.

Het advies is als volgt opgebouwd:

1.	Inleiding	1
1.1.	Planregels	2
1.2.	Het bestemmingsplan en het parapluplan	2
2.	Vragen van fractie H&G	4
2.1.	Fractie H&G	4
3.	Uitleg planregels.....	4
4.	Conclusie	6

1. Inleiding

Op 11 september 2024 hebben burgemeester en wethouders een aanvraag omgevingsvergunning ontvangen voor het tijdelijk huisvesten van acht minderjarige statushouders die ambulantly worden begeleid tussen 09:00u tot 17:00u in een pand aan de Kardinaal de Jongstraat 6 in Valkenswaard (hierna: 'de projectlocatie'). Het gaat om minderjarigen uit Eritrea en Syrië die begeleid worden naar zelfstandige huisvesting. De samenstelling van de groep wijzigt regelmatig.

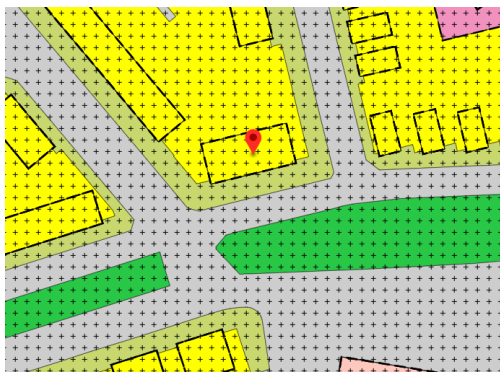
Ter plaatse gelden het bestemmingsplan 'Valkenswaard Noord' (hierna: 'het bestemmingsplan') en het paraplubestemmingsplan 'Parkeren, Wonen, Retail en

Waterberging Valkenswaard' (hierna: '*het parapluplan*'), die onderdeel zijn van het omgevingsplan 'gemeente Valkenswaard'. Op de locatie rust de bestemming 'Wonen'. De bestemming 'Wonen' maakt de huisvesting van één huishouden mogelijk.

Je wilt weten of (1) een groep van maximaal 8 minderjarige statushouders, die ambulant worden begeleid, binnen het begrip van één huishouden past; (2) of er sprake is van een woongroep die een onderlinge verbondenheid en continuïteit heeft en die gebruik maakt van dezelfde voorzieningen binnen het pand; (3) of daarmee wordt aangesloten bij de definitie van het begrip 'huishouden' die door de gemeente en VNG worden gehanteerd; (4) of er voldoende juridische basis is om deze functie te mogen realiseren binnen het geldende bestemmingsplan en (5) of het huisvesten van acht statushouders vergelijkbaar is met kamerverhuur.

1.1. Planregels

Een uitsnede van de verbeelding wordt hierna weergegeven. De projectlocatie is met een rode pin aangeduid:



Ter plaatse gelden de enkelbestemming 'Wonen' en de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 4'.

1.2. Het bestemmingsplan en het parapluplan

In artikel 1.65 van de planregels wordt de definitie van 'wonen/wooneenheid' gegeven:

"Een (gedeelte van een) gebouw, dat bestaat uit een complex van ruimten, dat uitsluitend bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden;"

Volgens artikel 3.2 van het parapluplan is het begrip 'huishouden' uit het bestemmingsplan aangevuld. De aanvulling van de definitie van het begrip 'huishouden' is neergelegd in artikel 1.12 van het parapluplan:

"een verzameling van één of meer personen die een gemeenschappelijke huishouding voeren, waarbij sprake is van continuïteit in samenstelling en onderlinge verbondenheid;"

De bestemmingsomschrijving van 'Wonen' is als volgt:

"16.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;*
- b. tuinen en erven;*
- c. aan-huis-verbonden beroep;*
- d. [...]*

Volgens artikel 1.13 van het parapluplan is 'kamerverhuur' als volgt gedefinieerd:

"woonvorm waarbij een pand door meerdere personen die geen gezamenlijk huishouden vormen wordt bewoond en waarbij sprake is van woonruimtes waarbij afzonderlijke huishoudens afhankelijk zijn van één of meer gedeelde wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, zoals een kookegelegenheid, badkamer en/of toilet;"

Verder is kamerverhuur in beginsel verboden in artikel 16.4.3 van het bestemmingsplan:

"Tot een strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend:

- a. het gebruik van de gronden en bouwwerken voor:*
 - 1. detailhandelsvoorzieningen, horecabedrijven, kantoren, bankinstellingen en andere bedrijven voor handel en dienstverlening, met dien verstande dat dit niet geldt voor de gronden die ter plaatse zijn voorzien van de aanduidingen 'dienstverlening', 'detailhandel', 'horeca van categorie 2' en 'maatschappelijk';*
 - 2. kamerverhuur;*
 - 3. seksinrichtingen;*
- b. het gebruik van bijbehorende bouwwerken als zelfstandige woning."*

