provincie Zuid-Holland

Commissaris van de Koning

mr. A.W. Kolff

Contact
[redacted]@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
26 januari 2026

Bijlagen

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

Onderwerp
Invoeringstoets spreidingswet

Excellentie,

Op 1 februari 2024 is de Spreidingswet in werking getreden. Vanaf dat moment hebben gemeenten een wettelijke taak bij het realiseren van opvangplekken voor asielzoekers. Volgens de wet moeten de commissarissen van de Koning (cdK) het provinciale overleg voorzitten over de verdeling van asielopvangplaatsen en daarover eens in de twee jaren voor 1 november verslag doen aan de minister.

Nu de eerste wetcyclus is afgerond, is het de wettelijke taak van de minister om aan de Tweede Kamer verslag uit te brengen over de praktijkeffecten van de Spreidingswet. Deze toets heeft tot doel om knelpunten in de uitvoeringspraktijk vroegtijdig te signaleren en, waar mogelijk, bij te sturen. In uw brief van 5 december 2025 verzoekt u ook mij een dergelijke invoeringstoets te verrichten voor de provincie Zuid-Holland. Middels deze brief geef ik gehoor aan uw verzoek.

1. Vraagstelling

U gaf mij enkele onderzoeksvragen mee, die in overleg met uw ministerie en de PRT-secretarissen zijn samengevoegd tot één centrale vraag: *"Hoe pakt de spreidingswet in de praktijk uit voor de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze wet?"*. Zoals verzocht is in de beantwoording van de vragen rekening te houden met de verschillende fasen van de Spreidingswet.

2. Bevindingen

Capaciteitsraming & indicatieve verdeling
De Spreidingswet heeft de wettelijke verplichting tot realisatie van opvangplekken voor asielzoekers met redelijk succes geïntroduceerd. De wet geeft gemeenten hiertoe een bestuurlijke opdracht en is daarmee een juridisch kader om richting gemeenteraden en inwoners de noodzaak van asielopvang te onderbouwen.

De inwerkingtreding van de wet heeft een duidelijk aanjagend effect gehad op de Zuid-Hollandse gemeenten. Eind 2023 telde de provincie circa 6.540 opvangplekken (regulier

en noodopvang), terwijl dit aantal in december 2025 was gestegen tot ongeveer 11.600 – een toename van 44% in de dichtstbevolkte provincie van Nederland.

Deze groei is relatief snel gerealiseerd door inzet van schepen en andere tijdelijke voorzieningen. Het versneld realiseren van reguliere en kwalitatief hoogwaardige opvanglocaties en het afbouwen van de kostbare en onwenselijke crisisnoodopvang vergt echter meer tijd. De ervaring leert dat er een tijdsbestek van 3 jaar of meer zit tussen de goedkeuring van een plan door een gemeenteraad en de daadwerkelijke oplevering van een locatie. Dit staat dan ook op gespannen voet met de lengte van de wetscyclus van slechts twee jaar.

De grote druk op de ruimte in de provincie zal ook in de toekomst een bepalende factor blijven voor de realisatie van de opgave. Tegelijkertijd zorgt de wet voor een meer evenwichtige verdeling van de opgave over Nederland en de provincies. Ik vraag daarbij nadrukkelijk aandacht voor een betere balans tussen deze opgave, de opvang van overige doelgroepen, andere ruimtelijke opgaven en de daadwerkelijk beschikbare ruimte. Een verdeling die in hoofdzaak op het inwonertal is gebaseerd, leidt binnen de sterk verstedelijkte provincie Zuid-Holland niet altijd tot een evenwichtige uitkomst. Juist in gebieden met meer ruimtelijke mogelijkheden kan de asielopgave aanzienlijk eenvoudiger worden gerealiseerd en kan bovendien helpen om het voorzieningenpeil te behouden of uit te breiden, waar dit door bevolkingskrimp anders niet houdbaar zou zijn.

Overleg & samenwerking
Met de invoering van de Spreidingswet werd bestuurlijke afstemming tussen gemeenten over de asielopgave essentiëler. Omdat afstemming tussen individuele gemeenten op provinciale schaal vanwege het hoge aantal gemeenten in Zuid-Holland niet opportuun bleek, zijn vijf Regionale Regietafels (RRT's) opgericht voor overleg en samenwerking. Dit proces werd begeleid door een bestuurlijk verkenner, en werd door mij belangrijk geacht omdat het zwaartepunt van de uitvoering van de spreidingswet op dit niveau ligt. De RRT's worden voorgezeten door een bestuurder uit de betreffende regio, maar functioneren primair als overleg tussen gelijkwaardige partijen zonder formele bevoegdheden. De ondersteuning van de bestuurlijk verkenner is daarom erg waardevol gebleken voor het bevorderen van de samenwerking. Desondanks veroorzaakt het ontbreken van formeel instrumentarium aan zowel de RRT's als de Provinciale Regietafel (PRT) een risico op te weinig slag- en daadkracht waardoor de onderlinge samenwerking en uitvoering van de opgave mogelijk niet optimaal verloopt.

In de praktijk zijn er beperkte afspraken gemaakt over onderlinge uitruil. De systematiek van de wet, waarbij de minister individuele indicatieve opgaven toedeelt, werkte dit tegen. Daarnaast constateer ik dat verschillende groepen nieuwkomers onder uiteenlopende beleidsmatige en financiële kaders vallen, wat uitruil eveneens heeft bemoeilijkt. De doelgroep flexibele regeling vormt in dit opzicht een stap vooruit, maar ik roep het miniserie op de asielopgave ook beleidsmatig in breder perspectief te bezien.

Provinciaal verslag
Eind oktober 2024 heb ik de minister mijn provinciaal verslag toegezonden. Dit is tot stand gekomen op basis van de verslagen die in vijf individuele regionale regietafels zijn vastgesteld. Ik heb een cijfermatige overzicht van de totale toegezegde opvangplekken in de provincie gegeven en mij mede op basis van de eerste resultaten uitgesproken als

voorstander van de Spreidingswet. Daarnaast heb ik een aantal uitdagingen benoemd die ik in de praktijk tegenkwam, waaronder de druk op de ruimte, en het belang van structurele financiering en ruggensteun voor lokale bestuurders bij het uitvoeren van hun wettelijke taak. Helaas is op de genoemde knelpunten een inhoudelijke reactie van de minister uitgebleven.

Verdeelbesluit en bezwaarprocedure
De wijze waarop de publicatie van het verdeelbesluit en daaraan verbonden bezwaarprocedure in de wetcyclus zijn ingebed, doet afbreuk aan de beoogde effecten, zoals stabiliteit in de opvangcapaciteit door de realisatie van duurzame locaties.

Zo heeft de late bekendmaking van het verdeelbesluit een vertragende werking op (lokale) besluitvorming en is de realisatiefase te kort om echt te investeren in duurzame asielopvang. Daarnaast reageerde de minister pas één maand voor het einde van de eerste wetscyclus op de bezwaren. Beleidsmatig is dit niet alleen onwenselijk, maar hiermee heeft het Rijk zichzelf ook niet gehouden aan de wettelijke beslistermijnen, waardoor gemeenten pas kort voor het begin van de volgende cyclus duidelijkheid krijgen over de wettelijke plicht op basis van de eerste cyclus van de spreidingswet.

Verder staat de evenredige verdeling van asielopvangplekken onder druk door de systematiek van de verdeling van de restopgave. Gemeenten die in het provinciale verslag aangaven minder plekken te willen realiseren dan de geraamde opgave, kregen in het uiteindelijke verdeelbesluit een lager aantal toegewezen, met name wat betreft de AMV-plekken. Dit 'belonen' van gemeenten die hun opgave niet invullen heeft een vooruitwerpend negatief effect gehad op zowel de inzet als het onderlinge vertrouwen in Zuid-Holland.

Interbestuurlijk Toezicht
Tijdens de eerste cyclus van de Spreidingswet is de uitvoering ernstig gehinderd door de dubbelzinnige houding van het kabinet: van gemeenten wordt verwacht de wet uit te voeren, terwijl anderzijds de intrekking van de wet is opgestart. Deze ambiguïteit heeft de werking van de Spreidingswet ondermijnd.

In verschillende Zuid-Hollandse gemeenten zijn bij de onderzoeken naar opvanglocaties spanningen, protesten en rellen rondom de besluitvorming over opvanglocaties ontstaan. Bestuurders en ambtenaren kregen te maken persoonlijke bedreigingen en intimidatie. Mede hierdoor zijn ook potentiële opvanglocaties (nog) niet gerealiseerd. Naar de toekomst toe vraag ik in de uitvoering van het Rijk stabiliteit, helderheid en ruggensteun voor de lokale overheden.

Het gebrek aan daadkracht bij het kabinet om de Spreidingswet uit te voeren zolang deze van kracht is, inclusief het interbestuurlijk toezicht (IBT) door de minister, werd duidelijk gevoeld door gemeenten. Zij stelden dan ook vast dat het IBT (nog) niet wordt toegepast, waardoor de noodzakelijke waarborgen voor uitvoering ontbreken.

Ook in Zuid-Holland zien we enkele gemeenten waar de politieke realiteit botst met de gestelde wettelijke opgave. Ik constateer dat het gebrek aan handhaving op deze manier "slecht gedrag" in de hand werkt en een aanslag doet op de onderlinge solidariteit. De Kring van commissarissen van de Koning heeft hier meerdere keren op gewezen in

landelijke overleggen en in de brief aan de minister d.d. 17 juli 2025. Deze wisselende ervaringen worden meegenomen voor de volgende cyclus en kunnen strategisch gedrag in de hand werken rondom de vorming van regioplannen en het provinciaal verslag.

Financiële effecten
De beschikbare financieringsarrangementen waarmee gemeenten invulling moeten geven aan hun wettelijke taak zijn ontoereikend, aangezien zij van kortlopende en incidentele aard zijn en daarmee onvoldoende aansluiten bij de realisatie van langjarige opvang- en huisvestingsvoorzieningen. Daarnaast heeft ook de mogelijke intrekking van de Spreidingswet bij gedragen aan het feit dat gemeenten liever geen financiële verplichtingen voor de lange termijn aangaan. Hierdoor kiezen gemeenten in de praktijk vaker voor de ontwikkeling van kostbare, tijdelijke noodopvang (met een looptijd van minder dan vijf jaar), wat onvoldoende bijdraagt aan de totstandkoming van structurele en duurzame opvangcapaciteit.

Daarnaast staan gemeenten en uitvoeringsorganisaties voor grote bezuinigingsopgaven. Ik constateer dat de ontoereikende financiering meerdere negatieve gevolgen heeft, waaronder het gebrek aan zekerheid dat kan worden geboden voor duurzame personele bezetting en investeringen. Ten tweede zien we in de breedte van het dossier dat ondanks toezeggingen, er meerdere “business cases” niet sluitende kunnen worden gemaakt in de provincie zoals de AMV opvang in Teylingen en de Oekraïne opvang in Alphen a/d Rijn. Dit belemmert uitruil en werkt erg ontmoedigend voor bestuurders in welwillende gemeenten om zich te blijven inzetten op dit lastige dossier waar veel maatschappelijke onrust op speelt.

Als laatste constateren we dat de bonusregelingen (SPUK’s) weinig effect hebben gesorteerd om de realisatie van de asielopgave te stimuleren. Ruimtelijke beleidsafwegingen in de dichtstbevolkte provincie van Nederland, even als maatschappelijk draagvlak, lijken bepalend te zijn geweest in de keuzes van gemeenten.

Tenslotte heeft provincie Zuid-Holland tweemaal Rijksgelden ontvangen ter hoogte van €2.6 miljoen ter ondersteuning van het werk van de PRT. De PRT heeft besloten om het merendeel van deze middelen beschikbaar te stellen ter ondersteuning van de RRT’s en voor de coördinatie op de toegang tot nieuwkomersonderwijs. Ook hebben Zuid-Hollandse gemeenten subsidies kunnen aanvragen voor de versnelling van de realisatie van de asielopgave.

3. Tot slot

De ervaring in de provincie Zuid-Holland laat zien dat de Spreidingswet een noodzakelijk en nuttig instrument is. Echter het is alleen effectief met een stabiel bestuurlijk kader en adequate financiering. Namelijk de spreidingswet is onlosmakelijk verbonden met het bredere rijksbeleid op het gebied van migratie en huisvesting en een effectieve uitvoering vraagt om samenhang tussen opvang, doorstroom en huisvesting. Echter die samenhang staat onder druk doordat er onvoldoende woningen worden gerealiseerd, terwijl deze mogelijk nog verder toeneemt door het voorliggende wetsvoorstel dat de voorrang van statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen verbiedt.

Tot slot verdient de samenhang met de opgaven voor andere doelgroepen aandacht, zoals statushouders en Oekraïense ontheemden. Zij leggen immers eveneens een claim op de beperkte ruimte en capaciteit van gemeenten. Nu de wet tegen het licht wordt gehouden, is het daarom goed om dit integraal te doen, met oog voor het totale beeld.

Ik vertrouw erop dat deze bevindingen kunnen leiden tot verbetering van de huidige wet- en regelgeving. Ik ben graag bereid deze analyse nader toe te lichten.

Hoogachtend,

mr. A.W. Kolff

De commissaris van de Koning van de provincie Zuid-Holland