

Datum 13 mei 2025

Betreft **Internetconsultatie Contourennota intrekking Spreidingswet** – Reactie VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de voor internetconsultatie gepubliceerde contourennota betreffende de voorgenomen intrekking van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: Spreidingswet). Wij spreken onze grote zorg uit over het voornemen van het kabinet om deze wet in te trekken. De [Spreidingswet](#) voorziet in een cruciaal wettelijk kader voor een evenwichtige en voorspelbare verdeling van asielopvang over gemeenten. Deze wet is noodzakelijk om humanitair schrijnende opvangsituaties, zoals die zich in Ter Apel hebben voorgedaan, in de toekomst te voorkomen en om het grote aantal (crisis)noodopvanglocaties, waar omstandigheden veelal onacceptabel zijn, te vervangen voor reguliere en toekomstbestendige opvanglocaties.

In deze reactie zullen we de volgende (stand)punten toelichten:

1. Juridisch noodzakelijke borging van solidariteit en verantwoordelijkheid
2. Behoud van losse elementen uit de wet onvoldoende
3. Financiële en bestuurlijke onzekerheid bij intrekking
4. Internationaalrechtelijke en nationale verplichtingen
5. Draagvlak in de samenleving behoeft eerlijke verdeling en lange termijnvisie
6. Conclusie

1. Juridisch noodzakelijke borging van solidariteit en verantwoordelijkheid

De Spreidingswet legt een wettelijke taak op aan gemeenten om opvang mogelijk te maken. Gemeenten worden gestimuleerd om vrijwillig opvangplekken aan te bieden, maar het sluitstuk – de mogelijkheid tot het opleggen van een verdeelbesluit gekoppeld aan een wettelijke taak (artikelen 5 en 6) – is onmisbaar gebleken. Zonder deze prikkel dreigt vrijblijvendheid en daarmee willekeur, wat leidt tot ongelijke verdeling van opvangplekken over het land en overbelasting van individuele gemeenten.

De geschiedenis heeft geleerd dat vrijwilligheid alléén onvoldoende is. Voor de invoering van de Spreidingswet kwam opvangcapaciteit structureel tekort en werden de gevolgen hiervan gevoeld in gemeenten die al disproportioneel bijdroegen. Met de Spreidingswet werd eindelijk een eerlijker en meer voorspelbaar systeem mogelijk. De eerste cyclus leidde tot plannen voor ruim 90.000 opvangplekken eerlijk verspreid over het land – een resultaat dat zonder wet onwaarschijnlijk was geweest.

2. Behoud van losse elementen uit de wet onvoldoende

Het is goed dat het kabinet de capaciteitsraming, de exploitatiemogelijkheid voor gemeenten en het coördinatiemechanisme (LRT en PRT) wil behouden. Dit is echter onvoldoende zonder het juridisch kader dat de wet biedt. Deze onderdelen danken hun kracht immers aan het feit dat zij ingebed zijn in een wettelijk systeem met duidelijke taken, termijnen en bevoegdheden. Het voornemen om deze elementen beleidsmatig te continueren maar juridisch te ontkoppelen ondermijnt hun effectiviteit. De eindbevoegdheid van de Rijksoverheid om een verdeelbesluit te nemen, gekoppeld aan een wettelijke taak, is voorwaardelijk voor een goede werking en maakt dat eerlijke spreiding altijd geborgd is.

In beide scenario's, wettelijke of beleidsmatige inrichting, is er de noodzaak voor een duidelijk kwaliteitskader voor het inrichten van asielopvang in de gemeenten. Het belang van dit

kwaliteitskader geldt zowel voor COA opvang als voor de uitvoer van exploitatiemogelijkheden door gemeenten (die dat weer kunnen uitbesteden aan andere partijen). Bij de behandeling van de Spreidingswet is aangegeven dat een kwaliteitskader zal worden ontwikkeld met eisen waar opvanglocaties aan moeten voldoen.¹ Dit kwaliteitskader zou worden besproken “*met de uitvoeringspartners alsook maatschappelijke partners*”.² Belangrijk uitgangspunt voor een kwaliteitskader is de Opvangrichtlijn 2013/33/EU en de herschikte Opvangrichtlijn 2024/1346, die EU-lidstaten bindende normen opleggen en zijn uitgewerkt in richtsnoeren van het Europees Asielagentschap (EUAA) (zie punt 4). Een dergelijke kwaliteitskader, of een plan voor het ontwikkelen hiervan, ontbreekt nog.

3. Financiële en bestuurlijke onzekerheid bij intrekking

De contourennota benoemt overgangsbepalingen om verplichtingen uit de eerste cyclus van de wet af te wikkelen. Wij maken ons zorgen over de continuïteit van financiering en beleidszekerheid voor gemeenten die reeds plannen hebben gemaakt op basis van de huidige wet. Alleen een wettelijk kader kan duurzame investeringen en langdurige inzet waarborgen. Bestuurlijke afspraken zonder juridische verankering bieden onvoldoende garanties voor gemeenten.

Er is brede eensgezindheid dat de Spreidingswet de oplossing biedt om de asielopvang in Nederland structuur te verbeteren: vanuit uitvoeringsinstanties als het COA, gemeenten, VNG, provincies, Commissarissen van de Koning, maatschappelijke organisaties en experts wordt er opgeroepen om de Spreidingswet niet in te trekken maar te implementeren. Tijdens het VNG-jaarcongres in juni 2024 stemde [96 procent van gemeentebestuurders](#) voor een resolutie die stelt dat de asielketen eerst op orde moet zijn voordat de Spreidingswet ingetrokken kan worden. Samenwerking met lokale overheden, die de asielopvangopgave uiteindelijk mogelijk maken in hun gemeenten, vergt een eerlijke dialoog waarbij er wordt geluisterd naar hun behoeften. Slechts duidelijkheid bieden over de afwikkeling van de huidige cyclus, zoals in de contourennota toegelicht, is volstrekt onvoldoende voordat de asielketen op orde is en staat haaks op wat gemeenten aangeven nodig te hebben.

De huidige afhankelijkheid van (crisis)noodopvanglocaties maakt tevens dat asielopvang momenteel veel duurder is dan nodig. Met behoud van de Spreidingswet, ook ná de huidige cyclus, kunnen deze dure (crisis)noodopvanglocaties vanwege duidelijke lange termijn afspraken vervangen worden door langdurige reguliere opvanglocaties. Hierdoor kan de Nederlandse asielopvang beter financieel gedragen worden.

4. Internationaalrechtelijke en nationale verplichtingen

Nederland is op grond van Europese verplichtingen gehouden opvang te bieden aan asielzoekers. Dat vraagt om een stabiel en kwalitatief opvangsysteem dat niet afhankelijk is van politieke wisselingen of bestuurlijke willekeur. VluchtelingenWerk Nederland benadrukt dat het bieden van opvang geen gunst is, maar een fundamentele verplichting. De [Opvangrichtlijn 2013/33/EU](#) voorziet in bindende normen voor EU-lidstaten waar de opvang van asielzoekers aan moet voldoen. Op grond van de herschikte [Opvangrichtlijn 2024/1346](#), als onderdeel van het Asiel- en Migratie Pact, zijn deze normen herzien. Nederland dient deze herschikte Opvangrichtlijn uiterlijk in juni 2026 te hebben geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Lidstaten dienen erop toe te zien dat asielzoekers een levensstandaard wordt geboden die de bestaansmiddelen garandeert, hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en hun rechten uit het Handvest eerbiedigt. In de nieuwe Opvangrichtlijn staan ook specifieke maatregelen voor het voorzien in de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare

¹ TK 2022-2023, 36333, nr. 8, p. 79: “Ten behoeve van de uitvoering zal een kwaliteitskader geformuleerd en ontwikkeld worden voor zowel materiële als immateriële kwaliteitseisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen. Daarbij is de Opvangrichtlijn leidend.”