In het parapluplan is een uitzondering gemaakt voor de verhuur van maximaal 1 kamer voor maximaal 1 persoon:

"6.1 Aanpassing specifieke gebruiksregels bestemming

- a. De bepalingen binnen dit artikel zijn enkel van toepassing op de onderliggende bestemmingsplannen die de bestemming 'Wonen' bevatten.*
- b. Voor zover in het artikel betreffende het 'Gebruiksverbod' binnen de 'Specifieke gebruiksregels' binnen de bestemming 'Wonen' betreft dat tot een strijdig gebruik in elk geval wordt gerekend het gebruik van de gronden en bouwwerken voor: 'kamerverhuur;' dan wel 'kamerverhuurbedrijven;', wordt dit gewijzigd naar 'kamerverhuur: met uitzondering van de verhuur van maximaal 1 kamer voor maximaal 1 persoon;;'*
- c. Voor zover in het artikel betreffende het 'Gebruiksverbod' binnen de 'Specifieke gebruiksregels' binnen de bestemming 'Wonen' betreft dat tot een strijdig gebruik in elk geval wordt gerekend het gebruik van de gronden en bouwwerken voor: 'kamerverhuur, met dien verstande dat dit niet geldt voor de gronden die ter plaatse zijn voorzien van de aanduiding 'kamerverhuur' wordt dit gewijzigd naar 'kamerverhuur; met uitzondering van de verhuur van maximaal 1 kamer voor maximaal 1 persoon, met dien verstande dat dit niet geldt voor de gronden die ter plaatse zijn voorzien van de aanduiding 'kamerverhuur'.*

6.2 Toevoeging afwijken van de gebruiksregels bestemming

a. Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het in artikel 6.1 geformuleerde aangepaste gebruiksverbod in onderliggende bestemmingsplannen.
b. Het bevoegd gezag kan de in lid a van dit artikel genoemde omgevingsvergunning verlenen in gevallen waarin:

- 1. de kamerverhuur vanuit volkshuisvestelijk oogpunt verantwoord wordt bevonden door de gemeente;*
- 2. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het woon- en leefklimaat;*
- 3. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straatbeeld en het woonkarakter van de wijk of buurt;*
- 4. geen sprake is van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;*
- 5. geen onevenredige toename van de verkeersaantrekkende werking plaatsvindt; en*
- 6. voldaan wordt aan de parkeernormering zoals die is opgenomen in de 'Beleidsnota Parkeernormering Gemeente Valkenswaard', dan wel diens opvolger zoals geldend ten tijde van de aanvraag voor een omgevingsvergunning."*

2. Vragen van fractie H&G

2.1. Fractie H&G

De Fractie H&G (hierna: 'de fractie') heeft vragen gesteld aan burgemeester en wethouders over de huisvesting van minderjarige statushouders op de projectlocatie. Samengevat wilt de fractie weten waarom er volgens burgemeester en wethouders sprake is van één huishouden en of het wenselijk is dat dergelijke groepen, zoals de minderjarige statushouders, in andere huizen in de gemeente Valkenswaard kunnen worden gehuisvest.

Verder vraagt de fractie, samengevat, waarom burgemeester en wethouders zich op het standpunt stellen dat de minderjarige statushouders in de woning mogen worden gehuisvest op basis van de definitie van 'huishouden' van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (hierna: 'de VNG'). Ook wijst de fractie op het kamerverhuurverbod dat in het bestemmingsplan is vastgelegd. Een uitzondering is uitsluitend mogelijk bij de verhuur van maximaal één kamer voor maximaal één persoon. Volgens de fractie kunnen de minderjarige statushouders niet gehuisvest worden op de projectlocatie.

3. Uitleg planregels

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') zijn voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de betekenis die in het normaal maatschappelijk spraakgebruik aan begrippen wordt toegekend en ook aan de (niet bindende) plantoelichting.¹

¹ AbRS 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3201, r.o. 5.1.

Artikel 1.65 van het bestemmingsplan definieert 'Wonen/Wooneenheid' als volgt: dat is een (gedeelte van een) gebouw, dat bestaat uit een complex van ruimten, dat uitsluitend bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Artikel 1.12 van het parapluplan bevat de (aangevulde) definitie van 'huishouden'.² Volgens dat artikel is een huishouden een verzameling van één of meer personen die een gemeenschappelijke huishouding voeren, waarbij sprake is van continuïteit in samenstelling en onderlinge verbondenheid.

In de plantoelichting van het parapluplan staat in paragraaf 5.3.2 dat bepaalde begrippen van alle bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen zijn aangevuld of gewijzigd, om te voorkomen dat met het bestemmingsplan strijdige situaties ontstaan of worden vergroot. Verder staat in paragraaf 4.2 onder het kopje 'Maatschappelijke uitvoerbaarheid' dat het bij 'Wonen' niet is toegestaan om met meerdere huishoudens in een reguliere wooneenheid te wonen, omdat dat problemen kan veroorzaken in de directe omgeving, onder meer in de vorm van parkeerproblemen.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is de herkomst van de bewoners geen ruimtelijk relevant onderscheid.³

Verder bestaat volgens vaste Afdelingsrechtspraak een ruimtelijk relevant verschil tussen kamerbewoning door studenten of arbeidsmigranten enerzijds en bewoning door een gezin anderzijds. De ruimtelijke impact verschilt, onder meer vanwege het verschil in parkeerdruk en geluidsoverlast.⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2021:

*"8.4.3. Bovendien zijn personen die samen een huishouden vormen, zoals gezinnen, niet gelijk te stellen met personen die samen geen huishouden vormen, zoals jongeren of arbeidsmigranten die samen in een woning wonen, maar ieder afzonderlijk een huishouden zijn."*⁵

In jouw geval is in de planregels nader vastgelegd wanneer er sprake is van één huishouden. Er moet sprake zijn van 'continuïteit in samenstelling en onderlinge verbondenheid'. Je hebt aangegeven dat de samenstelling van de groep jongeren regelmatig wisselt. Als dat inderdaad zo is, wordt niet voldaan aan de eis van 'continuïteit in de samenstelling'. Hoe lang de samenstelling van de groep ongewijzigd moet blijven, is lastig aan te geven. Een benadering zou kunnen zijn dat vanwege het feit dat op voorhand duidelijk is dat de huisvesting op de projectlocatie tijdelijk is (namelijk totdat andere passende woonruimte is gevonden) er geen sprake is van 'continuïteit in de samenstelling', ook al zou de samenstelling van de groep vanwege het niet beschikbaar zijn van andere geschikte woonruimte, lange tijd ongewijzigd blijven. Bij deze benadering zou geen sprake zijn van een huisvesting van één huishouden. Ik vind echter een minder

² Het enige verschil met de definitie van het begrip 'huishouden' van artikel 1.39 van het bestemmingsplan is het woord 'gemeenschappelijk'.

³ AbRS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:705; AbRS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:920.

⁴ AbRS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:147, r.o. 5; AbRS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2270; AbRS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1089.

⁵ AbRS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2270.

rigide benadering meer verdedigbaar. Als duidelijk is dat er het komende jaar geen geschikte andere woonruimte beschikbaar komt en onzeker is wanneer dat wel zo is, is er naar mijn oordeel sprake van de vereiste 'continuïteit in de samenstelling'.

Het tweede vereiste is dat er sprake moet zijn van 'onderlinge verbondendheid'. Daarvan is sprake als de groep samen boodschappen doet en samen kookt en bijvoorbeeld samen verblijft in een gemeenschappelijke woonkamer. Of daarvan sprake is, is mij niet bekend.

Dat aan de groep ambulante zorg wordt verleend, heeft niet tot gevolg dat er geen sprake is van 'Wonen'. Dat zou pas anders zijn als er sprake is van 24/7 begeleiding. Als ik het goed zie, is dat laatste niet aan de orde.

Voor zover geen sprake zou zijn van één huishouden, is sprake van kamerbewoning in de betekenis die artikel 1.13 van het parapluplan daaraan toekent. Burgemeester en wethouders kunnen dan op grond van artikel 6.2 van het parapluplan kamerverhuur voor meerdere kamers toestaan. Dat kan alleen onder de voorwaarden dat (1) de kamerverhuur vanuit volkshuisvestelijk oogpunt verantwoord wordt bevonden door de gemeente; (2) geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het woon- en leefklimaat; (3) geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straatbeeld en het woonkarakter van de wijk of buurt; (4) geen sprake is van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden; (5) geen onevenredige toename van de verkeersaantrekkende werking plaatsvindt; en (6) voldaan wordt aan de parkeernormering zoals die is opgenomen in de 'Beleidsnota Parkeernormering Gemeente Valkenswaard', dan wel diens opvolger zoals geldend ten tijde van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De vraag of aan deze voorwaarden kan worden voldaan, valt buiten het bestek van dit advies.

4. Conclusie

Ik vind verdedigbaar dat sprake is van één huishouden als vaststaat dat de groep voor langere tijd gezamenlijk op de projectlocatie gehuisvest zal worden en onderling verbonden is doordat er samen boodschappen worden gedaan, er samen wordt gekookt en er sprake is van een gezamenlijke woonkamer. Voor zover niet aan deze vereisten zou worden voldaan, is er sprake van kamerverhuur. Er zal dan beoordeeld moeten worden of dat door middel van een binnenplanse omgevingsvergunning kan worden toegestaan.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



Advocaat