

Bijlage 1: consultatiereactie VNG

Uitvoeringsscan

VNG Realisatie heeft gedurende de consultatieperiode van twee weken een uitvoeringsscan op de Spreidingswet uitgevoerd. Meer dan 60 gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben hiervoor input gegeven in meerdere onlinebijeenkomsten. De komende tijd wordt nog een verdiepende uitvoeringstoets uitgevoerd.

De punten die in de uitvoeringsscan zijn geïdentificeerd, geven **aanleiding tot zorgen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in de huidige vorm, in relatie tot de doelen die de wet beoogt**. Om te komen tot een Spreidingswet die uitlegbaar en uitvoerbaar is, stelt de VNG op basis van de uitvoeringsscan de volgende aanscherpingen en wijzigingen voor:

1. Herzien de verdeel- en beloningssystematiek.
2. Kleinschalige opvang moet écht mogelijk worden gemaakt.
3. De Spreidingswet is een lange termijnoplossing, aanvullende acties voor de korte termijn zijn ook nodig.
4. Zorg voor stabiliteit, ook bij krimp.
5. Monitoring vanaf dag één is noodzakelijk.
6. De minister van Justitie en Veiligheid krijgt te veel beslisruimte over het verdeelbesluit.
7. Betrokkenheid van medeoverheden bij uitwerking AMvB's en aparte uitvoeringstoets zijn nodig.
8. Helderheid over de financieringssysteem is nodig over de gehele asielopgave.

Voordat we deze punten uitwerken, gaan we eerst in op de context waarin de Spreidingswet volgens de VNG zou moeten landen.

Context: een integrale benadering is noodzakelijk om structureel uit de asielcrisis te blijven

De crisis in de asielopvang is niet van vandaag of gisteren. In mei 2020 is daarom de **Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen** (hierna te noemen: Uitvoeringsagenda)¹ vastgesteld. De huidige crisis in de asielopvang had voor het overgrote deel voorkomen kunnen worden als na mei 2020 direct was gestart met het uitvoeren van de maatregelen uit de Uitvoeringsagenda en er met elkaar was gewerkt aan een visie en aanpak voor de lange termijn.

Bij de totstandkoming van de **Bestuurlijke afspraken over de doorstroom migratie**, dd. 26 augustus 2022 (hierna te noemen: bestuurlijke afspraken)² heeft de VNG nogmaals gepleit voor het versneld uitvoering geven aan de Uitvoeringsagenda. Als de Spreidingswet niet in samenhang met de uitvoering van de Uitvoeringsagenda gebeurt, is het onmogelijk te komen tot het stabiele opvanglandschap dat de Spreidingswet beoogt.

Met alleen het verdelen van de asiel-opvangplekken en het verplichten van gemeenten om deze te organiseren, lossen we het asielvraagstuk niet op. **De Spreidingswet is niet dé oplossing voor alle problemen in de gehele asielketen**. De VNG ziet de Spreidingswet als een instrument in het totale arsenaal aan instrumenten van asiel tot huisvesting en integratie en daarmee een nadrukkelijk onderdeel van de Uitvoeringsagenda. Achter het verdelen en plaatsen van asielzoekers bevinden zich grote opgaven rondom huisvesting, integratie, zorg, onderwijs, leefbaarheid in de wijken en draagvlak in de samenleving. Niet alleen grote opgaven vanwege het

¹ [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen \(14-05-2020\)](#)

² [Bestuurlijke afspraken over doorstroom migratie \(26-08-2022\)](#)

aantal asielzoekers, maar ook vanwege het aantal statushouders en Oekraïense ontheemden waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn.

- *De VNG vraagt het kabinet om in de Spreidingswet expliciet de samenhang met de Uitvoeringsagenda te beschrijven en zorg te dragen dat de implementatie per direct ter hand wordt genomen en niet nog meer vertraging oploopt.*

1. Herzie de verdeel- en beloningssystematiek

Volgens ons is de verdeel- en beloningssystematiek te complex. De **complexiteit** wordt veroorzaakt door de voorgestelde systematiek met de tweetrap – opvangplaatsen kunnen door gemeenten eerst nationaal en vervolgens aan de provinciale regietafels worden ingebracht – die in de wet is ingebouwd. Deze systematiek zorgt voor veel en lange onduidelijkheid bij gemeenten en dus een risico op belemmering en stilstand in de uitvoering. Volgens ons kan er veel meer duidelijkheid en overzicht ontstaan door de verdeelsystematiek voor de opvang van asielzoekers analoog uit te voeren aan de Huisvestingswet waarin de taakstelling voor de huisvesting van statushouders is uitgewerkt.

In artikel 3 van de memorie van toelichting staat aangegeven: *'in deze fase kunnen gemeenten ook onderling tot afspraken komen over de uitwisseling van woonruimte ten behoeve van huisvesting statushouders en opvangplaatsen voor asielzoekers'*. Onderdeel van de Bestuurlijke afspraken doorstroom migratie (dd. 26 augustus 2022) is dat opvangplekken voor Oekraïense ontheemden, asielzoekers en statushouders flexibel kunnen worden ingezet. We zien deze gemaakte afspraak onvoldoende terug in het wetsvoorstel.

De VNG voorziet een **probleem in de interbestuurlijke verhoudingen** tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies als de verdeel- en beloningssystematiek van stap 1 en 2 uit de 2-jaarlijkse verdeelcyclus in stand blijft. Gemeenten kunnen in stap 1 een beloning krijgen, de resterende opvang wordt (opnieuw) landelijk verdeeld over heel Nederland. Hierdoor ontstaat er oneerlijke en onevenredige verdeling over de provincies en ontstaat er mogelijk een **perversse prikkel** om te wachten op de provinciale verdeling in mei 2023. Dit betekent immers een lagere opgave én een specifieke uitkering voor gemeenten en provincies. Dit vindt de VNG niet uitlegbaar. Het draagt niet bij aan het doel van het wetsvoorstel om solidariteit tussen gemeenten te bevorderen en een betere spreiding van opvangplekken te realiseren.

Los van het feit dat de voorgestelde systematiek niet uitlegbaar is, is de VNG überhaupt geen voorstander van een beloningssystematiek. Volgens ons is deze systematiek **bestuurlijk onwenselijk** en kan het **calculerend gedrag** in de hand werken. Het regelen van asielopvang in Nederland is een maatschappelijke opgave. Hiermee wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat het bieden van extra geld de oplossing is voor het creëren van meer opvangplekken. De daadwerkelijke problemen – waarbij het gebrek aan beschikbare locaties en woningen en het ontbreken van een juiste financieringssystematiek om kleinschalige opvanglocaties te kunnen realiseren de belangrijkste zijn – worden hiermee volstrekt genegeerd.

Uit de consultatie die de VNG onder haar leden heeft gehouden, komt daarnaast overduidelijk naar voren dat deze maatregel voor gemeenten niet direct een drijfveer is om extra opvangplekken te organiseren. In plaats van een financiële beloning voor extra opvangplekken, moet het uitgangspunt zijn dat standaard alle kosten van de asielopvang door het Rijk worden vergoed en dat kleinschalige asielopvang (zie verder volgende punt) ook écht mogelijk wordt gemaakt.

- *De VNG vindt:*
 - *de verdeel- beloningssystematiek onnodig complex en stelt voor om deze te versimpelen door de huidige twee momenten van verdeling te beperken tot het verdelen van de opgave op één moment, analoog aan de wijze hoe de taakstelling Huisvesting statushouders is ingeregeld.*
 - *dat in de Spreidingswet expliciet moet worden opgenomen dat gemeenten asiel-opvangplekken, opvangplekken Oekraïne en huisvesting statushouders onderling kunnen uitruilen inclusief hoe dit wordt uitgewerkt, onder andere in het verdeelbesluit en wat dit juridisch betekent.*
 - *de in de Spreidingswet voorgestelde beloningssystematiek bestuurlijk onwenselijk. De financiële middelen kunnen beter worden ingezet voor alle kosten die gepaard gaan met de asielopvang en het organiseren van kleinschalige opvang.*
 - *dat in de Spreidingswet, naast verplichtingen voor gemeenten en andere medeoverheden, ook wordt beschreven wat de verplichtingen zijn van het Rijk en de betrokken uitvoeringsorganisaties, o.a. criteria voor goedkeuring locaties.*

2. Kleinschalige opvang moet écht mogelijk worden gemaakt

In lijn met de Uitvoeringsagenda en de Bestuurlijke afspraken is afgesproken dat er versneld uitvoering wordt gegeven aan het mogelijk maken van kleinschalige opvang. Kleinschalige opvang moet een integraal onderdeel worden van het asiellandschap en is nodig om (vooral kleinere) gemeenten te bewegen opvang te realiseren die kan rekenen op **draagvlak in wijken, dorpen, steden en lokaal bestuur (college en raad)**.

In het wetsvoorstel ontbreken concrete handvatten hiervoor. In zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting zijn voornamelijk mechanismen geformuleerd die langdurige en grootschalige opvang stimuleren. Het is niet zichtbaar hoe ook duurzame kleinschalige opvanglocaties – bijvoorbeeld een grote COA-opvanglocatie met een aantal kleinere gemeentelijke satellietlocaties – kunnen rekenen op financiering. In de memorie van toelichting staat dat *'sprake kan zijn van één locatie of accommodatie maar er kan ook sprake zijn van meerdere locaties binnen een gemeente'*. Het is voor de VNG onduidelijk wat dit betekent.

Ook is onduidelijk hoe – gelet op de onderbezetting bij het COA en het feit dat het COA nog steeds met regelmaat door gemeenten aangeboden kleinschalige opvang afwijst – de capaciteit en bijbehorende bekostiging van kleinschalige opvanglocaties geregeld wordt. De VNG vindt dat de balans mist tussen het behalen van de benodigde aantallen enerzijds en de vormen van flexibele, kleinschalige opvang die kunnen rekenen op draagvlak van de lokale politiek en inwoners anderzijds.

- *De VNG vindt dat in de Spreidingswet expliciet opgenomen moet worden dat kleinschalige opvang mogelijk moet worden gemaakt en dat dit wordt gestimuleerd. Hiervoor moet in de wet duidelijkheid over bekostiging en capaciteit worden opgenomen.*

3. De Spreidingswet is een lange termijnoplossing, aanvullende acties zijn ook nodig

In voorliggend wetsvoorstel is niet opgenomen welke aanvullende acties worden genomen om zo snel mogelijk extra asiel-opvangplekken te realiseren. Het enige wat er nu ligt is een Transitieplan CNO waarin wordt uitgewerkt dat er vanaf 1 april 2023 geen crisisnoodopvang onder coördinatie en verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's meer is.

Het capaciteitsvraagstuk is het afgelopen jaar fors toegenomen (per 1 januari 2023: 61.200 - per 1 januari 2024: 75.500). **De VNG voorziet voor 2023 maar zeer beperkte impact van deze wet op het aantal beschikbare asiel-opvangplekken.** Weliswaar krijgen gemeenten via de Spreidingswet inzicht in de opgaven (lees: taakstelling), maar dit betekent niet dat deze binnen een jaar gerealiseerd zijn. Implementatie vraagt immers tijd, helemaal omdat er nog geen zicht is op de inhoud van de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), inclusief antwoord op de vraag wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid door gemeenten. Daar komt bij dat gemeenten te maken hebben met termijnen voor aanpassing van o.a. bestemmingsplannen, lokale politieke besluitvorming en het organiseren van maatschappelijk draagvlak via participatietrajecten. Het is onrealistisch en bovendien onwenselijk dat al deze zaken terzijde worden geschoven.

Wij zien de Spreidingswet als een instrument dat zorgvuldige implementatie vereist met als doel om effect te hebben op de langere termijn. Om op de korte termijn uit de asielcrisis te komen, zijn meer maatregelen nodig dan alleen voorliggende Spreidingswet. Onder andere door het stimuleren van een samenhangend pakket op het gebied van opvang en huisvesting: langer openhouden locaties crisisnoodopvang, (kleinschalige) opvanglocaties, tijdelijke opvanglocaties, flexwoningen, collectieve voorzieningen, tussenvoorzieningen, transformatie, estafettewoningen en integratiemaatregelen.

- *De VNG vraagt een gedegen plan met aanvullende acties voor 2023 om ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk extra asiel opvangplekken worden gerealiseerd.*

4. Zorg voor stabiliteit, ook bij krimp

Fluctuaties in de asielopvang moeten adequaat opgevangen worden. De Spreidingswet moet dit mede mogelijk maken. Dat betekent dat de Spreidingswet rekening moet houden met zowel groei- als krimpscenario's. Om fluctuaties op te vangen is het nodig dat het COA met een minimumaantal duurzame opvangplekken (ijzeren voorraad) werkt. Het minimumaantal opvangplekken moet volgens de VNG geborgd worden binnen de Spreidingswet. Deze **ijzeren voorraad moet voor de duur van minimaal 10 jaar op basis van historische cijfers worden vastgesteld** zodat de kans op wederom een asielcrisis wordt beperkt. In voorgesteld wetsvoorstel zien wij hier niets van terug.

- *De VNG vraagt een ijzeren voorraad vast te stellen - die voor 10 jaar vaststaat - en dat er in de wet een toelichting opgenomen wordt waarin staat hoe de Spreidingswet rekening houdt met krimpscenario's.*

5. Monitoring vanaf dag één is noodzakelijk

In de memorie van toelichting is opgenomen dat er na 2 jaar een invoeringstoets wordt gedaan. Naast deze invoeringstoets – die de VNG onderschrijft – is het noodzakelijk dat direct na invoering wordt gestart met monitoring. Om tot de gewenste resultaten te komen, is het noodzakelijk dat de **Spreidingswet integraal en periodiek wordt gemonitord**. Integraal vanuit de brede opgaven van gemeenten rond de huisvesting van statushouders en opvang van Oekraïense ontheemden, inclusief alle taken rond huisvesting, inburgering, integratie, zorg, onderwijs, etc. Periodiek vanuit de

noodzaak dat direct na invoering van de wet de uitvoering ervan wordt gemonitord. Dit kan eenvoudigweg conform de systematiek huisvesting statushouders met elke 6 maanden een overzicht dat kan leiden tot bijstelling.

- *De VNG vraagt om in de wet op te nemen dat de wijze van monitoring vanaf invoering in samenspraak met medeoverheden wordt vormgegeven, waarbij de evaluatiepunten gezamenlijk worden vastgesteld.*

6. De minister van Justitie en Veiligheid krijgt teveel beslisruimte over het verdeelbesluit

In het wetsvoorstel staat geformuleerd dat de minister van Justitie en Veiligheid voor het verdeelbesluit *'acht slaat op het verslag van de Commissaris van de Koning en streeft naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland'*. Een evenwichtige verdeling over het grondgebied van Nederland volgt volgens de VNG al uit de voorlopige verdeling en het overleg tussen provincies en gemeenten. Dit betekent dat de minister alleen gemotiveerd moet kunnen afwijken van het verslag en **alleen hoeft te zorgen voor een evenwichtige verdeling als er geen consensus tussen provincie en gemeenten tot stand komt**.

De VNG ziet de aanpak van het asielvraagstuk als een verantwoordelijkheid van de gehele keten. In de Spreidingswet is te eenzijdig alleen de verantwoordelijkheid van gemeenten beschreven, zonder dat óók is beschreven wat de verplichtingen zijn waar het Rijk en de betrokken uitvoeringsorganisaties aan worden gehouden. Daarnaast is het wetsvoorstel volgens ons onvoldoende duidelijk over de verantwoordelijkheid, rol en taken van de provinciale regietafels (PRT's). Graag zouden we dit in gezamenlijkheid (Rijk en alle medeoverheden) uitwerken.

- *De VNG vraagt:*
 - *in de Spreidingswet op te nemen dat de minister van Justitie en Veiligheid alleen gemotiveerd afwijkt van het verslag en dat zijn besluit uitgaat van een evenwichtige verdeling;*
 - *gezamenlijk (Rijk en alle medeoverheden) de verantwoordelijkheid, rol en taken van Rijk, uitvoeringsorganisaties en de PRT's uit te werken.*

7. Betrokkenheid van medeoverheden bij uitwerking AMvB's en uitvoeringstoets is nodig

In artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen staat dat het Rijk bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor provincies en gemeenten inzicht geeft in de financiële consequenties en in de bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen, waaronder een uitvoeringstoets.³

De VNG heeft – net als het IPO en het COA – slechts 2 weken de tijd gekregen om een globale scan te doen van de gevolgen van de Spreidingswet voor de uitvoering door gemeenten. Los van het feit dat deze doorlooptijd volgens de VNG heel kort is, wordt de wet verder uitgewerkt in AMvB's waarvan de tekst inhoud nog niet bekend is.

In de memorie van toelichting van de Spreidingswet is aangegeven dat de minister van Justitie en Veiligheid bij AMvB – en dus zonder betrokkenheid van het parlement – een aantal onderdelen van de gemeentelijke taak nader kan regelen, waaronder: totstandkoming van de capaciteitsraming, de minimale omvang van locaties of accommodaties, de verdeelsystematiek en de exploitatie door gemeenten.

³ [Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2013](#)

De VNG voorziet dat uitwerking van deze essentiële onderwerpen tot uitvoeringsconsequenties gaat leiden. Deze **uitvoeringsconsequenties zijn nu nog niet beoordeeld**. Omdat de AMvB's direct de uitvoering van gemeenten treffen, is het volgens de VNG nodig dat voor de AMvB's een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt uitgevoerd.

- *De VNG vraagt dat alle medeoverheden worden betrokken bij de uitwerking van de AMvB's die voortkomen uit de Spreidingswet. Tevens wordt het kabinet verzocht om de uitwerking voor te leggen aan het parlement.*
- *De VNG moet de impact van de AMvB's en de uitvoerbaarheid in een aparte (keten)uitvoeringstoets beoordelen.*

8. Helderheid over de financieringssystematiek is nodig over de gehele asielopgave

Het wetsvoorstel is nog niet duidelijk over de financieringssystematiek. Volgens de VNG moet worden voorkomen dat de wet leidt tot een systematiek die complex is en niet aansluit op andere onderdelen van de asielopgave. Gevolgen voor aanpalende taken – o.a. jeugdzorg, onderwijs, leerlingenvervoer, leefbaarheid, ruimtelijke ordening – moeten zorgvuldig worden uitgewerkt en gefinancierd. Deze kosten dienen ook vergoed te worden aan gemeenten die een vrijwillig aanbod doen. Verder staat in de memorie van toelichting 'op basis van Gemeentewet artikel 108, derde lid, en de Provinciewet artikel 105, derde lid, is het uitgangspunt reële compensatie van de extra kosten'. Dit biedt ruimte voor interpretatie die er volgens ons niet is. Dit artikel geeft namelijk duidelijk aan dat de kosten verbonden aan de uitvoering door het Rijk worden vergoed.

Dit geldt ook voor de onder de kop financiële gevolgen genoemde **gemeentelijke taak**. Dit betreft een zeer smalle definitie van deze taak, namelijk alleen het daadwerkelijk wijzigen van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Dit is volgens de VNG niet correct en moet worden aangepast.

- *De VNG vraagt compensatie van alle kosten die worden gemaakt voor en samenhangen met de asielopvang;*
- *De VNG vraagt een financieringssystematiek dat wordt uitgewerkt en die recht doet aan de volle breedte van de asielopgave, dat verschillende regelingen elkaar niet tegenwerken en dat administratieve lasten worden beperkt (conform Bestuurlijke afspraken).*

Tot slot

Zoals eerder opgemerkt, is het in een consultatieperiode van twee weken – die gelijktijdig loopt met de uitvoeringsscan – niet mogelijk om tot een volledig afgewogen oordeel te komen over het wetsvoorstel. Veel is nog onduidelijk en moet worden uitgewerkt in AMvB's. Bovendien kon er vanwege de korte doorlooptijd geen volwaardige uitvoeringstoets gedaan worden, maar een globale uitvoeringsscan (die overigens al wel een duidelijke indruk van de mate van uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel geeft). Daarom kan er na deze consultatieperiode nog niet gezegd worden of de Spreidingswet (op onderdelen) uitvoerbaar wordt geacht en wat de daadwerkelijke impact van deze wet is op gemeenten. Hiervoor doen we later verslag in een uitgebreidere uitvoeringstoets.