

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Test uithoudingsvermogen op alle fronten

Myrthe Wijnkoop, Bob Deen,
Niels Drost, Julia Soldatiuk-
Westerveld, Kaspar Pucek,
Monika Sie Dhian Ho

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Test uithoudingsvermogen op alle fronten

Myrthe Wijnkoop

Bob Deen

Niels Drost

Julia Soldatiuk-Westerveld

Kaspar Pucek

Monika Sie Dhian Ho

Clingendael Rapport

Maart 2024

Over de auteurs

Myrthe Wijnkoop is Senior Research Fellow Migratie bij de EU and Global Affairs Unit van Clingendael.

Bob Deen is Hoofd van de Security Unit en coördinator van het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.

Niels Drost is Research Fellow bij het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.

Julia Soldatiuk-Westerveld is Research Fellow Oekraïne en Oost-Europa bij de EU and Global Affairs Unit van Clingendael.

Kaspar Pucek is Research Fellow bij Clingendael en docent bij het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

Monika Sie Dhian Ho is algemeen directeur van Instituut Clingendael, en vicevoorzitter van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne	4
2.1	Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties	4
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties*	6
2.3	Impact op migratie en terugkeerintenties en kritieke gebeurtenissen	23
3	Doormigratie-intenties naar Nederland	28
3.1	Factoren van invloed op doormigratie-intenties	28
3.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties	32
3.3	Impact op doormigratie-intenties en kritieke gebeurtenissen	43
4	Conclusie	45
	Annex: Schematisch overzicht van relevante factoren	47

1 Inleiding

Het is inmiddels twee jaar geleden dat Rusland Oekraïne binnenviel en dat EU-lidstaten vrijwel direct besloten tijdelijke bescherming te bieden aan ontheemden die Oekraïne ontvluchtten. Aangezien Rusland doorzet met grond- en luchtaanvallen en er geen zicht is op een snelle afloop van de oorlog, blijft het aantal Oekraïense ontheemden dat in Europa bescherming zoekt gestaag groeien naar iets boven de 6 miljoen in februari 2024, waarvan inmiddels 4,5 miljoen mensen bescherming hebben gekregen in EU-landen op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).¹ In Nederland staan momenteel zo'n 107.740 Oekraïense ontheemden geregistreerd bij de gemeenten.²

In het kader van een goede voorbereiding op de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden voor Nederland blijft er behoefte aan een onderbouwde inschatting van nieuwe ontheemding vanuit Oekraïne; doormigratie vanuit een land van eerste opvang naar andere landen in de EU – waaronder Nederland; en terugkeer van Oekraïense ontheemden. Inmiddels is de verlenging van de toepassing van de RTB tot maart 2025 een feit. Vanwege het perspectief van een langdurige oorlog en de gerede kans dat een groot deel van de ontheemden de komende jaren nog niet zal kunnen of willen terugkeren, verdient het vraagstuk van verblijfsrecht na maart 2025 echter nu ook al aandacht, zowel nationaal als EU-breed.

Instituut Clingendael heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Oekraïne van het ministerie van Justitie en Veiligheid een *early warning early action* (EWEA) model ontwikkeld bestaande uit een set factoren die van invloed zijn op intenties van Oekraïners om te vluchten, terug te keren of door te migreren. Aan de hand van dit model worden relevante ontwikkelingen gemonitord, trends geanalyseerd en worden mogelijke kritieke gebeurtenissen in de toekomst geïdentificeerd. Op basis hiervan kan een empirisch onderbouwde vooruitblik worden gegeven over de ontwikkeling van de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden in Nederland.

1 UNHCR, "[Operational Data Portal Ukraine](#)", geraadpleegd op 7 maart 2024, en Eurostat, "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data](#)", geraadpleegd op 7 maart 2024.

2 Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen Oekraïne](#)," d.d. 23 februari 2024.

Het EWEA-model bestaat uit een set factoren en indicatoren om ontwikkelingen te analyseren en door de tijd te volgen. Daarbij hanteren we een flexibele aanpak: afhankelijk van de fase van het conflict richten wij onze aandacht in het bijzonder op de meest relevante factoren en voegen we nieuwe factoren toe als de situatie daarom vraagt.

Dit rapport beslaat de onderzoeksperiode tot aan medio februari 2024. Tussen de datum van de afronding van het onderzoek en de publicatiedatum in maart 2024 is enige tijd verstreken. De ontwikkelingen gaan echter snel. Voor een goed beeld van de situatie in Oekraïne zijn de belangrijkste ontwikkelingen tot aan maart 2024 nog meegenomen in Hoofdstuk 2 van het rapport. Ontwikkelingen van na februari 2024 ten aanzien van de samenstelling van de groep Oekraïners en hun verblijfspositie in de EU en Nederland worden in een volgende rapportage meegenomen. Wij zullen daarin ook uitgebreid ingaan op de juridische ontwikkelingen en discussies die worden gevoerd over de situatie na 4 maart 2025, de datum waarop Tijdelijke Bescherming zou eindigen volgens het verlengingsbesluit van de Raad van 19 oktober 2023.

In het rapport komen onder andere de volgende meer specifieke punten aan bod:

- De slijtageslag in het immer voortdurende conflict en de afhankelijkheid van en onzekerheid van de (omvang van de) westerse steun aan Oekraïne;
- De gevolgen van de controversiële mobilisatiewet van de Oekraïense regering op vertrek en terugkeer van ontheemden, en de zoektocht naar balans tussen het individuele recht op asiel en het collectieve belang van de staat;
- Mogelijke aanscherpingen van beleid rondom het voorzieningenniveau in diverse lidstaten en gevolgen van nationale politieke verschuivingen;
- de noodzaak om het gesprek over post-RTB nu te starten: welk beschermingsregime is straks nodig en werkbaar, en onder welke omstandigheden is terugkeer naar delen van Oekraïne aan de orde?

In voorgaande EWEA-rapporten signaleerden we een aantal kritieke gebeurtenissen of *game-changers* die een trendbreuk oftewel piekscenario zouden kunnen betekenen voor de beschermingsopdracht in Nederland. Ons vorige rapport van november 2023 was gericht op de mogelijke gevolgen van een langdurige oorlog. De focus van dit rapport ligt in het verlengde daarvan. De politieke en beleidsmatige discussie over het beschermingskader in wetgeving en praktijk gaat steeds vaker over de transitie van de crisis- en korte-termijn opvang naar langere termijn scenario's inzake integratie en/of terugkeer. Op alle fronten

wordt een beroep gedaan op het uithoudingsvermogen van de ontheemden, de strijdende partijen en de opvanglanden.

In het begin van de oorlog waren vooral *push*-factoren (situatie in het land van herkomst; situatie in landen van eerste opvang) en diasporanetwerken van invloed op de vlucht en doormigratie naar en verblijf in Nederland. Naarmate de oorlog voortduurt worden echter ook steeds meer factoren die Nederland zelf betreffen van belang voor de verblijf- en terugkeerintenties van Oekraïense ontheemden die hier verblijven. Onderzoek naar deze factoren en intenties wordt daarmee steeds belangrijker en zal het komende jaar meer aandacht krijgen in onze analyses. Waar mogelijk wordt hier in dit rapport reeds aan gerefereerd.

Hoofdstuk twee van het rapport gaat over de situatie in Oekraïne en de factoren van invloed op migratie- en terugkeer(intenties), waaronder de politieke, militaire en economische ontwikkelingen en de houding van de Oekraïense regering. In het derde hoofdstuk staan de factoren van invloed op doormigratie naar Nederland en de situatie in eerste opvanglanden centraal. Hierin ligt de nadruk op de vraag in hoeverre de leefomstandigheden van ontheemden in huidige verblijflanden zich dusdanig negatief ontwikkelen dat zij willen doormigreren. Ook actuele vragen rondom het beschermingskader (RTB) komen aan bod. Het laatste hoofdstuk vier bevat de conclusie.

2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne

2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties

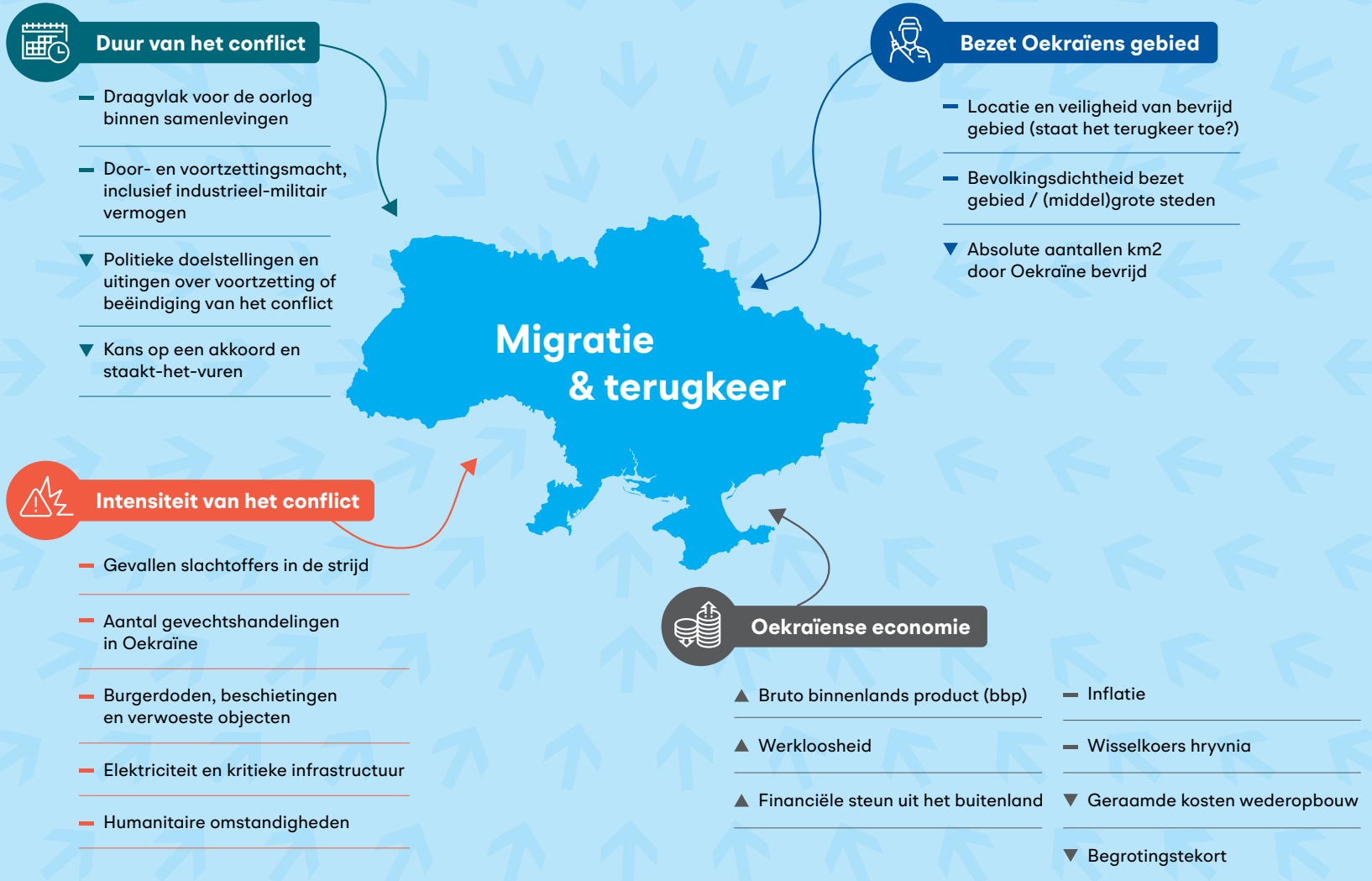
In voorgaande EWEA-rapporten heeft Clingendael vier factoren geïdentificeerd die bepalend waren voor het verloop van het conflict en de daarmee samenhangende migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners. Deze vier factoren en de onderliggende aannamen zijn:

1. De tijdsduur van het conflict: hoe langer het duurt, hoe minder mensen zullen terugkeren;
2. De intensiteit van de gevechtshandelingen: hoe heviger de gevechtshandelingen, hoe meer mensen de oorlog zullen ontvluchten en hoe minder er zullen terugkeren;
3. De mate waarin gebied bezet of bevrijd wordt: naarmate Oekraïne meer grondgebied bevrijdt is meer terugkeer mogelijk. Als Rusland meer gebied weet te bezetten zullen er meer mensen op de vlucht slaan.
4. De economische situatie in Oekraïne & wederopbouw: hoe meer perspectief de economie biedt voor bestaanszekerheid voor Oekraïners, hoe meer er zullen terugkeren.

Deze vier factoren blijven nog steeds van toepassing en zijn geoperationaliseerd in een aantal indicatoren die door Clingendael worden gemonitord. Naarmate de situatie zich verder ontwikkelt worden hier specifieke indicatoren aan toegevoegd. In dit rapport wordt met name aanvullende analyse gedaan op het gebied van verschuivende maatschappelijke opvattingen en beleid ten aanzien van vertrek en terugkeer van Oekraïners, zowel in Oekraïne zelf als in de landen van opvang.³

3 Voor een toelichting op de methodologie, zie de introductie in een van de eerdere rapporten voor DG OEK: Bob Deen, Myrthe Wijnkoop, Monika Sie Dhian Ho, et al., "[Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland - Humanitaire condities in Oekraïne kritiek](#)", Instituut Clingendael, 19 december 2023.

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie en terugkeer



2.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties*

Tijdsduur conflict

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de oorlog in de nabije toekomst beëindigd zal worden. De **politieke doelstellingen** van Oekraïne en Rusland blijven diametraal tegenover elkaar staan, wat een compromis vrijwel onmogelijk maakt. Toch zijn er wel ontwikkelingen op diplomatiek vlak en wordt er significant meer gesproken over onderhandelingen dan in de voorgaande maanden.

Zo scharen steeds meer landen zich achter de “vredesformule” van Oekraïne en heeft Zwitserland tijdens de vierde bijeenkomst van *National Security Advisers* (NSAs) in Davos aangeboden een mondiale vredesconferentie te organiseren.⁴ De afwezigheid van Rusland en andere invloedrijke landen zoals China in deze gesprekken maakt echter dat valt te betwijfelen of dit proces op korte termijn tot een duurzame vrede zal leiden. De tien punten van de vredesformule van Oekraïne zijn voor de huidige Russische regering onacceptabel.

Figuur 2 De tien punten uit de vredesformule van Oekraïne⁵

1. Straling en nucleaire veiligheid: Russische nucleaire chantage moet stoppen;	2. Voedsel-zekerheid: de graandeel en de Oekraïense landbouwexport moeten worden hersteld;	3. Energiezekerheid: Oekraïense elektriciteitscentrales, elektriciteitsleidingen en andere energie-infrastructuur moeten goed worden beschermd;	4. Vrijlating van alle gevangenen en gedeporteerden;	5. Implementatie van het VN-Handvest en herstel van de territoriale integriteit van Oekraïne en de wereldorde;
6. Terugtrekking van Russische troepen en beëindiging van de vijandelijkheden;	7. Gerechtigheid: Speciaal tribunaal voor de misdaden van Russische agressie tegen Oekraïne;	8. Onmiddellijke bescherming van het milieu en de natuur;	9. Voorkomen van escalatie met passende en effectieve veiligheids garanties voor Oekraïne;	10. Bevestiging van het einde van de oorlog door een officieel document dat het einde van de oorlog bevestigt.

4 Jamey Keaten, “[Switzerland hosts President Zelenskyy and offers to host a peace summit for Ukraine](#)”, AP News, 16 januari 2024.

5 Official website of Ukraine, “[What is Zelenskyy’s 10-point peace plan?](#)” 11 augustus 2023.

Achter de schermen zijn er af en toe geluiden dat Poetin zou willen onderhandelen.⁶ De Russische eisen lijken echter nog niet veel veranderd en komen nog steeds neer op een volledige Oekraïense overgave. Publiekelijk blijft Poetin aan zijn positie vasthouden en beweert hij onder andere dat onderhandelingen neerkomen op “een poging om onze veroveringen van het afgelopen anderhalf jaar op te geven” en dat “iedereen begrijpt dat dit onmogelijk is”.⁷

Rusland blijft volharden in het eigen narratief dat het Oekraïne wil “denazificeren” en zet nog steeds in op een volledige verovering van de vier Oekraïense provincies die het in 2022 heeft geannexeerd en die volgens Poetin “historisch aan ons toebehoren”.⁸ Ook de woordvoerder van het Russische ministerie van Buitenlandse Zaken blijft herhalen dat Oekraïense troepen moeten vertrekken uit het door Rusland geclaimde “Russisch grondgebied”.⁹ Deze Russische eisen zijn op hun beurt weer onacceptabel voor Oekraïne. Kyiv vreest dat Rusland met een eventueel staakt-het-vuren alleen maar tijd wil winnen om later nogmaals toe te slaan.¹⁰

Waarschijnlijk zal Rusland afwachten tot de presidentsverkiezingen in de VS, aangezien Poetin niet geheel ten onrechte rekent op **afbrokkelende westerse steun**. Zowel Washington als Brussel hebben ambitieuze nieuwe steunpakketten van elk tientallen miljarden opgesteld, maar hebben te maken met afnemend politiek draagvlak voor goedkeuring daarvan.

