

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

cc Mevr. M. Faber-van de Klashorst, Minister van Asiel en Migratie

Datum 14 maart 2025
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat Opvang Oekraïne
20 maart 2025

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Sinds de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners gevlucht naar de Europese Unie. Ongeveer 120.000 van hen zijn naar Nederland gevlucht. De activering van de EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) direct na het uitbreken van het conflict heeft gezorgd voor bescherming voor deze vluchtelingen binnen de EU. Op dit moment hebben Oekraïense vluchtelingen bescherming onder de RTB tot 4 maart 2026.

Het is van groot belang om ruim voor die datum duidelijkheid te hebben over het toekomstperspectief van de Oekraïners in Nederland, en in Europa. Veel Oekraïners verblijven al drie jaar in een tijdelijke en onzekere situatie. VluchtelingenWerk Nederland heeft regelmatig het belang van een langer termijnperspectief benadrukt omdat voorzienbaar was dat het conflict niet binnen korte termijn zou zijn beëindigd. Ook Instituut Clingendael en de Adviesraad Migratie hebben dat gedaan. De noodzaak hiervoor is niet alleen groot voor de Oekraïners zelf, maar ook voor gemeenten die Oekraïners opvangen, uitvoeringsinstanties en werkgevers. Vooralsnog geven veel EU-lidstaten, waaronder Nederland, de voorkeur aan een gezamenlijke Europese aanpak. Deze lijkt zich echter te beperken tot een jaarlijkse verlenging van de RTB. VluchtelingenWerk geeft hier geen voorkeur aan omdat dit wederom geen langetermijnperspectief biedt. Jaarlijkse verlenging bevordert ook de inzet van het kabinet op zelfredzaamheid en participatie van Oekraïners niet, in tegendeel.

Wanneer de veiligheidssituatie in Oekraïne daadwerkelijk duurzaam verbetert en er een vredesakkoord wordt gesloten, is vrijwillige terugkeer een reële mogelijkheid. Bij de vormgeving van terugkeerbeleid is een geharmoniseerde Europese aanpak voor duurzame vrijwillige terugkeer van groot belang. Bij het ontwikkelen van beleid gericht op de toekomstperspectieven van Oekraïense vluchtelingen in Europa blijft het belangrijk om dit beleid invulling en vorm te geven in samenspraak met de Oekraïense vluchtelingen zelf.

In deze brief gaat VluchtelingenWerk nader in op de volgende punten:

- Ontbreken van voldoende regie en de gevolgen voor de aanmeldprocedure, realisatie van opvangplekken en toegang tot bescherming
- Kwaliteit van de opvang
- (Vervolg)Onderwijs
- De positie van Oekraïners op de arbeidsmarkt
- Derdelanders
- Duurzame toekomstscenario's bescherming Oekraïners

Onvoldoende regie leidt tot problemen

Terugkijkend op drie jaar opvang van vluchtelingen uit Oekraïne constateert VluchtelingenWerk dat gemeenten een grote prestatie hebben geleverd door inmiddels ruim 93.000 Oekraïners op te vangen

in gemeentelijke opvanglocaties (GOO), en hiermee het COA te ontlasten. Deze decentralisatie van de opvangtaak, op basis van bestuurlijke afspraken, heeft echter wel geleid tot onduidelijkheid van taken en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten en (veiligheids)regio's. Zo leidde de beslissing van de Veiligheidsregio Utrecht om de hub in Utrecht, als belangrijkste aanmeldpunt voor nieuwe vluchtelingen uit Oekraïne, te sluiten tot grote onduidelijkheid over het aanmeldproces voor zowel Oekraïners als gemeenten. De onduidelijkheid van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen heeft geleid tot een aantal problemen waaronder een gebrek aan opvangplekken, een onoverzichtelijke aanmeldprocedure en het risico dat mensen geen (tijdige) toegang hebben tot bescherming. Er is te weinig regie van de Rijksoverheid op het zorgdragen voor voldoende opvangplekken, een heldere aanmeldprocedure en het verbeteren van de kwaliteit van de opvang ontbreekt. Het Rijk heeft nog geen duidelijke acties ondernomen om regie te pakken in het opvangprobleem voor vluchtelingen uit Oekraïne.

Tekort aan opvangplekken

De bezettingsgraad van de gemeentelijke opvanglocaties is al lange tijd hoog, er komen weinig nieuwe gemeentelijke opvangplekken bij en de CNOs/hubs, de regionale samenwerkingsverbanden voor eerste opvang, raken vol wegens een gebrek aan doorstroming. Eerder heeft het kabinet gemeenten gevraagd om per 1 januari 2025 125.000 opvangplekken voor Oekraïners te realiseren. Het aantal gerealiseerde opvangplekken blijft achter op ruim 93.000. De bezettingsgraad is vrijwel 100%. Tegelijkertijd is de prognose van het aantal benodigde opvangplekken per 1 juli 2025 in november 2024 naar beneden bijgesteld tot 109.000 plaatsen.

In het hele opvanglandschap ontstaan er tekorten waardoor er druk ontstaat op gemeenten. VluchtelingenWerk wil benadrukken dat er voldoende duurzame opvangplekken noodzakelijk zijn voor alle doelgroepen. VluchtelingenWerk ziet de uitwerking van de motie Podt van 7 maart 2024 waarbij er onderzocht wordt hoe de financiering van opvang en huisvesting voor de verschillende doelgroepen kan worden 'ontschot' en duurzame opvangplekken na eventueel vertrek van Oekraïense vluchtelingen beschikbaar zou kunnen komen voor anderen met interesse tegemoet. Hierbij is het wel van cruciaal belang dat de duurzame opvangplekken zelfredzaamheid, zelfregie en participatie in de Nederlandse samenleving stimuleren.

VluchtelingenWerk roept het Rijk op om, samen met gemeenten, voldoende opvangplekken te creëren voor Oekraïense vluchtelingen.

Aanmeldprocedure

De [aanmeldprocedure](#) voor Oekraïners schrijft voor dat Oekraïners zich bij iedere gemeente in Nederland kunnen melden. Wanneer de desbetreffende gemeente geen beschikbare opvanglocatie heeft, dient deze gemeente contact op te nemen met het Regionaal Centrum Vluchtelingen Spreiding (RCVS) voor een opvangplek. Bij gebrek aan opvangplekken in de regio kan het RCVS vervolgens schakelen met het landelijk centrum, het LCVS. Deze huidige aanmeldroute is voor vluchtelingen uit Oekraïne zeer onoverzichtelijk: zij kunnen zich in principe aanmelden bij een van de 342 gemeenten voor eerste opvang, maar een overzicht van beschikbare opvangplaatsen is niet beschikbaar. Zij moeten zich op goed geluk melden bij een gemeente in Nederland, en krijgen daar met regelmaat nul op rekest. Om hoeveel Oekraïners het gaat is, wegens een gebrek aan centraal overzicht, niet bekend. Hoewel de aanmeldroute voor Oekraïners voorziet in een systematiek waarmee Oekraïners door de gemeente zonder opvangplekken moeten worden doorverwezen naar een beschikbare opvangplek, blijken Oekraïners in de praktijk op veel plekken in Nederland voor een dichte deur te staan. De oproep vanuit het Rijk aan Oekraïners is om in eigen opvang te voorzien als dat mogelijk is, maar dit is voor velen niet mogelijk. Op dit moment ontbreekt er een compleet beeld van hoeveel

Oekraïners zich in Nederland vergeefs melden voor bescherming en een opvangplek, maar de signalen hierover nemen toe, zo ziet ook het [Nederlandse Rode Kruis](#).

VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over de Oekraïners die geen opvang krijgen in Nederland en buiten beeld verdwijnen, en roept het Rijk op hierin regie te nemen. Daarnaast roept Vluchtelingenwerk het Rijk op om ervoor te zorgen dat de aanmeldroute voor vluchtelingen uit Oekraïne gevolgd wordt en eenieder die onder de RTB valt toegang krijgt tot opvang en de rechten onder de RTB.

Toegang tot bescherming moeizaam

Het gebrek aan opvangplekken leidt voor Oekraïense vluchtelingen niet alleen tot het gebrek aan een veilig thuis. Door de manier waarop Nederland de aanmeldroute voor vluchtelingen heeft ingericht, waarbij vluchtelingen pas in aanmerking komen voor bescherming (waaronder naast opvang ook medische zorg, onderwijs en het recht om te werken, en de registratie als vluchteling) wanneer zij ingeschreven staan in de BRP. Na deze registratie kunnen zij zich melden bij de IND om hun recht op tijdelijke bescherming vast te laten stellen door de IND. Dit betekent dat er in de huidige praktijk door het tekort aan opvangplekken door Europa erkende vluchtelingen hun recht op bescherming in Nederland niet kunnen effectueren. Hiermee komt Nederland onvoldoende tegemoet aan de bescherming die Oekraïense ontheemden in de EU verdienen zoals vastgelegd in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB). De koppeling tussen inschrijving in de BRP en de vaststelling van het recht op RTB door de IND maakt het, gecombineerd met de huidige krapte in opvangplekken, voor vluchtelingen uit Oekraïne moeizaam om hun recht op bescherming te effectueren. Een toetsing op de RTB van de IND bij aanmelding, of een route naar de IND buiten de inschrijving in de BRP om, zou de toegang tot bescherming beter waarborgen en mogelijk de druk op de opvang van gemeenten kunnen verminderen. Bovendien is in de [circulaire](#) waarin de handreiking voor gemeenten over de aanmeldroute is weergegeven, niet opgenomen dat gemeenten bij twijfel of iemand onder de RTB valt de IND triage moeten laten uitvoeren. Hierdoor wordt soms ten onrechte geen opvang verleend.

VluchtelingenWerk roept het Rijk op om de regie te pakken en samen met gemeenten te zorgen voor voldoende opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne, een goed werkbaar aanmeldroute en toegang tot de RTB. De circulaire met de handreiking voor gemeenten ten aanzien van de aanmeldroute moet hiertoe ook aangepast.

Kwalitatief goede en duurzame opvang

Op 31 januari jl. stuurde de minister van Asiel en Migratie het [onderzoeksrapport](#) 'Onderzoek naar de kwaliteit van gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne' naar uw Kamer. De Nederlandse gemeenten leveren een grote prestatie door zoveel Oekraïense vluchtelingen op te vangen. Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de opvang in de verschillende gemeenten zeer uiteenloopt. Een zeer onwenselijke situatie. Een belangrijke aanbeveling van het onderzoek is dan ook om te investeren in een kwaliteitsverbetering van de opvang. Na drie jaar is niet langer sprake van een noodsituatie, maar van een situatie die vraagt om duurzame opvangomstandigheden met goed oog voor privacy en zelfregie van de bewoners. Hiervoor is een lange termijnvisie met meerjarige financiële afspraken van belang. Ook wordt een duidelijke klachtenprocedure genoemd als een van de aanbevelingen in het rapport. VluchtelingenWerk onderschrijft het belang van een dergelijke heldere procedures waarbij bewoners zelf problemen aanhangig kunnen maken, naast een onafhankelijke vertrouwenspersoon of begeleiding.

VluchtelingenWerk dringt daarbij aan op een landelijk kwaliteitskader voor de opvang, heldere klachtenprocedures en een onafhankelijke vertrouwenspersoon of begeleiding hierin.

Eigen bijdrage

Sinds 1 januari 2025 zijn gemeenten verplicht om van Oekraïners met een inkomen een eigen bijdrage te innen. Sinds 1 juli 2024 hadden gemeenten al de mogelijkheid om deze bijdrage aan gas, water en licht te innen. De [VNG](#) geeft aan dat er voor het innen van de eigen bijdrage een juridische grondslag ontbreekt voor de benodigde gegevensdeling. De behandeling van het wetsvoorstel dat deze grondslag moet repareren laat nog op zich wachten. Dit leidt er in de praktijk toe dat gemeenten verschillend omgaan met het innen van de eigen bijdrage bij Oekraïense vluchtelingen. Er is voorzien in de mogelijkheid om met terugwerkende kracht een eigen bijdrage te innen, maar het Rijk heeft [geadviseerd](#) om niet met terugwerkende kracht te innen tot de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2025. Dit advies geldt echter niet expliciet voor de periode sinds de officiële inwerkingtreding.

VluchtelingenWerk waarschuwt dat vluchtelingen niet de dupe mogen worden van de knelpunten bij gemeenten in het innen van de eigen bijdrage, en dat zij niet onverwacht geconfronteerd mogen worden met de terugwerkende kracht van de regeling wanneer de knelpunten voor het innen van de bijdrage (door het Rijk) zijn opgelost.

(Vervolg)onderwijs

Vanwege het ontbreken van een verblijfstitel hebben Oekraïense vluchtelingen geen recht op studiefinanciering, reiskosten of andere studiekosten. Omdat ze worden gezien als studenten van buiten de EU betalen zij niet het wettelijke collegegeld, maar het veel hogere instellingsgeld. Vanwege de enorme kosten die hier mee gemoeid zijn, en het gebrek aan tegemoetkoming hierin, is het volgen van vervolgonderwijs voor Oekraïense vluchtelingen boven de 18 vaak onmogelijk. Hiermee ontbreekt er voor Oekraïense jongeren in Nederland een belangrijk toekomstperspectief. Dit komt bovenop de onzekere verblijfssituatie in Nederland en de situatie in Oekraïne.

VluchtelingenWerk dringt aan op oplossingen om Oekraïense jongeren de mogelijkheid te bieden om vervolgonderwijs in Nederland te volgen en hen hiermee toekomstperspectief te geven.

De positie van Oekraïners op de arbeidsmarkt

Oekraïense vluchtelingen hebben een speciale juridische status en het recht om meteen te werken. In Nederland is besloten om per 1 april 2022 werkgevers die vluchtelingen uit Oekraïne in dienst nemen vrij te stellen van de tewerkstellingsvergunningsplicht, zoals die wel voor asielzoekers geldt. Een melding bij het UWV volstaat. Twee dagen nadat de melding is gedaan kan de werknemer starten. Hierdoor kunnen Oekraïense vluchtelingen direct aan de slag. Ook hoeven Oekraïense vluchtelingen na aankomst in Nederland niet zes maanden te wachten voor zij mogen werken. Op 1 november 2024 werkte 59% van de Oekraïense vluchtelingen tussen 15 en 65 blijkt uit recente cijfers van [CBS](#). Er is sprake van een snelle, hoge participatiegraad van de Oekraïense vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit [onderzoek](#) van het Verwey Jonker Instituut blijkt dat het *work first*-beleid voor Oekraïense vluchtelingen de belangrijkste verklaring is voor het grote aandeel van deze groep dat inmiddels in Nederland werk heeft gevonden.

Van de werkende Oekraïners werkt meer dan de helft in voltijdbanen. Desondanks hebben zij, net als andere vluchtelingen, een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Zij zijn veelal in tijdelijke banen werkzaam op flexibele contracten (25% heeft een nuluren- of oproepcontract). Slechts een klein deel heeft een vast contract. Werkgevers vinden het aanbieden van een vast contract een risico in

verband met de tijdelijke verblijfsstatus van de Oekraïense vluchtelingen. Net als andere vluchtelingen werken velen onder hun niveau en/of in banen die niet matchen met hun opleiding en/of werkervaring. Zo heeft de ruime meerderheid universitair onderwijs (meer dan 50%) of hoger middelbaar en beroepsonderwijs gevolgd, terwijl zij voor een groot deel werkzaam zijn in banen waarvoor basisonderwijs volstaat. Het arbeidspotentieel van Oekraïense vluchtelingen wordt dus onvoldoende benut. Dat is jammer want Nederland kampt met een enorm arbeidstekort. Ook zijn er zorgwekkende signalen rondom slechte arbeidsomstandigheden en arbeidsuitbuiting. Denk aan lange werkuren, ontslag op staande voet zonder geldige reden en onderbetaling.

VluchtelingenWerk roept het kabinet op om aandacht te blijven houden voor de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt van Oekraïners en duurzame initiatieven te ontwikkelen waardoor deze groep werk vindt dat aansluit bij hun opleiding(sniveau) en werkervaring. Tevens roept VluchtelingenWerk het kabinet op om Oekraïners in Nederland lange termijnperspectief te bieden en hen zodoende een betere positie op de arbeidsmarkt te verschaffen.

VluchtelingenWerk onderschrijft dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het [Actieplan](#) arbeidsmarktparticipatie ontheemden Oekraïne aanvullende inzet aankondigt op o.a. ondersteuning, het voorkomen van arbeidsuitbuiting, het wegnemen van obstakels inzake beroepserkenning en de inzet op sectorale ontwikkelpaden. Wij zien uit naar een verdere uitwerking in concrete maatregelen. Ook kijken wij uit naar de handreiking en blauwdruk met betrekking tot het verkleinen van belemmeringen en het stimuleren en inspireren van werkgevers om ontheemden in dienst te nemen. Daarnaast pleit VluchtelingenWerk voor de mogelijkheid voor Oekraïense vluchtelingen om ook als zelfstandige te werken zonder tewerkstellingsvergunning van het UWV.

VluchtelingenWerk benadrukt dat de behoeftes van Oekraïense vluchtelingen als uitgangspunt moeten worden genomen voor hun duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Om een duurzame inzetbaarheid van Oekraïners op de Nederlandse arbeidsmarkt te bewerkstelligen is grote inzet op intensief professioneel taalonderwijs en diploma-erkenning van belang. De staatssecretaris kondigt in het actieplan aan ook voor 2025 aanvullende WEB-gelden beschikbaar te stellen. Uit de beantwoording van de feitelijke vragen bij de begroting Asiel en Migratie 2025 blijkt echter dat het niet mogelijk is om te achterhalen hoeveel vluchtelingen uit Oekraïne taallessen volgen die worden gefinancierd uit de WEB omdat dit niet landelijk geregistreerd wordt. Ook de tijdelijkheid van de huidige bescherming van Oekraïners (onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, nu tot maart 2026) en het gebrek aan langetermijnperspectief speelt zowel Oekraïners als werkgevers parten, zoals wij ook eerder in deze brief aangaven, om te investeren in duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

VluchtelingenWerk pleit voor professioneel intensief taalonderwijs voor vluchtelingen uit Oekraïne, diploma-erkenning en een langetermijnperspectief om de duurzame en passende inzetbaarheid van Oekraïners op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Derdelanders

Op 19 december jl. heeft het Hof van Justitie van de EU in de beantwoording van de prejudiciële vragen over derdelanders geoordeeld dat de tijdelijke bescherming van derdelanders mag worden beëindigd. Het Hof oordeelde ook dat de terugkeerbesluiten nog niet genomen mochten worden, omdat de bescherming op dat moment nog niet was geëindigd. Op 20 december heeft de minister laten weten dat de bevestiging van de tijdelijke bescherming zal blijven gelden tot er na de uitspraken van de Afdeling en de rechtbank Amsterdam kan worden bepaald wat de vervolgstappen zijn. Toen het kabinet eerder in 2023 en 2024 voornemens was de tijdelijke bescherming voor derdelanders te beëindigen, veroorzaakte dit grote onrust en onduidelijkheid bij derdelanders en

gemeenten. VluchtelingenWerk roept op tot heldere vervolgstappen met een goede informatievoorziening en voldoende voorbereidingstijd om onrust te voorkomen. Bij beëindiging van de RTB is van belang dat derdelanders goed op de hoogte zijn van hun situatie en rechten en geïnformeerde keuzes kunnen maken. Deze groep mensen zat de afgelopen anderhalf jaar in een rollercoaster van steeds veranderd beleid en last-minute verschoven deadlines. Ook is het van belang dat gemeenten een duidelijk handelingsperspectief krijgen over het eventueel beëindigen van de RTB en de opvang, en dat er wordt voorkomen dat mensen onvoorzien op straat belanden.

Duurzame toekomstscenario's bescherming Oekraïners

Op dit moment loopt de Richtlijn Tijdelijke Bescherming tot 4 maart 2026. Op 4 maart jl. riep een grote [alliantie](#) van Europese maatschappelijke organisaties de EU en haar lidstaten op om na drie jaar tijdelijke bescherming de omslag te maken naar duurzame oplossingen. Wanneer de huidige toepassing van de RTB afloopt, verblijven vele Oekraïners al vier jaar in onzekerheid in tijdelijke opvang, zonder duidelijk toekomstperspectief.

Daar waar asielzoekers, ondanks de enorme wachttijden in de asielprocedure, wel zicht hebben op een vluchtelingenstatus, huisvesting en inburgering in Nederland is dit perspectief er niet voor vluchtelingen uit Oekraïne. Dit treft ook gemeenten die inmiddels al drie jaar opvang bieden. Het is van groot belang om te werken aan een langetermijnperspectief. Een jaarlijkse verlenging van de RTB biedt de onzekerheid en problematiek van de tijdelijkheid van Oekraïners en anderen onvoldoende het hoofd. De Minister heeft aangegeven dat er gewerkt wordt aan terugkeerbeleid en een zogeheten nationale terugvaloptie (NTO), een tijdelijke vergunning voor Oekraïners die na het einde van de RTB langer in Nederland zullen blijven. VluchtelingenWerk benadrukt dat Oekraïners onder de NTO niet mogen terugvallen in rechten/rechtspositie. Ook is het van belang dat er binnen de groep Oekraïense vluchtelingen geen rechtsongelijkheid ontstaat.

Het is bijna onwerkelijk om na te denken over terugkeerbeleid, met alle ontwikkelingen en onzekerheden in de oorlogssituatie. Op dagelijkse basis is er berichtgeving over luchtaanvallen en gevechtshandelingen, ook ver van de frontlinie. [Clingendael](#) identificeert vier factoren die van invloed zijn op terugkeerintenties: de tijdsduur van het conflict, de intensiteit van de gevechtshandelingen, de mate waarin gebied bevrijdt of bezet wordt en de economische situatie in Oekraïne & wederopbouw. Over dat laatste punt maakte de [Wereldbank](#) recentelijk bekend dat de kosten voor de wederopbouw van Oekraïne worden geschat op 506 miljard euro. En ook wanneer de veiligheidssituatie in Oekraïne verbetert en er mogelijk een vredesakkoord wordt gesloten, zal terugkeer voor veel Oekraïense vluchtelingen nog niet aan de orde zijn. Uit het LOCOV-onderzoek van het [WODC](#) blijkt dat 22% van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland wil terugkeren als het veilig is, 30% wil niet terugkeren en de helft twijfelt hierover. Het is van belang dat duurzame vrijwillige terugkeer naar Oekraïne wanneer dit kan, goed begeleid wordt, en dat vluchtelingen een goed geïnformeerde keus kunnen maken.

VluchtelingenWerk benadrukt de urgentie om zowel in de EU als in Nederland op korte termijn te werken aan een helder, langer toekomstperspectief voor Oekraïense vluchtelingen na 2026, samen met Oekraïners en maatschappelijke organisaties.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel

Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland