Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

De minister voor Asiel en Migratie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
[redacted]@minjenv.nl

Commissaris van de Koning

Uw contactpersoon

[redacted]@noord-holland.nl

Betreft: Reactie op uw verzoek aangaande het verrichten van een invoeringstoets in het kader van de spreidingswet

Verzenddatum

26 januari 2026

Kenmerk

[redacted]

Bij brief van 5 december 2025 heeft uw ministerie de twaalf commissarissen van de Koning verzocht een invoeringstoets uit te voeren naar de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet), zoals voorgeschreven in artikel 12 van deze wet. Met deze brief, waarvan de inhoud is afgestemd binnen de Kring van commissarissen van de Koning, bied ik u de provinciale invoeringstoets Noord-Holland aan. Deze begeleidende brief bevat de belangrijkste aandachtspunten waarvoor de Kring gezamenlijk graag nadrukkelijk uw aandacht vraagt. Voor een volledige weergave van onze ervaringen in Noord-Holland verwijs ik naar de bijgevoegde invoeringstoets.

De commissarissen van de Koning spreken opnieuw hun steun uit voor de spreidingswet. De wet biedt een noodzakelijk wettelijk kader voor solidariteit tussen gemeenten, voor een evenwichtige verdeling van de opvangopgave en voor het voorkomen van terugkerende noodscenario's in de asielopvang. In de eerste cyclus heeft de wet gemeenten en provincies houvast gegeven, is intergemeentelijke samenwerking versterkt en zijn meer duurzame opvangvoorzieningen gerealiseerd. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat een robuust en weerbaar opvangstelsel niet in één cyclus tot stand komt. Continuïteit en bestuurlijke betrouwbaarheid zijn daarom essentieel.

Knelpunten en onbedoelde effecten
Uit de diverse provinciale invoeringstoetsen blijkt dat de negatieve effecten die in de eerste cyclus zijn waargenomen, in hoofdzaak niet het gevolg zijn van de wet- en regelgeving zelf, maar primair zijn terug te voeren op het handelen van de minister als mede-uitvoerder van de spreidingswet. Pas in tweede instantie betreft het effecten die samenhangen met de wettelijke systematiek. Voor die laatste categorie constateren wij dat met name de uitvoeringstermijnen structureel te krap zijn gebleken. Dit punt is niet nieuw: reeds tijdens het wetgevingstraject is hier door medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en de Raad van State op gewezen. De praktijk bevestigt deze zorgen. De Kring acht het daarom noodzakelijk dat deze termijnen bij de brede evaluatie van de wet expliciet worden heroverwogen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Daarnaast, en dit punt achten de commissarissen wezenlijk, signaleren wij negatieve effecten die rechtstreeks samenhangen met keuzes en handelwijze van het kabinet en de minister als mede-uitvoerder van de wet. Allereerst wordt de uitvoering ernstig gehinderd door de dubbelzinnige en onduidelijke houding van het kabinet. Enerzijds worden gemeenten en provincies aangesproken op hun wettelijke verplichtingen en wordt uitvoering verlangd, terwijl anderzijds het proces tot intrekking van dezelfde wet in gang is gezet. Dit ondermijnt het gezag en de werking van de wet en belemmert de voortgang van lokale besluitvorming. De Kring acht dit een ernstige tekortkoming, temeer daar juist lokale bestuurders in deze fase bestuurlijke rugdekking nodig hebben.

Daarnaast constateert de Kring met zorg dat het interbestuurlijk toezicht (IBT) nog altijd niet effectief van start is gegaan, terwijl dit toezicht een cruciaal sluitstuk van de spreidingswet vormt. Het uitblijven van effectief, transparant en consistent toezicht ondermijnt de onderlinge solidariteit tussen gemeenten, werkt strategisch en afwachtend gedrag in de hand en doet afbreuk aan de resultaten van de wet. Zonder geloofwaardig IBT doet de wet niet wat zij beoogt te doen, en worden gemeenten die hun verantwoordelijkheid nemen onvoldoende beschermd. De Kring heeft hier in eerdere correspondentie reeds herhaaldelijk en nadrukkelijk op gewezen. Dat deze signalen in de eerste cyclus onvoldoende zijn opgevolgd, stelt ons teleur en baart ons zorgen met het oog op volgende cycli.

Oproepen namens de Kring van commissarissen
In het licht van bovenstaande herhaalt de Kring met nadruk haar eerdere oproepen, zoals ook verwoord in eerdere correspondentie:

- Houd de spreidingswet in stand, en verbeter deze op basis van zorgvuldige evaluatie en invoeringstoetsen.
- Bezie de huidige termijnen opnieuw op uitvoerbaarheid en duurzaamheid.
- Bied expliciete en zichtbare steun aan lokale bestuurders die deze wet uitvoeren.
- Pas interbestuurlijk toezicht consequent toe als essentieel sluitstuk van de spreidingswet.
- Voorzie uitvoeringsorganisaties en medeoverheden van structurele en toereikende financiering.

Tot slot
Als Kring verwachten we dat u bij het opstellen van het verslag aan de Tweede Kamer de provinciale invoeringstoetsen volledig, zorgvuldig en in samenhang betrekt, conform artikel 12 van de wet. Alleen dan kan de Kamer zich een reëel beeld vormen van wat nodig is om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de spreidingswet te verbeteren.

Met het aantreden van een nieuw kabinet eind februari is een fundamenteel andere opstelling van het Rijk noodzakelijk. Wij vertrouwen erop dat een nieuwe kabinet rolvast en ondubbelzinnig handelt, het interbestuurlijk toezicht daadkrachtig en consequent toepast en lokale bestuurders actief

beschermt tegen bestuurlijke en maatschappelijke druk bij de uitvoering van deze wet. Een dergelijke opstelling van het Rijk is voorwaardelijk om nieuwe opvangcrises en een overbelasting van het lokaal bestuur te voorkomen. Mijn collega's en ik zullen hierin onze verantwoordelijkheid blijven nemen en zien uit naar een constructieve tweede cyclus van uitvoering van deze wet.

Hoogachtend,

de commissaris van de Koning
in de provincie Noord-Holland

A.Th.H. van Dijk

Bijlagen:

1. Invoeringstoets spreidingswet Noord-Holland
2. Quickscan eerste cyclus spreidingswet provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland

Invoeringstoets spreidingswet

Commissaris van de Koning – 26 januari 2026

1. Inleiding

Sinds 1 februari 2024 is de spreidingswet van kracht. Sinds dat moment hebben gemeenten een wettelijke taak bij het realiseren van opvangplaatsen voor asielzoekers. Naar aanleiding van eerder gemaakte afspraken tussen gemeenten, provincies en het Rijk worden op het ogenblik, tegen het einde van de eerste wetcyclus invoeringstoetsen verricht. Zodoende kunnen knelpunten in de uitvoeringspraktijk worden gesignaleerd, en kan worden bijgestuurd. In uw brief van 5 december 2025 verzoekt u ook de commissaris van de Koning in Noord-Holland een dergelijke invoeringstoets te verrichten. Middels voorliggend document geven wij gehoor aan uw verzoek.

Vraagstelling

U gaf ons twee onderzoeksvragen mee. In overleg met uw ministerie zijn die samengevoegd tot één centrale vraag: *"Hoe pakt de spreidingswet in de praktijk uit voor de organisaties in de uitvoering van de spreidingswet?"* In de analyse is specifiek gelet op de in de uitvoeringspraktijk ontstane knelpunten en onbedoelde effecten. Ook wordt benoemd of deze knelpunten al tijdens het wetgevingsproces door medeoverheden en uitvoeringsinstanties werden gesignaleerd. Daarnaast is specifieke aandacht voor de financiële gevolgen die gemeenten, provincie en het COA ervaren bij de uitvoering van de wet.

Om het verloop van de eerste cyclus in Noord-Holland te evalueren, heeft de provincie Noord-Holland namens de PRT aan adviesbureau Berenschot gevraagd een quickscan uit te voeren naar de uitvoering van de eerste cyclus in onze provincie.[1] Hoewel de vraagstelling van deze opdracht zich sterker concentreerde op verbeterpunten die wij als regio zelf kunnen doorvoeren, en in mindere mate op de uitvoerbaarheid van de geldende wet- en regelgeving, is in onderstaande analyse gebruikgemaakt van de conclusies uit dit rapport, dat voor de volledigheid aan deze toets is gehecht. Aanbevelingen treft u in de gezamenlijke oplegbrief van de Kring van commissarissen van de Koning.

Leeswijzer

In paragraaf 2 worden algemene bevindingen gegeven, waarna in paragraaf 3 specifiek wordt ingegaan op bevindingen per deelfase of mijlpaal binnen de wetscyclus. Deze invoeringstoets wordt afgesloten met een analyse van financiële aspecten.

[1] Quickscan eerste cyclus spreidingswet Noord-Holland (Berenschot) - 18 december 2025

2. Algemene bevindingen

In deze paragraaf volgen eerst enkele bevindingen die betrekking hebben op de eerste wetscyclus als geheel.

a. Spreidingswet is geen wondermiddel, wel noodzakelijk instrument

De PRT Noord-Holland heeft in een consultatiereactie uit 2025 gezamenlijk aangegeven positief en ondersteunend te staan tegenover de spreidingswet en ziet de wet als een noodzakelijk instrument om asielopvang duurzaam, humaan en bestuurbaar te organiseren.[2] In de praktijk kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de spreidingswet redelijk werkt en in elk geval geholpen heeft stappen te zetten uit de opvangcrisis, onder meer door het versneld realiseren van reguliere en kwalitatief betere opvanglocaties en het afbouwen van dure en onwenselijke crisisnoodopvang. Zo deelde de PRT vorig jaar al de verwachting dat het aantal reguliere opvangplaatsen eind 2026 zo'n viermaal hoger is dan in het jaar voorafgaand aan de spreidingswet.[2] De wet borgt het mogelijk maken van opvang als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, zorgt voor een eerlijkere verdeling van de opgave en biedt bestuurders in potentie een stevig kader richting gemeenteraden en inwoners.

Een wettelijk verankerde taak en een vaste opvangvoorraad blijven noodzakelijk om voorbereid te zijn op onverwachte pieken en om terugkeer naar crisissituaties te voorkomen. De wet heeft echter enkele cycli tijd nodig om haar volledige potentieel te bewijzen. Intrekking van de spreidingswet zou een terugkeer betekenen naar de bestuurlijke crisismodus van vóór de spreidingswet, en is daarom zeer onverantwoord. Wel signaleren wij dat de wet- en regelgeving uit oogpunt van effectiviteit op punten kan worden verbeterd.

b. Instabiel landelijk beleid

Het doorlopen van de wetscyclus is voor gemeenten een complex en kwetsbaar proces. Daarbij zijn duidelijke en stabiele spelregels en een betrouwbaar handelende wetgever voorwaardelijk. Tijdens de eerste wetscyclus is aan die voorwaarde helaas niet voldaan. Met name de plotselinge beleidswijzigingen van het nieuwe kabinet dat tijdens de eerste wetscyclus aantrad, verstoorden het verloop van de cyclus. In de eerste plaats ging het om het voornemen de spreidingswet in te trekken. Hoewel het nog slechts om een voornemen ging, heeft dit de invloed en het gezag van deze wet al direct verzwakt. De discussie om wel of niet opvang te realiseren kwam in veel gemeenten opnieuw centraal te staan. Dit veroorzaakte verdere vertraging van de realisatie. Ook andere landelijke beleidswijzigingen zorgden voor verdere vertraging (zie ook paragraaf 3 bij 'realisatie'). De resultaten van de eerste cyclus worden daardoor negatief vertekend.

c. Wettelijke termijnen

De vaste ijkmomenten in de cyclus boden gemeenten een heldere structuur met duidelijke mijlpalen om naartoe te werken. Echter, deze wettelijke termijnen blijken slecht aan te sluiten op de praktijk van vergunningverlening, participatie en bouw, waardoor totstandbrenging van een structurele opvangvoorziening vrijwel nooit binnen één cyclus haalbaar blijkt. Deze zorg werd tijdens het wetgevingstraject al breed gedeeld door de Raad van State en decentrale overheden.[3] Door de korte cyclus werd zo onbedoeld gestimuleerd te kiezen voor tijdelijke locaties.

---

[2] Zie ook de consultatiereactie van de PRT Noord-Holland op de contourennota intrekking spreidingswet d.d. 14 mei 2025

[3] De krappe termijnen stonden centraal in o.a. de uitvoeringsscan van de VNG (pagina 5), en in de consultatiereacties van Kring cvdK's (niet online beschikbaar) en het IPO (pagina 4). Ook wees de Raad van State uitgebreid op dit risico in haar advies bij het wetsvoorstel (pagina 13).

3. Bevindingen per fase/mijlpaal

In deze paragraaf volgt een analyse van de specifieke fases en mijlpalen binnen de wetscyclus, waarbij de diverse fases/mijlpalen chronologisch worden behandeld.



Figuur 1. Fasering en mijlpalen eerste cyclus spreidingswet

a. Capaciteitsraming en indicatieve verdeling

De wetscyclus ving aan met de publicatie van de capaciteitsraming en de indicatieve verdeling van de opgave over gemeenten. De spreidingswet zorgde in de beginfase voor breed politiek-bestuurlijk draagvlak, doordat de vraag óf gemeenten moesten bijdragen nauwelijks nog onderwerp van debat was. De landelijke indicatieve verdeling bood bij aanvang van de cyclus een helder en uniform startpunt, dat gemeenten bestuurlijke houvast gaf bij het organiseren van opvang. Voor gemeenten maakte de indicatieve opgave het intern bovendien eenvoudiger om de urgentie van de opgave over te brengen en ambtelijke capaciteit vrij te maken. Nadeel van de indicatieve verdeling is dat veel gemeenten 'hun' indicatieve aantal beschouwden als eindstation in plaats van indicatief vertrekpunt in de afstemming met andere gemeenten, waardoor potentieel gemist werd. Het is ook verstandig tijdens de bredere evaluatie te evalueren of de gehanteerde verdeelsleutel, ook in relatie tot de geldende verdeelsystematiek van aanpalende opgaven, effectief en uitvoerbaar is.

b. Overleg en samenwerking

Na publicatie van de indicatieve opgaven volgde de fase van overleg tussen gemeenten binnen de provincie over invulling van de opgave. Hoewel in de spreidingswet de Provinciale Regietafel en daarmee het provinciale schaalniveau centraal staat als niveau van bestuurlijk overleg, is dat schaalniveau voor een grote provincie als Noord-Holland (44 gemeenten) te hoog, en leent het niveau van de regionale samenwerkingsverbanden (vijf in Noord-Holland) zich beter voor het maken van concrete afspraken over (her)verdeling. Daarom lag het zwaartepunt van de bestuurlijke afstemming in Noord-Holland op het niveau van de Regionale Regietafels (RRT's), die de facto regionale substituten zijn van de PRT. De PRT bewaakte de hoofdlijn en fungeerde als escalatieplatform.

Tegelijkertijd biedt dit een uitdaging om binnen de RRT's te bezien hoe het voorzitterschap verder kan worden versterkt, vergelijkbaar met de rol die de cvdK vervult in de PRT. De voorzitter is immers óók bestuurders van een van de onderhandelende gemeenten. Dat maakt het ingewikkelder om impasses aan de regiotafels te doorbreken. Voor zowel PRT als RRT's blijft het daarnaast onmogelijk ambities van gemeenten en intergemeentelijke samenwerking af te dwingen, aangezien het deze gremia ontbreekt aan formele instrumenten. De PRT heeft in de overlegfase op relatieve afstand gestaan.

In regio's waar gemeenten al een sterke samenwerkingscultuur hadden, zoals de regio Zaanstreek-Waterland, heeft de nieuwe wet regionale uitruil en gezamenlijke planvorming extra ondersteund. Hoewel de indicatieve verdeling gemeenten een duidelijk mandaat gaf, leidde deze verdeling in de praktijk echter vooral tot individuele gemeentelijke trajecten, waardoor clustering, uitruil en gezamenlijke realisatie te beperkt tot stand kwamen. De regietafels hebben hierin een rol. De wettelijke verankering van de PRT leidde weliswaar tot intensievere en structurelere

intergemeentelijke afstemming dan vóór invoering van de wet. Echter, de regietafels hadden geen doorzettingsmacht, waardoor zij bij vastlopende situaties slechts signalerend en ondersteunend konden optreden.

De spelregels in wet- en regelgeving zijn primair ingericht op individuele gemeentelijke taakstellingen en minder op collectieve of regionale verantwoordelijkheid. Samenvattend werkte het wettelijke stelsel in de praktijk dus vooral individualiserend in plaats van collectiviserend: gemeenten werden afzonderlijk verantwoordelijk gehouden, terwijl de spelregels onvoldoende ruimte, zekerheid en prikkels boden om gezamenlijk op te trekken en risico's te delen. Daar komt bij dat vanuit ministerie en COA aanvankelijk alle ruimte werd geboden aan kleinschalige opvang, en dus ook voor kleine gemeenten de indruk ontstond dat zij hun indicatieve opgave zelfstandig konden realiseren. Tot slot wordt uitruil bemoeilijkt doordat opvang en huisvesting van diverse categorieën nieuwkomers ongelijksoortige beleidsmatige en financiële spelregels kennen, wat succesvol uitruilen buitengewoon complex maakt.

c. Provinciaal verslag

Het resultaat van de overlegfase werd vastgelegd in het provinciaal verslag dat eind oktober 2024 werd ingediend bij de minister. In Noord-Holland is het provinciaal verslag samengesteld uit de vijf regioplannen van de vijf RRT's.[4] Aanvankelijk verzocht de PRT de regio's de regionale opvangopgave[5] in te vullen met door gemeentebesturen vastgestelde 'harde locatieplannen'. De verplichting om al in het provinciaal verslag concrete locaties te benoemen werd als kwetsbaar ervaren, omdat plannen regelmatig veranderden of locaties alsnog afvielen. Gemeenten ervoeren spanning tussen het moeten aanleveren van concrete locaties voor het provinciaal verslag en het feit dat lokale besluitvorming, participatie en toetsing door het COA vaak nog niet waren afgerond. Daarom zijn ten slotte ook toezeggingen voor opvangcapaciteit die nog geen concrete invulling hadden meegenomen in het provinciaal verslag.

d. Verdeelbesluit en bezwaar

Conform de wet werden de gemeentelijke taakstellingen via het verdeelbesluit door de minister halverwege de wetscyclus verspreid. In potentie zorgt het verdeelbesluit voor een duidelijke gemeentelijke taakstelling. Maar zoals voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet al gesignaleerd, is dat erg laat in de cyclus. Dit leidde tot vertraging in lokale besluitvorming en realisatie. Bovendien zorgde de wijze waarop de verdeelbesluiten werden opgesteld ervoor dat gemeenten die relatief weinig opvangplaatsen inbrachten tijdens de overlegfase, werden beloond met een lagere taakstelling. Dit effect werpt een negatieve schaduw vooruit op toekomstige wetscycli. Vlak na publicatie van het verdeelbesluit deed het ministerie het onverwachte verzoek aan PRT's opnieuw in overleg te treden over (her)verdeling van de taakstellingen uit het verdeelbesluit. Dat zorgde voor aanzienlijke extra vertraging van realisatie, in een periode waarin gemeenten juist moesten versnellen. Ook de mogelijkheid tot bezwaar tegen het verdeelbesluit zorgde voor onzekerheid en daarmee verdere vertraging in die periode.

e. Realisatie

In de fase na publicatie van het verdeelbesluit hadden gemeenten nog zes maanden tijd om hun eigen taakstellingen te realiseren. In paragraaf 1 is al geconstateerd dat deze termijnen verre van realistisch zijn gebleken. Ook is al beschreven dat landelijke beleidswijzigingen na aantreden van het nieuwe kabinet tijdens de cyclus voor verdere vertragingen zorgden. In de eerste plaats was dat het voornemen de sprei-

[4] Het provinciaal verslag en de onderliggende regioplannen de eerste cyclus spreidingswet (31 oktober 2024) staan op www.Noord-Holland.nl/vluchtelingen onder de kop 'spreidingswet'.
[5] De optelsom van indicatieve opgaven van gemeenten binnen de regio.

dingswet weer in te trekken. Het nieuwe kabinet beperkte daarnaast de financiële onderhandelingsruimte van het COA. De uitvoeringskracht en investeringsbereidheid van het COA kwamen daarmee onder hoge druk te staan. Dat zorgde er meermaals voor dat aangeboden locaties aanvankelijk door het COA werden geaccepteerd, maar in een later stadium om financiële redenen toch moesten worden afgewezen.

Iets dergelijks gold ook voor de onduidelijkheid over gewenste schaalgrootte van locaties. Waar de mogelijkheid van kleinschalige locaties aanvankelijk een belangrijk speerpunt van de spreidingswet was, stuurde het nieuwe kabinet tijdens de cyclus juist aan op sobere grootschalige locaties. Deze verschuiving werkte rechtstreeks door in de uitvoering: gemeenten startten trajecten voor kleinschalige of tijdelijke locaties die later alsnog niet aan de (aangescherpte) exploitatie- en schaalvoorwaarden bleken te voldoen. Deze late afwijzingen hadden directe negatieve effecten op het lokale draagvlak en de geloofwaardigheid van lokale bestuurders. Tot slot wilde de nieuwe minister abrupt af van opvang in hotels en opvangschepen. Hoewel dit een in het veld breed gedeelde wens is, is dat slechts mogelijk wanneer voldoende reguliere opvang beschikbaar is, waarin de spreidingswet op den duur in zou voorzien. Dit zorgde geregeld voor spanningen tussen het ministerie, het COA en gemeenten.

f. Toezicht

In de laatste fase binnen de wetscyclus dienen de taakstellingen gerealiseerd te zijn, en kan de minister interbestuurlijk toezicht (IBT) toepassen wanneer gemeenten niet aan deze taakstelling voldoen. Dit toezichtsinstrument is door de minister feitelijk helaas niet is ingezet, terwijl het IBT als cruciaal sluitstuk van de spreidingswet is bedoeld. Het uitblijven van zichtbaar en geloofwaardig toezicht tastte vanaf het begin de afdwingbaarheid van het wettelijk kader aan, waardoor gemeenten twijfelden aan de consequenties van niet-naleving. Uitblijven van toezicht verzwakte ook de bestuurlijke legitimatie van colleges richting gemeenteraden en inwoners, omdat bestuurders zich minder overtuigend konden beroepen op een daadwerkelijk afdwingbare rijksverplichting. Dit droeg bij aan freeridergedrag, waarbij enkele gemeenten hun opgave deels of geheel vooruit bleven schuiven in de verwachting dat ingrijpen uit zou blijven. Bij gemeenten die zich wél inzetten, leidde dit tot begrijpelijke gevoelens van onrechtvaardigheid. Deze dynamiek ondermijnde zodoende de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten onderling, en dus ook de noodzakelijke samenwerking binnen deze opgave.

4. Financiële effecten

In deze laatste paragraaf worden een analyse gegeven van de financiële gevolgen van de spreidingswet voor medeoverheden en het COA.

a. Financiering COA en gemeenten

Over de financiering van het COA is in paragraaf 2 al geconstateerd dat aangescherpte financiële kaders en beperkte meerjarige investeringsruimte van het COA rechtstreeks doorwerkten in de uitvoeringspraktijk. Realistische, stabiele en meerjarige financiering van het COA is daarom noodzakelijk voor een uitvoerbare en betrouwbare werking de spreidingswet.

Voor gemeenten heeft het Rijk per jaar in de cyclus (2024 en 2025) € 15,5 miljoen als decentrale uitkering (DU) op basis van de indicatieve opgaven verdeeld over Nederlandse gemeenten. Een aantal gemeenten is echter niet overgegaan tot realisatie, waardoor deze middelen niet zijn benut voor asielopvang. Voor gemeenten die wél opvang realiseerden, waren de ontvangen bedragen echter niet toereikend om de kosten voor het eigen apparaat in dit kader behoorlijk te dekken. De provincie heeft dat begrotingsgat (deels) kunnen opgevangen, vanuit de geldstroom die in het kader van de spreidingswet aan provincies (PRT's) beschikbaar is gesteld (voor Noord-Holland een DU van ca. € 2,17 miljoen per jaar binnen de cyclus). Vanuit die middelen is via een door de provincie ingestelde subsidieregeling[6] in 2025 ruim € 600.000 naar Noord-Hollandse gemeenten gevloeid die daadwerkelijk opvangprojecten waren gestart. Ook in 2026 wordt voor dit doel vanuit de provincie € 1 miljoen beschikbaar gesteld. Gebleken is dat door de eerder geconstateerde vertragingen van projecten de apparaatskosten die gemeenten moesten maken geregeld hoger uitvallen dan aanvankelijk begroot. Ook dat pleit voor realistischer termijnen in de spreidingswet.

b. Financiering intergemeentelijke samenwerking en overleg

In paragraaf 3 is het grote belang van de regio's als niveau van bestuurlijke afstemming en samenwerking beschreven. Het regionale niveau ontbreekt echter volledig in de spreidingswet en onderliggende regelgeving. Dat maakt de regionale afstemming uiterst kwetsbaar. De regiotafels ontvangen voor 2025 en 2026 een incidentele bijdrage van € 100.000 per jaar van de provincie.[7] Versterking van de regionale afstemming is echter slechts mogelijk door wettelijke erkenning en structurele financiële ondersteuning van het regionale afstemmingsniveau.

c. Bonusregelingen

In de onderliggende regelgeving bij de spreidingswet zijn tot slot bonusregelingen (SPUK's) voorzien, die voor gemeenten moeten dienen als extra stimulans opvangplaatsen te realiseren, en specifiek duurzame opvangplaatsen, en opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De verwachting vooraf was al dat de bonusregelingen als 'verleider' weinig effectief zouden zijn. Geconstateerd kan worden dat de bonusgelden in de praktijk inderdaad weinig invloed hebben gehad op de keuzes die gemeenten maakten. Andere factoren, zoals draagvlak en inpasbaarheid zijn bepalend geweest in de afwegingen van gemeenten. Hoewel aanvullende middelen welkom zijn, vormen inhoudelijke afwegingen de basis voor afwegingen van gemeentebesturen. Ook de hoge kwalificatie-eisen verzwakten de invloed van de bonusregelingen.

[6] Zie voor meer info de Handleiding voor gemeenten van de Uitvoeringsregeling subsidie realisatie asielopvang Noord-Holland 2025

[7] Meer informatie over de wijze waarop de ontvangen PRT-middelen in Noord-Holland in 2025 zijn ingezet, zie de Statenbrief inzake dit onderwerp d.d. 20 maart 2025.

Berenschot



RAPPORTAGE

Quickscan eerste cyclus spreidingswet provincie Noord-Holland

5 december 2025

[redacted]

Projectnummer: 75829

[redacted]

GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... 3
Inleiding ... 3
1.1 Inleiding en vraagstelling ... 3
1.2 Aanpak en opzet ... 3
1.3 Analysekader ... 4
1.4 Leeswijzer ... 5
Hoofdstuk 2 ... 6
De spreidingswet ... 6
2.1 Situatie voor de spreidingswet ... 6
2.2 Doel en werking van de spreidingswet ... 7
2.3 De eerste uitvoeringscyclus van de spreidingswet (februari 2024–februari 2026) ... 7
2.4 Financieringsstromen onder de spreidingswet ... 8
Hoofdstuk 3 ... 10
Bevindingen ... 10
3.1 Publieke waarde ... 10
3.2 Provinciaal niveau ... 13
3.2.1 Governance ... 13
3.2.2 Draagvlak ... 17
3.3 Bevindingen op regionaal niveau ... 18
3.3.1 Governance ... 18
3.3.2 Draagvlak ... 19
3.4 Bevindingen op lokaal niveau ... 20
3.4.1 Governance ... 20
3.4.2 Draagvlak ... 23
Hoofdstuk 4 ... 26
Analyse ... 26
Hoofdstuk 5 ... 30
Beantwoording onderzoeksvragen ... 30
5.1 Provinciale en regionale bestuurlijke samenwerking ... 30
5.2 Lokale uitvoering ... 31
5.3 De spreidingswet als structurerend kader ... 32
5.4 Aanbevelingen ... 33
Bijlage 1. Voortgangsrapportage 28 oktober 2025 (Ministerie van AenM) ... 36

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Inleiding en vraagstelling

De eerste uitvoeringscyclus van de spreidingswet loopt tot 1 februari 2026. Omdat het om de eerste wetscyclus gaat, acht de provincie Noord-Holland het van belang om terug te blikken op het verloop van deze eerste cyclus. De provincie heeft Berenschot gevraagd om een quickscan uit te voeren naar de uitvoering van de wet in Noord-Holland. Met deze quickscan wil de provincie leren van de ervaringen in de eerste cyclus en verbeterpunten formuleren voor volgende cycli van de wet.

Het doel van deze quickscan is om inzicht te bieden in de effectiviteit van de huidige aanpak en in verbeterpunten voor de toekomst. De quickscan richt zich op de manier waarop de bestuurlijke samenwerking heeft gefunctioneerd op provinciaal, regionaal en lokaal niveau en welke factoren daarbij een succes of een belemmering vormden.

De quickscan richt zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. **Provinciale en regionale bestuurlijke samenwerking:**
   a. Hoe functioneerde de regionale en provinciale bestuurlijke afstemming in Noord-Holland, met name aan de regietafels, in de uitvoering van de spreidingswet?
   b. (Hoe) heeft de spreidingswet hierin als structurerend kader geholpen?
   c. Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en leerpunten voor de diverse partijen?
2. **Lokale uitvoering:**
   a. Hoe verliep de besluitvorming en de samenwerking tussen gemeenten en het COA op lokaal niveau in de uitvoering van de spreidingswet?
   b. (Hoe) heeft de spreidingswet hierin als structurerend kader geholpen?
   c. Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en leerpunten voor de diverse partijen?

1.2 Aanpak en opzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we (groeps)gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland, vier gemeenten (Uithoorn, Bloemendaal, Gooise Meren en Enkhuizen), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), het ministerie van Asiel en Migratie en zowel een ambtelijke als bestuurlijke vertegenwoordiging van alle vijf de Regionale Regietafels (RRT's).

De quickscan bestaat uit twee onderdelen:

1. **Documentstudie**: analyse van onder meer regioplannen, voortgangsrapportages en andere relevante beleidsdocumenten.
2. **Gesprekken**: interviews met betrokken partijen op provinciaal, regionaal en lokaal niveau.

De gesprekken met de vier gemeenten zijn gebruikt als casussen. Daarbij hebben we niet alleen de bevindingen uit de interviews meegenomen, maar ook de feitelijke tijdlijn van besluitvorming en uitvoering per gemeente gereconstrueerd.

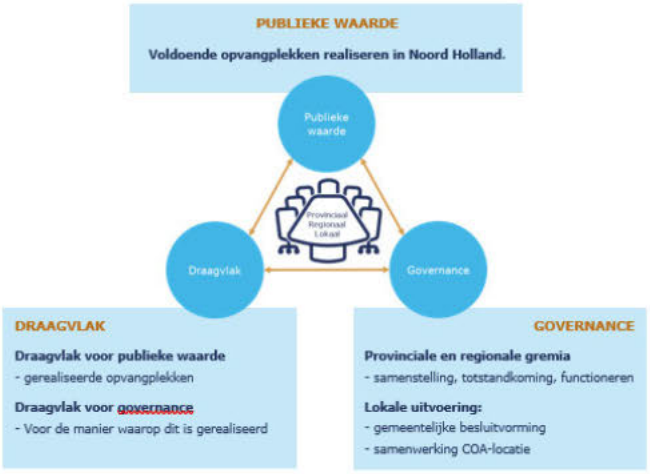
Voor de analyse hanteren we een analysekader met drie dimensies: publieke waarde, governance en draagvlak, hieronder volgt meer toelichting op het analysekader.

Dit onderzoek is uitgevoerd in korte tijd en is daarom niet uitputtend. Het heeft een lerend karakter: de quickscan is bedoeld om snel inzicht te geven in wat goed werkt, waar knelpunten zitten en welke lessen van belang zijn voor de volgende uitvoeringscyclus of voor vergelijkbare opgaven.

1.3 Analysekader

Het analysekader dat in deze quickscan wordt gehanteerd, is gebaseerd op het publieke-waardemodel van Mark Moore. Dit model biedt een raamwerk om publieke prestaties te beoordelen vanuit drie onderling samenhangende dimensies:

- **Publieke waarde**: de maatschappelijke meerwaarde die wordt gerealiseerd, in dit geval het creëren van voldoende en duurzame opvangcapaciteit in Noord-Holland.
- **Governance:** de bestuurlijke en organisatorische capaciteit om die waarde te realiseren, inclusief rolverdeling, afstemming en ondersteuning.
- **Draagvlak**: de mate van steun voor zowel de aanpak als de resultaten, zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijk.

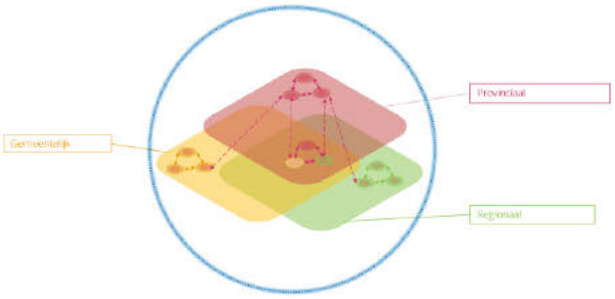


Deze drie dimensies beïnvloeden elkaar over en weer. De samenhang ertussen verklaart in belangrijke mate waarom de uitvoering van beleid succesvol is of juist onder druk staat.

Schaalniveaus

De drie dimensies zijn toegepast op drie bestuurlijke niveaus:

- **Provinciaal niveau**: de Provinciale Regietafel (PRT) en de rol van de provincie als coördinerende schakel.
- **Regionaal niveau**: de vijf Regionale Regietafels (RRT's) en hun onderlinge afstemming.
- **Lokaal niveau**: de gemeentelijke besluitvorming en uitvoering in samenwerking met het COA.



De niveaus zijn onderling verbonden: beslissingen en dynamiek op het ene niveau hebben direct effect op de andere. Door deze samenhang te analyseren ontstaat inzicht in de systeemwerking van de spreidingswet in Noord-Holland.

Het publieke-waardemodel helpt om te begrijpen waarom de uitvoering van beleid in de praktijk wel of niet goed van de grond komt. In de meeste gevallen ligt de oorzaak niet bij één factor, maar bij een wisselwerking tussen inhoudelijke keuzes, bestuurlijke processen en maatschappelijk draagvlak. Door deze drie dimensies samen te bekijken, wordt zichtbaar hoe zij elkaar versterken of juist onder druk zetten.

Het model maakt het bovendien mogelijk om verschillen tussen schaalniveaus goed te duiden. Wat op lokaal niveau gebeurt, wordt beïnvloed door regionale afstemming en provinciale kaders, en

omgekeerd. Door deze samenhang te analyseren ontstaat een volledig beeld van de werking van de spreidingswet in Noord-Holland en kunnen aanbevelingen worden gedaan die passen bij elk niveau en elke dimensie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de context van de spreidingswet en licht toe hoe de eerste uitvoeringscyclus is ingericht. In hoofdstuk 3 presenteren we onze bevindingen. Deze zijn gestructureerd per bestuurlijk niveau – provinciaal, regionaal en lokaal – en binnen ieder niveau langs de drie dimensies van het analysekader: publieke waarde, governance en draagvlak. Hoofdstuk 4 bevat de analyse, waarin we duiden wat de bevindingen betekenen voor de werking van de wet en voor de samenwerking tussen de partijen. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

HOOFDSTUK 2

De spreidingswet

Het centrale kader van dit onderzoek wordt gevormd door de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de spreidingswet). Voor een goed begrip van dit rapport is het belangrijk om inzicht te hebben in de aanleiding, het doel en de werking van deze wet. In dit hoofdstuk lichten we die context toe.

2.1 Situatie voor de spreidingswet

De spreidingswet is sinds februari 2024 van kracht[1]. Daarvoor was de opvang van asielzoekers grotendeels afhankelijk van vrijwillige medewerking van gemeenten. Gemeenten bepaalden zelf of zij asielopvang wilden aanbieden aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de organisatie die als zbo onder verantwoordelijkheid van het Rijk de opvang van asielzoekers in Nederland organiseert. Dit leidde tot grote verschillen tussen gemeenten en regio's. Een beperkt aantal gemeenten, vaak met een bestaande COA-opvanglocatie, nam het grootste deel van de opvang op zich. Veel andere gemeenten deden nauwelijks of helemaal niet mee. In deze situatie ontstond er regelmatig een tekort aan opvangplaatsen, vooral wanneer het aantal asielzoekers snel toenam, de toestroom van asielzoekenden is immers geen vast gegeven. Er is sinds 2021 sprake van een hoge jaarlijkse instroom van asielzoekenden die een beroep doen op COA-opvang[2].

De druk op het systeem nam verder toe na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022. Nederland ving sindsdien duizenden Oekraïense vluchtelingen op onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn van de Europese Unie. Gemeenten werden verantwoordelijk voor deze opvang. De toestroom van Oekraïense vluchtelingen kwam boven op een al bestaande druk op het Nederlandse asielsysteem. Ondanks dat opvang voor Oekraïense ontheemden niet via het COA verloopt, drukt het wel op de beschikbaarheid van zowel locaties als de beschikbaarheid van gemeentelijke medewerkers om dit te organiseren.

Halverwege 2022 bevond Nederland zich in een ernstige capaciteitscrisis, waarbij de centrale COA-aanmeldlocatie in Ter Apel herhaaldelijk overvol raakte. In de zomer van 2022 moesten asielzoekers zelfs buiten slapen[3]. Als noodmaatregel werden tijdelijke opvanglocaties ingericht, onder andere in sporthallen of evenementenhallen. Deze locaties konden vaak maar kort openblijven en waren intensief in beheer, zowel voor het COA als voor gemeenten.

Het ontbreken van een wettelijk kader maakte de situatie extra ingewikkeld. Omdat gemeenten niet verplicht waren om opvangplaatsen te realiseren, bleef de inzet per regio ongelijk verdeeld. Dit veroorzaakte spanning tussen gemeenten, provincies en het Rijk over wie verantwoordelijk was

---

[1] Rijksoverheid (z.d.). *Hoe de spreidingswet werkt.* Geraadpleegd via: Hoe de spreidingswet werkt | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl

[2] Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). *Cohortonderzoek Asiel en Migratie 2025.* Geraadpleegd via: Samenvatting - Asiel en integratie 2025 | CBS

[3] NPO Radio 1 (2023). *Steeds meer mensen slapen buiten bij aanmeldcentrum Ter Apel.* Geraadpleegd via: Steeds meer mensen slapen buiten bij aanmeldcentrum vluchtelingen Ter Apel | NPO Radio 1

voor het bieden van voldoende opvangcapaciteit en hoe een eerlijke verdeling tot stand moest komen.

2.2 Doel en werking van de spreidingswet

De spreidingswet is ingevoerd om te zorgen voor voldoende opvangplaatsen en voor een evenwichtiger verdeling van de asielopvang over provincies en gemeenten. Daarnaast moet deze wet op termijn zorgen voor meer structurele opvangplaatsen.

De spreidingswet beoogt zo enerzijds meer spreiding en solidariteit onder gemeenten en regio's en anderzijds meer voorspelbaarheid in het asielopvangsysteem. Waar het COA voorheen vooral zocht naar grotere azc's, ontstond door de acute opvangsituatie en de komst van de spreidingswet ruimte om ook kleinschaligere opvang te realiseren[4]. Daarnaast biedt de wet gemeenten de mogelijkheid om zelf opvanglocaties te exploiteren, zodat de verantwoordelijkheid voor opvang breder kan worden gedragen en beter aansluit bij lokale mogelijkheden.

2.3 De eerste uitvoeringscyclus van de spreidingswet (februari 2024–februari 2026)[5]

De uitvoering van de wet volgt een vaste cyclus van twee jaar. De eerste cyclus bestaat uit drie fasen met termijnen die voor alle provincies verplicht zijn. Deze termijnen zijn niet in de wet zelf opgenomen, maar vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB), zodat praktische details snel aangepast kunnen worden wanneer dat nodig blijkt. De drie fasen worden hieronder beschreven[6].

Fase 1 – Capaciteitsraming en indicatieve opgaven (negen maanden)

De cyclus start met een landelijke capaciteitsraming door het ministerie van Asiel en Migratie. Op basis hiervan wordt berekend hoeveel opvangplaatsen landelijk nodig zijn. Dit aantal wordt verdeeld over de twaalf provincies op basis van onder meer het inwoneraantal en sociaal-economische factoren (SES-WOA-score).

Per provincie wordt vervolgens vastgesteld hoeveel duurzame opvangplaatsen (vijf jaar of langer open) al beschikbaar zijn of binnen twaalf maanden beschikbaar komen. Dit aantal wordt in mindering gebracht op de totale provinciale opgave, waarna een restopgave per provincie overblijft, inclusief een indicatieve verdeling per gemeente.

Vervolgens maken gemeenten aan de Provinciale Regietafel (PRT), onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning (CvdK), afspraken over hoe zij deze opgave onderling verdelen. Gemeenten kunnen onderling uitruilen tussen reguliere opvang, opvang voor alleenstaande minderjarige jongeren (amv), opvang voor Oekraïense ontheemden en de huisvesting van statushouders. Deze mogelijkheid moet het voor gemeenten makkelijker maken zich te specialiseren of een groter aandeel in één type opvang te leveren. Voorwaarde is wel dat gemeenten hierover gezamenlijk overeenstemming bereiken. Het moet dus helder zijn welk deel iedere gemeenten voor zijn rekening neemt en dat de totale provinciale opvangopgave volledig

---

[4] Centraal Orgaan opvang asielzoekers (z.d.). *spreidingswet.* Geraadpleegd via: spreidingswet.
[5] Rijksoverheid (z.d.). *Hoe de spreidingswet werkt.* Geraadpleegd via: Hoe de spreidingswet werkt | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl
[6] Staatscourant (2024). *Advies Raad van State inzake Besluit houdende regels inzake de uitvoering van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen*. Geraadpleegd via: Staatscourant 2024, 2938 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

wordt ingevuld. In de Memorie van Toelichting van de spreidingswet[7] staat dat dergelijke afspraken in het verslag van de CvdK dienen te worden vermeld. Dit verslag wordt ter besluitvorming aangeboden aan de minister van Asiel en Migratie.

In de eerste cyclus is deze landelijke capaciteitsraming en indicatieve verdeling op 31 januari 2024 gepubliceerd in de Staatscourant.

Fase 2 – Vaststelling verdeelbesluit (twee maanden)

In de tweede fase neemt het Rijk de regie. Op basis van het verslag van de CvdK bepaalt de minister van Asiel en Migratie de vervolgstappen. Als gemeenten binnen een provincie tot een uitvoerbare verdeling zijn gekomen wordt deze vastgesteld. Als dat niet lukt, bepaalt de minister zelf welke gemeenten de resterende opvangplaatsen moeten realiseren. Deze fase eindigt met een definitief verdeelbesluit waarin ook de gemeentelijke taakstellingen worden vastgelegd.

In de eerste cyclus is het verslag van de CvdK aangeboden op 1 november 2024 en het verdeelbesluit gepubliceerd op 31 december 2024.

Fase 3 - Realisatie en monitoring (twaalf maanden)

Na het verdeelbesluit start de derde fase van de uitvoeringscyclus: de realisatie van de opvangvoorzieningen en de monitoring daarvan. Dit is de uitvoering op lokaal niveau. Gemeenten hebben de verplichting om binnen de vastgestelde termijn opvangvoorzieningen te realiseren en een locatie aan te bieden aan het COA. De standaardtermijn hiervoor is zes maanden, tenzij in het verdeelbesluit een afwijkende termijn staat. Hiermee wordt bedoeld dat de locaties dan gerealiseerd moeten zijn.

Het Rijk houdt interbestuurlijk toezicht (IBT) bij eventuele achterblijvende gemeenten. Dit is anders dan bij de huisvesting van statushouders, waar het IBT bij de provincie (Gedeputeerde Staten) ligt. De PRT monitort de voortgang en rapporteert hierover aan het ministerie van Asiel en Migratie. Uiteindelijk kan het ertoe leiden dat de minister realisatie van opvang kan afdwingen en hiervoor een locatie kan aanwijzen in de desbetreffende gemeente.

De nieuwe capaciteitsraming voor de tweede cyclus wordt gepubliceerd op 1 februari 2026.

2.4 Financieringsstromen onder de spreidingswet

De spreidingswet kent drie financieringsstromen vanuit het Rijk[8]:

1. **Vaste bijdrage aan gemeenten**: Dit bedrag wordt verdeeld via de verdeelsleutel van de spreidingswet en een vaste voet. Dit bedrag wordt uitgekeerd via het Gemeentefonds, ongeacht de inspanningen van gemeenten.
2. **Bonusregelingen (SPUK)**: Dit zijn extra middelen voor gemeenten die vóór 1 juli 2025 duurzame of bijzondere opvangplaatsen beschikbaar stellen.
3. **Uitkering aan provincies**: Dit zijn de 'PRT-gelden', uitgekeerd als decentralisatie-uitkering. Provincies gebruiken deze middelen voor ondersteuning van de PRT's, RRT's en voor uitvoeringsondersteuning. Provincies kunnen deze middelen naar eigen inzicht doorzetten naar regionale tafels of gemeenten. Hierdoor bieden de middelen de provincie

[7] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Memorie van toelichting bij de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. Geraadpleegd via: Memorie van toelichting Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[8] Memo PRT - Ontvangst en besteding spreidingswet-middelen PRT in 2026

ook een belangrijk stuurinstrument, omdat zij zelf kunnen bepalen óf, hoe en onder welke voorwaarden deze worden doorgezet.

HOOFDSTUK 3

Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen op basis van de documentanalyse en de gevoerde (groeps)gesprekken. We hanteren daarbij de drie dimensies uit het analysekader: publieke waarde, governance en draagvlak. De publieke waarde beschrijven we integraal, omdat dit thema de drie bestuurlijke niveaus overstijgt. De bevindingen over governance en draagvlak werken we uit per niveau: provinciaal, regionaal en lokaal.

3.1 Publieke waarde

De publieke waarde van de spreidingswet in Noord-Holland komt tot uitdrukking in de mate waarin opvangcapaciteit tijdig is gerealiseerd, hoe deze capaciteit over de provincie en gemeenten is verdeeld en in hoeverre deze capaciteit duurzaam beschikbaar blijft. Uit de documentanalyse en gesprekken blijkt een wisselend beeld: de wettelijke taakstelling wordt voor een groot deel gehaald, maar de realisatie is kwetsbaar, ongelijk verdeeld en voor een belangrijk deel tijdelijk.

Driekwart van de opgave is tijdig gerealiseerd

Voor 1 juli 2025 moesten alle gemeenten in Noord-Holland gezamenlijk de in het verdeelbesluit vastgestelde opgave van 14.910 reguliere opvangplaatsen en 1.380 amv-plekken realiseren. Op die datum waren 11.519 reguliere plekken (77%) en 771 amv-plekken (56%) gerealiseerd (zie bijlage 1). Richting het einde van de cyclus, op 1 februari 2026, komen er naar verwachting nog extra plekken bij. Een deel van de geplande opvangplaatsen wordt echter later opgeleverd en deze tellen pas mee in de volgende cyclus[9].

	Regulier		Amv	
Taakstelling Noord-Holland	14.910		1.380	
Realisatie 1/7/2025	11.519 (77%)		771 (55%)	
Prognose 1/2/2026	12.202 (81%)	+638	791 (57%)	+20

Gerealiseerde opvangcapaciteit is maar beperkt van duurzame aard.

Van de 11.341 gerealiseerde reguliere opvangplekken zullen er naar verwachting over vijf jaar nog circa 5.993 plekken beschikbaar zijn.[10] Dit aantal kan toenemen wanneer huidige locaties worden verlengd of wanneer duurzame opvangplekken, die door vertraging pas na deze cyclus beschikbaar komen, alsnog worden gerealiseerd. Tegelijkertijd geldt dat zowel verlenging als succesvolle realisatie onzeker blijft. Voor amv-plekken geldt een vergelijkbaar beeld.

[9] Ministerie AenM (2025). *Voortgangsrapprtage spreidingswet Noord-Holland - 28-10-2025.*

Dit zorgt voor onzekerheid richting de volgende uitvoeringsperiode, waarin gemeenten opnieuw besluitvorming moeten organiseren en overleg moeten voeren met het COA. Gemeenten die eigen vastgoed konden inzetten of langdurige huurcontracten sloten, ervaren meer stabiliteit en voorspelbaarheid.

De tijdelijkheid hangt dit ook samen met de manier waarop gemeenten hun keuzes gedurende de cyclus moesten aanpassen. Aan het begin van de cyclus werd vaak gedacht aan kleinschalige of tijdelijke opvang, mede omdat het COA daar in eerste instantie ruimte voor leek te bieden en de acute opvangsituatie, voorafgaand aan de spreidingswet, kleinschalige initiatieven logisch maakte. Gaandeweg bleek echter dat veel van deze locaties niet goed pasten binnen de exploitatievoorwaarden van het COA, bijvoorbeeld door beperkte schaalgrootte, hoge kosten of korte beschikbaarheidsduur. Daardoor moesten verschillende gemeenten hun plannen herzien, wat regelmatig tot vertraging leidde.

Tot slot ontstond bij gemeenten steeds meer behoefte aan duurzame of meerjarige opvanglocaties. Zulke locaties vragen meer voorbereidingstijd en zijn vaak groter van schaal, maar bieden op langere termijn meer stabiliteit in uitvoering en draagvlak. De korte realisatietermijnen van de spreidingswet maakten deze opties echter niet altijd haalbaar binnen dezelfde cyclus. Hierdoor ontstond spanning tussen wat gemeenten inhoudelijk wenselijk vonden en wat binnen de wettelijke termijnen uitvoerbaar was.

Een beperkt aantal gemeenten draagt het grootste deel van de realisatie

Uit de realisatiecijfers blijkt dat een relatief kleine groep gemeenten het merendeel van de opvangplaatsen levert (zie bijlage 1). Gemeenten met bestaande of structurele opvanglocaties, zoals Amsterdam, Den Helder, Haarlemmermeer, Velsen, Waterland en Zaanstad, leveren veruit het grootste aandeel. Enkele gemeenten realiseren zelfs meer dan hun taakstelling, zoals Amsterdam (+408), Haarlemmermeer (+195), Dijk en Waard (+50) en Opmeer (+75).

Voor amv-opvang geldt een vergelijkbaar patroon: slechts een handvol gemeenten (Amstelveen, Den Helder, Velsen, Waterland, Ouder-Amstel) realiseert de volledige amv-opgave, terwijl in veel andere gemeenten met een amv-taakstelling op 1 juli 2025 nog geen enkele plek beschikbaar is.

Gemeenten met kleinere opgaven, zoals Aalsmeer, Beverwijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Huizen en Stede Broec, staan op deze datum nog op nul. Gemeenten met een grotere opgave, zoals Amstelveen, Den Helder, Haarlemmermeer, Schagen en Zaanstad, hebben relatief vaak een groot deel of de volledige taakstelling gerealiseerd[11].

De huidige verschillen in realisatie worden deels verklaard door projecten die nog niet tot oplevering zijn gekomen. Uit de verwachte mutaties blijkt dat een aanzienlijk deel van de capaciteit pas later in de cyclus of zelfs ná 1 februari 2026 beschikbaar komt. Gemeenten die nu achterlopen, voegen in de komende periode relatief veel capaciteit toe, waardoor de huidige verschillen voor een deel een momentopname zijn. Naar verwachting voldoen op 1 februari 2026 achttien gemeenten aan hun taakstelling.

[11] Ministerie van AenM (2025). *Voortgangsrapportage spreidingswet Noord-Holland - 28-10-2025.*

Verwachte mutaties	
Verwachte mutaties vóór einde cyclus op 1/2/2026	*Amsterdam(-240), Bergen (+20 amv), Haarlem(+210), Hollands Kroon (+255), Hoorn (+100), Huizen (+200), Medemblik (+263), Opmeer(-75), Uithoorn (-30).*
Verwachte mutaties na cyclus door vertraagde projecten	*Amstelveen (+341), Bergen (+45 amv), Diemen (+132 / +56 amv), Drechterland (+125), Enkhuizen (+79), Haarlem (+100) Heemskerk+Uitgeest (+238 /+62 amv), Schagen (+50), Stede Broec (+125), Uithoorn(+250).*

Herverdeling van de indicatieve opgaven in Noord-Holland kwam slechts beperkt tot stand

Aan het begin van de cyclus ontvingen gemeenten een indicatieve opgave vanuit het Rijk. De PRT telde die op tot indicatieve regionale opgaven en vroeg regio's deze uit te werken in regioplannen. Regio's committeerden zich in deze regioplannen aan de realisatie van in totaal 13.524 reguliere en 1.089 amv-plaatsen. Hierdoor resteerde een restopgave van 1.386 reguliere en 291 amv-plekken die door de minister in het verdeelbesluit alsnog zijn toegewezen aan gemeenten.[12] De opgetelde taakstelling per regio, de beoogde aantallen uit de regioplannen en de gerealiseerde capaciteit staan weergegeven in de volgende tabel.[13]

De enige regio waarin volledige uitruil plaatsvond, was Zaanstreek–Waterland. Dit was mogelijk doordat gemeenten daar al langdurig samenwerken en omdat Zaanstad vooraf langjarige afspraken maakte met het COA om een groot deel van de opvang op zich te nemen. In andere regio's ontbraken kaders voor uitruil en dominante uitgangspunten waren lokale mogelijkheden en beperkingen per gemeente.

Regio		Regulier	Amv
Amsterdam-Amstel	Regioplan (regulier)	5.222	
	Taakstelling	5.037	567
	Realisatie 1/7/2025	4.837 (96%)	364 (64%)
	verwacht 1/2/2026	4.567 (91%) **-150**	364 (64%)
Gooi en vechtstreek	Regioplan(regulier)	1.237	
	Taakstelling	1.376	76
	Realisatie 1/7/2025	574 (42%)	- (0%)
	verwacht 1/2/2026	774 (56%) **+200**	- (0%)
Kennemerland	Regioplan (regulier)	2.043	
	Taakstelling	3.023	252
	Realisatie 1/7/2025	2.304 (76%)	150(60%)
	verwacht 1/2/2026	2.514 (83%) **+210**	150(60%)
Noord-Holland Noord	Regioplan (regulier)	2.386	
	Taakstelling	3.675	435
	Realisatie 1/7/2025	2.005 (55%)	207 (48%)
	verwacht 1/2/2026	2.548 (69%) **+543**	227 (52%) **+20**

[12] Ministerie AenM (2024). *Verdeelbesluit Noord-Holland Nr. 6015732 - 20-12-2024*
[13] Regioplannen van de vijf RRT's zoals verstrekt door de opdrachtgever

Regio		Regulier	Amv
Zaanstreek-waterland	Regioplan (regulier)	1.799	
	Taakstelling	1.799	50
	Realisatie 1/7/2025	1.799 (100%)	50 (100%)
	verwacht 1/2/2026	1.799 (100%)	50 (100%)

3.2 Provinciaal niveau

3.2.1 Governance

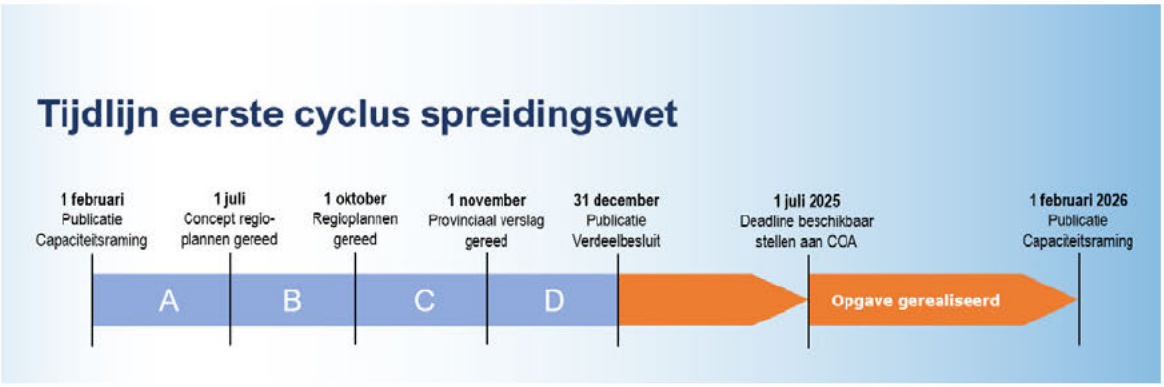
De PRT bestaat langer dan de spreidingswet en werkt sinds de invoering intensiever samen

De Provinciale Regietafels (PRT's) bestaan sinds 2015 en werden met de komst van de spreidingswet wettelijk verankerd. In Noord-Holland is de PRT uitgegroeid tot de tafel waar provinciale afstemming plaatsvindt en waar richting wordt gegeven aan de invulling van de provinciale opgave. Aan het begin van de eerste cyclus van de spreidingswet heeft de provincie een bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd om te zorgen voor een gezamenlijk startpunt en een gedeelde informatiepositie over wat de wet inhield.

PRT belegt verantwoordelijkheid voor het opstellen van verslag bij de regio's

De PRT heeft ervoor gekozen om de input voor het provinciaal verslag door de vijf regio's te laten aanleveren. De regioplannen werden vrijwel een-op-een overgenomen. Hierdoor vond een groot deel van de bestuurlijke afstemming en planvorming buiten het zicht van de PRT plaats.

Deze werkwijze voegde extra regionale stappen toe ten opzichte van de wettelijke cyclus. Regio's leverden hun plannen pas in de loop van het voorjaar op, waardoor de provincie in de periode februari-juli 2024 in afwachting was. Dat beperkte de tijd om eventueel bij te sturen.



Bron afbeelding: provincie Noord-Holland, getoond aan PRT in 2024.

Overwegende tevredenheid over samenstelling PRT

Het landelijk uitgangspunt is dat aan elke PRT in ieder geval de CvdK, minimaal één vertegenwoordiger per regio (een burgemeester of wethouder) en het COA deelnemen. Daarnaast

heeft elke PRT de ruimte om zelf te bepalen welke andere partijen aansluiten, vast of op uitnodiging[14].

In Noord-Holland is ervoor gekozen om, naast deze basis, ook twee vertegenwoordigers van het Rijk structureel aan te laten schuiven. In andere provincies sluit doorgaans ten minste één rijksvertegenwoordiger aan.

Partij	Deelnemende vertegenwoordigers aan de PRT
Provincie Noord-Holland	• Commissaris van de Koning in Noord-Holland (voorzitter) • Gedeputeerde Wonen (agendalid) • Gedeputeerde RO (agendalid)
Regio's (5)	• Burgemeester (waarvan één als agendalid) • Wethouder(s), verschilt per regio of het er één of twee zijn • In het geval van regio Noord-Holland Noord sluit de procesregisseur ook regelmatig aan.
Rijksoverheid	• Vertegenwoordiger VRO (DG en anders directeur Wonen) • Regio accounthouder PRT NH vanuit het ministerie van AenM
COA	• Regiomanager COA • Bestuursvoorzitter COA • Bestuurlijk vastgoedregisseur COA

Deelnemers vinden de samenstelling van de PRT over het algemeen goed werkbaar. Er worden geen essentiële spelers gemist en de gesprekken kunnen op het juiste niveau worden gevoerd. De ambtelijke PRT geeft wel aan dat de verbinding met aanpalende beleidsterreinen sterker kan. Hoewel aanpalende thema's, zoals overlast in de Oekraïne-opvang of de doorstroom van asielzoekers naar werk, inmiddels al vaker op de agenda staan ligt de focus van het PRT nog steeds vooral op de spreidingswet. Dit terwijl bijvoorbeeld de uitstroom van statushouders naar passende huisvesting een belangrijke bottleneck vormt. Dit probleem hangt niet direct samen met de spreidingswet, maar met de krapte op de woningmarkt. Nu binnen de PRT wordt ingezet op het verbreden van het gesprek, geven ambtelijke PRT-leden en enkele regio's aan dat het waardevol is als elke regio standaard een wethouder Wonen laat aansluiten bij de bestuurlijke PRT.

De PRT functioneert vooral als voortgangstafel, minder als plek voor uitruil of inhoudelijke afwegingen

Aan de PRT ligt de nadruk op het volgen van de voortgang en het bespreken van beleidsmatige ontwikkelingen. Regio's geven een update over de stand van zaken en de provincie toont de actuele realisatiecijfers. Er is ook een provinciaal asieldashboard, waarvan de cijfers aan tafel worden benut. Naast de voortgangsbesprekingen komen incidenteel ook knelpunten in de uitvoering aan bod, vooral wanneer ondersteuning of interventie door de CvdK of het Rijk nodig is.

Aan de PRT worden er minder inhoudelijke belangenafwegingen gemaakt. Ook de afspraken over uitruil of taakverdeling werden doorgaans buiten de regietafels om gemaakt. Dat leidde in enkele gevallen tot verschillen in interpretatie en timing, maar ook tot wederzijds begrip voor de bestuurlijke ruimte waarbinnen gemeenten opereren. Buurgemeenten zochten elkaar op via

[14] Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, p9. Geraadpleegd via: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-946aff08b4c74a16aa4d441422bccba8157523f7/pdf

bilaterale overleggen of informele afstemming, bijvoorbeeld over de afweging van locaties nabij de gemeentegrenzen.

Volgens de gemeenten is het logisch dat het gesprek over uitruil niet aan de PRT plaatsvindt: de spreidingswet kent gemeenten individuele taakstellingen toe, terwijl aan de PRT vooral regionale vertegenwoordigers zitten, waardoor de PRT niet de plek is voor besluiten die individuele gemeenten rechtstreeks binden. De ambtelijke PRT heeft wel geprobeerd de mogelijkheid van bovenregionale uitruil onder de aandacht te brengen. In de praktijk werd hier echter geen gebruik van gemaakt.

Tegelijkertijd leidt deze werkwijze ertoe dat de PRT door sommige deelnemers als te weinig inhoudelijk wordt ervaren en er meer ruimte gemaakt mag worden voor verdieping of gezamenlijke analyse. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat meer casuïstiek en meer inhoudelijke bespreking de PRT zou kunnen versterken als provinciale samenwerkings- en regietafel. Casuïstiek en diepere analyse zijn nu grotendeels belegd op ambtelijk niveau, zoals in de provinciale monitoringsoverleggen met de regio's.

PRT ondersteunt regionale samenwerking en realisatie financieel

Vanuit het Rijk ontving de provincie Noord-Holland een decentralisatie-uitkering van € 2,14 miljoen ter uitvoering van de spreidingswet. De PRT heeft besloten om vanuit deze middelen twee subsidieregelingen open te stellen.

De eerste regeling was bedoeld om de organisatie en werking van de RRT's te ondersteunen. In 2025 was hiervoor € 100.000 per tafel beschikbaar, waarvan € 31.000 onbenut bleef. De tweede regeling had als doel gemeenten te helpen bij de realisatie van asielopvanglocaties, bijvoorbeeld door het vergoeden van proceskosten of uitvoeringscapaciteit. Hiervoor was € 1 miljoen beschikbaar; na toekenning aan negen gemeenten resteerde € 388.800. Beide regelingen zijn welliswaar voor 2026 gecontinueerd, maar hebben geen structureel karakter. In 2026 is daarnaast € 200.000 beschikbaar voor aanvullende regionale personele capaciteit voor deelthema's binnen het asieldomein.

De commissaris van de Koning richt zich op stimuleren en faciliteren, zonder sturingsinstrumenten

De CvdK zit de PRT voor als rijksorgaan, maar heeft geen formele bevoegdheid of juridisch instrumentarium om te sturen. Zijn rol ligt vooral in het stimuleren, verbinden en faciliteren. Dat betekent: gemeenten aanspreken wanneer zij achterlopen, signalen ophalen uit de regio en doorgeven aan het Rijk, knelpunten bespreekbaar maken en – waar mogelijk – meedenken over oplossingsrichtingen.

In de gesprekken werden concrete voorbeelden genoemd waarin de CvdK actief met gemeenten meedacht om een locatie tóch mogelijk te maken, ondanks bestuurlijke of ruimtelijke knelpunten. Ook spreekt hij regio's en individuele gemeenten aan die achterblijven en brengt hij signalen hierover onder de aandacht van landelijke partijen.

Tegelijkertijd gaven meerdere gesprekspartners aan dat onduidelijk blijft wie nu feitelijk de regie voert over de uitvoering van de spreidingswet. De wet legt de verantwoordelijkheid voor de opgave bij gemeenten, terwijl de CvdK wel een rol heeft als rijksorgaan, maar zonder instrumenten om provinciale samenwerking of uitruil af te dwingen. Daardoor kan hij geen provinciale solidariteit organiseren, geen gezamenlijke besluiten versterken en geen realisatie garanderen.

De ambtelijke PRT, de regio's en individuele gemeenten merken op dat de rol van de CvdK daarmee in de praktijk beperkt blijft tot agenderen, aanspreken en escaleren, maar niet tot daadwerkelijk ingrijpen wanneer de uitvoering stagneert. Deze begrensde rol draagt bij aan de

bredere vraag wie in het systeem verantwoordelijk is en regie hoort te nemen in het oplossen van knelpunten wanneer gemeenten of regio's er onderling niet uitkomen.

Deze constatering wordt door de betrokkenen niet los gezien van de passieve houding van de huidige, inmiddels demissionaire minister van AenM. Die rol is fundamenteel, zeker gezien de wettelijke taak in de spreidingswet om via het interbestuurlijk toezicht (IBT) in te grijpen bij niet-naleving. De regierol die op rijksniveau is belegd wordt niet gepakt, waardoor een vacuüm kan blijven bestaan.

De ambtelijke PRT functioneert als voorportaal van de bestuurlijke PRT

De ambtelijke PRT komt eens per zes weken bijeen. De deelnemers stellen de agenda voor de bestuurlijke PRT op en bespreken het bestuurlijk overleg voor. Na afloop van het bestuurlijk PRT geeft de ambtelijke PRT-opvolging aan de afspraken die zijn gemaakt. Voor wat betreft de samenstelling van het ambtelijk gremium geldt hetzelfde als bij de bestuurlijke PRT; men kan een effectief overleg hebben met de huidige deelnemers, maar gezien de samenhang met de woningmarkt wordt ook bij de ambtelijke PRT een ambtenaar Wonen gemist. In de volgende tabel hebben we de huidige samenstelling weergegeven.

Partij	Deelnemende vertegenwoordigers
Provincie Noord-Holland	• Adviseur Asielzaken/ secretaris PRT (voorzitter) • Interbestuurlijk toezichthouder huisvesting statushouders • Adviseur Asielzaken (richt zich op GS-aangelegenheden en OEK-gedeelte)
Gemeenten	• Regio-coördinatoren (namens gemeenten in hun regio)
Rijksoverheid	• Regio-accounthouder PRT NH vanuit het ministerie van AenM
COA	• Bestuurlijk vastgoedregisseur COA

Van zoekfase naar meer structuur: de ontwikkeling van de ambtelijke PRT

In de eerste maanden na de invoering van de spreidingswet was de ambtelijke PRT nog zoekende naar zijn rol. Veel praktische kaders, zoals de eisen aan opvanglocaties, de voorwaarden voor uitruil en onderdelen van de financiële compensatie, waren nog niet uitgewerkt door het Rijk. Daardoor was het lastig om gemeenten goed te ondersteunen en was het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Deze onduidelijkheid zorgde voor een rommelig begin, waarin het overleg nog geen vaste vorm had.

Gaandeweg bracht de spreidingswet meer structuur. De wettelijke verplichting voor gemeenten om opvang te realiseren maakte duidelijker wie aan zet was: gemeenten moesten aangeven waar opvang mogelijk was, terwijl het COA zich meer richtte op het beoordelen van de voorgestelde locaties. Het PRT-secretariaat en de regio-coördinatoren ondersteunden dit proces, dat voor veel gemeenten nieuw was, en rijksvertegenwoordigers hielpen onduidelijkheden binnen de wet verhelderen.

Ook het overleg werd vanuit het PRT-secretariaat strakker georganiseerd: vaste deadlines en een duidelijk ritme maakten voortgangsupdates concreet en doelgericht. Het gezamenlijke proces van zoeken naar oplossingen zorgde, vooral in het begin, voor verbondenheid tussen partijen. Een respondent omschreef dit als: *'De lamme hielp de blinde in die periode.'*

Na deze opstartfase kreeg de ambtelijke PRT – met name de regiocoördinatoren – een meer coördinerende rol. Zij brachten de regioplannen bijeen en stimuleerden gemeenten om intern tot

een 'bod' te komen. Na publicatie van het verdeelbesluit introduceert de provincie wekelijkse monitoringgesprekken. Iedere week worden één of twee regio's gesproken. Met deze gesprekken wordt de voortgang per gemeente bewaakt en leveren zij belangrijke input voor de bestuurlijke PRT.

Prettige samenwerking binnen het ambtelijke PRT

De ambtelijke PRT wordt vandaag de dag ervaren als een goed functionerend gremium. Er is inhoudelijke kennis aanwezig, er is veel contact tussen regiocoördinatoren onderling en met de bestuurlijk vastgoedregisseur van het COA. De deelnemers ervaren bezig te zijn met hetzelfde doel en de lijnen zijn kort. Ook is er begrip voor elkaars standpunten omdat deelnemers elkaars regio kennen.

3.2.2 Draagvlak

Steun voor de opgave, maar weinig gezamenlijkheid op provinciaal niveau

Bij gemeenten en provincie is overwegend steun en begrip voor de opgave waar ze voor staan. Zij geven echter ook aan dat de provinciale opgave binnen de PRT nauwelijks als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt ervaren. Het commitment voor de héle provincie is aanzienlijk kleiner dan het gevoel van verantwoordelijkheid voor de eigen gemeente of regio. Hierdoor fungeerde de PRT in de praktijk vaker als tafel voor het delen van ervaring en kennis, dan als een tafel voor een daadwerkelijke gezamenlijke realisatie en verdeling van de opgave op provinciaal niveau.

Er is steun voor het construct met een PRT en RRT's

Er is overwegend tevredenheid over het functioneren van de PRT. Wat daarin wordt gewaardeerd is dat de PRT het primaat voor de afstemming en verdeling aan de regio's laat via de RRT's. Dat is het niveau waarop afstemming, eventuele uitruil en daadwerkelijke besluitvormig kan plaatsvinden. Het werken met regioplannen dwong gemeenten eerder kleur te bekennen.

Daarnaast zorgt de governance met een LRT en een PRT voor een duidelijke route om signalen op te schalen richting het Rijk. De stimulerende en bemiddelende rol van de CvdK wordt als positief ervaren. Tegelijkertijd ervaren gemeenten die wél aan hun doelstelling voldoen frustratie over de beperkte bevoegdheden van de CvdK: deze reiken slechts tot het aanspreken van achterblijvende gemeenten, terwijl het Rijk vervolgens niet doorpakt met interbestuurlijk toezicht (IBT). Zoals een respondent het verwoordde: *'Op deze manier kom je alsnog weg met niets doen.'* De PRT heeft bij het Rijk herhaaldelijk aangegeven dat het niet inzetten van IBT leidt tot problemen bij het tegengaan van freeridergedrag.

Daarnaast is het beeld bij verschillende gemeenten dat de provincie zich weinig flexibel opstelt wanneer provinciaal beleid de realisatie van een opvanglocatie belemmert. Voorbeelden die hierbij werden genoemd gingen vooral over knelpunten op het gebied van ruimtelijke ordening of natuur, denk bijvoorbeeld aan beoogde locaties die in beschermd natuurgebied vallen.

In gang gezet intrekkingsproces van de spreidingswet door de minister hinderde uitvoering ervan

De provincie en gemeenten geven aan grote moeite te hebben met het feit dat de minister tijdens de uitvoeringsperiode een proces in gang zette om de spreidingswet weer in te trekken. Volgens hen stond dat haaks op de verantwoordelijkheid die zij tegelijkertijd kregen om de wettelijke opgave tijdig te realiseren. Terwijl gemeenten op voortgang werden aangesproken en het verdeelbesluit formeel werd vastgesteld, wekte de communicatie van de minister de indruk dat uitvoering ongewenst was of slechts tijdelijk relevant.

Dit ondermijnde volgens de betrokkenen de proceshelderheid, het bestuurlijk vertrouwen en het draagvlak binnen de raden en de gemeenschappen. Zij benadrukken dat zij bereid zijn een wettelijke taak uit te voeren, maar dat dit moeilijk uitlegbaar is wanneer de verantwoordelijke bewindspersoon publiekelijk suggereert dat de uitvoering niet nodig zou zijn.

3.3 Bevindingen op regionaal niveau

3.3.1 Governance

Benutten bestaande regionale regietafels resulteren in getrapte governance.

Vanwege de omvang van Noord-Holland en het grote aantal gemeenten is gekozen om naast de PRT, de bestaande laag van vijf Regionale Regietafels (RRT's) te benutten voor bestuurlijke, meer decentrale afstemming. Deze aanpak ligt in lijn met andere grote provincies. Er is echter geen expliciete discussie of afweging aan voorafgegaan. Ook de werkwijze van de RRT's is grotendeels aan de regio's zelf overgelaten. In gesprekken met de RRT's blijkt dat dit nauwelijks expliciet is besproken aan het begin of tussentijds, tot deze evaluatie.

De RRT's variëren in omvang van zes tot zestien gemeenten, waarbij alle gemeenten binnen de regio bestuurlijk zijn vertegenwoordigd. Een RRT wordt voorgezeten door een bestuurder uit de regio, die tevens namens de regio deelneemt aan de PRT. De tafels worden georganiseerd en inhoudelijk voorbereid door regiocoördinatoren en beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten. In sommige gevallen is deze samenstelling aangevuld met partners zoals het COA en in een enkel geval bijvoorbeeld ook de GGD. Deze ambtelijke ondersteuning speelt een belangrijke rol bij het delen van actuele ontwikkelingen en kennis. Vooral de regiocoördinatoren worden als zeer behulpzaam ervaren: zij verbinden de verschillende bestuurslagen en gaan namens de gemeente op een effectieve manier het gesprek aan met partners. Doordat zij dit vaker doen en beschikken over ervaring uit meerdere gemeenten, werkt deze aanpak goed.

PRT verlegt primaat bestuurlijke afstemming bewust naar regionaal niveau.

De RRT's hebben geen eigenstandige wettelijke taak, maar zijn in positie gebracht omdat de PRT ervoor heeft gekozen de bestuurlijke afstemming voor fase 1 van de spreidingswet in eerste instantie op regionaal niveau te beleggen. De RRT's kregen daarmee de opdracht om regioplannen op te stellen voor de invulling van de indicatieve taakstelling, als input voor het provinciaal verslag en het daaropvolgende verdeelbesluit van de minister. In dit kader spraken de RRT's over de mogelijkheden voor een gezamenlijke realisatie van opvanglocaties en eventuele uitruil tussen gemeenten. Alle regio's hebben hun afspraken vastgelegd in een regioplan en dit aangeboden aan de provincie. Ondanks dat de regioplannen inmiddels allang zijn ingediend en tot het verdeelbesluit van de minister hebben geleid, komen alle RRT's vandaag de dag nog geregeld bijeen, de frequentie en vorm verschilt per regio.

Regionale verschillen tussen RRT's in werkwijze en inrichting

Hoewel de RRT's vergelijkbaar zijn ingericht en vanuit de PRT dezelfde opdracht kregen, verschilt de strategie per regio aanzienlijk, het resultaat van een vormvrije invulling van de RRT's. Deze verschillen in strategie hangen sterk samen met de manier waarop gemeenten de opgave uit de spreidingswet benaderden. In regio's waar gemeenten meer gingen voor een strategie van 'ieder voor zich' en vooral uitgingen van hun eigen lokale opgave, richtte de RRT zich met name op het delen van de voortgang en het voorbespreken van de PRT. Regio's die vanaf het begin een gezamenlijke aanpak kozen en gezamenlijk de opgaven wilden herverdelen, gebruikten de RRT juist als actief samenwerkingsinstrument. De huidige invulling van de RRT is daarmee nog steeds sterk beïnvloed door hoe het startpunt van de samenwerking was. Gemeenten geven aan geen

behoefte te hebben aan uniformering van de regionale governance; de ruimte om de RRT op een eigen manier die past bij de regio te kunnen inrichten wordt als waardevol gezien. Tegelijkertijd hebben RRT's beperkt zicht op hoe andere regio's hun overleg vormgeven en wat ze daar eventueel van zouden kunnen leren.

De RRT wordt vooral als inspirerend en relativerend ervaren, maar biedt weinig concrete hulp bij lokale problemen.

Gemiddeld genomen verlopen de RRT-overleggen zoals beoogd. Er wordt gesproken over de uitvoering van de opgaven, zowel gezamenlijk als individueel, over knelpunten en goede voorbeelden. Per RRT verschilt echter de mate waarin dit gebeurt. In sommige RRT's is uitruil expliciet besproken en soms ook tot stand gekomen. Tegelijkertijd geven meerdere gesprekken aan dat gemeenten uiteindelijk alsnog ervaren dat ze 'alleen staan'. Het uitwisselen van ervaringen is nuttig en wordt als prettig ervaren, maar de lokale context blijft bepalend, waardoor het maar beperkt praktische houvast biedt die de bestuurders zoeken. Daarnaast richt het toezicht zich op de gemeentelijke taakstelling; die taakstellig houdt geen rekening met afhankelijkheden van andere stakeholders zoals het COA.

RRT's missen gezag en mandaat om regionale knelpunten tussen gemeenten te doorbreken

De RRT's worden voorgezeten door een bestuurder uit de regio, in tegenstelling tot de PRT waar de commissaris van de Koning als rijksorgaan de voorzitter is. Dit maakt de RRT's laagdrempelig en goed ingebed, maar beperkt het gezag en mandaat om gevoelige onderwerpen te adresseren. Gemeenten geven aan dat de RRT niet de plek is om geschillen tussen gemeenten, zoals discussies over de verdeling of freeridergedrag, te beslechten. Bestuurders én ambtelijk betrokkenen herkennen dat deze rolopvatting het lastig maakt om tot stevige, gezamenlijk gedragen regionale afspraken te komen.

3.3.2 Draagvlak

Regionale afstemming wordt als waardevol ervaren, maar gezamenlijke uitvoering blijft beperkt

Gemeenten hechten waarde aan de regionale afstemming en nemen structureel deel aan de RRT's. De RRT wordt gezien als een passend schaalniveau om informatie uit te wisselen, voortgang te bespreken en knelpunten of successen te adresseren, mede omdat de daadwerkelijke besluitvorming voor het realiseren van opvang bij de gemeenten ligt. Gemeenten die te maken hebben met maatschappelijke onrust of een moeizame samenwerking met het COA, ervaren hierbij nadrukkelijk steun vanuit de regio. Wanneer één of enkele gemeenten niet meebewegen of freeridergedrag vertonen, werkt dit direct door in de regionale afstemming. Doordat de RRT geen conflictoplossend vermogen heeft, is er terughoudendheid met het adresseren van dit gedrag in de RRT. Volgens bestuurders ondermijnt dit het vertrouwen in de regionale samenwerking en komt de onderlinge solidariteit tussen gemeenten onder druk te staan. Dit maakt de regionale samenwerking kwetsbaar.

Onduidelijkheid over lot spreidingswet zorgt voor afwachtende houding bij gemeenten, dit is van invloed op wat in de regio bereikt kan worden

De onzekerheid over de toekomst van de spreidingswet versterkte bij sommige gemeenten een afwachtende houding. Dit bemoeilijkte het maken van regionale afspraken en plannen, terwijl de wet juist regionale samenwerking moest stimuleren. Hierdoor kozen de meeste regio's ervoor de

taakstelling per gemeente als uitgangspunt te nemen in plaats van een gezamenlijke regionale opgave. In één interview werd beschreven dat het niet meer viel te verkopen dat je méér zou realiseren dan strikt nodig zou zijn uit solidariteit met de regiogemeenten als de wet zelf op losse schroeven staat.

Weinig draagvlak voor vereiste opnemen concrete locaties in regioplan

In de regioplannen moeten gemeenten niet alleen de verwachte verdeling en invulling van de taakstelling opnemen, maar ook de beoogde concrete opvanglocaties die vóór 1 juli 2025 gerealiseerd kunnen zijn. Gemeenten ervaren deze eis als niet goed passend bij de praktijk omdat het opnemen van concrete locaties in de regioplannen kwetsbaar kan zijn zolang er nog onzekerheden bestaan. Wanneer een locatie vervolgens toch afvalt, kan dit namelijk leiden tot vroegtijdige maatschappelijke reacties. In verschillende regio's zijn er daarom bewust geen locaties opgenomen in het plan, omdat de procedures voor locatiekeuze en ruimtelijke afweging op het moment van indienen nog liepen. Gemeenten geven aan de regioplannen aan te vullen zodra locaties bestuurlijk kunnen worden vastgesteld. Dit vormt een spanningsveld in de samenwerking met het COA en tussen gemeenten onderling: regionaal wordt er gevraagd om concreetheid, terwijl lokaal zorgvuldig moet worden afgewogen wanneer een locatie naar buiten wordt gebracht.

Daarnaast kiezen gemeenten er deels voor om bewust in te zetten op duurzame opvanglocaties, ook wanneer deze niet vóór 1 juli 2025 gereed kunnen zijn. Zij geven aan dat een toekomstbestendige voorziening op de langere termijn zwaarder weegt dan het tijdig afronden van de eerste cyclus. Voor de tussenliggende periode committeren regio's zich aan tijdelijke opvang binnen de flexibele schil.

3.4 Bevindingen op lokaal niveau

3.4.1 Governance

De opvangopgave wordt in gemeenten vooral als een uitvoeringsvraagstuk benaderd

In alle onderzochte gemeenten werd de opvangopgave vooral gezien als een praktische, uitvoerende opgave: een vraagstuk dat vooral vraagt om het organiseren van processen, het vinden van locaties en het afronden van noodzakelijke procedures. Dit betekende dat gemeenten het werk vooral ambtelijk inrichtten in projectstructuren waarin verschillende domeinen – zoals ruimtelijke ordening, vastgoed, communicatie, veiligheid en het sociale domein – nauw samenwerkten. Die projectmatige aanpak had als doel om snel te kunnen schakelen, intern overzicht te houden en alle noodzakelijke stappen richting een locatiebesluit parallel te kunnen voorbereiden.

De gemeenteraad wordt in veel gemeenten relatief laat betrokken bij de besluitvorming

In vrijwel alle gemeenten kozen colleges ervoor om de raad pas in een later stadium te betrekken bij de besluitvorming. Eerst verkenden het college en het COA de mogelijke locaties, beoordeelden zij de uitvoerbaarheid en verkregen zij duidelijkheid over de interne randvoorwaarden. Pas wanneer er voldoende zekerheid was, werd de raad in positie gebracht om formeel besluiten te nemen. Raden werden in de tussentijd wel geïnformeerd via memo's of technische sessies, maar hun formele rol kwam pas later in het proces. In sommige gemeenten zorgde dit voor bestuurlijke rust, in andere gemeenten leidde het juist tot extra discussie en druk op het moment dat de besluitvorming concreet werd.

Intensieve samenwerking tussen gemeenten en het COA

Onderdeel van de spreidingswet is dat in fase 3 vóór 1 juli 2025 alle locaties bij het COA moesten zijn aangeboden én gerealiseerd. Voor het 'halen' van deze deadline was samenwerking met het COA dus essentieel. Het COA bevond zich echter in een uiterst lastig pakket. Door de gemeentelijke taakstellingen moest het COA in het slechtste geval met alle 342 gemeenten afzonderlijk samenwerken om locaties te realiseren. Tegelijkertijd zette de minister het proces in gang om de spreidingswet in te trekken en dreigde er een forse korting op de financiële middelen voor het COA vanaf 2027[15], terwijl de opgave naar verwachting niet veel kleiner zal worden.

Alle gemeenten spraken over een intensieve samenwerking met het COA. Ambtelijk werd de werkrelatie met het COA vaak als constructief omschreven, waarin regelmatig werd afgestemd. Het COA was zichtbaar aanwezig bij de informatieavonden, technische sessies en raadsbijeenkomsten. Dit werd als prettig ervaren.

Daarentegen ervaren de gemeenten dat de samenwerking sterk afhankelijk is van individuele COA-contactpersonen. Zij hebben begrip voor de druk waaronder COA-medewerkers werken, maar merken dat personeelswisselingen, en verschillen in werkwijze tussen teams soms leiden tot inconsistente opvolging van afspraken, wat de samenwerking bemoeilijkt.

Gemeentelijke en COA-processen sluiten niet altijd goed op elkaar aan

Uit verschillende casussen blijkt dat de besluitvorming door gemeenten en vervolgstappen binnen het COA niet altijd synchroon liepen. Gemeenten noemden bijvoorbeeld dat na een door de raad vastgesteld locatiebesluit de uitvoering soms vertraagde doordat vergunningaanvragen, technische beoordelingen of interne COA-procedures meer tijd vroegen dan vooraf was voorzien. In enkele gevallen besloot het COA alsnog negatief over een locatie die lokaal al was vastgesteld. Deze afwijzing had bijvoorbeeld betrekking op de geschiktheid, betaalbaarheid of exploitatie van de locatie. Gemeenten ervoeren de onderliggende COA-voorwaarden als weinig transparant, juist omdat deze in de voorbereiding al met de lokale projectteams waren besproken. De toetsing op een hoger, meer beleidsmatig of vastgoedgericht niveau bleek daarmee strenger of anders dan de beoordeling op lokaal niveau. Dit zorgde lokaal voor onduidelijkheid over de afwegingen achter deze besluiten en zorgde ervoor dat het beeld ontstond dat gemeenten op de zaken vooruitliepen.

Strategische volgorde van stappen en besluiten is voor gemeenten van belang

Sommige gemeenten hebben ondervonden dat er soms door het COA werd aangedrongen op bestuurlijke besluitvorming terwijl lokale voorbereidende stappen, zoals onderhandelingen met pandeigenaren, nog niet waren afgerond. In meerdere gevallen klapten deze onderhandelingen later alsnog, mogelijk doordat vroegtijdige bekendmaking van locaties extra maatschappelijke druk veroorzaakte.

Tegelijkertijd werden ook voorbeelden genoemd waarin gemeenten de volgorde van stappen bewust omkeerden. In deze gevallen werd de raad pas gevraagd een locatiebesluit te nemen nadat het COA en de eigenaar overeenstemming hadden bereikt. Volgens de gesprekspartners droeg deze werkwijze bij aan de uitvoerbaarheid, omdat de belangrijkste voorwaarden vooraf waren geborgd.

---

[15] Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2025). *Bezuinigingen staan haaks op verwachtingen.* Geraadpleegd via: Bezuinigingen asiel staan haaks op verwachtingen | VNG

Zoektocht naar geschikte locaties verliep moeizaam

In alle onderzochte gemeenten blijkt de zoektocht naar opvanglocaties een intensieve en vaak langdurige opgave. Gesprekspartners geven aan dat de ruimtelijke mogelijkheden beperkt waren: veel gemeenten beschikken nauwelijks over leegstaande panden of herontwikkellocaties, en in woon- of dorpskernen is de bebouwing compact. Gemeenten die eigen vastgoed of grond konden inzetten, waren doorgaans in staat sneller stappen te zetten. Wanneer gemeenten afhankelijk waren van particuliere pandeigenaren of ontwikkelaars, vergde dit meer tijd voor onderhandelingen en afstemming.

Gemeenten benoemden dat het combineren van planologische voorwaarden, tijdelijke beschikbaarheid en exploitatie-eisen van het COA het vinden van geschikte locaties complex maakte. Tijdelijke locaties boden bestuurlijk soms uitkomst, bijvoorbeeld omdat zij beter inpasbaar waren of lokaal draagvlak hadden, maar die bleken financieel en juridisch weer minder aantrekkelijk. In meerdere gesprekken werd benoemd dat de eigendomspositie of ontwikkelstatus van een locatie bepalender was voor de haalbaarheid dan de bestuurlijke bereidheid of het draagvlak binnen de gemeente.

Beperkte tijd voor eerste uitvoeringscyclus

In vrijwel alle gesprekken kwam naar voren dat de beschikbare tijd in de uitvoeringscyclus als beperkt werd ervaren. De periode tussen het verdeelbesluit, de vaststelling van taakstellingen en de daadwerkelijke realisatie van opvanglocaties werd door gemeenten als kort omschreven. Zelfs gemeenten die vroeg in de cyclus waren gestart, liepen tegen planologische, juridische of organisatorische grenzen aan.

Vergunningprocedures, onderhandelingen met eigenaren en de participatie met inwoners bleken in de praktijk meer tijd te vragen dan binnen de cyclus beschikbaar was. Gesprekspartners gaven aan dat het realiseren van structurele opvangcapaciteit binnen een periode van anderhalf jaar in de meeste gevallen niet haalbaar bleek, mede door de doorlooptijd van noodzakelijke voorbereidingsstappen.

Overkoepelend beeld: uitvoering vraagt intensieve afstemming binnen een krappe uitvoeringsrealiteit

Uit de gesprekken komt naar voren dat gemeenten zich sterk hebben ingespannen om de taakstelling binnen de gestelde termijn te realiseren. De uitvoering blijkt echter afhankelijk van een complex samenspel van factoren: ruimtelijke mogelijkheden, planologische procedures, de beschikbaarheid van vastgoed en de afstemming met het COA. De samenwerking met het COA wordt door gemeenten als intensief ervaren, maar er wordt gewerkt aan hetzelfde doel. Anderzijds werd de samenwerking ook als kwetsbaar ervaren wanneer besluitvorming of processtappen niet synchroon lopen.

De governance-dynamiek in deze eerste cyclus kenmerkt zich door lokaal maatwerk binnen een strak wettelijk tijdpad. Colleges namen doorgaans de regie, terwijl ambtelijke organisaties domein-overstijgend werkten om locaties te onderzoeken en te realiseren. Tegelijkertijd werd zichtbaar dat verschillen in procesvolgorde, interne besluitvorming en regionale afstemming invloed hadden op de uitvoerbaarheid.

Gemeenten benadrukken dat voorspelbaarheid, tijdige afstemming en duidelijke processtappen, zowel lokaal als vanuit het COA en de regio, bepalend zijn voor een uitvoerbaar en stabiel traject. De mate waarin deze elementen aanwezig zijn, bepaalt in belangrijke mate hoe soepel het realisatieproces verloopt en hoeveel ruimte er is om eventuele knelpunten te ondervangen.

3.4.2 Draagvlak

Aanvankelijk breed politiek-bestuurlijk draagvlak voor uitvoering van de wet

Aan het begin van de uitvoeringscyclus bestond in alle onderzochte gemeenten bereidheid om de opgave van de spreidingswet uit te voeren. De wettelijke taakstelling werd herkend en erkend als een verantwoordelijkheid van zowel college als gemeenteraad. Bestuurders gaven aan dat de wet hielp om besluitvorming te structureren en richting te geven: doordat het een wettelijke opdracht betrof, was de vraag óf een gemeente moest bijdragen nauwelijks onderwerp van debat. Hierdoor konden colleges vroeg in de cyclus intern duidelijke lijnen zetten en ambtelijke capaciteit organiseren.

In deze fase was er in veel gemeenten bestuurlijke rust. Raadsfracties stonden achter het principe van opvang en spraken de wens uit om een bijdrage te leveren. De discussie ging in deze periode vooral over de kaders voor realisatie: de omvang van een locatie, de gewenste spreiding binnen de gemeente, en voorwaarden op het gebied van veiligheid, onderwijs en bereikbaarheid.

Niet alle gemeenten waren intrinsiek gemotiveerd om tot realisatie te komen

Hoewel het wettelijk mandaat overal hielp om de opgave te benoemen, blijkt uit de gesprekken dat dit niet overal gelijk stond aan intrinsieke motivatie. Een deel van de gemeenten richtte zich vooral op de minimale wettelijke verplichting: een opvanglocatie aanwijzen en deze formeel aanbieden binnen de cyclus. Die gemeenten zagen het vervolgproces, onderhandelingen met een eigenaar, het oplossen van knelpunten, het organiseren van participatie of het begeleiden van het COA in de lokale uitvoering, minder als hun eigen verantwoordelijkheid. In gesprekken werd benoemd dat wanneer een locatie uiteindelijk niet werd gerealiseerd, dit door sommige bestuurders primair als een probleem van het COA werd gezien. Dit beperkte eigenaarschap maakte het lastiger om regionaal solidariteit te organiseren.

Landelijke onzekerheid over voortbestaan van de wet beïnvloedt lokaal draagvlak

Volgens vrijwel alle gesprekspartners had de landelijke politieke dynamiek een directe en ingrijpende invloed op het lokale draagvlak. Direct na de inwerkingtreding van de wet ontstond op nationaal niveau discussie over de mogelijke intrekking ervan. Tegelijkertijd bleven de formele verplichtingen voor de provincies en gemeenten volledig gelden. Deze combinatie van politieke twijfel en juridische gelding creëerde volgens de gemeenten een bestuurlijke situatie die moeilijk uit te leggen was.

De gemeenten merkten dat de inwoners zich afvroegen waarom hun gemeente locaties moest voorbereiden als landelijk werd gesuggereerd dat de wet mogelijk zou verdwijnen. Deze spanning nam toe op momenten dat concrete locaties naar buiten kwamen. Gesprekspartners gaven aan dat landelijke uitspraken over het stoppen of herzien van de wet in sommige gevallen precies samenvielen met besluitvormingsmomenten in de raad of met participatiebijeenkomsten. Dit vergrootte de onzekerheid, leidde tot extra vragen in het politieke debat en gaf tegenstanders argumenten om op uitstel aan te sturen.

De landelijke onzekerheid had daarnaast gevolgen voor de uitvoeringsbereidheid binnen de gemeenten. Sommige gemeenten temporiseerden, in de hoop op landelijke duidelijkheid, terwijl andere gemeenten ervoor kozen om door te gaan om achterstanden te voorkomen. Deze verschillen in tempo hadden merkbare gevolgen voor de regionale samenwerking:

gesprekspartners noemden dat in sommige regio's het gevoel ontstond dat niet alle gemeenten dezelfde verantwoordelijkheid namen zolang het nationale beeld wisselde.

Reacties uit de samenleving bepalen in toenemende mate de politieke ruimte

In alle onderzochte gemeenten werd maatschappelijke dynamiek als bepalende factor gezien voor draagvlak. De algemene bereidheid om vluchtelingen op te vangen bleef aanwezig, maar zodra locaties concreet werden, ontstond er vaker weerstand. De gesprekspartners beschreven dat deze overgang van abstracte steun naar concrete zorgen een terugkerend patroon is dat zich in bijna alle gemeenten herhaalde.

De maatschappelijke reacties varieerden van constructieve vragen tot georganiseerde tegenbewegingen en demonstraties. In sommige gemeenten ontstonden actiegroepen die zich langdurig verzetten tegen een aangekondigde locatie, vaak met actieve inzet via sociale media, flyers, petities of inspraak. Elders bleef het bij individuele reacties of formele bezwaarprocedures. De bestuurders gaven aan dat de inwoners sneller dan voorheen juridisch bezwaar maken en dat bewonersgroepen goed georganiseerd zijn in het vinden van procedurele mogelijkheden.

Ook werden in diverse gemeenten positieve reacties genoemd: vrijwilligers die zich meldden, maatschappelijke organisaties die ondersteunen en inwoners die juist benadrukten dat opvang noodzakelijk is. Deze positieve beweging bleek echter vaak minder zichtbaar in het publieke debat dan de tegenstem.

De maatschappelijke reacties hadden in vrijwel alle gemeenten invloed op de politieke ruimte. Raadsleden werden vaker benaderd door inwoners en kregen te maken met meer druk rondom besluitvorming. In enkele gemeenten was sprake van stevigere toonzettingen tijdens bijeenkomsten. Commissarissen van de Koning deden in meerdere provincies een oproep om lokale bestuurders te steunen bij de uitvoering van de wet.

Afzien van realisatie na lokaal besluit schaadt vertrouwen en maakt volgende stappen moeilijker

In meerdere casussen bleek dat het draagvlak afbrokkelde wanneer na langdurige voorbereiding alsnog duidelijk werd dat het COA een locatie besloot niet te realiseren. Dit gebeurde soms nadat gemeenten uitgebreide participatietrajecten hadden georganiseerd, kosten hadden gemaakt voor onderzoeken en de gemeenteraad een positief besluit had genomen.

Gemeenten benoemden drie effecten hiervan:

- **Verlies van vertrouwen in de uitvoeringsketen.** Gesprekspartners gaven aan dat het moeilijk uit te leggen is dat maanden werk niet leiden tot resultaat, zeker wanneer verantwoordelijkheden en besluitlijnen binnen het COA voor hen niet volledig zichtbaar waren en het dus moeilijk uitlegbaar is waar het proces is gestand.
- **Versterking van het idee dat protest werkt.** In gemeenten waar sprake was van maatschappelijke onrust, werd het stoppen van een locatie soms geïnterpreteerd als succes van actiegroepen. Volgens gemeenten maakt dit volgende besluitvormingsprocessen kwetsbaarder.
- **Een moeilijkere uitgangspositie voor nieuwe locaties.** Gemeenten gaven aan dat het lastig is om opnieuw draagvlak te creëren wanneer inwoners recent hebben meegemaakt dat een traject is afgebroken. Dit beïnvloedt zowel de maatschappelijke bereidheid als de bestuurlijke rust.

Communicatie en informatievoorziening zijn doorslaggevend voor lokaal draagvlak

Een terugkerend thema is het belang van heldere en tijdige gezamenlijke communicatie. Gemeenten konden hun boodschap richting inwoners niet altijd afstemmen op die van het COA, doordat landelijke besluitvorming of informatie niet gelijktijdig beschikbaar was. Dit leidde soms tot tegenstrijdige informatie en wantrouwen. Gesprekspartners benadrukken dat vroegtijdige, afgestemde communicatie tussen gemeenten, COA en provincie helpt om rust te creëren en verwachtingen te managen. Waar persoonlijk en tijdig werd gecommuniceerd, bijvoorbeeld met ervaringen uit bestaande opvanglocaties, verliep het debat constructiever; late of gefragmenteerde communicatie had het tegenovergestelde effect.

Regionale dynamiek beïnvloedt het draagvlak in individuele gemeenten

In regio's waar meerdere gemeenten parallel werkten aan de uitvoering van de spreidingswet, bleek dat ontwikkelingen in de ene gemeente direct effect konden hebben op de andere. In een aantal gevallen leidde de aankondiging van een opvanglocatie dicht aan de gemeentegrens tot extra maatschappelijke druk in de buurgemeente, zelfs wanneer die zelf een zorgvuldig traject had doorlopen.

Gesprekspartners benadrukten dat regionale afstemming over timing, communicatie en onderbouwing belangrijk is om onverwachte effecten over gemeentegrenzen heen te beperken. Wanneer gemeenten wel gelijktijdig spraken over locaties maar uiteindelijk niet tot uitruil of gezamenlijke keuzes kwamen, kon dat lokaal tot spanning leiden.

Overkoepelend beeld: bestuurlijk draagvlak bestaat, maar maatschappelijke draagkracht blijft kwetsbaar

In alle onderzochte gemeenten was er in de basis bestuurlijk draagvlak om de wettelijke taakstelling uit te voeren. De spreidingswet gaf helderheid en richting. Tegelijkertijd blijkt de maatschappelijke draagkracht kwetsbaar en sterk afhankelijk van landelijke politieke dynamiek, lokale omstandigheden en de voorspelbaarheid van de uitvoering.

Gemeenten benadrukten dat samenwerking binnen de keten, tijdige afstemming en heldere communicatie cruciale voorwaarden zijn voor stabiel draagvlak. De mate waarin deze elementen aanwezig zijn, bepaalt in belangrijke mate hoe rustig en voortvarend een gemeente de opvangopgave kan realiseren.

HOOFDSTUK 4

Analyse

In deze analyse zijn wij als Berenschot aan het woord. In dit hoofdstuk duiden we de bevindingen uit hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk vormt daarmee de opmaak voor onze conclusies en aanbevelingen.

Voor deze duiding gebruiken we wederom het publiekewaardemodel. Dit model bestaat uit de onderdelen publieke waarde, governance en draagvlak. We analyseren de werking van deze onderdelen maar gaan ook in op de verbinding daartussen (bijvoorbeeld: wat is het effect van de governance op het resultaat?). Ook leggen we een verbinding tussen de verschillende niveaus waarop wordt gewerkt aan de 'asielopgave': landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal.

4.1 Het leren is in volle gang

Omdat dit de eerste uitvoeringscyclus van een nieuwe wet is, moesten alle betrokken partijen wennen aan nieuwe rollen, afspraken en werkwijzen. Het is daarom logisch dat niet alles meteen soepel verliep. Dit leren is in volle gang en leidt ook al tot zichtbare verbetering. Een deel van de knelpunten die wij constateren zijn hiermee te begrijpen als groeistuipen van een nieuw systeem.

Ook benadrukten diverse betrokkenen dat deze cyclus niet alleen draaide om het realiseren van opvangplaatsen, maar ook om het opbouwen van een gezamenlijke manier van werken. De ervaringen uit deze eerste periode geven daarmee waardevolle inzichten om de uitvoering in de volgende cyclus te verbeteren.

4.2 Het valt of staat met lokale uitvoering

Met de spreidingswet heeft de wetgever een systeem bedacht om te komen tot voldoende opvangplaatsen en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de provincies en de gemeenten. De wet voorziet in een verdeling van taken en bevoegdheden waarbij de PRT er met goede redenen voor gekozen heeft ook de regio een belangrijke verantwoordelijkheid te geven (zie verderop in deze analyse). De regio is binnen Noord-Holland een cruciaal tussenniveau dat helpt om de spreidingswet werkend te krijgen. Zo hebben het Rijk, de provincie, de regio en de gemeenten allemaal een rol. Op papier zou dit systeem moeten kunnen werken.

Wij constateren dat de realisatie van de lokale en provinciale opgave in de praktijk echter valt of staat met de lokale uitvoering. Daarbij gaat het zowel om de bereidheid van gemeenten om uitvoering te geven aan de spreidingswet als de mogelijkheden die een gemeente heeft om daaraan uitvoering te geven. Als de bereidheid of de mogelijkheden er niet zijn hapert het hele systeem. De regio functioneert namelijk nog onvoldoende als platform voor onderhandeling over uitruil en gezamenlijke realisatie. Datzelfde geldt voor de provincie als mogelijk platform om te onderhandelen tussen de regio's. Bovendien hebben de PRT en RRT geen doorzettingsmacht en stelt het Rijk zich vooralsnog afwachtend op. Het Rijk bood geen consistente rugdekking, mede door het nalaten van het uitvoeren van het IBT, en het feit dat de spreidingswet in de uitvoeringsperiode publiekelijk ter discussie werd gesteld.

4.3 De regio als cruciaal tussenniveau hapert

Binnen Noord-Holland zien wij de regio als een cruciaal tussenniveau voor een effectieve uitvoering van de spreidingswet. Dit heeft er ten eerste mee te maken dat de PRT de regio centraal stelt als het schaalniveau waarop deze opgave het beste kan worden belegd. Ten tweede is het voor het merendeel van de individuele gemeenten zowel op het gebied van de uitvoering als het draagvlak aantrekkelijk om dit vraagstuk regionaal te benaderen. De praktijk laat echter zien dat het regionaal niveau hapert.

De provincie als optelsom van de regio's

De provincie heeft de opvangopgave vooral benaderd als een optelsom van de vijf regio's. De PRT heeft ervoor gekozen om het provinciale verslag niet zelf op te stellen, maar de regioplannen integraal over te nemen.

Omdat de RRT's er niet in slaagde om tot een sluitend provinciaal plan te komen, heeft de minister uiteindelijk de resterende opgave verdeeld via een verdeelbesluit, zoals de spreidingswet voorschrijft. In de praktijk betekende dit dat de provinciale verdeling van de opgave grotendeels werd bepaald door wat de regio's zelf hadden aangeleverd. Er vond geen herverdeling tussen de regio's plaats en er is geen actief gesprek gevoerd over welke regio's, gezien hun ruimtelijke mogelijkheden of bestaande capaciteit, relatief meer of minder zouden moeten bijdragen. Daarmee bleef de provinciale regierol beperkt tot het verzamelen van input, zonder dat er sprake was van actieve sturing of afweging op provinciaal niveau.

Deze keuze hangt samen met het ontbreken van formele sturingsmiddelen op provinciaal niveau: de PRT kan informeren, agenderen en aanspreken, maar niet ingrijpen of herverdelen. Daardoor fungeerde de PRT vooral als overlegtafel voor voortgang en signalen, niet als een plek waar knelpunten konden worden doorbroken. De voortgang op provinciaal niveau hing daardoor sterk af van de bereidheid van de individuele gemeenten om daadwerkelijk stappen te zetten.

De regio als optelsom van de individuele gemeenten

We zien een belangrijke parallel tussen de provinciale en regionale benadering van de asielopgave. Ook in de regio gold dat het regionale resultaat de optelsom was van de individuele gemeenten. Dit werd al zichtbaar in de fase van planvorming waarin de lokale situatie als uitgangspunt werd genomen maar ook bij de realisatie waarin het 'ieder voor zich' was. Daarbij werd niet of beperkt regionaal gekeken naar de uitvoerbaarheid, ruimtelijke mogelijkheden of doelmatigheid.

Dit terwijl een regionale herverdeling vanuit uitvoerbaarheid en doelmatigheid in veel gevallen voor de hand lag. De verdeling sloot daardoor niet altijd aan bij de ruimtelijke mogelijkheden, de lokale ambtelijke capaciteit of de kansen voor duurzame opvang. Hierdoor kwam een groter aantal afzonderlijke locaties tot stand dan nodig was, wat de druk op het COA, gemeenten en het maatschappelijke draagvlak vergrootte. Wat deze individuele benadering in de hand werkte, was de afwezigheid van uitgangspunten of kaders voor regionale samenwerking of uitruil.

Een logisch gevolg van deze individuele benadering is dat aan veel van de RRT's vooral werd bijgepraat. Er was beperkt sprake van een strategisch gesprek over de 'gezamenlijke' regionale opgave. Ook zijn slechts in beperkte mate afspraken gemaakt over uitruil. Zo zijn er enkele voorbeelden van 'kleinere' herverdelingen (met name rondom de amv) tussen onder andere Den Helder en Texel, tussen Blaricum en Laren en binnen de regio Kennemerland. Daarbij is wel van belang te benadrukken dat veel RRT's inhoudelijk goed functioneerden als overleg- en voortgangstafel. In regio's als Kennemerland en Noord-Holland Noord werd actief kennis gedeeld, werden gezamenlijke uitdagingen besproken en hielpen gemeenten elkaar bij knelpunten. Regio's gaven aan deze uitwisseling als waardevol te ervaren.

De regio Zaanstreek-Waterland vormt hierop een uitzondering. Daar kwam een gezamenlijk regionaal plan tot stand. Wat daarbij hielp was dat gemeenten elkaar goed kenden, er sprake was van intensieve samenwerking binnen de regio en de verhoudingen goed waren. Cruciaal was echter ook dat Zaanstad al voor de inwerkingtreding van de spreidingswet langjarige afspraken maakte met het COA over grootschalige opvang. Doordat één gemeente een groot deel van de opgave op zich nam, ontstond bestuurlijke ruimte voor andere gemeenten om de resterende opgave gezamenlijk en doelmatig te organiseren.

Freeridergedrag als structureel risico voor regionale samenwerking

In de uitvoering blijkt freeridergedrag niet volledig te voorkomen. Wanneer het proces ruis bevat, ontstaat ruimte voor gemeenten om zich achter onduidelijkheden te verschuilen, bijvoorbeeld wanneer locaties afvallen zonder dat helder is welke bestuurlijke of inhoudelijke afwegingen daaraan ten grondslag lagen. In zulke situaties wordt geregeld naar het COA gewezen, terwijl de feitelijke oorzaak niet altijd zichtbaar is. Dit leidt binnen regio's tot onzekerheid over de inzet van andere gemeenten en beïnvloedt de onderlinge verhoudingen. RRT's kunnen freeridergedrag niet voorkomen, maar wel beperken door afspraken te maken die de inzet van gemeenten eerder zichtbaar en beter onderbouwd maken. Een transparanter proces verkleint de ruimte voor onduidelijkheid over waarom realisatie niet lukt en vermindert daarmee de kans op misverstanden over verantwoordelijkheden. In situaties waarin gemeenten er onderling niet uitkomen, speelt de wisselwerking tussen RRT en commissaris van de Koning een belangrijke rol. Doordat de RRT-voorzitter zelf een gemeentelijk belang vertegenwoordigt, kan de commissaris van de Koning als rijksorgaan vanuit een onafhankelijker positie helpen om feiten, belemmeringen en posities duidelijker te duiden binnen het regionale proces

Centrale rol regiocoördinatoren

In Noord-Holland bleken de regiocoördinatoren van grote waarde. Zij zijn de enigen die aan alle tafels zitten, ambtelijk en bestuurlijk, regionaal en provinciaal, en hebben daardoor een overzicht dat anderen niet hebben. Ze zien vroeg waar knelpunten ontstaan, weten welke gemeenten met dezelfde vraagstukken worstelen en kunnen snel de juiste mensen met elkaar verbinden. Daarmee houden ze tempo in het proces en helpen ze gemeenten om landelijke kaders te vertalen naar de praktijk. Juist omdat zoveel kennis en relaties bij deze personen ligt, is het regionale niveau tegelijk kwetsbaar. De werking van een RRT hangt nu sterk af van één of twee coördinatoren. Wat zij doen werkt goed, maar het is ook kwetsbaar dat deze verantwoordelijkheid niet breder gedragen wordt. De provinciale financiële bijdrage speelt hierin een belangrijke rol, omdat deze in alle regio's een basis biedt voor ondersteuning en daarmee de kwetsbaarheid vermindert.

4.4 Draagvlak onder druk door aard van de opgave, landelijke signalen en haperende uitvoering

De spreidingswet gaf gemeenten een duidelijk mandaat. Colleges en gemeenteraden erkenden hun verantwoordelijkheid en gebruikten de wettelijke taakstelling om keuzes te onderbouwen. Dat zorgde voor bestuurlijke rust en duidelijkheid. Het maatschappelijk draagvlak bleek echter kwetsbaarder. Zodra locaties concreter werden, namen de vragen, zorgen en de weerstand toe. Dit is deels inherent aan de opgave die maatschappelijk veel losmaakt.

De steun kwam verder onder druk door landelijke politieke signalen. Het starten met het proces voor het intrekken van de wet maakten het voor gemeenten moeilijk om uit te leggen waarom opvang toch noodzakelijk bleef. Deze ambigue houding maakte het voor bestuurders lastiger hun rug recht te houden. Wat daarbij verder meespeelde was dat verschillende uitvoeringstrajecten

vastliepen. In meerdere gemeenten bleken locaties uiteindelijk toch niet beschikbaar. Vaak was daar een heel proces van onderzoek, participatietrajecten en gemeentelijke besluitvorming aan vooraf gegaan maar werd een locatie door het COA dan alsnog afgewezen. Haperende onderlinge afstemming en onvoldoende transparantie over voorwaarden als minimale beschikbaarheidsduur en schaalgrootte waren daar de oorzaak van.

Deze combinatie van landelijke signalen en uitvoeringsproblemen had effect op het draagvlak. Als een locatie na bestuurlijke besluitvorming toch afviel, leidde dat niet alleen tot bestuurlijke teleurstelling, maar ook tot maatschappelijk wantrouwen. In gemeenten waar inwoners al kritisch waren, werd zo'n afgebroken traject gezien als bevestiging dat protest loont. Dit bemoeilijkte dan weer het gesprek over nieuwe locaties. Het proces werd daarmee (nog) zwaarder en gevoeliger, en de ruimte om binnen dezelfde gemeente opnieuw draagvlak op te bouwen werd kleiner.

4.5 Duurzaamheid resultaten onder druk

Wij constateren dat gemeenten in een relatief korte periode veel moesten doen: locaties zoeken, bestuurlijke besluiten nemen, participatie organiseren, vergunningen verlenen en uitvoeren. Dit had tot gevolg dat eerder werd gekozen voor snel te openen, vaak tijdelijke locaties. Duurzamere oplossingen, die inhoudelijk beter passen of op de langere termijn stabieler zijn, komen minder vanzelfsprekend in beeld, omdat realisatie daarvan meer tijd vergt dan de cyclus toelaat. Wij constateren dat daarmee de logica van de cyclus sturend is, ten koste van de inhoudelijke opgave.

Eerder constateerden we al dat de regioplannen en de RRT's in het algemeen de plek waren om een balans te vinden tussen snel te realiseren plekken en meerjarige opvang. In de praktijk blijkt dit dus lastig binnen de cyclus van de spreidingswet. Het voorbeeld van Kennemerland laat dit goed zien: de regio zet bewust in op structurele, langdurige opvanglocaties, maar houdt tegelijkertijd een flexibele schil van nood- en crisisnoodopvang open om binnen de cyclustermijn aan de wettelijke taak te kunnen voldoen. Dit illustreert dat gemeenten voortdurend moeten schakelen tussen wat wenselijk is op de langere termijn en noodzakelijk op de korte termijn om aan de wettelijke taakstelling te voldoen.

HOOFDSTUK 5

Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. **Provinciale en regionale bestuurlijke samenwerking:**
a. Hoe functioneerde de regionale en provinciale bestuurlijke afstemming in Noord-Holland, met name aan de regietafels, in de uitvoering van de spreidingswet?
b. (Hoe) heeft de spreidingswet hierin als structurerend kader geholpen?
c. Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en leerpunten voor de diverse partijen?
2. **Lokale uitvoering:**
a. Hoe verliep de besluitvorming en de samenwerking tussen gemeenten en het COA op lokaal niveau in de uitvoering van de spreidingswet?
b. (Hoe) heeft de spreidingswet hierin als structurerend kader geholpen?
c. Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en leerpunten voor de diverse partijen?

De beantwoording van deze vragen doen we als volgt:

- In paragraaf 5.1 gaan we in op het functioneren van de provinciale en regionale samenwerking.
- In paragraaf 5.2 gaan we in op de lokale besluitvorming en samenwerking.
- In paragraaf 5.3 gaan we in op de spreidingswet als structurerend kader.
- Paragraaf 5.4 bevat onze aanbevelingen. Deze baseren we op succesfactoren (wat ging er goed) en leerpunten (wat kan beter).

5.1 Provinciale en regionale bestuurlijke samenwerking

Hoe functioneerde de regionale en provinciale bestuurlijke afstemming in Noord-Holland, met name aan de regietafels, in de uitvoering van de spreidingswet?

De samenwerking in Noord-Holland werd in de eerste cyclus beïnvloed door de bestuurlijke inrichting. Waar kleinere provincies twee bestuurslagen kenden (provincie en gemeenten), werkte Noord-Holland met een extra laag van regio's. De motivering hiervoor was dat het niet haalbaar is om alle 44 gemeenten te laten vertegenwoordigen.

Deze getrapte governance-structuur leidde ertoe dat de PRT verder afstond van de uitvoering dan elders: de inhoudelijke afstemming vond vooral in de regio's plaats, terwijl de PRT op afstand meekeek. Dat gaf regio's ruimte om hun samenwerking op hun eigen manier vorm te geven, maar de verantwoordelijkheid voor de realisatie van opvangplaatsen lag vooral bij de gemeenten zelf.

De beperkte sturingsmogelijkheden versterkten deze situatie. Hoewel het Rijk beschikt over handhavingsinstrumentarium, gebruikte het Rijk dat niet en er werd verder ook weinig richting gegeven. De PRT had geen bevoegdheden om provinciale solidariteit of regionale afspraken af te dwingen, of om in te grijpen wanneer gemeenten afspraken niet nakwamen; hetzelfde gold voor de

RRT. Hierdoor konden de decentrale bestuurslagen in de praktijk weinig meer doen dan blijven overleggen en aanspreken, wat impasses moeilijk oplosbaar maakte en soms tot de perceptie leidde dat niet-meedoen geen consequenties had. Binnen deze context vervulde de PRT vooral een signalerende en coördinerende rol. Taken richtten zich voornamelijk op het bundelen van informatie, het verduidelijken van processen en handvatten, het creëren van overzicht en het agenderen van knelpunten.

De regionale samenwerking werd in de praktijk de plek waar de belangrijkste keuzes voor de uitvoering moesten worden gemaakt. Tegelijkertijd laat de eerste cyclus zien dat deze samenwerking sterk verschilt per regio en dat daar maar beperkt algemene conclusies uit kunnen worden getrokken. Slechts in één regio, Zaanstreek-Waterland, kwam volledige regionale uitruil tot stand. Dit had te maken met een groot onderling vertrouwen, intensieve samenwerking op andere vlakken én de keuze van de gemeente Zaanstand om vooraf een substantieel deel van de opvang op zich te nemen, via langjarige afspraken met het COA over grootschalige opvang.

In de andere regio's kwam geen of in beperkte mate uitruil tot stand. Daar was de samenwerking overwegend gericht op voortgangsuitwisseling en het opstellen van regioplannen, maar ontbraken gedeelde proceskaders of expliciete regionale afwegingen over doelmatigheid en haalbaarheid. Daardoor bleven gemeenten in de meeste regio's dicht bij hun eigen indicatieve opgave. Dit leidde tot meer afzonderlijke locaties, parallelle trajecten en een hogere belasting voor het COA en de ambtelijke uitvoeringscapaciteit. Ondanks dat het de bedoeling was dat de inhoudelijke keuzes op regionaal niveau tot stand moesten komen, bleek dit in de praktijk de opstelsom van de bereidheid en mogelijkheden van individuele gemeenten.

5.2 Lokale uitvoering

Hoe verliep de besluitvorming en de samenwerking tussen de gemeenten en het COA op lokaal niveau in de uitvoering van de spreidingswet?

Uit de gesprekken blijkt dat de spreidingswet gemeenten in de beginfase houvast gaf. Colleges en gemeenteraden gebruikten het wettelijke kader om binnen hun gemeente duidelijkheid te creëren over de opdracht en de urgentie: er moet asielopvang worden gerealiseerd. De heldere opdracht vanuit het Rijk gaf bestuurders de legitimiteit om stappen te zetten. Tegelijkertijd ontstond vrijwel overal hetzelfde knelpunt dat de wettelijke realisatietermijnen niet aansloten op de realiteit van de locatieontwikkeling. Veel gemeenten gaven aan dat structurele, meerjarige opvanglocaties simpelweg niet binnen één cyclus te realiseren zijn, onder meer vanwege de doorlooptijd van de gemeentelijke planvorming en vergunningen, de onderhandelingen met de vastgoedeigenaren, bouwkundige aanpassingen aan potentiële opvanglocaties en de afhankelijkheid van COA-beoordelingen.

Daardoor verschoof de focus in veel gemeenten noodgedwongen naar tijdelijke locaties. Gemeenten gaven aan dat dit op de korte termijn werkbaar was, maar dat het leidt tot een ander, structureel probleem: in elke volgende cyclus moet het draagvlak opnieuw worden opgebouwd en locaties die aflopen zorgen voor hernieuwde bestuurlijke en maatschappelijke onrust. Het proces om tot een locatie te komen begint dan weer opnieuw.

In alle onderzochte gemeenten werd intensief samengewerkt met het COA. COA-medewerkers waren aanwezig bij informatieavonden voor inwoners, sloten aan bij gemeenteraadsvergaderingen en waren over het algemeen goed bereikbaar. Dit wordt breed gewaardeerd.

Tegelijkertijd is een deel van de ervaren knelpunten herleidbaar naar de verschillen in tempo en interne besluitvorming binnen het COA. Gemeenten noemden drie terugkerende patronen:

1. **COA-besluiten en uitvoeringsstappen lopen niet synchroon met lokale processen.** In meerdere gemeenten gingen de lokale trajecten, zoals de participatietrajecten, de onderzoeken, de onderhandelingstrajecten en zelfs het nemen van raadsbesluiten, sneller dan de besluitvorming en vervolgstappen binnen het COA. Wanneer het COA vervolgens later negatief besloot over de locatie of als de uitvoering vertraging opliep, had dit directe gevolgen voor het lokale vertrouwen en de uitvoerbaarheid.
2. **Onvoldoende zicht op waar en hoe de COA-besluiten worden genomen.** De gesprekspartners gaven aan dat lokale COA-teams soms positiever waren over of beoogde locaties aan de voorwaarden voldeden dan de centrale beleids- of vastgoedlijn die uiteindelijk moest tekenen. Omdat de voorwaarden en de plek in de COA-organisatie waar besluiten genomen moesten worden niet altijd helder waren, konden de gemeenten moeilijk inschatten wat kansrijk was, en dat maakte het proces onvoorspelbaar.
3. **Wisselende uitgangspunten.** In de beginfase focusten veel gemeenten zich op het feit dat het COA in toenemende mate ook kleinschalige opvang zou kunnen realiseren. In de praktijk bleek dit lastiger dan gedacht, en werden er toch hogere schaalgroottes of aanvullende eisen aan opvanglocaties gesteld. Gemeenten die hun plannen daarop hadden gebaseerd, moesten daardoor terug naar de tekentafel.

Deze onvoorspelbaarheid werkte ook door in het maatschappelijk draagvlak. Ondanks dat in alle onderzochte gemeenten bestuurlijk draagvlak aanwezig was, was maatschappelijk draagvlak veel kwetsbaarder. Wanneer inwoners al betrokken waren, inspraaktrajecten waren doorlopen of politici en bestuurders publiekelijk keuzes hadden toegelicht en een locatie vervolgens toch niet doorging, verloren de inwoners het vertrouwen in 'de overheid' en kregen tegenstanders van de asielopvang in de gemeente het bevestigende signaal dat verzet en protest loont. Daar kwam de landelijke discussie over het intrekken van de spreidingswet bovenop. Terwijl gemeenten verplicht waren om uitvoering te blijven geven, suggereerden landelijke politici dat de wet mogelijk zou verdwijnen. Dit maakte inwoners onzeker, versterkte lokale tegenstand en zette colleges en raden onder druk. Bestuurders gaven aan dat deze combinatie van landelijke twijfel en lokale tegenwind het steeds moeilijker maakte om de opgave uit te leggen en uit te voeren.

5.3 De spreidingswet als structurerend kader

De spreidingswet bood in de eerste cyclus een duidelijke structuur. De vaste stappen: een indicatieve taakstelling per gemeente, een provinciaal verslag van de CvdK en een definitief verdeelbesluit van de minister, met taakstellingen per gemeente en een realisatietermijn, gaven gemeenten en regio's een duidelijk proces om te volgen. Bestuurders konden zich beroepen op de wet om richting te geven binnen hun eigen gemeente. In de beginfase werkte dit goed: gemeenten erkenden hun wettelijke taak, er was bestuurlijk draagvlak, en gemeenten gingen aan de slag. Bestuurders gaven aan dat de wet het intern makkelijker maakte om de urgentie uit te leggen en om ambtelijke capaciteit vrij te maken.

Tegelijkertijd liepen gemeenten en regio's al snel tegen het ontbreken van cruciale landelijke kaders aan. Voorwaarden voor uitruil waren in de eerste maanden onvoldoende uitgewerkt en de eisen aan schaalgrootte en geschiktheid van opvanglocaties veranderden gedurende de cyclus en werden laat opgehelderd. Hierdoor konden de regio's niet altijd tijdig bepalen wat haalbaar was.

Daarnaast bood het Rijk onvoldoende rugdekking. Er was geen consistente landelijke sturing, interbestuurlijk toezicht bleef uit wanneer gemeenten achterliepen en het proces richting intrekking van de wet ondergroeven de benodigde stabiliteit. Deze tegenstrijdige boodschappen maakten het voor lokale bestuurders moeilijker om koers te houden. Niet de wet zelf, maar het ontbreken van duidelijke landelijke rolvastheid maakte het lastig om samenwerking betrouwbaar te organiseren.

Wel blijkt dat de gestelde termijnen in de wet slecht aansluiten op de tijd die gemeenten in de praktijk nodig hebben om opvanglocaties te realiseren. Gemeenten gaven aan dat het ontwikkelen van structurele opvanglocaties bijna nooit binnen één cyclus haalbaar is. Hiervoor zijn meerdere tijdrovende stappen nodig: ruimtelijke procedures, planvorming, onderhandelingen met eigenaren, bouwkundige aanpassingen en de beoordeling door het COA.

Omdat de cyclus hiervoor te kort is, werden gemeenten feitelijk gestuurd richting tijdelijke of noodoplossingen. Die zijn op korte termijn werkbaar, maar leiden op de lange termijn tot extra onzekerheid. Tijdelijke locaties lopen af, waardoor het proces van zoeken, communiceren en participeren telkens opnieuw begint. Dit veroorzaakt herhaald draagvlakverlies en legt druk op zowel de lokale capaciteit als op het vertrouwen van de inwoners.

5.4 Aanbevelingen

Bij onze aanbevelingen maken we onderscheid tussen het provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Onvermijdelijk is echter sprake van enige overlap. In het bijzonder omdat onze aanbevelingen deels zien op de verbinding tussen deze niveaus.

5.4.1 **Provinciaal** – Maak van de PRT een volwaardige partner voor de regio's

Wij constateren dat er bij de PRT ruimte ligt om de regio's en individuele gemeenten actiever te ondersteunen. Bij het maken van realistische en uitvoerbare regionale plannen, bij sturing op de voortgang en bij het komen tot lokale uitvoering. Vanuit deze constateringen komen we tot de volgende aanbevelingen die zich richten op versterking van de coördinerende, ondersteunende en inhoudelijke rol van de PRT.

1. Markeer het **begin van de planvormingscyclus met een gezamenlijk startmoment**. Hierbij draagt de CvdK de planvorming fysiek over aan de RRT en licht hij het verzoek aan de regio toe. In deze startsessie worden verwachtingen, uitgangspunten en de rolverdeling expliciet gemaakt, inclusief de onderwerpen die in de RRT worden behandeld en welke kwesties, zoals uiteenlopende gemeentelijke belangen, door de PRT worden opgepakt. Dit gezamenlijke startmoment creëert gedeeld eigenaarschap en duidelijkheid vanaf moment één en legt zo de basis voor een realistisch en uitvoerbaar regionaal plan.
2. Daarbij hoort dat de PRT plannen **"toetst" op realisme.** Door basale vragen te stellen die in de eerste cyclus te weinig zijn gesteld: Is deze locatie haalbaar binnen de termijn? Waaruit blijkt dat? Wat is het risico op uitval? Wat betekent dit voor de rest van de regio? Heeft hierover afstemming plaatsgevonden met het COA?
3. De PRT ontwikkelt zich daarmee tot **een platform voor kritische reflectie en leren.** Op de PRT worden regioplannen toegelicht en kritisch bevraagd. Maar ook kunnen regionale knelpunten en lokale casuïstiek op tafel komen. Het doel hiervan is om te leren en elkaar te helpen bij knelpunten. Maar ook om elkaar scherp te houden op de kwaliteit van regioplannen en lokale uitvoering.
4. Tot slot is het noodzakelijk om de **ondersteuning** voor de regio en gemeenten in stand te houden. Dan gaat het om middelen voor regiocoördinatie net als de regeling voor realisatieondersteuning. Deze middelen worden nu niet volledig uitgenut. Ter inspiratie kan op de PRT worden uitgewisseld op welke wijze deze middelen worden ingezet en wat het effect daarvan is.

5.4.2 **Regionaal** – Investeer in het regionale niveau

Wij constateren dat de uitvoering en het draagvlak gebaat zijn bij een goed functionerend regionaal niveau. De regio's zijn de plek waar gemeenten elkaar moeten vinden, waar uitruil mogelijk is en waar de gezamenlijke puzzel gelegd wordt. In de eerste cyclus bleek echter dat het regionale niveau nog niet overal goed functioneert: het planvormingsproces start vaak te laat, de voorzitter heeft een lastige positie en uitruil komt beperkt op gang. Voor de volgende cyclus is daarom een gerichte investering in het regionale niveau nodig, op de volgende onderdelen.

1. **Investeer in de regionale planvormingsfase.** Veel knelpunten in de eerste cyclus ontstonden vroeg omdat gemeenten afzonderlijk locaties verkenden en pas later ontdekten dat plannen niet uitvoerbaar waren of niet goed op elkaar aansloten. Dit kostte tijd, leidde tot vertraging en zorgde voor onzekerheid bij bestuurders en inwoners. Een sterker regionaal planvormingsproces vraagt daarom dat het proces vanaf het begin actief wordt vormgegeven. Dit vraagt om samenwerking vanaf moment één: werk vroegtijdig aan één gezamenlijke regionale puzzel, bespreek spanningen en uiteenlopende belangen en weeg haalbaarheid, schaalgrootte en ruimtelijke mogelijkheden gezamenlijk. Vroege procesondersteuning vanuit de PRT helpt om keuzes realistischer en beter onderbouwd te maken. **Betrek daarnaast het COA vanaf het begin** als partner aan de RRT, zodat gesprekken over de verdeling van locaties en de randvoorwaarden voor realisatie op tijd worden gevoerd en de kans op een succesvol en uitvoerbaar plan wordt vergroot.
2. Versterk en verduidelijk de rol van **voorzitter van de RRT**. Juist in de vormgeving van het regionale proces heeft de voorzitter een belangrijke rol: hij of zij kan tijdig spanningen, onderstromen en knelpunten agenderen. Het bespreekbaar maken hiervan zorgt voor transparantie en wederzijds vertrouwen, beide onmisbaar voor stabiele bestuurlijke verhoudingen en voortgang in het proces. Wij bevelen aan om de verantwoordelijkheid voor dit proces explicieter bij de voorzitters te beleggen, en samen met hen te verkennen welke ondersteuning daarbij kan helpen. Hoewel de voorzitter geen formele positie heeft, kan hij of zij wel nadrukkelijk richting geven aan het regionale proces en sturen op het tot stand komen van een realistisch regionaal plan binnen de afgesproken planning, inclusief de toelichting daarvan in de PRT. Daarnaast bewaakt de voorzitter dat knelpunten in de uitvoering tijdig worden besproken, dat dilemma's op tafel komen en dat er, waar nodig vroegtijdig de CvdK wordt betrokken wanneer de RRT een dilemma niet alleen kan beslechten.
3. Investeren in het regionale niveau kan niet zonder het **borgen van goede ambtelijke ondersteuning** en voorbereiding. De kwaliteit van regionale planvorming, uitwisseling en de mate waarin de voorzitter de rol van procesverantwoordelijke kan pakken valt of staat met goede (extra) ondersteuning. Daarom adviseren wij om de bijdrage voor regionale ondersteuning structureel te borgen en uit te breiden. Hierdoor ontstaat meer slagkracht op het niveau waar de grootste winst te behalen is.

5.4.3 **Lokaal** – Wees zuinig op draagvlak

We constateren dat maatschappelijk draagvlak kwetsbaar is. Bovendien komt dit draagvlak verder onder druk te staan door problematiek in de uitvoering. Vanuit de constatering dat draagvlak cruciaal is voor het realiseren van opvangvoorzieningen en dat het mislukken van deze processen verder ten koste gaat van het draagvlak komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. **Stem gemeentelijke en COA-besluitvorming op elkaar af.** In de eerste cyclus gingen lokale processen soms verder terwijl het COA intern nog geen besluit had genomen, tegelijkertijd waren landelijke kaders over schaal en geschiktheid nog in beweging. Dat leidde ertoe dat locaties na participatie of raadsbesluiten alsnog afvielen, met grote verlies aan

draagvlak als gevolg. Bouw daarom als gemeente en COA een gezamenlijk proces. Bepaal samen de stappen, beslismomenten en planning, en maak afspraken over communicatie.

2. In het verlengde van voorgaande aanbeveling geldt ook dat **communicatie eenduidig en voorspelbaar** moet zijn. Als gemeente heb je geen invloed op politieke signalen vanuit Den Haag. Wel heb je grip op het moment, en de wijze waarop, je zelf communiceert over locaties en besluiten. Doe dit in afstemming met het COA en wees daarin transparant maar niet voorbarig.
3. Geef de voorkeur aan **structurele opvanglocaties**. Tijdelijke locaties zijn bijna nooit langer houdbaar dan één cyclus. Dat betekent telkens opnieuw draagvlak opbouwen, participatietrajecten starten en bestuurlijke spanning. Structurele locaties (ook als ze later open gaan) vergroten stabiliteit en verminderen de druk op daaropvolgende cycli.

Bijlage 1. Voortgangsrapportage 28 oktober 2025 (Ministerie van AenM)

Gemeente	Verdeelbesluit (regulier/amv)	Gerealiseerd 1/9 (regulier/amv)
Aalsmeer	138/36	0/0
Alkmaar	395/102	150/0
Amstelveen	501/60	300/60
Amsterdam	4099/380	4507/274
Bergen (NH)	60/90	0/30
Beverwijk	184/0	0/0
Blaricum	250/0	250/0
Bloemendaal	150/24	0/30
Castricum	157/40	0/0
Den Helder	575/103	575/103
Diemen	113/30	0/0
Dijk en Waard	550/50	600/50
Drechterland	125/0	0/0
Edam-Volendam	0/0	0/0
Enkhuizen	97/0	0/0
Gooise Meren	389/0	150/0
Haarlem	963/0	794/0
Haarlemmermeer	965/50	1160/0
Heemskerk	183/0	0/0
Heemstede	121/70	0/20
Heiloo	100/26	80/0
Hilversum	434/0	174/0
Hollandse Kroon	255/24	150/24
Hoorn	399/0	0/0

Gemeente	Verdeelbesluit (regulier/amv)	Gerealiseerd 1/9 (regulier/amv)
Huizen	200/0	0/0
Koggenland	149/0	0/0
Landsmeer	0/0	0/0
Laren (NH)	0/50	0/0
Medemblik	263/0	0/0
Oostzaan	0/0	0/0
Opmeer	125/0	200/0
Ouder-Amstel	61/30	0/30
Purmerend	80/0	80/0
Schagen	300/0	250/0
Stede Broec	125/0	0/0
Texel	0/0	0/0
Uitgeest	71/0	0/0
Uithoorn	125/31	30/0
Velsen	300/100	300/100
Waterland	169/50	169/50
Wijdemeren	103/26	0/0
Wormerland	0/0	0/0
Zaanstad	1550/0	1550/0
Zandvoort	86/8	50/0

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl