

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de Spreidingswet) in te trekken. Als gevolg van de Spreidingswet hebben Nederlandse gemeenten voor het eerst een wettelijke taak gekregen met betrekking tot het opvangen van asielzoekers, waar dit voorheen op basis van vrijwilligheid gebeurde. De inwerkingtreding van de Spreidingswet heeft derhalve geleid tot een verregaande inperking van de gemeentelijke beleidsmatige autonomie op het belangrijke en zowel politiek als maatschappelijk gevoelige terrein van asielopvang. Tegelijkertijd gaat de Spreidingswet voorbij aan de daadwerkelijke oorzaak van het tekort aan opvangplekken: de structureel hoge asielinstroom, die nog altijd niet duurzaam is teruggebracht. Dit terwijl gelijktijdige instroombeperking steeds als voorwaarde is genoemd ten tijde van invoering van de Spreidingswet. De Spreidingswet regelt derhalve in de praktijk slechts de verdeling van een te grote instroom over het land en creëert een permanent instrument voor wettelijke dwang richting gemeenten. In combinatie met het permanente karakter van de wet zwakt de Spreidingswet in de praktijk hiermee juist de noodzaak tot ingrijpende instroombeperkende maatregelen af, terwijl het maatschappelijke draagvlak voor inperking van de asielinstroom juist zeer groot is¹.

Dit alles in ogenschouw nemend is het in stand houden van de Spreidingswet geen wenselijke keuze. Met het voorliggende wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers deze situatie te beëindigen door middels het intrekken van de Spreidingswet de wettelijke verplichting tot asielopvang te schrappen, de gemeentelijke autonomie te herstellen en ruimte te laten voor gemeenten die desgewenst vrijwillig opvang willen blijven bieden, inclusief de daarbij behorende financiering volgens de afspraken en regels die golden vóór het ingaan van de Spreidingswet. Hiernaast wordt in deze wet gewaarborgd dat gemeenten geen nadelige financiële gevolgen ondervinden van intrekking van de Spreidingswet. Dit wordt bewerkstelligd door het recht op specifieke uitkeringen die zijn toegekend of waarop een recht is ontstaan vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze intrekkingwet in stand te houden.

2. Totstandkoming Spreidingswet

Aan de totstandkoming en inwerkingtreding van de Spreidingswet is een lang, politiek gevoelig en intensief proces aan voorafgegaan. Op 29 maart 2022 meldde de betrokken

¹ Maurice de Hond, (2024, 23 maart). *Hoe denkt Nederland over immigratie en asiel?* Maurice de Hond. <https://www.maurice.nl/2024/01/21/hoe-denkt-nederland-over-immigratie-en-asiel/>

staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat het kabinet de mogelijkheden onderzocht tot een wat toen nog “dwingend instrumentarium” werd genoemd richting gemeenten voor de opvang van asielzoekers. In brieven van 12 en 21 april van datzelfde jaar werd het verkennen van de mogelijkheden hiertoe herbevestigd, waarna de Tweede Kamer op 25 mei definitief werd gemeld dat het kabinet werkte aan “een wettelijke taak voor gemeenten om locaties beschikbaar te stellen voor de opvang van asielzoekers, evenwichtig verspreid over het land”.

Op 9 november 2022 ging het wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen in consultatie. De Raad van State onderschrijft in haar advies de noodzaak om te komen tot een effectief, robuust en duurzaam wettelijk stelsel voor een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van asielzoekers over het land, en merkt op dat het positief is dat de regering daartoe stappen zet en gemeenten bij wet in medebewind roept, vergelijkbaar met eerdere wetgeving zoals de Huisvestingswet. Tegelijkertijd uitte de Afdeling kritiek op de voorliggende uitwerking van het wetsvoorstel, waarin zij indringende vragen stelde bij onder meer de uitvoerbaarheid, de gekozen systematiek en voornamelijk de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Ondanks het advies om het wetsvoorstel te heroverwegen op deze punten, besloot de ministerraad op 24 maart 2023 om het wetsvoorstel ongewijzigd naar de Tweede Kamer te sturen zonder inachtneming van deze bezwaren. Na de val van het kabinet-Rutte IV werd besloten de Spreidingswet, zoals de wet inmiddels bekend stond, niet controversieel te verklaren. Bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer werd een aantal amendementen aangenomen, waardoor onder meer de verdeelsystematiek werd aangepast aan de hand van de SES-WOA-score van gemeenten, de zogeheten vrijwillige fase werd verlengd en de toezichtsbepaling zodanig werd gewijzigd dat de verantwoordelijkheid nadrukkelijker bij de minister is blijven liggen. Op 10 oktober 2023 werd de Spreidingswet door een Tweede Kamermeerderheid aangenomen. Op 23 januari 2024 stemde vervolgens de Eerste Kamer in met het geamendeerde wetsvoorstel.

