Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan: DG IND

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie SUA

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 16275
2500 BG Den Haag
www.ind.nl

Contactpersoon

Datum

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1. Opdrachtbrief
2. Impactanalyse spreidingswet 2024

nota

Aanbieding invoeringstoets Spreidingswet

1. Doel nota

Met deze nota worden u de uitkomsten aangeboden van de door de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) uitgevoerde invoeringstoets van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: Spreidingswet).

2. Aanleiding en gevraagde acties

DRM heeft de IND verzocht een invoeringstoets uit te voeren naar de effecten van de Spreidingswet op de IND (zie bijlage 1).
In artikel 12, eerste lid van Spreidingswet is bepaald dat de minister binnen twee jaar na de inwerkingtreding een verslag zendt aan de Staten-Generaal over de effecten van de wet in de praktijk. De memorie van toelichting bij de wet vermeldt dat met deze toets de effecten van de wet in de praktijk in kaart moeten worden gebracht.

De invoeringstoets is een beknopt instrument met een korte doorlooptijd dat zich richt op signalen over de werking en de gevolgen van nieuwe regelgeving in de praktijk voor de doelgroep en de uitvoering. Het gaat om een zogenoemde *ex durante* toets: deze vindt plaats gedurende de uitvoering van de wet of regeling en richt zich op wat er moet gebeuren op het moment dat bijstelling mogelijk is.[1]

De Spreidingswet is sinds 1 februari 2024 van kracht. DRM heeft de IND d.d. 5 december 2025 verzocht de invoeringstoets uiterlijk woensdag 21 januari 2026 op te leveren. Gezien deze zeer korte doorloopperiode is er geen gelegenheid geweest voor een plan van aanpak. Ook wordt het onderzoek hierbij in notavorm opgeleverd, en niet in de gebruikelijke rapportvorm.

De conclusie van het onderzoek is dat **monitoring in plaats van ingrijpen** nodig is, gezien de beperkte impact van de Spreidingswet op de IND.

Gevraagde actie(s):
Graag verzoeken wij u:
- deze nota vast te stellen;
- de resultaten te bespreken in de kleine board met DGM, IND, DT&V en COA.

1 In de nieuwe onderzoeksprogrammering 2026 van het WODC is een procesevaluatie opgenomen naar doeltreffendheid en effecten van de Spreidingswet; deze komen in de voorliggende nota nog niet aan bod.

3. Onderzoeksmethode

De opdrachtbrief bevat de volgende hoofd- en hulpvragen met betrekking tot de IND[2]:

Hoofdvraag 1
Hoe pakt de wet uit voor mensen en organisaties voor wie de wet is bedoeld?

Hulpvragen:
1.1 Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
1.2 Kwamen deze effecten ook al naar voren tijdens de uitvoeringstoets en consultatiefase van de wet? Zo niet, wat is hiervoor de reden?

Hoofdvraag 2
Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

Hulpvragen:
2.1 Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
2.2 Kwamen deze effecten ook al naar voren tijdens de uitvoeringstoets en consultatiefase van de wet? Zo niet, wat is hiervoor de reden?

Voor de beantwoording van de vragen is door middel van interviews input opgehaald bij de volgende teams/overlegverbanden:

- Centraal Bedrijfsbureau (A&B/CBB).
- A&B Managers Ondersteuning en Planning (MOP-overleg).

Naast de interviews is er ook afstemming geweest met SUA/AA&B, A&B en DRM.

Ten tijde van de consultatieve fase van de Spreidingswet is door SUA/O&A een impactanalyse gedaan over de impact op de IND en de DT&V (zie bijlage 2)[3]. Deze fungeert voor deze invoeringstoets als referentiekader voor de beantwoording van bovengenoemde deelvragen, voor zover er knelpunten of onbedoelde effecten aan het licht komen.

Op het gebied van opvang zijn verschillende ontwikkelingen gaande. Naast de inwerkingtreding van de Spreidingwet zelf is bijvoorbeeld ook de context van het gebrek aan (duurzame) opvanglocaties van invloed op de uitvoering. Bij sommige knelpunten is de verwachting dat zonder een Spreidingswet de knelpunten ook zouden gelden. Het is daarom op bepaalde punten erg moeilijk om de effecten van de Spreidingswet te isoleren. Bij bevindingen waar dit geldt wordt hier vermelding van gemaakt.

4. Scope

Sinds februari 2024 is de Spreidingswet van kracht. Met de wet is beoogd om een einde te maken aan een tekort aan opvangplaatsen, door meer duurzame opvang aan te moedigen in plaats van tijdelijke (crisis)noodopvang en door gemeenten een expliciete wettelijke taak te geven bij de opvang van

2 Sommige hulpvragen zien op het COA en medeoverheden (zoals gemeenten), en zijn zodoende niet van toepassing op de IND. Ook zijn de fasen van asielopvang uit de Spreidingswet (van capaciteitsraming tot realisatiefase) niet van toepassing op de IND.
3 DT&V zal (evenals het COA) een eigen invoeringstoets opleveren.

asielzoekers. Ook is een meer evenwichtige verdeling van asielzoekers over gemeenten beoogd.[4]

Met de Spreidingswet is ook de Wet COA aangepast. In artikel 3b Wet COA is opgenomen dat gemeenten zelf opvanglocaties kunnen exploiteren, in overeenkomst met het COA. Dit heeft geleid tot verschillende mogelijke vormen van samenwerking tussen het COA en gemeenten om locaties voor opvang te beheren. Dit zijn:

- Tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO)
- Duurzame gemeentelijke opvang (DGO)
- Volledige gemeentelijke exploitatie (VGE)

Al deze opvangvormen waarbij het beheer deels of volledig de verantwoordelijkheid van een gemeente is, vallen zodoende onder de scope van deze invoeringstoets.

Voor TGO's bestaat een modelovereenkomst voor samenwerking tussen de gemeente en het COA.[5] Dit leidt in de praktijk als het ware tot een 'hybride' vorm van beheer tussen de gemeente en het COA. Er is dus geen sprake van dat alleen de gemeente hier het aanspreekpunt is. Naast de TGO bestaat ook nog de 'gewone' noodopvang, beheerd door het COA. Deze noodopvang bestond al voor inwerkingtreding van de Spreidingswet en bestaat nog steeds.

Het is de bedoeling dat TGO's vanaf begin 2026 zodanig zijn verbeterd dat ze kunnen worden aangemerkt als DGO. Deze opvanglocaties voldoen aan dezelfde duur en kwaliteitseisen als reguliere locaties van het COA. Ook moet de taakverdeling tussen gemeente of derde partij en COA bij DGO's verder zijn uitgewerkt dan bij TGO's. Voor de VGE geldt dat deze vorm van asielopvang op dit moment nog niet breed beschikbaar is voor gemeenten. DRM onderzoekt nog in hoeverre deze vorm nader kan worden uitgewerkt. Daarbij heeft DRM laten weten dat het beeld vooralsnog is dat weinig gemeenten interesse hebben in deze optie.

5. Uitkomsten impactanalyse

Voor de inwerkingtreding van de Spreidingswet waren de hierboven genoemde opvangvormen er nog niet, of althans niet in hun huidige vorm. In de impactanalyse van de IND was als onzekere factor dan ook aangemerkt hoe de samenwerking tussen het COA en gemeente of derde partij zou worden vormgegeven. Veel risico's die in de impactanalyse naar voren zijn gekomen hebben daarom betrekking op de situatie dat de IND met vele gemeenten apart zou moeten communiceren ten behoeve van de asielprocedure. Dit terwijl het proces was ingericht op samenwerking met slechts één overkoepelende organisatie: het COA.

Uit deze invoeringstoets blijkt echter dat bij de meest voorkomende vormen van gemeentelijke opvang, namelijk de TGO en DGO, het COA alsnog het aanspreekpunt blijft voor het plannen van individuele gehoren door de IND. Deze 'hybride' werkvorm tussen COA en gemeenten of derde partijen beperkt de impact van de Spreidingswet op de IND in belangrijke mate (maar niet volledig). Tegelijkertijd heeft de Spreidingswet niet kunnen voorkomen dat gemeentes vooral kleinschalige opvanglocaties hebben gerealiseerd die geografisch verspreid over het land liggen, in plaats van dat er veel duurzame

4 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 333, nr. 3, p. 1
5 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handreiking Tijdelijke Spoedopvang*, 20 mei 2024, p. 29

en grotere opvanglocaties, zoals met de wet wordt aangemoedigd. Op dat vlak is er wel impact op de IND.

Hieronder worden de uitkomsten van de invoeringstoets puntsgewijs beschreven. Naast ieder knelpunt of onbedoeld effect (eerste deelvraag) wordt in voetnoten aangegeven of dat punt ook naar voren kwam in de impactanalyse (tweede deelvraag). Voor de IND als uitvoeringsorganisatie valt het gros van de opbrengst van deze invoeringstoets onder de tweede hoofdvraag. Soms is er geen helder onderscheid tussen een 'knelpunt' en 'onbedoeld effect'. Het kan tenslotte een bewuste keuze zijn van de wetgever om bepaalde impact te aanvaarden als daar andere beleidsdoelen tegenover staan.

Hoofdvraag 1: Hoe pakt de wet uit voor mensen en organisaties voor wie de wet is bedoeld?

1.1 Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
1.2 Kwamen deze effecten ook al naar voren tijdens uit de uitvoeringstoets en consultatiefase van de wet? Zo niet, wat is hiervoor de reden?

De mensen voor wie de wet is bedoeld zijn in dit verband aanvragers met een lopende asielprocedure bij de IND. Gezien vanuit de taken van de IND wordt bij deze groep één knellend effect gezien:

- *Langere reisbewegingen van en naar IND-locatie voor gehoor*. Aanvragers die op gehoor moeten komen worden gewoonlijk (in groepen) naar de IND-locatie gebracht met een bustaxi om te zorgen dat de gehoren op tijd kunnen starten. Voor de terugweg krijgt men een vergoeding om met het OV weer naar de opvanglocatie terug te keren. Als gevolg van de Spreidingswet komt vaker voor dat die opvang zich relatief ver en op (met het OV) moeilijker te bereiken plaatsen bevindt dan voorheen het geval was. Bij aanvragers die pas later op de middag worden gehoord kan het daarom gebeuren dat men tot laat in de avond onderweg is.[6]

Het kan niet goed worden ingeschat hoe vaak het voorkomt dat aanvragers (soms) langere OV-reizen moeten maken vanaf de hoorlocatie terug naar de opvanglocatie. In potentie kan een langere reis voorkomen bij het nader gehoor (dit duurt één of soms twee dagen,) en bij een eventueel aanvullend gehoor. Niet alle aanvragers zullen een langere reis moeten maken.

Hoofdvraag 2
Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

Hulpvragen:
2.1 Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
2.2 Kwamen deze effecten ook al naar voren tijdens de uitvoeringstoets en consultatiefase van de wet? Zo niet, wat is hiervoor de reden?

- *Knelpunt 1: complexere planning van gehoren, deels met uitval en no-show als gevolg.* Als gevolg van de Spreidingswet komt het relatief vaker voor dat aanvragers moeten verhuizen tussen verschillende opvanglocaties. In de praktijk komt het namelijk vaker voor dat gemeenten ervoor kiezen om

6 Het punt van langere reisbewegingen voor de vreemdeling is in de impactanalyse benoemd als knelpunt (zie paragraaf 2.1 van de bijlage).

tijdelijk (kleine) locaties te beheren, in plaats van voor de lange termijn. Dit gevolg wordt gevoeld bij managers ondersteuning en planning, die individuele aanvragers uitnodigen voor hun gehoor. Het komt regelmatig voor dat de uitgenodigde persoon op het laatste moment blijkt te zijn verhuisd, waarna opnieuw overleg met COA nodig is om die persoon terug te vinden. Dit leidt regelmatig tot no-shows bij de gehoren van de IND, waarmee het asielproces aanzienlijk kan worden vertraagd.

Voor dit knelpunt geldt overigens dat het (deels) ook bestond voor de inwerkingtreding van de Spreidingswet, namelijk vanwege gebrekkige doorstroommogelijkheden vanuit de pol door het opvangtekort. In hoeverre dit het gevolg is van de Spreidingswet en in hoeverre van het tekort aan opvangplaatsen, kan daarom niet met zekerheid worden vastgesteld.

- *Knelpunt 2: vervoer van opvang naar IND-locaties duurder en foutgevoeliger*. Het meer verspreid en kleinschaliger inrichten van opvang door het land heeft automatisch als gevolg dat er meer vervoersbewegingen moeten worden gemaakt tussen opvang- en hoorlocatie. Naar schatting van het CBB geldt inmiddels voor meer dan de helft van de aanvragers dat zij geen verblijf op de pol hebben op het moment dat ze voor een gehoor worden uitgenodigd. Hierdoor komt het geregeld voor dat aanvragers in kleinere groepen dan voorheen of zelfs individueel moeten worden gebracht per bustaxi. Dit heeft vermoedelijk als gevolg dat zowel de gemiddelde kosten per rit als het aantal ritten hoger is geworden ten aanzien van de situatie voor de inwerkingtreding van de Spreidingswet.[7]

  Naast de hogere kosten is het voorbereiden van vervoer in het algemeen complexer en foutgevoeliger geworden. Dit hangt samen met het eerste knelpunt: het inboeken van taxi's is een grotere puzzel geworden. Langere reizen kennen meer onzekerheden met betrekking tot bijvoorbeeld het verkeer of communicatie met de vreemdeling. Zo bestaat bij planners de indruk dat de kans op te laat komen voor het gehoor groter is naarmate de aanvrager verder moeten reizen naar een IND-locatie. Dit heeft vanzelfsprekend een negatief effect op de efficiëntie van de asielprocedure.

  Voor wat betreft het inboeken van ritten is de taakverdeling tussen de IND en het COA vertroebeld geraakt. Oorspronkelijk was de werkafspraak dat het COA ritten naar IND-locaties ten behoeve van de asielprocedure inboekt, echter heeft de IND die taak stapsgewijs erbij genomen omdat dat in de praktijk nodig is gebleken. In die gevallen komen de kosten voor rekening van de IND. Tegen deze achtergrond, en vanwege het voornemen om taxikosten voor de asielprocedure te verminderen[8], zijn er projecten gaande om vervoersbewegingen te beperken en om aanvragers meer gebruik te laten maken van het OV. Deze projecten zijn nog lopende; hun resultaten zijn nog niet duidelijk voor deze invoeringstoets.[9]

- *Knelpunt 3: bij communicatie met opvanglocaties heeft de IND niet meer met één, maar met veel verschillende aanspreekpunten te maken*. Effectief contact met de partij die opvang beheert is nodig voor de overkoepelende planning van de asielprocedure, waarmee het CBB is belast. Met het beheer

7 Definitieve cijfers konden niet overlegd worden gezien de korte doorlooptijd van deze invoeringstoets.
8 *Kamerstukken II,* 2024/25, 19637, nr. 3403, Motie van de leden Vondeling en Heutink
9 Het punt van toegenomen kosten voor vervoer is naar voren gekomen in de impactanalyse als financieel gevolg (par. 3). Het risico van no-shows vanwege complexere logistiek is genoemd als knelpunt (par. 2.1) en als risico (par. 2.2).

van een deel van de opvanglocaties door gemeenten en derde partijen zijn er honderden opvanglocaties bijgekomen, die niet een overkoepelend aanspreekpunt hebben. Voor opvanglocaties beheerd door andere partijen dan het COA (dus gemeenten en derde partijen) is niet altijd duidelijk wie er het aanspreekpunt is voor de samenwerking. Op verschillende locaties is ook niet dagelijks een aanspreekpunt aanwezig.

Deze toename in aanspreekpunten compliceert de logistieke taak van de IND om de planning van het asielproces te optimaliseren. Ook vergt het meer capaciteit van de afdelingen binnen de IND die een plantaak hebben. Ten tijde van deze invoeringstoets geldt dit met name voor het CBB. Het CBB zit als het ware aan de voorkant van het planningsproces door aanvragers, waar opportuun, naar opvanglocaties te verhuizen van waaruit hun gehoren makkelijker kunnen worden gepland. Echter is de verwachting dat dit in de nabije toekomst ook voor de individuele IND-hoorlocaties kan gaan gelden, aangezien aanvragers die in noodopvanglocaties verblijven aan de beurt komen voor het gehoor. Hierbij moet worden genoemd dat planners van de IND geen weet hebben van de juridische status van een bepaalde opvanglocatie (noodopvang of TGO), omdat dit voor hun taak niet van invloed is. In hoeverre deze impact uit de Spreidingswet voortkomt, dan wel ook zonder Spreidingswet er zou zijn, is daarom niet met zekerheid te zeggen.[10]

- *Knelpunt 4: meer binnenkomende vragen van ketenpartners om te beantwoorden*. Vanaf de opvanglocaties zijn er geregeld vragen richting de IND over zaken met betrekking tot de asielprocedure van aanvragers. Het COA heeft veel ervaring als schakel tussen de aanvrager en de IND, en weet veel vragen zelf te beantwoorden. Vanaf opvanglocaties waar geen personeel van het COA aanwezig is komen dan ook vaker vragen richting de IND om te beantwoorden. Dit heeft impact op de afdelingen die extern communiceren over de asielprocessen, zoals het CBB, het klantinformatiecentrum en de ketenservicelijn. Dit heeft echter relatief kleinere impact dan bovengenoemde knelpunten.[11]

- *Mogelijk nieuw knelpunt: complicerende factor in relatie tot implementatie Migratiepact.* De experts binnen de IND geven aan te verwachten dat het Migratiepact, dat uiterlijk in juni 2026 geïmplementeerd moet zijn, zal maken dat processen in relatie tot planning en huisvesting zullen wijzigen. De precieze uitwerking van de plannen op dit gebied moeten nog bestuurlijk worden besproken. Zodoende is denkbaar dat na implementatie van het Migratiepact de Spreidingswet weer andere, nieuwe knelpunten en/of onbedoelde effecten met zich meebrengt.[12]

6. Conclusie

De precieze impact van de Spreidingswet is moeilijk te bepalen, omdat de gevonden knelpunten (deels) ook resulteren uit andere factoren, zoals het gebrek aan (duurzame) opvanglocaties. Desondanks lijkt de Spreidingswet een

10 Het punt van communicatie met nieuwe ketenpartners als opvanglocaties is naar voren gekomen in de impactanalyse als knelpunt (par 2.1)

11 Het punt van een toename in vragen gericht aan de IND is in de impactanalyse naar voren gekomen als financiële impact (par. 3) en onder randvoorwaarden (par. 4).

12 Het punt van het Migratiepact als mogelijk nieuw knelpunt is in de impactanalyse naar voren gekomen als risico (par. 2.2).

beperkte impact te hebben op de IND. Dit leidt tot de conclusie dat **monitoring in plaats van ingrijpen** nodig is[13].

7. Communicatie

De resultaten van deze invoeringstoets worden samengevoegd met resultaten van de invoeringstoets van COA en van DT&V door het departement aan de TK aangeboden. Een rapport-versie van deze nota wordt hierna op IND.nl gepubliceerd. Publicatie is (nog) niet verplicht op grond van de Woo, maar past wel bij jaardoel 4: externe oriëntatie.

Datum

Ons kenmerk

Uw kenmerk

8. Afstemming

Deze nota is afgestemd met de afdelingen en teams van de IND zoals genoemd onder 3.

9. Bijlagen

1. Opdrachtbrief
2. Impactanalyse spreidingswet 2024

13 Zie voor de mogelijke conclusies uit de invoeringstoets: Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Rijksbrede handreiking invoeringstoets*, 25 oktober 2024, p. 14