



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de commissaris van de Koning en de colleges van burgemeester en wethouders in de provincie Overijssel

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 8 december 2025
Betreft Besluit op bezwaar

Onze referentie
6786685

Bijlage(n)
2

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer, mevrouw,
Bij brieven van 28 januari 2025, 29 januari 2025, 30 januari 2025 en 11 maart 2025 hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hof van Twente en Oldenzaal afzonderlijk bezwaar ingesteld tegen mijn besluit van 20 december 2024 houdende de verdeling van asielopvangplaatsen in het kader van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen over de provincie Overijssel. Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Leeswijzer

In het kader van de leesbaarheid wordt hieronder kort uiteengezet hoe dit besluit is opgebouwd.

Allereerst wordt onder het kopje 'Besluit' vermeld welke bezwaren gegrond zijn verklaard. Aansluitend volgt onder het kopje 'Verloop van de procedure' een overzicht van het verloop van de bezwaarprocedure.

In het onderdeel 'Beoordeling van het bezwaar' worden de ingediende bezwaarschriften en zienswijzen inhoudelijk besproken. Omdat veel van de ingediende gronden overeenkomen, zijn deze gezamenlijk samengevat en opgesomd. De bezwaargronden zijn in die volgorde behandeld.

De behandeling van de bezwaargronden verloopt als volgt: per bezwaargrond wordt eerst een algemene toelichting gegeven, waarmee ook de niet nader gespecificeerde gronden worden behandeld. Ten aanzien van een aantal bezwaargronden is een algemene toelichting niet afdoende. De bespreking van die bezwaargronden zal ik toespitsen op hetgeen de gemeenten specifiek hebben aangevoerd. Deze specifieke toelichting volgt direct op de algemene toelichting.

Tot slot volgt de herverdeling en een bijbehorende toelichting.

Besluit

Ik verklaar het bezwaar van de gemeente Enschede gegrond. De bezwaren van de gemeenten Almelo, Hof van Twente en Oldenzaal verklaar ik ongegrond. Nu ik het bezwaar van de gemeente Enschede gegrond heb verklaard, dient een deel van de opvangplaatsen te worden herverdeeld om te komen tot een sluitende verdeling van de provinciale opvangopgave. Ik herroep ten aanzien daarvan het verdeelbesluit van 20 december 2024. Voor een motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Beoordeling van het bezwaar' van dit besluit.

Verloop van de procedure

Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de wet) neem ik eens in de twee jaar een verdeelbesluit per provincie.¹ In dit besluit worden de opvangplaatsen per provincie, zoals bepaald in de provinciale opvangopgave als bedoeld in artikel 3 van de wet, verdeeld over de in het besluit aangewezen gemeenten.

Op 31 januari 2024 is de provinciale opvangopgave als bedoeld in artikel 3 van de Spreidingswet bekendgemaakt (hierna: de Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024). De provinciale opvangopgave omvat niet alleen reguliere opvangplaatsen, maar ook opvangplaatsen van bijzondere aard, namelijk opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv). De provinciale opgave voor de provincie Overijssel (hierna: de provinciale opvangopgave) bedraagt 6.325 opvangplaatsen (5.787 reguliere opvangplaatsen en 538 amv-opvangplaatsen).

Op 1 november 2024 heeft de commissaris van de Koning in de provincie Overijssel – in lijn met artikel 4, tweede lid, van de Spreidingswet – een verslag (hierna: het provinciaal verslag) uitgebracht van het overleg dat heeft plaatsgevonden aan de Provinciale Regietafel (hierna: de PRT) over de verdeling van de opvangplaatsen. Dit verslag bevat geen volledige en uitvoerbare verdeling van de provinciale opvangopgave.

Bij besluit van 20 december 2024 (hierna: het bestreden besluit) heb ik op grond van artikel 5 van de wet, de Beleidsregel verdeelbesluiten en de Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024 de asielopvangplaatsen voor de provincie Overijssel vastgesteld.

Bij brieven van 28 januari 2025, 29 januari 2025 en 30 januari 2025 hebben de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hof van Twente en Oldenzaal (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Bij brieven van 14 februari 2025 en 20 februari 2025 is de ontvangst van de bezwaarschriften bevestigd.

Ik heb de gemeente Oldenzaal in de gelegenheid gesteld de gronden van bezwaar aan te vullen. Bij brief van 12 maart 2025 heb ik de gronden van bezwaar van de gemeente Oldenzaal ontvangen. Bij brief van 31 maart 2025 is de ontvangst hiervan bevestigd.

Naar aanleiding van de bezwaarschriften hebben er informele gesprekken plaatsgevonden. In dit gesprek bent u in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over het bestreden besluit.

Bij brief van 14 mei 2025 heb ik u in de gelegenheid gesteld te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Op 26 mei 2025 vond de hoorzitting plaats bij mijn ministerie. Voor de samenstelling van de commissies en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting die als **bijlage 1** bij dit besluit is gevoegd.

Datum
8 december 2025

Onze referentie
6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum
8 december 2025

Onze referentie
6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Bij brief van 18 april 2025 heb ik de beslistermijn verdaagd op grond van artikel 7:10, derde lid, van de Awb.

Bij brief van 29 juli 2025 heb ik de gemeenten uit de provincie Overijssel bericht dat ik voornemens ben een deel van de bezwaren gegrond te verklaren, waardoor een deel van de opvangplaatsen dient te worden herverdeeld. Ik heb de gemeenten waarvan ik voornemens ben het aantal toebedeelde opvangplaatsen te wijzigen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

Bij brieven van 17 augustus 2025, 4 september 2025, en 9 september 2025 hebben de gemeenten Hof van Twente, Enschede, en Oldenzaal een zienswijze naar voren gebracht.

U bent vervolgens geïnformeerd over de voortgang van de beslissing op het bezwaar. Het is helaas niet gelukt om binnen de termijn op uw bezwaar te beslissen. Hiervoor bied ik u mijn excuses aan.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van het bezwaar

In de bezwaarschriften, tijdens de hoorzitting en in de zienswijzen hebben de gemeenten – kort samengevat – aangevoerd dat:

- I. geen sprake is van een evenwichtige verdeling als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de wet jo. artikel 3, aanhef en onder a, van de Beleidsregel verdeelbesluiten;
- II. er onvoldoende rekening is gehouden met de duur en omvang van eerder geboden asielopvang en de aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder b, van de Beleidsregel verdeelbesluiten;
- III. de opgave uit het verdeelbesluit, gecombineerd met de zes maanden termijn van de beslissing op bezwaar, niet haalbaar en uitvoerbaar is als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder c, van de Beleidsregel verdeelbesluiten;
- IV. het verdeelbesluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids-, motiverings- en vertrouwensbeginsel;
- V. de herverdeling in strijd is met het verbod van reformatio in peius.

Met betrekking tot deze gronden overweeg ik het volgende.

AD 0 Het provinciaal verslag

In de 'Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente 2024' is niet alleen de provinciale opvangopgave opgenomen, maar ook een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente. De indicatieve verdeling geeft een indicatie van hoe een evenwichtige verdeling van de opvangplaatsen over de gemeenten eruitziet op basis van inwoneraantal en SES-WOA score. Deze verdeling is echter niet afdwingbaar; het geeft richting aan gemeenten voor hun inzet aan de Provinciale regietafel (PRT). Aan de PRT wordt het gesprek gevoerd over (continueren, verlenging of sluiting van) bestaande opvangplaatsen en accommodaties en locaties op het grondgebied van de gemeenten binnen de desbetreffende provincie die geschikt zijn of (na aanpassing,

Datum

8 december 2025

Onze referentie

6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

verbouwing) geschikt kunnen worden gemaakt voor het realiseren van nieuwe opvangplaatsen. Daarnaast kunnen gemeenten afspraken maken over het uitruilen van opvangplaatsen binnen de provincie. De wettelijke taak, waarbij voor bepaalde gemeenten wordt vastgesteld hoeveel opvangplaatsen zij moeten realiseren, volgt bij het verdeelbesluit, waarbij het provinciaal verslag het uitgangspunt vormt. De verdeling van opvangplaatsen over gemeenten in de provincie komt derhalve tot stand in onderlinge samenwerking tussen gemeenten aan de PRT, waarbij de vrijwillige inbreng van opvangplaatsen uitdrukkelijk voorop staat.

Bij het nemen van het verdeelbesluit neem ik ingevolge artikel 5, tweede lid, van de wet jo. artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel verdeelbesluiten het provinciaal verslag als uitgangspunt. Wanneer in het verslag een volledige en uitvoerbare verdeling van de provinciale opvangopgave is opgenomen, wordt deze verdeling op grond van artikel 2, tweede lid, van de Beleidsregel verdeelbesluiten uit het provinciaal verslag overgenomen in het verdeelbesluit. Wanneer in het verslag geen volledige en uitvoerbare verdeling van de provinciale opvangopgave is opgenomen, vul ik deze verdeling op grond van artikel 2, derde lid, van de Beleidsregel verdeelbesluiten in. In het laatstgenoemde geval vul ik het verslag aan, zodat het verdeelbesluit de provinciale opvangopgave volledig dekt. Ook in dit geval is de verdeling in het provinciaal verslag het uitgangspunt.

Het provinciaal verslag van de provincie Overijssel bevat geen volledige en uitvoerbare verdeling van de provinciale opvangopgave, waardoor ik – na het overnemen van de opvangplaatsen en de kansrijke initiatieven uit het provinciaal verslag – de restopgave heb berekend en deze evenredig heb verdeeld over de gemeenten die hier niet van zijn uitgesloten. De restopgave is aldus het aantal reguliere opvangplaatsen en amv-opvangplaatsen dat nodig is om te voldoen aan de provinciale opvangopgave. Bij de verdeling van de restopgave heb ik mij laten leiden door:

- a. het streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland, waarbij ik zoveel mogelijk rekening heb gehouden met de SES-WOA-score op gemeenteniveau (artikel 5, tweede lid, van de wet jo. artikel 3, aanhef en onder a, van de Beleidsregel verdeelbesluiten),
- b. de duur en omvang van eerder geboden asielopvang en de aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten binnen de gemeenten (artikel 3, aanhef en onder b, van de Beleidsregel verdeelbesluiten), en
- c. de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verdeelbesluit (artikel 3, aanhef en onder c, van de Beleidsregel verdeelbesluiten).

Deze omstandigheden hebben tevens een rol gespeeld bij het uitsluiten van gemeenten bij de verdeling van de restopgave.

AD I. Evenwichtige verdeling

Op grond van artikel 5, tweede lid, van de wet jo. artikel 3, aanhef en onder a, van de Beleidsregel verdeelbesluiten dien ik naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland te streven, rekening houdend met de SES-WOA-score op gemeenteniveau. De indicatieve verdeling per gemeente is voor de verdeling van de provinciale opvangopgave het uitgangspunt, aangezien hierin

Datum
8 december 2025

Onze referentie
6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

rekening is gehouden met de evenwichtige verdeling naar inwoneraantal en de SES-WOA score.

De restopgave is alleen verdeeld over gemeenten die nog geen evenredige bijdrage aan de opvang van asielplekken leveren. Indien een gemeente in het provinciaal verslag heeft aangegeven evenveel of meer te doen dan het aantal opvangplaatsen uit de indicatieve verdeling, is deze gemeente niet meegenomen bij de verdeling van de restopgave. Een aantal gemeenten heeft op regionaal niveau verslag uitgebracht aan de PRT; er is een gezamenlijke opvangopgave aangeboden. Indien een regio evenveel of meer doet dan de regionale opvangopgave en dit door middel van uitruilafspraken is vastgelegd, zijn alle gemeenten in de betreffende regio uitgesloten voor de verdeling van de restopgave. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling.

De restopgave is evenredig verdeeld over alle gemeenten die hiervoor niet zijn uitgesloten naar rato van het aantal plaatsen uit de indicatieve verdeling. Zij moeten allen eenzelfde percentage realiseren van het aantal opvangplaatsen dat deze gemeenten op basis van de indicatieve verdeling zouden moeten realiseren. Hoe hoog dit percentage is, hangt af van de omvang van de restopgave en het aantal gemeenten dat is uitgesloten voor de verdeling van de restopgave. Er is derhalve geen vaste percentage. Voor de provincie Overijssel betrof de restopgave 2.344 opvangplaatsen (1936 reguliere opvangplaatsen en 408 amv-opvangplaatsen). Het percentage voor de verdeling van deze restopgave bedraagt ongeveer 89% van de indicatieve verdeling. De gemeenten krijgen in het verdeelbesluit niet méér opvangplaatsen toebedeeld dan het totaal aantal opvangplaatsen uit de indicatieve verdeling. Ook hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de opvangplaatsen.

Beoordeling van de bezwaargronden

I.1 Amv-opvangplaatsen

De gemeente Hof van Twente heeft aangevoerd dat er onvoldoende rekening is gehouden met de extra belasting die het realiseren van amv-opvangplaatsen met zich meebrengt.

De wettelijke taak die gemeenten met de verdeelbesluiten krijgen, wordt uitgesplitst in een opgave voor het realiseren van reguliere opvangplaatsen en een opgave voor het realiseren van opvangplaatsen van bijzondere aard. Opvangplaatsen van bijzondere aard zijn alle opvangplaatsen waarbij een bijzondere vorm van begeleiding en opvang noodzakelijk is vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker of de fase van het asiel- of vertrekproces. In deze cyclus is ervoor gekozen om de opvangopgave uit te splitsen tussen reguliere opvangplaatsen en amv-opvangplaatsen. Als compensatie voor de extra inspanning die het realiseren van amv-opvangplaatsen met zich meebrengt, komen gemeenten in aanmerking voor een specifieke uitkering wanneer zij deze amv-opvangplaatsen mogelijk maken.

Bij het verdelen van de restopgave in algemene zin zijn per gemeente allereerst de reguliere en amv-opvangplaatsen bij elkaar opgeteld. Amv-opvangplaatsen hebben hierbij geen ander gewicht gekregen dan reguliere opvangplaatsen. Wanneer een gemeente in totaal (regulier + amv) meer plekken realiseert dan het totale aandeel (regulier + amv) in de indicatieve verdeling, is deze gemeente uitgesloten bij de

verdeling van de restopgave. Zo worden gemeenten die al een evenwichtige bijdrage leveren aan de realisatie van asielopvangplaatsen ontzien bij de verdeling van de restopgave. De restopgave wordt dus alleen verdeeld over gemeenten die deze evenwichtige bijdrage nog niet leveren. Doordat de opgaven worden opgeteld, kan het voorkomen dat de toebedeelde restopgave relatief meer amv-opvangplaatsen en relatief minder reguliere plekken omvat.

Wanneer de opgaven niet samen zouden worden genomen en zouden worden beschouwd als aparte opgaven, zou dit tot gevolg hebben dat gemeenten die al een bovenmatige inspanning leveren op het realiseren van reguliere opvangplaatsen hier bovenop alsnog een deel van de restopgave amv-opvangplaatsen ontvangen. In zijn totaliteit bezien zou dit de verdeling juist onevenwichtiger maken. Daarom is ervoor gekozen om bij de beoordeling of een gemeente moet worden uitgesloten bij de verdeling van de restopgave de opgaven samen te nemen.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond.

I.2 SES-WOA score

De gemeenten Hof van Twente, Almelo, Oldenzaal en Enschede betogen dat geen sprake is van een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de opvangplaatsen. Bij het nemen van het verdeelbesluit heb ik zoals eerder uiteengezet de omstandigheden als bedoeld in artikel 3 van de Beleidsregel verdeelbesluiten in aanmerking genomen. Om de evenwichtigheid te waarborgen geschiedt de verdeling van de restopgave naar rato van de indicatieve verdeling. Hiermee wordt de evenwichtigheid van het verdeelbesluit gewaarborgd. Zoals reeds is toegelicht, is de SES-WOA-score één van de omstandigheden die in aanmerking wordt genomen bij een niet volledige en uitvoerbare verdeling van de provinciale opvangopgave. De SES-WOA-score is meegenomen door de indicatieve verdeling te gebruiken bij de verdeling van de restopgave.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond.

I.3 Het vrijwillig aanbieden van opvangplaatsen in het provinciaal verslag

De gemeente Almelo voert in het bijzonder aan dat het in het verdeelbesluit overnemen van vrijwillige opvangplaatsen die zijn opgenomen in het provinciaal verslag onevenredig is, nu hiermee een wettelijke verplichting ontstaat. Dit betoog slaagt niet.

Indien een gemeente vrijwillig opvangplaatsen heeft aangeboden in het provinciaal verslag, zijn deze opvangplaatsen – in overeenstemming met artikel 5, tweede lid, van de wet jo. artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel verdeelbesluiten – overgenomen in het verdeelbesluit. De wet stelt de onderlinge samenwerking tussen gemeenten en de vrijwillige inbreng van opvangplaatsen (het overleg aan de PRT) voorop bij het nemen van een verdeelbesluit. De gemeenten die vrijwillig opvangplaatsen inbrengen tonen daarmee hun solidariteit naar andere gemeenten, omdat dit zorgt voor een lager restant aan nog te verdelen opvangplaatsen; de provinciale opvangopgave wordt deels al ingevuld met het aantal opvangplaatsen dat is opgenomen in het provinciaal verslag. Dat het aantal opvangplaatsen dat is aangeboden in het provinciaal verslag niet overeenkomt met de indicatieve verdeling, maakt het voorgaande niet anders. De indicatieve verdeling is immers niet afdwingbaar en geldt enkel als startpunt voor de gesprekken aan de PRT. Het

provinciaal verslag fungeert als uitgangspunt voor de verdeling van de opvangplaatsen.

Hierbij acht ik tevens van belang dat het overnemen van de vrijwillig geboden opvangplaatsen niet onevenredig is. Indien een gemeente een groot aantal opvangplaatsen aanbiedt, mag ervan uit worden gegaan dat die gemeenschap dat kan dragen. De wet neemt niet alleen een evenwichtige verdeling van de opvangplaatsen tot uitgangspunt, maar ook onderlinge solidariteit. Wanneer de vrijwillige opvangplaatsen niet worden overgenomen, zou dit betekenen dat andere gemeenten deze opvangplaatsen moeten realiseren terwijl dit feitelijk niet nodig is. Hiermee worden andere gemeenten onnodig zwaarder belast en leidt dit daarbij mogelijk tot leegstaande opvangplaatsen.

Bovendien is het voor het uitkeren van de specifieke uitkeringen op grond van de wet een voorwaarde dat opvangplaatsen zijn opgenomen in het verdeelbesluit. Alleen voor opvangplaatsen die zijn opgenomen in het verdeelbesluit komt een gemeente in aanmerking voor een specifieke uitkering. Voor bovenmatige inspanningen die gemeenten leveren, krijgen zij hiermee een financiële bonus. Door financiële middelen beschikbaar te stellen worden gemeenten in deze hogere opgave tegemoetgekomen.

Het niet overnemen van vrijwillig ingebrachte opvangplaatsen dan wel het toekennen van een 'vrijwillige status' aan deze opvangplaatsen is niet in overeenstemming met de wet. In de parlementaire geschiedenis wordt expliciet vermeld dat bij het nemen van een verdeelbesluit het provinciaal verslag – en aldus de vrijwillig geboden opvangplaatsen aan de PRT – als uitgangspunt dient.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond.

AD. II. Duur en omvang van eerder geboden asielopvang en aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten

Bij het nemen van het verdeelbesluit heb ik op grond van artikel 3, aanhef en onder b, van de Beleidsregel verdeelbesluiten rekening gehouden met de duur en omvang van eerder geboden asielopvang en de aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten binnen de gemeenten. Om hier invulling aan te geven heb ik de eerder geboden asielopvang in gemeenten in de afgelopen tien jaar en de opvang van ontheemden in het geval van acute noodsituaties (zoals in het geval van Oekraïne) van belang geacht.

Wanneer een gemeente de afgelopen tien jaar gemiddeld een grotere bijdrage aan de opvangopgave heeft geleverd dan van de gemeente op basis van de indicatieve verdeling mocht worden verwacht, is deze gemeente niet meegenomen bij de verdeling van de restopgave. Om dit te beoordelen is gekeken naar de opvangplaatsen die een gemeente in de afgelopen tien jaar (lees: van 1 september 2014 tot en met 1 september 2024) per jaar gemiddeld heeft gerealiseerd. Dit doet recht aan het uitgangspunt dat bij het verdelen van de restopgave rekening wordt gehouden met de eerder geboden asielopvang in gemeenten.

Ook wanneer gemeenten een uitzonderlijke bijdrage hebben geleverd aan de opvang van Oekraïners, zijn deze gemeenten uitgesloten voor de verdeling van de restopgave. Dit is het geval als ze een uitzonderlijke bijdrage hebben geleverd aan het aantal opvangplaatsen voor Oekraïners van 1 januari 2023 tot en met 1

Datum

8 december 2025

Onze referentie

6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum

8 december 2025

Onze referentie

6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

september 2024. Er is geen landelijke verdeelsleutel voor de opvangplaatsen voor Oekraïners per gemeente. Om te bepalen of een gemeente een uitzonderlijke bijdrage heeft geleverd aan de opvang van Oekraïners is het aantal opvangplaatsen dat zij gemiddeld beschikbaar hadden in de periode van 1 januari 2023 tot en met 1 september 2024 afgezet tegenover de totale opvangopgave voor een gemeente zoals opgetekend in de indicatieve verdeling. Dit is gedaan, omdat de totale opvangopgave asiel overeenkomt met de landelijke opgave voor de opvang van Oekraïners. Gemeenten die in de genoemde periode gemiddeld een aantal opvangplaatsen voor Oekraïners hebben gerealiseerd dat groter is dan 200% van hun indicatieve opgave asiel worden beschouwd als gemeenten die een uitzonderlijke bijdrage hebben geleverd aan de opvang van Oekraïners.

Voor het overzicht van de eerder geboden asielopvang en de aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten binnen gemeenten heb ik gebruikgemaakt van reeds bij mij bekende informatie, waaronder informatie uit het provinciaal verslag, zoals de afspraken over het uitruilen van verschillende doelgroepen, en informatie van andere partijen, zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

AD III. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verdeelbesluit

Bij het nemen van het verdeelbesluit dien ik op grond van artikel 3, aanhef en onder c, van de Beleidsregel verdeelbesluiten de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verdeelbesluit in aanmerking te nemen. Het betreft hier de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de verdeling van de opvangplaatsen voor de uitvoeringsorganisaties in de migratieketen en de gevolgen hiervan voor het asiel-, vertrek- en opvangproces.

Door gebruik te maken van een indicatieve verdeling gebaseerd op inwoneraantal en SES-WOA-score en deze ook te betrekken bij de verdeling van de restopgave wordt rekening gehouden met de draagkracht van een gemeente en daarmee met de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Ter bevordering van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn – zoals toegelicht in het bestreden besluit – tevens de omstandigheden meegewogen die kunnen bijdragen aan kansrijke realiseerbaarheid van een opvangvoorziening in een gemeente. Plaatsen die in het verslag zijn opgenomen, maar niet voldoen aan alle vereisten uit de wet, zijn daarom alsnog als kansrijke initiatieven overgenomen in het verdeelbesluit. Om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een verdeelbesluit te beoordelen, heb ik gebruik gemaakt van reeds bij mij bekende informatie en informatie van andere partijen zoals het COA, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV).

Mocht een gemeente door de verdeling van de restopgave uitkomen op een aantal van minder dan vijf opvangplaatsen (regulier of amv), dan wordt deze gemeente gelet op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verdeelbesluit uitgesloten voor de verdeling van de restopgave en worden deze opvangplaatsen verdeeld over de andere gemeenten die wel in aanmerking komen voor de verdeling van de restopgave. Een aantal gemeenten heeft in het verdeelbesluit desondanks een kleine opgave gekregen. Ter bevordering van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid blijft het mogelijk voor gemeenten om opgaven samen te voegen en zo te komen tot een grotere opvanglocatie.

Specifieke feiten en omstandigheden op gemeenteniveau, zoals de beschikbaarheid van geschikte locaties, zijn niet meegenomen bij het nemen van de verdeelbesluiten. Dit past niet bij de systematiek van de wet, waarin dwingend is bepaald dat een verdeelbesluit de provinciale opvangopgave volledig moet dekken. Wanneer er een groot tekort is aan plekken, is bij voorbaat al bekend dat het zeer lastig wordt voor gemeenten om tijdig (binnen zes maanden) alle benodigde plekken te realiseren. Ook de beperkte tijd (twee maanden) waarin de verdeelbesluiten genomen moeten worden, maakt het niet mogelijk om bij de totstandkoming van de verdeelbesluiten al te komen tot een kwalitatieve afweging van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid op gemeenteniveau.

Bij de toepassing van het interbestuurlijk toezicht op de wettelijke taak worden daarentegen wel alle relevante feiten en omstandigheden in acht genomen. Gemeenten kunnen immers niet aan het onmogelijke worden gehouden. Als blijkt dat een gemeente door overmacht niet kan voldoen aan haar wettelijke taak, wordt dit dus betrokken bij de toepassing van het interbestuurlijk toezicht. Zo wordt in deze fase alsnog rekening gehouden met haalbaarheid en uitvoerbaarheid op gemeenteniveau.

Beoordeling van de bezwaargronden

III.1 Haalbaarheid van uitvoerbaarheid voor gemeenten

De gemeenten Hof van Twente, Enschede en Oldenzaal voeren aan dat zij niet (tijdig) kunnen voldoen aan de invulling van hun taak. Zoals hierboven al is toegelicht, worden deze omstandigheden niet in aanmerking genomen bij het nemen van het verdeelbesluit, omdat dit niet past binnen de systematiek van de wet. Deze omstandigheden wegen wel mee bij de toepassing van het interbestuurlijk toezicht. Bij het toepassen van interbestuurlijk toezicht zullen alle relevante feiten en omstandigheden worden meegenomen. Gemeenten worden niet aan het onmogelijke gehouden.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond.

III.2 Opvang van asielzoekers ten opzichte van opvang van Oekraïners

De gemeente Hof van Twente heeft in haar zienswijze aangevoerd dat onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de opvang van asielzoekers noodzakelijkerwijs ten koste zal gaan van de opvang van Oekraïners, evenals dat het realiseren van opvang voor asielzoekers meer obstakels heeft dan het realiseren van opvang van Oekraïners.

Hierbij geldt allereerst dat het aan de gemeente is om te bezien hoe zij invulling geeft aan haar wettelijke taak. Daarnaast geldt dat bij de opvang van de asielzoekers in het stelsel van het interbestuurlijk toezicht rekening zal worden gehouden met de obstakels die hieraan verbonden zijn. Gemeenten zullen niet aan het onmogelijke gehouden worden bij het realiseren van opvangplekken voor asielzoekers, ook in relatie tot de keuzes die zij hierin moeten maken ten opzichte van opvang van Oekraïners.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond

AD IV. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Verschillende gemeenten hebben aangevoerd dat het bestreden verdeelbesluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ik overweeg ten aanzien hiervan het volgende.

Beoordeling van de bezwaargronden

IV.1 Zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel

Er wordt een beroep gedaan op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel door de gemeenten Oldenzaal, Enschede en Almelo. Met betrekking tot het zorgvuldigheidsbeginsel wordt gesteld dat onvoldoende rekening is gehouden met de specifieke omstandigheden van de relevante gemeenten. Uit het voorgaande blijkt dat ik de feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 5 van de wet en de artikelen 2 en 3 van de Beleidsregel verdeelbesluiten in aanmerking heb genomen bij het nemen van het bestreden besluit. Dit houdt in dat ik het verslag als uitgangspunt heb genomen en bij de verdeling van de restopgave op eerder beschreven wijze de andere uitgangspunten uit de Beleidsregel verdeelbesluiten heb toegepast. Ook is thans toegelicht op basis van welke informatie ik tot mijn overwegingen ben gekomen. Verder onderzoek naar de specifieke haalbaarheid en uitvoerbaarheid op gemeenteniveau voor het nemen van de verdeelbesluiten past niet binnen de systematiek van de wet. Dit wordt wel in acht genomen bij de toepassing van het interbestuurlijk toezicht. Ik overweeg derhalve dat het bestreden besluit zorgvuldig is genomen. Ik heb wel aanleiding gezien de motivering verder aan te vullen.

De gemeente Hof van Twente heeft in haar zienswijze aangevoerd dat de zienswijze procedure niet voldoet aan de Awb-vereisten, omdat het voornemen voor de herverdeling van de opvangplaatsen geen motivering of onderbouwing bevat. Ten aanzien hiervan overweeg ik als volgt. Ik heb de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld te reageren op de voorgenomen herverdeling van de opvangplaatsen. Voor deze herberekening is dezelfde berekeningsmethode gebruikt als in de oorspronkelijke verdeelbesluiten. Ik heb de toelichting van deze berekeningsmethode in deze beslissing op bezwaar nogmaals uiteengezet en nader aangevuld. Ik heb aanleiding gezien een overzicht van de gehanteerde gegevens te verstrekken die ten grondslag liggen aan de indicatieve verdeling van de opvangplaatsen, namelijk het inwoneraantal en de SES-WOA score. Daarnaast zal ik in het kader van transparantie de cijfers van de (historische) bijdragen en de gehanteerde formule verstrekken. Deze gegevens zijn bijgevoegd als **bijlage 2**.

IV.2 Vertrouwensbeginsel

Er wordt een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel door de gemeenten Enschede, Oldenzaal en Almelo.

Voor wat betreft het vertrouwensbeginsel met betrekking tot de intrekking van de wet, geldt het volgende. Een eventueel wetsvoorstel tot intrekking van een wet dient meerdere stappen te doorlopen voordat deze kan worden ingetrokken. Het kan niet eenzijdig door een bewindspersoon bewerkstelligd worden. Aan dergelijke uitlatingen kunnen aldus geen verwachtingen worden verbonden. Ik kan mij voorstellen dat uitlatingen over het intrekken van de wet tot frustratie binnen de gemeenten leiden. Dit neemt echter niet weg dat de wet onverkort geldt. Zolang de wet niet officieel is ingetrokken, blijft deze van kracht.

Datum

8 december 2025

Onze referentie

6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Voor wat betreft het vertrouwensbeginsel met betrekking tot enige toezegging over een maximale hoeveelheid asielzoekers door enige andere instantie dan door of namens de Minister van Asiel en Migratie, geldt het volgende. De Minister van Asiel en Migratie is het enige bestuursorgaan dat bevoegd is om toezeggingen te doen over de maximale hoeveelheid asielopvangplaatsen die een gemeente zou moeten realiseren. Voor zover er enige toezegging zou zijn gedaan door andere instanties over een maximale hoeveelheid te realiseren asielopvangplaatsen binnen uw gemeente, zou op basis van artikel 5 van de wet voor uw gemeente kenbaar en duidelijk moeten zijn geweest dat de Minister van Asiel en Migratie de enige bevoegde instantie is op dit gebied. Specifiek met betrekking tot de gemeente Oldenzaal, die onder andere gemaakte afspraken met het COA benoemt over de opvang van asielzoekers en de kosten die in dat kader zijn gemaakt, overweeg ik dat dit buiten de reikwijdte van de procedure omtrent het verdeelbesluit valt. Desondanks heb ik hierover nader contact opgenomen met het COA en zal hier nog verder contact over worden opgenomen.

Voor wat betreft het vertrouwensbeginsel met betrekking tot enige toezegging over een maximale hoeveelheid asielzoekers door de bevoegde bewindspersoon, geldt het volgende. Indien een bewindspersoon met asielopvang in diens portefeuille aan een gemeente specifieke toezeggingen heeft gedaan over de maximale hoeveelheid op te vangen asielzoekers die niet beperkt waren in tijdsduur, acht ik dat, bij een uiteindelijk hogere toewijzing van opvangplaatsen in het verdeelbesluit, inderdaad een schending van het vertrouwensbeginsel. In dat kader verklaar ik het bezwaar van de gemeente Enschede op dit punt wel gegrond.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond, met uitzondering van het geval van de gemeente Enschede.

AD V. Het verbod van reformatio in peius

De gemeente Hof van Twente heeft in haar zienswijze aangevoerd dat indien de gemeente in een slechtere positie komt in het nieuwe verdeelbesluit, er sprake is van strijd met het verbod van reformatio in peius. Alle gemeenten zijn betrokken bij de herverdeling van de opvangplaatsen; deze is niet beperkt tot slechts die gemeenten die bezwaar hebben aangetekend tegen het primaire Verdeelbesluit. Ik merk voor de volledigheid op dat de ene bezwaarmaker ten gunste van de andere bezwaarmaker in een nadeligere positie kan worden gebracht, nu het verdeelbesluit de provinciale opvangopgave volledig dient te dekken. Dit is niet in strijd met het verbod van reformatio in peius.

Gelet op het bovenstaande, verklaar ik de bezwaren op dit punt ongegrond.

Herverdeling van de provinciale opvangopgave

De provincie Overijssel heeft een opgave van 5.787 reguliere opvangplaatsen en 538 amv-opvangplaatsen. Nu ik het bezwaar van de gemeente Enschede gegrond heb verklaard, is de restopgave veranderd ten opzichte van het initiële verdeelbesluit. Vanwege dit bezwaar is namelijk het aantal plaatsen aangepast dat deze gemeente zelf heeft aangeboden. Na het overnemen van de opvangplaatsen die aangeboden worden en het toevoegen van opvangplaatsen die voortkomen uit kansrijke initiatieven uit het verslag, komt de provincie Overijssel nu uit op 3.876 reguliere opvangplaatsen en 230 amv-opvangplaatsen. Dat betekent dat er een restopgave is van 1.911 reguliere opvangplaatsen en 308 amv-opvangplaatsen.

Deze nieuwe restopgave is op dezelfde wijze verdeeld als in het initiële verdeelbesluit. Dit heeft geleid tot de volgende herverdeling:

Datum
8 december 2025

Gemeente	Reguliere opvangplaatsen	Amv-opvangplaatsen	Totaal
Almelo	468	0	468
Borne	0	0	0
Dalfsen	147	23	170
Deventer	550	0	550
Dinkelland	133	22	155
Enschede	500	50	550
Haaksbergen	111	18	129
Hardenberg	700	0	700
Hellendoorn	167	27	194
Hengelo (O.)	425	0	425
Hof van Twente	139	50	189
Kampen	282	26	308
Losser	101	16	117
Oldenzaal	136	22	158
Olst-Wijhe	87	14	101
Ommen	87	14	101
Raalte	180	29	209
Rijssen-Holten	250	0	250
Staphorst	87	14	101
Steenwijkerland	191	30	221
Tubbergen	150	0	150
Twenterand	142	23	165
Wierden	86	56	142
Zwartewaterland	108	17	125
Zwolle	560	87	647

Onze referentie
6786685

beantwoording de datum
erons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brieven behandelen.

Het aantal opvangplaatsen voor de gemeenten Dalfsen, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Twenterand, Wierden, Zwartewaterland en Zwolle wijzigt. De colleges van burgemeester en wethouders van deze gemeenten dienen in beginsel op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet binnen zes maanden na bekendmaking van dit besluit zorg te dragen voor de terbeschikkingstelling van deze opvangplaatsen. Deze termijn geldt ten aanzien van de opvangplaatsen die nu eerst naar aanleiding van de bezwaarprocedure zijn toebedeeld aan deze gemeenten.

Deze toebedelg van extra opvangplaatsen aan deze gemeenten vindt in een laat stadium van deze cyclus plaats. Gelet hierop zal het ministerie van Asiel en Migratie - eerst na de eerdergenoemde termijn van zes maanden - in overleg treden met de betreffende gemeenten of en hoe zij aan deze extra opgave kunnen voldoen. Hierbij worden alle feiten en omstandigheden in acht genomen. Het streven is om in goed

overleg tussen de gemeente en het ministerie te komen tot realisatie binnen een haalbare en uitvoerbare termijn.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik het bezwaar van de gemeente Enschede gegrond. Dit brengt met zich dat een deel van de opvangplaatsen is herverdeeld. Ten aanzien daarvan herroep ik het bestreden besluit. Voor het overige verklaar ik de bezwaren ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit, onder aanvulling van de motivering.

Datum
8 december 2025

Onze referentie
6786685

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Hoogachtend,
De Minister voor Asiel en Migratie

5.1.2e

mr. drs. M.C.G. Keijzer

BEROEPSCLAUSULE

Tegen dit besluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft. Ik verwijs in het bijzonder op artikel 8:8 van de Awb. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Awb zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	13