

Vergaderjaar 2025–2026

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 239

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2025

Tijdens de Voorjaarsbesluitvorming in april 2025 heeft het kabinet een bedrag van EUR 3,5 miljard ter beschikking gesteld voor steun aan Oekraïne. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de actieve en onverminderde steun aan Oekraïne. Van dit bedrag is EUR 252 miljoen bestemd voor niet-militaire steun, gericht op herstel, wederopbouw en verlichting van de humanitaire en sociale noden. Deze steun werd aangekondigd door de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens de Ukraine Recovery Conference van 9 t/m 11 juli jl. in Rome. In de Kamerbrief van 16 juli 2025 (Kamerstuk 36 045, nr. 209) is uw Kamer reeds geïnformeerd over de hoofdlijnen van de inzet voor 2026. Middels deze brief is ook de inzet van de eerder nog niet gealloceerde EUR 52 miljoen uit het pakket voor 2025 met uw Kamer gedeeld. Deze doorverdeling is vervolgens verwerkt in de Suppletoire Begroting September van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

In de ontwerpbegrotingen van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, zoals gepresenteerd op Prinsjesdag, is uw Kamer geïnformeerd over de budgettaire herallocaties binnen de begrotingen ten behoeve van de niet-militaire steun aan Oekraïne in 2026. Hierin zijn ook kasschuiven verwerkt die de budgetten over de jaren in het juiste kasritme zetten. Deze kasschuiven hebben effect op de verdeling over de jaren van dit steunpakket. Met deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, uw Kamer nader over de invulling van het Nederlandse pakket aan niet-militaire steun voor Oekraïne in 2026.

Aan de basis van de invulling van het steunpakket 2026 ligt het gegeven dat de Russische agressieoorlog in Oekraïne al meer dan drie jaar het uithoudingsvermogen van de Oekraïense bevolking op de proef stelt. Indien Oekraïne zijn economie en maatschappij niet overeind kan houden, zal het onmogelijk zijn zich te blijven verdedigen. Vooralsnog is Oekraïne er met hulp van donoren en de internationale financiële instellingen (IFI's)

in geslaagd de macro-financiële stabiliteit te bewaren. De herstel- en wederopbouwopgave is echter groot. En deze opgave stijgt verder door de aanhoudende Russische agressieoorlog. In de *Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA4 van februari 2025) van de Wereldbank, de Verenigde Naties en de Europese Commissie wordt deze geraamd op USD 524 miljard voor de komende tien jaar.

De wijze waarop wederopbouw en herstel worden vormgegeven is van grote invloed op de levensomstandigheden in het land en het toekomstperspectief van de Oekraïense bevolking. Tevens is het bepalend voor migratiestromen en de terugkeer van vluchtelingen. Het steunpakket voor 2026 voorziet zowel in de verlichting van de urgente noden (o.a. energiesteun, herstel van kritieke infrastructuur, huisvesting, gezondheidszorg, humanitaire ontminning en humanitaire hulp) als in het leggen van een fundament voor de grote wederopbouwopgave die Oekraïne te wachten staat. Ten behoeve van dat laatste zijn bijdragen voorzien voor het vergroten van de rol van de private sector en het versterken van de lokale capaciteit. Een overheid die in staat is aan (urgente) behoeften van zijn burgers te voldoen staat aan de basis van een robuuste Oekraïense maatschappij die de uitdagingen van wederopbouw en de terugkeer van ontheemden aankan. Het versterken van de weerbaarheid van de Oekraïense samenleving bestendigt veiligheid en stabiliteit op langere termijn en vormt daarmee een essentiële aanvulling op de Nederlandse militaire steun. Bij de vormgeving van dit pakket is tevens rekening gehouden met noden die urgent(er) zijn geworden in het licht van het wegvallen van de niet-militaire steun van de Verenigde Staten. Juist op thema's waar Nederland reeds een leidende rol speelt, zoals energiesteun en accountability, kan het Oekraïne ondersteunen bij de knelpunten die door het wegvallen van Amerikaanse steun zijn ontstaan.

Prioriteiten per thema

Energie

Oekraïne wordt geconfronteerd met intensieve Russische aanvallen op de energie-infrastructuur, waarbij zowel het elektriciteitsnetwerk als de gasinfrastructuur doelwit zijn. Deze aanvallen zijn gericht, frequent en strategisch: ze treffen het hart van de civiele voorzieningen en vormen een directe bedreiging voor de energiezekerheid van Oekraïense burgers en ontwrichten daarmee de Oekraïense economie. De toename in het aantal Russische aanvallen vormt een serieuze dreiging, zeker nu de wintermaanden weer voor de deur staan. Oekraïne kan door middel van de Nederlandse steun reservemateriaal aanleggen, beschadigde energie-infrastructuur herstellen en mensen opleiden in de energiesector.

