

19637 Vreemdelingenbeleid
36045 Situatie in Oekraïne
Nr. 3451 Brief van de minister van Asiel en Migratie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Inleiding

Sinds de grootschalige inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners gevlucht naar de Europese Unie, en ook naar Nederland. In deze oorlog is de EU de regio en daarom bieden we opvang aan de vele ontheemden uit Oekraïne die een veilig heenkomen zoeken in ons land. Op dit moment is het onzeker hoelang de oorlog zal voortduren. Ontheemden uit Oekraïne zullen dus nog langere tijd in Nederland verblijven. Gemeenten, NGO's, vele vrijwilligers en betrokken departementen en overheidsorganisaties werken elke dag aan het mogelijk maken van deze opvang. Dit zullen we de komende periode gezamenlijk blijven doen. Daarbij is het wel zaak de situatie te gaan normaliseren.

Op 21 juni jl. zijn er 129.230 ontheemden uit Oekraïne ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) die op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) bescherming krijgen.¹ Daarnaast zijn er 100 ontheemden uit Oekraïne uitgeschreven uit de BRP. Op 20 juni jl. waren er 95.860 opvangplekken gerealiseerd waarvan 95.630 plekken bezet. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 99,8 procent in de noodopvang.²

In deze Verzamelbrief opvang Oekraïne informeer ik uw Kamer over de besluitvorming tot verlenging van de activatie van de RTB met een jaar, de nadere uitwerking van het terugkeerprogramma voor ontheemden uit Oekraïne zodra terugkeer mogelijk is en de hiervoor benodigde verkenning van een nationaal alternatief voor de periode na afloop van de RTB. Bij deze Verzamelbrief bied ik het

¹ Dit aantal betreft zowel ontheemden met de Oekraïense nationaliteit (122.650) als ontheemden uit Oekraïne met een permanente Oekraïense verblijfsvergunning, met internationale bescherming of gezinsleden van personen die onder de richtlijn vallen met een overige nationaliteit (4.860).

² De meest recente cijfers vindt u op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

recent gepubliceerde Clingendael rapport *Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid – Tijdelijke bescherming weer verlengd* aan. Daarnaast informeer ik de Kamer over het toezien op het voldoen aan de voorwaarden van de RTB en de beslistermijn van de asielaanvraag van ontheemden uit Oekraïne.

Verder ga ik in op twee toezeggingen aan uw Kamer: het lid Podt (D66) over het non-refoulementsbeginzel in relatie tot terugkeer naar Oekraïne en het lid Michon-Derkzen (VVD) over ontheemden uit Oekraïne en het leren van de Nederlandse taal. De Kamer wordt in deze brief geïnformeerd over de verhoging van de eigen bijdrage voor de Oekraïense ontheemden aan de kosten van de opvang. Met deze brief wordt tevens de uitvoeringstoets, die de VNG met betrekking tot de verhoging van de eigen bijdrage heeft gedaan, meegestuurd. Daarnaast is, naar aanleiding van de motie Boomsma en Van Zanten (Kamerstuk 36 600 XX, nr. 22) en de motie van Claassen en Vondeling (Kamerstuk 29 689, nr. 1283), door mijn ministerie onderzocht of ontheemden uit Oekraïne een bijdrage of premie kunnen betalen voor zorgkosten. Ook bespreek ik enkele aanpassingen aan de Regeling opvang ontheemden uit Oekraïne (RooO) en, zoals toegezegd, bespreek ik de uitkomsten van de bestuurlijke overleggen met medeoverheden over de opvang van Ontheemde Oekraïners. In het commissiedebat over Oekraïne op 20 maart jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 3401) verwees het lid Van Zanten naar gegevens over de bevolkingsgroei in Oekraïne. Zoals toegezegd kom ik in deze brief terug op die cijfers. Tot slot heeft het ministerie van Asiel en Migratie geëvalueerd in hoeverre gemeentes het handelingsperspectief inzetten om overlast aan te pakken en of dit tot het gewenste effect leidt.

Verlenging RTB en exit-strategie

Op 4 juni jl. heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend bij de EU-lidstaten om de tijdelijke bescherming onder de RTB met een jaar te verlengen, waarmee de werking van de RTB doorloopt tot en met 4 maart 2027. De situatie in Oekraïne is nog steeds volatiel en het blijft onduidelijk hoe de situatie in Oekraïne zich zal ontwikkelen. In het kader van de verlenging zijn enkele aanpassingen voorgesteld: er is expliciet aandacht voor de mogelijkheid om de tijdelijke bescherming eerder te laten aflopen wanneer er sprake is van een duurzaam bestand, het uitwisselen van informatie over de (verlening van) tijdelijke bescherming door de lidstaten en het vullen van het daarvoor ingerichte platform

(TPP) en dat lidstaten niet verplicht zijn tijdelijke bescherming te verstrekken als de verzoeker reeds tijdelijke bescherming heeft in een andere lidstaat. Mijn voorganger heeft in zijn brief van 13 juni jl. uw Kamer de kabinetsappreciatie ten aanzien van het voorstel tot verlenging van de tijdelijke bescherming aangeboden.³ Tijdens de JBZ-Raad op 13 juni jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 964) is politieke overeenstemming over dit voorstel bereikt, waarna formele besluitvorming in de Raad van de EU zal plaatsvinden. De verlenging tot en met 4 maart 2027 betekent dat vooralsnog de regelingen die voor deze doelgroep van toepassing zijn, worden voortgezet en dat gemaakte afspraken worden gecontinueerd, en waar nodig worden aangepast, om in te spelen op langer verblijf in Nederland.

Naast het verzoek tot verlenging van de activatie van de RTB heeft de Europese Commissie een Raadsaanbeveling voor een exit strategie uit de tijdelijke bescherming en een Mededeling gepresenteerd. In de Raadsaanbeveling ligt de focus op: een transitie naar legale statussen, re-integratie in Oekraïne, informatiedeling richting ontheemden en onderlinge coördinatie tussen lidstaten en Oekraïne.

Het kabinet hecht aan een Europees gecoördineerde aanpak om verschillen tussen lidstaten zo klein mogelijk te laten zijn en daardoor secundaire migratiestromen te kunnen tegengaan. Ook komt een gezamenlijke aanpak de effectiviteit ten goede. In dit licht verwelkomt het kabinet deze Raadsaanbeveling van de Europese Commissie, waarbij het kabinet het van belang vindt dat de mogelijkheden tot (ondersteuning van) vrijwillige terugkeer naar Oekraïne wanneer dit kan, nadrukkelijk moet worden meegenomen. De Raadsaanbeveling sluit aan bij het langetermijnbeleid dat we nationaal nader aan het uitwerken zijn, zoals het voorbereiden van een terugkeerprogramma op grond van artikel 21, derde lid, RTB en de verkenning naar het concept van de Unity hubs. In bijlage 4 bij deze Verzamelbrief wordt uw Kamer geïnformeerd over de kabinetsappreciatie ten aanzien van de Raadsaanbeveling en de Mededeling. Op dit moment vindt hierover in de EU nog het gesprek plaats. Naar verwachting wordt de Raadsaanbeveling op korte termijn geagendeerd, voor formele aanname.

Langetermijnbeleid

³ *Kamerstuk II, 2024-2025, 32 317, nr. 963*

In de Verzamelbrief Opvang Oekraïne van 31 januari jl. zijn de hoofdlijnen van het langetermijnbeleid beschreven.⁴ De kern daarvan is de inzet op een gecoördineerde Europese aanpak, inzet op ondersteuning van vrijwillige terugkeer en een nationaal alternatief voor na de periode van de tijdelijke bescherming onder de RTB.

Keuze voor terugkeer

Het kabinet zet maximaal in op de ondersteuning van duurzame terugkeer van ontheemden, wanneer dat kan. Dit is noodzakelijk voor de wederopbouw van Oekraïne en ook nadrukkelijk de wens van de Oekraïense autoriteiten. Op dit moment is de oorlog helaas nog niet voorbij, maar het kabinet vindt het belangrijk om wel voorbereid te zijn zodra terugkeer mogelijk is. Het is goed om te beseffen dat terugkeer een langdurig en gefaseerd proces zal zijn, zelfs als er een wapenstilstand of vredesakkoord zou worden bereikt. Dit wordt ook aangegeven door Instituut Clingendael in zijn recente rapport dat aan uw Kamer is gestuurd.⁵ Naast de ruim 125.000 ontheemden hier bevinden er zich miljoenen ontheemden in Europa en in Oekraïne zelf.

Het is op dit moment onzeker hoe de oorlog zal verlopen. Na een staakt-het-vuren of vredesakkoord zal het herstellen van infrastructuur en verwoeste huizen en het ontmijnen van leefgebieden, nodig om de voorwaarden te scheppen voor terugkeer, tijd kosten. Gelet op de grote aantallen Oekraïense ontheemden in Europa zal ook het proces van terugkeer zelf om een grote inspanning vragen. Dit zal naar verwachting meerdere jaren in beslag nemen.

Daarnaast verkent het kabinet de implementatie van een tijdelijke transitiedocument. Dit vermindert enerzijds de druk op de migratieketen en biedt anderzijds de ontheemden uit Oekraïne een meer samenhangend pakket van rechten, plichten en voorzieningen om zelfvoorzienend te zijn dan nu onder de RTB mogelijk is. Dit alternatief voor een Europese oplossing biedt een stabiele basis van waaruit de ontheemden zich kunnen voorbereiden op terugkeer.

Invulling terugkeerprogramma

⁴ Kamerstuk II, 2024-2025, 19 637, nr. 3346.

⁵ Instituut Clingendael, 'Tussen deals en dreiging', 28 maart 2025, Kamerstuk 19 637, nr. 3391.

Als iemand nu al terug wil naar Oekraïne kan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) bij terugkeer ondersteunen. Om terugkeer echter in goede banen te kunnen leiden op het moment dat (grootschalige) terugkeer mogelijk wordt, verkent het kabinet een vrijwillig terugkeerprogramma. Het terugkeerprogramma richt zich vooral op de groep ontheemden die twijfelt over mogelijke terugkeer en stimulans nodig heeft. De informatievoorziening over terugkeer- en hervestigingsmogelijkheden zal al eerder worden gestart, zodat ontheemden zich goed kunnen oriënteren. Binnen het terugkeerprogramma wordt daarnaast verkend of gerichte ondersteuning geboden kan worden bij (de voorbereiding van) het vertrek uit Nederland en bij het wederopbouwen van een bestaan in Oekraïne, door de DTenV en het IOM⁶. Hierbij zal de ondersteuning steeds zoveel mogelijk gekoppeld worden aan de wederopbouw van Oekraïne. Dit betekent bijvoorbeeld scholing en ondersteuning ontvangen bij het vinden van werk in sectoren waar Nederland een bijdrage kan leveren aan de wederopbouw, zoals o.a. in de gezondheidszorg, water of agro/landbouw. Waar mogelijk zal bij de ondersteuning van terugkeer een regio-gebonden aanpak gehanteerd worden, zodat terugkeer naar de eigen regio en/of een regio waar meer (economische) mogelijkheden zijn, bevorderd wordt. Op deze wijze draagt het terugkeerprogramma ook bij aan het voorkomen van de instroom in de migratieketen en zal een stevige ondersteuning op terugkeer ook de groep verkleinen die nog langer in Nederland op schaarse voorzieningen drukt.

Uitgangspunt is dat het terugkeerprogramma operationeel is zodra bestendige terugkeer naar Oekraïne voor ontheemden mogelijk is. Een fasering van de terugkeer vanuit EU-lidstaten naar Oekraïne is van belang om rekening te houden met de capaciteit van de EU-lidstaten en Oekraïne. Op Europees niveau stuurt Nederland aan op een tijdige discussie over terugkeer naar Oekraïne. Deze terugkeer moet hand in hand gaan met wederopbouw initiatieven, die reeds worden ondernomen. In EU-verband wordt de strategische discussie over terugkeer naar Oekraïne en mogelijke exit-strategieën na de RTB verder aangezwengeld. Nederland roept de Europese Commissie op tot coördinatie, samenhang en het opstellen van aanpak met betrekking tot terugkeer. Het belang van een gecoördineerde aanpak wordt breed gedeeld onder EU-lidstaten.

⁶ Er is nog sprake van een suspension op terugkeerondersteuning. Zodra hiervan geen sprake meer is of er zich op is dat deze komt te vervallen kan het IOM terugkeerbegeleiding verzorgen.

Wederopbouw

Voor succesvol terugkeerbeleid is tevens van belang dat er wordt ingezet op herstel en wederopbouw.

Herstel en wederopbouw zijn noodzakelijk om te voorkomen dat meer mensen Oekraïne verlaten en om veilige en bestendige terugkeer te stimuleren. In relatie tot de meest prangende noden van Oekraïne, zoals beschreven in de Rapid Damage and Needs Assessment (de RDNA4 van februari 2025) van de Wereldbank, VN, EU en Oekraïne richt de Nederlandse wederopbouw zich op het herstellen van kritieke infrastructuur (o.a. huisvesting, energie, drinkwater), civiele ontmijning, psychosociale zorg en humanitaire hulp. Daarnaast wordt ingezet op de ondersteuning van de private sector, onder andere om private investeringen aan te jagen en banen te creëren.

Hiermee wordt een meer leefbaar klimaat gecreëerd en economische ontwikkeling ondersteund, waardoor meer ontheemden een toekomstperspectief wordt geboden en een basis wordt gelegd voor terugkeer naar Oekraïne.

Unity hubs

In het kader van de informatievoorziening over terugkeer wordt het concept van een *Unity hub* onderzocht. Vanuit Oekraïne is er de wens om *Unity hubs* op te zetten in landen die ontheemden opvangen. In een aantal EU-lidstaten worden dergelijke hubs, mede op verzoek van Oekraïne, nader verkend of reeds ingericht. Aan Nederland is dit verzoek ook gedaan. Veel elementen (o.a. cultuur/taal centrum, ondersteuning bij het vinden van een baan in Oekraïne en informatievoorziening) die zijn opgenomen in het concept van een *Unity hub* zijn reeds of ten dele georganiseerd in Nederland en maken deel uit van zogenaamde Oekraïnehuizen. Dit zijn centra geleid door Oekraïense *community leaders*. Het uitrollen van een *Unity hub*, onder onze eigen voorwaarden, wordt in het kader van het terugkeerprogramma verkend, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de bestaande *diaspora-led* Oekraïnehuizen. Dit betreft een actief netwerk, van waaruit informatie gedeeld kan worden over terugkeermogelijkheden en werk met ontheemden die zich oriënteren op terugkeer en willen terugkeren naar Oekraïne.