In de VS blijft een Republikeinse minderheid tegenstribbelen en speelt ook een heroriëntatie op andere prioriteiten zoals het Midden-Oosten een rol. De loskoppeling van de steun voor Israël van de steun voor Oekraïne door de Republikeinen alsook het felle verzet van Donald Trump maakt het steeds minder

6 Bloomberg News, “[Putin Sends US Signal on Ukraine Talks, Seeing War Advantage](#)”, 25 januari 2024; Anton Troianovski, Adam Entous and Julian E. Barnes, “[Putin Quietly Signals He Is Open to a Cease-Fire in Ukraine](#)”, *The New York Times*, 23 december 2023.

7 President of Russia, “[Meeting with heads of municipalities from Russian regions](#)”, 16 januari 2024.

8 President of Russia, “[Meeting with students that participated in the special military operation](#)”, 26 januari 2024.

9 Maria Zakharova, “[Интервью официального представителя МИД России М.В.Захаровой французскому информагентству AFP](#)”, 9 december 2023.

10 <https://www.aljazeera.com/news/2024/3/4/medvedev-says-ukraine-is-definitely-russia-rules-out-peace-talks>.

waarschijnlijk dat er een significant steunpakket goedgekeurd zal worden.¹¹ Trump speelt daarbij in op een verminderend draagvlak onder de Amerikaanse bevolking.¹² Ongeveer een derde van de Amerikanen is mening aan dat de VS te veel steun aan Oekraïne leveren, en onder Republikeinse kiezers is dat zelfs bijna de helft.¹³

De Europese Unie is er uiteindelijk wèl in geslaagd een Hongaars veto tegen het steunpakket voor Oekraïne van 50 miljard euro af te wenden. Dit biedt Kyiv een positief perspectief op meerjarige financiële steun. Er blijft een groot draagvlak onder de Europese bevolking voor de steun aan Oekraïne: een meerderheid van de bevolking geeft aan het EU-beleid ten aanzien van Oekraïne en Rusland te steunen. Dit loopt uiteen van een overgrote meerderheid die humanitaire hulp aan mensen die getroffen zijn door de oorlog steunt (89%), tot bijna tweederde van de respondenten die voorstander is van het financieren en leveren van militair materieel aan Oekraïne.¹⁴

De EU worstelt echter met het opschalen van de eigen defensie-industrie en zou het wegvallen van Amerikaanse militaire steun niet kunnen compenseren. Hoewel de EU van plan is om de productie snel op te voeren, wordt het doel van het leveren van één miljoen artilleriegranaten aan Oekraïne niet gehaald; de EU verwacht slechts ongeveer de helft op tijd te kunnen leveren.¹⁵ Vijf lidstaten, waaronder Nederland, hebben onlangs hierover publiekelijk zorgen geuit.¹⁶ De EU-landen zijn het voorlopig ook nog oneens over het op te richten *Ukraine Assistance Fund* van 5 miljard euro voor wapensteun aan Oekraïne en kibbelen over de verdeling van de kosten.¹⁷ In de tussentijd hebben Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Italië, Canada en ook Nederland bilaterale

11 Kevin Freking, "[House Republicans announce bill that provides more military aid to Israel but leaves out Ukraine](#)", AP, 4 februari 2024; James Politi, Felicia Schwartz en Alex Rogers, "[US aid for Kyiv at risk as Republicans bow to Donald Trump over border deal](#)", *Financial Times*, 26 januari 2023.

12 Tony Diver, "[New Telegraph poll reveals weariness over US military support to Ukraine](#)", *The Telegraph*, 6 januari 2024.

13 Andy Cerda, "[About half of Republicans now say the U.S. is providing too much aid to Ukraine](#)", *Pew Research Centre*, 8 december 2023.

14 Eurobarometer, "[Standard Eurobarometer 100 - Autumn 2023](#)", *European Union*, december 2023.

15 Reuters, "[EU will only supply half of promised shells to Ukraine by March - Borrell](#)", 31 januari 2024.

16 Olaf Scholz, Mette Frederiksen, Petr Fiala, Kaja Kallas en Mark Rutte, "[Letter: Call for a collective effort to arm Ukraine for the long term](#)", *Financial Times*, 31 januari 2024.

17 Alexandra Brzozowski and Aurélie Pugnet, "[Hurdles remain as EU looks to pledge more military support to Ukraine](#)", *Euractiv*, 31 januari 2024.

veiligheidsverdragen met Oekraïne gesloten waarin vastgelegd is dat zij de komende tien jaar militaire, technische, financiële en politieke steun zullen blijven leveren aan Oekraïne, ook in het geval van een nieuwe Russische aanval in de toekomst.¹⁸ Hoewel de Europese Unie inmiddels meer steun aan Oekraïne heeft gegeven dan de Verenigde Staten, zou de Europese militaire steun moeten verdubbelen om het wegvallen van Amerikaanse steun te kunnen compenseren.¹⁹ Verkiezingen in een aantal landen – waarbij partijen die zich sceptisch opstellen ten opzichte van steun aan Oekraïne gewonnen hebben – versterken de gedachte in Rusland dat ze alleen maar hoeven vol te houden om deze strijd op de langere termijn te winnen.

Het vooruitzicht op een lange oorlog maakt **door- en voortzettingsmacht gebaseerd op industriële, economische en demografische factoren** steeds belangrijker. Rusland heeft hier ontegenzeggelijk een voordeel op het kleinere Oekraïne, dat weliswaar de eigen wapenproductie probeert op te voeren met westerse steun maar komend jaar duidelijk in het nadeel zal zijn – zowel wat betreft militair personeel als materieel.²⁰

Rusland heeft de wapenproductie stevig opgevoerd. Volgens de Russische staatscoöperatie Rostec zou deze voor verschillende wapens vertweevoudigd tot zelfs vertienvoudigd zijn.²¹ Hoewel officiële Russische statistieken vaak een vertekend beeld geven, kan Rusland op grote schaal en veel goedkoper dan westerse leveranciers munitie produceren. Ook produceert Rusland nu naar

18 [“Italy and Canada sign security deals with Ukraine,” Reuters, 24 februari 2024;](#) [“Ukraine and Italy sign bilateral security agreement, Zelenskiy says,” Reuters, 24 februari 2024;](#) Hans von der Burchard, [“Germany and Ukraine sign security agreement,” Politico, 16 februari 2024;](#) Prime Minister’s Office, 10 Downing Street en The Rt Hon Rishi Sunak MP, [“PM in Kyiv: UK support will not falter,”](#) press release, 12 januari 2024; Rijksoverheid, [“Overeenkomst inzake Veiligheidssamenwerking tussen Nederland en Oekraïne,”](#) 1 maart 2024.

19 Kiel Institute for the World Economy, [“Europe has a long way to go to replace US aid - large gap between commitments and allocations,”](#) 16 februari 2024.

20 Sheena Greitens, [“How will the Russo-Ukrainian war end?,”](#) *War on the Rocks*, 24 november 2023; Michael Kofman and Ryan Evans, [“Adaptation at the front and the big picture in Ukraine,”](#) *War on the Rocks*, 21 november 2023.

21 Reuters, [“Russia ramps up output of some military hardware by more than tenfold - state company,”](#) 19 september 2023.

schatting 100.000 drones per maand: dit is ongeveer het dubbele van waar Oekraïne toe in staat is.²²

Cruciale technologie voor de wapenindustrie komt nog steeds aan in Rusland via allerhande vormen van sanctie-ontwijking. Zo is Taiwan inmiddels de belangrijkste leverancier geworden van machines die met hoge precisie metaal kunnen bewerken, en worden er onder andere *Kinzjal*-raketten gevonden met chips van het Amerikaanse *Texas Instruments*.²³ Ook de import van wapens en munitie uit onder andere Noord-Korea geeft Rusland in 2024 een kwantitatief voordeel over Oekraïne. Daarbij levert Noord-Korea niet alleen op grote schaal enigszins verouderde artilleriemunitie, maar ook de nieuwste (ballistische) raketten.²⁴

Ook wat betreft mankracht heeft Rusland een relatief voordeel. Poetin heeft afgelopen december een decreet ondertekend waarmee het aantal soldaten in het Russische leger met maximaal 170.000 man zou moeten toenemen, tot ongeveer 1,3 miljoen.²⁵ In eerste instantie worden Russen verleid met propaganda en financiële vooruitzichten van hoge salarissen en een vergoeding voor naasten bij overlijden. Van verplichte grootschalige mobilisatie is (nog) geen sprake, maar Rusland houdt deze binnenlands impopulaire optie achter de hand.²⁶ Rusland blijft ook gestaag in strafkampen ronselen voor de strijd; naar schatting zijn er al 100.000 gevangenen naar het front gestuurd.²⁷ In toenemende mate ronselt Rusland ook onder arbeidsmigranten en heeft de wetgeving voor naturalisatie voor buitenlanders die dienen in de Russische krijgsmacht vereenvoudigd.²⁸

22 Eric Schmidt, "[Ukraine Is Losing the Drone War](#)", *Foreign Affairs*, 22 januari 2024; Ott Tammik, "[NATO Has Been Underestimating Russia's War Machine, Estonia Says](#)", *Bloomberg*, 24 januari 2024.

23 Dalton Bennett, Mary Ilyushina, Lily Kuo en Pei-Lin Wu, "[Precision equipment for Russian arms makers came from U.S.-allied Taiwan](#)", *The Washington Post*, 1 februari 2024; Andrey Zayakin en Yian Lee, "[Taiwan has become the Russian arms industry's main source for high precision machine tools](#)", *The Insider*, 26 januari 2024; Michael Weiss, "[Short circuit. How Europe turns a blind eye to Russia smuggling dual-use microchips](#)", *The Insider*, 21 augustus 2023.

24 David E. Sanger, Julian E. Barnes en Eric Schmitt, "[A New Concern on the Ukrainian Battlefield: North Korea's Latest Missiles](#)", *The New York Times*, 22 januari 2024.

25 Maxim Rodionov, "[Russia increases maximum size of armed forces by 170,000 servicemen](#)", *Reuters*, 1 december 2023.

26 Aleksandr Golts, "[Russia increases maximum size of armed forces by 170,000 servicemen](#)", *Reuters*, 1 december 2023.

27 Isabel van Brugen, "[Exclusive: Russia Has Recruited Over 100,000 Convicts Since Ukraine War Began](#)", *Newsweek*, 5 december 2023.

28 Dasha Litvinova, "[Putin speeds up citizenship path for migrants who enlist in the Russian military](#)", *PBS*, 4 januari 2024.

Oekraïne, met een bevolkingsaantal dat drie keer kleiner is dan Rusland, krijgt daarentegen steeds meer moeite om genoeg militair personeel aan te trekken. Begin 2022 kon het land nog rekenen op een grote groep vrijwilligers die wilden dienen in de relatief grote krijgsmacht van 800.000 tot één miljoen mensen. Inmiddels zijn echter naar schatting 650.000 mannen van dienstplichtige leeftijd het land ontvlucht en zijn er verschillende berichten over mannen die via omkoping in de medische sector, wervingskantoren en grenswachten proberen de mobilisatie te ontduiken.²⁹ De combinatie van het gebrek aan nieuwe rekruten en gebrek aan capaciteit om deze op te leiden betekent dat Oekraïne het zich niet kan veroorloven om grootschalige aanvallen te blijven uitvoeren en navenante verliezen te incasseren. Dit draagt bij aan de overweging om een meer defensieve strategie te hanteren (zie 'intensiteit gevechten' hieronder).

De Oekraïense regering overweegt een grootschalige mobilisatie. Dit stuit wel op binnenlandse weerstand en legt ook toenemende spanningen tussen het militaire en politieke leiderschap bloot. De legerleiding wil veel meer rekruteren dan de politiek van de samenleving durft te vragen en er zijn ook meningsverschillen over de te volgen strategie. Een eerdere versie van de controversiële mobilisatiewet werd door het Oekraïense parlement verworpen. De huidige wet ligt nu voor en omvat ook strenge straffen voor het ontduiken van de mobilisatie en de mogelijkheid om mannen in het buitenland op te roepen om te dienen.³⁰ Dit kan er echter ook toe leiden dat meer mannen juist zullen proberen het land te ontvluchten (zie paragraaf 2.3.).

Een ander voorbeeld van de toenemende spanningen tussen het militaire en politieke leiderschap van Oekraïne is de recente wisseling in de legertop. Zelensky heeft Oleksandr Syrsky aangesteld als nieuwe opperbevelhebber van de Oekraïense krijgsmacht ter vervanging van Valery Zaluzhny.³¹ De positie van Zaluzhny werd al maanden besproken, in december en januari waren er spanningen tussen hem en Zelensky vanwege hun uiteenlopende ideeën over de te volgen koers. Zaluzhny is niet zozeer ontslagen maar krijgt een andere positie

29 Fredrick Kunkle and Serhii Korolchuk, "[Ukraine cracks down on draft-dodging as it struggles to find troops](#)", *The Washington Post*, 8 december 2023.

30 Yuliia Dysa, "[Ukraine's govt submits amended mobilisation bill to parliament](#)", *Reuters*, 31 januari 2024; Siobhán O'Grady en Serhii Korolchuk, "[Zelensky in bind over how to draft more troops as Russian forces advance](#)", *The Washington Post*, 4 maart 2024.

31 Isabelle Khurshudyan en Serhiy Morgunov "[Zelensky replaces military chief, naming Syrsky top commander](#)", *The Washington Post*, 8 februari 2024.

binnen het team: als populaire militair is het belangrijk om Zaluzhny aan boord te houden voor de publieke steun in het land.

Tot slot neemt zowel binnen Oekraïne als Rusland het **maatschappelijk draagvlak** voor de oorlog licht af, maar nog niet zodanig dat het de politieke leiders tot een koerswijziging dwingt.³² Zo laat opinieonderzoek van december zien dat een meerderheid van de Oekraïners erin gelooft dat zij op korte termijn (6%), deze zomer (21%), binnen één tot twee jaar (31%) of op de langere termijn (15%) de oorlog zullen winnen.³³ Ander opinieonderzoek uit diezelfde maand laat zien dat 58% van de Oekraïners het noodzakelijk vindt om de strijd tegen Rusland voort te zetten, zelfs als de hulp vanuit het Westen aanzienlijk vermindert en het risico bestaat dat Oekraïne meer grondgebied verliest.³⁴ Daar staat tegenover dat 32% van de ondervraagden in deze survey het beter vindt om de gevechten te staken indien het Westen zeer serieuze veiligheidsgaranties kan bieden, ook als dat de bevrijding van grondgebied voor onbepaalde tijd vertraagt. In eerder onderzoek van oktober blijkt een meerderheid (60%) te willen dat het land blijft vechten tot Oekraïne de oorlog wint, wat nog steeds veel meer is dan het aantal Oekraïners dat wil dat er onderhandeld wordt om de oorlog zo snel mogelijk te beëindigen (31%).³⁵ Wel is het aantal Oekraïners dat zo snel mogelijk wil onderhandelen met 5 procentpunt toegenomen ten opzichte van 2022.

In een recente peiling onder de Russische bevolking geeft 37% van de respondenten aan dat zij de beslissing om Oekraïne binnen te vallen het liefst zouden terugdraaien.³⁶ Uit de laatst beschikbare peiling onder de Russische bevolking van het Levada Centrum blijkt dat hoewel een meerderheid (57%) van de ondervraagden liever vredesbesprekingen dan voortzetting (36%) van

32 Denis Volkov, "[Uskorennaja adaptacija: kak rossijane ocenivajut 2023 god i chego zhdut ot 2024-go](#)", Levada Centre, 28 december 2023; Benedict Vigers, "[Ukrainians Stand Behind War Effort Despite Some Fatigue](#)", Gallup, 9 oktober 2023; Левада-Центр, "[KONFLIKT S UKRAINOJ: OCENKI NOJABRJA 2023 GODA](#)", 8 december 2023.

33 Democratic Initiatives Foundation, "[Pidsumky 2023 roku: hromads'ka dumka ukrajinciv](#)", 27 december 2023.

34 Kyiv International Institute of Sociology, "[MOZhLYVIST' DOSYaHNENNYa UKRAYiNOYu USPixU ZA NALeZhNOyi PIDTRYMKY ZAXODU TA DIYi U RAZI SUTTYeVOHO SKOROChENNYa DOPOMOHy: REZUL'TATY TELEFONNOHO OPYTUVANNYa, PROVEDENOHO 29 LYSTOPADA-9 HRUDNYa 2023 ROKU](#)", december 2023.

35 Benedict Vigers, "[Ukrainians Stand Behind War Effort Despite Some Fatigue](#)", Gallup, 9 oktober 2023.

36 Russian Field, "[45 dnei do vyborov prezidenta](#)", 30 januari 2023.

de oorlog wil, nog steeds een overgrote meerderheid (75%) de acties van de Russische strijdkrachten steunt.³⁷

Er zijn slechts incidentele tekenen van oorlogsmoeheid in Rusland. Een voorbeeld is de beweging van familieleden van gemobiliseerden die zich hebben verenigd via Telegramkanaal *A Way Home*.³⁸ Ook kwam een verrassend groot aantal Russen op de been om de kandidatuur te ondersteunen van Boris Nadezhdin, een Russische politicus die zich openlijk heeft uitgesproken voor het beëindigen van de oorlog, maar uitgesloten is door de Russische kiescommissie.³⁹ Verder vonden er in januari demonstraties plaats in de etnische republiek Basjkortostan.⁴⁰ Hoewel de ratio achter deze protesten was dat er naar verhouding erg veel etnische minderheden aan het front sneuvelen waren deze protesten niet direct tegen Poetin of de invasie gericht.

Intensiteit gevechten en bezet gebied

Hoewel de intensiteit van het conflict zowel op de grond als in de lucht hoog blijft, zijn er relatief kleine verschuivingen aan de frontlinie. Het zeer intense Oekraïense tegenoffensief in het zuiden langs de Orikhiv-as van afgelopen najaar heeft niet de gestelde doelstellingen bereikt: de landbrug naar de Krim is niet afgesneden en ook het strategisch belangrijke plaatsje Tokmak is niet bereikt. Rusland is vervolgens in de aanval gegaan, met name rond de Kupyansk-Svatove-Kreminna linie en nabij Avdiivka, waar het inmiddels een hardbevochte overwinning heeft behaald en de Oekraïense troepen heeft verdreven.⁴¹ Hoewel de Oekraïense strijdkrachten beweren dat ze het front inmiddels ten westen van Avdiivka gestabiliseerd hebben, is het nog de vraag of dat ook daadwerkelijk zo is, zeker omdat zij zich na de val van Avdiivka ook nog uit drie dorpen ten westen van de stad moesten terugtrekken.⁴²

37 Левада-Центр, "[КОНФЛИКТ С УКРАИНОЙ: ОЦЕНКИ НОЯБРЯ 2023 ГОДА](#)", 8 december 2023.

38 Grigory Yavlinsky, "[«Jabloko» dolzhno stat partij vlasti. Vystuplenie Grigorija Javlinskogo na s'ezde partii. 9.12.2023](#)", YouTube, 10 december 2023; Ben Noble en Nikolai Petrov, "[Putin faces growing threat from the wives and mothers of mobilized soldiers](#)", Chatham House, 8 december 2023.

39 NOS, "[Tegenstander van Poetin mag niet meedoen aan presidentsverkiezingen](#)", 8 februari 2024.

40 Robert Coalson, "[Bashkortostan Protests Peel Back The Layers Of Authoritarian Politics In Putin's Russia](#)", RadioFreeEurope / RadioLiberty, 19 januari 2024.

41 Julian E. Barnes, Thomas Gibbons-Neff en Eric Schmitt, "[Hundreds of Ukrainian Troops Feared Captured or Missing in Chaotic Retreat](#)," The New York Times, 20 februari 2024; Christina Harward, Nicole Wolkov, Angelica Evans, Kateryna Stepanenko en Fredrick W. Kagan, "[Russian offensive campaign assessment, February 4, 2024](#)", Institute for the Study of War, 4 februari 2024.

42 "[Ukraine withdraws from two villages near Avdiivka](#)," Reuters, 28 februari 2024.

Oekraïne lijkt inmiddels overgeschakeld te zijn op een strategie van “actieve verdediging” en legt daarvoor de nodige verdedigingswerken aan.⁴³ Langs het bijna 1000 kilometer lange front zijn nieuwe loopgraven opgetrokken, ondergrondse commandocentra ingericht en ook andere maatregelen getroffen uit vrees voor een nieuw Russische offensief in de aanloop naar de zomer.⁴⁴ Ook de langetermijnstrategie van de VS voor Oekraïne zet in op het verdedigen van Oekraïens gebied, in plaats van het bevrijden van door Rusland bezet gebied. Dit heeft als doel dat Oekraïne de oorlog kan blijven volhouden en er aan het einde van dit jaar sterker voor zal staan.⁴⁵

Beide partijen delen informatie over de eigen militaire verliezen en die van de ander selectief en als onderdeel van de informatie-oorlog. Amerikaanse bronnen schatten de totale militaire verliezen op meer dan een half miljoen, waarvan aan Russische zijde 315.000 doden en gewonden zijn gevallen.⁴⁶ Op basis van openbare bronnen hebben *Mediazona* en de *BBC Russian Service* de dood van 43.460 Russische soldaten bevestigd.⁴⁷ Het totale aantal geschatte Russische verliezen is hoog en komt neer op 90% van het aantal soldaten in Russische dienst bij de start van de invasie.⁴⁸ Volgens Poetin zouden er nu in totaal 600.000 Russen actief zijn in de gevechtszone.⁴⁹

President Zelensky heeft inmiddels gebroken met de radiostilte van Kyiv over het aantal Oekraïense slachtoffers en heeft toegegeven dat 31.000 Oekraïense

43 Christopher Miller, “[‘Active defence’: how Ukraine plans to survive 2024](#)”, *Financial Times*, 19 januari 2024.

44 Denys Shmyhal op [Telegram](#), 19 januari 2024; Joe Barnes, “[Ukraine digs its own Surovikin line against impending Russian offensive](#)”, *The Telegraph*, 20 januari 2024.

45 Karen DeYoung, Michael Birnbaum, Isabelle Khurshudyan en Emily Rauhala, “[U.S. war plans for Ukraine don’t foresee retaking lost territory](#)”, *The Washington Post*, 26 januari 2024.

46 William J. Burns, “[Spycraft and Statecraft](#)”, *Foreign Affairs*, 30 januari 2024. Eerdere indicaties uit december wijzen erop dat er tussen de 220.000 tot 280.000 gewonden en 70.000 doden gevallen zijn aan Russische zijde. Ministry of Defence op [X](#), 4 december 2023; John Mazerolle, “[Hundreds of thousands wounded and dead in Ukraine as war grinds on, intelligence suggests](#)”, *CBC*, 8 december 2023.

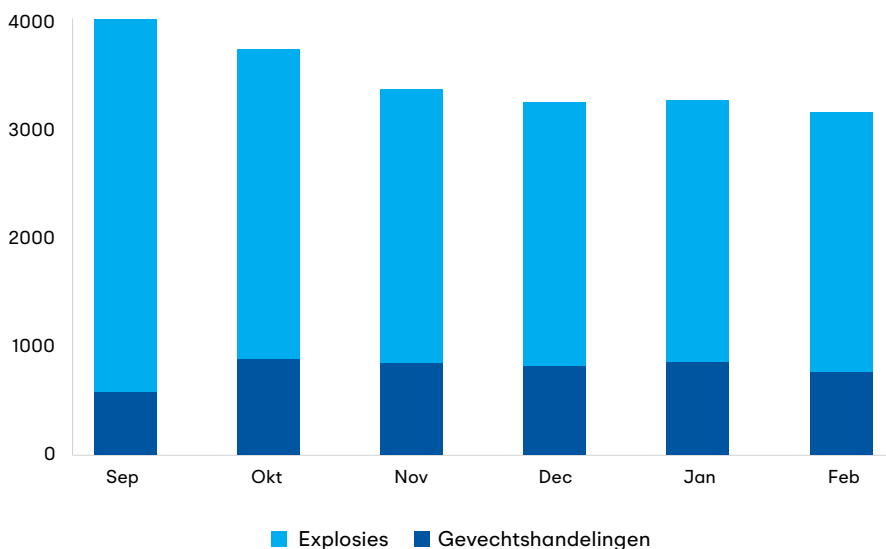
47 *Mediazona*, “[Poteri Rossii v vojne s Ukrainoj. Svodka «Mediazony»](#)”, geraadpleegd op 5 februari 2023.

48 Jonathan Landay, “[U.S. intelligence assesses Ukraine war has cost Russia 315,000 casualties -source](#)”, *Reuters*, 13 december 2023.

49 President of Russia, “[Meeting with students that participated in the special military operation](#)” 26 januari 2024.

soldaten om het leven zijn gekomen in de oorlog.⁵⁰ Het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk hoger: Amerikaanse bronnen schatten dat er aan Oekraïense zijde zo'n 100.000 tot 120.000 gewonden en 70.000 doden zijn gevallen.⁵¹ De Russische minister van defensie, Sergej Sjojgoe, claimt dat er 125.000 Oekraïense troepen gesneuveld zijn.⁵² Ongeacht het exacte aantal is dit een bijzonder hoge prijs voor Oekraïne en zijn er bovendien ook nieuwe manschappen nodig om moegestreden troepen aan het front te vervangen. Er moet echter een afweging gemaakt worden tussen het aantal mensen dat kan vechten en het aantal dat nodig is om de economie draaiend te houden.⁵³

Figuur 3 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van september 2023 tot en met februari 2024⁵⁴



50 Kathryn Armstrong, "Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion," *BBC News*, 25 februari 2024.

51 Ministry of Defence op X, 4 december 2023; John Mazerolle, "[Hundreds of thousands wounded and dead in Ukraine as war grinds on, intelligence suggests](#)", *CBC*, 8 december 2023.

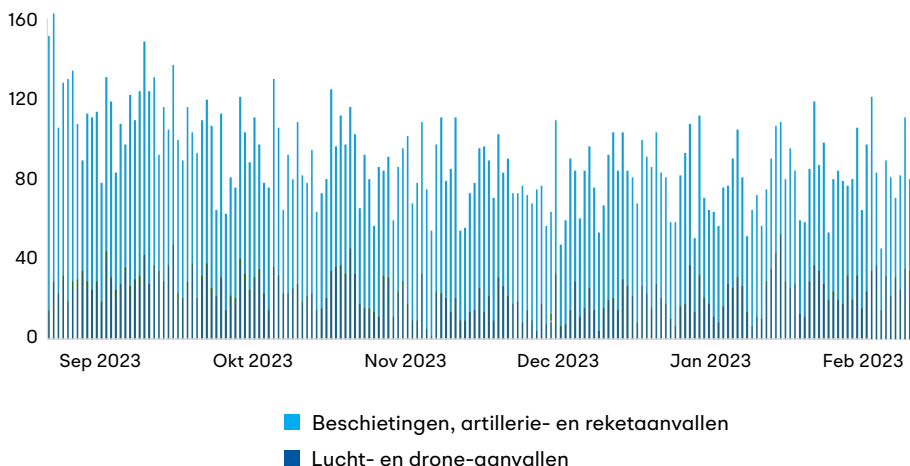
52 The Moscow Times, "[Shoigu Says 125K Ukrainian Troops Killed in Counteroffensive](#)", 1 december 2023.

53 Veronika Melkozerova, "[Bloodied and exhausted: Ukraine's effort to mobilize more troops hits trouble](#)", *Politico*, 11 januari 2024.

54 ACLED, "[Political violence events, demonstration events, and strategic developments recorded in Ukraine and the Black Sea](#)", geraadpleegd op 5 februari 2024.

De **intensiteit van de gevechten** is vrij stabiel gebleven.⁵⁵ Toch is het een misvatting dat de oorlog daarmee tot stilstand is gekomen: zowel aan de frontlinie als in het achterland gaan de beschietingen continu door en proberen beide partijen elkaar te ‘slijten’. Rusland laat daarbij adaptief vermogen zien en zet aan de frontlinie met enig succes zowel *first-person view* (FPV) drones als zware ‘*gliding bombs*’ in.⁵⁶ Het heeft in de zomer kruisraketten en langeafstandsdrone opgespaard en voert sinds december het aantal **beschietingen op Oekraïense infrastructuur** in het achterland fors op.⁵⁷ Er vallen daarbij regelmatig burgerslachtoffers en er wordt veel schade aangericht.

Figuur 4 Het aantal geregistreerde explosies in Oekraïne van augustus 2023 tot en met januari 2024⁵⁸



55 ACLED, “[Ukraine Conflict Monitor: Interactive Map](#)”, geraadpleegd op 5 februari 2024; Olha Polishchuk, “[Ukraine Conflict Update: 20 – 26 January 2024](#)”, ACLED.

56 Kofman en Evens, “[Adaptation at the front](#)”.

57 ACLED, “[Ukraine Conflict Monitor: Interactive Map](#)”, geraadpleegd op 5 februari 2024.

58 ACLED, “[Political violence events, demonstration events, and strategic developments recorded in Ukraine and the Black Sea](#)”, geraadpleegd op 5 februari 2024.

De *United Nations Human Rights Monitoring Mission* in Oekraïne waarschuwt dat het aantal burgerslachtoffers weer fors toeneemt.⁵⁹ De Oekraïense luchtverdediging heeft in toenemende mate moeite om de Russische aanvallen af te slaan en vreest zoals eerder gezegd tekorten aan munitie.⁶⁰ De kans is klein dat Rusland met een saturatie-strategie de Oekraïense luchtverdediging geheel kan overrompelen en een luchtoverwicht kan afdwingen, maar het is voor Oekraïne schier onmogelijk om alle kritieke infrastructuur te beschermen gezien de grootte van het land. Met name de **graanexport en de energievoorziening** zijn daarbij kwetsbaar.⁶¹

Oekraïne valt op haar beurt ook steeds vaker doelen in Rusland zelf aan: als represaille, om de Russische oorlogsmachine te beschadigen en om de oorlog tastbaarder en zichtbaarder te maken voor de Russische bevolking.⁶² Zo heeft Oekraïne een gastterminal in Sint-Petersburg en een olieraffinaderij in het zuiden van Rusland aangevallen.⁶³ Hoewel dergelijke aanvallen in toenemende mate schade toebrengen aan de Russische olie-export⁶⁴ lijkt het onwaarschijnlijk dat de Russische oorlogsinspanningen hiermee zo geschaad worden dat de situatie op het slagveld in 2024 wezenlijk zal veranderen.

Ook de **humanitaire omstandigheden** zijn nog precair: ook dit jaar zullen 14,6 miljoen mensen in Oekraïne humanitaire hulp nodig hebben, waarvan 3,3 miljoen aan de frontlinie.⁶⁵

59 In Ukraine, Civilian Casualties Soar Amid Russian Attacks, Reversing a Downward Trend the UN Says, "[In Ukraine, Civilian Casualties Soar Amid Russian Attacks, Reversing a Downward Trend the UN Says](#)", *United Nations Ukraine*, 16 januari 2024.

60 Illia Novikov, "[Intensified Russian airstrikes are stretching Ukraine's air defense resources, officials say](#)", AP, 9 januari 2024.

61 Aura Sabadus, "[Ukraine braces for another winter of Russian attacks on power grid](#)", *Atlantic Council*, 13 november 2023.

62 Marcel Plichta, "[Ukraine vows to strike back if Russia resumes energy infrastructure attacks](#)", *Atlantic Council*, 16 november 2023.

63 Sarah Rainsford and Oliver Slow, "[Ukraine drones hit St Petersburg gas terminal in Russia](#)", *BBC News*, 21 januari 2024; Ronald Popeski en Tom Balmforth, "[Ukrainian drones hit Rosneft refinery in Russia - source](#)", *Reuters*, 25 januari 2024.

64 Julian Lee, "[Russian Crude Shipments Hit by Storms and Baltic Drone Strike](#)", *Bloomberg*, 23 januari 2024.

65 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "[Ukraine: Summary of the Humanitarian Needs and Response Plan and the Regional Refugee Response Plan \(January 2024\)](#)", *Reliefweb*, 15 januari 2024.

Oekraïense economie en wederopbouw

Het herstel van de Oekraïense economie zet voorzichtig door. De groei van het Oekraïense bruto binnenlands product (bbp) bedroeg in 2023 naar verwachting ongeveer 5%.⁶⁶ Het IMF voorspelt 3,2% groei in 2024,⁶⁷ terwijl het Oekraïense ministerie van Economische Zaken dat optimistischer inschat op 4,6%.⁶⁸ Het herstel van de Oekraïense economie is ook terug te zien in de dalende inflatie (van slechts 7,1% in september 2023 naar 4,7% in januari 2024) en werkloosheid (van ongeveer 108.700 personen eind augustus 2023 naar 101.400 eind januari 2024).⁶⁹ Een belangrijk succes voor Oekraïne is ook de “graancorridor” waarlangs schepen via de Oekraïense, Roemeense en Bulgaarse kust de Bosporus kunnen bereiken. Ondanks het feit dat Oekraïne zelf praktisch gezien geen marine meer heeft, is het er toch in geslaagd om met drones en raketten de Russische Zwarte Zeevloot sterk te verzwakken en terug te drijven ten oosten van de Krim.⁷⁰ Mede hierdoor is het ondanks het einde van de graandeal toch mogelijk geworden om de export aanzienlijk uit te breiden. De Oekraïense export bereikte in januari 2024 wat het fysieke gewicht van de exportproducten betreft een recordhoogte sinds het begin van de Russische invasie.⁷¹ De economische stabilisatie heeft de Oekraïense centrale bank begin oktober 2023 doen besluiten om de vaste wisselkoers van de hryvnia ten opzichte van de dollar los te laten. Op deze wijze slaagt men er momenteel in om de Oekraïense munt op gecontroleerde wijze beperkt te laten depreciëren om zo de export te bevorderen en daarmee de handelsbalans te verbeteren.⁷²

66 “Ukraine’s GDP grows by about 5% in 2023 – Svyrydenko,” *Ukrinform*, 12 januari 2024; Anastasija Zjarikova, “VVP Oekrainy vyros bolejše tsjem na 5% v 2023 godoe – NBOe,” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 11 januari 2024; Aleksej Pavlysj, “V Minekonomiki prognoziroejot rost VVP na 4,6% v etom godoe,” *Ekonomitsjeskaja Pravda*, 12 januari 2024.

67 International Monetary Fund, “Ukraine,” geraadpleegd op 2 februari 2024.

68 Pavlysj, “V Minekonomiki prognoziroejot rost.”

69 National Bank of Ukraine, “Macroeconomic Indicators,” geraadpleegd op 29 februari 2024.

70 Mark Cancian, “Ukraine’s Victory at Sea: How Kyiv Subdued the Russian Fleet—and What It Will Need to Build on Naval Success,” *Foreign Affairs*, 8 februari 2024.

71 Tania Myronyshena, “Economy Ministry: Ukraine reaches record monthly export level since full-scale invasion,” *The Kyiv Independent*, 5 februari 2024.

72 “NBU abandons fixed exchange rate,” *bne IntelliNews*, 3 oktober 2023; Olena Harmash, “Ukraine eases fixed exchange rate for first time during war,” 2 oktober 2023; National Bank of Ukraine, “External Sector Statistics,” geraadpleegd op 2 februari 2024; Volodymyr Verbiyani en Daryna Krasnolutska, “Ukraine Allows for Limited Hryvnia Moves to Boost Economy,” *Bloomberg*, 2 oktober 2023.

Ondanks deze relatief positieve cijfers ziet de economische situatie er verre van rooskleurig uit. Volgens onderzoek van de Oekraïense regering, de Wereldbank, de Europese Commissie en de Verenigde Naties zijn de totale kosten van de wederopbouw van Oekraïne voor de komende tien jaar in 2023 toegenomen van \$411 naar \$486 miljard.⁷³ Economen gaan ervan uit dat het zelfs onder relatief gunstige omstandigheden nog vele jaren zal duren voordat het vooroorlogse welvaartsniveau (dat toch al heel laag was naar Europese maatstaven) weer gehaald wordt.⁷⁴ In 2022 kromp het Oekraïense bbp immers met 29,1%. Oekraïne heeft bovendien aanzienlijke delen van zijn grondgebied verloren en miljoenen mensen zijn het land ontvlucht. Dit maakt de interpretatie en vergelijking van de cijfers lastig. Gezien de onduidelijkheid over hoeveel mensen zich daadwerkelijk op het grondgebied onder controle van Kyiv bevinden, zijn vergelijkingen in inkomen per hoofd van de bevolking praktisch onmogelijk.

Wel duidelijk is dat een aanzienlijk deel van de economische “groei” die Oekraïne nu doormaakt (overigens evenals Rusland), toe te schrijven is aan de enorme militaire uitgaven van het land, en dus een slechte indicator vormt voor de gezondheid van de economie en de levensstandaard van de bevolking.⁷⁵ Ook duidelijk is dat de obstakels voor economisch herstel aanzienlijk blijven. Dit zijn allereerst het aanhoudende oorlogsgeweld, de bezetting van Oekraïens territorium in het oosten en zuiden van het land en de enorme hoeveelheid landmijnen die geplaatst zijn. Met uitzondering van het geld afkomstig van internationale financiële instituties, zijn er vrijwel geen buitenlandse investeringen in Oekraïne. De risico's die het oorlogsgeweld met zich meebrengt zijn simpelweg te groot voor particuliere bedrijven.⁷⁶ Daarnaast belemmeren Russische bombardementen de Oekraïense havenfaciliteiten de Oekraïense exportmogelijkheden. Ondanks het succes van de Oekraïense graancorridor blijft deze route gevaarlijk en de kosten (met name transport- en verzekeringskosten)

73 World Bank, “[Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released](#),” Press Release, 15 februari 2024.

74 Constant Méheut, “[Ukraine’s Economy Starts to Rebound as It Adapts to War](#),” *The New York Times*, 19 oktober 2023.

75 Méheut, “[Ukraine’s Economy](#).”

76 Dominic Culverwell, “[Everyone talks about investing in Ukraine, but few are doing it](#),” *The Kyiv Independent*, 6 februari 2024.

hoog.⁷⁷ De Russische Zwarte Zeevloot beschikt nog steeds over capaciteiten om deze transporten aan te vallen, hoewel daar ook aanzienlijke militaire risico's en politieke kosten voor Moskou aan verbonden zijn.⁷⁸ Het is dus vooral nog onduidelijk hoe stabiel de huidige Oekraïense exportsuccessen zijn. In 2023 als geheel daalde de Oekraïense export met 18,7% ten opzichte van 2022.⁷⁹ Ook vreest de Oekraïense overheid substantiële tekorten op de naoorlogse arbeidsmarkt. Voor een succesvolle wederopbouw schat het Oekraïense ministerie van Economische Zaken de terugkeer nodig te hebben van ten minste 4,5 van de ongeveer 6 miljoen Oekraïense vluchtelingen die nu in het buitenland verblijven.⁸⁰

Tot slot zijn er ook op de korte en middellange termijn aanzienlijke politieke risico's in relatie tot de economie. De afgelopen maanden beperkten verschillende Oost-Europese landen (Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije) de import van Oekraïense landbouwproducten in reactie op boerenprotesten. Van november 2023 tot januari 2024 blokkeerden Poolse vrachtwagenchauffeurs bovendien meerdere grensovergangen met Oekraïne uit protest tegen de in hun ogen oneerlijke concurrentie die zij van Oekraïense transportbedrijven ondervinden. Hierbij lieten zij slechts mondjesmaat vrachtwagens door.⁸¹ Hoewel de wegblokkades door de vrachtwagenchauffeurs in januari (in ieder geval tijdelijk) ten einde kwamen, zijn deze in februari overgenomen door Poolse boeren die protesteren tegen de invoer van Oekraïense landbouwproducten. Grensovergangen met Oekraïne (alook één

77 ["Ukraine Says Exports Via Black Sea Corridor Total 7 Million Tons,"](#) Radio Free Europe/ Radio Liberty, 5 december 2023; Aleksej Pavlysj, ["Po vremennomu koridoru v Tsjernom morje iz oekraïnskich portov vysjli uzje 200 sudov,"](#) Ekonomitsjeskaja pravda, 4 december 2023; Katy Dartford, ["Ukraine cautiously optimistic about new Black Sea shipping corridor,"](#) Euronews, 18 november 2023; Ian Smith en Isobel Koshiw, ["Ukraine reaches deal with insurers for grain shipments,"](#) Financial Times, 15 november 2023.

78 Cancian, ["Ukraine's Victory at Sea."](#)

79 ["Ukraine's total export value fell 18.7% in 2023, to lowest in a decade – economy minister,"](#) Reuters, 4 januari 2024.

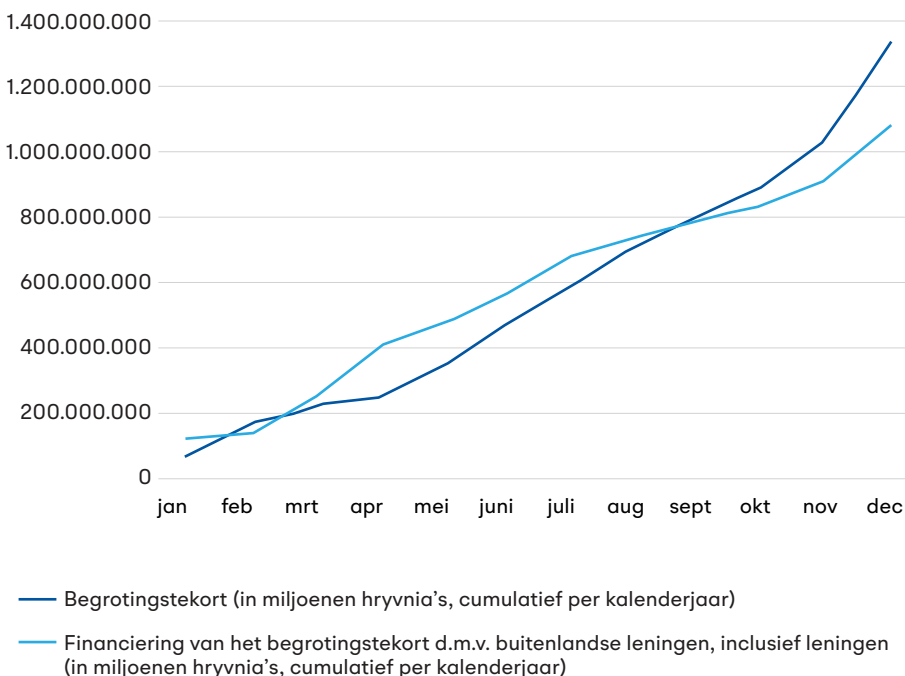
80 Anastasija Djatsjkina, ["Dlja vosstanovlenija Oekrainy noezjno dopolnitel'no privletsj 4.5 milliona tsjelovek – Minekonomiki,"](#) Ekonomitsjeskaja pravda, 2 november 2023; Ira Kritskaja en Sergej Sjevtsjoek, ["Pribyl' biznesa na armii, €50 mlrd ot JeS i slozjnyj poisk investorov,"](#) Forbes Ukraine, 2 november 2023.

81 Tom Balmforth en Pavel Polityuk, ["Exclusive: Economic losses pile up in Ukraine as Polish truckers protest,"](#) Reuters, 30 november 2023; Alicja Ptak, ["Polish truckers extend protest to 24-hour blockade of fourth crossing with Ukraine,"](#) Notes from Poland, 28 november 2023; Sarah Rainsford, ["Poland truck protests leave Ukrainian drivers stranded,"](#) BBC News, 19 november 2023.

met Slowakije nabij de Oekraïense grens) worden wederom geblokkeerd.⁸² Ook zijn er al verschillende incidenten geweest waarbij ladingen Oekraïense landbouwproducten in Polen uit vrachtwagens en treinwagons zijn gedumpt.⁸³ Dit alles belemmert de Oekraïense export over land aanzienlijk⁸⁴ en schaadt bovendien de relatie tussen Kyiv en Warschau. Verder hebben Polen en Hongarije hun importbeperkingen betreffende Oekraïense landbouwproducten tegen de wil van Brussel in stand gehouden. Vijf Oost-Europese landen willen dat de EU importheffingen op Oekraïens graan weer invoert.⁸⁵ De nieuwe Poolse premier Donald Tusk houdt, ondanks zijn meer pro-Europese en pro-Oekraïense houding in vergelijking met de vorige Poolse regering, vast aan het protectionistische beleid van de PiS-regering.⁸⁶

-
- 82 [“Poljiaki vozobnovili protest na granitse posle paoezy 25 fevralja,”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 12 februari 2024; Alicja Ptak, [“Polish farmers launch 30-day protest, blocking roads and Ukraine border crossings,”](#) *Notes from Poland*, 9 februari 2024; Alicja Ptak, [“Thousands of farmers protest in Warsaw against EU climate policies and Ukrainian imports,”](#) *Notes from Poland*, 27 februari 2024; Daniel Tilles, [“Polish farmers begin blockade of Slovak border to stop Ukrainian grain imports,”](#) *Notes from Poland*, 26 februari 2024.
- 83 [“Pol’skije fermery na granitse vysypali zerno iz neskol’kich oekrainskich groezovikov,”](#) *Jevropeiskaja pravda*, 11 februari 2024; [“V Pol’sje v tretij raz rassypali oekrainskoejoe agroprodoetsijoe,”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 24 februari 2024; [“V Pol’sje v tsjetvjortyj raz rassypali oekrainskoejoe agroprodoektsijoe,”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 25 februari 2024; Daniel Tilles, [“Ukraine condemns dumping of grain transiting through Poland,”](#) *Notes from Poland*, 26 februari 2024; Igor’ Pilipiv, [“Pol’skie fermery rassjirili blokadoe oekrainskoj granitse esjtsjo na tri poenкта propoeska,”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 12 februari 2024.
- 84 Olesia Safronova en Daryna Krasnolutska, [“Ukraine Plans New Danube Export Route to Beat Polish Border Spat,”](#) *Bloomberg*, 20 februari 2024.
- 85 Dominic Culverwell, [“Five EU members sign letter to Brussels demanding customs duties on Ukrainian food products,”](#) *The Kyiv Independent*, 15 januari 2024; Jorge Liboreiro, [“Brussels considers allowing restrictions on Ukrainian grain in case of market ‘disturbances,’”](#) *Euronews*, 23 januari 2024.
- 86 Raphael Minder and Andy Bounds, [“Poland’s Donald Tusk keeps protectionist stance against EU-Ukraine trade deal,”](#) *Financial Times*, 15 januari 2024.

Figuur 5 Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2023



Nog impactvoller voor de economie dan deze handelsconflicten in Oost-Europa, is de eerder genoemde westerse politieke oppositie tegen cruciale nieuwe steunpakketten voor Oekraïne.⁸⁷ Ondanks dat de Oekraïense belastinginkomsten zijn gestegen (met 23% in de periode tussen januari en september 2023 ten opzichte van het voorgaande jaar),⁸⁸ blijven de Oekraïense overheidsfinanciën sterk afhankelijk van buitenlandse financiële steun. Volgens premier Denys Smyhal zal de Oekraïense staat het komend jaar \$42 miljard aan buitenlandse

87 Henry Foy, Ben Hall en Marton Dunai, [“EU budget dispute threatens €50bn war lifeline for Ukraine,”](#) *Financial Times*, 3 december 2023; Trevor Hunnicutt en Jarrett Renshaw, [“White House asks Congress for \\$106 billion for Ukraine and Israel wars,”](#) *Reuters*, 20 oktober 2023; David McHugh en Hanna Arhirova, [“Ukraine needs money from the US and Europe to keep its economy running. Will the aid come?,”](#) *Associated Press*, 17 januari 2024; James Politi, [“White House warns Congress not to ‘kneecap’ Ukraine over funding for war,”](#) *Financial Times*, 4 december 2023.

88 Anders Åslund, [“Ukraine’s wartime economy is performing surprisingly well,”](#) 2 januari 2024.

steun nodig hebben om het oplopende begrotingstekort te dekken.⁸⁹ Bovendien is het begrotingstekort de laatste maanden sneller toegenomen dan de buitenlandse leningen. Indien Oekraïne zich genoodzaakt ziet om de geldpers aan te zetten om het tekort te dekken, neemt het gevaar op inflatie weer toe.

