



> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 28 november 2025
Betreft Verzamelbrief opvang Oekraïne

Onze referentie
6927694

Bijlagen
3

Inleiding

Sinds de grootschalige inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners gevlucht naar de Europese Unie (EU). In deze oorlog is de EU de regio en daarom bieden we op dit moment op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) 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 waarbij alles gericht is op het normaliseren van de situatie per 5 maart 2027.

Op 2 november jl. zijn er 135.010 ontheemden uit Oekraïne ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) die op grond van de RTB bescherming krijgen. Op 31 oktober jl. waren er 96.830 opvangplekken gerealiseerd. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 99,9 procent in de noodopvang.¹

In de Verzamelbrief Opvang Oekraïne van 4 juli jl. zijn de hoofdlijnen van het langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne beschreven.² De doelstelling hiervan is drieledig. We zetten in op vrijwillige terugkeer en we steunen Oekraïne bij de wederopbouw. Ten tweede voorkomen we uitvoeringsproblemen in migratieketen door te kijken naar verlengd legaal verblijf en voorzieningen. Ten derde bieden we perspectief aan de samenleving, gemeenten en ontheemden voor een langere periode dan dat de RTB steeds voor 1 jaar geeft. Het kabinet zet erop in om deze doelstellingen in lijn met de Raadsaanbeveling voor een gecoördineerde aanpak van de overgang uit de tijdelijke bescherming te realiseren.

In de voorliggende Verzamelbrief informeer ik uw Kamer over de nadere uitwerking van dit langetermijnbeleid. Hiermee geef ik opvolging aan de toezegging tijdens het Commissiedebat Oekraïne in maart 2025 van de toenmalige minister van Asiel en Migratie. Ik ga daarbij in op het aan terugkeer ondersteunend verblijfsrecht, in de vorm van een transitiedocument, aan de ontheemden voor de periode na de RTB, inclusief de rechten, plichten en

¹ De meest recente cijfers vindt u op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

² Kamerstuk 19637, nr. 3451.

voorzieningen die daaraan verbonden zijn. Daarnaast wordt gekeken hoe met de toeleiding naar andere legale tijdelijke verblijfsstatussen de groep die aanspraak op het transitiedocument maakt zo beperkt mogelijk kan blijven. Daarnaast beschrijf ik hoe het terugkeerbeleid voor ontheemden uit Oekraïne wordt geregeld. De brief bevat een appreciatie van het SEO-rapport over de economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland, het WODC-rapport 'Meer dan een dak' en de meest recente rapportage van Instituut Clingendael.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

EU- gecoördineerde Exit-strategie uit de tijdelijke bescherming (raadsaanbevelingen)

In juni 2025 heeft de Europese Commissie een Raadsaanbeveling voor een gecoördineerde aanpak van de overgang uit de tijdelijke bescherming gepresenteerd.³ De Raadsaanbeveling bevat vier punten. Ten eerste is opgenomen te werken aan een transitie van tijdelijke bescherming naar andere legale statussen (bestaand of nieuw voor deze doelgroep). Daarnaast gaat de Raadsaanbeveling in op het ondersteunen van terugkeer van ontheemden naar en re-integratie in Oekraïne, informatieverstrekking en verbetering van de onderlinge coördinatie tussen lidstaten en Oekraïne.⁴ Over de Raadsaanbeveling is op 16 september jl. politieke overeenstemming bereikt op EU-niveau. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de opvolging, onder coördinatie van de Europese Commissie en de Raad van de EU. Het nationale langetermijnbeleid, dat hieronder is toegelicht, sluit aan bij de kaderstellende Raadsaanbeveling en beantwoordt daarmee ook motie Podt van 4 september jl.⁵

Relevant voor de beoogde duur van het transitiedocument zijn hier de eerste en de vierde aanbeveling, die respectievelijk betrekking hebben op het verblijfsrecht na de RTB (een bestaande vergunning of een nieuwe) en coördinatie in de EU om al te grote verschillen te voorkomen. Sommige EU-lidstaten werken al aan de transitie naar reguliere verblijfsstatussen. Zij hanteren hierbij verschillende voorwaarden voor toegang tot de verblijfsstatus en bijbehorende rechten en plichten (bijvoorbeeld de duur van de verblijfsstatus, variërend van 1 - 3 jaar tot maximaal 5 jaar). Onze keuze voor drie jaar is gebaseerd op een goede balans tussen de uitvoerbaarheid en het in lijn brengen met de beoogde termijn voor de asielstatus van 3 jaar. Het uitgeven van een vergunning voor 1 jaar zou bij verlenging opnieuw een werklast bij de IND neerleggen. In het rapport van Clingendael worden ontwikkelingen op dit punt nader beschreven.

Transitiedocument

In de aanloop naar het voorstel dat nu voorligt zijn verschillende scenario's ontwikkeld en onderzocht op beleidsmatige wenselijkheid, juridische houdbaarheid, financiële consequenties en impact op de uitvoering. Zonder ingreep zal de IND alle onderliggende asielaanvragen in behandeling moeten nemen, dit kan tot tien jaar in beslag nemen. Daarnaast wordt COA dan officieel verantwoordelijk voor de opvang van deze nieuwe groep asielzoekers.

Naar de huidige inzichten draagt het transitiedocument het meest bij aan de doelstellingen vrijwillige terugkeer op termijn mogelijk maken en participatie en zelfredzaamheid bevorderen. Die inzichten kunnen in de loop van de tijd

³ Kamerstukken II, 2024-2025, 19637, nr. 3451

⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 32317, nr. 967.

⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 19637, nr. 3464.

veranderen. De geopolitieke situatie is onzeker en een groeiend deel van de groep draagt ook steeds meer bij aan de Nederlandse economie (zie ook de appreciatie van het SEO-onderzoek⁶). Parallel aan de verdere uitwerking van het transitiedocument bestudeert het kabinet de implicaties van deze factoren van invloed en informeert het uw Kamer hierover te gelegener tijd.

De tijdelijke bescherming op grond van de Europese RTB loopt af in maart 2027. Om rechtmatig verblijf daarna te borgen, is een in tijd afgebakend transitiedocument uitgewerkt. Het betreft een driejarige tijdelijke reguliere verblijfsvergunning die ruimte biedt aan de ontheemden om zich voor te bereiden op terugkeer naar Oekraïne. Aan het transitiedocument is een geheel aan rechten, plichten en voorzieningen verbonden. De inzet hiervan is om het voorzieningenniveau voor ontheemden gedurende hun verblijf in Nederland te *normaliseren*, dat wil zeggen zoveel mogelijk in lijn te brengen met dat van andere ingezetenen. Zo kunnen ontheemden participeren in de samenleving en, zolang zij in Nederland verblijven, actief bijdragen aan de maatschappij. De inzet is gericht op zo groot mogelijke arbeidsparticipatie (61% van de volwassenen werkt nu al) en onderwijsdeelname voor wie dat kan. Voor arbeidsparticipatie geldt: bij voorkeur in kraptesectoren en sectoren die relevant zijn voor de wederopbouw van Oekraïne.

Aan de huidige tijdelijke bescherming op grond van de RTB ligt een asielaanvraag ten grondslag⁷. Het aflopen van de tijdelijke bescherming onder de RTB in maart 2027 activeert deze asielaanvraag en zo ontstaat een situatie waarin alle op dat moment in Nederland verblijvende ontheemden (naar verwachting ca. 150.000) instromen in de asielketen. Bij het niet invoeren van het transitiedocument leidt dit tot een niet te dragen en structurele overbelasting van de IND, het COA, de rechtspraak en andere betrokken organisaties binnen de migratieketen⁸.

Om de regie in eigen land te behouden en te voorkomen dat de uitvoering vastloopt wanneer de activatie van de RTB afloopt, zal de IND het transitiedocument ambtshalve verlenen aan ontheemden, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Alleen wie voor een bepaalde datum tijdelijke bescherming in Nederland genoot, komt in aanmerking⁹;
2. De ontheemde doorloopt met succes de openbare-ordecheck;
3. De ontheemde trekt de lopende asielaanvraag in.

Normalisering rechtspositie ontheemden

⁶ Het rapport kunt u raadplegen via [Economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland: Impact, invloedsfactoren en toekomstscenario's - SEO Economisch Onderzoek](#).

⁷ De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 op 16 december 2004. Na activering van de RTB op 4 maart 2022 is de werking hiervan nader toegelicht in de Kamerbrief van 30 maart 2022. Aan de huidige tijdelijke bescherming op grond van de RTB ligt een asielaanvraag ten grondslag. Dit volgt uit de keuze die bij de implementatie van de RTB in 2004 in de Vw 2000 is gemaakt. Dit kabinet wil zeker stellen dat dit in toekomstige situaties wordt voorkomen.

⁸ In de verzamelbrief OEK 26 januari 2024 en de verzamelbrief OEK 4 juli 2025 heb ik u hierover reeds geïnformeerd.

⁹ Uit onderzoek van Clingendael blijkt dat het voorzieningenniveau geen doorslaggevende factor is voor ontheemden uit Oekraïne bij het besluit voor verblijf of terugkeer. De mogelijkheden en kansen om in Oekraïne weer een bestaan op te bouwen zijn van hierbij wel van groot belang. Door te werken met een uiterste datum voorkomen we (ook toekomstige) secundaire migratiestromen.

Het aan het transitiedocument gekoppelde pakket van rechten, plichten en voorzieningen is erop gericht dat ontheemden zoveel mogelijk meedoen en bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Met het oog op terugkeer zijn de ontheemden uitgesloten van de inburgeringsplicht.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Het kabinet is voornemens om (onder meer) de volgende maatregelen te treffen en ze daarom nader uit te werken. De toegang tot en vergoeding van medische zorg, die momenteel wordt geregeld via de Regeling Medische zorg Oekraïense ontheemden (RMO), wordt overgeheveld naar het reguliere zorgstelsel. Dit houdt in dat ontheemden zich moeten verzekeren en een zorgpremie gaan betalen. Met het transitiedocument krijgen ontheemden toegang tot het vervolgonderwijs (mbo, hbo en wo) en betalen per 1 september 2027 het wettelijk collegegeld. Voor instellingen betekent dit dat zij bekostiging krijgen voor deze studenten, waar dat eerder niet zo was. Dit betekent concreet dat de specifieke Oekraïne-regelingen die tijdens de crisissituatie zijn ingericht worden afgebouwd.

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

De huidige vergunning loopt af op 4 maart 2027. Daartoe zijn er op dat moment voor de ontheemden transitiedocumenten nodig. Het streven is om alle ontheemden die daarop aanspraak maken zo snel mogelijk het transitiedocument te verstrekken. We werken aan transitiepaden om dat goed te kunnen uitvoeren.

In de periode tot 4 maart 2027 zet het kabinet in op het zo goed mogelijk voorbereiden en waar mogelijk reeds uitvoeren van deze transitie met de medeoverheden en de uitvoeringsorganisaties. Dat betekent enerzijds het technisch en procedureel voorbereiden op de transitie en anderzijds het verkleinen van de groep die aanspraak moet maken op sociale voorzieningen. Hierbij verkennen we in samenwerking met onze partners, met name de medeoverheden, hoe we een zo kort mogelijk route naar normalisering kunnen uitstippelen. In dit proces zit nog een aantal onzekerheden en risico's. Daarbij valt met name te denken aan de kosten en de uitvoerbaarheid. Het streven is om uw Kamer voor de voorjaarsbesluitvorming van 2026 te informeren over het ontwerp, de inhoud van het pakket, het tempo, de kosten en de uitvoerbaarheid van de onderscheiden transitiepaden op de verschillende domeinen in hun onderlinge samenhang en u te voorzien van een wegging over de haalbaarheid.

Hierna volgt een beschrijving van de drie meest omvangrijke deeltransities met de meeste impact op de uitvoeringspraktijk van medeoverheden en andere partijen zoals zorgverzekeraars en woningcorporaties.

Sociaal domein

De huidige arbeidsparticipatie van ontheemden uit Oekraïne is met 61% relatief hoog. Door het beschikbaar stellen van extra middelen voor arbeidsparticipatie, gericht op passend en duurzaam werk, kan de participatiegraad voor afloop van de RTB mogelijk nog verder stijgen. De financiële besluitvorming hiervoor loopt mee in het reguliere proces van de voorjaarsbesluitvorming.

Ondanks deze inspanningen zal een significant deel van de ontheemden vanaf de verstrekking van het transitiedocument aanspraak kunnen maken op een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering. Het kabinet zet via arbeidstoeleiding alles op alles om deze groep zo klein mogelijk te maken. Daar zijn we sinds de komst van de ontheemden al mee begonnen. De bijstandsaanvragen van deze groep zullen net als alle andere aanvragen grondig en op gezinsniveau worden beoordeeld, zodat alleen degenen die aan de voorwaarden voldoen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Door de verwachte grootte van deze groep en de grondigheid

van de beoordeling van de aanvraag is gefaseerde transitie naar de Participatiewet noodzakelijk om het behapbaar te maken voor de uitvoering. Door de omvang van deze klus kan het risico ontstaan dat er tijdelijk geen vangnet is voor deze groep. Om dit te voorkomen zijn wijzigingen in wet- en regelgeving noodzakelijk.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

In samenwerking met gemeenten, VNG en overige betrokken partijen wordt gekeken naar mogelijkheden om de transitie van de leefgeldregeling naar de arbeidsmarkt of de Participatiewet zo snel mogelijk en gedegen te laten verlopen. Hier worden diverse opties voor uitwerkt. Deze worden betrokken bij de financiële besluitvorming in het voorjaar. De financiële besluitvorming in het voorjaar is hierin voor gemeenten van cruciaal belang.

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

Zorg

De overgang van circa 150.000 ontheemden van de Regeling Medische zorg voor Oekraïense ontheemden (RMO) naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz) is een domeinoverschrijdend vraagstuk, waar veel partijen bij betrokken zijn. Met name de overgang van de RMO naar de Zvw is een intensief proces. Dit vergt actieve inzet van AenM gelet op haar huidige zorgplicht, zorgverzekeraars gelet op hun toekomstige zorgplicht en VWS als stelselverantwoordelijke voor de Zvw/Wlz, naast betrokkenheid van SZW gelet op verwevenheid met, en volgordelijkheid ten aanzien van de instroom in het socialezekerheidsstelsel.

Met deze transitie zijn risico's gemoeid die thans nog niet in beeld zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot kosten en uitvoerbaarheid. In samenwerking met zorgverzekeraars, gemeenten en andere betrokken partijen wordt gekeken naar de juridische kaders, mogelijkheden en risico's, inclusief mitigerende maatregelen, van deze transitie n. Daarbij zal aandacht uitgaan naar de financiële inzet die deze transitie vergt. Hoe dan ook mogen risico's niet worden afgewenteld op verzekerden, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en patiënten. Ook voor deze middelen geldt dat de financiële besluitvorming hierover plaatsvindt in het voorjaar.

Wonen

Circa drie kwart van de ontheemden verblijft nu in gemeentelijke opvang, waarvoor zij afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage betalen. Bij het normaliseren van de rechtspositie hoort ook, dat zo snel mogelijk een einde komt aan deze overheidsopvang. Het kabinet werkt aan een aanpak voor de overgang van opvang naar huisvesting. Deze aanpak zal in samenwerking met gemeenten en woningcorporaties worden uitgewerkt. Hierbij wordt in ieder geval gezien welke opvanglocaties geschikt zijn voor transformatie naar reguliere huisvesting en welke praktische en juridische mogelijkheden er zijn om andere locaties zo veel mogelijk te benutten, zodat de gemeentelijke opvang kan worden afgebouwd. Na het vertrek van de ontheemden komen deze eenheden zo veel mogelijk ter beschikking voor andere doelgroepen, zoals studenten, spoedzoekers of anderen. Daarnaast is het doel een groot deel van de huidige locaties waarin ontheemden maar ook statushouders verblijven, onder te brengen in de reguliere huisvestingsvoorraad, uiteraard met behoud van basisvereisten. De wijze waarop wordt momenteel juridisch en uitvoerings technisch uitgezocht.