Sinds de verkiezingen van 22 november 2023 was er in de Tweede Kamer een ruime meerderheid van partijen die zich tegen de Spreidingswet hadden uitgesproken. Het intrekken van de Spreidingswet werd opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB en in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof. Het intrekken van de Spreidingswet is in die regeerperiode echter niet gebeurd, waardoor de wet momenteel onverkort van kracht is. Wel werd in deze regeerperiode een zogeheten contourennota gepubliceerd waarin het kabinet schetste hoe het voornemens was de Spreidingswet in te trekken². Daarin stonden elementen als het behoud van een vrijwillig stelsel, het behoud van de capaciteitsraming zonder verdeelbesluit en overgangsbepalingen met betrekking tot geschapen verwachtingen bij en aangegane verplichtingen door gemeenten en het verstrekken van de specifieke uitkeringen. In het huidige coalitieakkoord van D66, VVD en CDA is de politieke wegging rond de Spreidingswet verschoven, waardoor deze in ieder geval voorlopig in stand blijft en gehandhaafd zal worden.

De inwerkingtreding van de Spreidingswet heeft de zorgen over uitvoerbaarheid en draagvlak in de praktijk bevestigd. De eerste cyclus liet zien dat een aanzienlijk deel van de gemeenten de opgelegde aantallen niet (tijdig) realiseerde, terwijl het huidige kabinet zich inmiddels steeds nadrukkelijker voorbereidt op een strikte handhaving en dwingende toepassing van de wet³. Gemeenten bevinden zich daardoor in een situatie waarin zij enerzijds te maken hebben met een harde wettelijke verplichting tot opvang,

² *Overheid.nl | Consultatie Contourennota intrekking Spreidingswet.* (2025). <https://www.internetconsultatie.nl/contourennotaintrekkingspreidingswet/b1>

terwijl er anderzijds nog geen sprake is van aantoonbare instroombeperking, terwijl dat juist in veel gemeenten een duidelijke wens van inwoners is. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zijn in tal van gemeenten partijen die zich expliciet verzetten tegen nieuwe asielopvanglocaties duidelijk gegroeid, en in sommige gemeenten zelfs de grootste geworden, wat illustreert dat verzet tegen verplichte opvang lokaal breed leeft en toeneemt⁴. Door onder deze omstandigheden via de Spreidingswet alsnog opvang af te dwingen, doet het Rijk naar het oordeel van de initiatiefnemers op disproportionele wijze afbreuk aan de beleidsvrijheid van het decentraal bestuur, dat op het gebied van asielopvang onder de Spreidingswet slechts beperkt in staat is de wens van de lokale bevolking in beleid om te zetten.

Het kabinet stelt dat de Spreidingswet moet leiden tot voldoende vaste en flexibele opvangplekken, maar de meest recente capaciteitsraming, provinciale opgaven en indicatieve aantallen per gemeente laten zien dat er ondanks de wet en aanvullende maatregelen nog steeds aanzienlijke tekorten worden verwacht en dat het doelbereik onzeker is. Hierdoor dreigt een negatieve spiraal te ontstaan waarin een structureel hoge asielinstroom en oplopende tekorten telkens noodzaken tot het openen van nieuwe en het verlengen van bestaande asielopvangvoorzieningen, waardoor de druk op gemeenten en de roep om nóg meer capaciteit steeds verder toeneemt. Tegen deze achtergrond achten de initiatiefnemers het niet langer verantwoord om een dwingend instrumentarium te handhaven dat diep ingrijpt in de lokale democratie en gemeentelijke autonomie.

Gedurende de behandeling van de Spreidingswet heeft het kabinet de wet gepresenteerd als instrument om een acute opvangcrisis te bezweren en chaos in de asielketen te voorkomen⁵, in afwachting van een breder pakket aan maatregelen om de asielinstroom te beperken. De Spreidingswet werd daarmee nadrukkelijk gepresenteerd als tijdelijke crisismaatregel aan de opvangkant, terwijl via andere wetgeving instroombeperking en versnelling van procedures zou worden gerealiseerd. Deze insteek werd tijdens de behandeling van de Spreidingswet in de Tweede Kamer nog geaccentueerd door de fractie van de VVD -op dat moment de grootste partij binnen het demissionaire kabinet- die amendementen indiende om de wet na één respectievelijk twee jaar te laten vervallen, onder andere indien er door het kabinet in de tussentijd geen adequate maatregelen waren genomen om grip te krijgen op de asielinstroom⁶⁷.

In de praktijk is van een aantoonbare en duurzame instroomreductie echter nog geen sprake: de asielinstroom blijft hoog, is in de eerste maanden van 2026 aanzienlijk hoger

3 *Asielminister verhoogt druk op gemeenten, is bereid tot dwang*, 2026, 10 april. NOS Nieuwsuur. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2609961-asielminister-verhoogt-druk-op-gemeenten-is-bereid-tot-dwang>

4 Waling, G. (2026, 24 maart). *Anti-AZC-partijen groeien fors in de gemeenteraden*. EW Magazine. <https://www.ewmagazine.nl/politiek/news/2026/03/gemeenteraadsverkiezingen-2026-spreidingswet-azc-1550993/>

5 *Plenaire verslagen*. (27 september 2023). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2023-2024/5#534e5b0a

6 *Amendement van het lid Brekelmans over het laten vervallen van de wet na één jaar indien geen maatregelen zijn genomen om grip op migratie te krijgen*. Kamerstukken II 2023/24, 36333, nr. 24.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2023Z15982&did=2023D39026>

7 *Amendement van het lid Brekelmans over het laten vervallen van de wet na twee jaar indien geen maatregelen zijn genomen om grip op migratie te krijgen*. Kamerstukken II, 2023/24, 36333, nr. 23.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2023Z15981&did=2023D39025>

dan gedurende dezelfde maanden in 2025 en de prognoses noodzaken keer op keer tot nieuwe en verdergaande uitbreiding van de opvangcapaciteit. Het aangekondigde wetgevingspakket om de instroom te beperken is bovendien later en slechts ten dele tot stand gekomen en in alle gevallen nog niet in werking: de Wet invoering tweestatusstelsel is wel aangenomen, de Asielnoodmaatregelenwet is door de Eerste Kamer verworpen en de implementatiewet voor het Europees Asiel- en Migratiepact is nog niet door de Eerste Kamer behandeld. Daarmee is onzeker of en in welke mate de resterende maatregelen daadwerkelijk tot instroombeperking zullen leiden. De Spreidingswet, zowel ten tijde van de invoering als door het huidige kabinet gepresenteerd als tijdelijke maatregel om capaciteitstekorten in de opvang tegen te gaan, is in de praktijk geworden tot een permanent instrument voor wettelijke dwang richting gemeenten, zonder dat tot op heden aan de oorspronkelijke voorwaarde – het eveneens aantoonbaar en duurzaam inperken van de asielinstroom – is voldaan.

3. Inhoud Spreidingswet

De Spreidingswet heeft verstrekkende gevolgen voor Nederlandse gemeenten. Vóór de inwerkingtreding van de Spreidingswet konden gemeenten zelfstandig besluiten of zij asielopvangvoorzieningen op hun grondgebied aanbieden. Alleen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld wanneer het Rijk het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium inzette, zoals in 2022 in de gemeente Tubbergen gebeurde, werd daarin ingegrepen⁸. Met de Spreidingswet is het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen een wettelijke gemeentelijke taak geworden. Op basis van een tweejaarlijkse raming worden vóór 1 februari door de Minister van Asiel en Migratie de landelijke capaciteitsraming en de opvangopgave per provincie vastgesteld, voorzien van een indicatief aantal opvangplekken per gemeente. Van 1 februari tot 1 november loopt vervolgens de fase waarin gemeenten binnen een provincie in overleg gaan over de invulling van de provinciale opgave. Dit gebeurt aan de zogeheten Provinciale Regietafels (PRT) onder voorzitterschap van de Commissarissen van de Koning. Formeel gaat het in deze fase nog om vrijwillige afspraken, waarin tevens uitruilen tussen gemeenten kunnen plaatsvinden. De onderliggende wettelijke taak en het aanstaande verdeelbesluit maken echter dat het vrijwillige karakter van deze fase in de praktijk sterk relatief is.

Het verslag van het overleg aan de PRT wordt vóór 1 november door de Commissaris van de Koning aan de betrokken Minister verstrekt. Vervolgens stelt de Minister uiterlijk op 31 december per provincie een verdeelbesluit vast, waarin aan afzonderlijke gemeenten opvangplekken als bindende wettelijke verplichting worden toegewezen. Dit verdeelbesluit kan afwijken van het verslag van de PRT, bijvoorbeeld omdat het in de ogen van de minister niet aan het totale aantal plekken van de provinciale opgave wordt voldaan of omdat het resultaat van de PRT niet evenwichtig wordt geacht. Gemeenten zijn vervolgens in beginsel verplicht om binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit te zorgen voor oplevering van de toegewezen opvangplekken aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), waarmee deze deadline op 1 juli ligt.

Het verplichtende karakter van de Spreidingswet beperkt zich bovendien niet tot het aantal opvangplekken. Door de Spreidingswet is in de praktijk voor gemeenten ook de mogelijkheid geschrapt om opvang te beperken tot specifieke doelgroepen. In de situatie vóór de

⁸ *Toepassing ruimtelijk ordeningsinstrumentarium ten aanzien van aangekocht hotel COA*. (2022, 6 september). Tweede Kamer Der Staten-Generaal.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z15575&did=2022D32555

Spreidingswet konden gemeenten, binnen de landelijke kaders, zelf keuzes maken over het type opvang dat zij aanbieden. Sommige gemeentebesturen kozen er bijvoorbeeld voor om primair gezinnen, kinderen of andere specifieke groepen op te vangen, terwijl zij geen of slechts in beperkte mate opvang boden aan alleenstaande mannen. Op die manier trachtten zij de vorm van asielopvang in hun gemeente te laten aansluiten bij de sociale en ruimtelijke situatie ter plaatse en bij het draagvlak onder de lokale bevolking. Met de Spreidingswet is voor dergelijke overwegingen van de gemeenten geen ruimte meer. Gemeenten worden verplicht algemene opvangcapaciteit te leveren, zonder wezenlijke ruimte en lokale expertise om zelf te bepalen aan welk type asielzoekers zij die capaciteit beschikbaar stellen, en of daar afdoende draagvlak voor is in de betreffende gemeente.

