PROVINCIE FLEVOLAND

Commissaris van de Koning

Minister voor Asiel en Migratie
mr. drs. M.C.G. Keijzer
Turfmarkt 147
2511 DP 'S-GRAVENHAGE

E-mail: [redacted]@minjenv.nl

Postbus 55
8200 AB Lelystad
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

Verzenddatum	*Bijlagen*	*Uw kenmerk*	*Ons kenmerk*
26 JAN. 2026	1		[redacted]

Onderwerp
Reactie op uw verzoek inzake het verrichten van invoeringstoetsen in het kader van de Spreidingswet

Geachte mevrouw Keijzer,

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 Flevoland aan. Deze oplegbrief bevat de belangrijkste aandachtspunten waarvoor de Kring gezamenlijk graag nadrukkelijk uw aandacht vraagt. Voor een volledige weergave van onze ervaringen in Flevoland 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.

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 Flevoland,

[redacted]

A.J. Gerritsen

Invoeringstoets Spreidingswet Flevoland

Hoe pakt de Spreidingswet in de praktijk uit voor de organisaties in de uitvoering van de spreidingswet?"

Methodische afbakening
Deze invoeringstoets richt zich op de uitvoerbaarheid en onbedoelde effecten in de eerste cyclus van de Spreidingswet. Het document beoordeelt niet de doeltreffendheid van de wet in termen van doelrealisatie; het onderscheidt expliciet de formele wetssystematiek (capaciteits- en verdeelbesluit, SPUK's) van de feitelijke uitvoeringspraktijk in Flevoland.
Conform het verzoek van de Kring cvdK's zijn eventuele aanbevelingen en verzoeken aan het ministerie niet in deze invoeringstoets opgenomen, maar separaat aangeleverd. Deze toets richt zich uitsluitend op feitelijke observaties, knelpunten en onbedoelde effecten in de uitvoering van de Spreidingswet.

Capaciteitsraming en indicatieve verdeling
Voor de provincie Flevoland (hierna: Flevoland) en haar gemeenten heeft de invoering van de Spreidingswet in de eerste cyclus beperkt nieuwe inspanningen gevraagd. Dit onderscheidt de formele wetssystematiek (capaciteits- en verdeelbesluit) van de feitelijke uitvoeringspraktijk in Flevoland, waar al jarenlang structureel meer opvang wordt gerealiseerd dan formeel wordt verlangd.
Flevoland zet zich al decennia structureel in voor de opvang van asielzoekers. Bij de capaciteitsraming voor 2024 bleek dat Flevoland ruimschoots voldeed aan – en zelfs boven- het wettelijke vereiste aantal opvangplekken.

De Spreidingswet werd binnen de PRT met waardering ontvangen omdat deze expliciet erkenning geeft aan provincies die al lange tijd een bovengemiddelde bijdrage leveren, en tegelijkertijd andere provincies activeert om een evenrediger aandeel te nemen. Daarmee wordt een bestaand knelpunt uit eerdere uitvoeringsanalyses – het ontbreken van afdwingbaarheid – in beginsel geadresseerd.

Wel bleek in deze fase al dat de systematiek rond de SPUK's complex is. Met name het uitruilen van plekken en noodopvangplekken die jaarlijks voor een periode werden ingezet riepen vragen op over de vraag voor welke SPUK(s) deze plekken meetelden. De gehanteerde formules en definities waren in specifieke situaties lastig toepasbaar. Voor de uitvoerbaarheid is het van belang dat de PRT tijdig en volledig inzicht heeft in de definities en telregels; de huidige behoefte aan casuïstische toelichting wijst op een kwetsbare informatiepositie van de PRT en gemeenten.

Ambtenaren van het ministerie van Asiel en Migratie (hierna: AenM) hebben een hierin ondersteuning geboden en hebben waar mogelijk antwoord verschaft op de vragen die wij stelden.

Overlegfase + Provinciale verslagen
De overlegfase binnen de PRT Flevoland verliep in algemene zin zorgvuldig en constructief. Het vaste overleg op kwartaalbasis, met deelname van gemeenten, COA en het ministerie, bood ruimte voor afstemming, signalering en gezamenlijke duiding van knelpunten. Dit bevestigt de meerwaarde van de PRT als overleg- en afstemmingsgremium, zoals ook in eerdere consultatiefasen werd verondersteld.

Tegelijkertijd roept de rol en het nut van het provinciaal plan vragen op.
Hoewel Flevoland jaarlijks een provinciaal plan heeft aangeleverd met relevante cijfers en toelichting, ontbreekt structurele terugkoppeling vanuit het ministerie over de wijze waarop deze plannen worden benut. Het uitblijven van systematische terugkoppeling verkleint de inzichtelijkheid van doorwerking: de PRT kan niet toetsen in hoeverre aangeleverde cijfers en analyses daadwerkelijk worden benut bij rijksbesluitvorming of uitvoering.
Hierdoor ontstaat twijfel of het provinciaal plan in de huidige vorm bijdraagt aan betere uitvoering, of vooral een administratieve verplichting is. Dit knelpunt – het risico van stapeling van verantwoordingsdocumenten zonder zichtbare doorwerking – was ook in eerdere consultaties benoemd en lijkt zich in de praktijk te manifesteren.

Zonder zichtbare terugkoppeling neemt het risico toe op administratieve stapeling zonder meerwaarde, terwijl in de praktijk cumulatieve opgaven (asielopvang, Oekraïense ontheemden, huisvesting van nareizigers) om gerichte prioritering en voorspelbaarheid vragen.

Verdeelbesluiten
Het verdeelbesluit bood inzicht in de landelijke verdeling van opgaven en maakte zichtbaar welke provincies (meer dan) voldoende bijdragen en waar nog extra inspanningen nodig zijn. Voor Flevoland had dit besluit geen directe consequenties, omdat reeds werd voldaan aan de opgave. Formeel zijn de provinciale opgaven afgebakend via het verdeelbesluit; feitelijk worden bij bovengemiddelde prestaties aanvullende verzoeken sneller bij dezelfde provincie neergelegd, wat de voorspelbaarheid van de inzet beperkt.
Wel ontstaat hier een spanning die in eerdere uitvoeringsanalyses al werd voorzien: provincies en gemeenten die structureel vooroplopen, ervaren onzekerheid over de verwachtingen bij toekomstige (acute) opvangvragen. Het ontbreken van helderheid over hoe bestaande overcapaciteit wordt meegewogen in uitzonderlijke situaties kan de voorspelbaarheid van de inzet onder druk zetten.

Dit werkt in de praktijk door op het draagvlak: gemeenten die structureel méér doen ervaren minder ruimte om aanvullende verzoeken te wegen, terwijl elders minder druk wordt gevoeld.

Bezwaarprocedure
Binnen de PRT Flevoland heeft het verdeelbesluit niet geleid tot bezwaar. Wel is geconstateerd dat de bezwaar- en correctiemogelijkheden met betrekking tot de hoogte van SPUK-uitkeringen onvoldoende expliciet zijn ingericht.
Wanneer gemeenten van mening zijn dat de uitgekeerde bedragen niet aansluiten bij de gerealiseerde opvang, is onduidelijk welk formeel proces zij kunnen volgen. Dit leidt tot extra administratieve lasten en onzekerheid bij gemeenten over hun rechtspositie. Het ontbreken van een expliciete correctie- en bezwaarroute vergroot de afhankelijkheid van de juistheid en tijdigheid van COA-cijfers en beperkt de mogelijkheid om vooraf tot afstemming te komen, wat uiteindelijk leidt tot extra administratieve lasten.

Realisatiefase inclusief de SPUK's, Decentrale Uitkeringen en het interbestuurlijk toezicht

In de regeling is voorzien dat SPUK 1 via een digitaal formulier wordt aangevraagd en dat SPUK's 2 en 3 ambtshalve worden uitgekeerd op basis van gerealiseerde plekken. Team Spreidingswet controleert daarvoor de aantallen gerealiseerde plekken; vervolgens worden de uitkeringen aan gemeente en provincie overgemaakt. In de praktijk blijkt dit proces niet altijd eenvoudig door casuïstiek in definities en telregels.
In de praktijk blijkt de sterke afhankelijkheid van COA-cijfers echter een kwetsbaar punt.

Binnen Flevoland heeft zich een situatie voorgedaan waarin door het COA aangeleverde cijfers afweken van de opgegeven aantallen in het provinciaal plan en verslag. Hierdoor ontving een gemeente minder SPUK 2.

Het corrigeren hiervan vraagt alsnog aanzienlijke inspanning van de gemeente. Dat de provincie jaarlijks via het provinciaal plan volledige en actuele gegevens aanlevert, zonder dat discrepanties vooraf worden gesignaleerd, benadrukt een uitvoeringsknelpunt dat in eerdere fases al werd voorzien: onvoldoende gegevensafstemming tussen betrokken uitvoeringsorganisaties.
Het ontbreken van een voorafgaande gegevenscheck vóór uitbetaling leidt tot correcties achteraf en vergroot onzekerheid over de rechtszekerheid

Door de politieke volatiliteit rondom de Spreidingswet is gedurende langere tijd onduidelijkheid ontstaan over de bestuurlijke aansturing en aanspreeklijn in de realisatiefase. Deze wisselende signalen hebben bij gemeenten en de PRT geleid tot onzekerheid over de mate waarin rijkssturing zou worden doorgezet en demotivatie om de wet na te leven. Tegelijkertijd geldt dat zolang de Spreidingswet van kracht is, alle bestuurslagen—ook het Rijk—de wet volledig en zorgvuldig moeten

uitvoeren. Een toekomstig politiek voornemen om de wet te wijzigen of in te trekken verandert niets aan de verplichtingen die nu gelden.

In de uitvoeringspraktijk van Flevoland heeft het gebrek aan consistente rijksregie ertoe geleid dat aanvullende opvangverzoeken relatief vaak bij provincies en gemeenten terechtkwamen die al bovengemiddeld bijdragen, wat de eerlijke spreiding, rolvastheid, voorspelbaarheid en het draagvlak onder druk heeft gezet.

Het uitblijven van effectief IBT gaat in de praktijk samen met het uitblijven van eerlijke spreiding, ondanks formele verdeelbesluiten. Hierdoor ontstaat alsnog ongelijkheid tussen gemeenten en provincies die meer doen dan anderen.

Deze dynamiek versterkt de eerder beschreven stapeling van verantwoordelijkheden (asielopvang, opvang Oekraïense ontheemden, huisvesting van nareizigers) in Flevoland, dat reeds ruimschoots boven de formele opgave presteert.

Aanvullend knelpunt: stapeling van opvang- en huisvestingsvragen bij provincies die al overcapaciteit leveren
Hoewel Flevoland sinds de capaciteitsraming ruimschoots voldoet aan – en feitelijk aanzienlijk boven – het aantal opvangplekken dat voortvloeit uit het capaciteits- en verdeelbesluit, merkt de provincie dat in de uitvoeringspraktijk aanvullende opvang- en huisvestingsvragen alsnog en herhaaldelijk bij Flevoland terechtkomen.
Dit betreft onder meer:

- Verzoeken om extra opvangplekken voor asielzoekers, bovenop de vastgestelde provinciale opgave;
- Verzoeken in het kader van de opvang van Oekraïense ontheemden;
- Aankondigen dat nareizigers zullen worden gehuisvest in gemeenten waar reeds een referent is gekoppeld, zonder voorafgaande afstemming.

In de praktijk leidt dit tot een gevoel van stapeling van verantwoordelijkheden bij een provincie en haar gemeenten die reeds structureel méér doen dan de wet van hen vraagt. Dit effect was in eerdere consultaties impliciet voorzien: zonder een expliciete systematiek die rekening houdt met bestaande overcapaciteit en bredere opvanginspanningen, ontstaat het risico dat goed presterende regio's vaker worden benaderd voor aanvullende inzet.
Voor Flevoland heeft dit gevolgen voor het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Gemeenten en bestuurders die al langdurig een bovengemiddelde bijdrage leveren aan asielopvang ervaren beperkte ruimte om extra verzoeken te weigeren, terwijl elders minder druk wordt uitgeoefend. Daarmee ontstaat spanning met de geest van de Spreidingswet, die juist beoogt tot een evenredige verdeling van lasten en verantwoordelijkheden te komen.
Dit knelpunt raakt niet alleen de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet, maar ook de samenhang met aanpalende opvang- en huisvestingsopgaven. Zonder expliciete afweging van cumulatieve inzet bestaat het risico dat juist het draagvlak in provincies die structureel bijdragen aan opvang onder druk komt te staan.

Wanneer cumulatieve inzet structureel bij dezelfde provincies en gemeenten neerkomt, ontstaat een duurzaam risico op draagvlakerosie en verminderde uitvoeringsruimte bij partijen die al bovengemiddeld presteren.

Rode draden uit de uitvoering in Flevoland (2024–2026):

- Gegevensafstemming: afhankelijkheid van COA-cijfers zonder voorafgaande gezamenlijke check vergroot correctielast en onzekerheid.
- Formeel vs. feitelijk: naast de formele opgave leiden aanvullende verzoeken in de praktijk tot stapeling bij koplopers.
- Informatiepositie PRT/cvdK: beperkte terugkoppeling op provinciale plannen en onduidelijke aanspreeklijn in politiek volatiele periodes bemoeilijken rolvastheid.
- Draagvlak: cumulatieve belasting bij dezelfde gemeenten/provincies zet het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak onder druk.