Einde activatie Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Met het naderen van het aflopen van de tijdelijke bescherming wordt de vraag over wat daarna steeds urgenter. Het kabinet geeft de voorkeur aan een Europees gecoördineerde aanpak die

gefaseerde terugkeer zodra dit mogelijk is ondersteunt. Om de asielketen te ontlasten en terugkeer te ondersteunen, wordt een tijdelijke nationale status in de vorm van een transitiedocument verkend. Op dit moment zijn er ruim 125.000 ontheemden in Nederland. Het is onzeker hoe dit aantal zich nog ontwikkelt, enerzijds gaat de instroom nog door zolang de oorlog voortduurt en anderzijds zal het (vrijwillig) terugkeerprogramma zijn effect hebben. Het staat wel vast, dat er een grote groep ontheemden in Nederland zal zijn zodra de RTB afloopt. Op dat moment moet de IND alle asielaanvragen, waarop nu niet beslist hoeft te worden, in behandeling nemen en na afloop van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (TWOO) wordt het COA verantwoordelijk voor de opvang van deze nieuwe groep asielzoekers. De verwachting is dat de afhandeling van zoveel asielaanvragen door de IND tot 10 jaar kan duren. Dit legt een grote druk op de migratieketen tegen naar verwachting hoge kosten, hetgeen niet bijdraagt aan vertrouwen in de overheid en een goed bestuur

Een transitiedocument kan een oplossing bieden voor de uitvoeringsproblemen in de migratieketen, die het eindigen van de tijdelijke bescherming oplevert en biedt de noodzakelijke ruimte en tijd om een grootschalig terugkeerprogramma uit te rollen. Definitieve besluitvorming over het transitiedocument, met inbegrip van de rechtspositie van ontheemden, de implementatie en de uitvoering van dit programma vindt op een later moment plaats, waarbij een goede financiële onderbouwing belangrijk is en de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen in acht worden genomen.

Het kabinet hanteert de volgende uitgangspunten bij het nader uitwerken van het transitiedocument. Ten eerste wordt de duur ervan gemaximeerd en richt het zich op (vrijwillige) terugkeer. Het tweede uitgangspunt is normalisering: de rechten, plichten en voorzieningen moeten zoveel mogelijk in lijn komen met die van de overige ingezetenen van Nederland. Het derde uitgangspunt is in lijn hiermee, dat het de zelfredzaamheid en participatie van de ontheemden bevordert en hen in staat stelt zoveel mogelijk de eigen broek op te houden. Ten vierde is het belangrijk, dat de keuze voor het transitiedocument voor ontheemden aantrekkelijker is dan het doorzetten van de asielaanvraag, maar niet leidt tot ongewenste secundaire migratiestromen. Tot slot moet het transitiedocument uitvoerbaar zijn voor gemeenten en uitvoeringsdiensten van het Rijk.

Het kabinet laat uitwerken of deze normalisering met inachtneming van bovenstaande uitgangspunten de vorm kan krijgen van een overgang van de speciale regelingen voor ontheemden die nu gelden naar de reguliere stelsels voor wonen, werk, sociale steun, gezondheid en onderwijs. Naar aanleiding van de vraag van Piri (GroenLinks-PvdA) in het JBZ-debat van 11 juni jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 966) over het wettelijk collegegeld voor ontheemden meld ik u, dat de rechtspositie van studenten in het vervolgonderwijs eveneens onderdeel uitmaakt van de nadere verkenning. De uitwerking concentreert zich op drie hoofdthema's. Op de eerste plaats is er het vraagstuk van de (juridische) vormgeving van het transitiedocument en de begrenzing van de doelgroep. Hierbij is een afweging nodig tussen de aantrekkelijkheid van de keuze voor het transitiedocument voor ontheemden en de implementatie- en uitvoeringslast daarvan voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Een helder en streng pakket van voorwaarden voor het verkrijgen van het transitiedocument moet secundaire migratiestromen voorkomen. Steeds wordt bekeken op welke wijze ontheemden ook voldoende kunnen bijdragen aan de maatschappij en in hun eigen behoeften kunnen voorzien. Ten tweede vraagt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen tijdens de transitie van de speciale regelingen naar de reguliere stelsels een zorgvuldige uitwerking, die een gezamenlijke aanpak als basis heeft. Eerste analyses wijzen uit dat de transitiepaden op de verschillende beleidsterreinen ook verschillende tempo's kennen, wat een goede coördinatie vereist zowel juridisch, in de uitvoering als financieel. Ten derde moet het financiële arrangement nog uitgewerkt worden op basis van reële criteria, waarbij ook de budgettaire gevolgen en dekking in beeld worden gebracht.

Na de zomer zal ik uw Kamer informeren over de resultaten van de benodigde uitwerking en het tijdpad voor de benodigde vervolgstappen.

Informatieverzoek inzake terugkeer naar Oekraïne

In reactie op het informatieverzoek van het lid Podt tijdens het tweeminutendebat asiel- en vreemdelingenbeleid van 12 februari 2025 om in zijn algemeenheid in te gaan op het non-refoulementsbeginzel in relatie tot terugkeer naar Oekraïne, kan ik uw Kamer als volgt berichten. Algemeen uitgangspunt ten aanzien

van terugkeerbeleid is dat iedereen die geen recht (meer) heeft op verblijf in Nederland, Nederland dient te verlaten. Of er (nog) recht op verblijf is, wordt bepaald door de IND. Hierbij wordt ook het principe van non-refoulement gehanteerd. Bij een eventuele afwijzing van een verzoek op een verblijfsaanvraag kunnen betrokkenen in beroep en eventueel hoger beroep gaan. Ontheemden die onder de RTB vallen, hebben gedurende de tijdelijke bescherming recht op verblijf. In het geval van Oekraïners die niet onder de RTB vallen, kan de situatie zich voordoen dat er geen recht op verblijf (meer) is en het non-refoulementbeginsel niet aan terugkeer in de weg staat. Op dit moment is er geen sprake van vertrekhandelingen ten aanzien van gedwongen terugkeer naar Oekraïne, wel wordt van deze personen verwacht dat zij Nederland verlaten.

Toezen op voorwaarden RTB

In het Regeerprogramma is opgenomen dat strikt wordt toegezien op het voldoen aan de voorwaarden van de RTB en het daaruit volgend recht op tijdelijke bescherming. De afgelopen periode heeft de IND met enige regelmaat gesignaleerd dat er begunstigen zijn die niet, of niet meer, aan de voorwaarden voor tijdelijke bescherming voldoen. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn dat men tijdens het uitbreken van de oorlog niet in Oekraïne verbleef of dat er sprake is van langdurige terugkeer naar land van herkomst in geval van een derdelander.

In lijn met het Regeerprogramma is besloten dat in die situaties dat niet (meer) aan de voorwaarden van de RTB wordt voldaan, deze tijdelijke bescherming wordt beëindigd. Tot nu toe heeft de IND ongeveer 500 gevallen geïdentificeerd, waarbij op dit moment tijdelijke bescherming op grond van de RTB wordt genoten, terwijl mogelijk niet (meer) aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan. De IND is in februari jl. gestart met het aanschrijven van de eerste personen door middel van een voornemen tot beëindiging van de tijdelijke bescherming. Om andere partijen, zoals gemeenten en het COA, maar ook de gemeenten hierover te informeren zijn de nodige communicatiemiddelen aangereikt, mede vanuit de IND. Bij de beëindiging van de tijdelijke bescherming moet de betreffende gemeente de opvang en bijbehorende voorzieningen beëindigen. De vreemdeling kan, indien er sprake is van asielmotieven, bij de IND aangeven een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag

te willen, die tegelijk is ingediend met de aanvraag voor tijdelijke bescherming.

Beslistermijn asielaanvraag ontheemden uit Oekraïne

De manier waarop de toepassing van de RTB in de Nederlandse wet- en regelgeving en praktijk is ingeregeld omvat een koppeling met de asielaanvraag. Bij de aanspraak op de RTB wordt een asielaanvraag ingediend.

Hier wordt de verblijfsstatus van de ontheemden in Nederland gedurende de RTB aan ontleend; er is sprake van procedureel verblijfsrecht. Om, conform de bedoeling van en gedachte achter de RTB, het nationale asielsysteem te ontlasten, worden deze ingediende asielaanvragen gedurende de RTB in principe niet behandeld. De behandeling van deze asielaanvragen is opgeschort, zolang de RTB geldt.

Een ontheemde heeft hiertegen geprocedeerd en geëist dat op zijn ingediende asielaanvraag wordt beslist binnen de uiterste beslistermijn van 21 maanden uit de Procedurerichtlijn. In hoger beroep heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 2 april 2025 besloten prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof)⁷. Een uitspraak wordt daarom niet op korte termijn verwacht. Indien de Afdeling uiteindelijk oordeelt dat er per definitie binnen de termijn van 21 maanden moet worden beslist op de asielaanvraag en daarmee de huidige opschorting van de behandeling van de asielaanvragen geen standhoudt, heeft dit zeer grote gevolgen voor de IND, zowel financieel als in de uitvoering (moeten starten met het afhandelen van ca. 125.000 asielaanvragen).

Ik informeer uw Kamer te zijner tijd over de uitspraak van het Hof en de Afdeling, indien dit, gelet op de inhoud van de uitspraken, aangewezen is. Het is niet bekend wanneer deze uitspraken volgen. Ondertussen breng ik samen met de IND de mogelijke scenario's verder in beeld.

Appreciatie Clingendael rapport 'Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid - Tijdelijke bescherming weer verlengd'

⁷ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1473](#).

Op 30 juni jl. heeft Clingendael het rapport *'Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid – Tijdelijke bescherming weer verlengd'* gepubliceerd. Dit onderzoeksrapport betreft een rapportage in een reeks onderzoeken naar de beschermingsopdracht van Nederland ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne. Bij deze verzamelbrief, in bijlage 4, bied ik uw Kamer de nieuwe rapportage aan. Hierin analyseert Clingendael de ontwikkelingen op het gebied van migratie-intenties en terugkeermogelijkheden naar Oekraïne, doormigratie binnen de Europese Unie en vestiging in en terugkeer vanuit Nederland.

Volgens Clingendael zijn er vier factoren van invloed op de migratie-intenties en terugkeermogelijkheden van Oekraïners: 1) de tijdsduur van de oorlog, 2) de intensiteit van de gevechtshandelingen, 3) de mate waarin Oekraïens grondgebied door Rusland bezet of door Oekraïne bevrijd wordt, en 4) de economische situatie in Oekraïne en de perspectieven voor wederopbouw.

Volgens dit rapport lijkt een staakt-het-vuren nog ver weg en lijkt ook president Trump zich dit steeds meer te beseffen. De Amerikaanse rol als bemiddelaar, leverancier van militaire steun aan Oekraïne en geopolitieke grootmacht is onvoorspelbaar maar mogelijk doorslaggevend in het verloop van de oorlog. Clingendael schrijft in dit rapport dat zowel Rusland als Oekraïne voldoende middelen hebben om nog zeker een jaar te blijven vechten. Grote militaire doorbraken liggen momenteel niet in de lijn der verwachtingen.

Een scenario waarin het Oekraïense front in zou storten lijkt dan ook onwaarschijnlijk, maar mocht dat gebeuren dan heeft dat mogelijk grote nieuwe aantallen ontheemden richting Europa tot gevolg. Tegelijkertijd gaan de Russische aanvallen op de kritieke (energie) infrastructuur en burgerdoelen in alle hevigheid door. Het kabinet onderstreept daarom het belang van voortzetting van steun aan herstel van de energievoorziening, zeker in aanloop naar de winter.

Clingendael beargumenteert dat de bereidheid om terug te keren naar Oekraïne afneemt naarmate de oorlog voortduurt. Oekraïners wortelen in Nederland en andere Europese landen omdat ze naar school gaan, werk vinden en een sociaal netwerk opbouwen. Hierdoor is het volgens het rapport aannemelijk dat vrijwillige terugkeer binnen afzienbare termijn beperkt blijft, ook als de

situatie in Oekraïne stabiliseert. Ook grootschalige doormigratie binnen Europa lijkt niet waarschijnlijk omdat de meeste ontheemden zich inmiddels gevestigd hebben en stabiliteit op dit moment belangrijker is dan mobiliteit.

Over terugkeer zegt het rapport dat zelfs in het geval van een bestand tussen Rusland en Oekraïne het een lange tijd zal duren voordat ontheemden duurzaam kunnen terugkeren naar Oekraïne. Dat heeft onder andere te maken met de vernietigde infrastructuur in het land. Ook economische kansen en het gebrek aan toegang tot huisvesting spelen een rol in de keuze om al dan niet terug te keren naar Oekraïne.

Toezegging aan het lid Michon-Derkzen (VVD) over het leren van de Nederlandse taal

Het kabinet erkent het belang van het spreken van de Nederlandse taal. Dit draagt bij aan de zelfredzaamheid en participatie van ontheemden in de Nederlandse samenleving. Daarnaast helpt het beheersen van de Nederlandse taal bij het vinden van passend en duurzaam werk in Nederland. Dit heeft ook economische voordelen voor de Nederlandse samenleving.

Voor 2024 is via de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) 2 mln. vrijgemaakt voor ontheemden uit Oekraïne. Voor 2025 heeft het kabinet nog 10 mln. toegevoegd aan de WEB middelen voor ontheemden uit Oekraïne. Daarnaast kunnen ontheemden uit Oekraïne bij het leren van de Nederlandse taal gebruik maken van het reguliere aanbod voor volwasseneneducatie bij gemeenten en doet het kabinet een beroep op werkgevers om hun verantwoordelijkheid te nemen bij het begeleiden van ontheemden uit Oekraïne bij het leren van de Nederlandse taal.

Er zijn geen cijfers over het aantal ontheemden dat Nederlands spreekt. Dat wordt niet verzameld. Uit onderzoek van het WODC onder ontheemden uit Oekraïne zelf blijkt wel dat ontheemden de Nederlandse taal over het algemeen nog beperkt spreken, waarbij ze zichzelf een 2,2 op een schaal van 1 tot 10 geven⁸. Tevens geeft meer dan de helft aan helemaal geen Nederlands te spreken.

⁸ Het onderzoeksrapport van het WODC *'Tijdelijk thuis – De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland'* is beschikbaar via [Tijdelijk thuis - De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderzoek-en-publicaties/rapporten/2023/09/06/tijdelijk-thuis-de-positie-van-oekraïense-vluchtelingen-in-nederland)

Hulp bij de Nederlandse taal wordt daarom ook het meest genoemd als ondersteuning waar ontheemden uit Oekraïne behoefte aan hebben. Uit contact met gemeenten blijkt daarnaast dat de vraag naar taalaanbod onder ontheemden uit Oekraïne groot is.

Wijzigingen Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO)

Verhogen eigen bijdrage

Het kabinet blijft inzetten op zelfredzaamheid en participatie van Oekraïense ontheemden in Nederland. Daarom heeft het kabinet in het regeerprogramma opgenomen het belangrijk te vinden dat ontheemden een grotere financiële bijdrage leveren aan de kosten van de opvang. Ook verkleint een hogere bijdrage de ongelijkheid tussen (werkende) asielzoekers en ontheemden uit Oekraïne. Deze verhoging is afgelopen periode uitgewerkt en de uitvoeringstoets van de VNG concludeert dat het verhogen van de eigen bijdrage uitvoerbaar is. Met deze brief bied ik uw Kamer deze uitvoeringstoets aan. Ik ben voornemens de eigen bijdrage per 1 oktober 2025 in te laten gaan. Een volwassen ontheemde met voldoende inkomsten betaalt nu €105 per maand aan eigen bijdrage. Per 1 oktober 2025 wordt dit €244,22 per maand. Als er sprake is van een gezin met twee meerderjarige ontheemden, kan dit bedrag maximaal twee keer per gezin worden geïnd.

De eigen bijdrage zal verhoogd worden door ontheemden een bijdrage te laten leveren aan de exploitatiekosten van de opvang. De exploitatiekosten bevatten de kosten die nodig zijn om de opvang mogelijk te maken, waaronder in ieder geval gas, water en licht en locatiebegeleiding.⁹ Bij de bepaling van de hoogte van het bedrag is rekening gehouden met de bestaanszekerheid van ontheemden uit Oekraïne, zoals hun arbeidspositie. Tevens is aansluiting gezocht bij de maximale hoogte van de eigen bijdrage in de Reba (de regeling eigen bijdrage asielzoekers), conform het streven in het regeerprogramma om de voorzieningen van de twee doelgroepen gelijk te trekken. De eigen bijdrage voor catering van €252,18 per werkende ontheemde wordt in de huidige vorm in stand gehouden. De maximale eigen bijdrage voor een gezin met twee volwassenen en eventuele kinderen in een locatie met catering zal dan €992,80 per maand bedragen. We gaan bekijken hoe we zorgkosten in rekening gaan brengen naar aanleiding van de motie Boomsma en Van Zanten en de motie van Claassen en Vondeling.

Omdat het kabinet het belangrijk vindt dat werken moet blijven lonen, gold al dat de eigen bijdrage niet geheven werd als het

⁹ Gebaseerd op het kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024

inkomen lager is dan het in te trekken leefgeld. Met de verhoging van de eigen bijdrage wordt een 115%-norm in de RooO opgenomen zodat iemand die inkomen heeft altijd meer overhoudt ten opzichte van de situatie waarin betrokkene enkel leefgeld ontvangt. Deze norm geldt bij zowel de bepaling van het intrekken van het leefgeld, als bij de bepaling van het heffen van de eigen bijdrage. Daarbij wordt ook de systematiek geïntroduceerd om de eigen bijdrage deels te kunnen innen, om te voorkomen dat er grote verschillen ontstaan tussen gezinnen die net onder en net boven de 115%-norm vallen. Verder behouden gemeenten de mogelijkheid om de eigen bijdrage kwijt te schelden als de ontheemde of een gezinslid daardoor onevenredig zwaar zou worden getroffen.

Overige wijzigingen RooO

De RooO wordt tevens gewijzigd op een drietal andere punten:

- Met een wijziging van artikel 11 van de RooO, wordt het voor gemeenten mogelijk om de bijkomende bijdrage die ontheemden betalen in langdurige zorginstellingen te vergoeden. Dit geldt alleen voor gemeenten die niet uitkomen met het normbedrag. Zij kunnen dan aanspraak maken op vergoeding op basis van werkelijke kosten.
- Verder wordt verduidelijkt dat ontheemden binnen een gemeente mogen worden overgeplaatst naar een andere locatie, ook wanneer dat niet direct in het belang van de openbare orde of veiligheid van andere ontheemden als noodzakelijk wordt geacht.
- Tot slot wordt een foutieve verwijzing gecorrigeerd in artikel 10 lid 7 van lid 4 naar lid 3.

Inzage in netto inkomsten

Op 1 juli 2025 treedt de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie in werking. Hierin wordt de aanvullende grondslag van artikel 7 van de TWOO meegenomen, die nodig is voor de inzage van het netto inkomen. Het Inlichtingenbureau van het UWV/Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) zal vanaf 1 juli netto inkomensgegevens aan gemeenten leveren waarmee gemeenten verder ondersteund worden bij de uitvoering van de regels rondom het (inhouden van) het leefgeld en de eigen bijdrage.

Overlast

Om gemeenten te ondersteunen bij preventie en aanpak van overlast is in 2023 een handelingsperspectief geïntroduceerd. Dit omvat een maatregelenpakket, een handreiking voor regionale time-outlocaties, een voorbeeld huisreglement en een voorbeeld klachtenformulier. Daarnaast hebben gemeenten sinds 1 oktober 2023, conform de RooO, de mogelijkheid om bij ernstige

overtredingen van de huisregels en geweldpleging leefgeld in te trekken, activiteiten stop te zetten en een alternatief regime op te leggen.

De afgelopen periode is verkend in welke mate dit handelingsperspectief gemeenten ondersteunt bij de aanpak van overlast. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met 22 gemeenten, maatschappelijke organisaties, Veiligheidsregio's en sleutelfiguren uit de Oekraïense gemeenschap. Ook relevante onderzoeken, zoals het rapport van AEF over de kwaliteit van de opvang en het WODC-onderzoek 'Tijdelijk Thuis'¹⁰, zijn betrokken.