Om gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van eenheden voor deze groep, heeft het kabinet een doelgroepflexibele opvangregeling inhoudelijk uitgewerkt en afgerond in afstemming met de VNG. In de afstemming met de VNG zijn de punten uit de uitvoeringsscan waar mogelijk verwerkt en hebben we afgesproken

de uitvoering van de regeling te monitoren en na een jaar te evalueren. Het doel van het kabinet is om de lokale overheden langjarig voor de duur van vijf jaar beter in staat te stellen opvang voor de diverse doelgroepen te realiseren. Deze regeling vervangt onder andere de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Hierbij worden de gemeentelijke locaties onafhankelijk van de daarin verblijvende doelgroepen gefinancierd (te weten ontheemden, statushouders in doorstroomlocaties en/of asielzoekers). Dit biedt flexibiliteit aan gemeenten om te bepalen voor welke doelgroepen zij een locatie inrichten en leidt tot duurzamere locaties en zekerheid bij gemeenten voor investeringen. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om deze plekken waar mogelijk om te zetten naar huisvesting. De beoogde inwerkingtreding van de regeling is 1 mei als aansluitend aan en onder voorbehoud van de definitieve financiële besluitvorming over de regeling bij Voorjaarsnota 2026, zodat gemeenten in staat zijn om de regeling adequaat te kunnen uitvoeren. Tot de inwerkingtreding lopen de huidige bestaande regelingen nog door.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

Gezien de grote rol die gemeenten bij deze transitie hebben en de impact die dat in gemeenschappen en in de uitvoering heeft, ben ik voornemens bestuurlijke afspraken te maken om dit in goede banen te leiden.

Terugkeer

Het kabinet ontwikkelt terugkeerbeleid om de vrijwillige terugkeer van ontheemden uit Oekraïne wanneer dit kan te ondersteunen. Over de hoofdlijnen van het terugkeerbeleid is uw Kamer eerder geïnformeerd.¹⁰ In aanvulling hierop wil ik uw Kamer informeren over een nadere uitwerking van de terugkeerondersteuning die sindsdien heeft plaatsgevonden.

Terugkeer is in lijn met de wens van de Oekraïense overheid en belangrijk voor wederopbouw van het land.¹¹ Naast het regelen van praktische zaken voor terugkeer, zoals de juiste documentatie, is een vorm van mogelijke financiële ondersteuning zoals voorkomend onderdeel van het terugkeerprogramma. Om voorbereid te zijn op het moment dat grootschalige terugkeer mogelijk wordt is het behulpzaam om bruggen te slaan tussen ontheemden uit Oekraïne in Nederland en Oekraïne. Door middel van partnerschappen tussen Nederlandse gemeenten en Oekraïense gemeenten wordt lokaal ingezet op ondersteuning van deze bruggen en daarmee terugkeer in de vorm van noodzakelijke capaciteitsopbouw op het terrein van huisvesting, arbeid etc. Hiervoor wordt een pilotproject gestart met VNG International en de VNG waarin een aantal Nederlandse gemeenten wordt gekoppeld aan gemeenten in Oekraïne.

Kosten (terugkeer & verblijf)

Terugkeer

¹⁰ Het terugkeerbeleid omvat verschillende diensten en activiteiten, zoals een informatiecampagne, praktische terugkeerondersteuning, inzet op *human capital* en het aangaan van lokale partnerschappen. Ook de verkenning naar een Unity Hub, zoals ontwikkeld door de Oekraïense autoriteiten wordt hierbij verkend. Hiermee kunnen ontheemden uit Oekraïne worden gestimuleerd en ondersteund in hun wens en behoeften om terug te keren. Zie ook: Verzamelbrief Opvang Oekraïne d.d. 31 januari 2025, Kamerstuk 19637, nr. 3346 en Verzamelbrief Opvang Oekraïne d.d. 4 juli 2025, Kamerstuk 19637, nr. 3451.

¹¹ De hoofdlijnen van het terugkeerprogramma komen tot stand in samenwerking met departementen, uitvoeringsorganisaties zoals DTenV, het maatschappelijk middenveld en een vertegenwoordiging van ontheemden. Om daarmee zo veel mogelijk te voorzien in de behoeften ter bevordering van een optimale en blijvende terugkeer naar Oekraïne.

Een effectief terugkeerbeleid brengt kosten met zich mee. Hoewel veel ontheemden uit Oekraïne zelfredzaam zijn, vraagt terugkeer van deze grote groep ontheemden om actieve ondersteuning. Indachtig de instroom uit Oekraïne en het feit dat 48% van de doelgroep twijfelt over terugkeer en hier ondersteuning bij nodig heeft, gaan we uit van circa 40.000 potentiële deelnemers aan het terugkeerprogramma. De informatievoorziening over terugkeer, de oriëntatie op terugkeer en de ontvangst in Oekraïne moet toegankelijk zijn voor de hele groep ontheemden uit Oekraïne in Nederland.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

Transitiedocument

Met het ontvangen van het transitiedocument per 4 maart 2027 verkrijgen ontheemden uit Oekraïne toegang tot de reguliere voorzieningen voor maximaal drie jaar. Door in te zetten op zelfredzaamheid (waaronder zelf huisvesting regelen) en participatie, is het aannemelijk dat de kosten voor deze groep in de pas gaan lopen met die van andere ingezetenen van Nederland.

Deze oplossing leidt naar verwachting tot minder uitgaven dan het alternatieve scenario waarin de ontheemden asiel zouden aanvragen en leidt naar verwachting ook tot minder uitgaven dan het huidige regime onder de RTB. De kosten nemen daarbij ook nog eens af door de jaren heen, omdat ontheemden steeds meer en steeds beter dan meedoen.

In de komende periode wordt, op basis van uitvoeringstoetsen bij decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties van het Rijk, tot in meer detail uitgewerkt welke financiële gevolgen de implementatie van deze transitie precies met zich meebrengt per departement en uitvoeringsorganisatie.

Het niet invoeren van het transitiedocument betekent dat alle asielaanvragen van de ontheemden in behandeling moeten worden genomen. Dit zou in ieder geval leiden tot extra kosten voor de opvang van ontheemden. Dit geldt ook voor 25% van de ontheemden dat momenteel in de particuliere opvang verblijft en dat in het kader van de asielprocedure gedurende een langere periode door het COA opgevangen moet worden. Tevens leidt dit tot een zware belasting van uitvoeringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de voortzetting van de reeds geboden opvang en voorzieningen onder de RTB. Dit acht ik ook niet wenselijk.

Budgettaire besluitvorming volgt op een regulier moment, in dit geval de voorjaarsnota 2026 (of de formatie). Het is evenwel belangrijk dat de IND en andere uitvoerders voorbereiding kunnen treffen. Met de uitvoeringstoetsen in beeld bezien we met een integraal beeld en in de grote plaat welke wijze van dekking redelijkerwijs het meest passend is gezien de budgettaire opgave.

Informatievoorziening naar ontheemden, medeoverheden en de samenleving (terugkeer & verblijf)

Om ontheemden, medeoverheden en de samenleving te informeren is een communicatiestrategie uitgewerkt die uitgaat van één consistente en herkenbare boodschap in alle communicatie-uitingen. Vanuit die basis wordt helder en toegankelijk gecommuniceerd over het terugkeerbeleid en het transitiedocument. We werken daarbij met een gefaseerde aanpak met ruimte voor interactie en feedback. Medeoverheden worden gelijkwaardig betrokken en ondersteund, gezien hun sleutelrol in uitvoering en het bereiken van ontheemden. Ook stakeholders, waaronder maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren uit de Oekraïense gemeenschap, worden actief betrokken.

SEO-rapport "Economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland"

Als onderdeel van de verkenning die het kabinet uitvoert naar de periode na afloop van de RTB, heeft het ministerie van AenM aan onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek gevraagd een inventarisatie te doen van de economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Het rapport laat de huidige situatie en de toekomstige economische bijdrage bij verschillende vormen van verblijf ten aanzien van duur van verblijfsrecht en voorzieningen zien.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694

Uit de analyse blijkt dat circa 70% van de ruim 120.000 ontheemden in Nederland tot de beroepsbevolking behoort, waarvan 64% ook daadwerkelijk werkt. Zij zijn vooral werkzaam in handel, horeca en via uitzendwerk. Hun bijdrage aan het nationaal inkomen wordt voor 2024 geschat op 3,5 mld. euro (0,36%).

De studie laat zien dat meer zekerheid over verblijfsrecht de arbeidsparticipatie en economische bijdrage vergroot. Scenario's met tijdelijke vergunningen van meerdere jaren leiden tot hogere participatie en opbrengst, terwijl jaarlijkse verlenging juist een remmend effect heeft. Daarnaast spelen taalvaardigheid en de mismatch tussen arbeidsmarkt en opleiding/ervaring een rol als belemmering. De bevindingen bevestigen het belang van de ingezette lijn rond de tijdelijke transitievergunning en bieden aanknopingspunten voor beleid dat inzet op zelfredzaamheid en participatie. Voor de uitgebreide analyse verwijs ik u naar het bijgevoegde rapport van SEO.

WODC-rapport "Meer dan een dak"

Op 25 september heeft het WODC het rapport "Meer dan een dak" gepubliceerd. Dit rapport is een verdiepende studie in het kader van het Longitudinaal Onderzoek Cohort Oekraïense Vluchtelingen (LOCOV). Het doel van het LOCOV is om meer inzicht te verkrijgen in de maatschappelijke positieverwerving van Oekraïense vluchtelingen in de eerste jaren na aankomst in Nederland, verschillen met andere vluchtelingengroepen, en factoren die de positieverwerving belemmeren dan wel bevorderen. In november 2024 verscheen eerder een beschrijvende studie "Tijdelijk thuis" in het kader van het LOCOV.¹²

Het onderzoek "Meer dan een dak" gaat in op de positie van ontheemden op de arbeidsmarkt, mentale gezondheid, sociale insluiting en de verblijf- en terugkeerintenties. Het onderzoek probeert verschillen op deze thema's te verklaren en stelt de wijze waarop een ontheemde wordt opgevangen centraal. Het effect van de opvang op de verschillende genoemde thema's varieert. Anders dan door de onderzoekers wordt verwacht, zijn ontheemden in gastgezinnen bijvoorbeeld minder vaak aan het werk dan ontheemden in de GOO, tegelijkertijd dragen privacy en ondersteuning (zowel bij gastgezinnen als bepaalde type gemeentelijke opvang) in positieve zin bij aan de mentale gezondheid van ontheemden. Voor gastgezinnen geldt eveneens dat kenmerken die daar vaak voorkomen, zoals het contact met Nederlanders, meer eigen voorzieningen en minder kans op discriminatie, een positief effect hebben op de sociale insluiting van ontheemden, maar dat dit ook geldt voor gemeentelijke opvanglocaties met die kenmerken. De opvangsituatie blijkt geen effect te hebben op verblijfsintenties, wel spelen andere factoren zoals de veiligheid in de regio van herkomst, sociale insluiting en persoonlijke omstandigheden een rol bij de verblijfsintenties van ontheemden.

¹² Kamerstukken II 2024-25, 19637, nr. 3319.

Het LOCOV biedt, juist vanwege de unieke positie van de groep ontheemden uit Oekraïne, waardevol inzicht in zowel de positie van ontheemden als verschillen met andere groepen vluchtelingen. Inzichten uit dit rapport en het LOCOV-project ten aanzien van de ontheemden uit Oekraïne vormen een waardevolle bron van informatie bij de beleidsvorming rond deze groep, zowel gedurende de looptijd van de RTB als het beleid op de lange termijn.

Dit najaar vindt de dataverzameling voor de tweede wave van het onderzoek plaats. Dat betekent dat naar verwachting voor de zomer van 2026 een beschrijvende studie op basis van de tweede wave gepubliceerd zal worden. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer hierover blijven informeren.

Rapport instituut Clingendael "Geen weg terug? Oekraïense ontheemden tussen hoop en realiteit"

Op 7 november 2025 heeft instituut Clingendael het rapport "Geen weg terug? Oekraïense ontheemden tussen hoop en realiteit" gepubliceerd. Dit onderzoeksrapport betreft een rapportage in een reeks onderzoeken naar de beschermingsopdracht van Nederland ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne. In deze reeks onderzoekt 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. Voor het rapport verwijs ik u naar het bijgevoegde rapport van Clingendael.

Naar verwachting volgt de volgende publicatie van Clingendael ten aanzien van de ontheemden uit Oekraïne aan het begin van 2026.

Tot slot

Ik vertrouw erop uw Kamer inzicht te hebben gegeven in de aanpak op de langere termijn. Een aanpak die aansluit op de afspraken die we in EU verband over de exit-strategie uit de tijdelijke bescherming hebben gemaakt. En vooral een aanpak die het bereiken van de doelstellingen van het langetermijnbeleid mogelijk maakt. Ik ben voornemens uw Kamer rond de jaarwisseling te informeren over de voortgang.

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
28 november 2025

Onze referentie
6927694