Met de intrekking van de Spreidingswet beogen de initiatiefnemers beslissingsbevoegdheid inzake asielopvang terug bij gemeenten te leggen. Gemeenten krijgen opnieuw de ruimte om, op vrijwillige basis en in overleg met het COA, binnen de bestaande vreemdelingenrechtelijke kaders, te bepalen óf zij opvang aanbieden en voor welke doelgroepen. De financieringsmogelijkheden voor gemeenten die vrijwillig opvang willen realiseren worden daarbij beschikbaar zoals ook het geval was voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spreidingswet. Het doel van het wetsvoorstel is niet het straffen van gemeenten die uit eigen beweging asielopvang willen aanbieden, maar wel om de wettelijke verplichting en de dreiging van dwang richting gemeenten weg te nemen.

4. Doel van het wetsvoorstel

Doel van dit wetsvoorstel is het volledig intrekken van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. De initiatiefnemers kiezen daarbij nadrukkelijk voor het schrappen van de wettelijke gemeentelijke taak om opvangplekken te realiseren en beëindigt daarmee de mogelijkheid om gemeenten via verdeelbesluiten en interbestuurlijk toezicht wettelijk tot asielopvang te verplichten. De kern is dat de besluitvorming over asielopvang weer terecht komt waar deze naar zijn oordeel hoort: bij de gemeenteraden en colleges, die op basis van hun eigen democratische mandaat kunnen bepalen óf, en zo ja hoeveel en wat voor, asielzoekers zij in hun gemeente willen opvangen, met inachtneming van het draagvlak onder de bevolking.

Deze keuze heeft drie belangrijke gevolgen die de initiatiefnemers nadrukkelijk beogen. In de eerste plaats wordt de gemeentelijke autonomie op het gebied van asielopvang hersteld. Gemeenten staan al onder grote druk door de wettelijke taak om statushouders te huisvesten en door andere landelijke opvangopgaven, zoals de opvang van Oekraïense vluchtelingen. In dat licht is het redelijk dat zij zelf weer de regie krijgen over eventuele asielopvang op hun grondgebied, zoals dat voorafgaand aan de Spreidingswet ook het geval was. Gemeenteraden kunnen dan weer in openheid afwegen hoeveel opvang hun gemeenschap kan dragen, rekening houdend met zaken als het voorzieningenniveau, leefbaarheid en veiligheid.

In de tweede plaats wordt de Spreidingswet ontdaan van haar permanente karakter. Bij de invoering is de wet gepresenteerd als middel om een capaciteitstekort als gevolg van de asielcrisis te bezweren, in afwachting van structurele maatregelen om de instroom terug te dringen. Die structurele instroomreductie is tot op heden echter niet aantoonbaar gerealiseerd, terwijl de wet wél is gaan functioneren als een blijvend instrument. Hiernaast is in de ogen van de initiatiefnemers geen sprake van een acute opvangcrisis, aangezien zowel de hoge asielinstroom als de krapte aan opvangplekken om deze instroom op te vangen inmiddels al jaren aanhouden. Daarmee is de Spreidingswet geen middel gebleken om in crisissituaties in

te zetten, maar een structureel middel. De initiatiefnemers vinden dat hiermee de volgorde is omgedraaid: in plaats van de asielinstroom terug te brengen, schuift het Rijk de gevolgen van die hoge instroom structureel door naar gemeenten. Door de Spreidingswet in te trekken, wordt deze onevenwichtige situatie gecorrigeerd.

In de derde plaats herstelt dit wetsvoorstel de eerder gewekte verwachtingen dat zware ingrijpende maatregelen aan de opvangkant gepaard gaan met maatregelen ten behoeve van het terugbrengen van de instroom. In het debat over de Spreidingswet is steeds gesuggereerd dat deze wet onderdeel was van een breder pakket waarin de instroom zou worden aangepakt. In de praktijk is dit niet het geval gebleken en is meer werk en politieke aandacht gegaan naar het realiseren van opvangplekken in plaats van instroombeperking. Naar de overtuiging van de initiatiefnemers wordt deze trend verder versterkt door de Spreidingswet zelf. De mogelijkheid om opvangplekken wettelijk te kunnen afdwingen, gaat ten koste van de noodzaak om de asielinstroom omlaag te brengen. Volgens de initiatiefnemers is de focus in het debat eenzijdig verschoven naar het creëren van nieuwe opvangplekken, terwijl het zwaartepunt juist zou moeten liggen bij het verlagen van de instroom.

Alles tezamen beoogt dit wetsvoorstel de wettelijk verplichtende wijze waarop asielopvang tot stand komt te beëindigen. Hierbij is het terugbrengen van de opvangcapaciteit geen doel op zich. Gemeenten blijven vrij om opvang te organiseren, maar niet langer via een landelijke wettelijke verplichting. Dat is naar het oordeel van de initiatiefnemers de enige manier om recht te doen aan de lokale democratie, de bestuurlijke verhoudingen en de eerder uitgesproken belofte dat de instroom zou worden teruggebracht.

5. Beschouwde alternatieven

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven gezien. Een eerste mogelijkheid was om de Spreidingswet op onderdelen te ‘verzachten’, bijvoorbeeld door het aandeel opvangplekken dat wettelijk verplicht tot stand komt te verkleinen of de vrijwillige fase te verlengen, maar de wettelijke gemeentelijke taak te laten bestaan. Een tweede mogelijkheid was om de wet tijdelijk op te schorten, in afwachting van de effecten van andere maatregelen. Een derde mogelijkheid was om de intrekking te laten ingaan bij de start van een nieuwe cyclus en de lopende cyclus 2026–2027 ongemoeid te laten. Al deze varianten zouden er echter toe leiden dat het wettelijk verplichte karakter, en daarmee de druk op gemeenten, in stand blijft. De initiatiefnemers achten dit niet houdbaar en oneerlijk en kiest daarom voor volledige intrekking, gecombineerd met een zorgvuldig vormgegeven financiële overgang om onevenredige nadelen voor gemeenten te voorkomen.

Tevens is als alternatief overwogen om louter het ‘dwangelement’ uit de wet te halen, en de dan overgebleven systematiek in de vorm van de capaciteitsraming, provinciale opgaven, de indicatieve aantallen per gemeente en het overleg aan de PRT te laten voortbestaan. Dit zou in de praktijk neerkomen op de huidige Spreidingswet, maar dan zonder de wettelijke verplichting die voortvloeit uit het verdeelbesluit van de minister. Dit alternatief is, hoewel in de ogen van de initiatiefnemers een verbetering ten opzichte van de huidige Spreidingswet, niet de best mogelijke keuze. Bij het in stand houden van de PRT op basis van de door het Rijk vastgestelde indicatieve opvangplekken per gemeente ontbreekt weliswaar de harde juridische druk, maar blijft er wel degelijk sprake van politieke druk op gemeenten om asielopvangplekken aan te bieden. Daarnaast kunnen zowel een capaciteitsraming, opgaven per provincie en indicatieve aantallen per gemeenten ook zonder de Spreidingswet vastgesteld blijven worden door het ministerie, zolang hier geen wettelijke verplichting aan

wordt gekoppeld, net zoals gemeenten binnen een provincie ook zonder de Spreidingswet in overleg kunnen gaan over het aanbieden en uitruilen van opvangplekken en hierover -al dan niet in regionaal verband- afspraken met het COA maken. Hiervoor is de Spreidingswet niet nodig.

Ook in de aanloop naar en rondom de totstandkoming van de Spreidingswet zijn alternatieven voor de gekozen werkwijze overwogen. De Afdeling heeft in haar advies over het wetsvoorstel de tweefasensystematiek van de Spreidingswet als onnodig complex en mogelijk niet uitvoerbaar gekwalificeerd en gewezen op de procedure die geldt voor de huisvesting van statushouders als een eenvoudiger en duidelijker alternatief⁹. Die systematiek houdt in dat op vaste momenten -in het geval van de taakstelling voor het huisvesten van statushouders halfjaarlijks- een wettelijke taakstelling voor alle gemeenten wordt vastgesteld naar rato van het inwoneraantal, waarbij gemeenten onderling nog ruimte hebben om over de concrete invulling afspraken te maken. De Afdeling adviseert daarmee een model dat een duidelijke gemeentelijke plicht creëert, maar zonder de ingewikkelde verdeelbesluiten, provinciale regietafels en financiële bonussystematiek van de Spreidingswet.

De initiatiefnemers achten dit alternatief niet wenselijk. De wet zou daarmee weliswaar eenvoudiger worden, maar houdt de kern van het bezwaar tegen de Spreidingswet onverminderd in stand: het opleggen van een wettelijke gemeentelijke plicht tot het realiseren van asielopvang. Het model dat de Afdeling noemt is immers ook een verplichtend stelsel. Het verschil zit in de uitvoeringstechniek, niet in de principiële keuze om gemeenten via wet en toezicht tot opvang te verplichten. Integendeel: hiermee zou zelfs de beperkte speelruimte van gemeenten binnen de Spreidingswet, namelijk gedurende de overleggen aan de PRT, komen te vervallen. Juist deze keuze achten de initiatiefnemers onjuist. Een minder complex dwangmodel is nog steeds een dwangmodel. Om die reden gaan de initiatiefnemers niet mee in dit alternatief en kiest hij voor volledige intrekking, waarna teruggevallen kan worden op de weg van vrijwillige opvang via afspraken tussen gemeenten en het COA, zoals dat ook in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spreidingswet het geval was.

6. Financiering en overgang

In dit wetsvoorstel is bewust gekozen voor een terugkeer naar opvang als verantwoordelijkheid van het Rijk die niet als wettelijke verplichting aan gemeenten kan worden opgelegd. De financieringssystematiek van de opvang loopt langs dezelfde lijn. De intrekking van de Spreidingswet laat onverlet dat het COA op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) volledig financieel verantwoordelijk blijft voor de opvang van asielzoekers en de bekostiging van die opvang. Gemeenten die opvang willen bieden, kunnen dat, net als vóór de Spreidingswet, blijven doen in overleg met het COA. De financiering loopt dan via afspraken met het COA en niet via een wettelijk dwingende taak. De basisfinanciering van opvang is en blijft daarmee een verantwoordelijkheid van het Rijk.

Tegen die achtergrond is ook gekozen voor een ordentelijke afwikkeling van de financiële afspraken die onder het regime van de Spreidingswet al zijn gemaakt. In de contourennota van het vorige kabinet werd er bij de voorgenomen intrekking van de Spreidingswet eveneens van uitgegaan dat financiële verplichtingen die onder het oude recht in goed vertrouwen zijn aangegaan, zorgvuldig moeten worden afgewikkeld en dat na inwerkingtreding geen nieuwe specifieke uitkeringen meer ontstaan. De initiatiefnemers sluiten daarbij aan: uit een oogpunt

⁹ *Samenvatting advies 'spreidingswet'*. (2023, 6 februari). Raad van State. <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/februari/samenvatting-advies-spreidingswet/>

van rechtszekerheid en betrouwbaarheid richting gemeenten is het redelijk dat toegezegde middelen voor reeds gemaakte afspraken beschikbaar blijven. Daarom wordt voorzien in eerbiedigende werking voor reeds ontstane of toegekende aanspraken binnen de Spreidingswet. Concreet betekent dit dat specifieke uitkeringen op grond van artikel 9 van de Spreidingswet die vóór de inwerkingtreding van dit intrekkingswetsvoorstel zijn toegekend of waarop vóór dat moment een recht is ontstaan, in stand blijven. Ook uitkeringen die direct samenhangen met opvanglocaties waarvoor vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onomkeerbare verplichtingen zijn aangegaan op basis van afspraken in het kader van de lopende cyclus, worden geëerbiedigd.

Tegelijkertijd wordt duidelijk begrensd dat ná de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen nieuwe aanspraken op grond van artikel 9 van de Spreidingswet meer kunnen ontstaan. De Spreidingswet is dan immers niet meer van kracht. Zodra dit wetsvoorstel van kracht wordt, kunnen geen nieuwe specifieke uitkeringen op basis van de Spreidingswet meer worden verstrekt, ook niet als de cyclus 2026–2027 formeel nog doorloopt. De extra stimuli in de vorm van artikel 9-uitkeringen zijn daarmee uitsluitend nog mogelijk voor afspraken die zijn gemaakt zolang de Spreidingswet van kracht was en waarvoor vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onomkeerbare stappen zijn gezet door de betreffende gemeenten. Daarbuiten geldt uitsluitend het reguliere en toereikende regime van de Wet COA: vrijwillige opvang door gemeenten, bekostigd via afspraken tussen COA en gemeenten, zonder dwingend element en zonder aanvullende specifieke uitkeringen op grond van de ingetrokken Spreidingswet, volledig gefinancierd door het Rijk.

7. Gevolgen intrekking Spreidingswet

De intrekking van de Spreidingswet heeft in de eerste plaats tot gevolg dat de wettelijke gemeentelijke taak om opvangplekken te realiseren en de daaraan gekoppelde werkwijze van verdeelbesluiten en interbestuurlijk toezicht vervalt. Gemeenten worden niet langer via een verdeelbesluit verplicht om een vastgesteld aantal opvangplekken op hun grondgebied te realiseren. Daarmee wordt de situatie van vóór de Spreidingswet hersteld, waarin gemeenten op basis van hun eigen politieke en maatschappelijke afweging besluiten óf, en zo ja in welke vorm, zij asielopvang willen organiseren. Dit draagt bij aan het herstel van de gemeentelijke beleidsvrijheid en bovenal het lokaal maatschappelijk draagvlak op een politiek en maatschappelijk gevoelig terrein.

In de tweede plaats betekent de intrekking dat de Spreidingswet niet langer kan worden gebruikt om nieuwe financiële verplichtingen ten laste van het Rijk te creëren in de vorm van specifieke uitkeringen op grond van artikel 9. Zoals in paragraaf 6 is toegelicht, worden bestaande aanspraken en reeds toegekende uitkeringen op grond van artikel 9 geëerbiedigd voor zover zij samenhangen met afspraken die zijn gemaakt zolang de Spreidingswet van kracht was en waarvoor vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onomkeerbare verplichtingen zijn aangegaan. Gemeenten die op basis van het eerdere wettelijke kader verplichtingen zijn aangegaan en investeringen hebben gedaan, worden daardoor niet met terugwerkende kracht financieel benadeeld. Tegelijkertijd wordt duidelijk begrensd dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen nieuwe aanspraken op artikel-9-uitkeringen meer kunnen ontstaan. Deze opzet beschermt gemeenten tegen extra financiële lasten als gevolg van de intrekking, terwijl wordt voorkomen dat het Rijk via de Spreidingswet nieuwe financiële verplichtingen op zich neemt.

