



Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal

Migratie

Programmadirectie

Oekraïense ontheemden

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Nederland

www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

1 juli 2025

Onze referentie

6412633

Bijlage(n)

0

nota

Beslisnota bij Verzamelbrief opvang Oekraïne d.d. 4 juli 2025

1. Aanleiding

De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd middels een Verzamelbrief opvang Oekraïne over de ontwikkeling op het dossier 'opvang ontheemden uit Oekraïne'.

2. Geadviseerd besluit

Na instemming van de MR op vrijdag 4 juli wordt de Verzamelbrief opvang Oekraïne aan de Tweede Kamer verzonden.

3. Kernpunten

In deze Verzamelbrief opvang Oekraïne informeer ik uw Kamer, mede namens de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, 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 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-refoulementsbeginnsel 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 en de motie van Claassen en Vondeling, 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 ontheemden uit Oekraïne. In het commissiedebat over Oekraïne op 20 maart jl. verwees het lid Van Zanten (BBB) 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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense ontheemden

4. Toelichting

De Tweede Kamer wordt periodiek na de Raad Asiel en Migratie geïnformeerd middels een Verzamelbrief over de ontwikkelingen op het dossier 'opvang ontheemden uit Oekraïne'. De Raad Asiel en Migratie wordt ambtelijk voorbereid door de Ambtelijke Commissie Asiel en Migratie en de Ambtelijke Commissie Participatie en Integratie. In dit overleg vindt afstemming plaats tussen de meest betrokken departementen rondom de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Datum
1 juli 2025

Onze referentie
6412633

Achtergrond (besluitvorming) per onderwerp in de brief:

- **Terugkeer**
Het kabinet zet maximaal in op de ondersteuning van terugkeer van ontheemden, zodra het 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. Hierbij worden onder andere het concept Unity hubs onderzocht, wordt er een terugkeerprogramma voorbereid en wordt er ingezet op wederopbouw. Op 13 juni jl. is in de JBZ-Raad politieke overeenstemming bereikt over verlenging van de activatie van de RTB met een jaar, tot en met 4 maart 2027. Naast het voorstel tot verlenging van de tijdelijke bescherming heeft de Europese Commissie een Raadsaanbeveling gepresenteerd voor een exit-strategie uit de tijdelijke bescherming. Hierin ligt de focus onder andere op terugkeer naar en re-integratie in Oekraïne.
- **Verkenning nationaal verblijfsrecht na afloop RTB**
De inzet op terugkeer laat onverlet dat na afloop van de tijdelijke bescherming onder de RTB een tijdelijk verblijfsrecht (in de verzamelbrief aangeduid als 'transitiedocument') en opvang wenselijk is. Deze verblijfsvergunning is noodzakelijk om grootschalige terugkeer van ontheemden naar Oekraïne wanneer dit mogelijk is te kunnen ondersteunen, en draagt bij aan de ontlasting van de asielketen.

De implementatie van de tijdelijke bescherming onder de RTB in Nederland is gekoppeld aan een asielaanvraag. Daarmee hebben ontheemden, die bescherming genieten in Nederland, onder de RTB een asielaanvraag waarop niet hoeft te worden beslist zolang de RTB geldt. Zodra de tijdelijke bescherming eindigt, zijn deze ontheemden juridisch gelijk aan andere asielzoekers in Nederland. Dat betekent dat zij dan een lopende asielaanvraag hebben waarop de IND moet beslissen en dat zij in Nederland mogen verblijven tot op deze asielaanvraag is beslist.

Er zijn ruim 125.000 ontheemden in Nederland. De IND heeft aangegeven dat het beoordelen van deze aantallen, als de huidige besliscapaciteit niet wordt uitgebreid, tot tien jaar kan duren en 2,2 miljard Euro per jaar kost. Dit zijn primair kosten voor de COA-opvang: omdat het door capaciteitsgebrek bij de IND tot tien jaar duurt voordat op de asielaanvragen is beslist, moet gedurende die periode opvang worden geboden.

Daarom wordt een oplossing verkend waardoor de IND niet langer op deze asielaanvragen hoeft te beslissen: het nationaal verblijfsrecht. Deze verblijfsvergunning, in de Kamerbrief aangeduid als transitiedocument, betekent dat aan ontheemden na afloop van de RTB een tijdelijke verblijfsvergunning wordt verstrekt voor de duur van drie jaar ongeacht de situatie in Oekraïne en ongeacht of een veilige terugkeer naar Oekraïne dan mogelijk is, mits zij hun asielaanvraag intrekken. Deze verblijfsvergunning moet voorkomen dat ontheemden hun asielaanvraag na afloop van de RTB voortzetten en zo de asielketen laten vastlopen. Hiermee wordt de noodzakelijke ruimte en tijd geboden voor een grootschalig terugkeerprogramma om zo te faciliteren in terugkeer. Tegelijkertijd is deze vergunning bedoeld om de rechtspositie de ontheemden gedurende hun verblijf in Nederland zoveel mogelijk te normaliseren en mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij. De beoogde verblijfsvergunning wordt daarom verstrekt voor een periode van drie jaar.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense ontheemde

Datum
1 juli 2025

Onze referentie
6412633

Om deze verblijfsvergunning aantrekkelijker te maken dan voorzetting van de asielaanvraag en de bijdrage van ontheemden aan onze samenleving te vergroten, worden daaraan verschillende rechten en voorzieningen verbonden, zoals toegang tot werk zonder tewerkstellingsvergunning, toegang tot volks- en werknemersverzekeringen en een recht op verschillende toeslagen en uitkeringen.¹ De inzet blijft dat uiteindelijk zoveel mogelijk ontheemden vrijwillig terugkeren.

De beoogde verblijfsvergunning vergt voor AenM twee wetgevingstrajecten:

1. Een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, om het mogelijk te maken dat aan Oekraïners (nu zijn er ruim 125.000 in Nederland) na afloop van de RTB een verblijfsvergunning wordt verstrekt, onder voorwaarde dat zij hun asielaanvraag intrekken, en ongeacht of veilige terugkeer dan mogelijk is.
2. Het grootste deel van de groep blijft aangewezen op gemeentelijke opvang. Omdat het recht op opvang normaliter eindigt zodra een asielaanvraag wordt ingetrokken, is een wetsvoorstel noodzakelijk waarmee gemeenten verplicht worden in die opvang te (blijven) voorzien voor diegenen die dat zelf niet kunnen gedurende de looptijd van deze verblijfsvergunning, ook nadat de Spreidingswet is ingetrokken.

In de komende maanden wordt de verblijfsvergunning verder uitgewerkt, zowel beleidsmatig, financieel als juridisch. In augustus wordt definitieve besluitvorming voorzien.

- Het non-refoulementsbegin­sel in relatie tot terugkeer naar Oekraïne is als volgt: 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. Zoals hierboven beschreven wordt voor de periode na afloop van de RTB een nationaal verblijfsrecht ('transitiedocument') verkend.
- In de situaties waarin niet (meer) aan de voorwaarden van de RTB wordt voldaan door begunstigten, deze tijdelijke bescherming wordt beëindigd.
- Een ontheemde heeft geprocedeerd tegen het feit dat de behandeling van een asielaanvraag is opgeschort zolang de RTB geldt. In hoger beroep

¹ Deze rechten worden door andere departementen uitgewerkt.

heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 2 april 2025 besloten prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Er zijn nog geen uitspraken gedaan door het Hof of de Afdeling.

- Op 30 juni jl. heeft Clingendael een nieuw rapport gepubliceerd in een reeks onderzoeken naar de beschermingsopdracht van Nederland ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne. Via deze Verzamelbrief bied ik uw Kamer de nieuwe rapportage aan. Het rapport is meegestuurd in bijlage 3.
- 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. Er is daarom voor 2025 10 ml. vrijgemaakt via de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het leren van de Nederlandse taal voor ontheemden.
- Het kabinet blijft inzetten op zelfredzaamheid en participatie van Oekraïense ontheemden in Nederland. Daarom staat er in het regeerprogramma dat het kabinet het belangrijk vindt dat ontheemden een grotere financiële bijdrage leveren aan de kosten van de opvang. De eigen bijdrage zal daarom worden verhoogd door ontheemden een bijdrage te laten leveren aan de exploitatiekosten van de opvang. Omdat werken moet blijven lonen, gold al dat de eigen bijdrage niet geheven wordt als het inkomen lager is dan de in te trekken verstrekkingen. Deze hogere eigen bijdrage betekent een wijziging in de RooO.
- *Bijlage 2 – VNG uitvoeringstoets mbt verhoging eigen bijdrage* bevat de VNG uitvoeringstoets met betrekking tot de verhoging van de eigen bijdrage. Dit document is meegestuurd als bijlage bij de brief.
- De RooO wijzigt op nog drie andere punten. Allereerst wordt het mogelijk voor gemeenten de bijkomende bijdrage die ontheemden betalen in langdurige zorginstellingen te vergoeden. Ten tweede wordt verduidelijkt dat ontheemden binnen een gemeente mogen worden overgeplaatst naar een andere locatie, ook als dat niet direct in het belang van de openbare orde of veiligheid noodzakelijk wordt geacht. Als laatste wordt een foutieve wijziging gecorrigeerd.
- Het Inlichtingenbureau zal vanaf 1 juli 2025 netto inkomensgegevens aan gemeenten leveren waarmee gemeenten verder ondersteund worden bij de uitvoering van regels rondom het leefgeld en de eigen bijdrage.
- Naar aanleiding van de motie Boomsma en Van Zanten² en de motie van Claassen en Vondeling³, die oproepen om werkende ontheemden uit Oekraïne mee te laten betalen aan het Nederlandse zorgstelsel, is onderzocht of ontheemden uit Oekraïne een bijdrage of premie kunnen betalen voor zorgkosten. Ontheemden uit Oekraïne hebben geen toegang tot het stelsel van sociale zekerheid en hebben geen verzekeringsplicht voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) noch recht op zorgtoeslag. Ze ontvangen medische zorg vanuit de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO). De groep werkende ontheemden is wel verzekeringsplichtig maar om uitvoeringsproblemen te voorkomen valt deze groep onder de RMO. Ontheemden laten instromen in de Zvw is op korte termijn niet haalbaar vanwege de grote uitvoeringslasten. Op lange termijn wordt wel verkend of het instromen in de Zvw mogelijk is.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense ontheemde

Datum
1 juli 2025

Onze referentie
6412633

² Kamerstukken II, 36 600 XX, nr. 22.

³ Kamerstukken II, 29 689, nr. 1283.

- Als onderdeel van het voornemen om de eigen bijdrage te verhogen is onderzocht of deze direct gerelateerd kan worden aan de zorgkosten. Dat is niet uitvoerbaar op korte termijn.
- Ter ondersteuning van gemeenten bij preventie en aanpak van overlast is in 2023 een handelingsperspectief geïntroduceerd. Via verschillende gesprekken, met onder andere gemeenten, is verkend in welke mate dit handelingsperspectief gemeenten ondersteunt bij de aanpak van overlast. Hieruit is gebleken dat aanvullende handelingsperspectief nodig is, met name als het gaat om (gewelds)incidenten en complexe zorgcasuïstiek. In samenwerking met gemeenten zullen verdere stappen worden gezet om nieuwe maatregelen vorm te geven.
- De minister van AenM heeft verschillende bestuurlijke overleggen met medeoverheden gevoerd over de opvang van ontheemden uit Oekraïne.
- In het commissiedebat over Oekraïne op 20 maart jl. verwees het lid Van Zanten (BBB) naar cijfers over vermeende groei van de Oekraïense bevolking. Deze cijfers gaan uit van een grootschalige terugkeer van Oekraïense ontheemden in 2024. Die doet zich op dit moment, wegens het voortduren van het conflict, nog niet voor. Er is geen sprake van een bevolkingsgroei in Oekraïne.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense ontheemde

Datum
1 juli 2025

Onze referentie
6412633

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.