2.3 Impact op migratie en terugkeerintenties en kritieke gebeurtenissen

De oorlog zal naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval nog het gehele komende jaar voortduren. 2024 wordt een zwaar en onzeker jaar voor Oekraïne met aanhoudende Russische grondoffensieven en luchtaanvallen, onzekerheid over de mate waarin het land kan rekenen op westerse steun en toenemende binnenlandse onenigheid over de te volgen koers. Het wordt een test van het Oekraïense en westerse uithoudingsvermogen op alle fronten, waarbij de ogen vooral gericht zullen blijven op de Amerikaanse binnenlandse politiek en de verkiezingen in november.

Door de voortdurende vijandelijkheden en veiligheidsrisico's, economische instabiliteit en gebrek aan structurele wederopbouw⁹⁰ blijft het aantal Oekraïense ontheemden dat bescherming zoekt in de Europese Unie langzaam maar gestaag toenemen naar 4,3 miljoen in februari 2024 en 4,5 miljoen in maart 2024.⁹¹

De huidige situatie biedt Oekraïense ontheemden in EU-lidstaten, waaronder ook in Nederland, weinig redenen om (permanent) terug te keren. Het ligt eerder in de lijn der verwachting dat het overgrote deel van de ontheemden in 2024 zal afwachten hoe de situatie in Oekraïne zich ontwikkelt. Het is ook mogelijk dat er in de loop van 2024 nog meer Oekraïners – die nu reeds intern ontheemd zijn, recent zijn teruggekeerd zijn of nog steeds twijfelen – toch (weer) zullen besluiten het land te verlaten als zij de situatie uitzichtloos achten.

89 Méheut, "[Ukraine's Economy Starts to Rebound.](#)"

90 Laboratory of legislative initiatives, "Position of Ukrainian refugees abroad and their plans to return to Ukraine", 15 september 2023; Yulia Nedashkivska "Geography of Ukrainian refugees in the EU", Censor.net, 22 november 2023.

91 "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data](#)", geraadpleegd op 5 februari en 7 maart 2024.

Analyse van verschillende surveyonderzoeken die onder Oekraïense ontheemden in de EU zijn uitgevoerd laat een constante uitkomst zien dat ongeveer twee-derde na afloop van de oorlog wil terugkeren naar Oekraïne.⁹² Terugkeer is met name afhankelijk van de veiligheidssituatie en het economisch perspectief (inclusief de snelheid van de wederopbouw en de ondersteuning bij terugkeer).⁹³ De belangrijkste genoemde redenen om te willen terugkeren zijn onder meer familiebanden, vaderlandsliefde, de wens om het land weer op te bouwen en voor veel vrouwen ook om hun kinderen onderwijs in het Oekraïens te laten volgen.⁹⁴

Oekraïners in Polen en terugkeerintenties

Recente peilingen in Polen onder Oekraïners geven aan dat zij meer dan gemiddeld geldt voor Oekraïense ontheemden in de EU ook na het conflict in Polen willen blijven. Het aandeel dat terug wil keren zodra de veiligheidssituatie dat toestaat is gedaald van 32% in 2022 naar 24% in 2023. Ongeveer een kwart wil niet terugkeren en 35% weet het niet. Dit onderzoek is uitgevoerd onder (tijdelijk) in Polen werkende Oekraïners.⁹⁵ De reden voor het lage terugkeeranimos is waarschijnlijk gelegen in het feit dat in ieder geval een deel van hen al werkte in Polen voor het uitbreken van het conflict, en/of al banden had met Polen. Dit opinieonderzoek werd uitgevoerd in oktober 2023.

-
- 92 Percentages variëren van 63%: "[What problems do Ukrainian refugees abroad face: survey results](#)", Gradus Research, 26 oktober 2023, 67%: "[Position of Ukrainian refugees abroad and their plans to return to Ukraine](#)", Laboratory of legislative initiatives, 15 september 2023, tot 68%: "[Prerequisites for returning to Ukraine to participate in the reconstruction of Ukrainian women who found temporary shelter abroad](#)", Ukrainian Women's Congress, november 2023. Dit percentage blijft ook redelijk stabiel t.a.v. eerder dit jaar (62%, UNHCR, "[Regional Intentions survey results \(3th & 4th round\)](#)", 9 juni 2023) en vorig jaar (67%: "What problems do Ukrainian refugees abroad face: survey results", Gradus Research, 26 oktober 2023); Zie ook "[Ukrainian refugees: how many are there, their intentions & return prospects](#)", Centre for Economic Strategy, 4 september 2023.
- 93 De Oekraïense autoriteiten erkennen dat aan drie cruciale voorwaarden moet worden voldaan: veiligheid garanderen, huisvesting aanbieden en werkgelegenheid bieden voor een succesvolle re-integratie van terugkerende personen
- 94 Zie de hierboven genoemde surveyonderzoeken.
- 95 Anita Blaszczyk, "[Ukraińcy zapuszczają korzenie w Polsce. Nie chcą stąd wyjeżdżać](#)", RP, 8 januari 2024.

De diverse surveys onder Oekraïense ontheemden laten echter nogal uiteenlopende bevindingen zien omtrent de precieze omvang en timing van terugkeer.⁹⁶ Waar de Oekraïense regering hoopt op 1,5 miljoen terugkeerders in 2024, verwacht de Nationale Bank van Oekraïne een permanente terugkeer van ‘slechts’ 100.000 dit jaar.⁹⁷ De mate waarin de intentie speelt tot permanente terugkeer hangt ook samen met geografische herkomst: de meesten willen terug naar waar ze vandaan komen, en duidelijk minder mensen uit zuidelijke en oostelijke *oblasts* willen terug.⁹⁸ Tijdelijke terugkeer komt wel regelmatig voor, met name om redenen van familiebezoek, medische behandeling en/of het regelen van praktische zaken zoals administratie.⁹⁹

In lijn met de uitgesproken hoop op grootschalige terugkeer probeert de Oekraïense regering in gesprekken met de EU in te zetten op aanpassing van het beschermingsbeleid van de EU.¹⁰⁰ Door het tekort aan arbeidskrachten en rekruten voor de krijgsmacht heeft het land er groot belang bij dat geen grote aantallen Oekraïners het land meer ontvluchten en dat ontheemden waar mogelijk ook terugkeren. Zo stelt president Zelensky voor aan de EU-lidstaten om niet langer leefgeld te verstrekken aan de Oekraïense ontheemden die zij bescherming bieden maar om dit geld beschikbaar te stellen aan Oekraïne,

96 “Position of Ukrainian refugees abroad and their plans to return to Ukraine”, Laboratory of legislative initiatives, 15 september 2023. Zo’n 70% van degenen die terug willen, geeft aan nog niet terug te keren in 2024, [“Position of Ukrainian refugees abroad and their plans to return to Ukraine”](#), Laboratory of legislative initiatives, 15 september 2023. Een derde geeft dus aan wel te verwachten voor het einde van 2024 terug te keren. [“What problems do Ukrainian refugees abroad face: survey results”](#), Gradus Research, 26 oktober 2023. Een enkel onderzoek van UNHCR geeft een beduidend hoger percentage terugkeerders van 93%: UNHCR, [“Ukraine Operation: IBCP Monitoring Dashboard - Protection Profiling & Monitoring”](#), september 2023.

97 Elsa Court, [“National Bank: Fewer Ukrainians returning than previously estimated”](#), *The Kyiv Independent*, 3 november 2023.

98 Laboratory of legislative initiatives, [“Position of Ukrainian refugees abroad and their plans to return to Ukraine”](#), 15 september 2023.

99 Zie diverse recente IOM ‘crossing back surveys’ in buurlanden van Oekraïne: [“Ukrainian Crisis Response – Regional Analysis 2023”](#), Q1-Q3; [“Republic of Moldova — Crossing Back Surveys with Ukrainian Nationals \(July - September 2023\)”](#), 16 november 2023; [“Poland – Crossing Back Surveys with Ukrainian Nationals \(July - September 2023\)”](#), 8 December 2023; IOM, [“Hungary — Crossing Back Surveys with Ukrainian Nationals \(July - September 2023\)”](#), 30 november 2023.

100 Barbara Moens en Jacopo Barigazzi, [“Ukraine wants EU’s next migration rules to encourage returns”](#), *Politico*, 24 januari 2024.

zodat het dit geld zelf zou kunnen verdelen.¹⁰¹ Daarnaast probeert de regering, zoals in paragraaf 2.2. gesteld, via een controversiële **mobilisatiewet** mannen terug te halen naar Oekraïne om te dienen in het leger.¹⁰² Wanneer de nieuwe wet wordt aangenomen ligt het in de lijn der verwachting dat meer mannen zullen proberen het land te ontvluchten. Tegelijkertijd zullen Oekraïense ambassades en vertegenwoordigingen op basis van de wet worden geacht de druk op te voeren om gevluchte mannen te laten terugkeren. Het is in deze context onwaarschijnlijk dat Oekraïne de **noodtoestand** zal opheffen; het is eerder te verwachten dat het verbod op vertrek voor mannen van dienstplichtige leeftijd strenger zal worden gehandhaafd en dat het aantal uitzonderingen zal worden beperkt. In reactie op deze wet heeft Duitsland al aangegeven geen mannen naar Oekraïne te gaan uitzetten tegen hun wil (zie verder paragraaf 3.2.). Ook Estland heeft dit expliciet gemaakt,¹⁰³ nadat ze eerst hadden aangegeven dienstplichtige mannen te gaan repatriëren als Kyiv hierom zou vragen.¹⁰⁴ Deze situatie creëert ook in toenemende mate een spanningsveld tussen het individuele belang en de rechten van Oekraïners in EU-lidstaten en het collectieve belang van Oekraïne als samenleving. Dit is een vraagstuk dat komend jaar een grote rol zal spelen in de verhoudingen tussen Oekraïne en de EU.

Het meest waarschijnlijke scenario voor 2024 is dat het aantal Oekraïners dat het land zal verlaten gedurende het **jaar geleidelijk zal blijven toenemen**, in een tempo dat vergelijkbaar is met dat van 2023. Een **optimistisch scenario** waarbij de oorlog wordt beëindigd en grootschalige terugkeer mogelijk is vereist drastische politieke en militaire ontwikkelingen in zowel Rusland als Oekraïne die op dit moment niet in de lijn der verwachting liggen, maar ook niet kunnen worden uitgesloten.

Het aantal ontheemden kan snel en significant stijgen als de situatie op het slagveld ernstig verslechtert waarbij de Oekraïense verdediging volledig instort en Rusland grootschalige terreinwinst boekt. Cruciale factor hierbij is de vraag

101 Office of the President of Ukraine, "[An interview of President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy with the German TV channel ARD](#)", YouTube, 29 januari 2024.

102 Yuliia Dysa, "[Ukraine's govt submits amended mobilisation bill to parliament](#)", Reuters, 31 januari 2024.

103 Kaja Kallas, "[Estonia will not deport Ukrainian men of conscription age](#)", Ukrinform, 2 Februari 2024.

104 Arta Desku, "[Estonia Announces Plan to Repatriate Ukrainian Men of Conscription Age, If Kyiv Requests It](#)", SchengenVisa News, 29 december 2023.

of de VS (en de EU) substantiële steunpakketten zullen (blijven) leveren, of en in welke mate de Oekraïense krijgsmacht nieuwe Russische offensieven kan afweren en of de Oekraïense luchtverdediging grootschalige aanvallen op kritieke infrastructuur kan weerstaan. Dit **negatieve scenario** is op dit moment ook onwaarschijnlijk.

3 Doormigratie-intenties naar Nederland

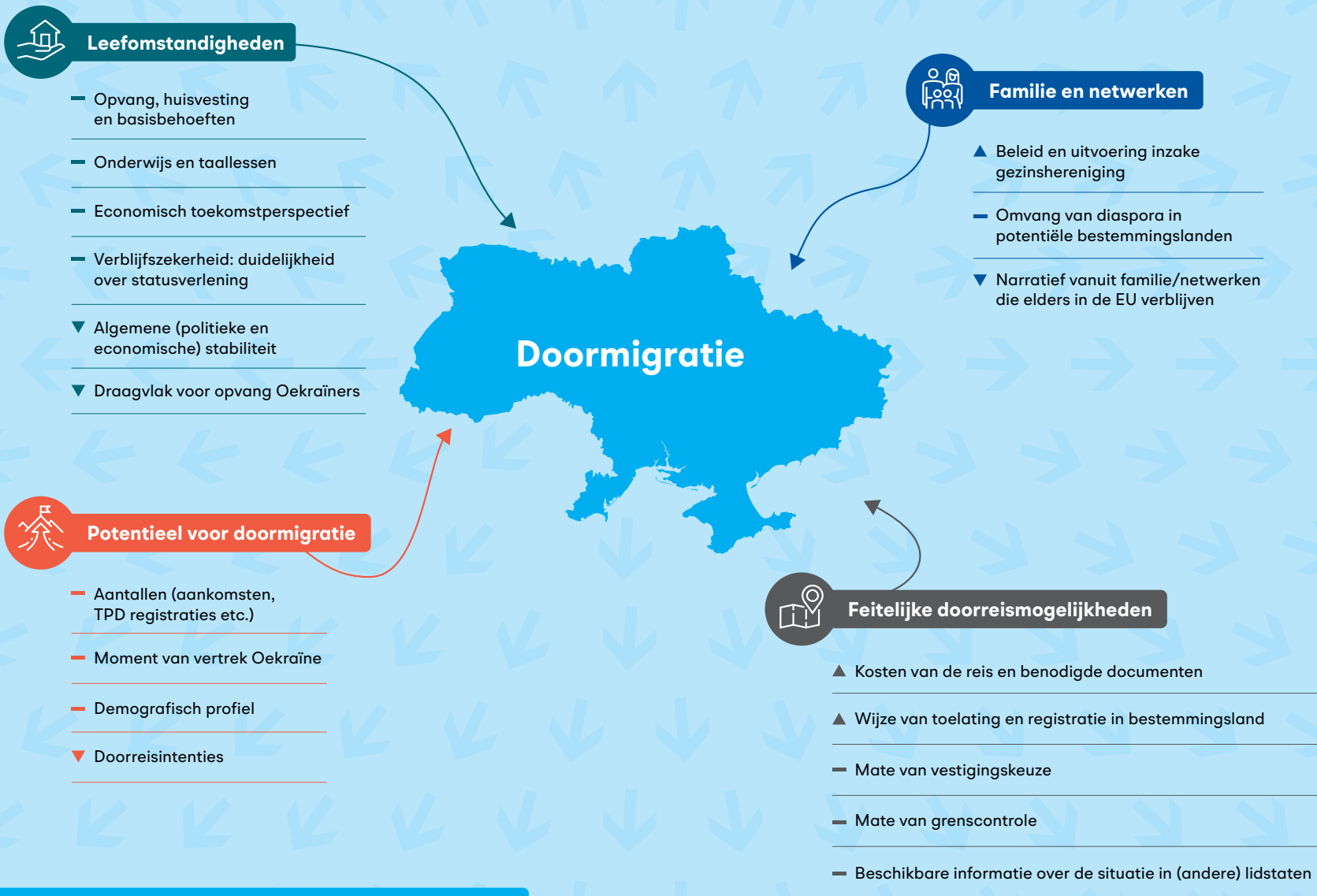
3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties

In het kader van deze EWEA-rapportages monitoren we vier factoren die van invloed zijn op doormigratie-intenties binnen de EU, waaronder naar Nederland. Dit zijn:

1. het potentieel: aantallen met intenties tot doormigratie;
2. verslechtering in persoonlijke (leef)omstandigheden in het opvangland;
3. aanwezigheid van familie en netwerken elders; en
4. feitelijke mogelijkheden tot doorreis.

Deze factoren zijn geoperationaliseerd in een reeks indicatoren waarvan de ontwikkeling wordt gemonitord (zie de figuur hieronder). Zoals ook is aangegeven in eerdere rapporten brengt de verschillende aard van de indicatoren met zich mee dat de ene meer en/of sneller aan verandering onderhevig is dan de ander. Subjectieve factoren zoals familiebanden en sociale netwerken zullen naast objectief meetbare factoren zoals werkgelegenheid, sociale voorzieningen en huisvesting de doorslag geven voor de keuze om al dan niet door te migreren.

Figuur 6 Factoren en indicatoren van belang voor doormigratie



In de volgende paragraaf worden de relevante ontwikkelingen van deze vier indicatoren en de verwachte impact op de beschermingsopdracht weergegeven. In dit rapport zijn factoren 3 (familie en netwerken) en 4 (feitelijke doorreismogelijkheden) samengenomen aangezien de situatie ten opzichte van het vorige rapport maar beperkt is gewijzigd.

Clingendael geeft in dit rapport bijzondere aandacht aan de ontwikkelingen in de leefomstandigheden van Oekraïense ontheemden in de, voor Nederland, belangrijke opvanglanden als Duitsland (dat de meeste ontheemden opvangt), Polen (als direct buurland van Oekraïne), maar ook België (vanwege de geografische nabijheid tot ons land). Gemiddeld genomen blijven de doormigratie-intenties op basis van survey-onderzoeken stabiel laag. Echter omdat de aankomst van Oekraïense ontheemden in Nederland langzaam maar gestaag blijft toenemen, en de toename van een paar procentpunten een behoorlijke impact kan hebben op de kwetsbare opvangsituatie in Nederland, blijft het van belang om relevante ontwikkelingen rondom verblijfsomstandigheden in andere EU-lidstaten nauwgezet te monitoren.

Richtlijn tijdelijke bescherming

Nu de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) is verlengd tot maart 2025, blijft het juridisch kader in principe onveranderd.¹⁰⁵ Het is echter van belang om tijdig na te denken over de situatie na maart 2025, om redenen van rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de ontheemden; van operationele overwegingen voor de asielketen; en vanwege de relatie met Oekraïne en geopolitieke overwegingen. Verschillende opties zijn denkbaar mocht het conflict in Oekraïne nog niet duurzaam zijn opgelost en terugkeer van alle ontheemden redelijkerwijs onmogelijk is.

Zo staat in artikel 4 lid 2 van de RTB dat de toepassing van de richtlijn voor een derde jaar een verlengingsbesluit van de Raad vereist dat met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden aangenomen. In lijn van dit artikel zou kort gezegd gekozen kunnen worden voor een opvolgend

105 Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State [uitspraak](#) gedaan over de toepassing van de Richtlijn op derdelanders (vreemdelingen die niet de Oekraïense nationaliteit hebben maar ten tijde van de invasie in Oekraïne verbleven). Clingendael is eerder niet op dit vraagstuk ingegaan gezien de beperkte omvang van de groep en de beperkte impact van de nationale besluitvorming op de omvang van de beschermingsopdracht voor Nederland. Om die reden valt dit vraagstuk buiten onze opdracht.

verlengingsbesluit waarmee tegelijkertijd de richtlijn wordt aangepast, in de zin dat de maximale termijn van drie jaar wordt gewijzigd c.q. komt te vervallen.

Er kan gekozen worden om de verblijfsstatus weer over te laten aan de nationale asieldiensten. Een van de belangrijkste doelen van het invoeren van de richtlijn tijdelijke bescherming was het ontlasten van nationale asielsystemen in het geval van massale aantallen ontheemden. Deze overweging is ongewijzigd indien duurzame terugkeer van grote aantallen ontheemden nog niet in het verschiet ligt, en daarmee ligt deze optie nog niet voor de hand. Op nationaal niveau zouden verblijfsstatussen in dat geval immers omgezet, verlengd of herbeoordeeld moeten worden, iets wat veel capaciteit kost tenzij het *prima facie* (voor de groep als geheel in plaats van op individuele basis) wordt gedaan. In het geval van Nederland, waar ervoor is gekozen om uitstel te verlenen en geen verblijfsvergunningen te verstrekken, zullen Oekraïners die een beroep willen doen op bescherming of andersoortig verblijf onder de huidige wetgeving een aanvraag moeten indienen. Deze zal dan individueel moeten worden beoordeeld. Dat zou een zeer zware opgave voor een reeds overbelaste uitvoeringsorganisatie betekenen.

Recent is er in het politieke debat ook de vraag opgeworpen naar de mogelijkheid om terugkeer te realiseren of af te dwingen naar het westen van Oekraïne omdat dat veilig genoeg zou zijn.¹⁰⁶ De RTB lijkt toe te staan dat de toepassing ervan zich beperkt tot bepaalde categorieën ontheemden en/of bepaalde regio's.¹⁰⁷ Het asielrecht kent de optie van een binnenlands vestigingsalternatief (artikel 8 EU Kwalificatierichtlijn): er moet dan wel in ieder geval sprake zijn van een situatie waarin voldoende veilig is, naast dat iemand ook toegang moet kunnen krijgen tot dat 'veilige' gebied, en van iemand vestiging aldaar redelijkerwijs verwacht mag worden (bijv met ook op enig toekomstperspectief, voldoende middelen van bestaan e.d.). Of hier sprake is moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve bronnen en landeninformatie. En vervolgens zou een ontheemde nog moeten kunnen aangeven dat het voor hem of haar persoonlijk niet veilig genoeg is, of dat redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat hij of zij zich daar vestigt. Met andere woorden: het toepassen van een vestigingsalternatief in het relatief wat veiliger westen van Oekraïne is een vraagstuk dat naast een zorgvuldige beoordeling van de veiligheidssituatie, ook een individuele toetsing vraagt.

106 Tweede Kamer, Wetgevingsoverleg asiel en migratie d.d. 29 januari 2024.

107 Zie bijvoorbeeld artikel 2, 5 en 6 van de RTB.

En ook dat lijkt voorsnog problematisch in het licht van de belasting van de nationale asielsystemen.

We staan pas aan het begin van deze discussie, maar gezien het belang voor het functioneren van het nationale asielsysteem en de eenheid van beleid en onderlinge samenwerking binnen de EU en met Oekraïne, zal deze wel gestart moeten worden om tijdige besluitvorming voor te bereiden. Ook in het belang van het bewaren van de rust binnen en het zo snel mogelijk duidelijkheid bieden aan de Oekraïense gemeenschappen in de diverse opvanglanden, als ook het beperken van de impact die deze discussie heeft op doormigratie binnen de EU.

3.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties

Potentieel: aantallen, achtergrond en intenties

Zoals in de inleiding en hoofdstuk 2 al aangegeven is, neemt het **aantal geregistreerde Oekraïense ontheemden** in de EU nog altijd langzaam maar gestaag toe naar 4,5 miljoen.¹⁰⁸ De **intenties** van Oekraïense ontheemden om vanuit het eerste dan wel huidige opvangland door te reizen naar landen elders in de EU blijven vrij **stabiel laag**. Zo volgt uit een recente UNHCR-survey uitgevoerd in Polen, Moldavië, Roemenië en Slowakije dat 98% aldaar een beschermingsstatus heeft aangevraagd.¹⁰⁹ Van de overige 2% geeft het merendeel aan dat zij willen doorreizen naar een ander land. Dit beeld volgt ook uit een onderzoek van de Poolse centrale bank waaruit blijkt dat slechts 2% van de Oekraïense ontheemden wil doormigreren. De meeste Oekraïense ontheemden in Polen die wilden doormigreren naar het westen hebben dat al gedaan.¹¹⁰ De International Organization for Migration (IOM) geeft ten aanzien

108 UNHCR, "[Operational Data Portal Ukraine](#)", geraadpleegd op 7 maart 2024, en Eurostat, "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data](#)", geraadpleegd op 5 februari 2024.

109 UNHCR, "[Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine](#)", 15 november 2023. Een iets bredere uitgezette survey spreekt over 95%.

110 NBP, "[Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2023 roku](#)", 4 januari 2024, p. 30.

van Tsjechië,¹¹¹ Estland, Litouwen en Letland een wat hoger percentage aan van 14% dat wil doormigreren naar elders.¹¹² Recent bevolkingsonderzoek van het Duitse BIB-instituut laat een toename zien van de tevredenheid van Oekraïners in Duitsland over hun leefsituatie van 20 naar 27 procent door onder andere verbeterde taalvaardigheid en perspectieven.¹¹³

Het percentage Oekraïense ontheemden dat doormigratie intenties heeft, is daarmee nog altijd beperkt. Wel is het zo dat het aandeel ontheemden dat de top-3 landen Duitsland, Polen en Tsjechië gezamenlijk opvangt het laatste jaar wat is gedaald van ruim 60% naar 55%, hetgeen betekent dat de doormigratie (en dus verdeling over meerdere (kleinere) lidstaten) licht toeneemt.¹¹⁴

De eerdere **geconstateerde stijging van het aantal mannen** onder de ontheemden in de EU zet langzaam door tot ongeveer 35% van het totaal.¹¹⁵ De verandering in demografisch profiel is relevant aangezien is gebleken dat met name vrouwen sterke (familie)banden onderhouden met Oekraïne, minder doormigreren en ook vaker dan mannen tijdelijk terugkeerden,¹¹⁶ onder meer juist vanwege het weerzien met familieleden, achtergebleven kinderen en echtgenoten.¹¹⁷ Het onderwerp van mannen die de dienstplicht ontduiken ligt ook zeer gevoelig en is omgeven met sociaal stigma, zowel in Oekraïne zelf als binnen Oekraïense gemeenschappen. Het is de vraag of deze mannen nog vrijwillig naar Oekraïne zullen kunnen of willen terugkeren.¹¹⁸

111 Naar schatting is een derde van de Oekraïense ontheemden vanuit Tsjechië teruggekeerd naar Oekraïne en is 1,5% (daadwerkelijk) door gemigreerd naar een ander EU-land. Zie Ministerstvo vnitra České republiky (mvr.cz), "[V České republice je aktuálně 325 tisíc uprchlíků z Ukrajiny](#)," geraadpleegd 4 januari 2024.

112 IOM, "[Ukrainian Crisis Response- Regional Analysis 2023](#)", survey van Q3 (Tsjechië, Estland, Litouwen, Letland), 5 december 2023.

113 Andreas Ette et al., "[Lebenssituation Ukrainischer Geflüchteter](#)," BIB-Analyse, nr. 6 2023.

114 Gebaseerd op statische informatie van de Europese Commissie.

115 Eurostat, "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics](#)", geraadpleegd 5 februari 2024.

116 IOM, "[Ukraine Response — Regional Analysis — Ukrainians and TCNs Crossing Back to Ukraine in Q3 2023 \(July-September\)](#)", 1 december 2023.

117 Ukrainian Women's Congress, "Prerequisites for returning to Ukraine to participate in the reconstruction of Ukrainian women who found temporary shelter abroad", november 2023.

118 Tony Blomqvist Mickelsson, "[Safety, Shame, and Ambiguity — the Case of Ukrainian Male Refugees](#)", *International Migration Review*, november 2023.

Leefomstandigheden in landen van eerste opvang¹¹⁹

Verslechtering van de persoonlijke (leef)omstandigheden in het land van eerste opvang is een drijvende kracht achter doormigratie naar andere landen en daarmee een belangrijke factor in onze monitoring. Hoewel de RTB (mede) bedoeld is om een zo uniform mogelijk beschermingsregime te realiseren, zijn er wel degelijk verschillen in de nationale implementatie van de richtlijn en daarmee verschillen in nationale voorzieningenniveaus.¹²⁰ Vanwege deze bestaande verschillen en potentiële beleidswijzingen, de onzekerheid over de verblijfsstatus na maart 2025 en de mogelijke impact daarvan op doormigratie, is het voor de Nederlandse beschermingsopdracht relevant om zicht te houden op de opvang en verblijfssituatie van Oekraïense ontheemden in andere EU landen. Temeer nu er een lichte doormigratie lijkt te zijn vanuit de grote opvanglanden Duitsland, Polen en Tsjechië.¹²¹

In **Duitsland**, dat de meeste Oekraïense ontheemden opvangt, is de druk op het gehele asiel- en opvangsysteem hoog, hetgeen koren op de molen is van de AfD dat een veel strenger migratiebeleid voorstaat en het voorzieningenniveau voor Oekraïense ontheemden drastisch wil verlagen. De partij staat op forse winst in de politieke peilingen.¹²² Tegelijkertijd zijn er grote protesten tegen de AfD in verschillende delen van het land.¹²³ Het migratiebeleid in Duitsland laat ook veel dynamiek zien. Zo is er sinds januari 2024 een strikter beleid ingevoerd voor uitgeprocedeerde asielzoekers, die nu gemakkelijker uitgezet kunnen worden (hetgeen ook weer ruimte creëert in de opvangcentra).¹²⁴ Het bedrag voor sociale voorzieningen voor Oekraïners in Duitsland is daarentegen verhoogd met 12%

119 Ontwikkelingen die mogelijk een verslechtering van het voorzieningenniveau inhouden, en daarmee leiden tot een heroverweging van het gastland: Yulia Nedashkivska "[Geography of Ukrainian refugees in the EU](#)", *Censor.net*, 22 november 2023.

120 Zie bijvoorbeeld ECRE, "[Updated Information Sheet. Measures in Response to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine](#)," 10 februari 2023; Fundamental Rights Agency, "[Fundamental Rights Implications for the EU of the war of Ukraine](#)," 8 juni 2023.

121 Zie paragraaf 3.2 onder 'potentieel'.

122 Duitsland Instituut, "[Helft Duitsers verwacht AfD deelstaatpremier in 2024](#)," 2 januari 2024; Le Monde, "[Germany's AfD wins first mayoral election in symbolic victory for far-right](#)," 18 december 2023.

123 Deze protesten ontstonden met name nadat onderzoeksplatform Correctiv aan het licht bracht dat er op een bijeenkomst van de partij gesproken is over massadeportaties en 'remigratie' gebaseerd op racistische criteria. Zie "[Geheimplan tegen Deutschland](#)," *Correctiv*, 10 januari 2023

124 AP News, "[German parliament approves legislation easing deportations of rejected asylum seekers](#)," 18 januari 2024.

begin 2024 ter bevordering van hun leefsituatie. Maar er zit ook wetgeving in de pijplijn om uitkeringen te beperken voor Oekraïners die zonder goede reden banen weigeren. De regel zal tot sancties kunnen leiden bij weigering van werk na twee maanden, variërend van 10 tot 100%. Verwacht wordt dat bij aanname van deze wet implementatie mogelijk wordt in de eerste maanden van 2024.¹²⁵

Tegelijkertijd is in november (een deel van) de nieuwe Duitse arbeidsmigratie-wetgeving in werking getreden, die de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt moet vergemakkelijken.¹²⁶ Zo wordt het gemakkelijker om aan kwalificaties te voldoen of om buitenlandse kwalificaties om te zetten naar Duitse en worden taaleisen verruimd. De volgende stap met nieuwe maatregelen wordt in maart 2024 verwacht.¹²⁷ Deze economische focus is ook zichtbaar in het (langeretermijn)beleid ten aanzien van Oekraïense ontheemden. Het idee achter integratie in de arbeidsmarkt is echter ook dat Oekraïense ontheemden op deze manier gestimuleerd worden om eigen huisvesting te vinden en financieel zelfredzaam zijn. Het beleid in Duitsland is dus om verschillende redenen gericht op lange termijn integratie van Oekraïense ontheemden.

Tot slot wordt de burgerschapswet in Duitsland aangepast. Dit houdt in dat een dubbele nationaliteit mogelijk wordt, en naturalisatie al na 5 in plaats van 8 jaar kan plaatsvinden. Ook krijgen in Duitsland geboren kinderen sneller de Duitse nationaliteit. Deze aanpassingen zijn op 19 januari 2024 door het parlement goedgekeurd.¹²⁸ Dit zou ertoe kunnen leiden dat het aantrekkelijker wordt om in Duitsland te blijven voor Oekraïners die gevlucht zijn, vooral nu ook in Oekraïne de mogelijkheid van dubbele nationaliteit is aangekondigd. Overigens heeft de Duitse minister van Justitie Buschmann in reactie op de uitspraak van president Zelensky over terugkeer van mannen naar Oekraïne aangegeven dat Duitsland dienstplichtige Oekraïense mannen niet tegen hun wil zal terugsturen.¹²⁹

125 VisitUkraine, "[Increased benefits, faster job search and more: what changes await refugees in Germany in 2024](#)," 4 januari 2024.

126 German Federal Government, "[EU Blue Card](#)," geraadpleegd 28 januari 2023.

127 Andrea Grunau, "[Changes to Germany's skilled immigration rules take effect](#)," DW, 18 november 2023.

128 Ben Knight, "[Germany reforms citizenship law](#)," DW, 19 januari 2024.

129 Kyiv Post, "[Ukrainians Won't Be Deported for Military Service, German Minister of Justice Says](#)," 22 december 2023.

In **Polen** heeft premier Donald Tusk inmiddels een nieuwe regering gevormd en wordt er onder leiding van de nieuwe onderminister van Binnenlandse Zaken, professor Maciej Duszczyk, een migratie-expert, gewerkt aan een nieuw migratiebeleid.¹³⁰ Nog onduidelijk is wat hiervan de gevolgen zijn voor de Oekraïense ontheemden op de langere termijn. De huidige speciale beschermingswet die zou aflopen op 4 maart 2024, wordt in ieder met een half jaar verlengd terwijl deze nieuwe regels worden uitgewerkt.¹³¹ De maatschappelijke steun voor opvang van de Oekraïense ontheemden is gestegen van 57 naar 62%.¹³² Het gebrek aan adequate huisvesting en het niet financieel zelfredzaam zijn blijft een probleem voor de Oekraïners in Polen,¹³³ maar ook in andere opvanglanden in de regio.¹³⁴ Van de OESO-landen heeft Polen het hoogste aandeel werkzame Oekraïense ontheemden (65%), en werk bindt mensen aan het land. In landen als Moldavië, Roemenië en Slowakije (42%) en zeker ook Italië (19%) is dat lager.¹³⁵ Vaak is het niet spreken van de taal het grootste struikelblok in laatstgenoemde landen.¹³⁶ Maar ook in Polen is er sprake van onzekere contracten, banen onder niveau, te lage lonen en discriminatie op de arbeidsmarkt.¹³⁷

Op 20 december 2023 is in **Tsjechië** het nationale RTB implementatiebesluit ('Lex Ukraine') parlementair goedgekeurd. Dit betekent onder andere dat Oekraïense ontheemden die langer dan 90 dagen in een collectieve accommodatie verblijven, vanaf september 2024 zelf voor hun verblijf moeten

130 Agnieszka Jędrzejczyk, "[MSWiA mówi, jak przygotowuje strategię migracyjną Polski](#)", OKO Press, 1 februari 2024.

131 Izabela Kacprzak, "[Od września zmiany we wsparciu dla uchodźców z Ukrainy. Ochrona nie dla wszystkich?](#)" RP, 23 januari 2024.

132 Poolse opiniepeiler CBOS: "[The vast majority of Poles believe that the war in Ukraine threatens Poland's security](#)", Polskie Radio, 27 november 2023.

133 Acaps, "[Ukraine Social protection overview](#)," 21 november 2023.

134 UNHCR, "[Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine](#)", 15 november 2023.

135 Notes from Poland, "[Poland has the highest employment rate among Ukrainian refugees, finds OECD study](#)," 25 oktober 2023.

136 EUAA, "[Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Thematic Factsheet - Issue 2, October 2023](#)", oktober 2023.

137 Polski Instytut Ekonomiczny "[65 proc. ukraińskich uchodźców pracuje, ale polski rynek pracy to dla nich wiele wyzwań](#)," 31 januari 2024; Acaps, "[Ukraine Social protection overview](#)," 21 november 2023. Zie ook <https://www.rp.pl/rynek-pracy/art39770171-ukraincy-w-polsce-pracuja-ponizej-swoich-kwalifikacji-bo-nie-znaja-jezyka>.

gaan betalen.¹³⁸ Dit is een verdere aanscherping van het beleid van juli 2023, toen de grens al naar 150 dagen ging. Bovendien worden de speciale onderwijsklassen voor Oekraïense kinderen op scholen afgeschaft. Het nationale beleid verschuift van humanitaire ondersteuning naar de sociaaleconomische integratie en zelfredzaamheid van Oekraïense ontheemden, mede door de toenemende nadruk op reguliere huisvesting. De huisvestingstoeslag voor Oekraïense vluchtelingen wordt echter mogelijk verhoogd (over het exacte bedrag wordt nog gediscussieerd).¹³⁹

Waar veranderingen in de leefomstandigheden in de grootste opvanglanden potentieel de grootste (kwantitatieve) impact op doormigratie hebben, kunnen ook beleidswijzigingen in andere landen leiden tot doormigratie binnen de EU. Voor Nederland is het naast Duitsland daarom ook relevant om ons andere buurland België nader onder de loep te nemen.

In **België** is er recent geen sprake van een grote toename van aantallen ontheemden,¹⁴⁰ en zijn er ook geen federale beleidswijzigingen rondom het voorzieningenniveau bekend.¹⁴¹ België kampt met een nog grotere opvangcrisis dan Nederland, dus huisvesting is ook daar een uitdaging.¹⁴² Er wordt met name in Vlaanderen geïnvesteerd in de arbeidsparticipatie en het verminderen van obstakels als taal en erkenning van kwalificaties.¹⁴³ Oekraïners schrijven zich meer in als werkzoekende. Een deel van de Oekraïners werkt mogelijk ook nog online of via eigen netwerken, zonder dat ze officieel zijn geregistreerd als werkzoekende.¹⁴⁴ Het overgrote deel van de Oekraïense ontheemden in de

138 iDNES, "[Uprchlíky z Ukrajiny čeká delší ochrana, časem však i těžší podmínky u ubytování](#)", geraadpleegd 4 januari 2024.

139 ProUkrainu, "[Житлова допомога для біженців у Чехії наступного року може зрости, – міністр Юречка](#)," 11 november 2023.

140 Statbel, "[Ontheemden uit Oekraïne](#)", laatste update 12 december.

141 Informatie van VluchtelingenWerk Vlaanderen, februari 2024.

142 Informatie van VluchtelingenWerk Vlaanderen, februari 2024.

143 *The Brussels Times*, "[Most Ukrainian refugees remain outside Belgian Labour market](#)", 12 augustus 2023; Maxime Biermé, "[Language, the main barrier to employment for Ukrainians](#)", *Le Soir*, 11 augustus 2023.

144 Trends/Tendances, Belgique, "[Très peu de réfugiés ukrainiens ont trouvé un emploi](#)", 12 augustus 2023.

werkzame leeftijd (91%) geeft aan te willen werken en de helft overweegt om (permanent) in België te blijven.¹⁴⁵

België in cijfers en regionaal beleid¹⁴⁶

In België is het aantal Oekraïners dat een ‘certificaat’ heeft gekregen lager gebleven dan verwacht. In een ‘worst case’ scenario werd uitgegaan van 120.000 ontheemden alleen in Vlaanderen (60% van de totale instroom in België in dit scenario).¹⁴⁷ In januari 2024 blijkt de instroom lager. In totaal zijn er volgens berichten in januari 2024 in België ongeveer 78.000 Oekraïners (met een tijdelijk beschermingscertificaat), waarvan de meesten, 35.000, in Vlaanderen.¹⁴⁸ 59,8% van hen zijn vrouw en 31,9% zijn minderjarig. Er zijn 1381 alleenstaande minderjarigen.¹⁴⁹ De afgelopen periode krijgen er per maand nog ongeveer 1.000 tot 1.350 Oekraïners een attest van tijdelijke bescherming. De meesten, 60%, gaan naar Vlaanderen.¹⁵⁰

Vlaanderen

Vlaanderen zet in op inburgering en integratie van Oekraïners. Huisvesting en toeleiding naar werk zijn belangrijke uitdagingen. Met name kwetsbaren krijgen ondersteuning bij de toegang tot (nood)opvang. In januari 2024 zijn van de 35.000 ontheemden in Vlaanderen de meesten doorgestroomd naar de private huurmarkt.¹⁵¹ Ongeveer 5.700 mensen

145 VDAB, [“Taal belangrijkste drempel voor Oekraïense werkzoekenden in Vlaanderen”](#), 6 oktober 2023.

146 De cijfers in België kunnen enige discrepanties vertonen omdat de registratie van Tijdelijk Beschermden en de inschrijving in gemeenten en uitkerende instanties uiteen kunnen lopen. Via Statbel worden cijfers van het Nationaal Crisiscentrum en Fedasil nationaal gekoppeld.

147 Zie bijvoorbeeld Vlaamse regering, [“Task Force Oekraïne. Vlaanderen helpt Oekraïne, 5e uitvoeringsrapportering”](#), september 2023.

148 Stabel, [“Ontheemden uit Oekraïne, Dashboard,”](#) geraadpleegd 2 februari 2024. Zie ook Kathleen Heylen, [“Nog 35.000 Oekraïense vluchtelingen in Vlaanderen: “Kenniss van taal groeit, meer mensen begeleid naar werk”](#), VRT news, 25 januari 2024.

149 Stabel, [“Ontheemden uit Oekraïne, Dashboard,”](#) geraadpleegd 2 februari 2024.

150 VRT News, [“Nog 35.000 Oekraïense vluchtelingen in Vlaanderen: “Kenniss van taal groeit, meer mensen begeleid naar werk”](#), 25 januari 2024.

151 VRT Nieuws, [“Nog 35.000 Oekraïense vluchtelingen in Vlaanderen: “Kenniss van taal groeit, meer mensen begeleid naar werk”](#), 25 januari 2024.

verblijven in tijdelijk gesubsidieerde opvang. Er zijn nooddorpen in Antwerpen, Mechelen en Gent waar ongeveer 1.200 mensen verblijven. In Vlaanderen is actief ingezet op inburgeringstrajecten die op vrijwillige basis kunnen worden doorlopen. Er zijn meer dan 15.000 opgestarte trajecten voor individuele begeleiding en meer dan 20.000 inschrijvingen voor lessen Nederlands als tweede taal. De toeleiding naar werk verloopt nog moeizaam. Wel zijn inmiddels 54% van de Oekraïners ingeschreven als werkzoekende bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

Wallonië

In Wallonië verbleven in juni 2023 ruim 10.000 (bij de plaatselijke overheden geregistreerde) Oekraïners. In december 2023 werd voor Wallonië geconstateerd dat het aantal mensen dat een sociale uitkering in Oekraïne ontvangt aanzienlijk is toegenomen door de komst van Oekraïense ontheemden.¹⁵² De verwachting van het Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps) in december 2023 is dat het aantal nog verder zal toenemen.¹⁵³ Het aantal werkenden in Wallonië neemt ook toe door de komst van Oekraïense ontheemden. Omdat Oekraïners zich kunnen inschrijven als werkzoekende is ook het aantal geregistreerde werklozen toegenomen. Oekraïners komen doorgaans niet aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. De komst van Oekraïners betekent dat het aantal werklozen met 4.500 personen is toegenomen, hoewel het totaal aantal mensen in Wallonië dat in aanmerking komt voor een uitkering is afgenomen met 6.900 personen. Iweps rapporteert in december 2023 verder dat het debat in Wallonië over het algemeen positief is. Echter, de gunstiger behandeling van Oekraïners met betrekking tot huisvesting, opvang en voorzieningen, leidt tot enige onvrede onder de lokale bevolking en andere migranten. Tot die migranten die minder gunstig worden behandeld horen ook personen met een andere dan de Oekraïense nationaliteit die in Oekraïne leefden. Deze laatste groep krijgt in België geen voorzieningen.

152 Walloniw, "[Accueil des réfugiés ukrainiens : bilan un an après le début du conflit](#)", 21 februari 2023; Iweps, "[Les conditions de vie et les inégalités sociales en Wallonie sur deux décennies, calcul et mise à jour de l'indice de situation sociale 2023, \(10^{me} exercice\)](#)", 14 december 2023.

153 Iweps, "[Les conditions de vie et les inégalités sociales en Wallonie sur deux décennies, calcul et mise à jour de l'indice de situation sociale 2023, \(10^{me} exercice\)](#)", 14 december 2023.

Brussels Hoofdstedelijk gewest

In het Brussels Hoofdstedelijk gewest is de komst van Oekraïners een belangrijke factor voor bevolkingsgroei. In eerste instantie is in Brussel ingezet op opvang bij particulieren, vervolgens bij lokale overheden en een collectieve opvang door het gewest.¹⁵⁴ Begin 2023 waren er 10.700 Oekraïense ontheemden in Brussel. In december 2023 is het aantal Oekraïners dat sinds het begin van het grootschalige conflict naar de regio Brussel is gekomen nog steeds rond 10.800.¹⁵⁵ Naar verhouding is dat per inwoner meer dan in Vlaanderen en Wallonië. De Oekraïners leven verspreid door het land, zowel in België als geheel als in de regio Brussel. Ook in Brussel is het merendeel van de ontheemden vrouw (61%) of kind.

Een aantal landen rondom Oekraïne worstelt nog altijd met het bieden van een adequaat voorzieningenniveau. Zo is in **Bulgarije** weliswaar eind december 2023 besloten om het programma voor humanitaire hulp aan Oekraïense ontheemden te verlengen,¹⁵⁶ maar waren driekwart van de Oekraïense kinderen in 2022-2023 niet ingeschreven bij een lokale school,¹⁵⁷ en zijn er problemen met de toegang tot zorg.¹⁵⁸ Slechte toegang tot gezondheidszorgvoorzieningen is ook een veelvoorkomend probleem in **Slovakië** en **Moldavië**. Het restrictieve wettelijke kader dat de toegang tot medische diensten voor tijdelijk beschermden beperkt, leidt tot lange wachttijden en hoge medische kosten.¹⁵⁹ In **Roemenië** is met name de economische kwetsbaarheid van Oekraïense ontheemden zorgelijk: 70% van Oekraïense ontheemden gaf in oktober 2023 aan dat ze een duidelijke daling van de koopkracht merkt in vergelijking met de eerste maanden

154 De specialist, Brussel vangt dubbel zoveel Oekraïense vluchtelingen op als afgesproken.

155 Jean-Pierre Hermia, "[Baromètre démographique 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale](#)", Ibsa, december 2023.

156 The Sofia Globe, "[Bulgaria extends humanitarian assistance system for Ukrainian refugees](#)," 28 december 2023.

157 UNHCR, "[Ukraine Situation – Regional Refugee Response Plan](#)," januari 2024, p. 33.

158 Toegang tot medische voorzieningen is een van de meest 'urgent needs' van Oekraïense ontheemden. Zie UNHCR, "[Ukraine Situation – Regional Refugee Response Plan](#)," januari 2024, p. 32. Het land ontvangt wel een EU4Health subsidie van de Europese Commissie om de gezondheidszorg voor Oekraïense vluchtelingen te kunnen verbeteren. The Sofia Globe, "[Bulgaria among countries to get EU4Health grant to boost healthcare for Ukrainian refugees](#)," 6 december 2023.

159 UNCHR, "[Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine – Regional protection analysis #3](#)," October 2023.

in Roemenië.¹⁶⁰ In **Hongarije** neemt het tekort aan duurzame sociale en financiële hulp voor Oekraïners toe, naarmate de vluchtelingencrisis voortduurt: 3 van de 4 vluchtelingenhuishoudens geeft aan niet in prioritaire behoeften als huisvesting en voeding te kunnen voorzien.¹⁶¹ De regering van **Letland** heeft op 19 december 2023 aangekondigd dat het actieplan voor de steun aan Oekraïners in 2024 verlengd wordt.¹⁶² Een nieuwe maatregel is dat er bij vaststellen van het leefgeld uitgegaan wordt van het principe dat de steun aan Oekraïense ontheemden niet hoger mag zijn dan die voor de Letse bevolking. Duurzame huisvesting en inschrijving in lokale scholen blijven ook problematisch, waarbij slechts 39% van Oekraïense ontheemden tussen 7 en 17 jaar is ingeschreven bij lokale Letse scholen.¹⁶³

Tot slot zijn diverse Europese landen die geografisch verder afliggen van Oekraïne, bezig met beleidswijzigingen. Zo heeft de **lerse regering** een wetvoorstel ingediend om vanaf februari 2024 een tijdslimiet van 90 dagen te hanteren voor verblijf in een centrale opvanglocatie.¹⁶⁴ Daarnaast wordt de financiële steun voor Oekraïense ontheemden die in dergelijk rijksopvang verblijven verlaagd van 220 naar 38,80 euro per week.¹⁶⁵ **Schotland** heeft op 7 december 2023 aangekondigd niet langer te voorzien in langdurige opvang van overheidswege, omdat deze niet geschikt zou zijn in relatie tot de langere termijn integratiebehoeften van Oekraïense vluchtelingen.¹⁶⁶

In de **Italiaanse** begrotingswet voor 2024 is bepaald dat vanaf januari 2024 tijdelijke vergunningen van Oekraïense ontheemden kunnen worden omgezet in werkvergunningen. Dit biedt degenen die geïntegreerd zijn in de Italiaanse samenleving de mogelijkheid om zich voor langere tijd in Italië te vestigen.¹⁶⁷ Hiervoor moeten Oekraïense aanvragers voldoen aan verschillende criteria,

160 UNHCR, "[Ukraine Situation – Regional Refugee Response Plan](#)," januari 2024, p. 169.

161 UNHCR, "[Ukraine Situation – Regional Refugee Response Plan](#)," januari 2024, p. 77.

162 Cabinet of Ministers Republic of Latvia, "[Ukrainian civilians in Latvia will continue to receive assistance in 2024](#)," 19 december 2023.

163 UNHCR, "[Ukraine Situation – Regional Refugee Response Plan](#)," januari 2024, p. 97.

164 Government Ireland, "[Government approves changes to measures for those fleeing war in Ukraine](#)," 12 december 2023.

165 Tadgh McNally, "[Varadkar confirms welfare rate cuts and accommodation limits for Ukrainians from end-January](#)," *Irish Examiner*, 12 december 2023.

166 Scottish Government, "[Helping Ukrainians into longer term housing](#)," 7 december 2023.

167 Pietro Derossi, "[Extension and conversion: residence permit for Ukrainians](#)," *Italian Visa*, 19 januari 2024.

waaronder het bezitten van een lokaal arbeidscontract. **Noorwegen**, geen EU-lid, heeft eind januari 2024 een verscherping van de regels ten aanzien van Oekraïense ontheemden aangekondigd. Zo wordt financiële steun niet langer verleend aan Oekraïense ontheemden die niet in opvangcentra wonen, is er een verblijfsvisum van 12 maanden geïntroduceerd voor het recht op een eenmalige uitkering en wordt een langere verblijfsperiode vereist om een uitkering te kunnen ontvangen.¹⁶⁸ Bovendien kunnen Oekraïners die tijdelijk naar huis reizen sinds 12 december 2023 hun verblijfsvergunning in Noorwegen verliezen.¹⁶⁹

Familie/netwerken en feitelijke doorreismogelijkheden

Uit de verschillende surveys volgt keer op keer dat **aanwezigheid van familie en vrienden een van de belangrijkste redenen is voor (door)migratiebewegingen**.

Dit verklaart deels ook de beperkte doormigratie vanuit de grootste opvanglanden: men verkiest in de nabijheid van familie en vrienden te blijven. Ook vanuit landen met een grote diaspora zoals Italië en Spanje is weinig beweging waar te nemen. Gezien het grote belang dat Oekraïense ontheemden hechten aan familiebanden, is het relevant, zeker komend jaar tijdens de laatste verlenging van de RTB, om te monitoren of, waar en op welke wijze gezinshereniging plaatsvindt, zeker nu meer mannen Oekraïne blijken uit te reizen en zich voegen bij de rest van hun gezin.

Nu de RTB is verlengd tot maart 2025, **blijft het (juridische) beschermingsregime voor Oekraïense ontheemden voorlopig onveranderd**, net als het recht op vrije keuze van het bestemmingsland in de EU, en wedertoelating in het gastland na tijdelijk verblijf elders, waaronder ook in Oekraïne. Het hebben of verkrijgen van (identiteits)documenten om te kunnen reizen blijft voor een kwart van de Oekraïense huishoudens problematisch,¹⁷⁰ net als de toegang tot informatie. Onderzoek geeft aan dat Oekraïense ontheemden meer informatie nodig hebben over financiële steun (39%), baanmogelijkheden (25%), gezondheidszorg (24%), juridische verblijfsstatus (17%), en accommodatie (15%).¹⁷¹ Het deel van de ontheemden dat problemen ondervindt bij het herkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen na tijdelijk vertrek uit het opvangland neemt wat toe

168 Bleona Restelica, "[Norway tightens rules for Ukrainian refugees to control influx](#)," *SchenvenVisa News*, 29 januari 2024.

169 Government Norway, "[Ukrainians who travel to their country of origin risk losing their residence permit in Norway](#)," 12 december 2023.

170 UNHCR, "[Regional Protection Profiling and Monitoring Fact Sheet](#)," 29 december 2023.

171 UNHCR "[Regional Protection Profiling & Monitoring](#)," geraadpleegd 2 februari 2024.

van 10% naar 15%.¹⁷² Dit is een relatief klein aantal, maar kan er wel toe leiden dat ontheemden deze risico's meewegen in hun beslissingen.

3.3 Impact op doormigratie-intenties en kritieke gebeurtenissen

Ondanks dat het totaal aantal ontheemden langzaam blijft toenemen, zijn er nog geen grote verschuivingen in migratiebewegingen van Oekraïense ontheemden binnen de EU, hoewel Duitsland de koppositie als grootste opvangland van Polen heeft overgenomen. Tot nu toe migreren Oekraïense ontheemden maar beperkt door binnen de EU en naar Nederland. Nederland is wel een aantrekkelijk land in de subkopgroep, hetgeen ook zichtbaar is in een enigszins hoger aandeel binnen het totaal aantal geregistreerde ontheemden in de EU (2,6% voor Nederland, vergeleken met 2,4% gemiddeld). Vooralsnog gaat het niet om enorme aantallen en verschuift Nederland ook niet qua 'ranking' in het overzicht met bestemmingslanden.

Bescherming in de nabijheid van Oekraïne, de aanwezigheid van familie en netwerken en de kans op goede leef- en werkomstandigheden blijven belangrijke overwegingen voor de keuze van het gastland.¹⁷³ Er zijn geen significante belemmeringen voor doorreizen binnen de EU, en de praktische problemen rondom het opnieuw verkrijgen van een verblijfstitel en toegang tot voorzieningen voor tijdelijke bescherming spelen vooral ten aanzien van terugkeer na tijdelijk verblijf in Oekraïne. Dit beeld verandert naar verwachting alleen in het geval van substantiële wijzigingen in de persoonlijke (leef)omstandigheden dan wel toekomstperspectief van de ontheemden in het eerste opvangland, dan wel bij het ontstaan van significante verschillen in de beschermingsregimes tussen die eerste opvanglanden en Nederland.

Gezien de geografische nabijheid van Duitsland als grootste opvangland met meer dan een miljoen Oekraïense ontheemden, blijft het voor het inschatten van

172 UNHCR, "[Regional Protection Profiling and Monitoring Fact Sheet](#)", 29 december 2023.

173 UNHCR, "[Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine](#)", 15 november 2023.

UNHCR, "[Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine](#)", 15 november 2023; IOM, "[Ukrainian Crisis Response- Regional Analysis 2023](#)", survey van Q3 (Tsjechië, Estland, Litouwen, Letland); EWL Migration Platform, "[From Poland to Germany, new trends in Ukrainian refugee migration](#)", September 2023.

de beschermingsopdracht voor Nederland van groot belang om de situatie in Duitsland te volgen. Waar vooral nog de aantrekkelijkheid van Duitsland voor Oekraïense ontheemden geborgd is vanwege het economische perspectief en de focus op langeretermijn integratiebeleid, kan het politieke klimaat dat beeld en beleid doen kantelen. Als een paar procent van de ontheemden besluit naar Nederland door te reizen, kan dit grote gevolgen hebben voor de Nederlandse opvangcapaciteit. Op dit moment rommelt het in Duitsland: de anti-migratie standpunten van de AfD die er sterk voorstaat in de peilingen leiden tot onrust en polarisatie in de samenleving. Verder zit Duitsland midden in een aantal wijzigingen in de migratiewetgeving. Dit gaat deels om aanscherpingen, maar ook om het faciliteren van arbeidsparticipatie van migranten, waaronder ook Oekraïense ontheemden.

Deze toch wat ambivalente houding is ook zichtbaar in andere lidstaten. Zoals verwacht¹⁷⁴ wordt in diverse lidstaten het moment van de implementatie van het RTB verlengingsbesluit aangegrepen om beleid aan te passen. Onder verwijzing naar inzet op sociaaleconomische zelfredzaamheid en integratie worden voorzieningen beperkt en teruggedraaid.

Tot slot zullen het komende jaar ook de EU-brede politieke discussies over het vervolg op de huidige driejaarstermijn van de RTB hun schaduw vooruitwerpen. Gaat men er binnen de EU uitkomen? Wordt er alsnog verlenging mogelijk via artikel 4 van de RTB? En is dit dan met of zonder toepassing van het Dublinsysteem? Of gaat de RTB alleen gelden voor de meer onveilige oostelijke oblasts en wordt het westen van Oekraïne een 'vestigingsalternatief'? Of zal het beschermingsregime voor Oekraïners weer worden overgelaten aan de beleidsdiscretie van EU-lidstaten en worden nationale asielprocedures (weer) toegepast? Elk van deze keuzes zal potentieel impact hebben op migratiebewegingen binnen de EU.

174 Zie vorige Clingendael rapport.

4 Conclusie

Oekraïne is het jaar 2024 onder Russisch vuur begonnen en niets wijst erop dat de situatie op korte termijn zal verbeteren. Nederland moet dus in ieder geval rekening houden met continuïteit van de beschermingsopdracht voor Oekraïense ontheemden in Nederland in 2024. Analyse van de factoren van invloed op migratie-, verblijf-, doormigratie- en terugkeerintenties laat bovendien zien dat een aantal kritieke ontwikkelingen potentieel impact kan hebben op de beschermingsopdracht in Nederland.

Komend jaar wordt een zwaar en onzeker jaar voor Oekraïne. Het land is op het slagveld in het defensief gedwongen, kampt met toenemende interne spanningen tussen politiek en legerleiding en betaalt een hoge menselijke en economische prijs voor de onverzettelijke strijd tegen Russische agressie. Er is sprake van een toenemend tekort aan soldaten en arbeidskrachten terwijl er nog geen zicht is op een duurzaam einde van de oorlog. In afwachting van met name de Amerikaanse presidentsverkiezingen en de relevantie van de uitslag voor verdere financiële en militaire steun, verblijft Oekraïne nu in een vrij uitzichtloze situatie.

Deze situatie werkt vervolgens ook ingewikkelde (maatschappelijke) discussies in Oekraïne zelf in de hand over de mobilisatie in relatie tot de vele ontheemden die bescherming hebben gezocht elders in Europa. Terwijl steeds meer mannen het land (proberen te) verlaten, vraagt Oekraïne heel expliciet en nadrukkelijk aan Brussel om er juist voor te zorgen dat er meer ontheemden terugkeren naar Oekraïne om het tekort aan strijd- en arbeidskrachten op te vangen. Ook in diverse opvanglanden komt de discussie over toekomst van de opvang en bescherming van Oekraïense ontheemden meer en meer op gang en wordt beleid aangepast dan wel verscherpt. Deze aanpassingen zijn enerzijds gericht op langere termijnbeleid en een focus op sociaaleconomische integratie en participatie, anderzijds op beperkingen van het voorzieningenniveau, mede door de oplopende druk op huisvesting en sociale voorzieningen.

Er ontstaat daarmee een spanningsveld tussen de individuele rechten en belangen van de ontheemden (die zoeken naar veiligheid en zekerheid), het nationale belang van Oekraïne (dat te maken heeft met een slijtageslag en de mensen nodig heeft voor economie en krijgsmacht) en tegenstrijdige belangen in de landen van opvang (die hun humanitaire opdracht willen vervullen, maar

ook de druk op hun voorzieningen en begroting willen verlagen, terwijl het bedrijfsleven dankbaar gebruik maakt van goedkope arbeidskrachten om personeelstekorten aan te vullen).

Nu de RTB in beginsel nog één jaar van toepassing is, is het belangrijk om de komende maanden te gebruiken als voorbereiding op wat daarna komt. Een goede balans tussen bovengenoemde verschillende rechten en belangen vraagt om een zorgvuldige en strategische beleidsvorming. Dat betekent dat vanaf nu al het politieke debat gevoerd moet worden over het ondersteunen van vrijwillige terugkeer, over het realiseren van duurzame terugkeer, en over het toepasselijke (individuele?) toetsingskader voor bescherming waar nodig. Hoe verhoudt het individuele recht op asiel zich tot het collectieve belang van Oekraïne om ontvolking van het land te voorkomen en de oorlog te winnen? Wanneer zijn sommige regio's van Oekraïne duurzaam veilig genoeg voor terugkeer van ontheemden? Op welke manier gaat het noodzakelijke maatwerk geleverd worden? Hoe dienen de overbelaste nationale asielsystemen in EU-lidstaten in staat te worden gesteld om individuele asielaanvragen en andersoortige verblijfsaanvragen te verwerken zonder dat ze compleet vastlopen?

Clingendael zal bijdragen aan deze discussie door twee expertseminars te organiseren over respectievelijk de situatie in verschillende regio's van Oekraïne en de mogelijkheden voor veilige terugkeer; en over opties voor het juridische kader na afloop van de verlenging van de RTB in maart 2025. Ook zal het onderzoek naar verblijf- en terugkeerintenties van de populatie Oekraïense ontheemden in Nederland in de komende periode worden versterkt. De bevindingen van de seminars en het aanvullende onderzoek onder de Oekraïense populatie in Nederland zullen in volgende edities van deze rapportage worden verwerkt.

2024 wordt een test van het uithoudingsvermogen op alle fronten: de Oekraïense strijd tegen de Russische agressie, de noodzakelijk geachte westerse steun aan Oekraïne, de onzekerheid onder Oekraïense ontheemden, de grote aantallen Oekraïense ontheemden in buurland Duitsland, de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden in Nederland tegen de achtergrond van een opvangcrisis. Tegen die achtergrond blijft periodieke monitoring van alle bovengenoemde indicatoren en versterking van het onderzoek naar verblijf- en terugkeerintenties van de populatie Oekraïense ontheemden in Nederland van groot belang voor goede, transparante en gedragen beleidsvorming rondom de opvang en bescherming van Oekraïense ontheemden in voor Nederland.

Annex: Schematisch overzicht van relevante factoren

Wanneer ontwikkelingen in de indicatoren leiden tot minder ontheemde Oekraïners en meer terugkeermogelijkheden duiden we dit aan met een positieve score, andersom met een negatieve:

- 2 de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een aanzienlijke negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- 1 de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- 0 de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben geen impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- +1 de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- +2 de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een aanzienlijke positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

1 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Tijdsduur conflict	Politieke doelstellingen en uitingen over voortzetting of beëindiging van het conflict			0		
	Kans op akkoord en staakt-het-vuren			0		
	Draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen		-1			
	Door- en voortzettingsmacht, incl. industrieel-militair vermogen		-1			
2. Intensiteit gevechten	Aantallen slachtoffers die vallen in de strijd. Gerapporteerde verliezen & claims hierover			0		
	Het aantal gevechtshandelingen, explosies etc. in Oekraïne			0		
	Burgerdoden, beschietingen en verwoeste objecten		-1			
	Elektriciteit en kritieke infrastructuur			0		
	Humanitaire omstandigheden			0		
3. Bezet Oekraïens gebied	Absolute aantallen km2 door Oekraïne bevrijd		-1			
	Bevolkingsdichtheid bezet gebied / (middel) grote steden			0		
	Locatie en veiligheid van bevrijd gebied (staat het terugkeer toe?)		-1			
4. Economie Oekraïne	Bruto binnenlands product (bbp)				1	
	Inflatie				1	
	Werkloosheid				1	
	Wisselkoers van de hryvnia			0		
	Geraamde kosten wederopbouw		-1	0		
	Begrotingstekort		-1			
	Financiële steun uit het buitenland		-1			

2 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van Oekraïners

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Potentieel voor doormigratie	Aantallen (IDP's, TPD-registraties, grensoverschrijdingen)			0		
	Doorreisintenties		-1			
	Moment van vertrek			0		
	Demografisch profiel		-1			
2. Leefomstandigheden	Algemene (politieke en economische) stabiliteit		-1			
	Opvang, huisvesting en basisbehoeften		-1			
	Onderwijs en taallessen			0		
	Economisch toekomstperspectief			0		
	Verblijfszekerheid: duidelijkheid over statusverlening		-1			
	Draagvlak voor opvang Oekraïners			0		
3. Aanwezigheid familie en sociale netwerken	Omvang van diaspora in potentiële bestemmingslanden			0		
	Narratief vanuit familie/netwerken die elders in EU verblijven				1	
	Beleid en uitvoering inzake gezinshereniging			0		
4. Feitelijke doorreis-mogelijkheden	Beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten			0		
	Mate van vestigingskeuze		-1			
	Kosten van de reis en benodigde documenten			0		
	Mate van grenscontroles			0		
	Wijze van toelating en registratie in bestemmingsland				1	