In de derde plaats blijft de verantwoordelijkheid voor de asielinstroom en de daaruit volgende opvang en de financiering daarvan ook na de intrekking bij het Rijk en het COA liggen, waarbij het creëren van opvangplekken niet meer wettelijk kan worden afgedwongen bij

gemeenten. Op grond van de Wet COA blijft het COA belast met de organisatie van opvangvoorzieningen en de bekostiging daarvan, ook wanneer opvang in gemeentelijk beheer plaatsvindt. Gemeenten kunnen met het COA afspraken maken over opvanglocaties op hun grondgebied, inclusief de financiële voorwaarden, zonder dat daar een plicht en eventuele aanvullende specifieke uitkering op basis van de Spreidingswet tegenover staan.

Het intrekken van de Spreidingswet kan er in de praktijk toe leiden dat de Rijksoverheid in de vorm van het COA meer moeite zal hebben om passende locaties te vinden om de asielinstroom op te kunnen vangen. De initiatiefnemers onderkennen dat. Het gaat hier in essentie echter ook om een principiële politieke afweging. De intrekking van de Spreidingswet ontnemt het Rijk niet de mogelijkheid om opvang te organiseren, maar voorkomt dat dit via een dwingend instrumentarium ten koste van de gemeentelijke autonomie en het lokale draagvlak gebeurt. Het voorstel brengt de verhouding terug naar een model waarin het Rijk in de vorm van het COA verantwoordelijk is voor voldoende opvangcapaciteit, en gemeenten op vrijwillige basis kunnen besluiten locaties aan te bieden.

Voor de interbestuurlijke verhoudingen betekent dit wetsvoorstel dat de directe dwangrelatie tussen Rijk en gemeenten via verdeelbesluiten en interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke opvangtaak vervalt. In consultaties en bestuurlijk overleg naar aanleiding van de contourennota over het voornemen tot intrekking hebben diverse koepelorganisaties, waaronder de VNG, het COA en VluchtelingenWerk Nederland, zich uitgesproken voor behoud van de Spreidingswet uit vrees voor capaciteitsgebrek en een grotere afhankelijkheid van noodopvang¹⁰. De initiatiefnemers begrijpen deze zorgen vanuit het perspectief van deze organisaties, maar weegt deze anders en laat het belang van gemeenten om zelf, op basis van het draagvlak onder de bevolking, te kunnen besluiten over asielopvang prevaleren. Daarnaast is het van belang om in ogenschouw te nemen dat in januari 2024, vlak voor de start van de eerste cyclus van de Spreidingswet, uit cijfers van het COA bleek dat 162 Nederlandse gemeenten sinds 2012 geen enkele vorm van asielopvang op hun grondgebied hadden aangeboden. In september 2022 ging het om 194 gemeenten¹¹. Dat dergelijke aantallen gemeenten er in de jaren voorafgaand aan de Spreidingswet voor kozen om geen asielopvang aan te bieden, is een sterke indicatie van de behoefte die onder veel gemeenten bestaat om hierover zelf te kunnen besluiten.

Voor COA en IND veranderen de kernverantwoordelijkheden niet. Het COA blijft op grond van de Wet COA belast met de organisatie en bekostiging van de opvang, ook wanneer opvang in gemeentelijk beheer plaatsvindt, en de IND blijft verantwoordelijk voor de asielprocedure en besluitvorming. De intrekking van de Spreidingswet lost de structurele knelpunten in capaciteit en doorstroom niet op, maar voorkomt dat de druk om deze problemen te ondervangen via een wettelijke verplichting eenzijdig op gemeenten wordt afgewenteld. Dat maakt de noodzaak om de instroom en de asielketen als geheel aan te pakken des te pregnanter, wat de initiatiefnemers zeer noodzakelijk achten.

Gelet op de doorlooptijd van wetgeving en dus ook van de behandeling van deze voorliggende intrekkingwet, kan zich een periode voordoen waarin een verdeelbesluit al is vastgesteld en gemeenten formeel gehouden zijn om binnen zes maanden de toegewezen opvangplekken te realiseren, terwijl de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede en/of

¹⁰ *Oproep aan kabinet: 'trek de spreidingswet niet in'* (2025, 14 mei). OOG Groningen. <https://www.oogtv.nl/2025/05/oproep-aan-kabinet-trek-de-spreidingswet-niet-in/>

¹¹ *Bijna helft gemeenten biedt sinds 2012 geen asielopvang aan.* (2024, 17 januari). RTL.nl. <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5429780/geen-asielzoekers-welkom-162-gemeenten-boden-sinds-2012-geen-opvang-aan>

Eerste Kamer nog gaande is en de uitkomst daarvan dus onzeker is. Juist om te voorkomen dat gemeenten in zo'n tussenperiode onomkeerbare verplichtingen moeten aangaan op basis van een wettelijke grondslag die mogelijk binnen afzienbare tijd wordt ingetrokken, voorziet dit wetsvoorstel enerzijds in terugwerkende kracht tot het moment van de verslaglegging van de uitkomsten van de PRT, dus vóórdat er sprake is van een verdeelbesluit. Anderzijds wordt voorzien in eerbiedigende werking voor specifieke uitkeringen waarop reeds vóór de inwerkingtreding een recht is ontstaan of waarvoor vóór dat moment onomkeerbare verplichtingen zijn aangegaan door de betreffende gemeenten. De gekozen systematiek van terugwerkende kracht voorkomt dat gemeenten nog worden geconfronteerd met lopende of nieuwe verplichtende verdeelbesluiten op basis van een wet die door de wetgever is ingetrokken. Indien de intrekking plaatsvindt nadat een verdeelbesluit is vastgesteld, werkt de wet terug tot de datum waarop de PRT het verslag publiceren. Daarmee komt de grondslag voor de verplichte fase van die cyclus in de vorm van het verdeelbesluit te vervallen en vervallen de daaraan gekoppelde verplichtingen voor gemeenten. In combinatie met de eerbiedigende werking voor bestaande artikel-9-uitkeringen wordt zo een evenwicht bereikt tussen het snel beëindigen van het dwingende spreidingsmechanisme en het beschermen van gerechtvaardigde verwachtingen van gemeenten die onder het oude recht in goed vertrouwen afspraken zijn aangegaan.

Vanaf het moment van intrekking is de Spreidingswet niet meer van kracht. Indien de Spreidingswet na 1 november wordt ingetrokken, gebeurt dit met terugwerkende kracht vanaf die datum. Bij de vormgeving van de terugwerkende kracht is gekozen voor de vaste datum van 1 november 2026, omdat op dat moment de overleggen aan de PRT zijn afgerond, maar het verdeelbesluit voor de cyclus 2026–2027 nog niet is getekend en in werking is getreden. Door de intrekking van de Spreidingswet met terugwerkende kracht vanaf 1 november 2026 te laten ingaan, wordt zo veel als mogelijk voorkomen dat gemeenten na die datum nog nieuwe onomkeerbare verplichtingen moeten aangaan op grond van een wettelijke taak die door de wetgever wordt beëindigd. Bestaande verplichtingen en reeds ontstane rechten op specifieke uitkeringen op grond van artikel 9 van de Spreidingswet, voor zover gebaseerd op feiten en omstandigheden van vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, worden, zoals in paragraaf 6 is toegelicht, wel geëerbiedigd. Daarmee wordt in de ogen van de initiatiefnemers een zorgvuldige balans gevonden tussen het zo snel mogelijk beëindigen van de Spreidingswet als dwanginstrument en het zorgvuldig omgaan met de financiële positie en verwachtingen van gemeenten.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Dit artikel betreft het intrekken van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Artikel II

Met dit artikel worden de via de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen aangebrachte wijzingen in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers teruggedraaid.

De wijziging opgenomen onder onderdeel A betreft het vervallen van een definitie van opvangvoorziening.

De wijziging in onderdeel B gaat om de bevoegdheid weer bij het COA te beleggen om asielzoekers in een gemeentelijke opvang te plaatsen en gemeenten een vergoeding te geven

voor de kosten daarvan. Dit betekent een terugkeer naar de situatie zoals deze was voordat de Spreidingswet van kracht werd.

De artikelen die als gevolg van onderdeel C vervallen zijn drie artikelen die samenhangen met de wet die nu vervalt. Artikel 3a gaat over de bevoegdheid van het COA tot plaatsing in een opvangvoorziening. Artikel 3b over de mogelijkheid dat een opvangvoorziening onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders wordt geëxploiteerd. Artikel 3c betreft een delegatiegrondslag om over de opvangvoorzieningen een ministeriële regeling te maken.

Artikel III

Met dit artikel vervallen de via de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen ingevoegde onderdelen 3 en 4 van de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. Deze onderdelen betreffen de taak van het Ministerie van Veiligheid en Justitie met betrekking tot interbestuurlijk toezicht op taken van het college van burgemeester en wethouders inzake de Wet COA en de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. Deze taak komt (voor wat betreft de Wet COA) weer bij gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning te liggen. Hiermee wordt teruggekeerd naar de situatie zoals die was voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spreidingswet.

Artikel IV

Dit artikel regelt het overgangsrecht met betrekking tot een specifieke uitkering die reeds is ontvangen of waar al een recht op is ontstaan, zoals dat is toegelicht in paragraaf 6. Leidend hierbij is de situatie, zoals die is op het moment van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel V

Artikel V regelt de onmiddellijke inwerkingtreding op de dag na publicatie in het Staatsblad. Zoals in paragraaf 6 toegelicht, wordt bij inwerkingtreding na de eerste bekendmaking van een verdeelbesluit geregeld dat de wet terugwerkt tot en 1 november 2026. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat het vervallen van de grondslag voor het verdeelbesluit betekent dat de uit dat verdeelbesluit voortvloeiende verplichtingen ook met terugwerkende kracht komen te vervallen. Gelet op de lopende cyclus 2026–2027 en de verwachte vaststelling van het verdeelbesluit uiterlijk december 2026, is deze terugwerkende kracht van bijzonder praktisch belang. Zij bewerkstelligt dat gemeenten niet langer gehouden zijn aan een verplichting die berust op een wettelijke grondslag die door de wetgever is ingetrokken.

Ceulemans
Keijzer
Van der Plas
Russcher
Lammers