Ir. A.P. Heidema
Commissaris van de Koning in de provincie Overijssel

De minister voor Asiel en Migratie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Zwolle, 26 januari 2026

Betreft: Invoeringstoets Spreidingswet

Excellentie,

Op 5 december jl. heeft de directeur Regie Migratieketen mij verzocht een invoeringstoets uit te voeren ten aanzien van de *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen* (Spreidingswet). Met deze brief geef ik gehoor aan dat verzoek.

Deze invoeringstoets is opgesteld vanuit mijn perspectief als commissaris van de Koning (CdK) in mijn rol als rijksorgaan. Ik beschrijf hierin de effecten van de Spreidingswet op mijn rol en de samenwerking aan de PRT tijdens de eerste uitvoeringscyclus. De directe effecten op gemeenten, provincies, het COA en andere partijen komen aan de orde bij de invoeringstoetsen die door de (koepel)organisaties zelf worden uitgevoerd.

Overijsselse situatie
Aan de Provinciale Regietafel (PRT) in Overijssel komen (de voorzitters van) de twee regio's, het COA, de provincie (Gedeputeerde Wonen), het Rijk en een liaison van de VNG commissie onder mijn voorzitterschap samen om bestuurlijk regie te voeren op drie samenhangende opgaven, te weten de asielopvang, opvang Oekraïense ontheemden en huisvesting van statushouders.

Naast de PRT functioneren in Overijssel twee regionale regietafels, IJsselland en Twente, waar afstemming tussen gemeenten onderling plaatsvindt. Deze structuur heeft bijgedragen aan bestuurlijke afstemming, maar vraagt ook om voortdurende inzet om tempo, verwachtingen en verantwoordelijkheden op elkaar afgestemd te houden.

Conform de uitvraag ga ik hieronder per onderdeel van de wet in op de effecten op de uitvoering. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze effecten deels worden vertroebeld door het voornemen van het kabinet om de wet op korte termijn in te trekken. Dit voornemen heeft zijn weerslag gehad op zowel de besluitvormingsprocessen als het uitvoeringsproces, onder meer doordat voorbereidingen zijn vertraagd, prioriteiten zijn verschoven en onzekerheid is ontstaan bij betrokken partijen.

Capaciteitsraming en indicatieve verdeling
De capaciteitsraming en indicatieve verdeling vormden een belangrijk startpunt voor de uitvoering van de wet. De indicatieve verdeling was gebaseerd op het aantal inwoners, met aanvullende weging op basis van de SES-WOA-score. Hoewel de onderliggende rekensystematiek aanvankelijk onduidelijk was, werd deze in de praktijk als werkbaar ervaren. Wel bestond langere tijd onduidelijkheid over de vraag welke plannen en initiatieven konden worden meegeteld in het provinciaal verslag binnen de kaders die de wet biedt.

Overlegfase van de PRT
De PRT heeft in Overijssel gefunctioneerd als een platform voor overleg, informatie-uitwisseling en bestuurlijke afstemming. De samenwerking tussen gemeenten, COA, provincie en het Rijk heeft binnen dit kader bijgedragen aan een sterkere samenwerking en meer onderling begrip. Op een later moment in de cyclus zijn ook medewerkers van COA, ministerie en soms Nidos aangesloten bij de regionale tafels. Dit hielp om zaken te verduidelijken en zorgde voor meer transparantie.

De invulling van de regierol als voorzitter vergde een aanzienlijke tijdsinzet, zowel bestuurlijk als van de ambtelijke ondersteuning. Deze inzet hangt samen met het overbruggen van verschillen in tempo, belangen en uitgangspunten tussen gemeenten, provincie, het Rijk en het COA. Daarnaast vraagt de rol als voorzitter om voorbereiding en afstemming, onder meer vanwege de veranderende landelijke beleidscontext en de afstemming tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheden.

Het moment van vertaling van de capaciteitsraming naar concrete bestuurlijke besluitvorming bleek in de praktijk een uitdaging. Waar bij de aankondiging van de wet en nog vóór inwerkingtreding sprake was van voortvarendheid en bereidheid tot handelen, nam deze af nadat de wet in werking trad en gelijktijdig het voornemen tot intrekking werd uitgesproken. Deze onduidelijkheid en de beperkte tijd voor besluitvorming leidde ertoe dat er met name zachte plannen in verschillende fases van ontwikkeling in het provinciaal plan terecht kwamen. Harde toezeggingen konden niet worden gedaan.

