

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Hoe tijdelijk is tijdelijk?

Stefan Kok
Anouk Pronk
Kaspar Pucek
Monika Sie Dhian Ho
Susanne Stevenhagen

Clingendael Rapport





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Hoe tijdelijk is tijdelijk?

Stefan Kok
Anouk Pronk
Kaspar Pucek
Monika Sie Dhian Ho
Susanne Stevenhagen

Clingendael Rapport
Juni 2024

Juni 2024

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: Gevluchte kinderen uit Oekraïne krijgen Nederlandse taalles op basisschool De Wegwijzer. © ANP

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.





Over Regioplan

Regioplan is een onafhankelijk en deskundig onderzoeks- en adviesbureau. We hebben ruime ervaring in het uitvoeren van beleidsonderzoek op (onder meer) de thema's inclusie, diversiteit en integratie en opvang van vluchtelingen. Naast onderzoek op het snijvlak van de thema's diversiteit en integratie heeft Regioplan ook expertise op veel andere thema's waaronder jeugd(hulp), (toegang tot) zorg, leefstijl en duurzaamheid, onderwijs, veiligheid en werk en inkomen. Voor een uitgebreid overzicht van de relevante onderzoeken en methoden verwijzen we naar www.regioplan.nl.

Regioplan heeft diepte-interviews en een panel met Oekraïense ontheemden in Nederland uitgevoerd om het macro-onderzoek naar de afwegingen van Oekraïense ontheemden rond vestiging in Nederland en terugkeer aan te vullen.

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

-  @clingendaelorg
-  The Clingendael Institute
-  The Clingendael Institute
-  clingendael_institute
-  Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Stefan Kok is Senior Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael en professor Europees recht aan de Hogeschool Leiden.

Anouk Pronk is Junior Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael en richt zich op Europees asielbeleid vanuit een juridisch en politiek perspectief.

Kaspar Pucek is Research Fellow bij de Security Unit en Russia & Eastern Europe Centre van Clingendael en docent bij het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

Monika Sie Dhian Ho is algemeen directeur van Intituut Clingendael en is vicevoorzitter van de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050.

Susanne Steenhagen is Research Assistant bij de de EU & Global Affairs Unit van Clingendael en zit in de eindfase van haar master International Development Studies aan Wageningen University & Research.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	4
2.1	Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	4
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	6
2.3	Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen	25
3	De situatie in andere EU-landen: factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties	26
3.1	Factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties	26
3.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties	29
4	Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland	49
4.1	Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland	49
4.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op aankomst- en vestigingsintenties	58
5	Conclusie: hoe tijdelijk is tijdelijk?	76
Annex	Schematisch overzicht van relevante factoren	80

1 Inleiding

De oorlog in Oekraïne gaat onverminderd door en de precare situatie in Oekraïne is weer volop in het nieuws. Er is weinig zicht op een spoedige beëindiging van het conflict.

De vorige rapportage van Clingendael van maart 2024 met de titel “Test uithoudingsvermogen op alle fronten” markeerde een periode van twee jaar tijdelijke bescherming van Oekraïense ontheemden in EU-lidstaten. Op 4 maart 2024 is de verlenging van de tijdelijke bescherming voor Oekraïense ontheemden in EU-lidstaten met nog een jaar ingegaan (op basis van een besluit van de Raad in oktober 2023).

In Nederland verblijven volgens de Kamerbrief Actuele Asielketen van 5 april 2024 bijna 114.000 ontheemden uit Oekraïne, die recht hebben op tijdelijke bescherming op basis van de richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) (peildatum 10 maart 2024).¹

Een aanzienlijke meerderheid van de Nederlanders steunt nog steeds de opvang van Oekraïense ontheemden. Er is sprake van verminderde steun vergeleken met het jaar van de grootschalige Russische invasie in Oekraïne (62% volgens de Flitspeiling in mei 2024, in vergelijking met 82% in maart 2022),² maar de steun is – zeker tegen de achtergrond van het verhitte asieldebat in Nederland – relatief groot.

De beschermingsopdracht ten aanzien van Oekraïense ontheemden vindt in mei 2024 nog steeds plaats in een context van grote onzekerheid. Dat betreft de situatie in Oekraïne en het juridisch kader voor de bescherming van ontheemden op de middellange termijn.

In militair opzicht is het vooruitzicht dat de oorlog nog jaren kan duren. Het voortdurende hevige conflict en de mobilisatie in Oekraïne stelt mannen

1 Ministerie van Justitie en Veiligheid, “[Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden](#),” 5 april 2024.

2 Ministerie van Justitie & Veiligheid, “[Flitspeiling \(16e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2024](#),” 16 mei 2024.

in de dienstplichtige leeftijd voor moeilijke keuzes. De uitdagingen voor de wederopbouw zijn groot.

Over het juridische kader na 4 maart 2025 heerst nog onduidelijkheid. In eerste instantie moet hierover binnen de EU afstemming worden gezocht. Er ligt een aantal juridische scenario's op tafel over voorzetting van verblijf of terugkeer. Deze zijn, met uitzondering van een besluit om Oekraïners een verblijfsvergunning te verlenen, vrijwel alle juridisch complex of blijven uitgaan van tijdelijkheid en dus onzekerheid.³ De daaraan ten grondslag liggende scenario's met betrekking tot de veiligheidssituatie zijn ook onzeker. Duidelijk is wel dat het asielsysteem in Nederland niet is berekend op een toegang tot de asielprocedure van meer dan 100.000 Oekraïense ontheemden.⁴ Hetzelfde geldt ook voor andere Europese asielsystemen.

Nederland zet volgens de Kamerbrief van 5 april 2024 in op een "EU-gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak voor het verblijf en, zodra aan de orde, de terugkeer van de Oekraïense ontheemden uit Oekraïne."⁵ Nederland probeert zoveel mogelijk om verschillen tussen EU-lidstaten te beperken of voorkomen. Deze zouden namelijk kunnen leiden tot secundaire bewegingen van ontheemden binnen de EU en mogelijk naar Nederland.

Onder Oekraïners die al langer buiten hun land verblijven is in toenemende mate sprake van een focus op het gastland en vestiging. Naarmate het conflict in Oekraïne langer duurt, neemt ook de worteling van langer in Nederland verblijvende Oekraïense ontheemden toe, zowel in economisch als sociaal opzicht. Ook in de wetgeving is een overgang naar een meer reguliere wettelijke basis voor gemeentelijke opvang te zien.⁶

3 Zie bijvoorbeeld: Daria Mykhailishyna, Maria Tomilina, Eleazar Levchenko, Oleksandra Myronenko, Maksym Samoiliuk Center for Economic Strategy, "Ukrainian Refugees. Future abroad and plans to return," 12 maart; 2024; ECRE, "Transitioning out of the Temporary Protection Directive, Policy Paper" 13, februari 2024; Commissie Meijers, "Looking ahead for refugees from the war in Ukraine: what will happen when the current Temporary Protection scheme ends? CCM2308," Juli 2023; ICMPD, "Responding to displacement from Ukraine, Discussion Paper," juli 2023.

4 Voor de druk op de asielprocedure, zie ook: Ministerie van Justitie en Veiligheid, "[Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden](#)," 5 april 2024.

5 Ministerie van Justitie en Veiligheid, "[Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden](#)," 5 april 2024.

6 Wetsvoorstel Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, Kamerstuk 36394, nr. 3.

Tegelijkertijd wordt door een aantal Nederlandse politici de vraag geagendeerd of delen van Oekraïne veilig genoeg zijn voor terugkeer van een deel van de Oekraïense ontheemden. Ook geeft de Oekraïense overheid aan dat zij graag wil dat Oekraïense ontheemden terugkeren zodra dat realistisch gezien mogelijk is. Uit surveys onder Oekraïners in EU-lidstaten blijkt dat een groot deel van de Oekraïners nog steeds aangeeft te willen terugkeren, maar wel pas nadat de oorlog voorbij is, als de kwaliteit van leven er beter is en er goed betaald werk te vinden is.⁷ Verschillende rapporten en interviews laten echter ook zien dat de terugkeerintenties afnemen en minder concreet worden.

Op langere termijn worden naast de zogenoemde ‘pushfactoren’ vanuit Oekraïne en overige EU-lidstaten, ook de ‘pull- of wortelingsfactoren’ voor vestiging in Nederland van groter belang. Daarom is er in dit rapport ook aandacht voor krachten die van invloed zijn op (duurzame) vestiging in Nederland. Zo is er een hoofdstuk over factoren van invloed op vertrek vanuit Oekraïne en mogelijkheden voor terugkeer naar Oekraïne (hoofdstuk 2); een hoofdstuk over factoren van invloed op doormigratie vanuit EU-lidstaten (hoofdstuk 3); en er is, ten opzichte van eerdere Clingendael-rapporten, een hoofdstuk toegevoegd over factoren van invloed op vestiging in Nederland (hoofdstuk 4). Het onderzoek op macroniveau naar factoren van invloed op (langdurige) vestiging in Nederland is voor dit rapport aangevuld door Regioplan op basis van 12 diepte-interviews en een panel met Oekraïense ontheemden in Nederland, om meer inzicht te verwerven in hoe ontheemden afwegingen maken rond vestiging- en terugkeerbeslissingen.⁸

7 Zie bijvoorbeeld recent: Dariia Mykhailyshyna et al., [“Ukrainian Refugees. Future abroad and plans to return.”](#) Centre for Economic Strategy, 12 maart 2024.

8 Het betreft acht vrouwen (30, 31, 32, 45, 48, 49, 53, 70 jaar oud) en vier mannen (26, 40, 46, 56 jaar oud). Het panel bestond uit 5 vrouwen tussen de 55 en 62 jaar oud. Allen zijn hoogopgeleid.

2 De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

2.1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

In de voorgaande EWEA-rapporten heeft Clingendael vier factoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor de migratie-intenties en terugkeermogelijkheden van Oekraïners. Ten eerste **de tijdsduur van het conflict**. Hoe langer het conflict duurt, hoe minder Oekraïense vluchtelingen zullen terugkeren naar hun vaderland. Ten tweede **de intensiteit van de gevechtshandelingen**. Hoe hoger deze intensiteit ligt, hoe meer mensen voor de oorlog zullen vluchten en hoe minder vluchtelingen er zullen terugkeren. Ten derde **de mate waarin gebied door Rusland bezet of door Oekraïne bevrijd wordt**. Bezetting van meer gebied door Rusland vergroot het aantal Oekraïense vluchtelingen en verkleint de mogelijkheden tot terugkeer, terwijl bevrijding van door Rusland bezet gebied potentieel de terugkeermogelijkheden vergroot. En tot slot **de economische situatie in Oekraïne en de perspectieven voor wederopbouw**. Hoe gunstiger de economische ontwikkelingen in Oekraïne, hoe meer Oekraïense vluchtelingen zullen terugkeren. Deze vier factoren zijn geoperationaliseerd in een aantal indicatoren die Clingendael monitort en die weergegeven zijn in figuur 1. Deze figuur geeft de veranderingen van de factoren weer ten opzichte van de periode van het vorige EWEA-rapport. Daarbij duidt een positieve score op een toename van de beschermingsopdracht.

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden



2.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

Tijdsduur conflict

Het lijkt uitermate onwaarschijnlijk dat de oorlog op korte termijn beëindigd zal worden. Gezien de doelstellingen die Kyiv en Moskou voor ogen hebben, alsook de middelen die hen ter beschikking staan om deze na te streven en het maatschappelijke draagvlak in beide landen, is het goed mogelijk dat het conflict nog jaren zal duren. Dit draagt ertoe bij dat ontheemden waarschijnlijk langer in het land van opvang verblijven, waardoor de kans op (langdurige) vestiging toeneemt.

Ten eerste blijven de **politieke doelstellingen** van Oekraïne en Rusland lijnrecht tegenover elkaar staan. President Volodymyr Zelensky en de Oekraïense regering blijven in ieder geval in het openbaar volhouden dat zij het gehele Oekraïense grondgebied dat door de Russen bezet is, inclusief de Krim, willen heroveren. Ook eist Kyiv herstelbetalingen van Rusland en gerechtigheid voor de gepleegde oorlogsmisdaden. Hoewel de doelstellingen van het Kremlin minder duidelijk gedefinieerd zijn, zijn er voorsnog geen indicaties dat president Vladimir Poetin bereid zou zijn om de delen van het Oekraïense grondgebied die door Rusland zijn geannexeerd, op te geven, noch om herstelbetalingen te doen. Ook blijft Moskou in ieder geval retorisch streven naar de demilitarisatie en “de-nazificatie” van Oekraïne. Dat laatste lijkt vooral te duiden op het Russische streven naar een pro-Russische regering in Kyiv. Ook toekomstig NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne lijkt voor het Kremlin onacceptabel. Onder deze omstandigheden lijkt een alomvattend vredesakkoord dat de grondoorzaken voor het conflict oplost voorlopig buiten bereik.⁹

Ook vinden er geen concrete ontwikkelingen plaats die erop duiden dat een duurzaam staakt-het-vuren op korte termijn bereikt zal worden. Eind mei hebben anonieme bronnen rond het Kremlin tegen Reuters gezegd dat Poetin uit zou zijn op een staakt-het-vuren, maar het blijft onduidelijk in hoeverre dat ook echt zo is, zeker nu de Russische krijgsmacht momenteel het initiatief op het slagveld heeft en een mogelijke verkiezingsoverwinning van Donald Trump later dit jaar

9 Branislav L. Slantchev en Hein Goemans, “[The Obstacles to Diplomacy in Ukraine: Russia’s Extreme Demands—and Ukraine’s Desire to Survive—Make Negotiations Unlikely](#),” *Foreign Affairs*, 1 april 2024.

de Amerikaanse steun voor Oekraïne (en wellicht ook de NAVO) aanzienlijk kan ondermijnen.¹⁰ Bovendien lijkt het bestand dat Poetin voor ogen zou hebben onacceptabel voor Oekraïne, omdat het daarmee *de facto* het grondgebied zou afstaan dat Rusland bezet. Ook wordt gevreesd dat Rusland zo'n bestand alleen maar zou gebruiken om zijn troepenmacht op te bouwen ter voorbereiding op een nieuwe invasie.

De bereidheid van beide zijden om de oorlog voort te zetten steunt ook op hun **door- en voortzettingsmacht**, hoewel beide zijden wel in toenemende mate met problemen kampen op dit gebied. Rusland kan de oorlog vermoedelijk nog jaren voortzetten. Hoewel de oorlog een steeds grotere last is op de Russische economie en staatsfinanciën, bieden aanzienlijke inkomsten uit de export van olie en gas, evenals de lage Russische staatsschuld en mogelijkheden om te lenen op binnenlandse financiële markten, nog voldoende financiële ruimte voor het Kremlin om de oorlogsuitgaven op dit niveau vol te houden, en wellicht nog verder uit te breiden.¹¹ Gevolg daarvan zal wel zijn dat de levensstandaard van de Russen geleidelijk zal gaan dalen.¹² Maar tot grootschalige sociale onrust en regime-instabiliteit zal dit waarschijnlijk niet snel leiden.

Rusland slaagt er bovendien in om zijn verliezen te compenseren met nieuwe rekruten. Ondanks de grote verliezen die de Russische strijdkrachten recent met name in de strijd om Avdiivka hebben geleden, is de Russische troepenmacht op Oekraïens grondgebied verder gegroeid. Kyrylo Boedanov, het hoofd van de Oekraïense militaire inlichtingendienst, beweert dat Rusland zo'n 30.000 man per maand aan zijn krijgsmacht toevoegt.¹³ En volgens de Amerikaanse generaal Christopher G. Cavoli, bevelhebber van de Amerikaanse strijdkrachten in Europa, was het Russische leger in april dit jaar dan ook 15% groter dan toen Rusland in februari 2022 Oekraïne binnenviel. In april melde Cavoli dat het aantal Russische troepen aan de frontlinie gedurende het voorgaande jaar was

10 Riley Bailey, Grace Mappes, Christina Harward, Angelica Evans en Frederick W. Kagan, "[Russian Offensive Campaign Assessment, May 24, 2024](#)," Institute for the Study of War, 24 mei 2024; Faulconbridge en Andrew Osborn, "[Putin wants Ukraine ceasefire on current frontlines](#)," Reuters, 24 mei 2024.

11 Interview met Alexandra Prokopenko, 27 maart 2024.

12 Boris Grozovski, "[Putin's War Costs: Shifting the Burden to the Population](#)," *The Russia File*, 18 januari 2024; Alexandra Prokopenko, "[How Might the Kremlin Respond to Aid Package for Ukraine?](#)" *Carnegie Politika*, 29 april 2024.

13 Matthew Luxmoore en Daniel Michaels, "[Ukraine Enters New Phase of War With Russia: Dig, Dig, Dig](#)," *The Wall Street Journal*, 7 maart 2024.

toegenomen van 360.000 tot 470.000 man.¹⁴ Intussen wordt dat aantal geschat op 510.000 soldaten.¹⁵

Toch ondervindt ook Rusland in toenemende mate problemen. Ondanks het feit dat Rusland meer wapens produceert dan Oekraïne, is de productiecapaciteit van de Russische defensie-industrie toch ook beperkt en stelt deze Moskou niet in staat om de grote verliezen te compenseren met nieuw geproduceerde wapens of onderdelen die aan slijtage onderhevig zijn, zoals lopen voor artilleriestukken. Daarom leunt Rusland nu sterk op wapendepots uit de Sovjettijd om verliezen te vervangen met afgestofte en enigszins gemoderniseerde Sovjetwapens. Als gevolg hiervan daalt het technologische niveau van de Russische krijgsmacht geleidelijk. Bovendien zijn deze depots eindig en zal de bodem ervan, afhankelijk van het type wapen, binnen enkele jaren bereikt zijn.¹⁶

Ook Oekraïne heeft voldoende middelen om de oorlog voort te zetten, hoewel het land sterk afhankelijk blijft van **westerse** militaire en financiële **steun**. Door langdurig uitstel van cruciale Amerikaanse militaire steun, is de situatie op het slagveld voor Kyiv de laatste maanden aanzienlijk verslechterd. Toch heeft het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden, dat eerder dwars lag, eind april alsnog een militair steunpakket van \$60,7 miljard voor Oekraïne goedgekeurd.¹⁷ Daardoor kan aanzienlijke Amerikaanse militaire steun voor de Oekraïense strijdkrachten weer op gang komen. Wat het eerste steunpakket van \$1 miljard betreft, ligt de nadruk op luchtafweerraketten, artilleriemunitie,

14 United States House Armed Services Committee, "[Statement of General Christopher G. Cavoli, United States Army, United States European Command](#)," 10 april 2024.

15 Jack Watling, "[In Ukraine, Russia is Beginning to Compound Advantages](#)," RUSI, 14 mei 2024.

16 The Economist "[Russia's economy can withstand a long war, but not a more intense one](#)," 23 april 2023; Interview met Scott Boston, 4 april 2024; Aleksandr Golts, "[Will Putin Start Compulsory Mass Mobilisation?](#)," SCEEUS Report No. 15, 2023 (Stockholm Centre for Eastern European Studies, november 2023); Pavel Luzin, "[The True State of Russian Arms Manufacturing, June 2023](#)," *Eurasia Daily Monitor*, 15 juni 2023; Alistair MacDonald en Kate Vtorygina, "[Russia Is Pumping Out Weapons—but Can It Keep It Up?](#)," *The Wall Street Journal*, 11 maart 2024; Maria Snegovaya, Max Bergmann, Tina Dolbaia en Nick Fenton, "[Back in Stock? The State of Russia's Defense Industry after Two Years of the War](#)," Report of the CSIS Europe, Russia, and Eurasia Program (Center for Strategic and International Studies, april 2024), hoofdstuk 1 en 3; Jack Watling en Nick Reynolds, "[Russian Military Objectives and Capacity in Ukraine Through 2024](#)," RUSI, 13 februari 2024.

17 Yang Tian, "[House approves \\$61bn aid for Ukraine – what we know so far, and what happens next](#)," *The Guardian*, 21 april 2024.

infanteriegevechtsvoertuigen en logistieke ondersteuning.¹⁸ Toch is het recente Amerikaanse steunpakket geen “*silver bullet*”: bij voortzetting van de huidige intensiteit volstaat de steun voor een periode van slechts ongeveer een jaar, en het Russische artillerievoordeel en manschappenvoordeel zal krimpen maar niet verdwijnen. Bovendien blijft Oekraïne kampen met tekorten aan manschappen. De Amerikaanse steun zal de Oekraïense strijdkrachten dan ook waarschijnlijk meer in staat stellen om linies te verdedigen dan om de Russen echt aanzienlijk terug te dringen.¹⁹

Ook Europese landen hebben hun militaire steun aan Kyiv de laatste maanden opgeschroefd. Zo heeft onder andere Groot-Brittannië in april 2024 een steunpakket dat goed is voor 400 voertuigen (waaronder 162 gepantserde voertuigen), meer dan 1.600 raketten, 4 miljoen kogels en nog eens £500 miljoen aan militaire financiering toegezegd aan Oekraïne. Dit is het grootste Britse militaire steunpakket voor Oekraïne tot nu toe.²⁰ Eind mei heeft ook Zweden zijn grootste militaire steunpakket aan Oekraïne tot nu toe toegezegd ter waarde van €1,16 miljard.²¹ Ook heeft Frankrijk in maart toegezegd op korte termijn 78 howitzers te leveren met bijbehorende munitie.²² En op initiatief van Tsjechië hebben 20 westerse (voornamelijk Europese) landen in april toegezegd om een half miljoen artilleriegranaten voor Oekraïne aan te schaffen.²³ Ondanks een toename aan militaire steun vanuit Europa blijft Amerikaanse steun vooral nog onmisbaar voor de Oekraïense krijgsmacht.

18 U.S. Department of Defense, “[Biden Administration Announces Significant New Security Assistance for Ukraine](#),” 24 april 2024.

19 Christina Harward, Nicole Wolkov, Grace Mappes, Riley Bailey en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, April 25, 2024](#),” Institute for the Study of War, 25 april 2024; Christopher Miller en Max Seddon, “[Ukraine faces race against time to deploy US funding](#),” *Financial Times*, 21 april 2024; Alexander Ward, “[Biden admin isn’t fully convinced Ukraine can win, even with new aid](#),” *Politico*, 24 april 2024.

20 Pippa Crerar, “[Rishi Sunak promises UK’s largest ever military support package for Ukraine](#),” *The Guardian*, 22 april 2024.

21 Veronika Melkozerova, “[Sweden gives more than €1B in Ukraine military aid](#),” *Politico*, 29 mei 2024.

22 Sylvie Corbet, “[France will soon deliver 78 howitzers to Ukraine to meet Kyiv’s urgent needs, defense minister says](#),” *Associated Press*, 26 maart 2024.

23 RFE/RL, “[Countries In Czech-Led Initiative Pledge Enough To Buy 500,000 Shells For Ukraine](#),” 17 april 2024; Martin Fornusek, “[Media: Czech-led initiative concludes deals for 1 million shells for Ukraine](#),” *The Kyiv Independent*, 3 mei 2024.

De Oekraïense strijdkrachten hebben een ernstig tekort aan manschappen. In april heeft Oekraïne met het oog hierop na maandenlang politiek gesteggel een nieuwe mobilisatiewet aangenomen, die onder andere de rekruteringsleeftijd heeft verlaagd van 27 tot 25 jaar.²⁴ De Oekraïense krijgsmacht is ook met een interne audit van de strijdkrachten begonnen om het aantal militairen dat inzetbaar is aan de frontlinie te vergroten. Toch blijft het de vraag in hoeverre Oekraïne erin zal slagen om de rekruteringcijfers daadwerkelijk aanzienlijk te verhogen en deze nieuwe rekruten ook goed te trainen en uit te rusten. Het feit dat er nieuwe cruciale Amerikaanse wapenleveranties onderweg zijn zal daar echter wel bij helpen.²⁵

Tot slot blijft ook het **maatschappelijk draagvlak** in zowel Oekraïne als Rusland voldoende voor de politieke leiders van beide landen om de oorlog voort te zetten. Volgens opinieonderzoek van het Oekraïense Razumkov Centre in maart gelooft nog steeds 83% van de Oekraïners in een overwinning voor hun land, hoewel deze overwinning wel steeds verder in de toekomst wordt gezien. 45,5% van de ondervraagden definieert deze verwachte overwinning als het verdrijven van Russische troepen van al het Oekraïense grondgebied, terwijl nog eens 23,1% verder wil gaan dan dat en ook het Russische leger wil vernietigen en revoluties of afscheidingsbewegingen in Rusland zelf wil bevorderen.²⁶

In Rusland daalt het draagvlak voor de oorlog. Uit opinieonderzoek geleid door Amerikaanse politicologen blijkt dat in oktober 2023 nog slechts 43% van de Russen een voortzetting van de oorlog in Oekraïne steunde, terwijl ongeveer een derde expliciet tegen was.²⁷ Volgens een opiniepeiling van het Levada Center van april 2024 zou weliswaar 71% van de Russen Poetin steunen indien hij het militaire conflict met Oekraïne per direct zou beëindigen, maar dat percentage daalt naar 30% indien Poetin daarvoor door Rusland geannexeerde Oekraïense gebieden

24 Nicole Wolkov et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, April 16, 2024](#)," Institute for the Study of War, 16 april 2024.

25 Jack Watling, "[American Aid Alone Won't Save Ukraine: To Survive, Kyiv Must Build New Brigades—and Force Moscow to Negotiate](#)," *Foreign Affairs*, 2 mei 2024.

26 Razumkov Centre, "[Assessing the situation in the country, trust in social institutions, belief in victory, and attitude to elections \(March, 2024\)](#)," 15 april 2024.

27 Timothy Frye, Henry Hale, Ora John Reuter en Bryn Rosenfeld, "[Putin's Hidden Weakness: New Evidence Shows Many Russians Support Him—but Not the War](#)," *Foreign Affairs*, 25 maart 2024.

zou moeten teruggeven.^{28,29} Wel zou de afbrokkelende steun voor de oorlog het Kremlin ervan kunnen weerhouden om bepaalde zeer impopulaire maatregelen te nemen, zoals een tweede mobilisatie of een verdere scherpe toename van de defensie-uitgaven van de Russische staat die ten koste zou gaan van de levensstandaard van de Russische bevolking.

Intensiteit van het conflict

De **intensiteit van het conflict** en, als onderdeel daarvan, het **aantal gevechtshandelingen in Oekraïne** zijn de afgelopen maanden ongeveer op hetzelfde niveau gebleven, hoewel het aantal lucht- en drone-aanvallen wel enigszins is toegenomen ten opzichte van eind vorig jaar (zie Figuur 2 en 3). Er is wel een duidelijke divergentie zichtbaar: de Russische krijgsmacht is er aanzienlijk beter in geslaagd om de intensiteit van zijn beschietingen en bombardementen vol te houden dan de Oekraïense. De Russische troepen hebben na de val van Avdiivka afgelopen februari de Oekraïense krijgsmacht geleidelijk aan verder teruggedrongen in de Donbas, gebruikmakend van hun numerieke overwicht aan soldaten, munitie (met name artilleriegranaten) en voertuigen. Dit was deels het gevolg van de trage westerse wapenleveranties en deels van een gebrek aan mankracht aan Oekraïense zijde. Bovendien is Rusland op 10 mei ook in de regio van de Oost-Oekraïense stad Kharkiv (de op één na grootste stad van het land) een nieuw offensief begonnen, zoals al werd verwacht. Daarmee is tegelijkertijd ook een nieuw front in het noordoosten van Oekraïne geopend dat de Oekraïense krijgsmacht dwingt hun troepen te herverdelen langs de lange frontlinie en hun strategische reserves te committeren. Rusland beschikt momenteel over een artillerieoverwicht van tussen de 10 en 5 tegen 1,³⁰ hoewel dat de komende maanden zal afnemen als gevolg van de nieuwe toestroom van westerse wapens. Bovendien heeft het relatief droge en warme weer dit voorjaar het terrein beter toegankelijk gemaakt

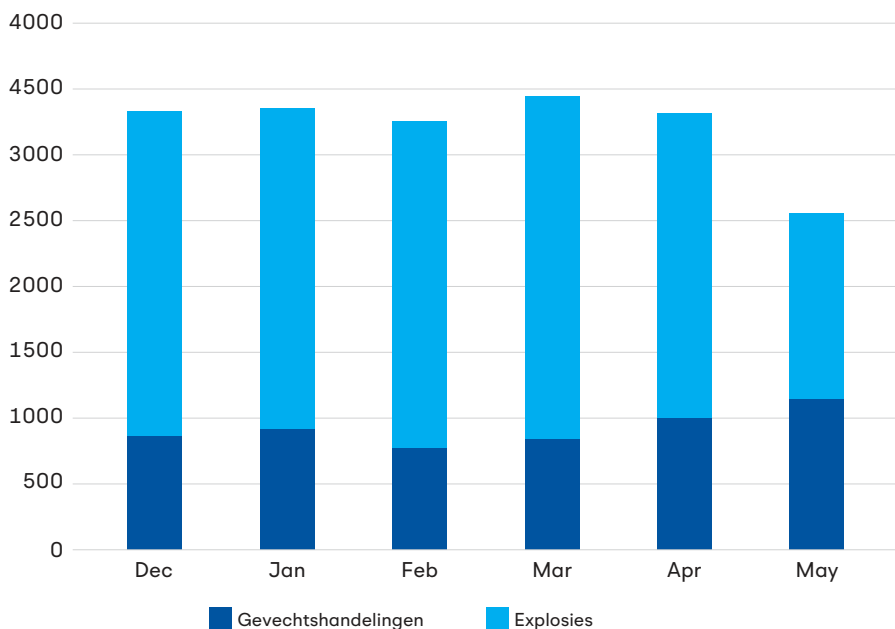
28 Levada Center, "[Konflikt s Oekrajinoj: Massovyje otsenki aprelja 2024 goda](#)," 16 mei 2024.

29 Frye, Hale, Reuter en Rosenfeld, "[Putin's Hidden Weakness](#)," Voor wetenschappelijk bewijs dat Russische opiniepeilingen in ieder geval vóór de oorlog een redelijk betrouwbaar beeld van Poetins populariteit gaven, zie Timothy Frye, Scott Gehlbach, Kyle L. Marquardt en Ora John Reuter, "Is Putin's popularity real?" *Post-Soviet Affairs* 33, no. 1 (2017): 1-15. Voor bewijs dat dit ook na februari 2022 nog steeds het geval lijkt te zijn, hoewel we dat met minder zekerheid kunnen stellen dan voorheen, zie Timothy Frye, Scott Gehlbach, Kyle L. Marquardt en Ora John Reuter, "Is Putin's popularity (still) real? A cautionary note on using list experiments to measure popularity in authoritarian regimes," *Post-Soviet Affairs* 39, no. 3 (2023): 213-22.

30 Geoff LaMear, "[Ukraine's air defense woes can't be fixed by American aid](#)," *DefenseNews*, 24 mei 2024; Jack Watling, "[American Aid Alone Won't Save Ukraine](#)," *Foreign Affairs*, 2 mei 2024.

voor Russische legervoertuigen, hetgeen hun opmars faciliteert.³¹ Toch verschuift de frontlinie voornamelijk slechts op kleine schaal en zijn er geen grote Russische doorbraken geweest.

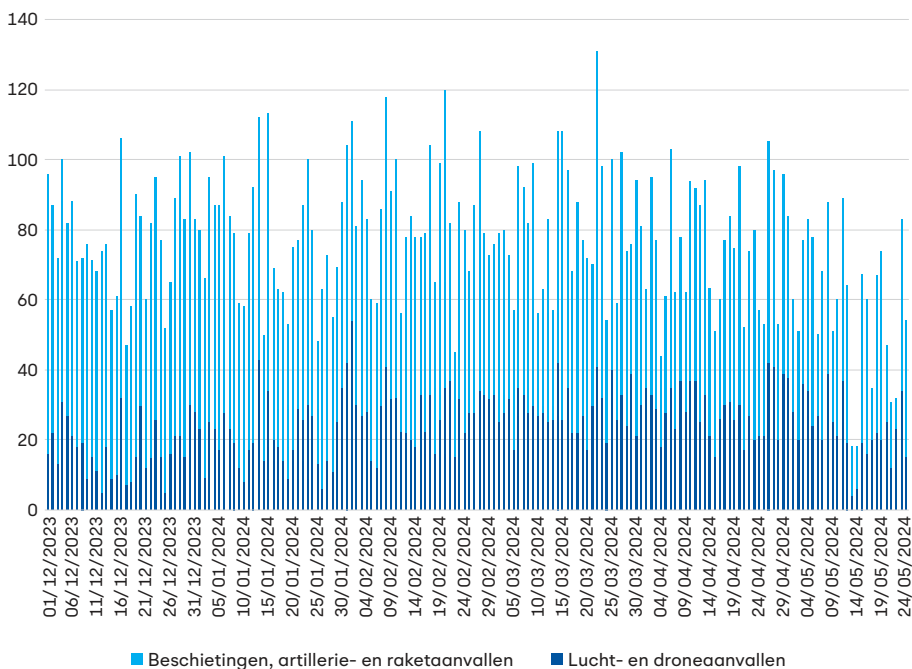
Figuur 2 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van december 2023 tot en met 24 mei 2024³²



31 Christopher Miller en Guy Chazan, [“Ukraine’s top commander says eastern frontline has ‘significantly worsened’,”](#) *Financial Times*, 13 april 2024.

32 ACLED, [“Interactive Ukraine Conflict Map,”](#) geraadpleegd op 3 mei 2024.

Figuur 3 Het aantal geregistreerde explosies in Oekraïne van december 2023 tot eind mei 2024³³



Oekraïne probeert momenteel in de Donbas een strategie van “actieve verdediging” toe te passen, waarbij het doel is om de consolidatie van de opmars van de tegenstander te belemmeren door middel van kleinschalige tegenaanvallen. Oekraïne heeft echter weinig posities over in de Donbas die zo goed verdedigd zijn als Avdiivka of Bachmoet dat voorheen waren, waardoor ze zich vaak moeten terugtrekken naar relatief onvoldoende voorbereide posities.³⁴ Tegelijkertijd probeert Oekraïne in hoog tempo de nodige verdedigingswerken zoals loopgraven en antitankgrachten aan te leggen om het front te kunnen stabiliseren. President Zelensky verklaarde in maart dat Oekraïne

33 ACLED, “Interactive Ukraine Conflict Map,” geraadpleegd op 3 mei 2024.

34 Matthew Luxmoore en Daniel Michaels, “Ukraine Enters New Phase of War With Russia,” *The Wall Street Journal*, 7 maart 2024.

2.000 kilometer aan fortificaties in drie verdedigingslijnes aan het bouwen is.³⁵ Maar in vergelijking met de Russen vorig jaar ligt Oekraïne ver achter bij het aanleggen van dergelijke verdedigingslijnes. In een eerder stadium van de oorlog leidde het aanvankelijke optimisme als gevolg van Oekraïense overwinningen in de strijd rondom Kyiv en Kharkiv ertoe dat de nadruk sterk op de aanval kwam te liggen in plaats van op verdediging. Oekraïne vreesde ook dat dergelijke verdedigingslijnes makkelijk de nieuwe *de facto* grens met Rusland kunnen worden – iets wat Oekraïne nog steeds probeert te vermijden.³⁶ Net als het geval is voor de factor duur van het conflict, geldt voor de factor intensiteit van het conflict dus dat deze niet is afgenomen. Ook deze factor draagt dus bij tot continuering van de staat van ontheemding van Oekraïners, met als gevolg een grotere kans op worteling en vestiging.

Ondanks het feit dat beide zijden geen betrouwbare gegevens verstrekken over de **aantallen slachtoffers** die vallen, blijven deze aanzienlijk, met name aan Russische zijde, maar ook Oekraïne leidt gevoelige verliezen. Volgens William Burns, de directeur van de CIA, waren er begin dit jaar al ten minste 315.000 Russische soldaten gedood of gewond geraakt.³⁷ Het Britse ministerie van Defensie liet eind april weten dat het schat dat ongeveer 450.000 Russische soldaten zijn omgekomen of verwond in de oorlog.³⁸ Dat cijfer ligt dicht bij het hoge aantal van ca. 500.000 dat Kyiv noemt,³⁹ wat vragen oproept omtrent de betrouwbaarheid ervan. De Russian Service van de BBC en Mediazona bevestigden begin april op basis van openbare bronnen de dood van meer dan 51.000 Russische soldaten. In totaal schatten zij dat er, inclusief soldaten uit de door Rusland geannexeerde “volksrepublieken” in de Donbas, ongeveer 123.000 Russische soldaten zijn omgekomen.⁴⁰ Over Oekraïense verliezen

35 Elsa Court en The Kyiv Independent news desk, “[Zelensky: Ukraine building 2,000 kilometers of fortifications.](#)” *The Kyiv Independent*, 11 maart 2024.

36 The Economist “[Russia is gearing up for a big new push along a long front line.](#)” 27 maart 2024; Mike Eckel, “[Ukraine’s New War Strategy: Dig In, Hold On, Find More Soldiers, Hope For U.S. Weaponry.](#)” *RFE/RL*, 13 maart 2024.

37 William J. Burns, “[Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition.](#)” *Foreign Affairs*, January 30, 2024.

38 George Allison, “[Britain estimates 450,000 Russian troops killed or wounded.](#)” *UK Defence Journal*, 27 april 2024.

39 Ministerie van Financiën, “[Casualties of the Russian troops in Ukraine.](#)” geraadpleegd op 2 mei 2024.

40 Olga Ivshina, “[50 tysyatsj pogibsjich: tsjto nam izvestno o poterjach Rossiji v Oekraïne k aprelju 2024 goda.](#)” *BBC News russkaja sluzjba*, 4 april 2024.

zijn ook weinig betrouwbare gegevens beschikbaar. De Russische krijgsmacht claimde eind februari dat er aan Oekraïense zijde 440.000 doden en gewonden waren gevallen,⁴¹ terwijl, Zelensky eind februari toegaf dat er aan Oekraïense zijde 31.000 militaire doden waren gevallen.⁴² Volgens het Oekraïense vrijwilligersproject UALosses zijn er aan Oekraïense zijde 51.245 dodelijke slachtoffers op basis van openbare bronnen te bevestigen.⁴³

Rusland heeft sinds maart dit jaar ook weer zijn aanvallen op **kritieke Oekraïense energie-infrastructuur** aanzienlijk opgevoerd.⁴⁴ Wegens een Oekraïens tekort aan luchtafweerraketten bereiken Russische raketten, drones en zweefbommen vaker hun doel.⁴⁵ In maart alleen al werden ten minste 20 Oekraïense energiecentrales beschadigd of vernietigd, waaronder de grootste elektriciteitscentrale van de Oekraïense hoofdstad Kyiv. De elektriciteits- en watervoorziening van miljoenen mensen is hierdoor verstoord geraakt.⁴⁶ Inmiddels wordt er op landelijke schaal elektriciteit gerantsoeneerd.⁴⁷ Dit vormt nu al een probleem voor de productiecapaciteit van de zich uitbreidende Oekraïense defensie-industrie, maar kan vooral komende winter grote humanitaire gevolgen hebben.⁴⁸ Deze problemen met het gebrek aan elektriciteit kunnen niet op korte termijn verholpen worden en zullen zich volgens Oekraïense experts nog enkele jaren voortslepen.⁴⁹

Met name de luchtverdediging rond de oost-Oekraïense stad Kharkiv staat onder druk. De drie voornaamste energiecentrales van de stad zijn verwoest. De Russische bombardementen en propaganda op de Russische staatstelevisie

41 TASS, "[Ukrainian army loses 444,000 troops during military operation](#)," 27 februari 2024.

42 Kathryn Armstrong, "[Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion](#)," BBC News, 25 februari 2024.

43 UALosses, "[Vtrati Oekrajini oe vijini](#)," geraadpleegd op 2 mei 2024.

44 Olga Aivazovska en Andriy Savchuk, "[Russian bombardment of Ukraine's power grid may force millions to flee](#)," Atlantic Council, 23 april 2024; Thomas d'Istria, "[Russia seeks to paralyze Ukraine by destroying its energy infrastructure](#)," Le Monde, 13 april 2024.

45 Institute for the Study of War (ISW), "[Russian offensive campaign assessment](#)," 28 maart 2024; Dara Massicot, "[Time Is Running Out in Ukraine: Kyiv Cannot Capitalize on Russian Military Weakness Without U.S. Aid](#)," Foreign Affairs, 8 maart 2024.

46 Christopher Miller, "[Russia destroys Kyiv's largest power plant](#)," Financial Times, 11 april 2024; UNHCR, "[Ukraine: Protection of Civilians in Armed Conflict — March 2024 update](#)," 9 april 2024.

47 Kyiv Post, "[Ukraine to Introduce Nationwide Blackouts Monday Evening](#)," 20 mei 2024.

48 Aura Sabadus, "[Only enhanced air defenses can save Ukraine from winter energy collapse](#)," UkraineAlert, Atlantic Council, 28 mei 2024.

49 Artoer Kryzjnyi, "[Oekraina boedet zjit' s defitsitom elektritsjestva sledoejoesjtije dva goda — ekspert](#)," Ekonomitsjeskaja pravda, 16 mei 2024.

suggereren dat Rusland probeert om de stad onbewoonbaar te maken en de bevolking daarmee op de vlucht te doen slaan, wellicht om zo de inname van de stad door Russische troepen te vergemakkelijken. Volgens de burgemeester van Kharkiv dreigt de stad een “tweede Aleppo” te worden, verwijzend naar de Syrische stad die zwaar werd gebombardeerd door Russische en Syrische regeringstroepen in de Syrische burgeroorlog.⁵⁰ De stad heeft momenteel te maken met ernstige stroomstoringen, onderbrekingen in de watertoevoer, evenals verstoringen van verwarmingssystemen en het openbaar vervoer. Het aantal burgerdoden neemt de laatste tijd volgens het International Rescue Committee (IRC) sterk toe.⁵¹

Als gevolg van de opgevoerde Russische bombardementen op Oekraïense steden en met name kritieke infrastructuur staan de **humanitaire omstandigheden** in Oekraïne onder druk. Het aantal burgerdoden is relatief stabiel. Volgens de Human Rights Monitoring Mission in Ukraine van de Verenigde Naties vielen er in maart van dit jaar ten minste 126 geverifieerde burgerdoden, wat 16% minder was dan in februari en ook relatief laag ten opzichte van de voorgaande maanden. Het aantal geverifieerde gewonde burgers lag met 478 echter 35% hoger dan in februari, maar blijft op langere termijn bezien redelijk stabiel.⁵²

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

Sinds de herfst van 2023 heeft Rusland het initiatief in de oorlog kunnen overnemen als gevolg van een gebrek aan mankracht, wapens en vooral munitie aan Oekraïense zijde. Oekraïne verliest langzaam maar gestaag terrein en sinds februari is de Oekraïense positie op het slagveld geleidelijk aan verslechterd. Volgens het Institute for the Study of War (ISW) is **het door Oekraïne** tussen oktober 2023 en eind maart 2024 **verloren gebied** 505 vierkante kilometer. Tussen 1 januari en 28 maart van dit jaar hebben Russische troepen bijna 100 vierkante kilometer meer veroverd dan gedurende de eerste drie maanden

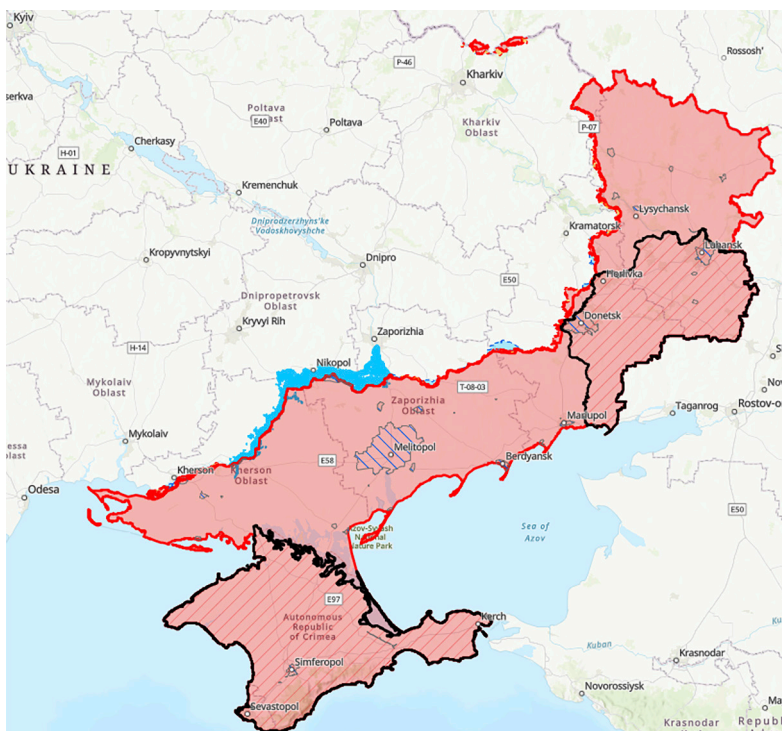
50 The Economist, “[The Kremlin wants to make Ukraine’s second city unliveable](#),” 7 april 2024; Maria Avdeeva, “[Bombs and disinformation: Russia’s campaign to depopulate Kharkiv](#),” *Atlantic Council*, 29 april 2024; Angelica Evans, Karolina Hird, Christina Harward, Kateryna Stepanenko en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment](#),” *Institute for the Study of War*, 22 april 2024; Dan Sabbagh, “[Kharkiv at risk of becoming ‘second Aleppo’ without US aid, mayor says](#),” *The Guardian*, 17 april 2024.

51 Warren Murray, “[Ukraine war briefing: Kharkiv residents suffer as Russia intensifies attacks](#),” *The Guardian*, 1 mei 2024; Marc Santora, “[‘Kharkiv Is Unbreakable’: A Battered City Carries On](#),” *The New York Times*, 24 april 2024.

52 UNHCR, “[Ukraine: Protection of Civilians in Armed Conflict](#),” 9 april 2024.

van 2023.⁵³ Het offensief in het grensgebied bij Kharkiv leverde de Russische strijdkrachten tussen 9 en 15 mei nog eens 278 vierkante kilometer op en was daarmee de grootste territoriumwinst van één enkele Russische militaire operatie sinds december 2022.⁵⁴ De **bevolkingsdichtheid van dit bezette gebied** is echter laag. Bovendien laat de kaart zien dat, ondanks lokale Russische successen op tactisch niveau, de frontlinie als geheel tot nu toe voornamelijk vrij stabiel is gebleven.

Figuur 4 Overzicht van door Rusland bezet (rood) gebied⁵⁵



Afhankelijk van de snelheid waarmee westerse wapenleveranties het front kunnen bereiken en van de mate waarin Oekraïne erin slaagt om meer soldaten te rekruteren en te trainen, is het goed mogelijk dat Oekraïne ook de komende

53 Riley Bailey et al., “[Russian Offensive Campaign Assessment, March 28, 2024](#),” *Institute for the Study of War*, 28 maart 2024.

54 BBC, “[Kharkiv fighting difficult but under control – Zelensky](#),” 16 mei 2024.

55 Angelica Evans et al., “[Russian Offensive Campaign Assessment, May 29, 2024](#),” *Institute for the Study of War*, 29 mei 2024.

maanden meer terrein zal verliezen.⁵⁶ Onder meer rondom de stad Tsjasiv Jar ten westen van Bachmoet, dat nu al enkele weken belegerd en grootschalig gebombardeerd wordt, is de situatie kritiek. Daarnaast toont de kleinschalige Russische doorbraak bij het dorp Otsjeretyne (ten westen van de stad Avdiivka in Donetsk Oblast) aan dat de Oekraïense verdediging en aanwezige reserves in deze regio onvoldoende zijn. Een verdere Russische opmars richting de stad Pokrovsk is dan ook niet uit te sluiten. Toch lijkt de Russische opmars in de regio af te remmen.

In het grensgebied bij Kharkiv zijn de eerste Oekraïense defensieve linies doorbroken. Inmiddels zijn al meer dan 14.000 Oekraïense burgers in de regio ontheemd geraakt als gevolg van het Russische offensief.⁵⁷ Het is moeilijk voor Oekraïense troepen in de regio om Russische troepenopbouw in dit grensgebied te verhinderen, aangezien ze veelal hun westerse wapens niet op Russisch grondgebied mogen gebruiken. Toch menen westerse analisten dat het huidige aantal Russische troepen in de regio onvoldoende is om Kharkiv in te nemen. Oekraïense beleidsmakers en militaire experts, evenals een aantal westerse experts, denken dan ook dat de aanval met name bedoeld is om Oekraïense troepen elders aan het front, waarschijnlijk de Donbas, te onttrekken.⁵⁸ Het ISW is echter van mening dat het vooral gaat om het creëren van een bufferzone die de Russische zijde van het grensgebied rond de stad Belgorod beter moet beschermen en niet om een poging om Kharkiv in te nemen, zoals ook door Poetin beweerd wordt.⁵⁹ Bovendien heeft president Zelensky aangegeven een verdere uitbreiding van het Russische offensief in het noordoosten van Oekraïne te verwachten.⁶⁰

56 Institute for the Study of War, "[Chronicle of the Russian 2023–2024 Ground Campaign to Date](#)," 1 mei 2024; Jack Watling, "[American Aid Alone Won't Save Ukraine](#)," *Foreign Affairs*, 2 mei 2024.

57 Warren Murray, "[Ukraine war briefing: Worse than Bakhmut but now we have shells, say Kharkiv defenders](#)," *The Guardian*, 22 mei 2024.

58 Michael Kofman en Rob Lee, "[Russia Has Opened Up a New Front. What Comes Next?](#)" *The New York Times*, 16 mei 2024; Constant Méheut, Maria Varenikova en Michael Schwartz, "[Facing Russian Advance, a Top Ukrainian General Paints a Bleak Picture](#)," *The New York Times*, 14 mei 2024; David E. Sanger, Julian E. Barnes en Kim Barker, "[White House Worries Russia's Momentum Is Changing Trajectory of Ukraine War](#)," *The New York Times*, 14 mei 2024; Jack Watling, "[In Ukraine, Russia is Beginning to Compound Advantages](#)," *RUSI*, 14 mei 2024.

59 Grace Mappes et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, May 13, 2024](#)," *Institute for the Study of War*, 13 mei 2024; Christina Harward et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, May 17, 2024](#)," *Institute for the Study of War*, 17 mei 2024.

60 *The Guardian*, "[Zelenskiy says situation in Kharkiv under control but he fears second Russian attack](#)," 18 mei 2024.

Vanaf volgend jaar zou de situatie op het slagveld voor Oekraïne echter kunnen verbeteren, aangezien de Oekraïense strijdkrachten dan meer kunnen gaan profiteren van de opgeschroefde Amerikaanse wapenleveranties en Europese defensie-industriële productie, terwijl Rusland mogelijk al door zijn reserves aan gepantserde voertuigen heen begint te raken. Maar veel zal ook afhangen van hoe goed Oekraïne het dit jaar uithoudt en in hoeverre het in staat zal zijn om meer soldaten te rekruteren.⁶¹

Ondanks het feit dat de Russische opmars in Oost-Oekraïne tot nu toe beperkt is gebleven en ondanks het feit dat er spoedig meer westerse wapens naar de Oekraïense strijdkrachten gaan, is een Russische doorbraak de komende maanden niet uit te sluiten. Vóór de toezegging van de recente Amerikaanse steun bestonden er grote zorgen over een mogelijke Russische doorbraak. Die zorgen zijn weliswaar aanzienlijk kleiner geworden, maar niet geheel weggenomen. Het gebrek aan manschappen aan Oekraïense zijde is door de toegenomen westerse steun niet verholpen. Deze zomer zal Rusland waarschijnlijk, net als vorig jaar, weer een nieuw offensief starten.⁶² Volgens Boedanov zal dat offensief met name in de Donbas plaatsvinden met als doel om de door Rusland geannexeerde provincies Donetsk en Loehansk volledig onder Russische controle te brengen.⁶³

Oekraïense economie en wederopbouw

De economische situatie in Oekraïne is stabiel, maar verbetert maar zeer geleidelijk. Er is economische groei, maar die neemt wel weer af in omvang. Volgens de State Statistics Service of Ukraine is het **bruto binnenlands product (bbp)** in 2023 toegenomen met 5,3%, nog iets meer dan de 5% die door het Oekraïense ministerie van Economische Zaken werd geschat in januari. Dit jaar verwacht het ministerie dat het bbp met 4,6% zal groeien.⁶⁴ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht dat de groei nog verder zal dalen tot 3,2% in

61 Jack Watling, "[American Aid Alone Won't Save Ukraine](#)," *Foreign Affairs*, 2 mei 2024.

62 The Economist, "[Russia is gearing up](#)," 27 mei 2024.

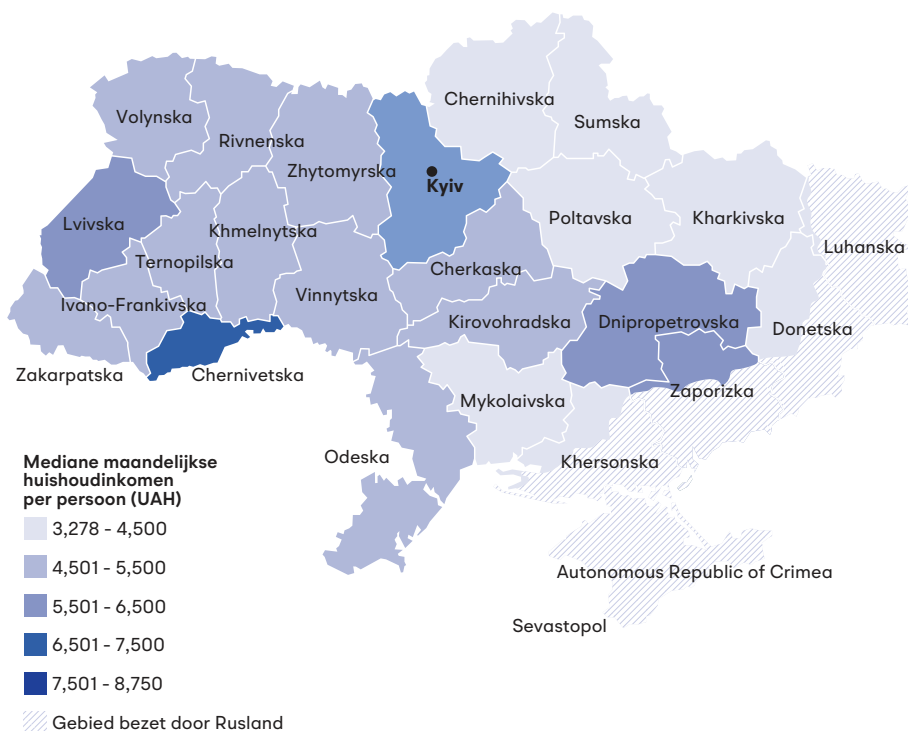
63 Christina Harward et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," *Institute for the Study of War*, 18 april 2024; David Ignatius, "[This defiant Ukrainian general has no smile — and surprising remarks on Trump](#)," *The Washington Post*, 17 april 2024.

64 Reuters, "[Ukraine's economy grew 5.3% in 2023, statistics service says](#)," 28 maart 2024; Anastasija Djatsjkina, "[Minekonomiki prognoziroejet rost VVP na 4,6% v 2024 godoe](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 2 mei 2024.

2024.⁶⁵ In april gaf ook de Oekraïense centrale bank aan een verlaging van de verwachte groei in 2024 van 3,6% naar 3% te verwachten. De groei is in het eerste kwartaal van 2024 onder andere afgeremd doordat de overheid bezuinigde door de onduidelijkheid over de westerse financiële steun en door de massale Russische aanvallen op de Oekraïense energie-infrastructuur.⁶⁶

Het economisch herstel verloopt dus moeizaam. In 2023 was het Oekraïense bbp slechts 72% van het vooroorlogse niveau van 2021, toen Oekraïne al het armste land van Europa was.

Figuur 5 Geschatte mediane maandelijkse huishoudinkomen per persoon in UAH, per oblast⁶⁷



65 International Monetary Fund, “Ukraine,” geraadpleegd op 7 mei 2024.

66 National Bank of Ukraine, “NBU Cuts Key Policy Rate to 13.5%,” 25 april 2024; Igor’ Pilipiv, “NB Oe. oehoedsjil prognoz rosta VVP v etom godoe do 3%,” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 25 april 2024.

67 IOM, “Ukraine —Thematic Brief — Economic Resilience in Wartime: Income, Employment and Social Assistance in Ukraine (April 2024),” 29 april 2024.

Volgens onderzoek van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ligt de mediaan van Oekraïense inkomens op ongeveer \$132 per maand, terwijl dat vlak voor de oorlog (en aangepast voor inflatie) ongeveer \$184 was. Het aandeel van de bevolking met een laag inkomen (minder dan 3.000 hryvnia per maand) is toegenomen van 21% tot 30% sinds het begin van de oorlog. Zoals ook op de kaart (Figuur 5) te zien is, zijn de inkomens vooral laag in de zuidelijke, oostelijke en noordelijke gebieden die het meest door Rusland zijn getroffen, wat erop lijkt te duiden dat terugkeer naar die regio's ook vanuit economisch perspectief onaantrekkelijk is. Sinds december 2023 is het officiële absolute **werkloosheid**scijfer na maandenlange daling weer toegenomen van ongeveer 96.100 in december vorig jaar tot 121.200 in april 2024.⁶⁸ Volgens survey-onderzoek van de IOM is het percentage van de bevolking in loondienst in Oekraïne sinds 24 februari 2022 gedaald van 73% naar 57%. Ongeveer 12% van de beroepsbevolking zou momenteel werkloos zijn.⁶⁹

Wel is de maandelijkse **inflatie** gestaag gedaald van 5,1% in december 2023 tot 3,2% in april 2024.⁷⁰ Ook de prognose van het IMF voor de inflatie op jaarbasis is verder gedaald naar 6,4%.⁷¹ Daar staat wel weer tegenover dat ook de **wisselkoers van de hryvnia** gestaag is gedaald sinds de Oekraïense centrale bank de wisselkoers deels losliet afgelopen oktober, van 36,52 hryvnia's per Amerikaanse dollar in oktober 2023 tot 39,36 in april 2024.⁷² Kennelijk vormt deze daling vooralsnog niet een dusdanig probleem dat de duurdere import ook daadwerkelijk de inflatie aanwakkert.

Op het gebied van de **buitenlandse handel** heeft Oekraïne de afgelopen maanden aanzienlijke en duurzame successen geboekt. Als gevolg van het herstel van de overzeese handel in de Zwarte Zee – door het terugdringen van de Russische Zwarte Zeevloot – slaagt Oekraïne er momenteel in om net de vooroorlogse export van graan te evenaren, wat dus meer is dan ten tijde van de

68 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 30 mei 2024.

69 International Organization for Migration, "[Economic Resilience in Wartime: Income, Employment and Social Assistance in Ukraine](#)," IOM Ukraine, april 2024, p. 3.

70 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 30 mei 2024.

71 International Monetary Fund, "[Ukraine](#)," geraadpleegd op 7 mei 2024.

72 National Bank of Ukraine, "[External Sector Statistics](#)," geraadpleegd op 30 mei 2024.

graandeal met Rusland.⁷³ Ook containerschepen zijn er inmiddels in april voor het eerst sinds het uitbreken van de oorlog in februari 2022 in geslaagd om de Oekraïense haven van Tsjornomorsk te bereiken.⁷⁴ Toch blijven er risico's: zo zou Rusland alsnog kunnen proberen haveninfrastructuur en handelsschepen aan te vallen (bijvoorbeeld met onderzeeërs) en drijven er nog aanzienlijk wat zeemijnen rond in het gebied.⁷⁵ Aan de andere kant hebben grensblokkades, opgeworpen door Poolse boeren die protesteerden tegen de vrije invoer van Oekraïense landbouwproducten, het vrachtverkeer bij de Pools-Oekraïense grens lange tijd belemmerd.⁷⁶ Eind april hebben de boeren hun grensblokkades opgeheven, maar het is niet uitgesloten dat verdere blokkades uitblijven.⁷⁷

Hoewel er vooral in maart 2024 er een aanzienlijke toename aan **financiële steun uit het buitenland** was,⁷⁸ blijft het Oekraïense **begrotingstekort** gestaag toenemen en blijft de financiering van dat tekort met buitenlandse leningen ontoereikend (zie Figuur 6). Analisten verwachten dat Oekraïne dit jaar niet de volledige \$37.3 miljard aan externe financiering krijgt die het nodig heeft, waardoor het wellicht nodig zal zijn om sociale uitgaven te verminderen of de energieprijzen te verhogen.⁷⁹ Ondanks alle steun die recent is toegezegd, blijft de Oekraïense overheid – net als de krijgsmacht – dus sterk afhankelijk van westerse steun. Bovendien vormt dit gebrek aan buitenlandse dekking van het Oekraïense begrotingstekort, naast de dalende wisselkoers van de hryvnia, nog een factor die de inflatiedruk weer kan verhogen.

73 Anastasija Djatsjkina, "[Oekraïnskij eksport s tsjornomorskich portov dostig dovojennoho oerovnja](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 30 april 2024; Paul Hockenos, "[Ukraine Is Winning the War's Other Front](#)," *Foreign Policy*, 2 april 2024.

74 Anastasija Zjarikova, "[Oekraina vozobnovila kontejnernye pervozki iz portov Bol'sjoj Odessy](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 5 april 2024.

75 Romina Bandura, Ilya Timtchenko en Benjamin Robb, "[Ships, Trains, and Trucks: Unlocking Ukraine's Vital Trade Potential](#)," *Center for Strategic and International Studies*, 8 april 2024.

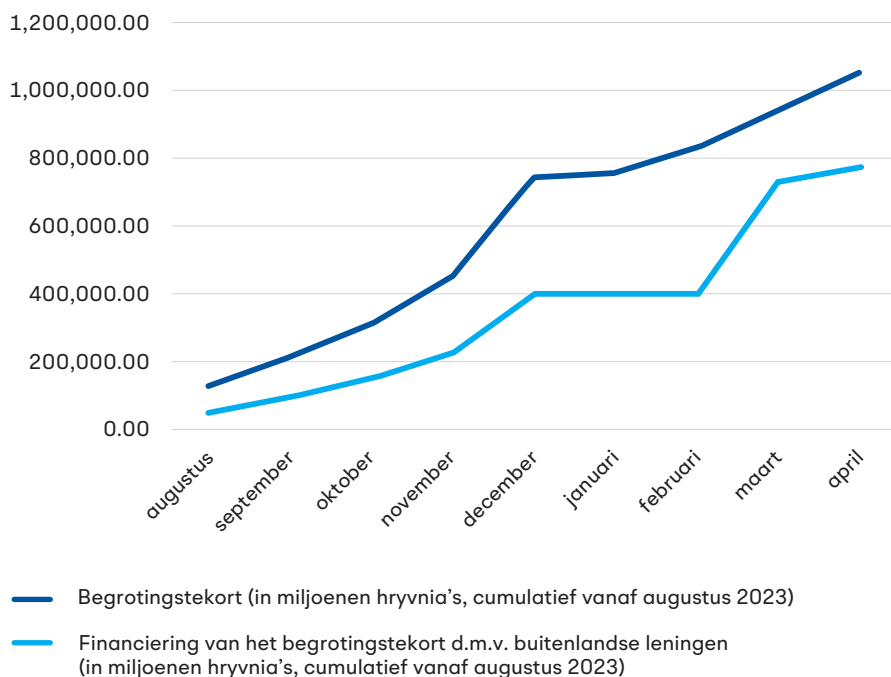
76 *Ekonomitsjeskaja pravda*, "[Blokada granitsy: pol'skie fermery polnost'joe perekryli dvizjenie na tsjetyrjoch napravlenijach](#)," 12 maart 2024; The Kyiv Post, "[Polish Farmers Resume Korczowa, Medyka Border Blockade](#)," 18 april 2024; Artoer Kryzjnyj, "[Pol'skie fermery zablokirovali dvizjenie groezovikov iz Oekrainy v dvoech poenktach propoeska](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 11 maart 2024; Alicja Ptak, "[Tens of thousands of farmers join blockades around Poland in largest protest so far](#)," *Notes from Poland*, 20 maart 2024.

77 The Kyiv Post, "[Polish Protestors Lift Blockade on All Ukrainian Checkpoints](#)," 29 april 2024; Sergii Kostezh, "[Farmers Unblock Poland-Ukraine Border. But Polish Carriers Might Re-Block It – Again](#)," *The Kyiv Post*, 29 april 2024.

78 Maksym Samoiliuk, "[Ukraine War Economy Tracker](#)," *Centre for Economic Strategy*, 1 mei 2024.

79 The Economist, "[Two years of war have impoverished many Ukrainians](#)," 21 april 2024.

Figuur 6 Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen, augustus 2023 – april 2024⁸⁰



Zoals de hierboven genoemde groeicijfers al aangaven, blijven de perspectieven voor de **wederopbouw** van Oekraïne op korte termijn beperkt. Het economisch herstel verloopt langzaam en dat zal waarschijnlijk zo blijven zolang de oorlog voortduurt. Buitenlandse particuliere investeringen zijn er nauwelijks,⁸¹ terwijl binnenlandse investeringen vooral uit overheidsuitgaven bestaan.⁸² Ook kampt Oekraïne met grote arbeidstekorten. 74% van de werkgevers hebben een tekort aan arbeidskrachten, wat aanzienlijk meer is dan de 55% in het najaar van 2023.⁸³ Volgens de Executive Director van het Center for Economic Recovery,

80 National Bank of Ukraine, “[Macroeconomic Indicators](#),” geraadpleegd op 30 mei 2024.

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

82 National Bank of Ukraine, “[NBU Comment on Change in Real GDP in 2023](#),” 1 april 2024.

83 Anastasija Djatsjkina, “[Tri tsjetyri rabotodatelej ispytyvajoet defitsit kadrov v Oekraïne – issledovanie](#),” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 24 april 2024.

Kyrylo Kryvolap, heeft Oekraïne tussen de 3 en 4,5 miljoen extra arbeiders nodig om een snellere economische groei, van zo'n 5-7%, te kunnen realiseren.⁸⁴

Bovendien zijn de verwoestingen die Rusland heeft aangericht enorm en nemen die nog steeds toe. Volgens onderzoekers van de Kyiv School of Economics was de totale schade die Rusland aan Oekraïense infrastructuur heeft toegebracht tot 1 september 2023 ongeveer \$150 miljard.⁸⁵ De staalindustrie van de Donbas, ooit één van de pilaren van de Oekraïense economie, is volledig verwoest. Ook andere industrieën, zoals de machine-industrie, zijn zwaar gehavend.⁸⁶ Volgens de voorzitter van de Oekraïense partij Dienaar van het Volk, Jelena Shoeljak, zou Oekraïne in vredetijd 5 jaar nodig hebben om zoveel woningen te bouwen als dat Rusland in twee jaar tijd heeft verwoest.⁸⁷

Bovendien verstaat men onder “wederopbouw” veelal niet simpelweg een terugkeer naar het welvaartsniveau van 2021 – maar een veel meer dynamische ontwikkeling, wellicht in het voetspoor van andere postcommunisme Oost-Europese landen zoals Polen en de Baltische staten. Maar daarvoor zou Oekraïne wel diepgaande institutionele hervormingen moeten doorvoeren om eigendomsrechten beter te beschermen en de corruptie significant terug te dringen. Het is momenteel onduidelijk in hoeverre dit de Oekraïense overheid tot nu toe is gelukt, en in hoeverre het überhaupt mogelijk is om dergelijke hervormingen in oorlogstijd door te voeren. EU-lidmaatschap is historisch gezien het enige mechanisme geweest dat dergelijke hervormingen heeft kunnen bewerkstelligen in het voormalige Oostblok, maar dat lidmaatschap was afhankelijk van strikte naleving van de toelatingseisen.

84 Ukraine Business News, [“To support the annual 5-7% GDP growth, Ukraine must find between three and 4.5 million workers,”](#) 23 april 2024.

85 Kyiv School of Economics, [“The total amount of damage caused to the infrastructure of Ukraine due to the war reaches \\$151.2 billion — estimate as of September 1, 2023,”](#) 3 oktober 2023.

86 Andrew E. Kramer en Maria Varenikova, [“Russian Attacks Crush Factories and Way of Life in Ukrainian Villages,”](#) *The New York Times*, 21 april 2024.

87 Anastasija Djatsjkina, [“Rossija za dva goda razroesjila stol'ko zjil'ja, skol'ko Oekraina stroila 5 let – Sjoeljak,”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 22 april 2024.

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen

Volgens cijfers van de Verenigde Naties is het aantal Oekraïense ontheemden buiten de grenzen van het land de afgelopen paar maanden stabiel gebleven. Het aantal Oekraïense ontheemden was wereldwijd tussen 15 februari en 16 mei van dit jaar licht toegenomen van 6.479.700 tot 6.483.500, terwijl het aantal geregistreerde Oekraïense ontheemden in Europa licht daalde van 6.004.100 naar 5.942.300.⁸⁸ Deze cijfers lijken te bevestigen dat de ontwikkelingen van de afgelopen maanden noch tot significante nieuwe migratiestromen, noch tot significante verbeteringen in de terugkeermogelijkheden van ontheemden hebben geleid. De aantallen ontheemden nemen dus niet significant toe, maar de duur van de ontheemding wel. In veel gevallen loopt die duur inmiddels op tot rond de twee jaar. Dit maakt de kans dat mensen geworteld raken in landen van opvang en dat het perspectief verschuift naar vestiging in plaats van terugkeer groter.

Ook de komende maanden zijn er geen substantiële verbeteringen in de terugkeermogelijkheden van Oekraïense ontheemden te verwachten, terwijl de potentiële Russische successen op het slagveld en de aanhoudende aanvallen op kritieke infrastructuur mogelijk tot nieuwe vluchtelingenstromen kunnen leiden. Dat laatste zou met name het gevolg kunnen zijn van Russische militaire doorbraken, waarschijnlijk in de Donbas en de regio rond de grote stad Kharkiv. In tegenstelling tot de afgelopen maanden, toen de Russische strijdkrachten vooral plattelandsgebieden hebben veroverd, zou een Russische aanval op een grote stad als Kharkiv aanzienlijke nieuwe vluchtelingenstromen op gang kunnen brengen. De mate waarin en snelheid waarmee broodnodige Amerikaanse militaire steun aan het front arriveert, zal bepalend zijn voor de omvang van dit risico, evenals de capaciteiten van de Oekraïense staat om nieuwe soldaten te rekruteren en te trainen.

Op middellange en langere termijn blijft ook de onbetrouwbare toestroom van westerse financiële en militaire steun een probleem voor Oekraïne vormen. Zowel de Oekraïense strijdkrachten als de Oekraïense overheidsfinanciën blijven sterk afhankelijk van westerse steun. De uitkomst van de Amerikaanse presidentsverkiezingen aan het eind van dit jaar zal daarin mogelijk een grote of zelfs kritieke rol spelen.

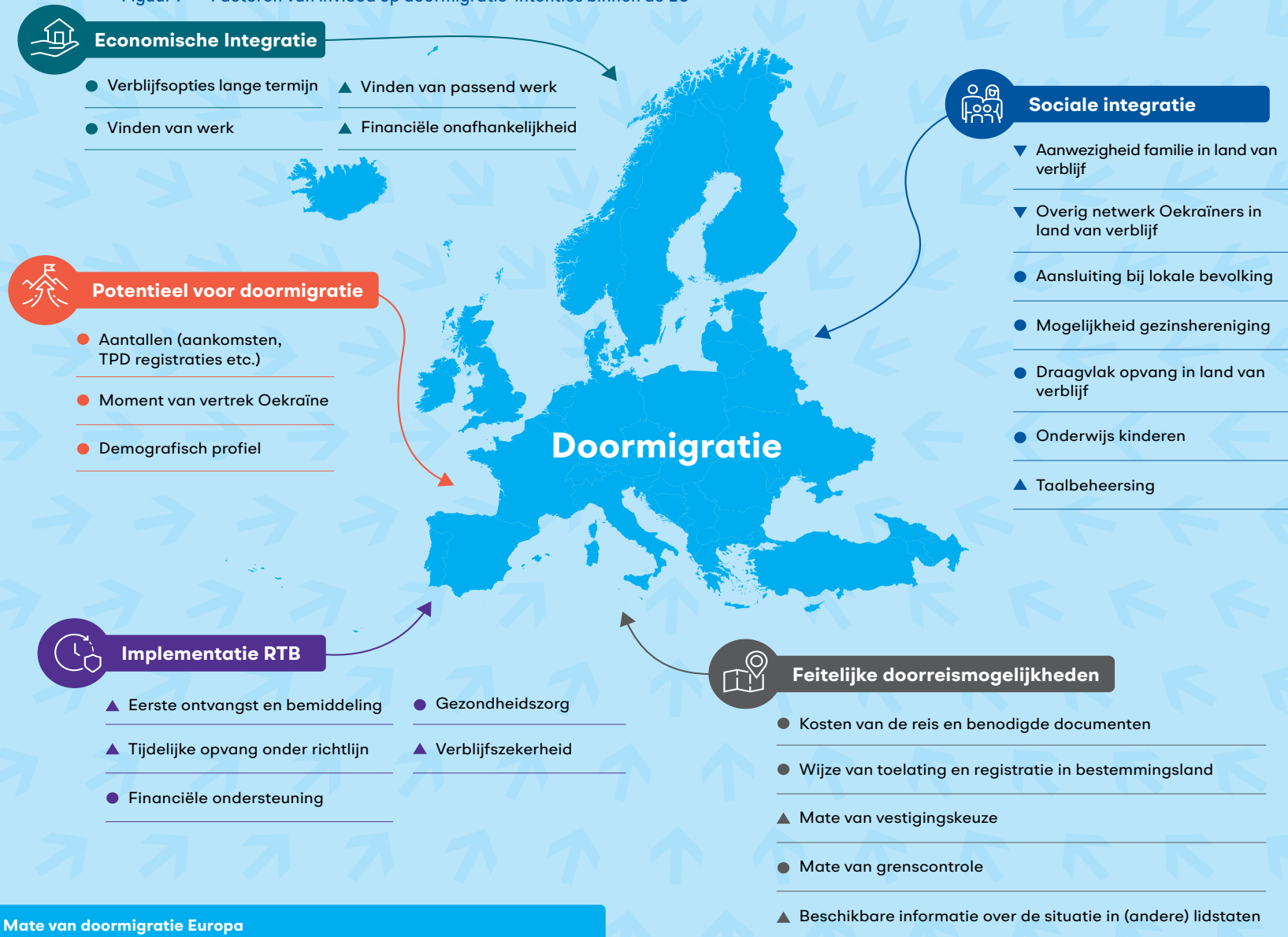
88 UNHCR, "[Ukraine Refugee Situation](#)," geraadpleegd op 30 mei 2024; UNHCR, "[Ukraine situation Flash Update #66](#)," 12 maart 2024, p. 1.

3 De situatie in andere EU-landen: factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties

3.1 Factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de situatie voor Oekraïners in verschillende EU-landen en de factoren van invloed op doormigratie binnen Europa. In eerdere rapportages lag de nadruk in dit hoofdstuk op de voorzieningen en omstandigheden direct na aankomst in het land van opvang. Nu het verblijf van Oekraïners van langere duur wordt, speelt worteling in het land van opvang echter een steeds grotere rol. Zo zijn Oekraïners steeds meer op zoek naar een plek met toekomstperspectief met werk op niveau, statuszekerheid, financiële onafhankelijkheid, leefbare en betaalbare huisvesting en de aanwezigheid en nabijheid van familie om zich te kunnen binden aan een plek. Om deze reden hebben wij deze indicatoren geschaard onder de factoren **economische integratie** en **sociale integratie**, die 'leefomstandigheden van eerste opvang' en 'familie en netwerken' uit eerdere rapportages vervangen. Als factoren voor doormigratie zijn **potentieel voor doormigratie** en **feitelijke doormigratiemogelijkheden** behouden. Deze worden in dit rapport gezamenlijk besproken omdat hierin niet veel nieuwe ontwikkelingen zijn. Daarbij hebben we de factor **implementatie richtlijn tijdelijke bescherming** toegevoegd, omdat verschillen in voorzieningen mogelijk kunnen leiden tot (de wens tot) doormigratie naar een land waar deze voorzieningen anders geregeld zijn.

Figuur 7 Factoren van invloed op doormigratie-intenties binnen de EU



Mate van doormigratie Europa

- ▼ Grote afname ▼ Afname ● Neutraal ▲ Toename ▲ Grote toename

Net als in eerdere rapportages, zijn al deze factoren geoperationaliseerd in een reeks indicatoren waarvan de ontwikkeling wordt gemonitord (zie de figuur hierboven).

Vooraf zij nog opgemerkt dat dit hoofdstuk de mogelijke doormigratie binnen Europa behandelt. Dat er de wens is door te migreren, betekent overigens niet noodzakelijk een grotere beschermingsopdracht voor Nederland. Sommige factoren die op deze intentie van invloed zijn, zoals taalbeheersing en statuszekerheid, spelen ook in Nederland. Zo zouden Oekraïners die in Duitsland verblijven maar problemen ondervinden met het Duits (en hierom met het vinden van werk op niveau) of problemen omtrent statusonzekerheid ervaren er wellicht sneller voor kiezen om naar Tsjechië of Polen door te migreren vanwege nabijheid van de taal, en grotere werk- en/of verblijfszekerheid.

Om een beeld te schetsen van de invloed van bovengenoemde indicatoren op doormigratie, kijken wij naar verschillende bronnen. Zo maken wij gebruik van een groot aantal surveyonderzoeken, aan de hand waarvan wij meer inzicht verkrijgen in de (veranderingen in) intenties van Oekraïners en factoren die daarin een rol spelen. Hierin ligt de nadruk op buurlanden van Oekraïne. Daarnaast gaan we ook in op recente beleidsveranderingen in deze buurlanden van Oekraïne en in buurlanden van Nederland. Daarbij ligt de focus op de situatie in Duitsland, Tsjechië en Polen. Deze landen vangen het grootste aantal Oekraïense ontheemden op, gezamenlijk 62, 3% op van het totaal in Europa. Per inwoner vangen alle drie meer Oekraïners op dan Nederland, maar ook in absolute aantallen zijn ze koploper: 1.302 miljoen ontheemden in Duitsland en 955 duizend ontheemden in Polen. Tsjechië vangt op het moment 364 duizend Oekraïense ontheemden op onder de richtlijn.⁸⁹ Voor de Nederlandse beschermingsopdracht is het, met oog op mogelijke doormigratie, hierom van belang de situatie op deze plekken te blijven monitoren. Tot slot hebben wij ter aanvulling en duiding van de ontwikkelingen binnen Europa interviews uitgevoerd met betrokken partijen in België, Tsjechië, Duitsland en Slowakije. Deze interviews hebben inzicht geboden in zowel de percepties van Oekraïense ontheemden als in de politieke situatie.

89 Eurostat, "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data](#)," geraadpleegd 3 mei 2024.

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

Potentieel voor doormigratie en feitelijke doorreismogelijkheden

Eind maart 2024 verbleven er volgens Eurostat 4.211.495 mensen in de Europese Unie onder de richtlijn tijdelijke bescherming (RTB), waarvan 98% met de Oekraïense nationaliteit. Dit aantal blijft vrij stabiel. Hiervan bestaat het overgrote deel nog steeds uit vrouwen en kinderen; volwassen mannen maken 21,4% uit van het totaal.⁹⁰ In maart 2024 hebben Duitsland, Polen en Tsjechië nog te maken met de grootste toename van het aantal Oekraïners.⁹¹ De eerdere daling van het aandeel van deze top-3 opvanglanden,⁹² mogelijk wijzend op toenemende doormigratie naar andere landen binnen de EU, lijkt niet te hebben doorgezet.⁹³

Nederland staat, in absolute cijfers, op de vierde plaats voor wat betreft de toename in maart 2024. Gemeten naar het aantal Oekraïners per inwoner is Nederland echter een middenmoter, net onder het EU-gemiddelde.⁹⁴

Er zijn geen aanwijzingen dat vanuit EU-lidstaten sprake is van aanzienlijke duurzame terugkeer naar Oekraïne. Integendeel, het percentage ontheemden dat terugkeerintenties heeft neemt volgens een UNHCR-survey van februari 2024 geleidelijk af naarmate de oorlog langer voortduurt. In vergelijking met een jaar geleden is het aantal met terugkeerintenties gedaald van 77% naar 65% van de ondervraagden.⁹⁵ Of terugkeerintenties ook daadwerkelijk tot terugkeer zullen leiden is bovendien nog onzeker. Maar 6% van de ontheemden buiten Oekraïne heeft de intentie om in de komende 12 maanden terug te keren. 35% van de ondervraagde ontheemden geeft aan dat zij zeker terug willen keren naar Oekraïne als de oorlog in de komende 12 maanden wordt beëindigd, en 26% zegt waarschijnlijk terug te keren. Voor de meeste ontheemden met terugkeerintenties is de zorgelijke veiligheidssituatie in Oekraïne de reden geweest om nog niet

90 Eurostat, "[People under temporary protection stable at 4.2 million](#)," 8 mei 2024.

91 Eurostat, "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data](#)," geraadpleegd op 3 mei 2024.

92 Zoals weergegeven in het Clingendael [rapport](#) van maart 2024.

93 Eurostat, "[People under temporary protection stable at 4.2 million](#)," 8 mei 2024.

94 Eurostat, "[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data](#)," geraadpleegd op 3 mei 2024.

95 UNHCR, "[Lives on Hold, Regional intentions report 5](#)," februari 2024.

daadwerkelijk terug te keren (81%). In mindere mate speelt ook (het gebrek aan) economisch perspectief in het thuisland een rol (18%). Van de groep die geen terugkeerintenties heeft, geeft bijna de helft als reden hiervoor het gebrek aan economisch perspectief bij terugkeer.⁹⁶

Er is volgens de UNHCR-survey enig verschil te zien in terugkeerintenties tussen ontheemden die in buurlanden van Oekraïne verblijven (75% met terugkeerintenties) en ontheemden die in andere Europese landen worden opgevangen (62% met terugkeerintenties).⁹⁷ Zo zijn er meer verschillen op te merken in intenties op basis van verschillende omstandigheden:

Figuur 8 Terugkeerintenties Oekraïners uit de UNHCR-survey⁹⁸

Hogere terugkeerintentie		Lagere terugkeerintentie	
Opvang in buurlanden Oekraïne	75%	Opvang in andere landen Europa	62%
Partner/kind nog in Oekraïne	72%	Geen partner/kinderen in Oekraïne	57%
(Deels) intact huis Oekraïne	67%	Geen thuis meer	60%
Niet deelnemend aan arbeidsmarkt opvangland	77%	Deelnemend aan arbeidsmarkt opvangland/ zoekend naar baan	62%

Uit een onderzoek van EUAA, OECD en Gradus blijkt dat voor Oekraïense ontheemden die van plan zijn terug te keren de nabijheid van Oekraïne en vrienden en familie doorslaggevend is. Omgekeerd, zijn voor degenen die zich blijvend willen vestigen in het gastland de veiligheid, de economische mogelijkheden en onderwijsmogelijkheden voor zowel kinderen als volwassenen in het land van opvang van groot belang.⁹⁹ Er lijkt dus sprake van een zekere zelfselectie, waarbij personen met terugkeerwensen eerder dicht bij Oekraïne bescherming zoeken. Van daadwerkelijk teruggekeerde Oekraïners gaf in een grootschalig onderzoek 43% als reden hiervoor dat een partner in Oekraïne was achtergebleven.¹⁰⁰

96 UNHCR, "[Lives on Hold, Regional intentions report 5](#)," februari 2024.

97 UNHCR, "[Lives on Hold, Regional intentions report 5](#)," februari 2024.

98 UNHCR, "[Lives on Hold, Regional intentions report 5](#)," februari 2024.

99 EUAA, OECD & Gradus Research, "[Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine](#)," 8 maart 2024, p. 30.

100 Adema et al., "[The Effect of Conflict on Refugees' Return and Integration: Evidence from Ukraine](#)," No 16962, IZA Discussion Papers from Institute of Labor Economics (IZA), p. 2.

Uit Europabreed surveyonderzoek komt naar voren dat de wens om door te migreren in de EU nu vooral voortkomt uit statusonzekerheid en bureaucratische moeilijkheden in het gastland.¹⁰¹ Ook uit Duitsland zijn zulke signalen te horen. Zie hierover meer in de paragraaf verblijfszekerheid. Ook het vooruitzicht op betere arbeidsomstandigheden en verdergaande steun bij integratie hebben invloed, net als de Oekraïense diaspora in andere EU-lidstaten.¹⁰²

Balans belangen Oekraïne en rechten ontheemden

Het vinden van de balans tussen de belangen van Oekraïne als samenleving bij terugkeer van ontheemden en de belangen van individuele Oekraïners in EU-lidstaten blijft een uitdaging. Hierover heeft Clingendael ook in het vorige rapport geschreven.¹⁰³ Het is ook in deze verslagperiode actueel. De Oekraïense mobilisatiewet en de opschorting van consulaire hulp buiten Oekraïne voor mannen in de dienstplichtige leeftijd¹⁰⁴ betekent bijvoorbeeld dat EU-lidstaten een balans moeten vinden tussen het meewerken aan terugkeer van deze mannen en het recht op tijdelijke bescherming van deze mannen. Daarbij speelt de vraag of deze mannen een alternatief legitimatie- en reisdocument krijgen, waaraan mogelijk ook (bewijs van) een verblijfsrecht is gekoppeld. De reactie binnen de EU is niet eenduidig.¹⁰⁵ Binnen de Poolse regering was sprake van uitlatingen van enkele ministers dat mannen die hun dienstplicht ontlopen niet zouden worden beschermd.¹⁰⁶ De Poolse minister van Defensie liet bijvoorbeeld weten bereid te zijn Oekraïne te helpen deze mannen terug te krijgen.¹⁰⁷ Deze oproep werd gesteund door de defensie-minister van Litouwen.¹⁰⁸ Uit Estland kwam juist het geluid dat er geen plannen zijn om Oekraïense mannen

101 Gradus, EUAA & OECD, "[Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations](#)," 8 maart 2024.

102 Gradus, EUAA & OECD, "[Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations](#)," 8 maart 2024.

103 Myrthe Wijnkoop et al., "[Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland](#)," maart 2024.

104 Martin Fornusek and Francis Farrell, "[Parliament passes mobilization bill in second reading](#)," *Kyiv Independent*, 11 april 2024; Nate Ostiller en Elsa Court, "[Ukraine suspends consular, passport services for military-age men abroad](#)," *Kyiv Independent*, 23 april 2024.

105 Simone Peek, "[Oekraïne heeft heel hard verse aanwas van soldaten nodig](#)," *NRC*, 1 mei 2024.

106 Ivanna Kostina en Valentyna Romanenko, "[Poland would like EU-level decision on residence permits for Ukrainian men](#)," *Ukrainska Pravda*, 30 april 2024.

107 Alicja Ptak, "[Poland offers to help Ukraine bring back draft-age men to serve in war](#)," *Notes from Poland*, 25 april.

108 LRT, "[Lithuania vows to follow Poland in mobilising Ukrainian men abroad](#)," 26 april 2024.

naar huis te sturen om te vechten.¹⁰⁹ Polen zegt nu een Europa-brede oplossing af te wachten.¹¹⁰ In de toekomst zou dit, bij verschillend beleid van EU-lidstaten, een rol kunnen spelen voor doormigratie van ontheemde mannen die onder de mobilisatiewet vallen.

Implementatie richtlijn tijdelijke bescherming

Financiële ondersteuning, ontvangst en eerste opvang

Volgens een in april 2024 gepubliceerd IOM-onderzoek onder ontheemden die bij Oekraïne terug de grens overkwamen noemt 29% van de respondenten financiële steun als meest dringende behoefte.¹¹¹ Toch is er in meerdere opvanglanden een trend te zien richting meer financiële onafhankelijkheid van ontheemden. Daaraan worden ook beleidsconsequenties verbonden door bijvoorbeeld steun te versoberen. Deze treffen vooral nieuwe aankomsten.

Oekraïense ontheemden worden in verschillende landen steeds meer aangemoedigd om deel te nemen aan de arbeidsmarkt en voor hun eigen voorzieningen te betalen. Dit geldt ook voor hun woonsituatie. Tsjechië heeft met de ingang van 2024 de zesde “Lex Ukraine” doorgevoerd en daarmee de tijdelijke bescherming verlengd tot 1 maart 2025.¹¹² Hieraan is ook een wijziging van ondersteuning gekoppeld. De gratis huisvesting is versoberd, maar de huisvestingtoeslag en zorgtoeslag zijn verhoogd. De redenen hiervoor waren een stijging in het minimumloon, maar ook meldingen vanuit hulporganisaties dat meerdere ontheemden financieel in de problemen kwamen.¹¹³ Daarnaast heeft de Tsjechische overheid de tijd waarin gratis huisvesting wordt aangeboden ingekort naar 90 dagen voor nieuwe aankomsten.¹¹⁴

109 Serhiy Morgunov, David L. Stern en Francesca Ebel, [“Ukrainian men abroad voice anger over pressure to return home to fight,”](#) *The Washington Post*, 3 mei 2024.

110 Ivanna Kostina en Valentyna Romanenko, [“Poland would like EU-level decision on residence permits for Ukrainian men,”](#) *Ukrainska Pravda*, 30 april 2024.

111 International Organization for Migration (IOM), [“Ukrainians and Third-Country Nationals Crossing Back to Ukraine - 2023 Regional Analysis,”](#) 3 april 2024.

112 Migrace (Association for Integration and Migration) [“Lex Ukraine VI - Changes that came into force on 1 January 2024,”](#) geraadpleegd op 14 mei 2024.

113 ProUkrainu, [“Aid for refugees in the Czech Republic may increase in 2024,”](#) 11 november 2023; Migrace, [“Lex Ukraine VI - Changes that came into force on 1 January 2024,”](#) geraadpleegd op 14 mei 2024.

114 Ministry of the Interior of the Czech Republic, [“Czech Republic: Sixth amendment to “Lex Ukraine” law package,”](#) *European Website on Integration*, 1 januari 2024.

In Polen geldt sinds 1 maart 2023 dat Oekraïners die langer dan 120 dagen in de collectieve opvang zitten de helft van de kosten voor hun onderdak zelf moeten dekken. Oekraïners die er al langer dan 180 dagen verblijven moeten 75% van de kosten dekken.¹¹⁵ Met ingang van 1 juni 2024 wordt financiële steun en hulp bij het vinden van een woning in Polen via het lokale bestuursniveau geregeld. Polen die onderdak aan Oekraïners verlenen krijgen dan geen tegemoetkoming meer van de staat. Verder zullen er aanpassingen doorgevoerd worden om meer Oekraïense kinderen naar school te laten gaan, om toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren en de registratie van nieuwkomers sneller na aankomst plaats te laten vinden.¹¹⁶

In Duitsland staat, net als in Nederland, de hoogte van het leefgeld ter discussie. Op dit moment ontvangen Oekraïense ontheemden een vergoeding gelijk aan dat van statushouders, het zogenoemd “Bürgergeld”. In de politieke discussie die gaande is, heeft de minister van Binnenlandse Zaken van de CSU echter voorgesteld om over te gaan naar het lagere niveau van uitkering dat van toepassing is op asielzoekers. Dit zou de staat op jaarbasis 840 miljoen kunnen besparen.¹¹⁷ Wat hier ook meespeelt is dat de huidige hogere uitkering voor statushouders de prikkel om zelf (voor een laag inkomen) te werken misschien doet afnemen, ook omdat in Duitsland de huur en zorgverzekering voor Oekraïense ontheemden worden betaald. Hierom komen Oekraïners ook zonder baan rond.¹¹⁸ In Duitsland is hiernaast door Kiesewetter, lid van de Buitenlandcommissie van het parlement namens de CSU, voorgesteld om het Bürgergeld niet langer te verstrekken aan de groep dienstplichtige mannen die Oekraïne graag ziet terugkeren.¹¹⁹

115 International Rescue Committee (IRC), [“Poland: Amendments to Ukrainian refugee hosting laws showcase the need for continued humanitarian support,”](#) 27 januari 2023.

116 Chancellery of the Prime Minister, [“Bill amending the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine and Certain Other Acts,”](#) 30 april 2024.

117 Oliver Stock, [“Kein Bürgergeld mehr für Ukrainer? Deutschland würde 840 Millionen Euro sparen,”](#) Focus Online, 29 april 2024.

118 Zeit Online, [“FDP-Politiker will Leistungen für Ukrainer auf Asylbewerberniveau,”](#) 6 maart 2024; Interview juridisch adviseur ProAsyl.

119 Markus Decker, [“CDU-defenseexpert Kiesewetter: Duitsland moet Oekraïners die aan militaire dienstplicht onderworpen zijn, aanmoedigen om naar huis terug te keren,”](#) RedaktionsNetzwerk Deutschland, 7 mei 2024.

In Slowakije is de financiële steun aan mensen die Oekraïners onderdak verlenen per april 2024 gehalveerd. De verwachting is dat in de toekomst alleen voor kwetsbare Oekraïners een uitzondering gemaakt zal worden op de maximale termijn van 120 dagen.¹²⁰ De bedoeling is dat de versoering zal leiden tot toenemende financiële onafhankelijkheid onder Oekraïense ontheemden.¹²¹ De door ons geïnterviewde expert uit Slowakije wees erop dat veel Oekraïners al aan het zoeken zijn naar mogelijke huurwoningen om deze wijzigingen voor te zijn. Eerder stond het land juist vooraan binnen Europa in de voorzieningen op het gebied van eerste opvang.¹²² Ook in Slowakije speelt het probleem dat werken mogelijk niet altijd loont. Door inkomensdrempels voor overheidssteun is het mogelijk dat iemand er op achteruit gaat bij een laag salaris.¹²³

In België is eerste opvang niet langer gegarandeerd. Deze was eerder al afgeschaald naar alleen de kwetsbare groepen vanwege een ernstig gebrek aan opvangplekken. Uit het interview met Vluchtelingenwerk Vlaanderen¹²⁴ kwam naar voren dat dit mede komt door een tekort aan noodopvang en het ontbreken van een spreidingsplan en afstemming tussen gewesten. Hierdoor verloopt de doorstroom naar gemeenten zeer moeizaam. Vanaf november 2023 liep de opvang hierom verder vast. De garantie voor opvang van deze groep kan op dit moment door het aanhoudend tekort aan opvangplekken niet langer geboden worden.¹²⁵ Het is nog onduidelijk hoe dit zich verder ontwikkelt en waar de ontheemden heen gaan wanneer zij geen tijdelijke plek kunnen vinden. Personen zonder een eigen opvangoplossing binnen hun netwerk zijn nu namelijk afhankelijk van ad hoc oplossingen zoals hotels of daklozenopvang.¹²⁶

Voor nieuwe aankomsten geldt bovendien dat door beperkte capaciteit bij de aanmeldcentra en de toename van ingewikkeldere zaken sommige Oekraïense

120 Jakub Andrlé, "[European countries are cutting housing support for refugees, leaving vulnerable groups at risk](#)," ReliefWeb, 30 april 2024. & Interview juridisch medewerker Human Rights League Slowakije, 16 mei 2024.

121 Jakub Andrlé, "[European countries are cutting housing support for refugees, leaving vulnerable groups at risk](#)," ReliefWeb, 30 april 2024.

122 Interview juridisch medewerker Human Rights League Slowakije, 16 mei 2024.

123 Interview juridisch medewerker Human Rights League Slowakije, 16 mei 2024.

124 In Vlaanderen wordt binnen België het grootste deel van de Oekraïense ontheemden opgevangen.

125 Interview jurist Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 14 mei 2024. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Belgium Country Report](#)," AIDA, 16 mei 2024.

126 Interview jurist Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 14 mei 2024; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium](#)," Annex to the Belgium report, AIDA, 2023 update.

ontheemden in België enkele weken tot zelfs maanden wachten voordat hun beslissing voor tijdelijke bescherming binnen is. Tijdens de wachttijd wordt niet in accommodatie voorzien.¹²⁷

Daarnaast kunnen Oekraïners in België alleen maar leefgeld krijgen als zij als inwoner binnen een gemeente geregistreerd staan.¹²⁸ Het exacte bedrag waar ze recht op hebben kan enorm verschillen. Dit komt omdat er geen vast bedrag of een standaard berekeningsmethode bestaat. De openbare ‘centra voor maatschappelijk welzijn’ (OCMW) of ‘centres publique d’action sociale’ (CPAS) bepalen hoeveel iemand krijgt.¹²⁹ Er zijn dan ook klachten over een gebrek aan transparantie over hoe tot een besluit is gekomen. Daarnaast verloopt de communicatie veelal in het Frans of Vlaams, waardoor Oekraïners niet altijd weten waarom zijn minder of geen leefgeld krijgen.¹³⁰

Gezondheidszorg

Ondanks de verschillen per lidstaat in de toegang tot gezondheidszorg, lijkt deze factor geen belangrijke rol te spelen in de intentie door te migreren. Het is wel een punt van zorg voor ontheemden in een aantal lidstaten. In de regionale survey van IOM in het laatste kwartaal van 2023 kwam naar voren dat lange wachtrijen, de kosten, en de taalbarrière hoofdredenen waren waardoor mensen geen toegang hadden tot gezondheidszorg.¹³¹ In deze periode gaf 33% van de respondenten aan dat het verkrijgen van medische hulp in Oekraïne hoofdreden is voor hun kortdurende terugkeer naar Oekraïne. In het begin van het jaar was dit nog 20%. Dit lijkt te wijzen op ontevredenheid over de gezondheidszorg in landen van opvang, zonder dat dit leidt tot het blijvend vertrek uit deze landen.¹³²

Zo is in Polen de gezondheidszorg nog steeds de op een na meest genoemde behoefte, na financiële ondersteuning. Een op de vijf respondenten ondervond problemen bij de toegang tot gezondheidszorg in 2023, waarbij het niet

127 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Belgium Country Report](#)," AIDA, 16 mei 2024.

128 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

129 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

130 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

131 IOM, "[Ukraine Response, regional analysis, needs, intentions and integration challenges](#)," data over heel 2023.

132 International Organization for Migration (IOM), "[Ukrainians and Third-Country Nationals Crossing Back to Ukraine - 2023 Regional Analysis](#)," 3 april 2024.

beheersen van de taal de hoofdoorzaak was.¹³³ Ook hier gaf 31% de gebrekkige zorg als reden voor kortdurend terugkeer naar Oekraïne. De gebrekkige toegang tot de gezondheidszorg lijkt dus ook geen obstakel voor vestiging in Polen.¹³⁴ In Slowakije behoort gezondheidszorg ook tot de meest urgente behoeften, veroorzaakt door lange wachttijden en hoge kosten.¹³⁵

Verblijfszekerheid

In Europees verband wordt besproken of Oekraïners ook na maart 2025 bescherming wordt geboden. Zolang hier geen definitief besluit over is genomen leidt dit echter tot blijvende onzekerheid bij Oekraïense ontheemden over wat hen daarna te wachten staat. Tsjechië heeft deze onzekerheid weg willen nemen door de mogelijkheid van een langer durende verblijfsvergunning aan te bieden aan financieel onafhankelijke Oekraïners.

In Polen is op 30 april 2024 een nieuw wetsvoorstel goedgekeurd om de steun aan Oekraïners die onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn vallen te verlengen en aan te passen.¹³⁶ Deze zou eerst op 30 juni 2024 aflopen, maar is nu tot 30 September 2025 verlengd. Het wordt vanaf volgend jaar mogelijk gemaakt voor Oekraïners om een verblijfsvergunning aan te vragen voor 3 jaar.¹³⁷ Het Poolse beleid heeft mogelijk invloed op doormigratie-intenties in andere EU-landen, al zijn hier over nog slechts enkele signalen uit Duitsland.¹³⁸

133 IOM, "[Access to healthcare services for refugees from Ukraine, Poland](#)," 30 april 2024.

134 IOM, "[Poland — Ukrainian Nationals Crossing Back to Ukraine — Annual Report \(2023\)](#)," 11 maart 2024.

135 IOM, "[DTM Slovakia: Access to healthcare services for Ukrainian refugees – 2023 Annual Report](#)," maart 2024.

136 Chancellery of the Prime Minister, "[Bill amending the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine and Certain Other Acts](#)," 30 april 2024.

137 Chancellery of the Prime Minister, "[Bill amending the Act on Assistance to Ukrainian Citizens in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine and Certain Other Acts](#)," 30 april 2024; Kateryna Hodunova, "[Polish government backs law amendments on Ukrainian refugees, extending protection status](#)," *Kyiv Independent*, 1 mei.

138 In Duitsland zijn er signalen dat enkele Oekraïners naar Polen vertrokken vanwege zekerheid over hun verblijf. De onduidelijkheid die in de eerste maanden van 2024 heerste in Duitsland heeft hierbij wellicht een rol gespeeld. Oekraïners in Duitsland was namelijk verteld dat hun bescherming onder de richtlijn tijdelijke bescherming verlengd was, maar dat hier geen document ter bewijs voor werd uitgereikt. Interview juridisch adviseur ProAsyl Duitsland, 16 mei 2024. Zie ook Bundesrat, Drucksache 177/24, "[Fünfte Verordnung zur Änderung der Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung](#)," 18 april 2024;.

In Duitsland was er onzekerheid onder Oekraïners wegens de ‘Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung’, de Duitse overgangsbeschikking. Deze beschikking, die afliep in maart 2024, bepaalde dat mensen onder de RTB visavrij in Duitsland konden verblijven. Hierdoor was er een juridisch vacuüm voor de twee maanden waarbinnen deze beschikking niet actief van toepassing was verklaard, wat er alleen in maart al toe heeft geleid dat meer dan 900 mensen bij de grens zijn weggestuurd.¹³⁹ Ondertussen is de verordening met terugwerkende kracht voor de gehele periode van tijdelijke bescherming heringevoerd. Uit België komen, net als uit Nederland, nu ook signalen dat Oekraïners zelf alvast proberen uit te zoeken welke andere opties er zijn om in het land te kunnen blijven als de richtlijn tijdelijke bescherming niet nog een keer verlengd wordt.¹⁴⁰

Sociale en economische integratie

Verblijfsopties lange termijn

In de regionale analyse over 2023 van IOM is te zien dat er sprake is van langduriger vestiging van ontheemden in Belarus, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Moldavië, Roemenië, en Slowakije.¹⁴¹ Waar in het eerste kwartaal van 2023 nog 24% van de respondenten in private huisvesting verbleef, was dit in het laatste kwartaal opgelopen naar 51%.¹⁴² Hoofdreden voor het kiezen van een ‘eindbestemming’ blijft de aanwezigheid van vrienden en familie. De mogelijkheid om in de nabijheid van Oekraïne te wonen is echter wel toegenomen in belang. In het eerste kwartaal van 2023 gaf slechts 3% dit als hoofdreden, maar in het vierde kwartaal is dit geleidelijk toegenomen tot 23%.¹⁴³

Over Polen rapporteert IOM dat in de periode van oktober 2023 tot en met januari 2024 74% van de ondervraagden in privé-accommodaties verbleef.¹⁴⁴ Iets meer dan de helft huurde een eigen woning. In de eerste twee maanden

139 Interview juridisch adviseur ProAsyl Duitsland, 16 mei 2024.

140 Interview jurist Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 14 mei 2024.

141 Hierbij worden surveys afgenomen in Belarus, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Moldavië, Roemenië, en Slowakije.

142 IOM, “[Ukraine Response, regional analysis, needs, intentions and integration challenges](#),” data over heel 2023.

143 IOM, “[Ukraine Response, regional analysis, needs, intentions and integration challenges](#),” data over heel 2023.

144 IOM, “[Poland — Integration Snapshot: Private Accommodation Needs and Challenges \(October 2023 - January 2024\)](#),” 18 maart 2024.

na aankomst verbleven ongeveer even veel mensen in collectieve als in private opvang. Maar de verhuizing naar private opties neemt toe naarmate de Oekraïense ontheemden langer in het land verblijven.¹⁴⁵ Oekraïners die zelf of met anderen een woning huren betalen in het merendeel van de gevallen zelf voor hun onderkomen. Een aantal verblijft nog in tijdelijke opvanglocaties. Voor Oekraïners die bij familie, vrienden, of gastgezinnen verblijven, of via hun werk onderdak hebben gekregen betaalt de meerderheid niet voor de huisvesting. Zo betaalt 56% van de Oekraïners die via hun werk onderdak hebben niets, en betaalt 83% van de ontheemden die bij gastgezinnen verblijven en 89% die bij familie of vrienden verblijven niets.¹⁴⁶

In Slowakije betaalt 83% van de ontheemden die langer dan twee jaar in het land verblijven voor de eigen huisvesting. Bij opvang van minder dan 30 dagen ligt dit aantal nog op 26%.¹⁴⁷

Het is de vraag in hoeverre de groep die binnen de EU in tijdelijke opvang verblijft goed rond kan komen zodra de mogelijkheid van deze opvang wegvalt en ze zelf de volledige huisvesting moeten betalen.

Draagvlak

In de EU, inclusief Nederland, is een licht afnemende steun voor de opvang van Oekraïners waarneembaar. Weliswaar is de steun voor opvang van Oekraïners nog hoog, maar ook in België, Frankrijk, Duitsland en Polen nam deze af. In Nederland was er in december 2023 onder 71% van respondenten steun voor de opvang van Oekraïners tegenover 86% in maart 2022.¹⁴⁸ Met name in Duitsland en Polen was deze afnemende trend sterker: in december 2023 waren 64% respectievelijk 60% van de ondervraagden voor de opvang van Oekraïense ontheemden, tegenover 86%, respectievelijk 83% in maart 2022.¹⁴⁹ De economische situatie van een land speelt hierbij een rol. Uit surveyonderzoek bleek dat rondom de val van het kabinet 81,2% van de Slowaakse respondenten van mening was dat hulp aan ontheemden uit Oekraïne ten koste gaat van de

145 IOM, "[Poland — Integration Snapshot: Private Accommodation Needs and Challenges \(October 2023 - January 2024\)](#)," 18 maart 2024.

146 IOM, "[Poland — Integration Snapshot: Private Accommodation Needs and Challenges \(October 2023 - January 2024\)](#)," 18 maart 2024.

147 IOM, "[Slovakia — Access to Housing for Refugees from Ukraine — Annual Report](#)," 5 April 2024.

148 Deze statistieken wijken enigszins af van die van de Flitspeiling in 2024; Bertelsman Stiftung, "[Ukraine Trends December 2023](#)," 4 maart 2024.

149 Bertelsman Stiftung, "[Ukraine Trends December 2023](#)," 4 maart 2024.

Slowaakse bevolking.¹⁵⁰ Bij een vergelijkbaar surveyonderzoek in Tsjechië gaf 58% van de respondenten aan dat het land meer Oekraïners had opgevangen dan het aankon.¹⁵¹ Daar is de steun voor de opvang van Oekraïners gedaald van 75% in begin 2022 naar 60% begin 2024.¹⁵²

In Polen neemt ook de publieke steun voor de financiële hulp aan ontheemde Oekraïners af.¹⁵³ Uit onderzoek van de universiteit van Warschau blijkt dat bijna de helft van de respondenten (47%) niet meer wil dat Oekraïners even gemakkelijk toegang hebben tot sociale bijstand als Polen. Vooral het draagvlak voor financiële steun voor voedsel en huisvesting neemt af (van 50% in 2022 naar 21% in 2024).¹⁵⁴ De regering heeft aangegeven dat het niet financieel haalbaar is om hetzelfde niveau aan steun te blijven bieden. Ook lokale bestuursorganen en ngo's geven aan dat de aangeboden steun niet meer overeenkomt met de werkelijke behoeftes van Oekraïners.¹⁵⁵

In toenemende mate ervaren Oekraïners discriminatie in gastlanden. In de *crossing back survey* van UNHCR gaven relatief veel Oekraïense respondenten in Polen aan gediscrimineerd te zijn (18%). In Slowakije was dit 9%. Dit verschilde sterk met bijvoorbeeld Moldavië en Roemenië, waar de percentages op 1% respectievelijk 2% lagen. Gemiddeld lag het percentage van personen in deze regio¹⁵⁶ die aangaf te zijn gediscrimineerd op 14% in het laatste kwartaal van 2023. Dit is een sterke toename ten opzichte van het begin van 2023, toen dit percentage nog op 5% stond. Slowakije en Polen lieten het gehele jaar de hoogste scores hierop zien.¹⁵⁷ Dit lijkt echter (nog) geen factor te zijn waarom mensen besluiten door te migreren.

150 Sita, "[Sú Slováci ochotní prijať ľudí z Ukrajiny? Štát by sa mal podľa väčšiny viac starať o vlastných občanov](#)," 17 september 2022.

151 Radio Prague International, "[More than half of Czechs think country has taken in more Ukrainian refugees than it can handle](#)", 15 april 2024.

152 Centrum pro výzkum veřejného mínění, "[Tisková zpráva - Postoj české veřejnosti k přijímání uprchlíků z Ukrajiny – únor 2024](#)", 15 april 2024.

153 Izabela Kacprzak, "[Ukrainians welcome in Poland. Provided that they work](#)," Rzeczpospolita, 9 februari 2024.

154 Izabela Kacprzak, "[Ukrainians welcome in Poland. Provided that they work](#)," Rzeczpospolita, 9 februari 2024.

155 Izabela Kacprzak, "[Ukrainians welcome in Poland. Provided that they work](#)," Rzeczpospolita, 9 februari 2024.

156 De survey kijkt naar Belarus, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Moldavië, Roemenië en Slowakije.

157 International Organization for Migration (IOM), "[Ukrainians and Third-Country Nationals Crossing Back to Ukraine - 2023 Regional Analysis](#)," 3 april 2024.

Het vinden van (passend) werk

In Duitsland, Tsjechië en Polen wordt op verschillende manieren ingezet op verdere integratie van Oekraïense ontheemden. Zo is er al vanaf het begin van de oorlog in Duitsland gekozen voor een ‘settle first’ aanpak.¹⁵⁸ Dit is in tegenstelling tot de Nederlandse ‘work first’ aanpak. In Duitsland had dit aanvankelijk een lage arbeidsparticipatie tot gevolg. In september 2023 had nog maar 25% van de Oekraïense beroepsbevolking in Duitsland een baan gevonden.¹⁵⁹ Veel Oekraïners waren immers bezig met een integratiecursus.¹⁶⁰

In 2023 hebben 360.000 Oekraïners in Duitsland een inburgeringscursus doorlopen. In januari 2024 volgden 124.000 Oekraïners een inburgeringscursus. De Duitse regering verwacht dat halverwege 2024 driekwart van hen deze cursus heeft afgerond, waarna het aantal werkenden ook omhoog zal gaan.¹⁶¹ Het nut van de inburgeringscursus moet echter nog blijken. In september 2023 bleken maar 135.000 Oekraïners de gehele cursus al dan niet succesvol te hebben afgerond.¹⁶² De teller van Oekraïners die het B1 niveau hadden gehaald – in de praktijk het minimale niveau om in het Duits ergens aan de slag te gaan maar vaak nog onvoldoende – stond in september 2023 op 61.000.¹⁶³ Eerdere cijfers gaven aan dat maar 17% na de cursus aan het werk was. Dit was aanleiding voor de Duitse regering een ‘Job Turbo’ te starten, om zo meer Oekraïners aan werk te helpen.¹⁶⁴ Inmiddels heeft 26% van de groep die in staat is te werken een baan¹⁶⁵ gevonden.¹⁶⁶ Obstakels waar Oekraïners tegenaan lopen zijn onder andere een ontoereikend taalniveau, waarbij de taal ook niet geoefend kan worden zolang ze

158 Jaco Dagevos en Katja Rusinovic, “[Hoge arbeidsparticipatie Oekraïense vluchtelingen maar vaak onder niveau](#),” ESB, 22 februari 2024.

159 European Migration Network (EMN), “[Labour market beneficiaries of temporary protection from Ukraine: Joint EMN-OECD inform](#),” mei 2024.

160 Bundesregierung, “[Gut angekommen auf dem Arbeitsmarkt](#),” 29 maart 2024.

161 Bundesregierung, “[So unterstützt Deutschland ukrainische Geflüchtete](#),” 22 februari 2024.

162 Bundesrechnungshof, “[Förderung von ukrainischen Kriegsflüchtlingen in Integrationskursen](#),” 19 december 2024.

163 Interview juridisch adviseur ProAsyl 16 mei; Bundesrechnungshof, “[Förderung von ukrainischen Kriegsflüchtlingen in Integrationskursen](#),” 19 december 2024.

164 Markus Dettmer, “[Heils Jobturbo zeigt erste Fortschritte bei Geflüchteten aus der Ukraine](#),” Spiegel Wirtschaft, 22 maart 2024.

165 In loondienst.

166 Bundesagentur für Arbeit, “[Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende](#),” april 2024.

niet aan het werk zijn, en het gebrek aan kinderopvang, wat ook Duitsers in grote mate treft.¹⁶⁷

In Polen ligt de arbeidsparticipatie relatief hoog, in maart 2024 hadden tussen de 225.000 en 350.000 Oekraïense ontheemden werk gevonden.¹⁶⁸ Desondanks geeft 80% van de ondervraagden in een onderzoek van de *Norwegian Refugee Council* (NRC) aan maar net genoeg of te weinig te verdienen om in hun basisbehoeften te voorzien. In Tsjechië heeft uit de groep die kan werken 69% een baan kunnen vinden, en dit aantal blijft toenemen. Een nieuwe wet waardoor financieel onafhankelijke Oekraïners een langdurige verblijfsvergunning krijgen kan hier mogelijk nog verder aan bijdragen.¹⁶⁹ Toch geeft 31% van de ontheemden in Tsjechië aan moeite te hebben om hun dagelijkse kosten te betalen, wat deels veroorzaakt wordt door de versobering van de voorzieningen voor Oekraïense ontheemden.¹⁷⁰

Uit een survey van het IOM onder Oekraïense ontheemden in Slowakije in 2023 kwam naar voren dat 63% van de respondenten die in staat zijn te werken ook een baan hadden gevonden.¹⁷¹ Hier geven mannen (71% van de respondenten) vaker aan dan vrouwen (51% van de respondenten) tevreden te zijn met hun werk (op niveau).¹⁷²

In 2023 had in België 29% van de Oekraïense ontheemden een baan gevonden.¹⁷³ Vooral in Vlaanderen slaagden Oekraïners er in om een baan te vinden, terwijl in Wallonië en Brussels de percentages voor arbeidsparticipatie onder Oekraïners

167 Interview juridisch adviseur ProAsyl Duitsland, 16 mei 2024; Carlota Brandis, "[Ukrainer auf dem Arbeitsmarkt: Wo Integration an deutsche Grenzen stößt](#)," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 mei 2024.

168 Deloitte & UNHCR, "[Poland: Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland – March 2024](#)," 5 maart 2024.

169 Adam Rözler, "[Ekonomicky soběstační ukrajinští uprchlíci získají možnost se dlouhodobě usadit v České republice](#)," Ministerstva vnitra, 3 april 2024.

170 IOM, "[Czechia - Socio-economic Situation of Refugees from Ukraine - Annual Report \(2023\)](#)," 12 april 2024.

171 IOM, "[Slovakia — Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report \(2023\)](#)," 18 maart 2024.

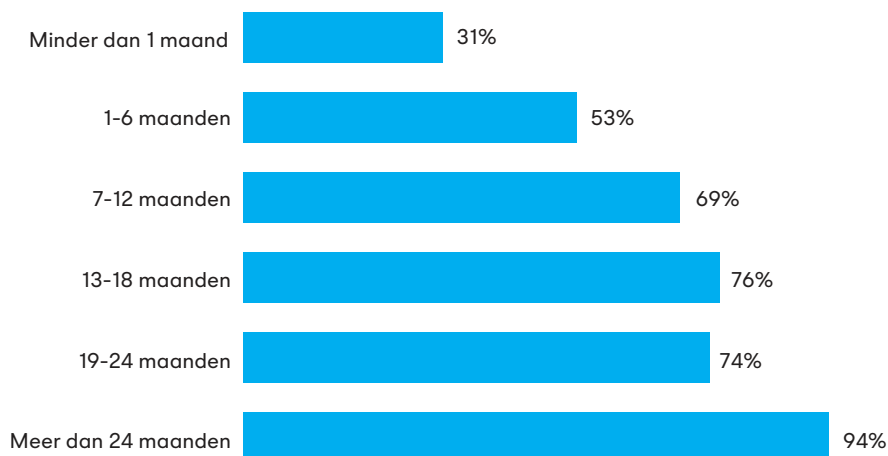
172 IOM, "[Slovakia — Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report \(2023\)](#)," 18 maart 2024.

173 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

veel lager lagen, respectievelijk op 17% en 15%.¹⁷⁴ In Vlaanderen, waar 39% een baan heeft kunnen vinden, worden Oekraïners gewezen op een brochure van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding om hen op de hoogte te brengen van hun arbeidsrechten.¹⁷⁵

Vaak is het werk van Oekraïners wel van een lager niveau dan waar zij voor opgeleid zijn – een probleem dat we overal in Europa zien, vooral nu de opvang de langere termijn lijkt te gaan betreffen. In surveyonderzoek van IOM komt duidelijk naar voren dat de duur van het verblijf een positief effect heeft op het hebben van een baan, waarbij 94% van de respondenten die langer dan 2 jaar in het opvangland verbleef aangaf een baan te hebben:

Figuur 9 Arbeidsparticipatie naar verblijfsduur¹⁷⁶



Taalbeheersing

Taal behoort tot de grootste uitdagingen voor integratie in het land van opvang, zoals ook blijkt uit het onderzoek van IOM. In het laatste kwartaal van 2023 noemde 47% dit als grootste uitdaging, terwijl dit in het begin van het jaar 2023

174 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, “[Temporary Protection Belgium 2023](#),” AIDA, 16 mei 2024.

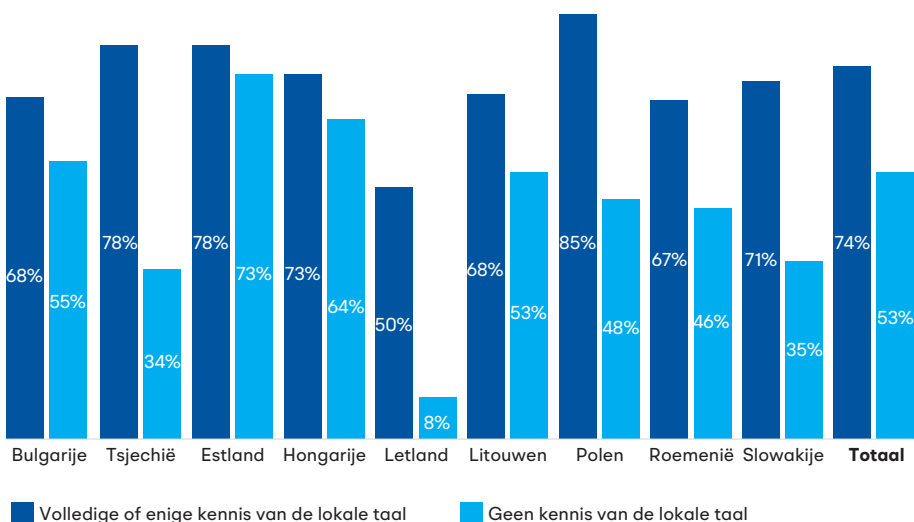
175 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, “[Temporary Protection Belgium 2023](#),” AIDA, 16 mei 2024.

176 International Organization for Migration (IOM), “[Regional Analysis — Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report](#),” 10 mei 2024, p. 6.

nog 24% was.¹⁷⁷ Dit kan verklaard worden door de toenemende wens op eigen niveau werk te vinden, waar vaak ook verscherpte taaleisen bij horen. Van de respondenten zag 41% taal als oorzaak van financiële problemen.¹⁷⁸

Ander onderzoek bevestigt dat de beheersing van de taal in vrijwel alle opvanglanden gezien wordt als de belangrijkste factor bij het vinden van werk. Een onderzoek van het Pools Economisch Instituut wees uit dat 80% van de Oekraïense ontheemden die de Poolse taal beheersen aan het werk zijn, ten opzichte van 50% van degenen die de taal niet spreken.¹⁷⁹ In Slowakije was dit 70% respectievelijk 54%. Ook hier geven Oekraïners de taalbarrière als grootste obstakel werk te vinden.¹⁸⁰ Een grootschalige survey van IOM bevestigt deze gegevens, zoals in de afbeelding hieronder wordt weergegeven:

Figuur 10 Arbeidsparticipatie naar taalvaardigheid¹⁸¹



177 IOM, “[Ukraine Response, regional analysis, needs, intentions and integration challenges](#),” data over heel 2023.

178 IOM, “[Ukraine Response, regional analysis, needs, intentions and integration challenges](#),” data over heel 2023.

179 Radosław Zyzik et al, “[Refugees from Ukraine in the Polish labour market: opportunities and obstacles](#),” Polish Economic Institute, 12 maart 2024.

180 IOM, “[Slovakia — Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report \(2023\)](#),” 18 maart 2024.

181 IOM, “[Regional Analysis — Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report](#),” 10 mei 2024, p. 6.

Ook in Duitsland en buurlanden van Oekraïne blijft taalvaardigheid het grootste obstakel om werk op niveau te vinden.¹⁸² Dit is opmerkelijk gezien het feit dat Duitsland de meest uitgebreide integratiecursus heeft ingevoerd voor alle Oekraïners. Zoals in de paragraaf *Het vinden van (passend) werk* laat zien ondervinden Oekraïners problemen met de beheersing van het Duits. Dit kwam ook bij het interview met Pro Asyl naar voren. Wat hierbij niet helpt is dat mensen in Duitsland pas aan de slag mogen na hun cursus, en ze het hierdoor het dus niet werkenderwijs kunnen leren. Beperkte erkenning van diploma's en weinig informatie over de arbeidsmarkt zijn andere factoren die hier als oorzaak voor werkloosheid werden gegeven.

Onderwijs Oekraïense kinderen

Deelnemen aan het plaatselijke onderwijs draagt bij aan de integratie en taalvaardigheid van Oekraïense kinderen. Toch gaan niet alle Oekraïense ontheemde kinderen naar school in het land waar zij verblijven en blijkt het lastig voor overheden om hier goed zicht op te houden.

In Polen is er, ondanks aangepaste wetgeving na de start van de oorlog, niet goed zicht op het aantal kinderen dat niet ingeschreven staat bij een Poolse school, maar ook geen les op afstand volgt uit Oekraïne. Ook gaf de Poolse rekenkamer aan dat er onvoldoende financiering is om leraren op te leiden om beter les te geven aan buitenlandse scholieren.¹⁸³ De laatste gegevens over 2023 lieten zien dat ongeveer de helft van de Oekraïense kinderen naar school ging in Polen en dat 30% daarvan ook nog online les volgden bij Oekraïense scholen.¹⁸⁴ Kinderen gaven hier aan lastig aansluiting te vinden bij Poolse klasgenoten, vooral als zij de taal nog niet goed beheersten.¹⁸⁵ Uit een survey van Plan International, UNICEF & Save the Children komt er naar voren dat veel van de ondervraagde kinderen zich niet thuis voelen in Polen en weg willen, ofwel terug naar Oekraïne of naar een ander land.¹⁸⁶

182 Kateřina Šafářová et al., "[Přijmy a zaměstnanost uprchlíků bijna. Ztráta bydlení zdarma ale prohloubila chudobu](#)," PAQ research, 18 december 2023.

183 European Website on Integration, "[Poland: Education of children of foreigners in Polish schools](#)," 5 maart 2024.

184 International Rescue Committee, "[Back to School: Ukrainian Children in Poland Still Face Unique Challenges](#)," 30 augustus 2023.

185 Plan International, UNICEF & Save the Children, "[Ukrainian Children and Adolescents in Poland - Note for Children and Adolescents](#)," geraadpleegd op 23 mei 2024.

186 Plan International, UNICEF & Save the Children, "[Ukrainian Children and Adolescents in Poland - Note for Children and Adolescents](#)," geraadpleegd op 23 mei 2024.

Aansluiting vinden bij kinderen uit de omgeving blijft ook ingewikkeld voor Oekraïense kinderen in Tsjechië. Blijkens de survey van PAQ gaat de overgrote meerderheid naar school in Tsjechië (84% van de 3- tot 6-jarigen, 97% van de 6- tot 15-jarigen).¹⁸⁷ Toch is de helft van de kinderen tussen de 4 en 17 jaar (nog) niet goed geïntegreerd. 3 op de 10 kinderen volgt nog online onderwijs in Oekraïne naast hun onderwijs in Tsjechië. Kinderen die naar school gaan en meedoen aan naschoolse activiteiten slagen er wel in om beter te integreren.¹⁸⁸

In Duitsland volgden er in april 218.932 Oekraïense kinderen onderwijs.¹⁸⁹ Alle kinderen zijn leerplichtig, maar het wordt per regio bepaald of deze plicht ingaat bij aankomst in Duitsland, of zoals in sommige deelstaten na 3 maanden. In enkele gevallen zijn kinderen niet leerplichtig, namelijk als zij vrij snel weer terug zullen reizen naar Oekraïne of nog geen plek op een school hebben kunnen vinden.¹⁹⁰ Per deelstaat verschilt het ook of kinderen meteen in het reguliere onderwijs worden opgenomen of dat ze eerst in een 'verwelkomingsklas' voor Oekraïense kinderen komen.¹⁹¹ Sommige deelstaten zoals Beieren gaan komend schooljaar stoppen met deze klassen, maar er bestaat twijfel of de leerlingen uit deze klassen een goed genoeg niveau Duits hebben om de reguliere klassen te kunnen integreren.¹⁹² Het blijkt namelijk, ondanks de aparte klassen voor Oekraïense kinderen, lastig om iedereen een goed niveau Duits bij te brengen. Ook komt uit een onderzoek van het Deutsches Jugendinstitut naar voren dat Oekraïense kinderen eerder vriendschappen opbouwen met andere Oekraïense kinderen dan met Duitsers.¹⁹³ Veel kinderen vinden het lastig aan de ene kant bezig te zijn met hun leven in Oekraïne en de mogelijkheid terug te keren, maar aan de andere kant ook te moeten investeren in een leven in Duitsland. Vaak hebben zij nog familie en vrienden die in Oekraïne zijn achtergebleven, en zijn ze getraumatiseerd door wat zij hebben meegemaakt. De mogelijkheid dat ze op een geven moment zullen terugkeren vormt voor sommigen dan ook een obstakel

187 Kinderen die zonder voogd zijn gevlucht en nieuwkomers na april 2023 worden niet meegerekend in deze percentages. Kateřina Šafářová, Michael Škvrňák, Daniel Prokop, Michal Kunc "[Vzdělávání a učení dětí ukrajinských uprchlíků v Česku](#)," PAQ Research, 20 december 2023.

188 Kateřina Šafářová, Michael Škvrňák, Daniel Prokop, Michal Kunc "[Vzdělávání a učení dětí ukrajinských uprchlíků v Česku](#)," PAQ Research, 20 december 2023.

189 Kultusminister Konferenz, "[Abfrage der geflüchteten Kinder/Jugendlichen April 2024](#)," geraadpleegd op 23 mei 2024.

190 Deutschlandfunk, "[Integration ukrainischer Kinder in deutschen Schulen](#)," 07 juli 2023.

191 Deutschlandfunk, "[Integration ukrainischer Kinder in deutschen Schulen](#)," 07 juli 2023.

192 BR24, "[Two years of war in Ukraine: How does integration work at school?](#)" 23 februari 2024.

193 Deutsches Jugendinstitut "[Abschlussbericht Ukrainische Geflüchtete in Deutschland](#)," juli 2023.

om Duits te leren.¹⁹⁴ Net zoals in Polen en Tsjechië volgen er ook veel kinderen nog online onderwijs in Oekraïne naast hun reguliere schooldagen in Duitsland.¹⁹⁵

Hiernaast heeft Duitsland ook een tekort aan docenten om de instroom aan Oekraïense leerlingen allemaal onderwijs te kunnen bieden. De Duitse taaleisen om docent te worden zijn vrij hoog, waardoor gevluchte Oekraïense docenten niet aan het werk kunnen komen. Daarbij is er ook een tekort aan Duitse docenten om Oekraïense docenten Duits bij te brengen.¹⁹⁶

In het AIDA rapport over 2023 in België kwam naar voren dat in het schooljaar 2022-2023 er 17.355 Oekraïense kinderen naar het lager en middelbaar onderwijs gingen in Vlaanderen.¹⁹⁷ Hoeveel kinderen er in Wallonië en Brussel naar school gingen is onbekend. Oekraïense kinderen hoeven niet per se naar een Vlaamse school. Ze mogen uit thuis onderwijs volgen, zolang zij zich maar binnen 60 dagen na het krijgen van tijdelijke bescherming bij een onderwijsinstelling inschrijven.¹⁹⁸ Er gaan nog niet veel Oekraïense jongeren naar het hoger onderwijs, deels omdat een Oekraïens middelbareschooldiploma niet als gelijkwaardig wordt beschouwd aan een Belgisch middelbareschooldiploma.¹⁹⁹ Zij moeten hierom eerst nog het volwassenonderwijs in om te kunnen doorstromen naar het hoger onderwijs. Voor het middelbaar onderwijs zijn de taaleisen voor Oekraïense kinderen versoepeld, en wordt er zowel in Vlaanderen als Wallonië extra onderwijs aangeboden voor buitenlandse kinderen.²⁰⁰ Wel is dit voorbereidende onderwijs vaak vol en moeten kinderen wachten tot er een plek vrij komt.²⁰¹

Toch zijn er tot nu toe geen signalen dat dit bijdraagt aan de wens door te willen migreren naar een ander land. Wel is de toegang tot onderwijs en de mate waarin taalvaardigheid onderwijs belemmert een factor om in de toekomst rekening mee te houden.

194 BR24, "[Two years of war in Ukraine: How does integration work at school?](#)," 23 februari 2024.

195 Deutsches Jugendinstitut "[Abschlussbericht Ukrainische Geflüchtete in Deutschland](#)," juli 2023.

196 Deutschlandfunk, "[Integration ukrainischer Kinder in deutschen Schulen](#)," 7 juli 2023.

197 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

198 Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming, "[Huisonderwijs voor kinderen uit Oekraïne](#)," geraadpleegd op 30 mei 2024.

199 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

200 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

201 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "[Temporary Protection Belgium 2023](#)," AIDA, 16 mei 2024.

Impact op doormigratie

Uit de voorgaande informeren maken wij de volgende analyse van factoren met betrekking tot de impact op doormigratie.

Het **draagvlak** voor de opvang van (nieuwe) ontheemden neemt licht af, maar de steun blijft desondanks groot. Wel wordt er in de onderzochte landen kritischer gekeken naar de uitkeringen die Oekraïners onder de RTB ontvangen, vooral als zij wel in staat zijn te werken. Terugkeerintenties nemen af, al vestigt een deel van de Oekraïners zich bewust dichter bij Oekraïne en rondom familie- en vriendennetwerken. Die groep heeft ook meer terugkeerintenties dan Oekraïners die verder weg van hun land verblijven. In een aantal lidstaten is door bewuste versoering of door grote druk op het opvangsysteem **de eerste opvang** van nieuwe aankomsten verkort of niet onmiddellijk gegarandeerd.

Hoewel **toegang tot de zorg** in veel gastlanden door Oekraïners als problematisch wordt ervaren, leidt dit vooral tot korte bezoeken voor gezondheidszorg in Oekraïne. Het lijkt echter niet de keuze voor duurzame vestiging buiten Oekraïne te beïnvloeden.

In veel lidstaten lijken Oekraïners zich langdurig te vestigen. Een steeds groter aandeel vindt werk, vooral na langdurig verblijf, alhoewel dit in bijvoorbeeld Duitsland nog niet goed verloopt. Op het vlak van economische integratie blijft **taalvaardigheid** dan ook een belangrijk obstakel om **werk op niveau** te vinden. De mogelijkheid hiervan is van toenemend belang voor doormigratie. Dit kan zo zijn vanuit het oogpunt van persoonlijke ontwikkeling, maar ook uit economische noodzaak. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als voorzieningen worden versoerd. Zo wordt huisvesting in Polen en Tsjechië bijvoorbeeld niet meer (volledig) vergoed en zijn Oekraïners aangewezen op beter betaald werk om in hun verblijf te kunnen voorzien. Polen en Tsjechië bieden mogelijkheden voor langer verblijf.

Hoewel de richtlijn tijdelijke bescherming het beleid van de lidstaten harmoniseert, is er nog sprake van een verschil in de **implementatie van de RTB**. Deze kan van invloed zijn op intenties om door te migreren. Lidstaten kunnen ervoor kiezen meer statuszekerheid te bieden, wat mogelijk leidt tot (de wens tot) doormigratie naar deze zekerheid. In hoeverre de mate van financiële ondersteuning deze keuze beïnvloedt moet nog blijken nu een aantal landen de vergoeding aan het afbouwen zijn.

Wat betreft het **potentieel** en **de feitelijke doormigratiemogelijkheden** is vooral de situatie rondom Oekraïense mannen in dienstplichtige leeftijd van belang. Er is nog geen concreet antwoord op wat de stopzetting van consulaire hulp voor dienstplichtige mannen betekent voor legaal verblijf in EU-lidstaten. Ook moet blijken in hoeverre Europese landen bereid zijn mee te werken aan gedwongen terugkeer van deze mannen. Mogelijke implementatieverschillen hiervan zijn daarom een factor om nauwlettend in de gaten te houden de komende tijd. Een differentiatie in behandeling tussen EU-landen van opvang zou namelijk kunnen leiden tot doormigratie, zolang lidstaten deze migratie mogelijk blijven maken.

4 Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland

4.1 Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland

Er komen nog steeds Oekraïense ontheemden naar Nederland, al lijkt de instroom af te vlakken. De meeste Oekraïners zijn in 2022 naar Nederland gekomen. In 2024 beginnen Oekraïners economisch en tot op zekere hoogte ook sociaal te integreren in Nederland. Hun woon- en inkomenssituatie zijn daarbij vaak nog wel van tijdelijke aard. De meeste Oekraïners wonen nog niet in zelfstandige huisvesting en zijn afhankelijk van leefgeld en andere financiële ondersteuning. Hoewel de oorlog de aanleiding was voor hun vertrek, worden nu ook economische motieven om zich in Nederland te vestigen sterker.

In dit hoofdstuk gaan we in op krachten die van invloed zijn op vestiging van ontheemden in Nederland. Wij kijken naar de **implementatie van tijdelijke bescherming** in Nederland en factoren van invloed op **economische integratie** en **sociale integratie** voor ontheemden die sinds 2022 in Nederland gevestigd zijn. Deze factoren kunnen ook een rol spelen in de keuze voor Nederland bij nieuwe Oekraïense ontheemden. De relatieve aantrekkingskracht van Nederland ten opzichte van andere Europese landen en ook ten opzichte van Oekraïne gaat een belangrijker rol spelen nu de duur van de oorlog langer wordt. Naarmate de oorlog in Oekraïne voortduurt en de krachten voor vestiging groter zijn, is te verwachten dat de beschermingsopdracht blijft of zelfs toeneemt qua aantallen. Maar ook begint deze beschermingsopdracht van karakter te veranderen. Oekraïners knopen banden aan met Nederland en beginnen zich duurzamer te vestigen. In het licht van de situatie van Oekraïne en het recente vertrek van ontheemden is de relatie van de vestiging met de beschermingsopdracht echter ook in deze gevallen duidelijk. Dat laten ook de diepte-interviews met ontheemden zien.

Figuur 11 Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland



In dit hoofdstuk maken wij gebruik van CBS-data (met onder andere achtergrondkenmerken van Oekraïense ontheemden in Nederland)²⁰² en explorerende diepte-interviews die in april en mei 2024 zijn uitgevoerd door Regioplan. Het gaat om twaalf Oekraïense ontheemden in Nederland. De interviews zijn afgenomen in het Oekraïens. Het betreft acht vrouwen (30, 31, 32, 45, 48, 49, 53, 70 jaar oud) en vier mannen (26, 40, 46, 56 jaar oud). Het gaat om hoger opgeleiden: 9 hebben een masteropleiding en 3 een bacheloropleiding afgerond.

Deelnemers interviews

Gezinssituatie

Drie deelnemers zijn als alleenstaande naar Nederland gevlucht, waarvan één nu een Nederlandse partner heeft, en één de moeder heeft uitgenodigd om ook naar Nederland te komen. Twee mensen zijn met partner naar Nederland gevlucht, maar tijdens verblijf in Nederland van de partner gescheiden/uit elkaar gegaan. Twee deelnemers zijn met hun partner en kinderen naar Nederland gekomen. Drie deelnemers zijn als gezin van twee partners en één meerderjarig kind (26) naar Nederland gekomen. Een andere deelnemer kwam alleen met haar zoon en heeft inmiddels een Nederlandse partner. Tot slot is één vrouw met één dochter naar Nederland gekomen, en heeft zij nog een man en kind in Oekraïne.

Woonsituatie

Twee alleenstaande deelnemers (vrouw 31, man 40) wonen bij een gastgezin. De overige deelnemers wonen in de gemeentelijke opvang. Het gezin waarvan alle 3 de leden hebben deelgenomen aan de interviews woonde eerst kort bij een gastgezin, samen met een grootouder. Deze laatste miste Oekraïne en is teruggekeerd. Zij wonen ondertussen al twee jaar in de gemeentelijke opvang. Eén deelnemer heeft eerst een jaar met haar gezin gewoond bij een familielid die al voor de oorlog in Nederland

202 Het CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW demografische cijfers verzameld over de Oekraïense vluchtelingen die zich sinds 24 februari 2022 als ingezetene in een Nederlandse gemeente hebben ingeschreven. Hierover zijn drie keer cijfers gepubliceerd. De eerste peildatum van de informatie is 1 november 2022, de tweede op 1 mei 2023, en de derde op 1 november 2023. Op deze manier kan de data tussen de verschillende peildata vergeleken worden. De bronbestanden van de data zijn de Basisregistratie Personen (BRP) voor de demografische gegevens, en de Polisadministratie voor gegevens over de arbeidsmarktparticipatie.

woonde. Zij en woont nu ook in de gemeentelijke opvang. Niemand woont alleen in de gemeentelijke opvang: één deelnemer woont daar nu samen met moeder, één deelnemer woont daar met een vriend met wie diegene naar Nederland is gevlucht, en de overige deelnemers wonen met (een deel van) het gezin in de gemeentelijke opvang.

Werk

Acht deelnemers hebben een baan. Drie hebben geen baan: twee van hen zoeken naar werk (waarvan één na het volgen van een IT-programma voor nieuwkomers in Nederland) en één richt zich eerst richt op het leren van de taal. De oudste deelnemer is met pensioen. De deelnemers hebben uiteenlopende beroepen en zijn werkzaam in verschillende sectoren. Vertegenwoordigde beroepen zijn: zzp'er in de schoonheidsindustrie, grafisch ontwerper, analist, oproepkracht in de horeca, ziekenhuismedewerker, pakketbezorger en schoonmaker.

Achtergrondgegevens deelnemers panel

Er is in mei 2024 tevens een panelgesprek in het Oekraïens uitgevoerd met vijf Oekraïense ontheemden in Nederland. Deelnemers waren vijf vrouwen tussen de 55 en 62 jaar oud, allen hoogopgeleid in o.a. de pedagogische wetenschappen, technische wetenschappen, rechten en onderwijs.

Instream en prognose ontheemden

In Nederland verblijven volgens de Kamerbrief Actuele Asielketen van 5 april 2024 bijna 114.000 ontheemden uit Oekraïne die recht hebben op tijdelijke bescherming (peildatum 10 maart 2024).²⁰³ Hiervan worden bijna 92.000 ontheemden opgevangen in de gemeentelijke opvang (GOO). Voor 2024 wordt rekening gehouden met een netto instroom van ongeveer 28.000 ontheemden uit Oekraïne. Op basis van deze instroomprognose is de verwachting dat per 1 januari 2025 ca. 136.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland verblijven.

In deze prognosecijfers wordt ook uitgegaan van 3.000 derdelanders aan wie voorlopig weer opvang moet worden verleend en die mogelijk onder de richtlijn tijdelijke bescherming moeten worden gebracht. Dit volgt op een

²⁰³ Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden, Rijksoverheid, "[Kamerbrief over actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden april 2024](#)," 27 mei 2024.

verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak waarin prejudiciële vragen werden gesteld aan het Hof van Justitie van de EU over de juridische positie van deze groep.²⁰⁴ De staatssecretaris heeft na de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak aan gemeenten bericht dat aan de derdelanders voorlopig weer dezelfde rechten moet worden verleend als aan ontheemden die onder de richtlijn tijdelijke bescherming vallen.²⁰⁵

Nog steeds zoeken Oekraïners in Nederland tijdelijke bescherming. In de periode van 5 januari 2024 tot 17 mei 2024 zijn 4.810 ontheemden geregistreerd in de gemeenten.²⁰⁶ Vanaf 19 april 2024 tot 17 mei 2024 waren dat er 770. Als de aantallen met die van asielzoekers worden vergeleken, dan zijn Oekraïners in het eerste kwartaal van 2024 de tweede groep asielgerelateerde migranten (3,6 duizend), na Syriërs (5,7 duizend).²⁰⁷

De aantallen zijn minder hoog dan voorheen. Het CBS berichtte in april 2024 dat de toename van de Nederlandse bevolking minder stijgt.²⁰⁸ Dit komt ook door een minder grote toename van de groep Oekraïners ten opzichte van 2023. Opvallend is ook dat meer mensen uit Nederland emigreren. Een grote groep Europeanen (niet-Nederlanders) vertrok naar andere Europese landen (18.400). Dat lijkt niet in belangrijke mate te gaan om Oekraïners, al is er nog wel sprake van vertrek van Oekraïners.

Samenstelling groep ontheemden

Demografische kenmerken – CBS-analyse

In de periode van 24 februari 2022 tot 1 november 2023 hebben 102.286 mensen met de Oekraïense nationaliteit zich ingeschreven bij een gemeente in Nederland.²⁰⁹ Het gaat om 63.474 vrouwen (62%) en 38.812 mannen (38%).

204 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 25 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1742.

205 Kamerstukken II, 2023-2024, 36 394 nr. 24.

206 Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)," geraadpleegd 8 mei 2024.

207 CBS, "[Bevolking in eerste kwartaal 2024 minder gegroeid](#)," 26 april 2024.

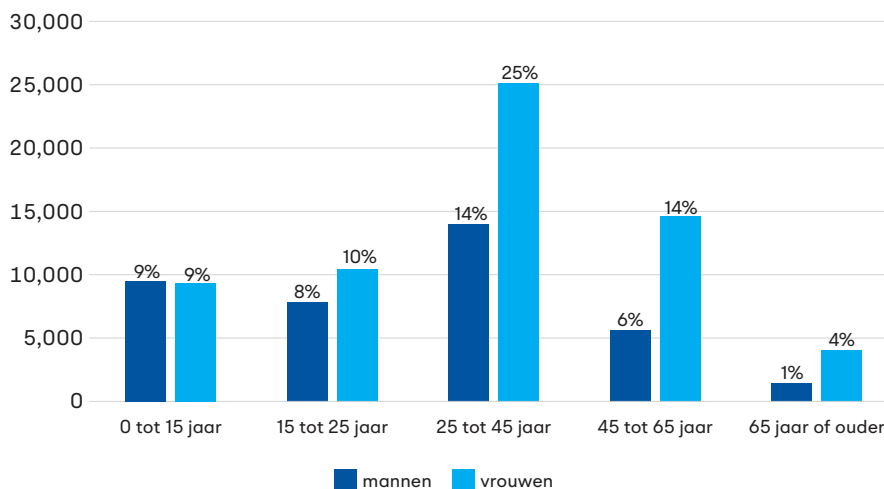
208 CBS, "[Bevolking in eerste kwartaal 2024 minder gegroeid](#)," 26 april 2024.

209 Daarnaast hebben ook 5.592 mensen vanuit Oekraïne maar met een andere nationaliteit ('derdelanders') zich ingeschreven bij een gemeente. Deze groep derdelanders wordt verder niet geïncludeerd in dit hoofdstuk, omdat deze groep sinds 4 maart 2024 geen tijdelijke bescherming meer ontvangt onder de Richtlijn tijdelijke bescherming (RTB) in Nederland.

De grootste groep zijn vrouwen van 25 t/m 45 jaar. Het percentage kinderen tot 15 jaar is 18% van de totale groep. Zie Figuur 12.

Ten opzichte van november 2022 is er een lichte stijging van het percentage mannen van 15 tot 65 jaar (28% van de totale groep t.o.v. 22% een jaar eerder). Uit vertrekcijfers, die hieronder worden weergegeven (figuur 14 en 16), blijkt dat veel alleenstaande mannen die begin 2022 naar Nederland kwamen na een verblijf van ongeveer zes maanden het land weer verlieten. Volgens een rapport van het Oekraïense Centre for Economic Strategy is in de periode van augustus 2022 tot januari 2024 het percentage mannen onder de Oekraïense ontheemden in Nederland gestegen van 16% naar 38%. Dit laatste percentage komt ongeveer overeen met het Europese gemiddelde van 37%.²¹⁰ Het feit dat recent relatief ook meer mannen naar Nederland (en andere Europese landen) trekken is wel uitgelegd in het licht van economische motieven.²¹¹ Recent worden ook de mobilisatie en desertie genoemd.²¹²

Figuur 12 Leeftijd uitgesplitst naar geslacht, periode 24 feb 2022 – 1 nov 2023



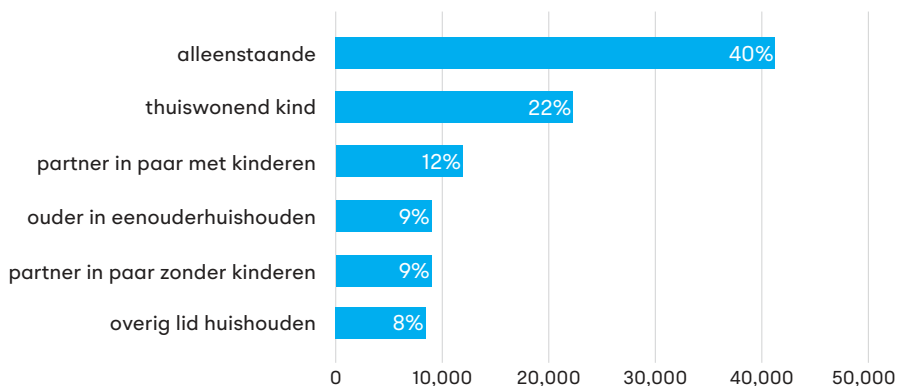
210 Daria Mykhailishyna et al., “[Ukrainian refugees. Future abroad and plans for return. The third wave of the research](#),” Centre for Economic Strategy, 12 maart 2024.

211 Hannah Cammeraat, “[Steeds meer Oekraïense arbeidsmigranten in noodopvang: ‘Op basis van gratis zorg en onderdak kiezen ze voor Nederland’](#),” RTV Utrecht, 19 februari 2024.

212 Simone Peek, “[Oekraïne heeft heel hard verse aanwas van soldaten nodig](#),” NRC, 1 mei 2024.

Figuur 13 laat zien dat 40% van de groep alleenstaand is en 22% thuiswonend kind. Dit komt overeen met de situatie een jaar eerder.

Figuur 13 Huishouden %, periode 24 feb 2022 – 1 nov 2023



Uit een analyse van CBS-gegevens kan worden geconcludeerd dat er met name sprake was van terugkeer van de groep die begin 2022 naar Nederland kwam. Het ging daarbij in het algemeen om mannen. Bovendien ging het vaak om alleenstaanden. Zij waren vaak ongeveer zes maanden in Nederland voor hun vertrek. Uit de diepte-interviews met Oekraïense ontheemden is op te maken dat terugkeerintenties afnemen. Dit komt ook overeen met Europese surveys over terugkeerintenties die in het vorige hoofdstuk zijn besproken.

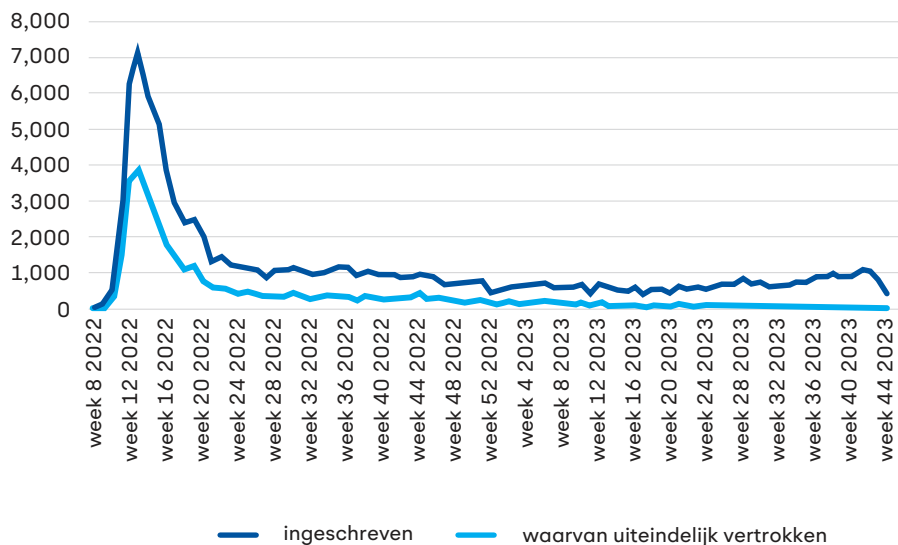
Figuur 14 laat de week van vestiging van Oekraïense vluchtelingen zien die zich sinds 24 februari 2022 in een Nederlandse gemeente hebben ingeschreven, en het aandeel van hen dat uiteindelijk weer uit Nederland vertrokken is.

Van deze groep zijn er tot de peildatum (1 november 2023) 35.891 mensen vertrokken uit Nederland, waarvan:

- 18.193 terug naar Oekraïne (51%);
- 7.629 naar een ander land (21%);
- 10.069 waarbij het land van bestemming onbekend is (28%).

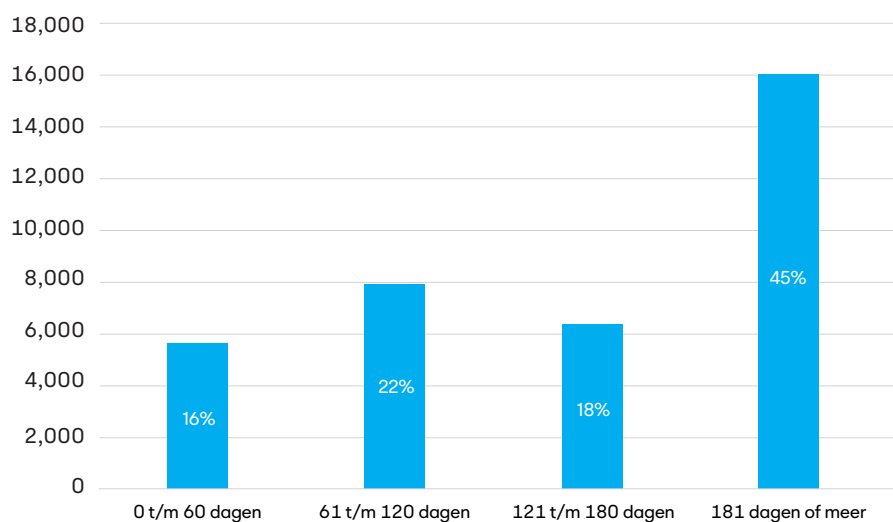
Relatief gezien zijn de meeste mensen die de eerste maanden van de oorlog naar Nederland kwamen het vaakst vertrokken.

Figuur 14 Remigratie Oekraïense vluchtelingen uit Nederland, periode 24 feb 2022 – 1 nov 2023



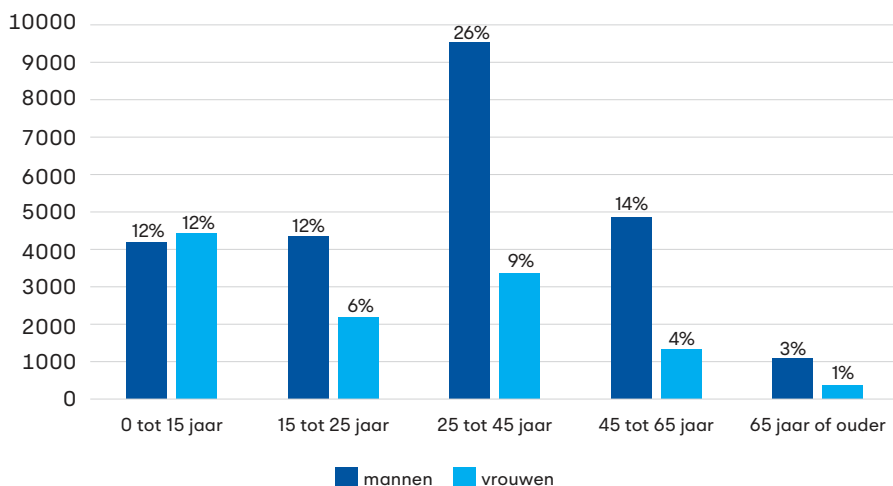
Figuur 15 laat zien dat veel van deze emigranten uit Nederland vertrokken na langer dan 6 maanden in Nederland te zijn verbleven.

Figuur 15 Verblifsduur in Nederland voor emigratie



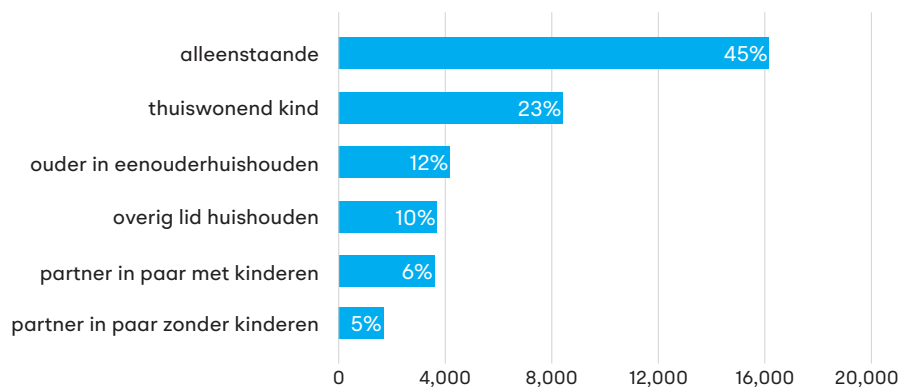
Figuur 16 laat zien dat tweederde van de emigranten man was (67%).

Figuur 16 Leeftijd en geslacht van emigranten



Figuur 17 laat zien dat emigranten relatief vaak alleenstaande of thuiswonende kinderen waren.

Figuur 17 Huishoudsamenstelling emigranten



4.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op aankomst- en vestigingsintenties

Implementatie tijdelijke bescherming

Tijdelijke opvang onder richtlijn

Op dit moment is de wettelijke basis voor de opvang van Oekraïners in gemeenten nog gebaseerd op staatsnoodrecht. Staatsnoodrecht kan echter slechts een tijdelijke juridische basis hiervoor vormen. Via een wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (hierna: 'TWOEK') wordt de verantwoordelijkheid voor de opvang bij het College van B&W van de gemeenten gelegd. Nu is dat, omdat het om noodrecht gaat, de burgemeester, op basis van de artikelen 2c en 4 Wvb.

Het wetsvoorstel voorziet niet in aanvullende taken of bevoegdheden.²¹³

Een wettelijke basis is nodig voor de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor medische zorg, voor het langer voortzetten van de Bekostigingsregeling opvang ontheemde Oekraïne en voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Het voorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en ligt voor bij de Eerste Kamer.²¹⁴

Mogelijkheden eerste opvang en huisvesting

Uit surveys onder Oekraïners in Europa blijkt dat in het algemeen de woonsituatie een onderwerp van zorg is. Nederland is één van de landen waar het huizentekort zeer problematisch is.²¹⁵ Dit treft ook ontheemden.

Het benodigde aantal gemeentelijke opvangplekken voor Oekraïners is per 1 januari 2025 vastgesteld op 120.000. Dit is nodig nu de bezettingsgraad in de noodopvang per 19 april 2024 98,9% bedroeg.²¹⁶

213 Wetsvoorstel Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, Kamerstuk 36394, nr 3.

214 Eerste Kamer der Staten-Generaal, "[Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne](#)," geraadpleegd op 21 mei 2024.

215 UNHCR Office of the High Commissioner "[The Netherlands should urgently assert the right to adequate housing for all: UN expert](#)," 21 december 2023.

216 Rijksoverheid, "[Kamerbrief over actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden april 2024](#)," 9 april 2024.

Uit de CBS-gegevens blijkt dat in november 2023 34% van de Oekraïners zelfstandig woont vergeleken met 27% in het jaar daarvoor.²¹⁷ De huisvesting is blijkens de Kamerbrief van april 2024 zeer uiteenlopend: van zelfstandige appartementen of flexwoningen tot omgebouwde kantoorpanden met gedeelde voorzieningen.²¹⁸

De Oekraïense ontheemden zijn blijkens het CBS verspreid over Nederland in alle 342 Nederlandse gemeenten opgevangen. Amsterdam (5,2%), gevolgd door Den Haag (3,6%) en Rotterdam (2,5%) vangen de meeste Oekraïners op.

De druk op de asielopvang en de rol van gemeenten daarbij wordt de komende tijd ook van belang. De Spreidingswet is per 1 februari 2024 in werking getreden. Anders dan de Spreidingswet voorziet de Tijdelijke wet niet in een verdeelbesluit of een dwingende verdeelsleutel. De verdeling van ontheemden over gemeenten vindt plaats op basis van (vrijwillige) afspraken tussen gemeenten.²¹⁹

Volgens de meerjarenprognose bij de Kamerbrief over de actuele asielketen van april 2024 wordt bovendien een groot aantal vergunninghouders verwacht.²²⁰ De geprognosticeerde bezetting bij het COA, bij ongewijzigd beleid, per 1 januari 2025 komt uit op ongeveer 88.500 mensen met recht op opvang, waarvan naar schatting circa 26.000 statushouders. Gezien de verplichtingen die Nederland jegens statushouders heeft en het belang van hun integratie zal de komende tijd dus zowel voor Oekraïense ontheemden als statushouders huisvesting moeten worden gevonden.

Voor ontheemden die zich nieuw melden, is het moeilijk om huisvesting te vinden. Het aanmeldcentrum (HUB) in Utrecht is sinds 27 februari 2024 veel strenger met het toelaten van nieuwe Oekraïners omdat er bij gemeenten geen opvangplekken beschikbaar zijn voor ontheemden uit Oekraïne.²²¹ Ook de andere centrale locaties zijn tijdelijk gesloten. Kwetsbare personen kunnen zich melden bij de hub en zo nodig opvang krijgen. Alleenstaande mannen en gezinnen zonder kinderen

217 Analyse Regioplan op basis van CBS-gegevens november 2023.

218 Kamerstukken II 2023/24, 36 394, nr. 14.

219 Kamerstukken II, 36934, nr 6, pagina 5.

220 Rijksoverheid, "[Kamerbrief over actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden april 2024](#)," 9 april 2024.

221 Sheila Kamerman & Romy van der Poel, "[In Jaarbeurshal 5 zijn Oekraïense mannen niet meer welkom](#)," NRC, 5 mei 2024.

worden naar de gemeenten verwezen. Andere centrale locaties zijn tijdelijk gesloten.²²²

Financiële ondersteuning

Oekraïense ontheemden geven tijdens de diepte-interviews met Regioplan aan dat zij nog steeds afhankelijk zijn van steun van Nederland. Dit is ook een factor voor het bepalen van hun toekomst in Nederland. Zij lijken zich in mindere mate bewust van de kosten van het leven in Nederland, bijvoorbeeld waar het gaat om huisvesting. De deelnemers kunnen financieel rondkomen. Enkele deelnemers geven expliciet aan dat dit alleen mogelijk is doordat zij geen huur (en bij één deelnemer ook geen kosten voor maaltijden) hoeven te betalen. Andere deelnemers geven enkel aan dat zij voldoende geld hebben om rond te komen.

“Ik leef op de sociale steun vanuit Nederland en dat is voor mij voldoende, aangezien ik geen huur of andere voorzieningen betaal.”

De komst naar Nederland lijkt overigens niet in aanzienlijke mate te zijn beïnvloed door hoger leefgeld ten opzichte van buurlanden. In het algemeen lijkt toegang tot en aansluiting op de arbeidsmarkt een belangrijker factor geweest voor vestiging in een bepaalde EU-lidstaat voor Oekraïense ontheemden dan sociale bijstand.²²³ De landen waar relatief de meeste Oekraïners met tijdelijke bescherming verblijven, zijn landen waar sociale voorzieningen weliswaar laag zijn, maar toegang tot de arbeidsmarkt gemakkelijker is. De respondenten bij de diepte-interviews noemen vooral banden met Nederland als achtergrond voor hun keuze om naar Nederland te gaan. Enkele deelnemers zeiden bewust te zijn vertrokken uit tussenlanden omdat de mogelijkheden voor werk, studie of gezondheidszorg daar beperkter waren dan in Nederland.

222 RefugeeHelp, “[Tijdelijk geen opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne bij aankomst in Nederland](#),” 27 februari 2024, en RefugeeHelp, “[Dit moet je doen bij aankomst in Nederland](#),” 30 april 2024.

223 Zie bijvoorbeeld Dietrich Thränhardt, “[Die Zukunft der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in Europa](#),” 30 november 2023. De landen met naar verhouding veel Oekraïense ontheemden zijn: Tsjechië, Polen, Estland, Letland, Litouwen en Bulgarije.

Leefgeld en toeslagen

In Nederland is het leefgeld per 1 februari 2023 aangepast.²²⁴ Dit is om de situatie van Oekraïense ontheemden meer in lijn te brengen met die van andere uitkeringsgerechtigden. De bedragen per oktober 2023 voor volwassenen zijn afhankelijk van leeftijd en het aantal gezinsleden. Bij meer gezinsleden neemt het bedrag af, net als bij jongere gezinsleden. Voor een alleenstaande Oekraïense ontheemde bestaat dit bedrag uit 60,71 euro kleedgeld, 242,48 euro eetgeld en €80,91 euro extra toelage.²²⁵

Er wordt geen leefgeld meer verstrekt voor Oekraïense ontheemden die werken of ander inkomen hebben.²²⁶ Als iemand van 18 jaar of ouder gaat werken, wordt het leefgeld van het hele gezin stopgezet. Hetzelfde gebeurt wanneer iemand van de Nederlandse overheid een uitkering ontvangt.

Het wetsvoorstel “Wijziging van de Wet Kinderopvang” om Oekraïense ontheemden aanspraak te geven op kinderopvangtoeslag is nader toegelicht op 25 april 2024.²²⁷

Opvang Eigen bijdrage

In Nederland wordt, via een aanpassing van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO), binnenkort ook een eigen bijdrage gevraagd voor opvang. Voor gas, water en elektra gaat de staatssecretaris een bijdrage verplichten van 105,- euro per meerderjarige ontheemde met inkomsten (en diens meerderjarige gezinsleden) per maand.²²⁸ De uitvoerbaarheid van de eigen bijdrage is overigens praktisch en juridisch complex.²²⁹

Mogelijkheden om huur te gaan vragen

Er is in de Kamerdebatten ook gesproken over huur in plaats van opvang. Hierbij is een complicatie dat ontheemden dan huurrechten kunnen opbouwen met bijbehorende huurbescherming.²³⁰ De staatssecretaris verkent of mogelijk en

224 Rijksoverheid, [“Factsheets Leefgeld voor vluchtelingen uit Oekraïne - veranderingen vanaf 1 februari 2023”](#), 27 februari 2023.

225 Rijksoverheid, [“Werk en inkomen voor vluchtelingen uit Oekraïne”](#), geraadpleegd 25 mei 2024.

226 RefugeeHelp, [“Leefgeld stopt voor vluchtelingen uit Oekraïne met een baan”](#), 23 mei 2024.

227 Kamerstukken II 2023/24, 36241 nr. 9.

228 Kamerstukken II 2023/24, 36 394, nr. 14

229 Kamerstukken II 2023, 36394 C, Nota Naar aanleiding van het verslag.

230 Kamerstukken II 2023/24, 36 394, nr. 14.

wenselijk is om huur te gaan vragen voor bepaalde opvanglocaties met eigen voorzieningen, bijvoorbeeld flexwoningen.

Ook tijdens de diepte-interviews kwam huur als onderwerp naar voren. Sommige deelnemers aan de interviews waren zich bewust van de bijzondere situatie dat zij geen huur betalen en zagen dit als een aanzienlijke financiële steun. Ook als ontheemden een woning en ondersteuning hebben, maken ze zich soms toch zorgen over de langere termijn. Eén van de deelnemers aan de diepte-interviews zegt daarover:

“Ik ben blij dat we in een sociale woning wonen, maar het maakt me zenuwachtig dat ik geen spaargeld heb.”

Gezondheidszorg

Voor Oekraïense ontheemden geldt sinds juli 2022 de Regeling Medische Zorg Ontheemden. In het eerste WODC-onderzoek in 2023 wordt geconstateerd dat deze regeling nog niet veel is gebruikt, mogelijk doordat deze niet bij alle ontheemden bekend was²³¹. Het onderzoek constateert in deze eerste scan ook een grote focus op wonen en werken en minder op gezondheid.

Sinds 2023 is er een initiatief om Oekraïense psychologen in te zetten voor de begeleiding van Oekraïense ontheemden.²³² Dit gaat via het consortium Empatia (VluchtelingenWerk Nederland, OPORA Foundation en PsyGlobal). Empatia draagt zorg voor de training, ontwikkeling en plaatsing van Oekraïense psychologen in de geestelijke gezondheidszorg.²³³ Het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulpverlening (LOOP) is het bovenregionale informatie-verwijs- en adviescentrum voor partijen die in contact staan met ontheemden uit Oekraïne zoals gemeenten of zorgaanbieders.²³⁴ Het LOOP bundelt relevante informatie, kennis en netwerken op het vlak van psychosociale hulpverlening (PSH) en maakt dit toegankelijk voor belanghebbenden.

231 K. Otten V. Barsegyan M. Maliepaard, [“De leefsituatie en positie van Oekraïense vluchtelingen. Een eerste scan van de literatuur 2023,”](#) WODC, 14 november 2023.

232 Rijksoverheid [“Kamerbrief over traject inzet Oekraïense psychologen,”](#) 12 mei 2023. Zie ook Kamerstukken II 2023, 36394 C, Nota naar aanleiding van het verslag.

233 Empatia [“Empatia – Geestelijk gezondheidsprogramma voor ontheemden uit Oekraïne,”](#) geraadpleegd op 21 mei 2024.

234 Loket Ontheemden Oekraïne PSH, [“Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale hulp \(LOOP\),”](#) geraadpleegd op 21 mei 2024.

In de diepte-interviews wordt gezondheidszorg in het algemeen vaak als positieve factor voor vestiging in Nederland genoemd, naast andere factoren. In de gesprekken komen de traumatische gebeurtenissen naar voren. Een deelnemer aan de interviews vertrok in november 2023 naar haar dochter in Nederland, omdat deze last had van gezondheidsproblemen en paniekaanvallen door de oorlog. Ook de situatie voor kinderen wordt genoemd.²³⁵

“We hebben er niet over nagedacht, we zijn gewoon weggegaan, ik had niet eens spullen ingepakt, alleen de kat en het favoriete speelgoed van mijn zoon.”

Verblijfszekerheid

Tijdelijke bescherming geldt in ieder geval tot 4 maart 2025.²³⁶ Welke vorm de bescherming van Oekraïense ontheemden in Nederland op de korte of middellange termijn moet krijgen, is nog steeds onduidelijk. Dit hangt ook af van beslissingen en coördinatie op EU-niveau.²³⁷ De vraag in hoeverre Nederland zelf een meer permanente vestiging zou willen faciliteren, is nog niet beantwoord. In sommige regio's in Nederland, met name in het noorden, westen en de drie grote steden bestaat daarvoor groter draagvlak, in het zuiden en oosten lijkt dat lager te zijn. Wel is er nog overwegend steun voor de opvang van Oekraïense ontheemden.²³⁸

Tijdens de diepte-interviews en het panel met Regioplan gaven de respondenten aan dat de tijdelijkheid van hun verblijfsstatus een bron van zorg en onzekerheid is. Dit komt overeen met Europese surveys.

“We willen hoe dan ook blijven, maar de verblijfsstatus is belangrijk voor mogelijkheden op verschillende gebieden: kopen van een huis, werken, studeren en ondernemerschap.”

235 Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 394, nr. 14.

236 Raad van de Europese Unie “[Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2023/2409 tot verlenging van de tijdelijke bescherming](#),” 19 oktober 2023.

237 Tweede Kamer der Staten Generaal, “[Behandeling Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne afgerond](#),” 7 maart 2024.

238 Ministerie van Justitie & Veiligheid, “[Flitspeiling \(16e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2024](#),” 16 mei 2024.

Economische integratie

In deze paragraaf kijken we naar factoren van invloed op economische integratie: hierbij gaan we in op economische verblijfsopties lange termijn, zoals deze door Oekraïners zelf genoemd worden tijdens de diepte-interviews, werk, en werk op eigen niveau.

Verblijfsopties op lange termijn

Het verblijf van Oekraïners blijkt, zoals ook uit de diepte-interviews van regioplan naar voren komt, steeds meer van langdurige aard te worden.

Deelnemers hadden verschillende verwachtingen van een verblijf in Nederland. Vaak hadden zij niet echt verwachtingen over Nederland en zochten vooral veiligheid.

“Ik verwachtte niets van Nederland, vanaf het begin van de oorlog leefde ik elke dag met de problemen in mijn land, en zat altijd op mijn telefoon.”

Een aantal respondenten geeft expliciet aan dat hun verblijf in Nederland de verwachtingen heeft overtroffen. Zij schrijven dit toe aan de mensen in Nederland, de economie, en de focus op werk. Vier andere deelnemers gaven aan de verwachting en hoop te hebben om in Nederland een baan te vinden en dit is hen ook gelukt.

Deelnemers die hier al een leven hebben opgebouwd, willen dit niet opgeven. Met name de toegang tot de arbeidsmarkt wordt genoemd als een belangrijke voorwaarde voor verblijf in Nederland. De meeste deelnemers die aangeven in Nederland te willen blijven, zeggen zich *permanent* hier te willen vestigen. Dit heeft te maken met redenen die betrekking hebben op Nederland, zoals de stabiele economie, mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en de goede gezondheidszorg, maar ook factoren in Oekraïne zijn hierbij van belang, zoals: bestaan van corruptie, weinig vertrouwen in de overheid, lage salarissen/weinig vakantie, geen goede gezondheidszorg en weinig aandacht voor mensenrechten. Dit zijn factoren die ook al vóór de oorlog bestonden. Deze deelnemers zien dus geen toekomst meer voor zichzelf in Oekraïne, ook niet als de oorlog voorbij is.

“Ik heb al veel moeite gedaan om mijn leven hier op te bouwen, dat wil ik niet opgeven.”

De reden voor vertrek uit Oekraïne was voor de meeste deelnemers aan de interviews het gebrek aan veiligheid. Geen van de respondenten had eerder plannen om te emigreren uit Oekraïne. De keuze voor Nederland had meestal te maken met de aanwezigheid van familie of contacten in Nederland.

In eerste instantie wisten de deelnemers aan de interviews niet goed hoelang zij in Nederland zouden blijven. Geen enkele deelnemer was van plan om langdurig in Nederland te blijven. Er was onzekerheid over de duur van de oorlog. Sommige deelnemers gaven aan dat zij simpelweg niet bezig waren plannen te maken omdat ze in shock waren door de oorlog.

“Ik wilde gewoon weg van de oorlog. We woonden in een kleine stad waar de Russen veel mensen hebben gedood. We dachten dat we niet langer dan 2-3 maanden weg zouden zijn.”

Eén deelnemer gaf aan dat de verwachting was om maximaal ongeveer een jaar in Nederland te blijven. Daarom heeft deze deelnemer niet de Nederlandse taal geleerd en direct de eerste baan die hij kon krijgen ook genomen. Een andere deelnemer gaf aan de situatie eerst ongeveer twee jaar aan te willen kijken in Nederland en dan pas beslissingen te maken over toekomstplannen, afhankelijk van werk, taal en huisvesting. Weer een andere deelnemer gaf aan wel van tevoren gedacht te hebben een aantal jaren te blijven, mits er werk is.

Er worden verschillende redenen genoemd om te kiezen voor een toekomst in Nederland, waarbij vooral de stabiele economie en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling (toegang tot een baan), genoemd worden. Daarnaast komen deze redenen aan bod:

- Veiligheid/stabiliteit
- Nederlandse cultuur en mentaliteit (gelijkwaardigheid, mensenrechten)
- Mogelijkheden voor wonen
- Gezondheidszorg (met name ouderenzorg wordt genoemd)

Twee deelnemers willen terug naar Oekraïne, vooral omdat zij het thuisland missen.

“Mijn hele leven heb ik daar gewoond, vrienden, familie zijn er. Ik wil naar huis, mijn hele leven is daar.”

Over veiligheid maakt één van deze deelnemers zich geen zorgen. De persoon die nog geen beslissing heeft gemaakt over de toekomst, zou alleen naar Oekraïne terug willen als daar voldoende mogelijkheden zijn om te werken en als het voldoende veilig is. Hiermee bedoelt de deelnemer een *stabiele* veilige situatie, dus dat de oorlog afgelopen is. Een tijdelijke wapenstilstand vindt deze persoon niet genoeg.

“Ik heb al besloten om terug te keren, maar ik wil wel terugkeren naar een veilig land.”

Ook deelnemers aan het panel geven aan terug te keren als het veilig is. Wanneer de deelnemers zouden terugkeren naar Oekraïne hopen ze vooral op een voorspoedige wederopbouw, op het gebied van economie, arbeidsmarkt en de bouw van nieuwe huizen. De deelnemer aan de diepte-interviews die wil terugkeren zegt:

“Waarschijnlijk zal het leven niet makkelijk zijn, dat snap ik. Maar ik heb niet veel nodig en ben bereid om daar mee om te gaan.”

Voor de meeste deelnemers geldt dat de belangrijkste factoren voor het maken van een beslissing inmiddels betrekking hebben op Nederland. De factor die het meeste genoemd wordt, is de mogelijkheid om in Nederland een goede baan (op niveau) te vinden (en dus de professionele ontwikkeling), en daarmee samenhangend de economische stabiliteit.

“Als ik in Nederland meer kansen heb op werk blijf ik liever hier.”

Naast werk worden er ook factoren genoemd die de beslissing over de toekomst nog kunnen beïnvloeden. De steun vanuit de Nederlandse overheid om hier voor langere tijd te blijven wordt benoemd. Het gaat allereerst om het wel of niet verlengen van de tijdelijke bescherming, maar op langere termijn om de mogelijkheden voor pensioen en andere sociale voorzieningen. Van de deelnemers aan het panel willen er twee zonder twijfel blijven in Nederland, één twijfelt en twee willen wellicht terugkeren, maar hun keuze hangt af van naaste familieleden.

Werk (op eigen niveau)

Voor de economische vestiging is er sprake van een aantal ontwikkelingen. Volgens een analyse van CBS-gegevens heeft een groot deel (55%) van de

Oekraïners werk gevonden op de peildatum van 1 november 2023. Een half jaar eerder, peildatum 1 mei 2023, was dit 50%, in november 2022 was dit nog 44%. Oekraïense ontheemden werken nog steeds vooral op de flexibele arbeidsmarkt, maar het aantal ontheemden dat een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd heeft stijgt licht.²³⁹ Een groot deel van de werkende Oekraïners (39%) is nog uitzendkracht. Net iets meer dan de helft werkt in de zakelijke dienstverlening en 32% werkt in de handel, het vervoer, of de horeca. 53% werkt 35 uur of meer, waarbij mannen (64%) vaker meer werken dan vrouwen (47%).

Tijdens de diepte-interviews met Regioplan gaf de helft van de respondenten aan dat zij tevreden zijn met het huidige werk. Bij de meesten van hen sluit het werk aan bij hun eerdere werkervaring of studie. Voor de andere deelnemers geldt dat zij niet of in beperkte mate tevreden zijn over hun werk. Het werk sluit dan bijvoorbeeld niet aan bij de eerdere ervaringen en ambities (bv. voormalig leerkracht die nu zwaar schoonmaakwerk verricht), of omdat er geen doorgroeimogelijkheden zijn of het op oproep of uitzendkracht basis is. Eén respondent is tevreden met het werk, maar ervaart belemmeringen om verder te leren in het vakgebied vanwege de verblijfsstatus.

“Toegang tot werk is erg belangrijk voor mij, in het kader van zelfontwikkeling. Huisvesting is ook belangrijk.”

Volgens een rapport van het Verwey-Jonker instituut en Opora Foundation²⁴⁰ in 2024 is een aanzienlijk deel van de Oekraïense vluchtelingen midden- tot hoogopgeleid. Een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal vormt het belangrijkste struikelblok voor het vinden van geschikt werk. Oekraïense vluchtelingen werken vooral via uitzendorganisaties in bedrijven die gewend zijn te werken met EU arbeidsmigranten die de Nederlandse taal niet (goed) beheersen. In Nederland is er dus veel ervaring met het inzetten van niet-Nederlands sprekend personeel.

De helft van de (123) werkende respondenten in het Verwey-Jonker en Opora-onderzoek vindt dat de baan goed (29%) of redelijk (21%) aansluit bij hun kwalificaties en opleiding. De andere helft vindt dat het huidige werk niet

²³⁹ Ten opzichte van 1 november 2022 is 4% van een flexibel naar een vast contract gegaan.

²⁴⁰ Verwey-Jonker Instituut, [“Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt?”](#)

18 januari 2024.

(voldoende) aansluit. Zes op de tien respondenten die een tijdelijk contract direct met de werkgever hebben, vinden dat hun positie goed (37%) of redelijk (23%) aansluit bij hun kwalificaties. Ruim zeven op de tien (72%) van de respondenten die via een uitzendbureau of op een nulurencontract werken vinden dat hun positie niet (44%) of niet voldoende (28%) aansluit bij hun kwalificaties. Het rapport concludeert ook dat er risico's voor uitbuiting zijn. Dit wordt ook signaleerd in het WODC-literatuuronderzoek van 2023, onder andere met verwijzing naar Opora-onderzoek.²⁴¹ Met name de uitbuiting via uitzendbureaus is deels door nieuwe wetgeving geadresseerd.²⁴²

Het Verwey-Jonker instituut en de Opora Foundation zien een relatie tussen maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen: *“Werkgevers zijn bereid om Oekraïense vluchtelingen aan te nemen en gemeenten hebben de ondersteuning bij het zoeken naar werk snel als taak opgepakt. Inmiddels is veel ervaring opgedaan met het werken met Oekraïense vluchtelingen. Doorgaans zijn werkgevers heel positief.”*²⁴³

Sociale integratie

In deze paragraaf kijken we naar sociale integratie. Factoren voor sociale integratie zijn: de aanwezigheid van familie en het hebben van netwerken in Nederland; aansluiting bij de lokale bevolking; de mogelijkheid van gezinshereniging; draagvlak voor opvang in Nederland; onderwijs voor kinderen; en taalbeheersing.

Familie- en andere netwerken

Netwerken spelen een belangrijke rol bij de keuze voor Nederland en voor besluiten over langduriger vestiging. Uit de CBS-statistieken over huisvesting (2023) blijkt dat veel Oekraïners nog wonen of eerder woonden bij andere Oekraïners (in 2022 was dat 20%) of met andere Oekraïners.

241 K. Otten, V. Barsegyan, en M. Maliepaard, [“De leefsituatie en positie van Oekraïense vluchtelingen. Een eerste scan van de literatuur 2023,”](#) WODC, 14 november 2023.

242 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 2 en Kamerstukken II 2023, 36394 C, Nota naar aanleiding van het verslag.

243 Verwey-Jonker Instituut, [“Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt?”](#) 18 januari 2024.

Bijna alle deelnemers aan de interviews hebben bewust de keuze gemaakt voor Nederland vanwege contacten. Een aantal ging naar Nederland omdat andere familieleden daar al waren. Ook zijn enkele deelnemers naar Nederland gekomen vanwege Nederlandse vrienden die zij al hadden en hebben uitgenodigd om te komen. Eén deelnemer heeft al zijn werkrelaties benaderd en is op uitnodiging van een Nederlandse werkrelatie naar Nederland vertrokken.

“Ik stuurde e-mails naar al mijn ex-werkcontacten uit het buitenland, en één van deze contacten bood ons aan om naar Amsterdam te komen en in zijn flat te komen wonen. De volgende dag vertrokken we dus naar Nederland. We spreken Engels en hoopten dat dit mogelijkheden zou bieden voor werk.”

In de meeste gevallen was de keuze een reactie op uitnodiging van vrienden of familie in Nederland. Dat is uiteraard per persoon verschillend. Eén deelnemer zegt:

“Wij kozen niet voor Nederland, Nederland koos ons; ik zag gewoon een evacuatietrein naar Nederland en besloot te gaan.”

Tijdens de diepte-interviews met Regioplan gaven bijna alle deelnemers aan regelmatig tot vaak contact te hebben met andere Oekraïners in Nederland. Deels gaat het dan om mensen die in dezelfde opvanglocatie wonen.

Gezinsleden zijn ook een factor om te willen blijven. Eén deelnemer aan het panel zou zelf willen terugkeren, maar ze heeft twijfel omdat haar dochter wil blijven en omdat ze uit bezet gebied komt.

Aansluiting bij de lokale bevolking

Een aanzienlijk deel van de Oekraïense ontheemden woont nog bij gastgezinnen. Tijdens de diepte-interviews met Regioplan zeiden de meesten dat de contacten met Nederlanders zich beperken tot collega's, buddy's/taalmatje, burens en soms medewerkers van de gemeente. Enkele deelnemers gaven aan niet veel contacten te hebben en hebben daar geen problemen mee. Twee deelnemers gaven aan vanwege werk en taalles eigenlijk geen tijd te hebben voor sociale contacten en vriendschappen.

Mogelijkheden van gezinshereniging

Oekraïense ontheemden kunnen herenigen met familieleden. Er zijn op dit moment geen signalen dat er sprake is van aanzienlijke binnenkomst vanwege familie- of gezinshereniging. Wel gaf een survey in “de hub” van februari 2024 aan dat een belangrijke factor voor nieuwaangekomen Oekraïners familiehereniging of hereniging met vrienden was.²⁴⁴ Hiernaar zou nader onderzoek nodig zijn. Uit de diepte-interviews van Regioplan komt wel naar voren dat voor Oekraïense ontheemden die zich eerder in Nederland vestigden banden, waaronder familiebanden, een belangrijke factor vormden voor de keuze voor Nederland. Bovendien wordt uit de eerder in dit hoofdstuk beschreven demografische kenmerken duidelijk dat er sprake is van eenoudergezinnen waarvan mogelijk de partner nog in Oekraïne is. Daarbij kan het uiteraard gaan om (voornamelijk) mannen die in het leger zijn.²⁴⁵

Draagvlak

Er blijft relatief veel steun voor de opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland. In de Flitspeiling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van mei 2024 is er wel een afname te zien van het aantal mensen dat positief staat tegenover de opvang van Oekraïners. Redenen die hiervoor gegeven werden zijn onder andere de veiligheid in delen van Oekraïne, het bestaande woningtekort in Nederland, de mogelijkheid van opvang in directe buurlanden van Oekraïne, en het feit dat de voorkeursbehandeling die Oekraïners genieten oneerlijk wordt gevonden. Het percentage dat van mening is dat Nederland minder Oekraïners op moet vangen staat nu op 22%, dit was in maart 2022 nog 9%.²⁴⁶

De situatie van Oekraïense ontheemden in Nederland is recent op een aantal manieren in het nieuws geweest. Hierbij zijn ook vragen gesteld over bijvoorbeeld de noodzaak van bescherming van Oekraïners, bijvoorbeeld omdat er een vestigingsalternatief zou zijn in bepaalde veilige geachte delen van Oekraïne.

Vrij prominent in het nieuws was ook de groep “derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne.” Deze groep was bij de instelling van tijdelijke bescherming in 2022 door Nederland onder de bescherming van de richtlijn

244 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 394, nr. 14.

245 Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36241, nr 9 waarin verwezen wordt naar deze situatie.

246 Ministerie van Justitie & Veiligheid, “[Flitspeiling \(16e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2024](#),” 16 mei 2024.

gebracht. Dit besluit werd echter teruggedraaid.²⁴⁷ In eerste instantie oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat Nederland per 4 maart 2024, de ingangsdatum van het verlengingsbesluit van de Raad,²⁴⁸ tijdelijke bescherming mocht beëindigen. Lagere rechters kwamen hierna echter tot andere inzichten. Inmiddels heeft de Afdeling aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld of Nederland de groep derdelanders per 4 maart 2024 mocht uitsluiten van tijdelijke bescherming.²⁴⁹ Dat betekent dat deze groep voorlopig ook weer opvang moet krijgen. Een deel van hen, 630 personen, heeft echter ook asiel gevraagd.

In de politiek werden ook vragen gesteld over de hoogte van het leefgeld van Oekraïense ontheemden en over een eigen bijdrage voor de opvang van werkende Oekraïense ontheemden. Dit heeft, zoals hierboven al beschreven, geleid tot een aanpassing van de leefgeldregeling en een aangekondigde aanpassing van de eigen bijdrage van de opvang.

Deels komen deze vragen voort uit overwegingen van rechtvaardigheid ten opzichte van andere personen die in Nederland aangewezen zijn op bijstand of opvangvoorzieningen. Voor hen geldt dat er inhoudingen kunnen plaatsvinden bij inkomsten. Deels komen de vragen ook voort uit overwegingen van een “level playing field” binnen de EU waarbij voorzieningen in Nederland in de pas blijven met die van andere EU-lidstaten, ook om secundaire bewegingen te voorkomen.

Nu Oekraïense ontheemden langer in Nederland verblijven wordt ook draagvlak voor langdurige vestiging van belang. Sinds 2022, toen er uiteraard veel aandacht voor de situatie van Oekraïners was, is volgens de Flitspeiling de steun voor opvang van Oekraïners tot de situatie in Oekraïne veilig is gedaald van 79% van de ondervraagden naar 63%. Er waren regionale verschillen bij de stelling of vluchtelingen uit Oekraïne die niet meer terug willen naar Oekraïne zich niet definitief in Nederland mogen vestigen. In het zuiden (63%) en oosten (60%) van het land was een relatief groot deel het eens met deze stelling. In het noorden (40%), de drie grootste steden (42%) en de rest van het westen (46%) waren minder respondenten tegen definitieve vestiging. Hoewel de vraagstelling in de Flitspeiling negatief was (“niet definitief vestigen”), lijkt het erop dat in grote delen

247 Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, nr. 2945.

248 Raad van de Europese Unie “[Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2023/2409 tot verlenging van de tijdelijke bescherming](#)”, 19 oktober 2023.

249 Raad van State, “[Uitspraak 202401901/1/V3, 202402020/1/V3 en 202402066/1/V3](#)”, 25 april 2024.

van Nederland in beginsel de bereidheid bestaat om Oekraïners permanent in de gemeente op te vangen.²⁵⁰

Het is, gezien de nog steeds overwegend positieve houding onder Nederlanders, de vraag of een afname van steun voor individuele Oekraïners merkbaar is in de directe contacten met de Nederlandse maatschappij. In de diepte-interviews van Regioplan zeiden tien deelnemers dat zij zich erg welkom voelen in Nederland. Zij ervaren veel betrokkenheid, steun en positieve, open houdingen bij Nederlanders. Door één respondent werd gezegd dat deze zich in mindere mate welkom voelt. Maar dit lijkt een minderheidsgeluid. Eén van de deelnemers zegt:

“Ja, ik voel me welkom. Ik krijg alleen maar positieve reacties van Nederlanders. Mijn burens helpen me voortdurend met verschillende zaken (mijn huis comfortabeler maken, meubels te vinden) en zijn betrokken bij mijn leven, vragen hoe het met me gaat, wat ik nodig heb, of ik problemen heb, begroeten me met mijn verjaardag, nodigden me uit voor het eten.”

Taalbeheersing

Volgens een rapport van Berenschot in opdracht van het ministerie van OCW, dat is verschenen in december 2023, bieden de meeste respondenten van het onderzoek (gemeentes en taalaanbieders) een vorm van taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden.²⁵¹ In veel gevallen is dit nog specifiek voor Oekraïners en vaak via vrijwilligers.

Wel is er een verschuiving zichtbaar van “non-formele” naar een meer formele vorm van onderwijs. Dit lijkt in lijn met de trend van geleidelijke bestending van het verblijf van Oekraïners in Nederland. In het algemeen is, volgens het Berenschot-rapport, het taalonderwijs echter nog vooral “non-formeel” via vrijwilligers, maar dit is in de periode van oktober 2022 tot najaar 2023 gedaald van 84% naar 70%. Het onderwijs wordt ook minder specifiek voor Oekraïners en meer geïntegreerd in het reguliere 2^e taalonderwijs. Berenschot concludeert dat “steeds meer Oekraïense ontheemden besluiten voor langere tijd in Nederland te blijven. Om zich te kunnen redden in de maatschappij, en (duurzaam) aan het werk te komen of een opleiding te volgen, hebben zij er behoefte aan om de

250 Ministerie van Justitie & Veiligheid, [“Flitspeiling \(16e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2024,”](#) 16 mei 2024.

251 Irene van Eldik et al., [“Derde Monitor Taalonderwijs volwassen Oekraïense ontheemden,”](#) 19 december 2023.

Nederlandse taal te leren.” Geconstateerd wordt dat er een grote vraag is naar taalonderwijs.²⁵²

Uit de diepte-interviews van Regioplan komt naar voren dat de Oekraïense respondenten ook het Engels zien als een middel voor toegang tot de arbeidsmarkt en maatschappij. De helft van de deelnemers spreekt beter Engels dan Nederlands. Een aantal deelnemers aan de interviews volgt wel een cursus Nederlands. Zij oefenen met een Nederlandse tutor nu ze nog op de wachtlijst staan voor een cursus. Andere deelnemers wachten op een cursus Nederlands. Zij willen eerst goed Engels leren en dat gebruiken als opstap naar het Nederlands. Eén deelnemer is van plan op zoek te gaan naar een cursus Nederlands. Alle deelnemers geven aan dat de Nederlandse taal mogelijkheden biedt voor het versterken van de arbeidsmarktpositie.

“We waren niet van plan om lang te blijven, maximaal één jaar. We wilden ook de taal niet leren, en we hebben de eerste baan die ons werd aangeboden aangenomen.”

Het Verwey Jonker-Instituut en Opora concluderen dat een belangrijke reden dat Oekraïense ontheemden tot nu toe geen toegang hebben tot meer passende banen – terwijl er wel vacatures zijn – het gebrek aan taalvaardigheid is.²⁵³ Er is behoefte aan intensieve, professionele taaltrainingen, gericht op het behalen van een voldoende hoog taalniveau om op een Nederlandse werkvloer te kunnen functioneren. Dit onderzoek concludeert dat Engels niet per se succes op de arbeidsmarkt betekent.

Onderwijs kinderen en jongeren

Volgens gegevens van het CBS²⁵⁴ volgt 36% van de jongeren in de leeftijd van 15 tot 23 onderwijs. De meesten gaan in loondienst. Van de 15- en 16-jarigen gaan de meesten naar een middelbare school. Van de 4- tot 17-jarigen ging 92% naar school. De meeste jongeren wonen bij één of beide ouders. Een kleiner deel van hen woont zelfstandig of in een andere situatie, bijvoorbeeld bij een opvanggezin of andere familieleden. In Drenthe, Groningen en Zeeland wonen

252 Irene van Eldik et al., “[Derde Monitor Taalonderwijs volwassen Oekraïense ontheemden](#),” 19 december 2023.

253 Verwey-Jonker Instituut, “[Hoe gaat het met Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt?](#)” 18 januari 2024.

254 CBS, “[Ruim 1 op de 3 gevluchte Oekraïense jongeren volgt onderwijs](#),” 11 april 2024.

per duizend inwoners de meeste Oekraïense jongeren. Het is te verwachten dat het onderwijs een belangrijker factor gaat worden voor de vestiging op langere termijn. Eén van de deelnemers aan de interviews zegt:

“Hier kan mijn zoon zijn talenten ontwikkelen, emotioneel intellect is belangrijk.”

Impact op keuze voor Nederland en vestiging

De Oekraïense ontheemden die in Nederland verblijven zijn voornamelijk vrouwen en kinderen. Het percentage mannen neemt iets toe. Er is geen sprake van terugkeer op grote schaal. Integendeel, de terugkeerbereidheid neemt net als in andere Europese landen af.

Veranderingen in de **implementatie van tijdelijke bescherming** hebben geen grote gevolgen voor de mate waarin Oekraïners zich meer duurzaam vestigen of naar Nederland komen. Ontheemden in Nederland ervaren wel onzekerheid over hun verblijfsstatus. De deelnemers aan de diepte-interviews kunnen financieel rondkomen, al spreken enkelen zich wel uit over zorgen voor de langere termijn. Dat geldt ook voor huisvesting, die voor een groot deel van Oekraïners nog een tijdelijk karakter heeft. De Oekraïners waarderen de gezondheidszorg in Nederland en noemen deze ook als factor voor een keuze voor Nederland. Voor Oekraïners die zich nieuw melden is het door de gedeeltelijke sluiting van de centrale ontvangst moeilijker om huisvesting te vinden. Dat betreft ontheemden die niet als kwetsbaar worden aangemerkt. Het tekort aan huizen en opvangplaatsen in Nederland kan een factor worden voor vestiging in Nederland.

Bij veel Oekraïners is er sprake van **economische integratie**. Terugkeerintenties nemen mede daardoor af. Er lijkt sprake van een focus op een langer en mogelijk ook permanent verblijf in Nederland. De meeste ontheemden hebben werk, al heeft een belangrijk deel tijdelijk werk en wordt toegang tot passend werk als moeilijk ervaren. Hierbij speelt taalverwerving een steeds belangrijkere rol.

Er is in mindere mate sprake van **sociale integratie**. Oekraïners verblijven, mede door hun huisvestingssituatie, nog vaak met andere Oekraïners, bij familienetwerken of andere netwerken. Hoewel er een wens is om langer in Nederland te blijven, volgt hieruit nog niet dat er op dit moment in aanzienlijke mate gezinshereniging plaatsvindt met familieleden die zijn achtergebleven of elders buiten Oekraïne verblijven. Dit zou nader moeten worden onderzocht.

Er is onder de Nederlandse bevolking nog steeds draagvlak voor de gemeentelijke opvang van Oekraïners en de meeste Oekraïners voelen zich welkom. De taalbeheersing wordt, zoals ook bij economische integratie is opgemerkt, door Oekraïners als een obstakel ervaren. In gemeenten is er meer aandacht voor formele taallessen, maar dit kan per gemeente verschillen. Kinderen onder 17 jaar volgen vrijwel allen Nederlands onderwijs. In de panelbijeenkomst kwam ter sprake dat een meer duurzame vestiging van enkele gezinsleden in Nederland ook invloed heeft op de afwegingen van andere gezinsleden om in Nederland te blijven.

5 Conclusie: hoe tijdelijk is tijdelijk?

Het is een vraag die al eerder is gesteld:²⁵⁵ blijft de beschermingsopdracht voor Oekraïense ontheemden van tijdelijk karakter of moet ervan worden uitgegaan dat er voor een aanzienlijk deel van de Oekraïense ontheemden sprake zal zijn van duurzame vestiging? Het voortduren van de oorlog in Oekraïne betekent in ieder geval dat moet worden nagedacht over de beschermingsopdracht op langere termijn en dat Nederland zich daarop op moet voorbereiden.

Er zijn in dit opzicht verschillende factoren die specifiek voor de situatie van Oekraïners een rol spelen. Anders dan bij de meeste andere conflictlanden, ontvluchtten Oekraïense ontheemden het geweld van de kant van een buitenlandse actor. De Oekraïense overheid wil graag dat mensen op termijn terugkeren, gezien de demografische en economische situatie in het land. Dat is nu echter nog niet aan de orde gezien de veiligheidssituatie. De ontheemden wilden, zoals in andere vluchtelingensituaties, aanvankelijk terugkeren en velen willen dat nog steeds. Hoe langer het conflict echter voortduurt, hoe minder te verwachten is dat mensen daadwerkelijk zullen terugkeren. Voor vele ontheemden wordt ook het gebrek aan economisch perspectief in Oekraïne een factor. Er is dus een situatie aan het ontstaan waarin Nederland, Oekraïne én de mensen zelf eigenlijk het liefst willen dat ze zouden kunnen terugkeren, maar waarin duidelijk wordt dat het voor vele duizenden Oekraïners toch niet gaat gebeuren. Eén van de respondenten bij de interviews spreekt dit ook uit: *“Nederland is niet mijn thuisland, ik heb het moeilijk want ik mis mijn land.”*

De meerderheid van de ontheemde Oekraïners in Europa heeft beschermingsmotieven voor het verlaten van Oekraïne.²⁵⁶ Dat geldt ook voor Nederland. In de interviews met Regioplan komt ook naar voren dat de deelnemers de bescherming aanvankelijk als tijdelijk zagen. Zo zegt een

²⁵⁵ Zie onder andere de Adviesraad Migratie, [“De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland,”](#) 5 juli 2023.

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Gradus, EUAA & OECD, [“Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations,”](#) 8 maart 2024.

respondent: “Ik was op zoek naar een veilige plek, het was echt eng. Ik wist zeker dat ik over maximaal twee maanden terug zou komen.”

De meeste Oekraïners die kort na de Russische invasie zijn gevlucht en in Nederland zijn gebleven zijn vrouwen en kinderen. Ontheemden komen – volgens een survey onder Oekraïners in Europa – vaak uit de conflictregio's.²⁵⁷ De mate waarin hun woning in Oekraïne nog intact is wordt als een belangrijke factor gezien om niet terug te keren naar Oekraïne.

Mannen in de dienstplichtige leeftijd staan voor moeilijke keuzes. Het feit dat recent relatief ook meer mannen naar Nederland (en andere EU-landen) trekken is wel uitgelegd in het licht van economische motieven.²⁵⁸ Hoewel deze uiteraard een rol kunnen spelen, wordt recent gesignaleerd dat ook veel jonge mannen die Oekraïne verlaten wel in het leger zijn geweest maar zijn gedeserteerd of willen voorkomen dat ze gemobiliseerd worden.²⁵⁹ Naast mogelijke trauma's of gevoelens van schaamte hebben deze mannen te maken met onzekerheid en stigmatisering. Terugkeer naar Oekraïne zal voor velen moeilijk zijn.²⁶⁰ Door het onthouden van consulaire bijstand aan deze mannen zijn er ook in Nederland specifieke vragen over de aantekening van tijdelijke bescherming in nationale paspoorten, als paspoorten niet worden verlengd.²⁶¹ Dit speelt ook in andere landen.

Het voorgaande betekent niet per se dat Oekraïners op dit moment zouden voldoen aan de criteria voor een asielstatus, maar het betekent wel dat zij weinig gemotiveerd zijn om op korte termijn terug te keren. Te verwachten valt dat, zou tijdelijke bescherming wegvallen en het conflict voortduren, een groot aantal Oekraïnersasiel zou aanvragen. De asielsystemen in veel Europese landen zijn

257 Daria Mykhailishyna, Maria Tomilina, Eleazar Levchenko, Oleksandra Myronenko, Maksym Samoiliuk, “[Ukrainian refugees. Future abroad and plans for return. The third wave of the research](#)” Centre for Economic Strategy, 12 maart 2024.

258 Hannah Cammeraat “[Steeds meer Oekraïense arbeidsmigranten in noodopvang: 'Op basis van gratis zorg en onderdak kiezen ze voor Nederland'](#)”, RTV Utrecht, 19 februari 2024.

259 Simone Peek, “[Oekraïne heeft heel hard verse aanwas van soldaten nodig](#)”, NRC, 1 mei 2024.

260 Zie bijvoorbeeld: Rebecca Barth “[Jetzt kann man nicht einfach abhauen](#)”, Tagesschau, 30 april 2024.

261 NOS Nieuws, “[Oekraïense mannen in het buitenland krijgen geen hulp meer van consulaat](#)”, 23 april 2024; Thomas Borst, “[Oekraïne schort consulaire hulp op voor mannen met dienstplichtige leeftijd in buitenland](#)” NRC, 23 april 2024; NOS Nieuws, “[Zorgen Oekraïense mannen in Nederland over gevolgen mobilisatiewet](#)”, 30 april 2024.

niet berekend op een hoog aantal asielaanvragen van Oekraïners. Dat geldt ook voor Nederland.

Juridische zekerheid over de verblijfssituatie is een zorg voor Oekraïners in Nederland, evenals vragen over huisvesting. Het is daardoor moeilijk voor individuele Oekraïners om beslissingen te nemen over meer duurzame vestiging in Nederland. Er is ook onzekerheid bij gemeenten over de voortzetting van bescherming en de inzet voor bijvoorbeeld huisvesting.²⁶² Maar ook hier is te zien dat gemeenten meer gaan investeren in duurzaam verblijf, bijvoorbeeld door formeel taalonderwijs aan te bieden. De steun van de overheid is een belangrijke voorwaarde voor Oekraïners. Eén deelnemer aan de interviews zegt: *“Ik ben bereid om in Nederland te blijven als ik word gesteund door de overheid en er zeker van ben dat ik ook word gesteund op de lange termijn.”*

Ook in andere landen in Europa is er sprake van duurzame vestiging van Oekraïense ontheemden. In verschillende landen wordt er al nagedacht over langer durende verblijfsvergunningen, bijvoorbeeld voor financieel onafhankelijke Oekraïners in Tsjechië. Dit kan mogelijk doormigratie richting landen die verblijfszekerheid bieden veroorzaken. Het hebben van werk en ook een zicht op passend werk worden steeds belangrijker factoren. Door versobering van de voorzieningen in een aantal landen is de wens werk op niveau te vinden toegenomen. Taal is daarvoor weer belangrijk. In meer landen wordt er hierom verder ingezet op integratie door het aanbieden van taallessen en andere ondersteuning om Oekraïners op hun eigen niveau aan het werk te krijgen.

Nederland is voor wat betreft taalverwerving, de hiermee gerelateerde mogelijkheid tot vinden van passend werk, de huisvestingssituatie en – voorlopig – statuszekerheid wellicht een minder aantrekkelijk land voor doormigratie. Echter, het opvangklimaat, de economie en de algemene voorzieningen, samen met een grote Oekraïense gemeenschap die zich aan het vestigen is, maken dat Nederland rekening moet blijven houden met een beschermingsopdracht zolang de veiligheidssituatie in Oekraïne precair is, ook voor nieuwe aankomsten.

Er is vooralsnog nog geen sprake van aanzienlijke aantallen nieuwe aankomsten van Oekraïners. Hoewel er zorgelijke ontwikkelingen zijn in Oekraïne, zowel in

262 Kamerstukken II 2023, 36394 C, Nota naar aanleiding van het verslag.

de conflictgebieden als in steden daarbuiten, lijken ontheemden zich in eerste instantie in Oekraïne zelf te vestigen. De druk op Oekraïne en de burgerbevolking blijft echter hoog. Er moet dus de bereidheid zijn om ook nieuwe groepen Oekraïense ontheemden op te nemen als de veiligheidssituatie in Oekraïne daarom vraagt. Daarvoor blijven inspanningen nodig. Op dit moment staat de eerste opvang van ontheemden onder druk, niet alleen in Nederland maar ook in andere Europese landen.

Om te eindigen met de eerdere vraag: hoe tijdelijk is tijdelijk? Er is nog geen zicht op een einde van het conflict in Oekraïne. Duidelijk is dat veel Oekraïners, ook diegenen die op zich willen terugkeren, zich beginnen te vestigen in Nederland. Ondanks moeilijke dilemma's in verband met de situatie in Oekraïne, pleit daarom veel voor de inzet op een duurzamere opvang voor Oekraïners in Nederland.

Annex Schematisch overzicht van relevante factoren

Wanneer ontwikkelingen in de indicatoren leiden tot meer ontheemde Oekraïners en minder terugkeermogelijkheden duiden we dit aan met een positieve score wegens een (mogelijke) toename van de beschermingsopdracht in Nederland.²⁶³ Bij een tegenovergestelde situatie wordt dit aangeduid met een negatieve score:

- 2: de ontwikkelingen binnen deze indicator zorgen voor een (mogelijke) aanzienlijke afname van de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- 1: de ontwikkelingen binnen deze indicator zorgen voor een (mogelijke) matige afname van 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 zorgen voor een (mogelijke) matige toename van de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- +2: de ontwikkelingen binnen deze indicator zorgen voor een (mogelijke) aanzienlijke toename van de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

²⁶³ Bij het hoofdstuk doormigratie betreft de score de mate van doormigratie binnen Europa.

Oekraïne: factoren van invloed op migratie en terugkeer

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Duur van het conflict	Draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen			0		
	Door- en voortzettingsmacht, inclusief militair-industriële factoren			0		
	Politieke doelstellingen en uitingen over voortzetting of beëindiging van het conflict			0		
	Kans op een akkoord en staakt het vuren			0		
2. Intensiteit van het conflict	Gevallen slachtoffers in de strijd			0		
	Aantal gevechtshandelingen in Oekraïne			0		
	Burgerdoden, beschietingen en verwoeste objecten				1	
	Elektriciteit en kritieke infrastructuur				1	
	Humanitaire omstandigheden				1	
3. Bezet Oekraïens gebied	Locatie en veiligheid van bevrijd gebied (staat het terugkeer toe?)			0		
	Bevolkingsdichtheid bezet gebied/ (middel)grote steden			0		
	Absolute aantallen kilometers door Oekraïne bevrijd				1	
4. Oekraïense economie en wederopbouw	Bruto binnenlands product		-1			
	Werkloosheid				1	
	Financiële steun uit het buitenland		-1			
	Inflatie		-1			
	Buitenlandse handel		-1			
	Wisselkoers hryvnia			0		
	Begrotingstekort			0		
	Wederopbouw			0		

Factoren van invloed op vestiging in andere EU-lidstaten respectievelijk doormigratie

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Economische integratie	Verblijfsopties lange termijn			0		
	Vinden van werk			0		
	Vinden van passend werk				1	
	Financiële onafhankelijkheid				1	
2. Sociale integratie	Aanwezigheid familie in land van verblijf		-1			
	Overig netwerk Oekraïners in land van verblijf		-1			
	Aansluiting bij lokale bevolking			0		
	Mogelijkheid tot gezinshereniging			0		
	Draagvlak opvang in land van verblijf		-1			
	Onderwijs kinderen			0		
	Taalbeheersing				1	
3. Potentieel voor doormigratie	Aantallen (aankomsten, TPD-registraties, etc.)			0		
	Moment van vertrek Oekraïne			0		
	Demografisch profiel			0		
4. Implementatie tijdelijke bescherming	Eerste ontvangst en bemiddeling				1	
	Tijdelijke opvang onder richtlijn				1	
	Financiële ondersteuning			0		
	Gezondheidszorg			0		
	Verblijfszekerheid				1	
5. Feitelijke doorreis-mogelijkheden	Kosten van de reis en benodigde documenten			0		
	Wijze van toelating en registratie in bestemmingsland			0		
	Mate van vestigingskeuze				1	
	Mate van grenscontrole			0		
	Beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten				1	

Nederland: factoren van invloed op keuze voor Nederland en vestiging in Nederland

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Implementatie tijdelijke bescherming	Eerste ontvangst en bemiddeling		-1			
	Tijdelijke opvang onder richtlijn			0		
	Financiële ondersteuning				1	
	Gezondheidszorg				1	
	Verblijfszekerheid		-1			
2. Economische integratie	Verblijfsopties lange termijn				1	
	Vinden van werk				1	
	Vinden van passend werk		-1			
3. Sociale integratie	Familienetwerken				1	
	Overige netwerken				1	
	Aansluiting bij de lokale bevolking			0		
	Mogelijkheid gezinshereniging			0		
	Draagvlak				1	
	Onderwijs kinderen			0		
	Taalbeheersing		-1			