

No. W03.26.00147/II

's-Gravenhage, 8 juli 2026

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.

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

**AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

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

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

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'.

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.

immers onvoldoende opvanglocaties worden gerealiseerd die voldoen aan de daaraan, ook internationaal, gestelde eisen.⁴

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

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

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

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.

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.

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 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 verstreckende consequenties.⁹

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

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.

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.

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.¹² 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.¹³ 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

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.

¹² 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.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 3, paragraaf 10.3, 'Termijnen'.

dat een stelsel ongedaan wordt gemaakt voordat dit effect heeft kunnen sorteren dan wel de effecten daadwerkelijk meetbaar zijn geweest.¹⁴

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.¹⁵ 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.

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,

¹⁴ Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van 19 november 2025, (W11.25.00317/IV), website Raad van State, punt 3.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2, 'Totstandkoming Spreidingswet', en paragraaf 4, 'Doel van het wetsvoorstel'.