Uit bovengenoemde verkenning is gebleken dat aanvullend handelingsperspectief gewenst is, met name als het gaat om (gewelds)incidenten en complexe zorgcasuïstiek rond bijvoorbeeld verslavingsproblematiek. Een aantal gemeenten heeft aangegeven een gebrek aan instrumentarium en juridische grondslag te ervaren om adequaat in te grijpen bij overlastsituaties. Vanuit die achtergrond beoog ik om nieuwe maatregelen te verkennen die gemeenten ondersteunen bij de preventie en aanpak van overlast in de gemeentelijke opvang. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van de inrichting van (regionale) zorg/overlast-locaties en het meer gericht aanbieden van expertise en kennis op het snijvlak van zorg en overlast.

De komende tijd zal ik, wederom in nauwe samenwerking met gemeenten, verdere stappen zetten om aanvullende maatregelen voor het bestrijden van overlast vorm te geven en te implementeren. Hierover zal ik uw Kamer na de zomer informeren.

Bestuurlijk overleg met medeoverheden

Tijdens het commissiedebat Opvang Oekraïne van 20 maart jl. heeft mijn voorganger toegezegd u te informeren over de uitkomsten van bestuurlijke overleggen met de medeoverheden over de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Op 17 april jl. heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de VNG en de Commissarissen van de Koning (CdK's) in hun rol als voorzitters van de provinciale regietafels (PRT's). Hier zijn een aantal zaken besproken.

¹⁰ Dit rapport vindt u op: [Tijdelijk thuis - De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Hier is verzocht hoe de inspanningsverplichting voor het aantal opvangplekken te realiseren. Ten tweede is besproken welke handelingsperspectieven er op de korte en langere termijn zijn voor gemeentes, waarbij we hebben stilgestaan bij enkele zorgen en knelpunten. De VNG gaf aan dat het grootste knelpunt de financiering is. Daarop heeft mijn voorganger opgeroepen om alle mogelijke nieuwe business cases voor gemeentelijke opvanglocaties voor ontheemden in te dienen. Hiervoor zal maatwerk worden toegepast waar mogelijk. Daarnaast is richting de VNG aangegeven dat het ministerie werkt aan een lange termijn perspectief. Ook wordt een mogelijke doelgroep flexibele regeling voor gemeentes onderzocht voor meerjarig flexibel onderdak aan nieuwkomers, waarbij ervaringen en lessen uit de huidige regelingen worden meegenomen. Tevens zal worden bezien welke mogelijkheden er binnen de RTB en de TWOO zijn om eigen onderdak door ontheemden te stimuleren. Hierbij is de VNG verzocht om te onderzoeken of gemeentes een rol kunnen spelen in de registratie van de woonplaats in Oekraïne van de ontheemden, met oog op terugkeer zodra dit kan. Dit is in lijn met de toezegging aan uw Kamer tijdens het Commissiedebat Opvang Oekraïne van 20 maart jl. Naar aanleiding van dit overleg is een brief gestuurd naar alle colleges van B&W en de CdK's, waarin de inspanningsverplichting voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne verder wordt toegelicht. Deze treft u als bijlage bij deze brief. Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg en de brief zijn enkele nieuwe business cases ingediend. Dat heeft ertoe geleid dat er iets meer marge is in beschikbare plekken, maar nieuwe plekken blijven nodig de komende maanden.

Toezegging lid Van Zanten (BBB) over vermeende groei van de Oekraïense bevolking

In het commissiedebat over Oekraïne op 20 maart jl. verwees het lid Van Zanten (BBB) naar cijfers die bevolkingsgroei in Oekraïne laten zien voor de jaren 2024 en 2025. Omdat een dergelijke groei niet correspondeert met het algemene beeld is toegezegd om de gegevens te besturen en hierop terug te komen. De door Van Zanten gepresenteerde cijfers zijn afkomstig van de website WorldoMeter dat zich baseert op het 'medium-fertility' scenario uit het UN World Population Prospects 2024 rapport uit 2023. Van belang hierbij te noemen is dat dit rapport uitgaat van geprojecteerde cijfers voor 2024 en 2025 waarbij een belangrijk onderliggend uitgangspunt is dat in dit scenario al werd uitgegaan van grootschalige terugkeer van Oekraïense ontheemden in 2024. Op dit moment doet deze grootschalige terugkeer zich nog niet

voor omdat het conflict in Oekraïne nog steeds voortduurt. Op basis van informatie gedeeld vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt daarnaast dat, waar ten tijde van de onafhankelijkheidsverklaring van Oekraïne in 1991 nog 51.9 mln. Oekraïners woonachtig waren in Oekraïne, dit inwonertal de afgelopen 34 jaar in golven sterk is afgenomen waarbij er in 2025 evenveel Oekraïners in het buitenland wonen als in Oekraïne. Volgens het UN World Population Prospects zou Oekraïne in deze trend slechts 21 mln. inwoners over hebben in 2080. Er is dus geenszins sprake van een bevolkingsgroei in Oekraïne. Deze vooruitzichten onderschrijven het belang van een vrijwillig terugkeerprogramma om, zodra dat kan, ontheemden te ondersteunen en te faciliteren bij hun terugkeer naar Oekraïne.

Conclusie

Tot slot benoem ik dat ik uw Kamer, samen met mijn collega's, periodiek blijf informeren over de ontwikkelingen op dit onderwerp evenals de aangrenzende werkvelden, zowel op nationaal, Europees als internationaal niveau.

De minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer