36 955	**Voorstel van wet van de leden Ceulemans, Keijzer, Van der Plas, Russcher en Lammers tot intrekking van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen**
Nr. 4	**ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juli 2026 (W03.26.00147//II) en de reactie van de initiatiefnemer d.d.14 oktober 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 mei 2026 heeft de Tweede kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Ceulemans, Keijzer, Van der Plas, Russcher en Lammers tot intrekking van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, met memorie van toelichting.

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar advies. Zij hebben daarvan met belangstelling kennisgenomen en gaan hieronder per onderdeel op het advies in. Omdat de samenvatting van het advies inhoudelijk samenvalt met de daaropvolgende onderdelen, reageren de initiatiefnemers op de samenvatting in hun reactie op die afzonderlijke onderdelen.

De initiatiefnemers stellen daarbij voorop dat de Afdeling geen opmerkingen maakt van wetstechnische aard en evenmin vaststelt dat het wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet, met internationaal recht of met het recht van de Europese Unie. De bezwaren van de Afdeling betreffen de beleidsmatige en bestuurlijke wenselijkheid van intrekking van de Spreidingswet. Uit een gesprek ter toelichting op het advies van de Afdeling, zijn los van de inhoudelijke kritiek geen aanvullende wetstechnische bezwaren gebleken. De weging ten aanzien van wenselijkheid komt in ons staatsbestel uiteindelijk toe aan de wetgever. De initiatiefnemers respecteren de adviserende rol van de Afdeling ten volle, maar maken een andere afweging. Zij lichten dat hieronder toe.

Samenvatting

Achtergrond van het wetsvoorstel
Sinds 1 februari 2024 geldt in Nederland de zogenoemde Spreidingswet. Die wet geeft aan gemeenten de taak om locaties te vinden waar asielzoekers kunnen worden opgevangen. De wetgever wil hiermee komen tot een evenwichtige spreiding van asielzoekers over het land, tot meer solidariteit tussen gemeenten, en tot minder gebruik van crisis(nood)opvanglocaties.

Inhoud van het wetsvoorstel
Volgens de initiatiefnemers kunnen gemeenten als gevolg van de Spreidingswet niet meer

inspelen op wensen van de bevolking en leidt deze ertoe dat politieke aandacht te zeer uitgaat naar het vinden van opvangplaatsen voor asielzoekers, in plaats van naar het naar hun mening grotere, onderliggende probleem: de grote instroom van asielzoekers in Nederland. De initiatiefnemers stellen daarom voor om de Spreidingswet weer in te trekken.

Het rijk mag gemeenten opdragen aan nationale taken mee te werken
De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het bepaald niet uitzonderlijk is om vanuit het rijk een taak op te leggen aan gemeenten. Dat gebeurt om verschillende redenen op allerlei beleidsterreinen en past binnen het Nederlandse constitutionele bestel. De wetgever heeft met de Spreidingswet voor deze route gekozen, omdat Nederland anders niet zou kunnen voldoen aan de verplichting om asielzoekers op te vangen. Deze verplichting geldt op grond van nationale en internationale regelgeving.

Decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties hebben baat bij de Spreidingswet
De Afdeling constateert daarnaast dat de gemeenten, de provincies en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) hebben gepleit tégen afschaffing van de Spreidingswet. Wanneer de Spreidingswet wordt ingetrokken, ontstaat er volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onbeheersbare situatie waarin voortdurend een beroep moet worden gedaan op noodopvang. Gemeenten vrezen dat dit zal leiden tot een toename van maatschappelijke onrust.

Consistentie van wetgeving is van groot belang voor de uitvoering
De argumenten voor en tegen de Spreidingswet zijn uitgebreid besproken bij de totstandkoming ervan. De wet trad vervolgens in februari 2024 in werking. Dat is nog maar kort geleden. In die korte periode is herhaaldelijk opgeroepen om de Spreidingswet weer in te trekken. Het voortdurend ter discussie stellen van de wet is mede met het oog op de uitvoering ongewenst. Van de wetgever – regering én parlement – mag verwacht worden rust en ruimte te creëren voor de uitvoeringspraktijk om met het nieuwe stelsel te leren werken.

Uitvoering van stelselwijzingen vergen altijd tijd
De tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus die in de Spreidingswet is opgenomen, is nog maar één keer volledig doorlopen. Een goede uitvoering vereist een wijziging van werkprocessen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau die niet vanaf dag één kunnen worden gerealiseerd. De Spreidingswet intrekken betekent dat een stelsel ongedaan wordt gemaakt voordat dit effect heeft kunnen sorteren dan wel de effecten daadwerkelijk meetbaar zijn geweest.

Intrekking van de Spreidingswet beperkt de asielinstroom niet
De wijze waarop asielzoekers worden opgevangen, staat los van de asielinstroom. Daarbij geldt dat intrekking van de Spreidingswet negatieve gevolgen kan hebben voor de beschikbare opvangcapaciteit, en de problemen die het gevolg zijn van de instroom dus kan vergroten. Om die reden is de door de initiatiefnemers gelegde koppeling tussen spreiding en instroom problematisch. De vraag in hoeverre instroombeperking als noodzakelijk of urgent wordt ervaren, vergt een zelfstandige politieke en bestuurlijke afweging.

Conclusie
De Afdeling heeft ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel. Het advies is dan ook om het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen.

Advies

1. *Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel strekt tot intrekking van de zogeheten Spreidingswet. Die wet is in werking getreden per 1 februari 2024. Het doel van de Spreidingswet was om met betrekking tot asielopvang te komen tot solidariteit tussen gemeenten, een evenwichtige spreiding van asielzoekers over het land, het zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen door gemeenten, en het voorkomen van crisisnoodopvang. Om deze doelstellingen te realiseren streefde de regering met de Spreidingswet naar een 'duurzaam stelsel met voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit', dat mee kan bewegen met de schommelingen van in- en uitstroom. Het gaat daarbij om het creëren van een grotere 'vaste voorraad' aan opvangplaatsen. Om zo te komen tot meer rust, stabiliteit en flexibiliteit in het wettelijk stelsel rondom de asielopvang.[1]

De Spreidingswet bevat daartoe een procedure op basis waarvan de minister van Justitie en Veiligheid iedere twee jaar raamt wat de verwachte behoefte aan opvangplaatsen is. De gemeenten onderhandelen vervolgens op provinciaal niveau over de vraag hoe die opvangplaatsen moeten worden verdeeld. De uitkomst daarvan vormt de grondslag voor verdeelbesluiten, waarin de minister de verdeling van opvangplaatsen voor de daaropvolgende twee jaar definitief vaststelt.

De initiatiefnemers betogen dat de Spreidingswet een verregaande inperking behelst van de gemeentelijke autonomie, met het onwenselijke gevolg dat gemeentebesturen niet meer in staat zijn om adequaat te reageren op de wensen van de bevolking. Daarnaast heeft de Spreidingswet volgens de initiatiefnemers tot gevolg dat de politieke aandacht te zeer uitgaat naar het vinden van opvangplaatsen voor asielzoekers. De moeite die daarin wordt gestoken, gaat volgens hen ten koste van aandacht voor het grotere, onderliggende probleem: de grote instroom van asielzoekers in Nederland. In dat kader benoemen de initiatiefnemers dat de Spreidingswet als een 'tijdelijke crisismaatregel aan de opvangkant' is gepresenteerd, en het uitblijven van maatregelen ten aanzien van de instroom gemeenten alleen maar verder onder druk zet.[2]

De initiatiefnemers stellen vast dat de Afdeling de achtergrond en de inhoud van het wetsvoorstel in grote lijnen juist weergeeft. Zij hechten eraan de kern van hun motivering te preciseren. Het voorstel richt zich primair op het beëindigen van de wettelijke verplichting die aan gemeenten kan worden opgelegd tot het opleveren van asielopvangplekken, inclusief handhaving in de vorm van interbestuurlijk toezicht. Zij hebben hier zowel principiële als praktische bezwaren tegen om redenen die in de memorie van toelichting zijn toegelicht en die in het vervolg van deze reactie verder uiteengezet zullen worden. Ook wijzen de initiatiefnemers erop dat dat de Spreidingswet rond de invoering nadrukkelijk werd gepresenteerd als tijdelijke maatregel aan de instroomkant binnen de context van gelijktijdige instroombeperking. De initiatiefnemers merken op dat inmiddels de tweede cyclus van de Spreidingswet is ingegaan zonder voorafgaande instroombeperkende maatregelen en dat ook op dit moment nog geen sprake is van duurzame en stabiele afname van de asielinstroom. Hiermee is in de ogen van de initiatiefnemers sprake van het eenzijdig belasten van

[1] *Kamerstukken II, 2022/23, 36 333, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Spreidingswet).*

[2] *Memorie van toelichting, paragraaf 2, 'Totstandkoming Spreidingswet', en paragraaf 4, 'Doel van het wetsvoorstel'.*

gemeenten aan de opvangkant, ongeacht lokaal draagvlak, terwijl gedurende diezelfde periode het Rijk er niet in geslaagd is om de oorzaak van het opvangprobleem, de asielinstroom, duurzaam in te perken.

2. Beoordeling van het wetsvoorstel

Verplichtingen onder internationaal recht
De Afdeling merkt op dat Nederland verplicht is op grond van nationale en internationale regelgeving om aanvragen om bescherming (asiel) in behandeling te nemen en te beoordelen. Daar hoort bij dat aan asielzoekers opvang wordt geboden, zolang de beoordeling van hun asielaanvraag nog niet is afgerond.[3] Wil Nederland aan deze verplichting voldoen, dan is het onontkoombaar dat nader wordt gereguleerd welke plaatsen als opvanglocaties worden aangewezen en op welke wijze de opvang daar vorm krijgt. Zonder zulke nadere regulering zullen immers onvoldoende opvanglocaties worden gerealiseerd die voldoen aan de daaraan, ook internationaal, gestelde eisen.[4]

De initiatiefnemers hechten eraan te benadrukken dat de verplichting waar de Afdeling naar verwijst binnen nationale noch internationale regelgeving op gemeenten rust. Waar sprake is van een dergelijke verplichting betreft deze de Staat. Het internationale en Europese recht, waaronder EU Richtlijn 2024/1346, schrijft niet voor op welke wijze een lidstaat de opvang intern organiseert; die inrichting behoort tot de autonomie van de lidstaat. Tot 1 februari 2024 werd de opvang georganiseerd op basis van de wettelijke taak van het COA en de vrijwillige medewerking van gemeenten. Een groot aantal gemeenten stelde op die basis opvangplaatsen beschikbaar. De initiatiefnemers delen dan ook de conclusie niet dat het ‘onontkoombaar’ is dat ‘nader wordt gereguleerd welke plaatsen als opvanglocaties worden aangewezen en op welke wijze de opvang daar vorm krijgt’ in de vorm van een wettelijke verplichting voor gemeenten. Bovendien is het kunnen naleven van de opvangverplichting waarnaar de Afdeling verwijst uiteindelijk vooral afhankelijk van een instroom die de beschikbare opvangcapaciteit en het absorptievermogen van de samenleving niet structureel overstijgt. Juist daarop dient de politieke en bestuurlijke inzet zich naar het oordeel van de initiatiefnemers te richten.

Beperking autonomie gemeenten
De initiatiefnemers stellen dat de Spreidingswet afbreuk doet aan de autonomie van gemeenten. Deze autonomie is in het Nederlandse staatsbestel niet onbeperkt. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kan de wetgever decentrale overheden opdragen om medewerking te verlenen aan door het rijk vastgesteld beleid of wetgeving. In dat geval worden medeoverheden ‘in medebewind’ geroepen om nationale doelstellingen te realiseren. Verreweg het grootste deel van de gemeentelijke taken wordt in medebewind uitgevoerd. Medebewind is dan ook een algemeen aanvaard staatsrechtelijk en interbestuurlijk fenomeen.[5]

---

[3] *Zie in het bijzonder Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.*
[4] *Zie in deze zin eerder het advies van de Afdeling advisering van 2 februari 2023, (W16.22.00210/II), Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4, punt 2.*
[5] *Artikel 124, tweede lid, Grondwet. Zie breder over medebewind de voorlichting van de Afdeling advisering van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen, (W04.22.0132/I/Vo), punt 4b (Herwaardering taaktoedeling in medebewind), website Raad van State.*

Met de Spreidingswet heeft de wetgever er recentelijk voor gekozen om gemeenten een medebewindstaak te geven op het gebied van opvanglocaties voor asielzoekers. Dit gebeurde niet alleen tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste internationale verplichtingen, maar ook van de bestuurlijke praktijk zoals die op dat moment functioneerde: te weinig opvangplaatsen waardoor asielzoekers buiten moesten slapen, hoge kosten vanwege het voortdurende gebruik van crisis(nood)opvang en een gebrek aan, zoals de regering dat noemde, solidariteit tussen gemeenten. De argumenten voor en tegen deze Spreidingswet zijn toen uitgebreid besproken en onder ogen gezien.[6]

De initiatiefnemers bestrijden niet dat medebewind een vaker gebruikt en constitutioneel aanvaard instrument is. De vraag of inzet hiervan in de vorm van de Spreidingswet wenselijk en gepast is, blijft in hun ogen echter een afweging die principieel en beleidsmatig van aard is. Dat een instrument constitutioneel toelaatbaar is, betekent niet dat de inzet ervan in dit geval wenselijk is. Medebewind functioneert doorgaans bij taken waarvoor Rijk en gemeenten een gedeelde uitvoeringsopgave en een gedeeld doel hebben. In het voorliggende geval wordt medebewind echter ingezet om de gevolgen van (absentie van) Rijksbeleid, onder andere het onvoldoende beperken van de asielinstroom waardoor de vraag naar opvangplekken het aantal vrijwillig aangeboden opvangplekken structureel dreigt te overstijgen, af te wentelen op gemeenten, ook wanneer inwoners, gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders, daar zwaarwegende en democratisch legitieme bezwaren tegen hebben. Dat de argumenten voor en tegen de Spreidingswet bij de totstandkoming uitvoerig zijn gewisseld, onderschrijven de initiatiefnemers. De wet is echter ook na die uitvoerige behandeling politiek en maatschappelijk omstreden gebleven, getuige ook de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026 en de doorvertaling daarvan in lokale coalitieakkoorden. Dat de Tweede en Eerste Kamer in een eerdere periode de afweging anders hebben gemaakt, ontneemt de huidige wetgever niet de bevoegdheid noch verantwoordelijkheid om die afweging opnieuw te maken indien zij de wet en de gevolgen daarvan onwenselijk vindt.

Spreidingswet en praktijk
De Afdeling merkt op dat decentrale overheden en uitvoeringsinstanties eerder tégen intrekking van de Spreidingswet hebben gepleit.[7] *Onder hen bevinden zich de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Kring van commissarissen van de Koning, het Interprovinciaal overleg, en het COA. Intrekking zou volgens deze organisaties afbreuk doen aan de onderlinge solidariteit tussen gemeenten, en het doel van de Spreidingswet om voldoende opvangplekken te realiseren, ondermijnen.*

Gegeven het belang dat de initiatiefnemers hechten aan de wensen van gemeenten, wijst de Afdeling in het bijzonder op de reactie van de VNG. Daarin merkt de VNG op dat de Spreidingswet niet alleen heeft geholpen bij het vinden van opvangplaatsen, maar ook de dialoog met gemeenteraden en inwoners gemakkelijker heeft gemaakt. Wanneer de

---

[6] *De initiatiefnemers vermelden dat de Afdeling destijds kanttekeningen plaatste bij de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet. Die kanttekeningen betroffen evenwel alleen de uitwerking en lieten onverlet dat de Afdeling de noodzaak onderschreef om te komen tot een effectief, robuust en duurzaam wettelijk stelsel waarmee kan worden voorzien in een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van asielzoekers. De Spreidingswet is aanvaard nadat het op drie punten is geamendeerd (zie Kamerstukken II 2023/24, 36333, nrs. 29, 72 en 75; Handelingen II 2023/24, 36333, nr. 7, item 12).*

[7] *Zie de consultatiereacties op de Contourennota intrekking Spreidingswet van de minister van Asiel en Migratie, 14 april 2025, internetconsultatie.nl.*

Spreidingswet wordt ingetrokken zonder dat daarvoor een alternatieve regeling in de plaats komt, ontstaat er volgens de VNG een onbeheersbare situatie waarin voortdurend een beroep moet worden gedaan op noodopvang. Gemeenten vrezen dat dit zal leiden tot een toename van maatschappelijke onrust, zo stelt de VNG.[8]

De Afdeling wijst er in dat verband op dat intrekking van de Spreidingswet met zich brengt dat gemeenten kunnen kiezen geheel geen asielzoekers op te vangen. Dat heeft in het licht van de hiervoor aangehaalde reactie van de VNG verstrekkende consequenties.[9]

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van de consultatiereacties waarnaar de Afdeling verwijst. Zij merken op dat deze reacties afkomstig zijn van bestuurlijke koepels en uitvoeringsorganisaties. Die vertegenwoordigen het perspectief van besturen en uitvoerders en gaan primair uit van de planbaarheid en de verdeling van een als gegeven beschouwde opgave. Dat perspectief wijkt echter af van de opvattingen van een landelijke en lokale partijen, een groeiend aantal gemeenteraden, lokale besturen en inwoners. Het is aan de wetgever om een afweging te maken ten aanzien van deze wisselende opvattingen. De initiatiefnemers maken deze afweging in de vorm van dit wetsvoorstel.

De door de Afdeling in het bijzonder aangehaalde constatering van de VNG dat de Spreidingswet ‘de dialoog met gemeenteraden en inwoners gemakkelijker heeft gemaakt’, overtuigt de initiatiefnemers niet. Waar een wettelijke verplichting bestaat, is er geen open lokaal debat meer over de vraag óf een gemeente opvang biedt, maar hooguit over de wijze waarop, ongeacht maatschappelijk draagvlak. Dat dit als ‘gemakkelijker’ ervaren, kan onder bepaalde omstandigheden zeker zo zijn. Als gevolg van de wettelijke verplichting om asielopvangplekken op te leveren als gevolg van de Spreidingswet, hoeven colleges een vaak gevoelige keuze slechts in mindere mate te verantwoorden, omdat er eenvoudigweg weinig meer te kiezen valt, zeker in de fase na het tekenen van het verdeelbesluit. Een ‘dialoog’ waarvan de uitkomst wettelijk vaststaat, is in de ogen van de initiatiefnemers echter geen dialoog zoals deze eruit zou moeten zien. Naar het oordeel van de initiatiefnemers is het lokale debat niet vergemakkelijkt, maar eerder uitgeschakeld. Dat de Afdeling deze constatering aanhaalt als aansluitend bij het belang dat de initiatiefnemers hechten aan de wensen van gemeenten, berust dan ook op het één op één gelijkstellen van de officiële wensen van koepelorganisaties aan die van de lokale gemeenteraden, colleges en inwoners. De initiatiefnemers delen deze redenering niet. Tevens wijzen zij erop dat de Spreidingswet de dialoog tussen lokale overheden en inwoners in veel gevallen zeker niet gemakkelijker heeft gemaakt. Vanwege de wettelijke verplichting die voortvloeit uit de Spreidingswet, is gemeenten de mogelijkheid ontnomen om een gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor asielopvang om te zetten in het besluit om geen asielopvangplekken aan te bieden. Dit kan ertoe leiden dat lokale besturen tegen de eigen wil en die van hun inwoners gedwongen

---

[8] *Volgens de VNG stelt ‘ruim 93 procent van de bevraagde gemeenten’ dat ‘de Spreidingswet geholpen heeft bij het beschikbaar stellen van opvangplekken’. Daarnaast is 89 procent van de bevraagde gemeenten het ‘eens tot zeer eens met de stelling dat de Spreidingswet de dialoog tussen college en raad makkelijker had gemaakt’, en is 81 procent het ‘eens tot zeer eens met de stelling dat de Spreidingswet het gesprek met inwoners makkelijker had gemaakt’. De VNG vermeldt voorts dat bijna negen op de tien gemeenten het behoud van de Spreidingswet ook bij een dalende instroom verstandig achten, ‘omdat dit bijdraagt aan duidelijkheid, voorspelbaarheid en een evenredige verdeling’. Zie Consultatiereactie contourennota intrekking Spreidingswet van de VNG, 13 mei 2025, internetconsultatie.nl, p. 2 t/m 4 en 6.*

[9] *Die overigens door de initiatiefnemers niet in de volle breedte in kaart zijn gebracht in relatie tot de verschillende doelstellingen van de Spreidingswet. Vgl. advies van de Afdeling advisering van 15 juni 2022, (W04.22.0041/I), Kamerstukken II 2021/22, 36052, nr. 4, punt e.*

worden om asielopvangplekken aan te bieden, hetgeen inwoners en gemeentebesturen tegenover elkaar kan zetten en tot spanningen kan leiden.

De Afdeling wijst er voorts op dat intrekking van de Spreidingswet meebrengt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen geen asielzoekers op te vangen. Dat is juist. Dit is naar het oordeel van de initiatiefnemers echter geen ongewenst of onbedoeld neveneffect, maar herstel van de situatie zoals deze altijd van kracht is geweest voorafgaand aan invoering van de Spreidingswet: lokale keuzevrijheid inzake vraagstukken rond asielopvang. Ook vóór de inwerkingtreding van de Spreidingswet boden veel gemeenten vrijwillig opvang; niets belet gemeenten dat na intrekking te blijven doen. De verantwoordelijkheid voor voldoende opvangcapaciteit keert terug waar zij thuishoort: bij het Rijk, dat daartoe over dezelfde bestuurlijke en financiële instrumenten zal beschikken als in de periode voorafgaand aan de Spreidingswet en bovenal de asielinstroom kan en moet beperken. Voor de gevreesde 'onbeheersbare situatie' geldt dat die niet wordt veroorzaakt door de wijze waarop de opvang wordt verdeeld, maar door een aanhoudend hoge instroom. Die vrees onderstreept de urgentie van instroombeperking, niet de onmisbaarheid van wettelijke dwang.

Consistentie van wetgeving
Tegen deze achtergrond zal de vraag moeten worden beantwoord welke nieuwe inzichten heropening van het debat na zo'n korte termijn kunnen rechtvaardigen. De Afdeling wijst daarop vanwege het belang van consistentie van wetgeving. Een wetsvoorstel beoogt maatschappelijk effect te creëren. De uitvoerende partijen mogen van de wetgever verwachten daar de benodigde tijd en ruimte voor te krijgen. Het uitgangspunt van consistentie van wetgeving betekent in dit geval dat rust en duidelijkheid over de Spreidingswet van belang zijn, zodat gemeenten (inclusief de inwoners), provincies en het COA weten waar zij aan toe zijn, het onderlinge vertrouwen tussen gemeenten wordt bevorderd en de beoogde solidariteit tot stand kan komen.[10]

De Afdeling merkt in dit verband op dat gedurende de eerste ramings- en verdeelcyclus herhaaldelijk werd opgeroepen om de Spreidingswet weer in te trekken.[11] *Niet onderschat moet worden wat de maatschappelijke en bestuurlijke effecten zijn van het blijvend ter discussie stellen van de Spreidingswet. Zo komen lokale bestuurders, politici en ambtenaren van wie het de taak is deze wet uit te voeren, ten onrechte in een positie terecht waarin zij zich voortdurend hebben te verdedigen voor hun inzet rond de opvang van asielzoekers. Het voortdurende debat over de Spreidingswet ondergraaft de steun die lokale bestuurders, politici en ambtenaren van de wetgever – regering én parlement – moeten en mogen verwachten om de aan hen opgedragen wettelijke taken naar behoren uit te voeren.*

Het belang van consistente wetgeving en van rust in de uitvoering onderschrijven de initiatiefnemers in beginsel. Consistentie kan echter niet betekenen dat een eenmaal aangenomen wet gevrijwaard is van democratische heroverweging. Op de vraag van de Afdeling welke nieuwe inzichten heropening van het debat rechtvaardigen, antwoorden de initiatiefnemers als volgt: de Spreidingswet was reeds bij haar totstandkoming uitzonderlijk omstreden en is dat sindsdien onafgebroken zo gebleven. Ook de regering heeft met de contourennota intrekking Spreidingswet van 14 april 2025 het voornemen tot intrekking

[10] *Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van 12 maart 2025, (W12.25.00031/III), website Raad van State, punt 7.a.*
[11] *Zie in het bijzonder de Contourennota intrekking Spreidingswet van de minister van Asiel en Migratie, 14 april 2025, internetconsultatie.nl.*

kenbaar gemaakt. Het brede en bestendige politieke en maatschappelijke draagvlak dat voor de duurzame werking van een zo ingrijpend medebewindsstelsel onontbeerlijk is, ontbreekt derhalve en is sinds de inwerkingtreding niet gegroeid[12]. Dat is geen omstandigheid die met het verstrijken van de tijd verdwijnt; zij is inherent aan het karakter van de wet zelf.

Het betoog van de Afdeling over de positie van lokale bestuurders, politici en ambtenaren is naar het oordeel van de initiatiefnemers eerder van toepassing op de Spreidingswet zelf dan op het voorstel tot intrekking daarvan. Niet het debat over de wet, maar de wet zelf plaatst lokale bestuurders in de defensieve positie die de Afdeling beschrijft. Zij moeten immers beleid uitvoeren en verdedigen waarvoor lokaal draagvlak regelmatig ontbreekt, waartegen zij mogelijk zelf campagne hebben gevoerd of tegen pleiten, en waarover zij bovenal zelf niet hebben kunnen besluiten. Duurzame rust in de uitvoering ontstaat niet door een omstreden wet aan het debat te onttrekken, maar door een stelsel dat op draagvlak kan rekenen. Het staken van het debat over een wet die onwenselijk wordt geacht door een flink deel van de bevolking, kan van regering noch parlement worden gevraagd.

Uitvoering van stelselwijzingen
Voor zover de initiatiefnemers zich vooral beroepen op de uitwerking van de Spreidingswet in de praktijk, geldt dat de tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus nog maar één keer volledig is doorlopen.[13] Het is zeer de vraag of deze eerste cyclus een betrouwbaar beeld geeft van de werking van de Spreidingswet op de langere termijn. Daarbij roept de Afdeling in herinnering dat de regering reeds bij de invoering de verwachting uitsprak dat de Spreidingswet waarschijnlijk niet al vanaf de eerste cyclus optimaal zou werken.[14] Een goede uitvoering vereist een wijziging van werkprocessen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau die niet vanaf dag één kunnen worden gerealiseerd.

Niet zonder reden wordt in de regel na circa vijf jaar een evaluatie van de werking van de wet uitgevoerd, en nadien waar nodig de wet aangepast. Dat is een nuttige indicatie voor hoe met een nieuwe wet zoals de Spreidingswet zou moeten worden omgegaan. De bestuurlijke praktijk heeft rust en ruimte nodig om met het nieuwe stelsel te leren werken. De Spreidingswet intrekken betekent dat een stelsel ongedaan wordt gemaakt voordat dit effect heeft kunnen sorteren dan wel de effecten daadwerkelijk meetbaar zijn geweest.[15]

De initiatiefnemers erkennen dat stelselwijzigingen tijd vergen en dat een wetsevaluatie na circa vijf jaar in de regel een zinvol instrument kan zijn. Dat uitgangspunt veronderstelt evenwel dat de bezwaren tegen een wet uitvoeringstechnisch van aard zijn en door de praktijk kunnen worden weggenomen of bevestigd. De bezwaren van de initiatiefnemers zijn van een andere orde: deze zijn voor een belangrijk deel ook principieel van aard en betreffen het instrument van wettelijke dwang richting gemeenten om asielopvangplekken aan te bieden. Geen evaluatie kan in de ogen van de initiatiefnemers uitwijzen dat die dwang alsnog

[12] https://www.ipsos-publiek.nl/wp-content/uploads/2026/05/rapport-peiling-mei-2026-asiel.pdf

[13] *De eerste capaciteitsraming dateert van 31 januari 2024. Op 20 december 2024 zijn de eerste verdeelbesluiten genomen, geldig voor de jaren 2025 en 2026. Zie Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3339, met bijlagen. De met die verdeelbesluiten vereiste opvangplaatsen moesten uiterlijk op 30 juni 2025 beschikbaar zijn. Nieuwe verdeelbesluiten, gebaseerd op de capaciteitsraming van afgelopen januari, zullen in december 2026 moeten worden vastgesteld.*

[14] *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 3, paragraaf 10.3, 'Termijnen'.*

[15] *Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van 19 november 2025, (W11.25.00317/IV), website Raad van State, punt 3.*

wenselijk is. Het afwachten van een evaluatie is onder die omstandigheden geen neutrale tussenstap, maar een keuze om een onwenselijk geacht stelsel jarenlang te bestendigen. Daarbij komt dat het argument van de Afdeling ook in omgekeerde richting kan gelden: juist omdat de ramings- en verdeelcyclus pas één keer volledig is doorlopen en het stelsel nog niet is geconsolideerd, zijn de bestuurlijke gevolgen van intrekking thans beperkter dan ze na jaren van verdere institutionalisering zullen zijn. Wie een stelsel ten principale onwenselijk acht, dient het niet eerst te laten wortelen.

Relatie instroom en spreiding
De initiatiefnemers maken tot slot een directe koppeling tussen de instroom van asielzoekers en de betekenis van de Spreidingswet. Zij betogen dat de Spreidingswet ten koste gaat van de noodzaak om de asielinstroom omlaag te brengen.[16] De Afdeling merkt hierover op dat de instroom moet worden onderscheiden van de wijze waarop asielzoekers gedurende de asielprocedure worden opgevangen. De Spreidingswet ziet alleen op de opvang, niet op de instroom.

Voor zover er wel een verband is, is dat het verband tussen de hoogte van de instroom en de daaruit voortvloeiende opvangbehoefte. Daarbij geldt dat intrekking van de Spreidingswet negatieve gevolgen kan hebben voor de beschikbare opvangcapaciteit, en de problemen die het gevolg zijn van de instroom dus kan vergroten. Ook om die reden is de door de initiatiefnemers gelegde koppeling tussen spreiding en instroom problematisch. De vraag in hoeverre instroombeperking als noodzakelijk of urgent wordt ervaren, vergt dan ook een zelfstandige politieke en bestuurlijke afweging.

De initiatiefnemers onderschrijven dat de Spreidingswet in strikt juridische zin uitsluitend op de opvang ziet en niet op de instroom. Bestuurlijk en politiek zijn beide echter onlosmakelijk verbonden, zoals de Afdeling zelf erkent waar zij wijst op het verband tussen de hoogte van de instroom en de daaruit voortvloeiende opvangbehoefte. Uit dat verband trekken de initiatiefnemers de conclusie dat de structurele oplossing aan de instroomzijde ligt. De Spreidingswet is gebouwd op de tegengestelde premisse: een duurzame, vaste voorraad opvangplaatsen die meebeweegt met de instroom. Daarmee wordt een structureel hoge instroom bestuurlijk genormaliseerd en gefaciliteerd, en verdwijnt bij het Rijk de prikkel om de instroom daadwerkelijk te beperken; het capaciteitsprobleem voortvloeiend uit de hoge instroom wordt immers telkens ‘opgelost’ door het te verdelen, met wettelijke dwang achter de hand. Bovendien binden de tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus en de daarmee gepaard gaande overleggen op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau schaarse bestuurlijke aandacht en capaciteit, die niet aan instroombeperking kan worden besteed. Voorts zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat de wettelijke mogelijkheid om opvangcapaciteit af te dwingen inherent de prikkel wegneemt om instroombeperkende maatregelen te nemen. Dit vinden de initiatiefnemers onwenselijk.

Voor zover de Afdeling opmerkt dat intrekking negatieve gevolgen kan hebben voor de beschikbare opvangcapaciteit, veronderstelt dat betoog dat verdere capaciteitsuitbreiding het antwoord is op de opvangproblematiek. Naar het oordeel van de initiatiefnemers is dat niet het geval. Zolang de instroom de beschikbare capaciteit structureel overstijgt, jaagt het stelsel een bewegend doel na.

---

[16] *Memorie van toelichting, paragraaf 2, ‘Totstandkoming Spreidingswet’, en paragraaf 4, ‘Doel van het wetsvoorstel’.*

De Afdeling merkt ten slotte op dat de vraag in hoeverre instroombeperking als noodzakelijk of urgent wordt ervaren, een zelfstandige politieke en bestuurlijke afweging vergt. Dat onderschrijven de initiatiefnemers volledig en zij hechten eraan op te merken dat een afweging die aan de wetgever is voorbehouden, door de wetgever dan ook daadwerkelijk gemaakt moet kunnen worden. Het advies om het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen, zou daaraan nu juist in de weg staan. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de Afdeling dat niet heeft beoogd.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De Vice-President van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van de bezwaren van de Afdeling en van haar advies om het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen. Zij stellen vast dat deze bezwaren geen betrekking hebben op de wetstechnische vormgeving van het voorstel en dat de Afdeling niet vaststelt dat het voorstel in strijd is met hoger recht. Dat bleek ook uit een toelichtend gesprek op het advies. Het wetsvoorstel zit juridisch solide in elkaar en kent geen wetstechnische onvolkomenheden. De bezwaren betreffen derhalve de beleidsmatige en bestuurlijke wenselijkheid van intrekking van de Spreidingswet. Over die wenselijkheid verschillen de initiatiefnemers, zoals hiervoor toegelicht, fundamenteel van inzicht met de Afdeling. De weging daarvan is in ons staatsbestel aan de wetgever.

Het advies geeft de initiatiefnemers dan ook geen aanleiding het wetsvoorstel of de memorie van toelichting aan te passen. Zij handhaven het voorstel en zien de behandeling door de Tweede Kamer met vertrouwen tegemoet.

De initiatiefnemers,

Ceulemans
Keijzer
Van der Plas
Russcher
Lammers