² EK 2023-2024, 36 333, C, p.16.

personen, zoals kinderen, zwangere vrouwen, mensen met medische aandoeningen, slachtoffers van marteling, LHBTIQ-personen of mensen met trauma's.

De aanpassingen onder de Opvangrichtlijn hangen samen met de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#), waarin wordt beoogd het opvangsysteem opnieuw in te richten. Ook de Uitvoeringsagenda benoemt expliciet dat het aansluit op de Spreidingswet en dat 'voor de realisering van de asielopvangopgave een juridisch instrumentarium nodig is en dat de implementatie van de Spreidingswet dit juridisch instrumentarium biedt' (p.3).

Een groot aantal rapporten en adviezen zijn de afgelopen jaren gepubliceerd door onder andere Inspecties³, Adviesraden⁴ en (maatschappelijke)organisaties⁵, waarin zij aan de bel trekken over de schrijnende situatie in de huidige asielopvang en noodzakelijke verbeteringen. De omstandigheden in veel (crisis)noodopvanglocaties zijn onacceptabel en ook de vele verhuizingen tussen locaties heeft een grote nadelige impact op het welzijn van asielzoekers. Met name kinderen⁶ en kwetsbaren worden hier hard door getroffen. Bijna driekwart van de opvang bestaat momenteel uit (crisis)noodopvanglocaties die in veel gevallen niet voldoen aan de eisen die volgen uit de Opvangrichtlijn. Er verblijven meer dan 6.600 kinderen, waaronder alleenreizende kinderen, op (crisis)noodopvanglocaties. Dit terwijl het [Gerechtshof Den Haag](#) de Staat en het COA in december 2022 verbood om kwetsbare asielzoekers, waaronder kinderen, in een noodopvanglocatie of een crisisnoodopvanglocatie te plaatsen, tenzij in die locatie in hun specifieke opvangbehoefte kan worden voorzien.

Een wettelijk verankerd systeem zoals voorzien in de Spreidingswet, waarbij alle gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen op basis van draagkracht, maakt het mogelijk om onze verplichtingen op het gebied van asielopvang duurzaam in te richten en structureel te dragen. Zowel in het realiseren van structureel voldoende opvangplekken, als in het inrichten van kwalitatieve en kleinschalige opvanglocaties die voorzien in de (bijzondere) opvangbehoeften van asielzoekers en hen toegang geven tot voorzieningen, onderwijs, zorg en werk.

5. Draagvlak in de samenleving behoeft eerlijke verdeling en lange termijnvisie

Draagvlak voor de opvang van vluchtelingen onder de bevolking komt niet vanzelf. Het vraagt om goed bestuur, duidelijke taakverdeling en transparantie. Lokale overbelasting en onzekerheid zijn funest voor maatschappelijk vertrouwen in het asielbeleid. Juist daarom pleiten wij voor handhaving van de wet: omdat zij bijdraagt aan evenwichtige verdeling en rust in wijken, dorpen en steden. Dat helpt asielzoekers én de samenleving. Kleinschalige opvang in dorpen en steden waar mensen worden gezien en gehoord, vergroot de kans op betekenisvolle participatie en vermindert spanningen. Het draagvlak voor vluchtelingenbeleid staat of valt met de wijze waarop opvang geregeld is. Asielmigratie is altijd onderhevig aan fluctuaties en wordt veelal bepaald door externe factoren gelegen buiten het Nederlandse beleid. We zien dat het aantal asielaanvragen de afgelopen tien jaar constant schommelde rond de 35.000 asielaanvragen. Gemiddeld wordt ongeveer twee derde van die aanvragen uiteindelijk gehonoreerd omdat blijkt dat mensen (een vorm van) bescherming nodig hebben. Ervanuit gaan dat er minder asielopvang plekken nodig zijn vanwege een beperking in het aantal asielaanvragen als gevolg van nationaal politieke keuzes is een misvatting. VluchtelingenWerk

3 Inspectie Justitie en Veiligheid, 15 januari 2025, [Brief Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel](#) & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 26 februari 2025, ['Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers'](#).

Gezamenlijke brief Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, en Nederlandse Arbeidsinspectie, 3 mei 2023, ['Gebrek aan verbetering situatie asielkinderen vraagt om direct ingrijpen'](#).

4 Adviesraad Migratie en Raad voor het Openbaar Bestuur, 26 maart 2025, ['Goed geregeld: asielopvang als maatschappelijke opgave'](#).

5 VluchtelingenWerk Nederland, 11 januari 2024, ['Gevlucht en Vergeten? No.2 - Leefomstandigheden in de \(crisis\)- noodopvang voor asielzoekers'](#) & VluchtelingenWerk Nederland, december 2024, ['We moeten het als ons thuis zien, maar zo voelt het niet'](#) & Pharos, Rode Kruis, en Dokters van de Wereld, 18 december 2024, ['Uitzichtloos in de opvang'](#).

6 Kinderrechten.nl, 22 oktober 2024, ['Kinderrechtencollectief: 65% meer kinderen in noodopvang is onacceptabel'](#).

acht het wenselijk, net als in de contourennota staat, om opvangplekken langdurig in te zetten en deze te kunnen gebruiken voor verschillende groepen in de samenleving, afhankelijk van de behoeften. Dit draagt bij aan een effectieve en toekomstgerichte invulling van beschikbare opvangplekken. Echter, om dit te kunnen faciliteren en te komen tot voldoende opvangplekken is een juridisch instrumentarium nodig, zoals hierboven toegelicht.

De huidige Spreidingswet is vooral gericht op het creëren van voldoende langdurige structurele opvangplaatsen, die het grote aantal tijdelijke noodopvanglocaties moet vervangen. Daarmee wordt voorkomen dat opvanglocaties steeds moeten openen en sluiten. Dit doet afbreuk aan het draagvlak voor opvang, en maakt dat volwassenen en kinderen steeds moeten verhuizen.

6. Conclusie

De Spreidingswet biedt het noodzakelijke wettelijke fundament voor een eerlijke, voorspelbare en humane inrichting van de asielopvang in Nederland. Vrijwilligheid alléén heeft bewezen niet geleid tot voldoende en evenwichtig verdeelde opvangcapaciteit. De wet borgt solidariteit tussen gemeenten, voorkomt willekeur, crisissituaties en onfatsoenlijke opvangomstandigheden, biedt de rechtszekerheid die lokale overheden nodig hebben om te investeren in duurzame opvanglocaties en maakt de asielopvang goedkoper.

Het voornemen om slechts losse elementen van de wet beleidsmatig voort te zetten zonder juridische verankering is ontoereikend en risicovol. Zonder wettelijke verplichting dreigt bestuurlijke vrijblijvendheid, financiële onzekerheid en herhaling van mensonterende noodsituaties zoals in Ter Apel en in (crisis)noodopvanglocaties.

Daarnaast vereist de implementatie van Europese verplichtingen, zoals de herschikte Opvangrichtlijn, een stabiel en menswaardig opvangsysteem dat voldoet aan kwaliteitsnormen. Intrekking van de Spreidingswet zou het realiseren van deze bindende normen ernstig belemmeren. Ook voor draagvlak in de samenleving is een wettelijk gereguleerd, kleinschalig en evenwichtig verdeeld opvangsysteem essentieel. Goed bestuur, voorspelbaarheid en transparantie vergroten het maatschappelijk vertrouwen en helpen spanningen te voorkomen.

VluchtelingenWerk Nederland roept het kabinet op om af te zien van de voorgenomen intrekking van de Spreidingswet. Wij vragen het kabinet om in gezamenlijkheid en goede afstemming te werken aan een humaan, stabiel en toekomstgericht asielopvangsysteem, met de Spreidingswet als fundament.

VluchtelingenWerk Nederland

13 mei 2025