



Ministerie van Asiel en Migratie
t.a.v. de minister voor Asiel en Migratie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp Reactie tbv invoeringstoets spreidingswet
Datum 26-01-2026
Documentnummer ██████████
Telefoonnummer ██████████
E-mailadres ██████████@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave ██████████
Team ██████████

Excellentie,

Sinds 1 februari 2024 is de Spreidingswet van kracht. Met de inwerkingtreding van deze wet hebben gemeenten een wettelijke taak gekregen bij het realiseren van opvangplaatsen voor asielzoekers. Conform de eerder gemaakte afspraken tussen gemeenten, provincies en het Rijk worden aan het einde van de eerste wetcyclus invoeringstoetsen uitgevoerd, met als doel knelpunten in de uitvoeringspraktijk te signaleren en waar nodig bij te sturen.

In uw brief van 5 december 2025 verzoekt u mij om een dergelijke invoeringstoets uit te voeren. Met deze brief geef ik gehoor aan dat verzoek.

U heeft ons twee onderzoeksvragen meegegeven. In overleg met uw ministerie hebben wij deze samengevoegd tot één centrale vraag:

"Hoe pakt de Spreidingswet in de praktijk uit voor de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet?"

In de beantwoording sluiten we aan op het onderscheid dat u maakte in de originele vraag en maken wij onderscheid tussen:

1. ons algemene beeld en de het verdeelbesluit,
2. de effecten van de Spreidingswet voor mensen en organisaties, en

3. de effecten op de uitvoering van de wet.

Voor de evaluatie van de eerste cyclus van de Spreidingswet in de provincie Utrecht hebben wij de ambtelijke ondersteuning van de kopgroep van de Provinciaal Regietafel (PRT) gevraagd om hun ervaringen te delen. De onderstaande bevindingen weerspiegelen deze ervaringen, gezien vanuit onze rol als provincie en als organisator van de PRT.

Algemeen beeld

Gedurende de gehele eerste cyclus van de Spreidingswet is het beperkte niveau van inhoudelijke en procesmatige sturing vanuit het ministerie richting de PRT's en gemeenten opvallend. Enerzijds is hiervoor begrip, gezien het feit dat het een nieuwe wet betreft waarmee in de praktijk ervaring moest worden opgedaan. Anderzijds kende het wetgevingstraject een lange doorlooptijd, deze periode lijkt niet of onvoldoende te zijn benut om de uitvoeringspraktijk goed voor te bereiden op de uiteindelijke inwerkingtreding per 1 februari 2024. De manier waarop gemeenten in de beginperiode zelf het wiel moesten uitvinden, zonder steun van het Rijk, was teleurstellend.

Daarbij ontstond al kort na inwerkingtreding, in het voorjaar van 2024, onzekerheid over het voortbestaan van de Spreidingswet als gevolg van het Hoofdlijnenakkoord van de toen formerende partijen. Deze onzekerheid droeg niet bij aan een duidelijke rijkslijn in wat kan worden beschouwd als de implementatiefase van de wet. Pas met het verschijnen van de Contourennota werd meer duidelijkheid geboden over het vervolgtraject.

De uitvoering van de eerste cyclus (februari 2024 – februari 2026) heeft hierdoor in belangrijke mate te lijden gehad onder:

- een gebrek aan een eenduidig en consistent proces en aanpak tussen de provincies en hun gemeenten waardoor er onvoldoende landelijke vergelijking op voortgang en resultaten te maken is;
- voortdurende onzekerheid over het voortbestaan van de wet;
- het ontbreken van expliciete politiek-bestuurlijke steun aan gemeentebesturen die actief uitvoering gaven aan hun wettelijke taak;
- en het ontbreken van een (inzichtelijk) proces rondom het interbestuurlijk toezicht (IBT) richting gemeenten die achterblijven in de uitvoering.

Het verdeelbesluit

In de aanloop naar het verdeelbesluit van december 2023 bleek het ministerie niet altijd te beschikken over actuele en volledige operationele informatie over lopende COA-trajecten en in ontwikkeling zijnde opvanglocaties. Hierdoor ontstond bij het ministerie in sommige gevallen de neiging om in het verdeelbesluit primair aan te sluiten bij de indicatieve opgave, in plaats van bij reeds gemaakte afspraken en ontwikkeltrajecten tussen gemeenten en het COA.

Daarnaast was tot het laatste moment onduidelijk hoe de bijdrage van een gemeente in het voldoen aan de inspanningsverplichting van de opvang van Oekraïense ontheemden meegewogen zou worden en verwerkt zou worden in het verdeelbesluit.