Tegelijkertijd werkt Nederland – via IFI's en bilateraal – ook aan de energietransitie in Oekraïne met specifieke aandacht voor de inzet van nieuwe, duurzamere energiebronnen zoals wind- en zonne-energie. Deze transitie naar een decentraler en ook groener energiesysteem maakt Oekraïne weerbaarder tegen toekomstige dreigingen. Het kabinet maakt in 2.026 EUR 20 miljoen beschikbaar voor urgente noodsteun via een bijdrage aan het *Ukraine Energy Support Fund* (UESF) en steunt de *International Labour Organisation* (ILO) met EUR 3 miljoen waarmee steun geboden zal worden aan energiepersoneel in de publieke- en private sector.

Gezien de hoge noden ten aanzien van energie en de prioriteit om bij te dragen aan herstel van de getroffen energievoorziening, levert Nederland daarnaast een bijdrage van EUR 35 miljoen aan de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD). Deze middelen zullen ingezet

worden om inclusieve en duurzame wederopbouw te ondersteunen middels EBRD-projecten die inspelen op de noden die zijn geïdentificeerd in de RDNA4, waaronder energie.

Herstel van kritieke infrastructuur

Het *Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction, and Reform Trust Fund* (URTF) van de Wereldbank is een gecoördineerd financierings- en ondersteuningsmechanisme om de regering van Oekraïne te helpen bij het herstel van kritieke infrastructuur. Het fonds focust zich op het herstel van essentiële infrastructuur binnen de sectoren gezondheidszorg, infrastructuur, elektriciteitsnetwerk, huisvesting, landbouw en onderwijs. Nederland levert in 2026 een bijdrage van EUR 55 miljoen, dat is in lijn met de bijdragen van afgelopen jaren. Het URTF helpt Oekraïne direct bij de liquiditeitsbehoefte op het gebied van kritiek herstel en de ondersteuning van kritieke overheidsdiensten. Met eerdere steun uit het URTF is onder andere hulp gegeven aan de Oekraïense spoorwegen, revalidatiediensten en het elektriciteitsnetwerk.

Humanitaire hulp

De humanitaire situatie in met name de frontregio's verslechtert en de noden groeien in complexiteit door een opstapeling van problemen, zoals gebrek aan voedsel, drinkwater, veiligheid, medische voorzieningen en energie. Het aantal ontheemden in Oekraïne ligt rond de 3,6 miljoen en dit aantal neemt toe. Tegelijkertijd hebben humanitaire organisaties hun plannen moeten bijstellen door de wereldwijde bezuinigingen. Het humanitaire responsplan van de VN concentreert zich nu nog meer dan voorheen op humanitaire noden van de meest kwetsbare mensen langs de frontlijnen en in collectieve opvangcentra. Nederland levert opnieuw – naast meerjarige, flexibele algemene steun financiering aan humanitaire partners¹ die zij ook in Oekraïne kunnen inzetten – gerichte steun voor humanitaire actie in Oekraïne via het VN *Ukraine Humanitarian Fund*. Ook geeft Nederland opnieuw een bijdrage aan het *International Committee of the Red Cross* (ICRC). UHF en ICRC bieden primaire levensbehoeften (onderdak, water, voedsel, medische hulp) aan direct getroffen en meest kwetsbare bevolking. ICRC speelt bovendien een belangrijke rol bij aan het opsporen van vermiste personen en het herenigen van families. Voor het bieden van humanitaire hulp via UHF en ICRC is EUR 15 miljoen beschikbaar in 2026.

Versterking van lokale capaciteit en sociale zekerheid

Behalve humanitaire noden als direct gevolg van oorlogshandelingen, is er in heel Oekraïne ook sprake van sociale noden. Armoede verdiept zich door de oorlog. De manieren waarop mensen kunnen overleven raken uitgeput. In antwoord hierop is een adequaat sociaal vangnet van de Oekraïense overheid noodzakelijk. Sociale zekerheid maakt deel uit van de overheidsdienstverlening die in stand moet blijven en versterkt moet worden wil het land overleven en op termijn weerbaar en economisch sterk uit de oorlog komen. Ook bijvoorbeeld werkgelegenheid en het faciliteren van ondernemerschap behoren daartoe. De verantwoordelijkheden hiervoor liggen grotendeels bij lokale overheden. Het is van belang dat die overheden voldoende kennis, capaciteit en legitimiteit hebben om aan sociaal-economische en herstel- en wederopbouwopgaven te voldoen. Adequate en zichtbare lokale dienstverlening draagt ook bij aan randvoorwaarden voor (vrijwillige) terugkeer van vluchtelingen, zodra dit

¹ Zie Kamerstuk 36 180, nr. 136, 1 april 2025: *Humanitaire hulp en diplomatie – Doen wat nodig blijft*

kan. In aanvulling op de humanitaire bijdragen zal Nederland in 2026 via het herstelprogramma (*area-based recovery approach*) van UNDP EUR 6 miljoen bijdragen aan versterking van capaciteit en dienstverlening door lokale overheden.

Gezondheidszorg en (psycho)sociale weerbaarheid

Gezondheidszorg is een basisvoorwaarde voor een stabiele samenleving en een voortvarende economie. Momenteel heeft 86% van alle huishoudens in het land moeite om toegang tot de juiste zorg en medicijnen te krijgen. Via het Nederlandse steunpakket kunnen de urgente medische noden van Oekraïne worden geadresseerd en het gezondheidsstelsel worden versterkt. Deze inzet draagt bij aan de gezondheid en zelfredzaamheid van de bevolking en het perspectief op vrijwillige terugkeer. Nederland levert in 2026 een bijdrage van EUR 4,8 miljoen aan de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), en EUR 5,2 miljoen voor UNAIDS.

Nederland is ook een belangrijke partner van Oekraïne op het gebied van geestelijke gezondheid en psychosociale weerbaarheid, belangrijke factoren voor overlevings- en herstelvermogen van de Oekraïense samenleving. Nederland draagt via WHO bij aan de Oekraïense inspanningen om toegankelijke geestelijke gezondheidszorg te bieden en om hier een toekomstbestendig systeem voor te vormen. Bovendien ondersteunt Nederland via de *European Union Advisory Mission* (EUAM) mentale zorg voor de Oekraïense politie. Voor deze inzet via WHO en EUAM is in 2.026 EUR 7 miljoen voorzien.

Ondersteuning van de private sector

De wederopbouw van Oekraïne is een te grote opgave om enkel vanuit de publieke sector te dragen: geschat wordt dat het aandeel van de private sector in de wederopbouw van Oekraïne kan doorgroeien tot circa 30%. Daarin liggen ook kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Via de private sector inzet worden bedrijven en maatschappelijke organisaties ondersteund bij het opzetten van projecten die ten goede komen aan herstel en wederopbouw binnen de sectoren agrofood, circulaire bouw, duurzame energie, gezondheidszorg en water. Er wordt EUR 30 miljoen ingezet ten behoeve van de derde ronde van de *Ukraine Partnership Facility* (UPF3). Hiermee kunnen Nederlandse bedrijven gestimuleerd worden om hun kennis, expertise en financiële middelen bij te dragen aan het herstel- en wederopbouw van Oekraïne. Ook maakt Nederland EUR 1 miljoen beschikbaar ten behoeve van het OESO-landenprogramma voor Oekraïne dat is gericht op capaciteitsopbouw en vergroting van de absorptiecapaciteit van Oekraïense overheidsinstellingen. Dit programma draagt bij aan benodigde economische hervormingen en het leggen van een economisch fundament voor de toekomst.

Humanitaire ontminning

Oekraïne is het land met de meeste mijnen en explosieve oorlogsresten ter wereld. Naar schatting is meer dan 139.000 km² land potentieel vervuild (circa een kwart van het land). Nederlandse steun aan ontminningsactiviteiten draagt bij aan het vergroten van de veiligheid van mensen en het weer in gebruik nemen van landbouwgrond waarmee de voedselzekerheid zal worden versterkt. Nederland investeert ook in het versterken van de capaciteit van Oekraïne om de enorme uitdagingen op het gebied van ontminning op zo efficiënt mogelijke wijze het hoofd te bieden. Hiervoor wordt in 2.026 EUR 10 miljoen beschikbaar gesteld.

Accountability

De Russische agressie en flagrante schendingen van het internationaal recht bedreigen niet alleen Oekraïne, maar vormen ook een bedreiging voor de internationale rechtsorde als zodanig. Nederland is voortrekker op gerechtigheid voor Oekraïne en de bestrijding van straffeloosheid van Rusland voor internationale misdrijven. De verwachting is dat meer dan 95 procent van de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven die het gevolg zijn van Russische agressie tegen Oekraïne door de Oekraïense nationale instanties ter hand moet worden genomen. Daarom is verdere capaciteitsversterking van nationale actoren verantwoordelijk voor de opsporing, vervolging en berechting essentieel. Met de extra bijdrage van EUR 5 miljoen draagt Nederland bij aan de gedeeltelijke compensatie van de weggevalen VS-financiering hiervoor.

Democratie & rechtsstaat

Oekraïne heeft in de afgelopen jaren ondanks de oorlog gestaag voortgang geboekt op zijn brede hervormingsagenda. Tegelijkertijd is nog een lange weg te gaan. Democratie, de rechtsstaat en corruptiebestrijding zijn hierbij centrale aandachtspunten en behoeven juist nu – ten tijde van de oorlog – continue aandacht. Met dit budget van EUR 3 miljoen zal Nederland activiteiten van het maatschappelijk middenveld in Oekraïne ondersteunen, gericht op de prioritaire hervormingsthema's democratie, rechtstaat, goed bestuur, anti-corruptie en onafhankelijke media.

Cultureel erfgoed

Oekraïne vecht niet alleen voor het behoud van territoriale soevereiniteit, het vecht ook een existentiële oorlog uit waarin het zijn cultureel erfgoed, waarden en nationale identiteit verdedigt. Met dit voorstel voor steun aan de culturele erfgoedsector in Oekraïne voor het bedrag van euro EUR 2 miljoen wordt het doel nagestreefd om bij te dragen aan behoud van identiteitsbepalende cultuur in Oekraïne.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel