

Advies

voor [REDACTED] (COA)
van [REDACTED] en [REDACTED] J. [REDACTED]
datum 20 juni 2023
inzake Opvangcentrum te Albergen
zaaknr 11018711

1 Inleiding en vraagstelling

Geachte [REDACTED]

U heeft ons gevraagd om een juridisch advies over de vraag of een toekomstige opvanglocatie in Hotel 't Elshuys in Albergen zou kwalificeren als een "woning" in de zin van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). Daarbij heeft u ons verzocht om in te gaan op het onderscheid tussen asielzoekers en statushouders. Concreet heeft u gevraagd of het feit dat er statushouders, die in afwachting zijn van een beschikbare woning, verblijven maakt dat de opvanglocatie als woning in de zin van de Wgh kwalificeert. In dat kader heeft u een advies van advocatenkantoor [REDACTED] (gericht aan de gemeente Tubbergen) meegezonden, waar wij kennis van hebben genomen.

In dit advies vatten wij eerst onze conclusies samen. Daarna volgt de uitwerking van de hierboven gestelde vragen.

2 Samenvatting conclusies

Wij menen dat de opvanglocatie niet kwalificeert als een woning in de zin van de Wgh. Het enkele feit dat ter plaatse ook tijdelijk statushouders worden opgevangen, maakt dit niet anders. Volgens ons is het niet nodig dat het COA onderbouwt dat voor zover er statushouders verblijven, hun verblijf van beperkte duur is.

3 Toelichting op de conclusies

In het aan ons verstrekte advies van [REDACTED] wordt geconcludeerd dat een opvangcentrum, voor zover daar asielzoekers worden opgevangen, géén woning in de zin van de Wgh is. Wij kunnen dit volgen, zowel qua redenering als qua conclusie.

Vervolgens concludeert [REDACTED] dat de opvanglocatie wel als woning in de zin van de Wgh zou kwalificeren voor zover daar statushouders gehuisvest worden, maar dat dit anders zou kunnen liggen als het COA onderbouwt dat het verblijf van statushouders ook van beperkte duur is. Deze stelling onderschrijven wij niet. Dat lichten wij hierna toe.

Ten eerste volgt nergens uit de parlementaire geschiedenis (die [REDACTED] citeert) dat de wetgever onderscheid heeft willen maken tussen opvangcentra waar statushouders verblijven, en opvangcentra waar dit niet het geval is. De parlementaire geschiedenis gaat in algemene zin in op 'opvangcentra'. Blijkens de memorie van toelichting is er tot in detail nagedacht over het opnemen van een uitzondering van opvangcentra in de Wgh. In de memorie van toelichting valt te lezen:

*"Na het tijdelijke verblijf in een opvangcentrum zal, afhankelijk van de beslissing op de asielaanvraag, ofwel doorplaatsing naar reguliere huisvesting in een gemeente, dan wel beëindiging van de opvang in het opvangcentrum aan de orde zijn."*¹

Hieruit blijkt dat ook de fase na het verkrijgen van een vergunning bij de wetgever zeker in beeld was, maar nergens is een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het verblijf van statushouders. De aard van de opvangvoorziening en het verblijf daarbinnen – en niet de kenmerken van de specifieke persoon die wordt opgevangen – lijkt op basis van de parlementaire geschiedenis dan ook doorslaggevend voor de vraag of sprake is van een woning in de zin van de Wgh.

Wij menen dat als de wetgever onderscheid tussen asielzoekers en statushouders had willen maken, er wel een voorbehoud in de wet zou zijn opgenomen.

Ten tweede is het verblijf van statushouders in een asielzoekerscentrum in veel opzichten vergelijkbaar met dat van asielzoekers. In de memorie van toelichting valt te lezen dat er drie redenen zijn om opvangcentra niet als woning in de zin van de Wet geluidhinder te beschouwen:

- (a) het gegeven dat het verblijf van asielzoekers in het opvangcentrum tijdelijk van aard is;
- (b) dat opvangcentra in het kader van de geluidregelgeving kunnen worden vergeleken met tijdelijke verblijven zoals recreatiewoningen, hotels, gevangenissen, huizen van bewaring en kazernes, en;
- (c) dat de verwerving van de benodigde (structurele) opvangcentra voor asielzoekers nog altijd noodzakelijk is.²

¹ Kamerstukken II 2001-2002, 28 327, nr. 3, p. 3.

² Kamerstukken II 2001-2002, 28 327, nr. 3, p. 2-4.

Als we al onderscheid zouden moeten maken tussen asielzoekers en statushouders, dan voldoen ook statushouders aan deze criteria. Dat wordt hierna toegelicht.

Het verblijf van statushouders in het opvangcentrum is ook van tijdelijke aard. In de memorie van toelichting staat dat bij de wijziging van de Wgh rekening gehouden werd met een verblijfsperiode in asielzoekerscentra van zes maanden, al dan niet verlengd met een jaar, en al dan niet met een schorsing tijdens een beroepsprocedure. Onder het regime van de Vreemdelingenwet 2000 werd rekening gehouden met een periode van gemiddeld een jaar. Ondanks dat dit een aanzienlijke periode is, heeft de wetgever toch bepaald dat het om tijdelijk verblijf gaat, waarbij de Wgh niet van toepassing is. De doorlooptijd van een plaatsing van een statushouder hoort, volgens de handreiking huisvesting vergunninghouders, binnen 14 weken voltooid te zijn. Die periode is aanzienlijk korter dan de tijd waarbinnen asielzoekers in een opvangcentrum verblijven en op grond waarvan de wetgever een uitzondering op de Wgh heeft gemaakt. Het advies van ██████ lijkt te zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat statushouders voor onbepaalde tijd worden gehuisvest in het asielzoekerscentrum (i.c. het hotel). Dat is echter niet het geval. Wij zouden het advies van ██████ kunnen volgen als statushouders voor onbepaalde tijd in het hotel zouden worden opgevangen, maar dat is niet het geval. Uitgangspunt is onzes inziens dat de verblijfsduur van statushouders in een asielzoekerscentrum niet wezenlijk anders is dan de verblijfsduur van een asielzoeker in een asielzoekerscentrum.

Ook de criteria b en c zijn net zo goed op statushouders van toepassing.

Het voorgaande leidt voor ons tot de conclusie dat áls er al onderscheid gemaakt moet worden tussen asielzoekers en statushouders (waar wij niet direct een aanleiding toe zien), de redenering uit de parlementaire geschiedenis voor statushouders net zo goed opgaat.

Kort en goed kunnen wij ██████ dus niet volgen in haar stelling dat het COA zou dienen te onderbouwen dat het verblijf van statushouders van beperkte duur is. Naast het feit dat de wet- en regelgeving daartoe geen aanleiding geeft, is deze onderbouwing volgens ons niet nodig om te voorkomen dat de Wgh op de opvanglocatie van toepassing is.