Dit leidde in de weken voorafgaand aan het verdeelbesluit tot intensief, crisisachtig overleg tussen gemeenten, het ministerie en het COA, deels ook via de PRT. Hoewel vanuit het ministerie een duidelijke bereidheid was om

aan te sluiten bij de door gemeenten ervaren werkelijkheid, bleek dat afspraken tussen gemeenten en het COA niet altijd voldoende bekend waren. Met name in de finale fase resulteerde dit in koortsachtig overleg, waarbij ook de ambtelijke ondersteuning van de PRT werd betrokken om de provinciale totalen alsnog sluitend te krijgen.

Effecten voor mensen en organisaties

In de provincie Utrecht was de Spreidingswet een wettelijke verankering van een al in oktober 2023 gemaakte principe-afspraken in de PRT Utrecht dat elke gemeente zich inspant en bijdraagt aan de vluchtelingenketen. De wet is door gemeenten in beginsel gezien als een extra instrument om te komen tot een eerlijkere verdeling van de asielopvangopgave. Tegelijkertijd blijkt dat de wet, in combinatie met de huidige politieke en maatschappelijke context, in de praktijk anders uitpakt dan beoogd.

Gemeenten geven daarnaast aan dat het maken van bestuurlijke afspraken over gezamenlijke invulling van de opgave complex is. Uiteenlopende lokale omstandigheden, de achterblijvende uitvoeringscapaciteit bij COA gecombineerd met aangekondigde bezuinigingen, de lang voortdurende onduidelijkheid over de extra financiële middelen voor gemeenten om uitvoering te geven aan de Spreidingswet (artikel 2 wet financiële verhoudingen), lokale politieke gevoeligheden, het ontbreken van expliciete rijkssteun, de aangekondigde mogelijke intrekking van de wet en het uitblijven van een duidelijke IBT-invulling hebben geleid tot terughoudendheid en uitstel in besluitvorming.

Het uitblijven van de duidelijke invulling van de IBT-rol leidde in de provincie Utrecht tot extra ongemak. Al enige tijd voor aanvang van de Spreidingswet stelde de PRT een kopgroep samen van bestuurders uit 8 Utrechtse gemeenten. Een van de verwachtingen van deze groep was het aanspreken van buurgemeenten op hun verantwoordelijkheden. De bestuurders van onze koplopers en de commissaris van de Koning voelen zich hierin niet gesteund door de rijksoverheid.

Het verlagen van de financiële bijdrage aan VluchtelingenWerk versterkt deze problematiek. Deze maatregel heeft directe gevolgen voor werkzaamheden op opvanglocaties en voor initiatieven gericht op maatschappelijke inbedding, zoals 'meedoen vanaf dag één'. Voor gemeenten betekent dit een toenemende druk op sociaal-maatschappelijke ondersteuning en mogelijk hogere gemeentelijke kosten.

Daarnaast ervaren gemeenten dat maatschappelijke weerstand, soms versterkt door landelijke politieke signalen, directe invloed heeft op lokale democratische processen. Hierdoor stagneren plannen, ondanks bestuurlijke bereidheid om uitvoering te geven aan de wettelijke taak.

De commissarissen van de Koning zijn wettelijk gehouden om vóór 1 november van het eerste jaar van de cyclus een provinciaal verslag aan te leveren waarin de door gemeenten te realiseren opvangcapaciteit is opgenomen. Dit vraagt om duidelijke rijksregie op formats en definities, zodat de provinciale verslagen uniform van opzet en onderling vergelijkbaar zijn. In de afgelopen cyclus was hiervan onvoldoende sprake. Alleen bij gestandaardiseerde verslagen kan de minister verdeelbesluiten nemen die op consistente wijze tot stand komen.

Effecten voor de uitvoering

Voor de uitvoering constateren gemeenten dat de korte wetscyclus van twee jaar onvoldoende aansluit bij de tijd die nodig is voor zorgvuldige besluitvorming, participatie en ruimtelijke procedures. Dit leidt tot een structurele spanning tussen snelheid en kwaliteit, met als resultaat dat sneller wordt gekozen voor snelle noodmaatregelen in plaats van duurzame opvang met een kans op goede ruimtelijke en maatschappelijke inbedding.

De wens tot ruimtelijke spreiding en kleinschalige opvang leeft sterk binnen gemeenten en weerspiegelt het uitgangspunt van de wet. Tegelijkertijd blijkt het COA hier organisatorisch en financieel slechts beperkt in te kunnen voorzien. Gemeenten zijn veelal terughoudend in het zelf organiseren van decentrale gemeentelijke opvang, waardoor kleinschalige opvang nauwelijks van de grond komt.

In de fase tussen capaciteitsraming en provinciaal verslag is het nauwelijks gekomen tot uitruil- en vereeningsafspraken tussen gemeenten. Gemeenten ervaren bij hun drievoudige opgave (asielopvang, opvang Oekraïense ontheemden en huisvesting van statushouders) onvoldoende ruimte om op één van deze opgaven substantieel meer te realiseren.

Daarnaast bleef voor gemeenten onduidelijk welke extra prestaties op het gebied van opvang van Oekraïense ontheemden zouden kunnen leiden tot verlichting van de asielopgave. Duidelijkheid hierover vooraf zou bijdragen aan het voorkomen van discussies en onzekerheid na het nemen van verdelbesluiten.

De uitvoeringslast voor gemeenten is aanzienlijk, met name op het gebied van ambtelijke capaciteit, participatie en communicatie. De huidige financiële instrumenten (SPUK's en decentrale uitkeringen) worden als incidenteel en kortlopend ervaren, terwijl de opgave structureel van aard is. Het ontbreken van een stabiel meerjarig financieel perspectief vergroot de door gemeenten ervaren risico's en belemmert investeringen in duurzame opvangvoorzieningen.

De veelheid aan onduidelijke en fluctuerende factoren maakt dat er door gemeenten in hun communicatie en participatie naar en met inwoners veel gesproken wordt over mogelijke tussentijdse aanpassingen. Dit maakt de lokale overheid in de ogen van haar inwoners onbetrouwbaar en besluitvormingsprocessen langer dan nodig.

Tot slot constateren wij dat er kunnen deelnemen aan doorlopend onderwijs binnen dezelfde onderwijsregio geen expliciet criterium is bij plaatsing van jongeren. Hierdoor ontstaan onbegrijpelijke verhuisbewegingen, met name van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, tussen provincies waarbij uitsluitend geredeneerd wordt vanuit de beschikbare opvangcapaciteit. Deze verhuizingen hebben aantoonbaar negatieve gevolgen voor schooldeelname, sociale netwerken en maatschappelijke kansen.

Aanbevelingen

Samenvattend is de eerste cyclus van de Spreidingswet in de uitvoering sterk belast door een gebrek aan duidelijke en consistente rijkssturing. PRT's moesten in belangrijke mate zelf richting geven aan de uitvoering van een complexe nieuwe wet, terwijl de lange voorbereidingstijd voorafgaand aan de inwerkingtreding onvoldoende is benut om de uitvoeringspraktijk hierop voor te bereiden. De mix aan onzekere factoren hebben geleid tot terughoudendheid, uitstel en crisisachtige besluitvorming. Dit heeft niet alleen de voortgang en kwaliteit van de uitvoering onder druk gezet, maar ook het vertrouwen van gemeenten, partners en inwoners in de bestuurlijke consistentie en betrouwbaarheid van de overheid aangetast.

Op basis van de bevindingen die wij in deze brief delen, doen wij de volgende aanbevelingen voor de tweede cyclus van de Spreidingswet:

1. **Zorg voor bestuurlijke consistentie en actieve rijkssteun**
Gemeenten hebben behoefte aan duidelijke, consistente en zichtbare steun vanuit het Rijk om draagvlak en besluitvorming te borgen.
2. **Verleng de planhorizon van de wet**
Een langere planhorizon sluit beter aan bij de praktijk en vergroot de kans op duurzame en kwalitatief goede opvang. Dit moet gecombineerd worden met een goede invulling van de IBT-rol.

3. **Handhaaf de IBT rol als Rijksoverheid**
Maak in het kader van wetshandhaving gebruik van de opeenvolgende mogelijkheden uit het IBT kader.
4. **Maak financiering structureler en meer voorspelbaar**
Meerjarige en samenhangende financieringsarrangementen zijn noodzakelijk om structurele opgaven adequaat te ondersteunen.
5. **Versterk de rol van de PRT**
Geef de PRT meer ruimte en mandaat om gemeenten te helpen in samenwerken, te ondersteunen en knelpunten tijdig richting het Rijk te signaleren.
6. **Zorg voor voldoende instrumentarium, middelen en mandaten bij de uitvoeringsorganisaties**
Door de rolverdeling en het beperken van financiële middelen is de slagkracht van de diverse uitvoeringsorganisaties van uw ministerie verminderd.
7. **Neem het criterium 'onderwijs' expliciet op bij plaatsing van jongeren**
Door verhuisbewegingen zoveel mogelijk binnen onderwijsregio's te organiseren, wordt de maatschappelijke inbedding en ontwikkelingskans van jongeren versterkt.
8. **Maak van het creëren van draagvlak in de samenleving een prioriteit**
Een duidelijke visie op wonen (in het algemeen) voor de lange termijn geeft rust in de samenleving en komt de integratie ten goede.

Tot slot

Tot slot benadruk ik dat de bovenstaande aanbevelingen voortkomen uit de ervaringen van de PRT in Utrecht gedurende de eerste cyclus van de Spreidingswet. Uiteraard ben ik bereid om deze bevindingen en aanbevelingen nader toe te lichten en eventuele vragen vanuit uw ministerie te beantwoorden.

De commissaris van de Koning
in de provincie Utrecht


mr. J.H. Oosters