Bovendien heb ik geconstateerd dat het uitruilen van opvangcapaciteit nauwelijks van de grond is gekomen. Enerzijds biedt de regelgeving hiervoor mogelijk onvoldoende concrete handvatten. Het is onduidelijk hoe de weging tussen huisvesting en opvang gemaakt wordt, hoe verschillende componenten worden meegeteld voor welke taakstelling en welke rol de toezichthouders spelen. Anderzijds zijn weinig gemeenten bereid een stap naar voren te doen en meer aan te bieden dan hen wordt opgedragen, mede vanwege het ontbreken van maatschappelijk of politiek draagvlak. Dit samenspel heeft geleid tot terughoudendheid in samenwerking en uitruil.

Provinciaal verslag
De Spreidingswet bevat geen voorschriften over vorm of inhoud van het provinciaal verslag. Pas in juli 2024 werd een format vanuit het ministerie van Asiel en Migratie beschikbaar gesteld, dat vervolgens bij de regio's is neergelegd ter invulling. Door het ontbreken van wettelijke kaders ontstond variatie tussen provincies in de opstelling van het verslag en plan. Het opstellen vroeg een zorgvuldige afweging tussen landelijke richtlijnen en lokale omstandigheden. In Overijssel is daarbij expliciet aandacht besteed aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten, zoals onderwijs, zorg, leefbaarheid en ruimtelijke inpassing.

Het verslag bevatte naast definitieve plekken die de Spreidingswet vraagt ook vooral bestuurlijke voornemens. Deze voornemens waren te kwalificeren als zachte plannen en zaten in verschillende fasen van ontwikkeling. Dit heeft niet tot een sluitende verdeling geleid, waardoor de minister heeft beslist over de verdeling van de resterende plekken.

Verdeelbesluit
Voor de publicatie van het verdeelbesluit is onvoldoende gecommuniceerd richting gemeenten dat de inspanningen die zij hadden opgegeven als voornemen automatisch zouden kunnen worden overgenomen in het verdeelbesluit. Ook wanneer gemeenten aangaven extra capaciteit te willen leveren boven de indicatieve verdeling, is dit zonder nadere duiding in het verdeelbesluit opgenomen.

Zowel deze situatie als eerdere afspraken tussen Rijk en gemeenten leidden tot ongenoegen bij enkele gemeenten. Het verdeelbesluit heeft daardoor in een aantal gevallen tot formele bezwaren geleid.

Bezwaarprocedure
De bezwaarprocedures hebben geleid tot vertraging en extra bestuurlijke en ambtelijke inzet vanuit gemeenten. Hoewel bezwaarprocedures een regulier onderdeel vormen van besluitvorming, bleek de impact op tempo en uitvoeringszekerheid groter dan vooraf voorzien. De behandeling van de bezwaren heeft veel tijd in beslag genomen. De uiteindelijke beslissingen volgden slechts enkele weken geleden op 8 december 2025, terwijl het verdeelbesluit van december 2024 dateert.

Dit bevestigt signalen uit eerdere uitvoeringstoetsen dat juridische procedures een remmende werking kunnen hebben op realisatie, met name in combinatie met andere onzekerheden zoals het voortbestaan van de wet en de financiering. De beslissing op de bezwaren heeft ook impact op de opgaven voor andere gemeenten binnen de provincie, waardoor zij ook meer in wachtstand konden komen.

Realisatiefase en financiële instrumenten
In de realisatiefase werd duidelijk dat de nadruk op het behalen van aantallen opvangplaatsen spanning kan opleveren met de wens om kwalitatief goede, duurzame en maatschappelijk passende opvang te realiseren. In Overijssel is er binnen sommige gemeenten een voorkeur voor kleinere locaties die beter aansluiten bij de schaal en draagkracht van de gemeenschap. Dit is echter niet altijd mogelijk, omdat kaders en planning van het COA niet altijd overeenkomen met die van een gemeente. In combinatie met onzekerheid over langjarige financiering heeft dit de snelheid van realisatie beperkt.

De beschikbare financiële instrumenten voor zowel ondersteuning van de regietafel als de gemeenten, zoals de Decentrale Uitkering en SPUK's, zijn in de praktijk vaak tijdelijk van aard en laat beschikbaar gekomen. Dit bemoeilijkt structurele besluitvorming en vereist aanzienlijke inzet van gemeenten en provincie om financiering tijdig en doelmatig te organiseren. Bovendien heeft de financiële prikkel in deze fase weinig effect gehad op gemeenten om te kiezen voor realisatie van opvanglocaties.

De beperkte voorspelbaarheid van middelen bemoeilijkt het werk van de regietafel en de planning van gemeenten. De bestaande besluitvormings- en ruimtelijke procedures kennen vaak lange doorlooptijden, die niet aansluiten bij de termijnen die de Spreidingswet stelt. Daarnaast bemoeilijkt het ontbreken van steun voor de wet vanuit het kabinet het creëren van lokaal draagvlak en begrip, waardoor gemeenten terughoudender zijn in hun inzet en besluitvorming.

Uit consultaties blijkt breed steun voor wetgeving als instrument om te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap. Hierbij is langjarige en structurele financiering noodzakelijk om uit de wacht- en crisisstand te komen. In de huidige praktijk ontbreekt deze structurele ondersteuning vaak, en worden beschikbare middelen veelal incidenteel en tijdelijk toegekend. Hierdoor is het lastig om de lange termijn-doelstellingen van de wet daadwerkelijk uit te voeren, ondanks dat de wet formeel vaststaat.

Interbestuurlijk toezicht (IBT)
Het interbestuurlijk toezicht is relatief laat op gang gekomen. Dit leidt ertoe dat sommige gemeenten een afwachtende houding aannemen, in de verwachting dat dwingender instrumenten niet of pas later worden ingezet. Dit onderstreept de noodzaak dat het Rijk haar wettelijke toezichtsrol actief invult. Eerdere consultaties wezen al op het belang van tijdig en duidelijk toezicht om voortgang te stimuleren; de ervaringen in Overijssel bevestigen dit.

Daarnaast kan in de praktijk spanning ontstaan over rolzuiverheid tussen mijn rol als voorzitter van de Staten van de provincie en mijn rol als rijksorgaan, zeker in situaties waarin provinciale en rijksverantwoordelijkheden samenkomen. Deze spanning is bestuurlijk hanteerbaar gebleken, maar vraagt blijvende aandacht en tijdige afstemming om effectief te blijven functioneren.

Andere knelpunten en onbedoelde effecten
Naast de bovengenoemde knelpunten bij de uitvoering in de verschillende fases van de Spreidingswet noem ik ook enkele andere knelpunten en onbedoelde effecten van de wet.

Onduidelijkheid vanuit het Rijk
Wat als rode draad door deze invoeringstoets naar voren komt, is dat de effecten van de wet op de uitvoering lastig te duiden zijn. De gelijktijdigheid van uitvoering en het uitdragen van het voornemen tot intrekking maakt de uitvoering complex en onzeker. Dit trekt een wissel op de politieke-bestuurlijke bereidheid om te voldoen aan de Spreidingswet. Lokale bestuurders geven aan hierdoor regelmatig in een lastig parket te komen in gesprekken met inwoners en gemeenteraden.

Mogelijkheid tot kleine locaties en/of gemeentelijke exploitatie
Hoewel in de consultatiefase de praktische onmogelijkheid van te kleine locaties is erkend, wil ik toch aandacht vragen voor de mogelijkheid kleinere locaties te kunnen aanbieden. De wet spreekt niet officieel uit wat de ondergrens is voor opvangvoorzieningen bij het COA, maar in de praktijk bestaat die wel in verband met de mogelijkheden qua voorzieningen. Kleinere locaties zouden in enkele gevallen beter kunnen aansluiten bij lokale schaal, draagkracht en draagvlak. Hiervoor is echter voldoende financiële ruimte nodig bij COA en gemeenten.

Daarnaast blijft onduidelijkheid bestaan over de mogelijkheden voor gemeentelijke exploitatie van opvanglocaties. De gewenste informatie over de juridische, financiële en praktische kant van het zelf exploiteren van opvanglocaties is er nog niet geheel en het is niet duidelijk wanneer hier wel duidelijkheid over komt. Hierin zijn wel stappen gezet, maar het blijft vooral pionieren. Dit kan in sommige gevallen zorgen voor terughoudendheid.

Kwaliteit
Humane en veilige opvang omvat meer dan fysieke locaties. Het vraagt voldoende kwalitatieve zorg en onderwijs, goede mogelijkheden voor participatie en een zorgvuldige inbedding in de omgeving om draagvlak te creëren. Deze aspecten staan momenteel onder druk, terwijl de wet hier geen expliciete waarborging voor biedt.

Tot slot
Hoewel de wet veel van alle overheidslagen en ketenpartners heeft gevraagd, heeft de Spreidingswet bijgedragen aan meer gestructureerde samenwerking, duidelijkheid over verantwoordelijkheden en een evenwichtiger verdeling van opvangplekken over gemeenten. Tegelijkertijd stelt de wet hoge eisen aan bestuurlijke capaciteit, snelheid van realisatie en interbestuurlijke afstemming, mede door beperkte financiële kaders.

De onzekerheid over intrekking van de wet heeft het vertrouwen in de wet onder druk gezet en de uitvoeringskracht beperkt. Ondanks de knelpunten zijn aan de Overijsselse regietafels constructieve gesprekken gevoerd en stappen gezet.

Met deze invoeringstoets hoop ik een bijdrage te leveren aan het gezamenlijke leerproces rond de uitvoering van de Spreidingswet. Uiteraard ben ik bereid mijn ervaringen nader toe te lichten ten behoeve van vervolgfases en verdere verbetering van beleid en uitvoering.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Andries Heidema
Commissaris van de Koning