

De strijd om Oekraïne en zijn ontheemden

Duivelse dilemma's op komst

Anouk Pronk,
Huub Verbaten,
Kaspar Pucek, Bob Deen,
Monika Sie Dhian Ho en
Zara Remmers

Clingendael Rapport





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

De strijd om Oekraïne en zijn ontheemden

Duivelse dilemma's op komst

Anouk Pronk

Huub Verbaten

Kaspar Pucek

Bob Deen

Monika Sie Dhian Ho

Zara Remmers

Clingendael Rapport

December 2024

December 2024

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto © Reuters

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

Anouk Pronk is Researcher bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael. Zij onderzoekt migratiebeleid van de EU en Nederland.

Huib Verbaten is Senior Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael.

Kaspar Pucek is Research Fellow bij de Security Unit en het Russia & Eastern Europe Centre van Clingendael.

Bob Deen is Senior Research Fellow, hoofd van de Security Unit en coördinator van het Russia and Eastern Europe Centre van Clingendael.

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

Zara Remmers is Onderzoeksassistent bij Clingendael en masterstudent Human Rights and Conflict Management aan de Scuola Superiore Sant'Anna.

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 & scenario's	24
3	De situatie in andere EU-landen: factoren van invloed op vestiging-, terugkeer- en doormigratie-intenties	30
3.1	Inleiding	30
3.2	Economische integratie	32
3.3	Sociale integratie	39
3.4	Aantal ontheemden en hun migratie-intenties	42
3.5	Implementatie RTB	45
3.6	Feitelijke doorreismogelijkheden	49
3.7	Impact op migratie-intenties	50
4	Factoren van invloed op keuze voor en verblijf in Nederland	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Implementatie tijdelijke bescherming	59
4.3	Economische integratie	61
4.4	Sociale integratie	64
4.5	Impact op migratie- en verblijfindenties	69
5	Conclusie	71

1 Inleiding

Eind 2024 ziet het er niet goed uit voor Oekraïne. Ten eerste in de strijd om Oekraïens grondgebied tegen de Russische agressor. Het aantal gevechtshandelingen aan het front is hoog en Rusland hervat zijn grootschalige luchtaanvallen op kritieke Oekraïense energie-infrastructuur. De Russische troepen boeken terreinwinst, terwijl het aantal slachtoffers aan beide zijden toeneemt. Tegelijkertijd komt met de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten het denken over beëindiging van de oorlog in een stroomversnelling. Met duivelse dilemma's die rondzingen voor Oekraïne: beëindiging van bestandslijnen aanvaarden, of doorvechten met immense verliezen en minder militaire steun?

Ten tweede dient zich onheilspellende dynamiek aan rond Oekraïense ontheemden in EU-lidstaten. Hoewel het merendeel van de EU-lidstaten uitvoering geeft aan de verlenging van de EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) tot 4 maart 2026, is er een trend naar versobering van opvang en afnemend draagvlak. Ook worden de eerste barsten zichtbaar in het door de RTB geharmoniseerde beschermingsregime in de EU. Aan de ene kant kondigt Hongarije aan dat alleen nog Oekraïense ontheemden uit 'een onveilig gebied' toegang tot opvang krijgen, en sluit het land op korte termijn 75% van de locaties. Aan de andere kant krijgen EU-lidstaten interesse in de Oekraïense ontheemden als extra arbeidskrachten in vergrijzende samenlevingen. Naast strijd om Oekraïens grondgebied ontstaat er zo dus ook concurrentie om Oekraïense ontheemden.

Het verloop van de tijd werkt daarbij niet in het voordeel van Oekraïne, ook niet waar het om ontheemde Oekraïners in Nederland gaat. Bij de recent gevluchte groep zijn de banden met Oekraïne nog sterk. Maar na jaren van ontheemding vinden reeds langer aanwezige ontheemden steeds vaker werk en investeren zij in het leren van de Nederlandse taal. Het aantal scheidingen onder Oekraïense stellen neemt toe¹ en nieuwe relaties ontstaan. Kinderen gaan naar Nederlandse scholen en wortelen waar ze wonen. Ook voor Nederland spelen dilemma's

1 Valentina Letyak, "[Масові розлучення у війну: що каже статистика і які причини,](#)" *Fakty*, 28 augustus 2024.

in de afweging van enerzijds migratie-wensen van individuele Oekraïners, de behoeften van Nederlandse werkgevers, en een aanzienlijke huisvestings- en integratieopdracht; en anderzijds de nood van Oekraïne aan slagkracht van het leger en terugkeer van zijn burgers zodra er zicht komt op een duurzame wapenstilstand en veiligheid. Zonder grootschalige terugkeer van ontheemden wacht Oekraïne een demografische catastrofe. Zonder jonge vrouwen, kinderen en een beroepsbevolking geen wederopbouw en toekomst.

Deze editie van de Clingendaelrapportages over de Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden analyseert de ontwikkelingen in Oekraïne en de gevolgen voor migratie- en terugkeerintenties van ontheemden. De mate van westerse steun en met name de strategie van de nieuwe Trump-regering zal een cruciale rol spelen in het verdere verloop – en de eventuele beëindiging – van de oorlog. Op basis van deze kritieke factoren is een viertal scenario's geschetst in hoofdstuk twee: een duurzame wapenstilstand, een instabiele wapenstilstand, een langdurige oorlog, en een scenario waarin Rusland verder oprukt. Van belang is de inschatting dat ook in de scenario's van wapenstilstand nog de mogelijkheid bestaat dat aanzienlijke aantallen Oekraïners het land zullen willen verlaten. Terugkeer van ontheemden zal sterk afhangen van de mate van succes van de hervormingen in Oekraïne en de wederopbouw en het beleid dat EU-lidstaten gaan voeren na afloop van de RTB.

Hoofdstuk drie analyseert vervolgens de factoren van invloed op vestiging-, terugkeer- en doormigratie-intenties in andere EU-landen. Door het verstrijken van de jaren en de mogelijkheid onder de RTB om het EU-land van opvang zelf te kiezen, heeft het merendeel van de ontheemden een bewust besluit kunnen nemen waar te verblijven, waarmee de doormigratie afneemt. De meeste EU-lidstaten zien daarnaast nog steeds het belang van gezamenlijk optrekken in het beschermingsregime, mede teneinde grootschalige doormigratie door verschillen in nationale situaties in de toekomst te voorkomen. Als de oorlog voortduurt is het daarmee niet onwaarschijnlijk dat ook de RTB wederom verlengd wordt. Ondertussen is het mogelijk dat de schending van het RTB-regime door Hongarije tot doormigratie van enkele duizenden ontheemden leidt. De focus van een aantal EU-lidstaten op de arbeidskracht van de Oekraïense ontheemden kan daarnaast in de toekomst leiden tot verschil in de perspectieven voor werkende, financieel onafhankelijke ontheemden en meer kwetsbare groepen. Voor de werkenden zien we in een aantal EU-lidstaten (discussie over) alternatieve verblijfsstatussen ontstaan. Door de strikte voorwaarden die hier veelal aan verbonden zijn (werk, financiële onafhankelijkheid, huisvesting, etc.) gaat het

vooral nog om relatief kleine aantallen, maar Oekraïne voelt de concurrentie om zijn werkende ontheemden beginnen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat ontheemden die niet kunnen werken in een opvangland dat de financiële steun sterk terugbrengt in de toekomst doormigreren.

Hoofdstuk vier beschouwt ten slotte de factoren van invloed op keuze voor en verblijf in Nederland. Wegens de aanhoudende onveiligheid en het gebrek aan economische mogelijkheden in Oekraïne is terugkeer voor de meeste Oekraïense ontheemden geen optie. De onzekerheid over het verdere verloop van de oorlog en de situatie in Oekraïne na een eventueel bestand maakt het ook voor Nederland noodzakelijk om zich voor te bereiden op een mogelijk lang verblijf van Oekraïense ontheemden. Het is daarbij van belang dat toekomstig beleid wordt ontwikkeld gemeenschappelijk binnen de EU en in coördinatie met Oekraïne. Bij terugkeer hebben Oekraïners behoefte aan ondersteuning op diverse gebieden, zoals werkgelegenheid, financiële hulp, psychische begeleiding en juridische bijstand. Internationale initiatieven zoals “Ukraine is Home” en “Homecoming” bieden goede hulp met informatie en diensten om Oekraïners te ondersteunen in hun terugkeer.²

2 “Ukraine is Home” is een platform met steun van het Oekraïense ministerie van Herstel en UNHCR, “Homecoming” is een platform van NGO’s United For Ukraine en MySyla met steun van het Oekraïense ministerie van Economische Zaken.

2 De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

2.1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

Instituut Clingendael analyseert vier factoren die van invloed zijn op de migratie-intenties en terugkeermogelijkheden van Oekraïners:

1. De tijdsduur van het conflict;
2. De intensiteit van de gevechtshandelingen;
3. De mate waarin Oekraïens grondgebied door Rusland bezet of door Oekraïne bevrijd wordt;
4. En de economische en demografische situatie in Oekraïne en de perspectieven voor wederopbouw.

Zoals in Figuur 1 te zien is, zijn de vier factoren opgesplitst in een aantal indicatoren waarvan Clingendael de ontwikkeling volgt. Een positieve score betekent dat een indicator bijdraagt aan een toename van de Nederlandse beschermingsopdracht; een negatieve score duidt daarentegen juist op een afname van die 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

Er is nog steeds geen concreet vooruitzicht op een wapenstilstand die de oorlog als zodanig definitief zal beëindigen, maar er vinden wel belangrijke ontwikkelingen plaats die een eventuele wapenstilstand en/of onderhandelingen in de nabije toekomst significant waarschijnlijker maken.

De **politieke doelstellingen** van Rusland lijken vooralsnog niet fundamenteel veranderd. Rusland streeft nog steeds naar het behoud van het Oekraïense grondgebied dat het heeft veroverd en het gebied dat het claimt te hebben geannexeerd maar niet heeft bezet; de demilitarisatie van Oekraïne; het opgeven door Kyiv van het vooruitzicht op NAVO-lidmaatschap; en een Oekraïense regering die pro-Russisch – of in ieder geval niet te expliciet prowesters en anti-Russisch – is (“denazificatie”).³ Tegelijkertijd is het onduidelijk of de Russische president Vladimir Poetin ook daadwerkelijk alleen onder deze voorwaarden bereid is om het conflict te beëindigen. Voorlopig lijkt het Kremlin in ieder geval geen haast te hebben om tot onderhandelingen te komen, aangezien de Russische strijdkrachten in Oekraïne het momentum aan hun kant hebben, waardoor er nog genoeg te winnen lijkt voor de Russen op het slagveld.⁴ President Poetin lijkt er bovendien nog steeds van overtuigd dat Rusland de oorlog langer kan voortzetten dan dat het westen bereid is om steun te leveren aan Oekraïne.⁵ De gevolgen van economische sancties en de hoge kosten van de oorlog beginnen echter wel hun effect te sorteren op de Russische economie, bijvoorbeeld door een snel devaluerende Russische roebel.

3 Christina Harward, Kateryna Stepanenko, Angelica Evans, Nate Trotter, William Runkel en Fredrick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, October 31, 2024](#),” Institute for the Study of War (ISW), 31 oktober 2024; Jim Tankersley, Christopher F. Schuetze en Anatoly Kurmanav, “[Putin Talks With German Chancellor, Breaking Ice With the West](#),” *The New York Times*, 15 november 2024.

4 “[Ukraine is now struggling to cling on, not to win](#),” *The Economist*, 29 oktober 2024; Grace Mappes, Karolina Hird, Angelica Evans, Nate Trotter, William Runkel en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, November 8, 2024](#),” ISW, 8 november 2024; Christopher Miller, Max Seddon en Henry Foy, “[Flattery, profits, peace: Ukraine’s pitch to Donald Trump](#),” *Financial Times*, 11 november 2024; Jack Watling, “[Ukraine Must Turn the Tide Before It Can Negotiate](#),” *Foreign Affairs*, 21 oktober 2024.

5 Riley Bailey, Kateryna Stepanenko, Angelica Evans, Nicole Wolkov, Nate Trotter en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2024](#),” ISW, 16 oktober 2024.

Tot voor kort leek ook de Oekraïense president Volodymyr Zelensky niet bereid tot onderhandelen. In oktober presenteerde Zelensky nog een “overwinningsplan” waarin hij voorstelde dat Oekraïne de oorlog vóór het einde van 2025 kan winnen als het onmiddellijk een uitnodiging voor NAVO-lidmaatschap krijgt, meer westerse militaire steun ontvangt en toestemming krijgt om met westerse wapens militaire doelen in Rusland aan te vallen. In ruil daarvoor zou Oekraïne ook een bijdrage gaan leveren aan de verdediging van (andere) NAVO-lidstaten. Dit plan werd niet enthousiast ontvangen door de westerse bondgenoten van Oekraïne, die het als onrealistisch zien. De Verenigde Staten en Duitsland, twee cruciale bondgenoten van Oekraïne, blijven bovendien vooralsnog tegen Oekraïens NAVO-lidmaatschap.⁶ Ook Hongarije is tot nu toe stevast tegen toetreding van Oekraïne tot de NAVO.

Tot voor kort zei president Zelensky nog dat het “onacceptabel” en “suïcidaal” zou zijn als Europa Oekraïne zou vragen om concessies te doen aan Rusland in ruil voor vrede. Een staakt-het-vuren zonder vredesakkoord zou Rusland bovendien de tijd geven om zich te hergroeperen en Oekraïne opnieuw aan te vallen.⁷ De verkiezing van Trump deed de stemming in Kyiv echter snel omslaan, en kort nadien heeft Zelensky gezegd dat hij toch van plan is om de oorlog in 2025 langs diplomatieke weg te beëindigen en dat de oorlog daarmee sneller zal eindigen dan verwacht.⁸ Wat Zelensky’s insteek bij die onderhandelingen zal zijn houdt hij voorlopig nog geheim. Wel laat Zelensky weten dat deze onderhandelingen moeten plaatsvinden vanuit een positie van kracht in plaats van zwakte.⁹ Sinds de verkiezingsoverwinning van Trump lijkt er een verschuiving plaats te vinden in de retoriek van Oekraïense overheidsfunctionarissen: waar de nadruk voorheen lag op het waarborgen van de territoriale integriteit van Oekraïne, is de focus

-
- 6 Bailey et al., “Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2024”; Henry Foy, “[Nato invitation for Kyiv only way to stop Russia’s war, says Zelensky](#),” *Financial Times*, 17 oktober 2024; Henry Foy, “[Why Zelenskyy says his Victory Plan is the only way to stop Russia](#),” *Financial Times*, 17 oktober 2024; Constant Méheut, “[Zelensky Pitches His ‘Victory Plan’ to Ukrainian Lawmakers](#),” *The New York Times*, 16 oktober 2024; Anton Naychuk, “[Ukraine’s victory plan: what is the Ukrainian vision of the end of the war](#),” *New Eastern Europe*, 18 oktober 2024.
 - 7 Henry Foy en Marton Dunai, “[Zelenskyy rejects western demands to make ‘concessions’ to Russia](#),” *Financial Times*, 7 november 2024.
 - 8 “[Zelensky Says Wants to End War by Diplomacy Next Year](#),” *The Moscow Times*, 16 november 2024; George Wright en Aleks Phillips, “[Zelensky says war will ‘end sooner’ with Trump as president](#),” *BBC News*, 16 november 2024.
 - 9 Angelica Evans, Christina Harward, Grace Mappes, Nate Trotter en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, November 16, 2024](#),” ISW, 16 november 2024.

aan het verschuiven naar het verkrijgen van duurzame veiligheidsgaranties voor Oekraïne na de oorlog.¹⁰ Recent heeft Zelensky ook gezegd dat militaire herovering van alle door Rusland bezette gebieden niet haalbaar is en dat die gebieden, waaronder de Krim, alleen langs diplomatieke weg terug kunnen worden gekregen.¹¹ Duidelijk is dat een aantal voorwaarden ononderhandelbaar zullen zijn voor Oekraïne: geen erkenning van Oekraïens grondgebied als Russisch; duurzame veiligheidsgaranties en voldoende afschrikking van toekomstige Russische agressie; en erkenning van Oekraïne als soeverein land, dus geen bindende verklaringen over Oekraïne als bufferstaat of neutraal land.

Het **maatschappelijk draagvlak** voor voortzetting van de oorlog blijft aan Russische zijde aanzienlijk, maar neemt aan de Oekraïense kant af, hoewel de opiniepeilingen niet eenduidig zijn over de omvang van die afname. De steun voor onderhandelingen om de oorlog te beëindigen neemt echter aan beide kanten toe. Volgens een opiniepeiling van het onafhankelijke Russische Levada Center bedroeg de steun voor de Russische oorlogshandelingen in Oekraïne in oktober 76% en is die steun de afgelopen maanden stabiel gebleven.¹² 55% van de ondervraagden is echter wel vóór onderhandelingen om de oorlog te beëindigen – een percentage dat recent (na een tijdelijke kleine terugval toen Oekraïne in augustus de Russische Koersk regio binnenviel) weer is toegenomen.¹³ Volgens een recente opiniepeiling (van afgelopen september) van de onafhankelijke Russische organisatie Chronicles blijft de steun voor president Poetin met 78% groot, zelfs onder Russen die het met belangrijke aspecten van zijn beleid oneens zijn.¹⁴

Volgens een peiling van het Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) van september-oktober 2024 is het aantal Oekraïners dat bereid is om de oorlog voor onbepaalde tijd voort te zetten voor het eerst gedaald, hoewel dit nog

10 Andrew E. Kramer, [“As Trump Pushes Peace Talks, Ukraine Prioritizes Security Guarantees,”](#) *The New York Times*, 13 november 2024.

11 [“Our Army Lacks the Strength: Zelensky Advocates for Diplomacy Over Force to Reclaim Land,”](#) *Kyiv Post*, 2 december 2024; [“Ukraine can’t afford to lose tens of thousands of lives to reclaim Crimea, says Zelensky,”](#) *Meduza*, 21 november 2024.

12 Levada-tsentr, [“Konflikt s Oekrainoj: vnimanie, podderzjka, odnosjenie k mirnym peregovoram i k sloezjbe po kontraktov v oktjabre 2024 goda,”](#) *Press-vypoeski*, 6 november 2024.

13 Levada-tsentr, [“Konflikt s Oekrainoj.”](#)

14 [“Proekt ‘Chroniki’: bol’sjinstvo zjavljajoesjtsjich o podderzjke Poetina rossijan chotjat vesjtsjejj, polnost’joje protivopoloznjch ego deistvjam. Naprimer, mira s Oekrainoj,”](#) *Meduza*, 22 oktober 2024; Christina Harward, Davit Gasparyan, Nicole Wolkov, Karolina Hird, Nate Trotter, William Runkel en Frederick W. Kagan, [“Russian Offensive Campaign Assessment, October 22, 2024,”](#) ISW, 22 oktober 2024.

steeds 63% van de ondervraagden betrof (het was voorheen rond de 71-73%).¹⁵ Tegelijkertijd zien we dat aan Oekraïense zijde de bereidheid tot onderhandelen toeneemt. In september was volgens een opiniepeiling van het Razumkov Center 35% van de Oekraïense ondervraagden vóór onmiddellijke onderhandelingen met Rusland als een effectieve manier om de oorlog te beëindigen (21% in september-oktober 2023), hoewel 48% het daarmee oneens was (63% in september-oktober 2023). Tegelijkertijd is ook het aantal ondervraagden dat vindt dat onderhandelingen met Rusland pas kunnen plaatsvinden wanneer de Russische strijdkrachten zijn teruggedrongen tot de frontlinie van begin februari 2022 toegenomen van 25% naar 37%, terwijl het aantal dat het hier mee oneens is afnam van 61% naar 41%. Anderzijds is het aantal respondenten dat vindt dat onderhandelingen pas kunnen plaatsvinden wanneer Rusland zich heeft teruggetrokken tot de grenzen van 1991 gedaald van 61% naar 49%.¹⁶ Volgens een opiniepeiling van het KIIS in oktober was 58% van de Oekraïners tegen het doen van enige territoriale concessie. Tegelijkertijd waren iets meer Oekraïners bereid territoriale concessies te doen wanneer ze gevraagd werden naar specifieke gebieden. Zo was bijvoorbeeld 46% bereid om de Donbas en de Krim op te geven.¹⁷ Aan de andere kant suggereert een recente opiniepeiling van Gallup van augustus-oktober dit jaar dat inmiddels een kleine meerderheid van 52% van de Oekraïners zo snel mogelijk een einde aan de oorlog wil maken door middel van onderhandelingen (tegenover 38% die daar tegen is). Van die 52% zou ongeveer de helft bereid zijn tot territoriale concessies aan Rusland.¹⁸

Zowel Rusland als Oekraïne hebben voorlopig nog voldoende **door- en voortzettingsmacht** om de oorlog te continueren, hoewel aan beide zijden de gebreken en knelpunten zichtbaarder worden. Hoewel de Russische levensstandaard steeds meer onder druk komt te staan door de oplopende inflatie (waar ook de dalende roebelkoers aan bijdraagt) en de dalende sociale uitgaven, heeft de Russische overheid de komende paar jaar naar verwachting

15 [“Shift in Ukrainian Attitudes Toward War Endurance as Belief in Russia’s Resources Grows,”](#) Kyiv Post, 4 november 2024.

16 [“Some 35% of Ukrainians see negotiations with Russia as possible, while 48% disagree – poll,”](#) Interfax-Ukraine, 24 oktober 2024; Stanislav Pohorilov, [“Share of Ukrainians who want immediate negotiations with Russia has risen to 35% – poll,”](#) Oekraïnska pravda, 24 oktober 2024.

17 [“Majority of Ukrainians against territorial concessions, but 32% ready to give up territories to end war – poll,”](#) Interfax-Ukraine, 12 november 2024; [“Survey: Ukrainians Remain Against Land Concession in Exchange for Peace – by Slim Majority,”](#) Kyiv Post, 12 november 2024.

18 Benedict Vigers, [“Half of Ukrainians Want Quick, Negotiated End to War,”](#) Gallup, 19 november 2024.

nog voldoende financiële middelen om de oorlog voort te zetten. De begroting voor 2025 laat een toename van de defensie-uitgaven met 22,6% zien, waarmee de defensie-uitgaven boven de 8% van het Russische bbp uitkomen en 40% van de totale federale staatsuitgaven zullen vormen.¹⁹

Rusland heeft echter steeds meer problemen met het rekruteren van voldoende troepen om de grote verliezen die worden geleden op te vangen. Rusland rekruteert voornamelijk nog zo'n 20.000 tot 30.000 soldaten per maand, maar de verliezen zijn recentelijk hoger dan dat geweest.²⁰ In een poging om een tweede mobilisatieronde te vermijden, heeft het Kremlin de financiële prikkels voor nieuwe rekruten verhoogd. Bovendien heeft Moskou nu ook ongeveer 10.000 Noord-Koreaanse troepen gestationeerd in de Koersk regio.²¹ Verder blijft de Russische defensie-industrie niet in staat om de hoeveelheden wapens en munitie te produceren die nodig zijn om de huidige intensiteit van de strijd in Oekraïne op langere termijn voort te kunnen zetten. Daardoor blijft het afhankelijk van wapendepots uit de Sovjettijd, die in aanzienlijk tempo leeg raken. Dit wordt deels opgevangen door leveranties van munitie en wapens door Iran en Noord-Korea.²² Hoewel Rusland de huidige intensiteit van offensieve operaties waarschijnlijk niet lang vol kan houden,²³ lijkt Poetins overwinningstheorie gebaseerd te zijn op de aanname dat de Russische strijdkrachten deze strijd langer kunnen volhouden dan hun Oekraïense tegenhangers.

19 Alexandra Prokopenko, "[Russia's new budget is a blueprint for war, despite the cost](#)," *Financial Times*, 7 oktober 2024; Alexandra Prokopenko en Alexander Kolyandr, "[Inside Russia's budget: Taxes, borrowing, reserves](#)," *The Bell*, 5 oktober 2024.

20 "[Russian Army Faces Sharp Decline in Recruitment for War Effort](#)," *Kyiv Post*, 5 december 2024; Angelica Evans, Grace Mappes, Nicole Wolkov, Christina Harward, Christopher Paludi en Frederick W. Kagan, "[Russian Offensive Campaign Assessment, November 9, 2024](#)," ISW, 9 november 2024; Karolina Hird, Angelica Evans, Kateryna Stepanenko, Grace Mappes en Fredrick W. Kagan, "[Russian Offensive Campaign Assessment, November 1, 2024](#)," ISW, 1 november 2024; Eric Schmitt, "[September Was Deadly Month for Russian Troops in Ukraine, U.S. Says](#)," *The New York Times*, 10 oktober 2024.

21 Bailey et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2024"; Jim Garamone, "[Pentagon Says 10K North Korean Troops in Kursk Oblast](#)," U.S. Department of Defense, 4 november 2024; Hird, Evans, Stepanenko, Mappes en Kagan, "Russian Offensive Campaign Assessment, November 1, 2024"; Michael Schwirtz en Julian E. Barnes, "[North Korea Enters Ukraine Fight for First Time, Officials Say](#)," *The New York Times*, 5 november 2024.

22 Bailey et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2024"; Evans et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, November 9, 2024"; George Grylls, "[North Korea 'supplies half of the shells used by Russia in Ukraine'](#)," *The Times*, 4 oktober 2024.

23 Bailey et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2024."

Aan Oekraïense kant zijn er vooral tekorten aan mankracht. Ondanks de nieuwe mobilisatiewet van eerder dit jaar blijven de rekruteringscijfers van nieuwe soldaten achter op schema. In het Oekraïense leger zullen nog eens 160.000 mensen worden gerekruteerd.²⁴ De regering-Biden zou graag zien dat de leeftijdsgrens verder verlaagd wordt van 25 naar 18 jaar, maar Oekraïne wil dat voorlopig niet doen.²⁵ Tegelijkertijd is het verschil tussen de Russische en Oekraïense strijdkrachten in artillerievuur de laatste maanden kleiner geworden.²⁶ Hoewel de productiecapaciteit van de Oekraïense defensie-industrie de afgelopen maanden aanzienlijk is toegenomen, heeft de Oekraïense overheid niet voldoende financiële middelen om die industrie op volledige capaciteit te laten produceren.²⁷ Bovendien is het aantal Oekraïense deserteurs aan het front dit jaar tussen januari en september verdubbeld ten opzichte van vorig jaar.²⁸ Een verdere verlaging van de leeftijd voor mobilisatie en/of dienstplicht zonder uitzicht op een einde van de oorlog of een militaire overwinning van Oekraïne zal de neiging om desertie te overwegen naar verwachting versterken en mogelijk tot een nieuwe stroom van minderjarige mannelijke vluchtelingen leiden.

De voortzetting van **westerse** militaire en financiële **steun** aan Oekraïne – waar het land sterk afhankelijk van blijft – staat onder druk, met name doordat Donald Trump – die zich vaak negatief heeft uitgesproken over deze steun – de Amerikaanse presidentsverkiezingen heeft gewonnen. Trump heeft herhaaldelijk laten weten dat hij de oorlog in Oekraïne snel ten einde zou willen brengen wanneer hij president wordt, waarbij hij het niet zou schuwen om Kyiv onder druk te zetten door te dreigen de Amerikaanse steun in te trekken. Toch blijft het onzeker wat dit concreet voor Oekraïne gaat betekenen. Er ligt nog geen concreet plan van Trump om de oorlog te beëindigen, maar de voorstellen die uit het kamp van Trump komen zetten vooral in op een bevrozing van het conflict. Rusland – dat momenteel 20% van het Oekraïense territorium bezet – zou in dat geval dat gebied behouden, en Oekraïne zou geen lid worden van de NAVO. De cruciale vraag is of Trump bereid zou zijn om een deal op Russische voorwaarden te sluiten, of dat hij, zoals hij ook wel heeft gezegd, Moskou onder

24 [“160,000 people planned to be drafted into Ukrainian forces, National Security and Defense Council head says”](#), *Kyiv Independent*, 29 oktober 2024.

25 Aamer Madhani, [“White House urges Ukraine to draft 18-year-olds to increase size of military”](#), *APnews*, 28 november 2024.

26 [“Russia continues to advance in eastern Ukraine”](#), *The Economist*, 10 oktober 2024.

27 Leo Chiu, [“Ukraine’s Mil-Tech Dilemma: High Demand but Lacks Budget”](#), *Kyiv Post*, 11 november 2024.

28 Dan Sabbagh, [“Ukraine’s MPs hopeful Donald Trump’s victory ‘not a catastrophe’ for war effort”](#), *The Guardian*, 10 november 2024.

druk zal zetten door te dreigen de steun aan Kyiv te vergroten als het Kremlin geen concessies doet. Tot slot is het ook onduidelijk in hoeverre president Poetin bereid is om water bij de wijn te doen. Het is dus ook voorstelbaar dat een onbuigzame houding van Poetin uiteindelijk zou kunnen leiden tot een nieuwe toename van Amerikaanse steun aan Oekraïne. Deze onzekerheid verklaart ook waarom Oekraïense functionarissen Trump niet alleen als een risico, maar ook als een potentiële kans zien.²⁹ Deze onzekerheid lijkt ook weerspiegeld te worden in de slechts voorzichtig positieve houding van het Kremlin. Men is daar ook de teleurstelling niet vergeten naar aanleiding van Trumps houding ten opzichte van Rusland tijdens zijn eerste presidentschap.³⁰

Intensiteit van het conflict

De intensiteit van het conflict is sinds het begin van het jaar aanzienlijk toegenomen. Zoals Figuur 2 laat zien, is het **aantal gevechtshandelingen** en explosies de afgelopen maanden onverminderd hoog gebleven, en zelfs verder toegenomen. In november stond Washington bovendien toe dat de Oekraïense strijdkrachten Amerikaanse ATACMS-raketten op Russisch grondgebied afvuren.³¹ Kort daarna gingen ook Groot-Brittannië en Frankrijk akkoord met het gebruik van Britse Storm Shadow en Franse SCALP kruisraketten richting Russische grondgebied.³² Het Kremlin lijkt dit te zien als een zware escalatie en slaat terug met een opvoering van de luchtaanvallen op Oekraïense

29 [“Why Volodymyr Zelensky may welcome Donald Trump’s victory,”](#) *The Economist*, 7 november 2024; Alexander Baunov, [“Why Russia May Live to Regret Trump’s Re-Election,”](#) *Carnegie Politika*, 18 november 2024; Nataliya Gumenyuk, [“Ukraine’s Trump Tightrope,”](#) *Foreign Affairs*, 15 november 2024; Mappes et al., “Russian Offensive Campaign Assessment, November 8, 2024”; Andrew E. Kramer, [“For Ukraine, Trump Victory Signals a Shift. To What, Is Unclear,”](#) *The New York Times*, 6 november 2024; Christopher Miller en Max Seddon, [“Ukrainians put on brave face after Donald Trump’s victory,”](#) *Financial Times*, 6 november 2024; Miller, Seddon en Foy, “Flattery, profits, peace”; Dan Sabbagh, [“Ukraine’s MPs hopeful Donald Trump’s victory ‘not a catastrophe’ for war effort,”](#) *The Guardian*, 10 november 2024; Konstantin Skorkin, [“What Does Ukraine Expect From Trump’s Victory?,”](#) *Carnegie politika*, 2 december 2024; Alexander Ward, [“Trump Promised to End the War in Ukraine. Now He Must Decide How,”](#) *The Wall Street Journal*, 6 november 2024.

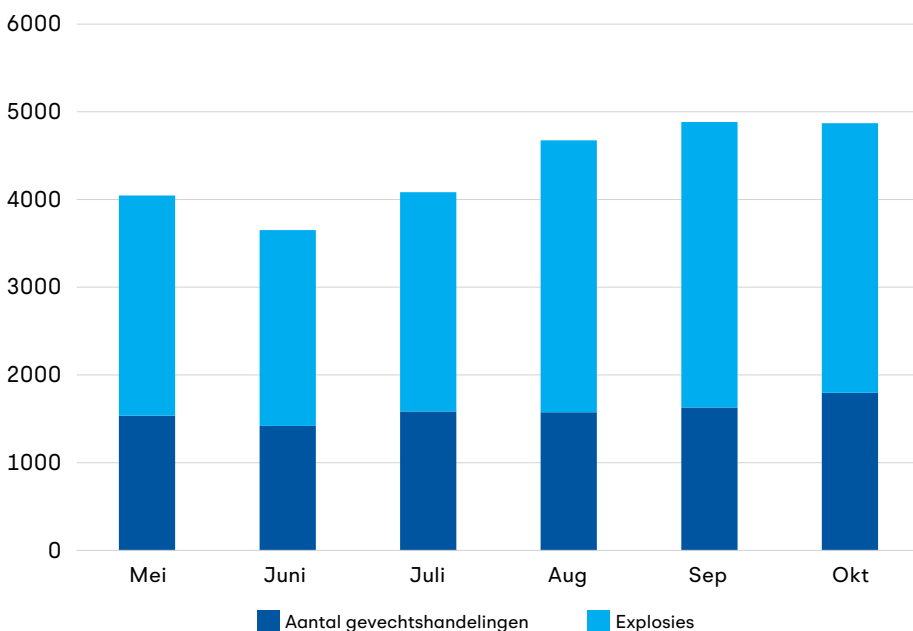
30 Miller, Seddon en Foy, “Flattery, profits, peace.”

31 [“E.U. foreign policy chief confirms U.S. authorized Kyiv to use American weapons for strikes up to 300 km inside Russian territory,”](#) *Meduza*, 19 november 2024; James Politi en Christopher Miller, [“Biden allows Ukraine to strike Russia with US-supplied long-range missiles,”](#) *Financial Times*, 18 november 2024.

32 [“Ukraine updates: France backs longer-range missiles,”](#) *DW*, 24 november 2024; Helene Cooper, [“Ukraine Fires British Long-Range Missiles Into Russia,”](#) *The New York Times*, 20 november 2024.

energie-infrastructuur en mogelijk ook overheidsinstanties.³³ Bovendien vuurde Rusland als waarschuwing aan het westen een ballistische raket voor de middellange afstand – die ook bedoeld is om kernwapens te lanceren – af op de Oekraïense stad Dnipro.

Figuur 2 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van mei 2024 tot en met oktober 2024³⁴



Het **aantal slachtoffers** neemt zowel aan Russische als Oekraïense zijde toe, hoewel precieze cijfers daarover niet beschikbaar zijn. Volgens Amerikaanse en Britse militaire analisten was september de dodelijkste maand voor Rusland tot dat moment, met meer dan 1.200 Russische slachtoffers (doden en gewonden) per dag.³⁵ In oktober zou dat aantal nog verder zijn opgelopen tot boven de

33 “Kremlin fury at US green light on Ukraine missiles,” *The Bell*, 19 november 2024.

34 “Ukraine Conflict Monitor,” ACLED, geraadpleegd op 6 december 2024.

35 Hird et al., “Russian Offensive Campaign Assessment, November 1, 2024”; Eric Schmitt, “September Was Deadly Month for Russian Troops in Ukraine, U.S. Says,” *The New York Times*, 10 oktober 2024.

1.300.³⁶ De meeste slachtoffers vallen aan weerszijde door drones.³⁷ Volgens het open-source intelligence platform Oryx leidde Rusland in oktober ook de zwaarste verliezen aan wapentuig (695 stuks, inclusief 103 tanks, tegenover 276 aan Oekraïense zijde) sinds oktober 2022, toen Rusland zich terugtrok uit de Charkiv regio.³⁸ Het is niet mogelijk voor Rusland om de huidige intensiteit van de oorlog vol te houden op langere termijn; in ieder geval niet zonder een nieuwe mobilisatieronde en zonder aanzienlijke uitbreiding van de productie van wapentuig in Rusland zelf. Wat voertuigen betreft, raakt Rusland in aanzienlijk tempo door de Sovjetvoorraden heen waar het nu van afhankelijk is.³⁹

In oktober 2024 berichtten anonieme Amerikaanse overheidsfunctionarissen aan *The New York Times* dat het aantal doden en gewonden aan Russische zijde volgens Amerikaanse schattingen inmiddels was opgelopen tot 615.000, waarvan 115.000 doden en 500.000 gewonden. Aan Oekraïense zijde zou het gaan om bijna 60.000 doden en 250.000 gewonden.⁴⁰ De Russische versie van BBC News en het onafhankelijke Russische mediaplatform Mediazona hadden in november inmiddels al de dood van meer dan 80.000 Russische soldaten vastgesteld. Volgens schattingen van de BBC en Mediazona zou dat ongeveer de helft van het daadwerkelijke aantal doden aan Russische zijde zijn. Een gelijksoortig (maar minder transparant) Oekraïens initiatief kwam in november uit op 65.000 bevestigde doden. Journalisten van Mediazona en Meduza kwamen via onderzoek naar Russische data omtrent erfenissen tot de conclusie dat het aantal doden aan Russische zijde rond de 150.000 lag eind oktober.⁴¹

Grootschalige Russische aanvallen op **kritieke Oekraïense energie-infrastructuur** zijn in november 2024 hervat. Vermoedelijk heeft Rusland de afgelopen tijd voorraden aan raketten en drones aangelegd om deze winter

36 Evans et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, November 9, 2024."

37 "[How Ukraine uses cheap AI-guided drones to deadly effect against Russia](#)," *The Economist*, 2 december 2024.

38 "[Open-source data shows Russia's equipment losses in Ukraine reached a two-year high in October](#)," *Meduza*, 5 november 2024.

39 Evans et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, November 9, 2024"; Benjamin Hart, "[Why Russia Is in More Trouble Than It Looks](#)," *Intelligencer*, 8 oktober 2024.

40 Eric Schmitt, "[September Was Deadly Month for Russian Troops in Ukraine, U.S. Says](#)," *The New York Times*, 10 oktober 2024.

41 "[More than 80,000 Russian servicemen confirmed killed in Ukraine, majority of whom were civilians before full-scale war — BBC and Mediazona](#)," *Meduza*, 29 november 2024; Anatoly Kurmanav, "[Russia Has Suffered Colossal Losses in Ukraine. Is Its Army Depleted?](#)," *The New York Times*, 19 november 2024.

de Oekraïense energievoorziening mee te bestoken. In de nacht van 16 op 17 november lanceerde Rusland 120 raketten en 90 drones om Oekraïense elektriciteitscentrales en het elektriciteitsnetwerk te treffen. De schade was volgens Oekraïne aanzienlijk, hoewel details daarbij niet werden genoemd.⁴² Nog een grootscheepse drone- en raketaanval op de Oekraïense energie-infrastructuur volgde op 28 november.⁴³ Vóór deze aanvallen had Oekraïne dit jaar naar schatting al meer dan 9 gigawatt aan capaciteit verloren, wat ongeveer de helft van de resterende capaciteit was. Hoeveel capaciteit er precies is hersteld is onduidelijk, aangezien die cijfers niet openbaar worden gemaakt om Moskou zicht op de situatie te onthouden.⁴⁴ Volgens het IMF had Oekraïne met de capaciteit van oktober een elektriciteitstekort van 3-4 gigawatt deze winter.⁴⁵ DTEK, het grootste particuliere energiebedrijf van Oekraïne, gaf vóór het grootschalige Russische bombardement halverwege november al aan dat zelfs in het meest gunstige scenario Oekraïne gemiddeld 5 uur per dag met stroomstoringen te maken zou krijgen, aangenomen dat Rusland niet verder zou bombarderen en dat de temperatuur niet beneden de -15°C zou komen. Maar de autoriteiten hebben al gewaarschuwd dat het land met tot wel 20 uur per dag aan stroomstoringen te maken zou kunnen krijgen.⁴⁶

De problemen rondom de stroomvoorziening ondermijnen ook de **humanitaire omstandigheden** in Oekraïne, hoewel het moeilijk in te schatten blijft hoe groot het probleem rondom de energievoorziening deze winter gaat worden voor Oekraïners, laat staan wat de precieze impact hiervan zal zijn op het aantal

42 Christopher Miller, “Russia targets Ukraine energy sites in ‘massive’ missile and drone attack,” *Financial Times*, 17 november 2024; Marc Santora, “Russia Bombs Power Grid in One of War’s Largest Attacks, Ukraine Says,” *The New York Times*, 17 november 2024.

43 Constant Méheut, “New Target Emerges in Russia’s Attacks on Ukraine’s Grid: Nuclear Facilities,” *The New York Times*, 29 november 2024; Maria Varenikova, “Russia Launches Huge Bombardment of Ukraine and Signals More to Come,” *The New York Times*, 28 november 2024.

44 Sergii Kostezh, “Harshes Winter Yet: Will Ukraine Withstand New Russian Attacks on Its Energy Sector?,” *Kyiv Post*, 2 november 2024; Nicole Wolkov, Christina Harward, Angelica Evans, Davit Gasparyan, Grace Mappes en Frederick W. Kagan, “Russian Offensive Campaign Assessment, November 17, 2024,” ISW, 17 november 2024.

45 Vladimir Toenik-Friz, “Po otsenkam MVF, zimoj defitsit elektroenergii boedet sochranjat’sja na oerovne 3-4 GVt,” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 19 oktober 2024.

46 Christopher Miller, “Russia targets Ukraine energy sites in ‘massive’ missile and drone attack,” *Financial Times*, 17 november 2024. Vergelijkbare cijfers worden ook genoemd in de analyse van de Oekraïense denktank DiXi Group. Zie Artoer Kryzjnyj, “Analitiki nazvali tri stsenarija so svetom zimoj: kakie prognoziroejuet otkljoetsjenija,” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 20 november 2024.

Oekraïners dat naar het buitenland vlucht. Dat hangt onder andere af van de omvang van de generatiecapaciteit die is hersteld, de aanvallen die Rusland nog gaat uitvoeren en de temperaturen.

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

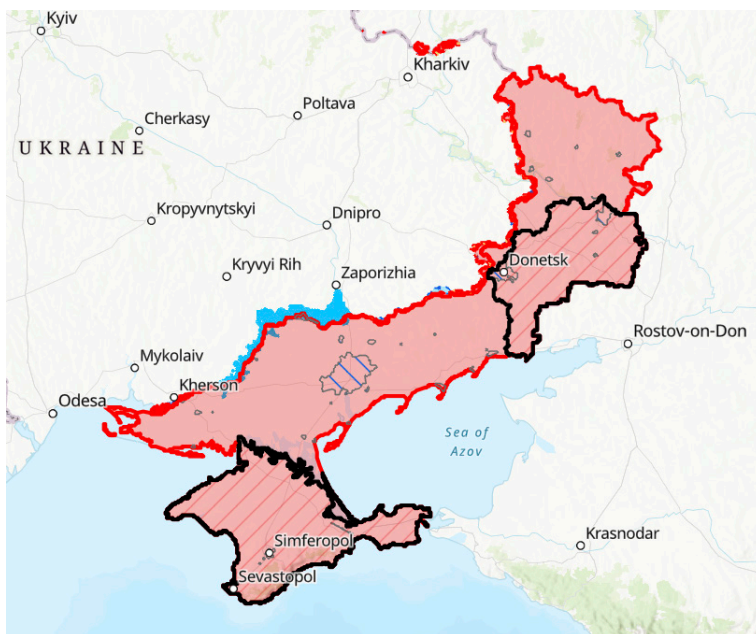
Hoewel er vooralsnog geen grote doorbraken aan het front zijn geweest (zie Figuur 3), hebben Russische troepen de afgelopen maanden toch aanzienlijke terreinwinst geboekt in de Oost-Oekraïense Donbas regio, met heel grote verliezen aan Russische manschappen en materieel om dit resultaat te bereiken. Oekraïne blijft vooral een tekort aan nieuwe rekruten hebben, gevolgd door een tekort aan defensieve fortificaties.⁴⁷ Het tekort aan troepen in de Donbas is bovendien verergerd door de (tactisch succesvolle) Oekraïense inval in de Russische Koersk regio, omdat Oekraïense troepen er nu een extra operationele sector bij hebben. Een mogelijk motief achter die inval was om troepen te onttrekken aan de Russische offensieven in de Donbas, maar dat is slechts minimaal gebeurd. Deels door deze context zijn de Russen erin geslaagd om hun offensief te versnellen sinds augustus (zie Figuur 4).⁴⁸ Alleen al in november dit jaar veroverde Rusland 725 km² aan Oekraïens territorium, wat de grootste terreinwinst is sinds maart 2022.⁴⁹

47 [“Ukraine is now struggling to cling on, not to win,”](#) *The Economist*, 29 oktober 2024; Julian E. Barnes, Eric Schmitt, Helene Cooper en Kim Barker, [“As Russia Advances, U.S. Fears Ukraine Has Entered a Grim Phase,”](#) *The New York Times*, 1 november 2024; Hart, “Russia Is in More Trouble”; Constant Méheut and Josh Holder, [“Russia’s Swift March Forward in Ukraine’s East,”](#) 31 oktober 2024.

48 Hart, “Russia Is in More Trouble.”

49 [“Russia’s November Advance in Ukraine Largest Since March 2022 – AFP Analysis,”](#) *The Moscow Times*, 2 december 2024.

Figuur 3 Overzicht van door Rusland bezet (rood) gebied⁵⁰



De Russen blijven grote hoeveelheden troepen en voertuigen inzetten om Oekraïense verdedigers te overweldigen, hoewel deze tactiek op langere termijn niet vol te houden is zonder een nieuwe mobilisatie af te kondigen en de wapenproductie flink op te schroeven, hetgeen het Kremlin tot nu toe niet heeft willen proberen. Hoewel de belangrijke stad Pokrovsk voornamelijk standhoudt, hebben de Russen wel Vuhledar ingenomen.⁵¹ De Oekraïense inlichtingendiensten waarschuwen inmiddels ook voor een op handen zijnde Russisch offensief tegen de Zuid-Oekraïense stad Zaporizja.⁵² Mede als gevolg van de grote verliezen die Rusland op het slagveld lijdt, is het ook nog maar de vraag in hoeverre de Russische strijdkrachten een potentiële doorbraak aan het

50 Angelica Evans, Karolina Hird, Davit Gasparyan, Nicole Wolkov, Olivia Gibson, Nate Trotter, William Runkel en George Barros, "[Russian Offensive Campaign Assessment, December 2, 2024](#)," ISW, 2 december 2024.

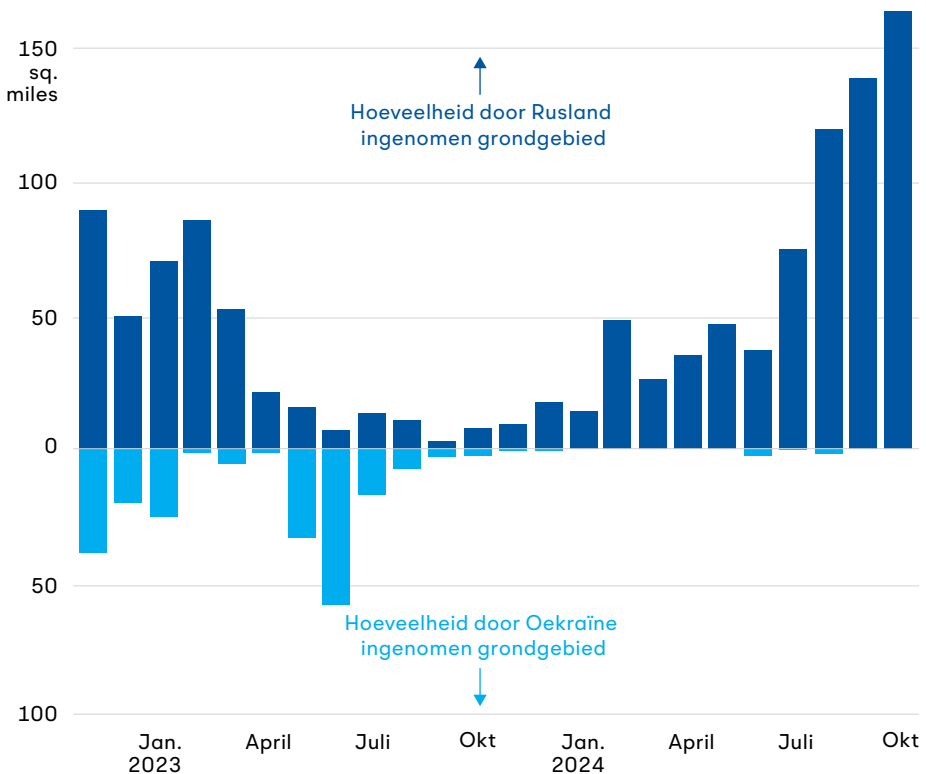
Wolkov et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, November 17, 2024."

51 Isobel Koshiw, "[Russia takes strategically important town of Vuhledar in eastern Ukraine](#)," *Financial Times*, 2 oktober 2024.

52 "[Ukraine's warriors brace for a Kremlin surge in the south](#)," *The Economist*, 24 november 2024.

front zouden kunnen uitbuiten om grote hoeveelheden Oekraïens grondgebied te bezetten.⁵³ Ondanks de recente Russische militaire successen blijven bovendien zowel de omvang als de **bevolkingsdichtheid** van het nieuw bezette gebied relatief klein, waardoor er vooralsnog geen significante nieuwe Oekraïense vluchtelingenstromen op gang zijn gekomen.

Figuur 4 Territoriale veranderingen in de Donbas, november 2022 – oktober 2024⁵⁴



Ondertussen worden de Oekraïense troepen die in augustus zo'n 900-1.000 km² aan Russisch grondgebied in de Koersk regio bezetten, geleidelijk aan teruggedrongen door Russische tegenoffensieven. Als gevolg daarvan heeft Oekraïne al minimaal een kwart en mogelijk meer dan 40% van het bezette

53 "Ukraine is now struggling to cling on, not to win," *The Economist*, 29 oktober 2024.

54 Méheut and Holder, "Russia's Swift March."

Russische grondgebied weer verloren.⁵⁵ Inmiddels hebben de Russen volgens Amerikaanse en Oekraïense overheidsfunctionarissen zo'n 50.000 troepen – waaronder ook zo'n 10.000 Noord-Koreaanse troepen – in de Koersk regio verzameld voor een grootschalig tegenoffensief. Volgens onafhankelijk experts beschikt Oekraïne over ongeveer 30.000 soldaten in de regio.⁵⁶ Oekraïne probeert dit Russische grondgebied waarschijnlijk vast te houden om daarmee een troef te verwerven aan de onderhandelingstafel in de nabije toekomst. Of dat ook gaat lukken is echter nog maar zeer de vraag.

Oekraïense economie, demografie en wederopbouw

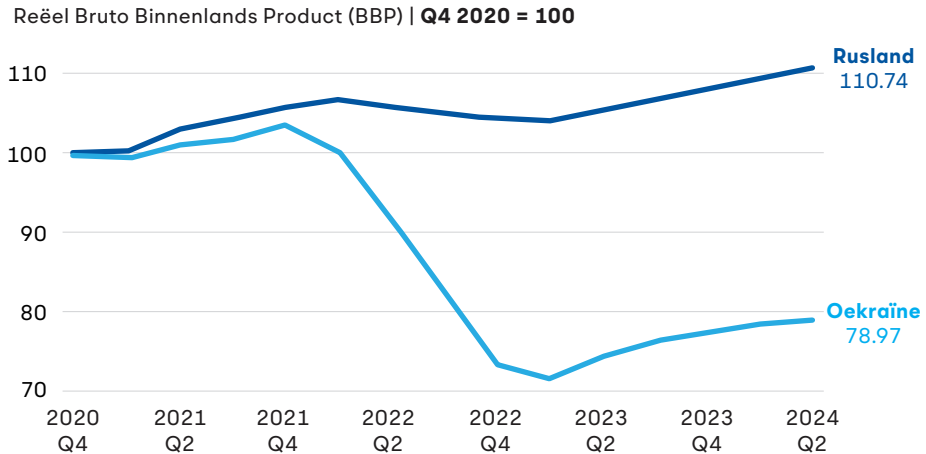
De Oekraïense economie laat geen grote verbeteringen zien, hoewel de situatie vooralsnog wel stabiel is. Zowel het Internationaal Monetair Fonds (IMF) als de Oekraïense centrale bank verwachten dit jaar een groei van het reële **bruto binnenlands product (bbp)** van 4%.⁵⁷ Desalniettemin verloopt het economische herstel langzaam (zie Figuur 5) en zal de economische situatie in Oekraïne op korte termijn niet aanzienlijk verbeteren, zeker niet zolang de oorlog voortduurt.

55 Olena Harmash, "[Ukraine has lost over 40% of Russia's Kursk region to counter-attacks, senior Kyiv military source says](#)," Reuters, 23 november 2024.

Constant Méheut, "[Russia Is Clawing Back Land Taken by Ukraine This Summer](#)," *The New York Times*, 14 oktober 2024.

56 "[U.S. says North Korean troops already fighting alongside Russian troops in Kursk region](#)," Meduza, 13 november 2024; Julian E. Barnes, Eric Schmitt en Michael Schwartz, "[50,000 Russian and North Korean Troops Mass Ahead of Attack, U.S. Says](#)," *The New York Times*, 10 november 2024; Garamone, "10K North Korean Troops"; Constant Méheut, "[Ukraine Braces for Russians to Assault With North Korean Troops](#)," *The New York Times*, 28 oktober 2024; Nicole Wolkov, Grace Mappes, Christina Harward, Nate Trotter, William Runkel, Olivia Gibson en Frederick W. Kagan, "[Russian Offensive Campaign Assessment, November 13, 2024](#)," 13 november 2024.

57 International Monetary Fund, "[IMF and Ukrainian Authorities Reach Staff Level Agreement on the Sixth Review of the Extended Fund Facility \(EFF\) Arrangement](#)," Press Release No. PR24/425, 19 november 2024; National Bank of Ukraine, "[Inflation to Start Declining Next Year, Economy to Keep Growing – NBU Inflation Report](#)," 8 november 2024.

Figuur 5 De Oekraïense en Russische economie in vergelijkend perspectief⁵⁸

Ook andere cijfers getuigen van de aanhoudende economische problemen in het land. Zo was de **werkloosheid** naar schatting in november nog altijd 15,1%,⁵⁹ terwijl de **inflatie** de afgelopen maanden nog verder is toegenomen van 3,2% in april naar 7,5% in augustus en 9,7% in oktober.⁶⁰ Als gevolg van een lagere voedselproductie door ongunstige weersomstandigheden, hoge overheidsuitgaven, loonstijgingen (onder andere als gevolg van arbeidstekorten) en stroomstoringen zal de toename van de inflatie ook de komende maanden aanhouden volgens de Nationale Bank van Oekraïne.⁶¹ Tegelijkertijd zijn zowel de **wisselkoers van de hryvnia** ten opzichte van de Amerikaanse dollar (41,35 hryvnia per dollar in november 2024 ten opzichte van 41,19 hryvnia in augustus)⁶² alsook de **buitenlandse handel** de laatste maanden stabiel gebleven, hoewel de export nog steeds sterk achterblijft bij de import vergeleken met vooroorlogse cijfers.⁶³ De Oekraïense overzeese handel wordt de laatste tijd weer in toenemende mate bemoeilijkt door Russische aanvallen op haveninfrastructuur en schepen,

58 Michael E. O'Hanlon, Alejandra Rocha, Sophie Roehse, and Mallika Yadwad, "[What next on the war in Ukraine?](#)," Brookings Institution, 22 oktober 2024.

59 Maksym Samoiliuk, "[Ukraine War Economy Tracker](#)," Centre for Economic Strategy, 28 november 2024.

60 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 4 december 2024.

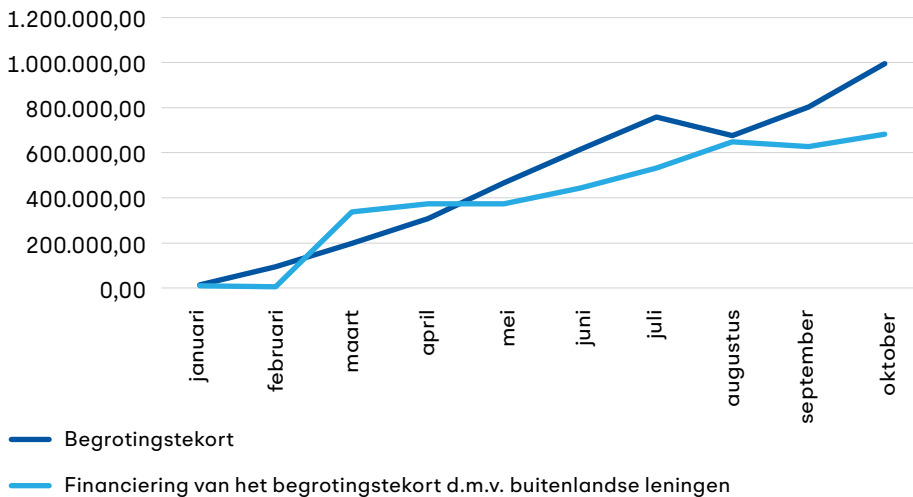
61 NBU, "Inflation to Start Declining"; National Bank of Ukraine, "[NBU October 2024 Inflation Update](#)," 11 november 2024.

62 National Bank of Ukraine, "[External Sector Statistics](#)," geraadpleegd op 4 december 2024.

63 O'Hanlon et al., "What next"; Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

waardoor de Oekraïense export van graan en metalen mogelijk onder druk komt te staan, doordat de verzekeringskosten omhoog gaan.⁶⁴

Figuur 6 Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2024 (in miljoenen hryvnia's, cumulatief)⁶⁵



De staatsfinanciën blijven een lastig punt voor de Oekraïense overheid, maar de situatie is vooralsnog redelijk stabiel. Het Oekraïense **begrotingstekort** blijft over het algemeen achterliggen bij de financiering ervan door middel van buitenlandse leningen, maar de kloof neemt niet lineair toe (zie Figuur 6). In augustus was er weer een aanzienlijk injectie **van buitenlandse financiële steun** die de Oekraïense staatsfinanciën voorlopig overeind houdt.⁶⁶ Het Oekraïense parlement heeft in oktober ook ingestemd met de grootste belastingverhoging sinds het begin van de Russische invasie in 2022. Dit zal de overheidsfinanciën – in ieder geval op de korte termijn – een steviger fundament moeten geven, hoewel het ook de levensstandaard van Oekraïners verder zal ondermijnen en de afhankelijkheid van buitenlandse steun groot blijft.⁶⁷

64 Angelica Evans, Grace Mappes, Nicole Wolkov, and George Barros, "[Russian Offensive Campaign Assessment, October 10, 2024](#)," 10 oktober 2024; Isobel Koshiw, "[Russia steps up Ukraine attacks with strike on ship in Odesa port](#)," *Financial Times*, 8 oktober 2024; Iryna Kosse, "[Rising War Insurance Costs Threaten Ukrainian Exports](#)," *Kyiv Post*, 22 oktober 2024.

65 NBU, "Macroeconomic Indicators," geraadpleegd op 2 december 2024.

66 Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

67 Constant Méheut, "[Ukraine's Parliament Approves Biggest Tax Hike of War to Support the Army](#)," *The New York*, 10 oktober 2024.

De materiële schade die door de Russische invasie sinds februari 2022 is veroorzaakt is enorm en neemt nog steeds toe. Volgens een Oekraïense parlementaire commissie voor stedelijke ontwikkeling is inmiddels meer dan de helft van de woningen in Oekraïne verwoest of beschadigd geraakt. Volgens de Wereldbank bedragen de totale kosten van het herstel van Oekraïne de komende tien jaar 486 miljard dollar.⁶⁸ Zoals ook in voorgaande Clingendael-rapporten betoogd, zijn de perspectieven voor een succesvolle **economische wederopbouw** van Oekraïne uiterst onzeker en sterk afhankelijk van de snelheid en effectiviteit waarmee de oorlogshandelingen beëindigd worden, institutionele hervormingen worden doorgevoerd, Oekraïense ontheemden terugkeren en Oekraïne economisch integreert met de Europese Unie.

De demografische uitdagingen waar Oekraïne mee geconfronteerd wordt verdienen speciale aandacht. De oorlog heeft zowel het geboortecijfer (dat al laag was) sterk naar beneden gebracht en het sterftcijfer sterk doen stijgen. Als gevolg hiervan heeft Oekraïne inmiddels het laagste geboortecijfer en hoogste sterftcijfer van Europa. Tegelijkertijd zijn miljoenen Oekraïners naar het buitenland gevlucht.⁶⁹ Het cumulatieve effect van deze demografische ontwikkelingen op de bevolkingssamenstelling in Oekraïne is te zien in Figuur 7. Deze negatieve demografische trends weerhouden Kyiv er momenteel ook van om mannen tussen de 18 en 25 jaar oud te mobiliseren, ondanks dat het hard nieuwe rekruten nodig heeft aan het front.⁷⁰ In een poging om een demografische crisis in de toekomst af te wenden, heeft de Oekraïense regering begin oktober een Strategie voor Demografische Ontwikkeling aangenomen, die erop gericht is om het geboortecijfer te verhogen, het sterftcijfer te verlagen en terugkeer van vluchtelingen aan te moedigen. Zonder overheidsingrijpen, is de verwachting dat de Oekraïense bevolking zal afnemen van een huidige schatting van 31 miljoen in het territorium waarover Kyiv controle heeft (35 miljoen indien men de door Rusland bezette gebieden meerekent) tot 29 miljoen inwoners in 2041 en 25 miljoen in 2051.⁷¹ Ongetwijfeld zal de toekomstige demografische ontwikkeling van Oekraïne niet alleen sterk afhangen van het overheidsbeleid, maar ook van

68 [“The cost of restoring Ukraine will be at least 200% higher than the previous \\$157B estimate,”](#) *Ukraine Business News*, 7 oktober 2024.

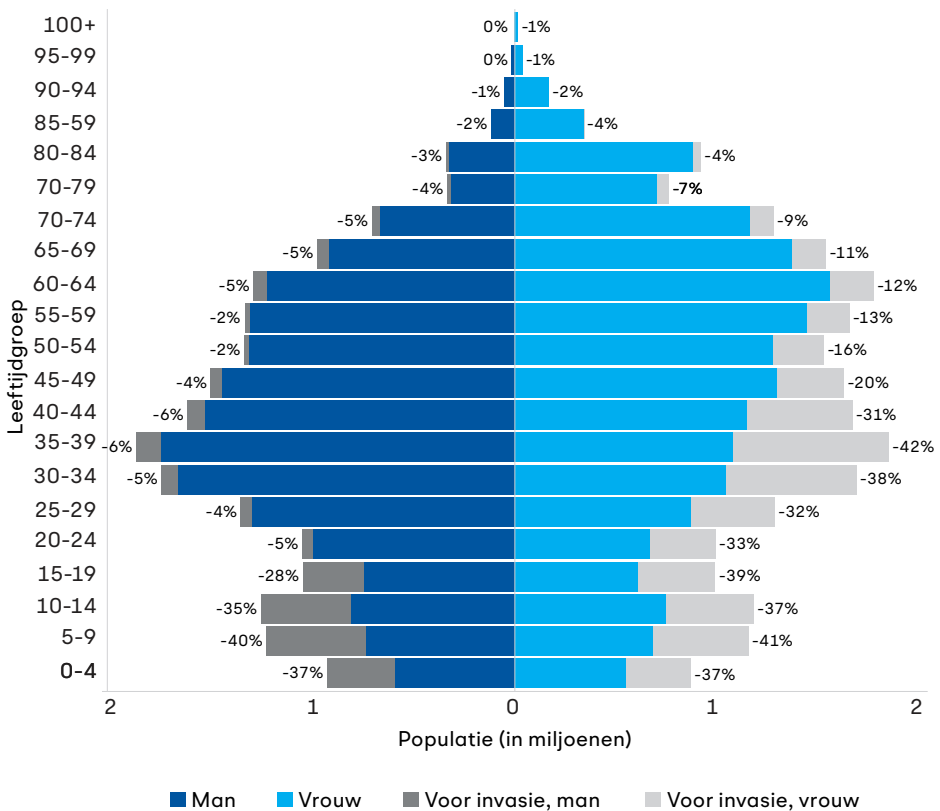
69 Olena Hrazhdan, [“Ukraine’s Plummeting Population Needs Swift Actions, Says Ukraine’s Social Policy Rep,”](#) *Kyiv Post*, 8 oktober 2024; Ella Libanova, [“Ukraine’s Plans for Demographic Recovery,”](#) *Wilson Center*, Kennan Cable (February 2024), p. 2.

70 [“Washington says Ukraine needs to begin drafting younger men,”](#) *Meduza*, 4 december 2024.

71 Hrazhdan, “Ukraine’s Plummeting Population.”

de veiligheidssituatie en economische perspectieven in het land. Het feit dat het vooroorlogse geboortecijfer laag lag (1,2 kinderen per vrouw in 2021) als gevolg van de slechte economische vooruitzichten en gebrekkige overheidssteun⁷² suggereert dat ook hier weer een verband is met de mate van institutionele hervormingen die het Oekraïense staatsapparaat de komende jaren en decennia zal ondergaan.

Figuur 7 Bevolkingssamenstelling Oekraïne voor en na Russische invasie⁷³

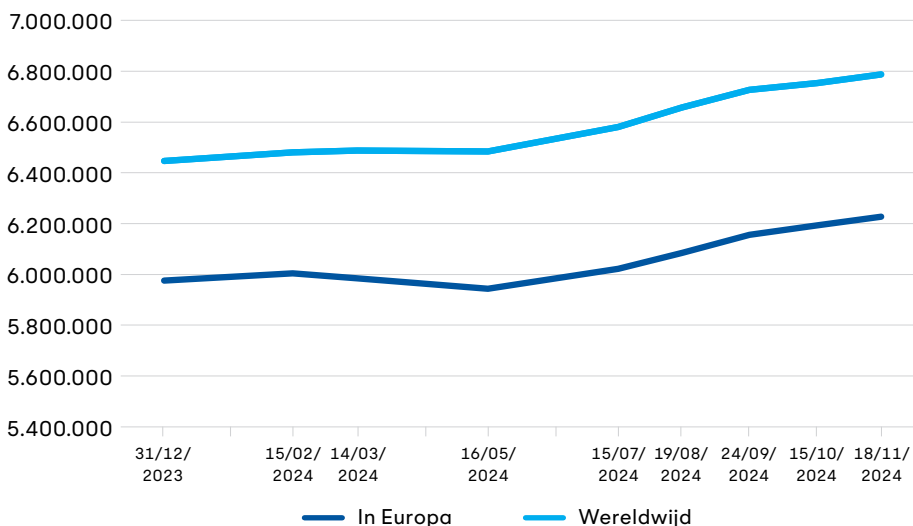


72 Ueffing et al., *Ukraine's population future*, p. 6.

73 Philipp Ueffing, Saroja Adhikari, Anne Goujon, KC Samir, Oleksii Poznyak en Fabrizio Natale, [Ukraine's population future after the Russian Invasion: The role of migration for demographic change](#), Joint Research Centre (2023), p. 15.

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen & scenario's

Figuur 8 Aantallen Oekraïense vluchtelingen⁷⁴



Zoals in Figuur 8 te zien is, is het aantal Oekraïense ontheemden in Europa en de rest van de wereld de afgelopen maanden gestaag toegenomen volgens de UNHCR. De komende maanden zal de mate waarin er verder vluchtelingenstromen op gang komen sterk afhangen van de elektriciteitsvoorziening, de Russische opmars en het type deal dat Trump zal proberen uit te onderhandelen. Die eerste factor hangt af van de hoeveelheid capaciteit die er nog steeds is om elektriciteit op te wekken, de omvang en effectiviteit van nieuwe Russische bombardementen en de temperaturen deze winter. De tweede factor zal met name van invloed zijn op nieuwe vluchtelingenstromen indien Rusland echt een grote doorbraak aan het front weet te forceren en daarna grote delen van Oekraïne weet te bezetten, mogelijk zelfs grote steden als Dnipro, Zaporizhia

74 UNHCR, [Ukraine situation Flash Update #63](#), 5 februari 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #68](#), 15 april 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #70](#), 13 juni 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #71](#), 22 juli 2024; UNHCR, [Ukraine situation Flash Update #72](#), 27 augustus 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #73](#), 25 september 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #74](#), 25 oktober 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #75](#), 25 november 2024.

en/of Charkiv – wat momenteel niet heel waarschijnlijk lijkt. Aangezien de armere, minder dichtbevolkte en minder geurbaniseerde provincies van Centraal- en West-Oekraïne nu al weinig extra capaciteit lijken te hebben om nog meer interne ontheemden op te vangen, zullen in dat geval naar verhouding nog meer Oekraïense ontheemden naar het buitenland vluchten dan in 2022 het geval was.⁷⁵ Tegelijkertijd blijkt uit de voorgaande analyse dat de mogelijkheden tot terugkeer zeer beperkt zijn gebleven, en eigenlijk – met het oog op de aanhoudende Russische offensieven, het langzame herstel van de Oekraïense economie en het gebrek aan elektriciteit – verder zijn verslechterd.

Vooruitkijkend naar 2025 en de middellange termijn zal de mate van westerse steun en met name de diplomatieke strategie van de nieuwe Trump-regering een cruciale rol spelen in het verdere verloop – en de eventuele beëindiging – van de oorlog. Op basis van deze kritieke factoren schetst Clingendael in dit rapport een viertal scenario's voor de ontwikkelingen op de middellange termijn. Deze scenario's dienen gezien te worden als mogelijke toekomst – niet als voorspellingen – die tot doel hebben om beleidsmakers beter inzicht te geven in de uitdagingen waar zij de komende jaren mogelijk mee geconfronteerd kunnen worden en het beleid dat ze in reactie daarop kunnen voeren. Clingendael heeft in dit rapport ervoor gekozen om de meest extreme scenario's – zoals een volledige Oekraïense overwinning – achterwege te laten, omdat deze heel onwaarschijnlijk zijn en de gevolgen bovendien in het verlengde zouden liggen van scenario's 1 en 4.

Scenario 1: Een duurzame wapenstilstand

In dit scenario slaagt Trump er in om een bestand te bemiddelen dat niet alleen voor Moskou acceptabel is, maar tegelijkertijd ook positieve toekomstperspectieven biedt voor Oekraïne. Rusland behoudt *de facto* het bezette grondgebied in het zuiden en oosten van Oekraïne. Ook wordt Oekraïne geen lid van de NAVO, maar het land krijgt wel andere, betekenisvolle veiligheids garanties die een nieuwe Russische inval voorkomen. Ondanks dat Kyiv dit scenario in ieder geval tot voor kort volledig onacceptabel achtte, is dit mogelijk toch het meest optimistische scenario wat de terugkeermogelijkheden van Oekraïense ontheemden betreft, zeker indien men ervan uitgaat – zoals steeds meer analisten doen – dat ook een langdurige oorlog (scenario 3) voor Kyiv nauwelijks eenduidig te winnen is. Tegelijkertijd brengt dit scenario ook het risico met zich mee) dat een wapenstilstand en het opheffen van de noodtoestand in Oekraïne

75 Franck Düvell, [Scenarios of War and Forced Migration from Ukraine: How many more Ukrainians could flee if Russia wins?](#), Prague Process Policy Brief (May 2024), p. 7.

kunnen leiden tot een grootschalige emigratie van Oekraïense mannen die zich bij hun gezinnen in het buitenland willen voegen nadat de noodtoestand in Oekraïne wordt opgeheven. De mate waarin deze ontwikkeling daadwerkelijk zou plaatsvinden, hangt in dit scenario sterk af van de economische perspectieven in het naoorlogse Oekraïne.

Op het punt van een duurzame wapenstilstand aangekomen, zijn er ruwweg twee subscenario's denkbaar, die sterk afhankelijk zijn van de politieke keuzes die in Oekraïne en de EU gemaakt worden. In het eerste (scenario 1.1) lukt het de Oekraïense regering om het staatsbestel diepgaand te hervormen, waardoor de uitvoerende macht door de wetgevende en rechterlijke macht significant aan banden wordt gelegd, zodat er een rechtsstaat ontstaat. Hierdoor worden eigendomsrechten beter beschermd en de corruptie teruggedrongen, waardoor investeringen, innovatie en economische groei toenemen. Het meest waarschijnlijke mechanisme om dit te bewerkstelligen is een reëel uitzicht op EU-toetreding met harde voorwaarden. In de voormalige communistische landen van Oost-Europa is EU-toetreding eigenlijk het enige mechanisme geweest dat dit soort diepgaande institutionele hervormingen teweeg heeft kunnen brengen. EU-toetreding zal op zichzelf ook verder bijdragen aan de economische ontwikkeling van Oekraïne.

Ook in dit scenario zal de wederopbouw lang en moeizaam zijn, maar er komt een dynamisch Oekraïne uit de oorlog waar ontheemden naar kunnen terugkeren om bij te dragen aan de wederopbouw van hun land. Ook zouden er in dit scenario relatief weinig Oekraïense mannen naar Europa trekken na het opheffen van de noodtoestand in Oekraïne, en zouden bovendien velen van hen uiteindelijk terugkeren naar hun vaderland. Hoeveel Oekraïense ontheemden in het buitenland onder dit soort omstandigheden zouden terugkeren naar Oekraïne zal sterk afhankelijk zijn van de mate van succes van de hervormingen en economische ontwikkeling en van het beleid dat de EU-lidstaten gaan voeren na afloop van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) voor Oekraïense ontheemden. In een enigszins vergelijkbaar scenario voorspelde de Duitse wetenschapper Franck Düvell in mei 2024 dat tussen de 33% en 45% van de Oekraïense ontheemden die in het buitenland verblijven zouden terugkeren naar Oekraïne.⁷⁶

76 Düvell, *Scenarios of War*, p. 9.

In het tweede subscenario (1.2) blijven – net als na de Oranjerevolutie van 2004 en de Euromaidanrevolutie van 2014 – diepgaande institutionele hervormingen in Oekraïne uit, ontstaat er instabiliteit en politieke verdeeldheid in het land en wordt Oekraïne geen lid van de EU. Hierdoor blijft Oekraïne een “hybride regime” kennen met zowel democratische als autoritaire kenmerken, zonder goed functionerende rechtsstaat en met wijdverbreide corruptie. Als gevolg daarvan zal het economische herstel langzaam verlopen en zullen de terugkeerintenties van Oekraïense ontheemden in het buitenland beduidend lager zijn. Ondanks het feit dat de oorlog definitief is beëindigd en dat mensen veilig kunnen terugkeren naar de ongeveer 80% van het Oekraïense grondgebied dat nog door Kyiv bestuurd wordt, valt de terugkeer toch tegen door de slechte economische vooruitzichten. Er zullen in dit subscenario wellicht juist zelfs veel meer mensen het land verlaten, met name de mannelijke beroepsbevolking die na het opheffen van de noodtoestand het land uit mag.

Scenario 2: Een instabiele wapenstilstand

In het tweede scenario slaagt Trump er ook in om een staakt-het-vuren te bemiddelen tussen Moskou en Kyiv, maar doet hij dat op voorwaarden die beduidend minder gunstig zijn voor Oekraïne. Oekraïne wordt geen NAVO-lid en krijgt geen betekenisvolle veiligheidsgaranties, terwijl het land wel de facto de door Rusland bezette delen opgeeft en mogelijk nog meer door Rusland geclaimde gebieden moet prijsgeven. Kyiv ziet zich echter genooddaakt om hiermee in te stemmen, doordat Trump dreigt de Amerikaanse militaire en financiële steun aan Oekraïne volledig stop te zetten.

In dit scenario worden er geen liberaal-democratische hervormingen doorgevoerd en heeft Oekraïne geen kans op EU-lidmaatschap. In plaats daarvan blijft de centralisatie van de macht in oorlogstijd na de oorlog bewaard, waardoor de positie van Kyiv ten opzichte van de regio's, evenals de positie van de president binnen het centrale staatsapparaat, blijvend versterkt zijn. Bovendien zorgt het machtsverlies van de Oekraïense oligarchen tijdens de oorlog er voor dat machtige ondernemers geen effectief tegenwicht meer kunnen bieden aan het centrale gezag. Oekraïners voelen zich op grote schaal door het westen in de steek gelaten, zelfs verraden. Ondanks de zeer moeizame economische wederopbouw worden er zoveel mogelijk middelen geïnvesteerd in de opbouw van een sterke krijgsmacht om een nieuwe Russische aanval af te schrikken en mogelijk ook in de hoop het aan Rusland verloren grondgebied terug te veroveren. Als gevolg hiervan komt er een meer autoritair en militaristisch Oekraïne uit de oorlog met beperkte kansen op economische ontwikkeling.

Veel Oekraïense mannen zullen na het opheffen van de noodtoestand naar verwachting naar de EU migreren. Er zal veel verdeeldheid zijn onder de bevolking die achterblijft in Oekraïne en een gerede kans op politieke instabiliteit, zeker als de noodtoestand wordt opgeheven en er verkiezingen plaats moeten vinden. Rusland zal daarbij alle kansen aangrijpen om Oekraïne te destabiliseren.

Bovendien is de kans in dit scenario groot dat de oorlog binnen een aantal jaar hervat wordt, hetzij doordat Rusland beoogt om nog meer grondgebied te veroveren op een verzwakt Oekraïne, hetzij doordat Kyiv een poging doet om grondgebied terug te veroveren op Rusland. In het gunstigste geval blijven daardoor de terugkeerperspectieven voor Oekraïense ontheemden in het buitenland slecht. In het slechtste geval brengen nieuwe Russische veroveringen en een gebrek aan positieve vooruitzichten nieuwe vluchtelingenstromen op gang en belandt Oekraïne mogelijk in scenario 4.

Scenario 3: Een langdurige oorlog

In dit scenario probeert Trump in 2025 een deal te sluiten met Poetin, maar blijken de eisen die het Kremlin daaraan stelt (bijvoorbeeld de vergaande demilitarisering van Oekraïne, het installeren van een pro-Russische regering in Kyiv en/of het afstaan van Oekraïens grondgebied dat door Rusland geclaimd wordt maar niet bezet is) zowel voor Washington als voor Kyiv onacceptabel.

Als gevolg van het mislukken van zijn veelbesproken deal raakt Trump gedesilluseerd met Moskou en blijft hij uit wraak aanzienlijke (of zelfs meer) militaire en financiële steun geven aan Oekraïne. Het gevolg hiervan is dat Oekraïne de middelen heeft om een lange, verwoestende oorlog voort te zetten in de hoop om het door Rusland bezette territorium terug te veroveren. Mogelijk (en deels afhankelijk van de omvang van de westerse steun) slaagt Kyiv erin om grondgebied op Rusland te heroveren, maar de prijs die daarvoor betaald wordt in termen van de toekomstige economische en demografische ontwikkeling van het land, alsook de terugkeerintenties van ontheemden in het buitenland, is hoog. Zolang de oorlog voortduurt, voert Oekraïne geen diepgaande hervormingen door, wordt het land geen lid van de EU, blijft het economische herstel erg langzaam verlopen en zullen er niet of nauwelijks ontheemden terugkeren terwijl juist meer mensen proberen te vluchten. Bovendien zal de negatieve demografische situatie in Oekraïne nog verder verslechteren als gevolg van de aanhoudend lage geboortecijfers en hoge sterftcijfers.

Met veel westerse steun zou dit scenario in een gunstig geval kunnen uitmonden in scenario 1, zij het mogelijk met meer grondgebied onder de controle van Kyiv. Tegelijkertijd zal de terugkeer van ontheemden in dit geval tegenvallen ten opzichte van scenario 1, doordat Oekraïense ontheemden meer zullen wortelen in het buitenland voordat de terugkeerperspectieven aanzienlijk verbeteren. In een ongunstig scenario, waarin Oekraïne op de middellange termijn toch te weinig westerse steun krijgt, kan dit scenario uitmonden in scenario 4.

Scenario 4: Rusland rukt verder op

In dit scenario besluit Trump om de stekker uit de Amerikaanse militaire en financiële steun voor Oekraïne te trekken, ofwel om Kyiv tot onderhandelingen met Moskou te dwingen, danwel uit frustratie vanwege het mislukken van het bemiddelen van een deal tussen Moskou en Kyiv. De EU blijft Oekraïne wel steunen, maar Europese steun is onvoldoende voor Oekraïne om effectief weerstand te kunnen bieden aan Rusland. De Russische strijdkrachten slagen erin om nog meer delen van Oost- en Centraal-Oekraïne te bezetten, waardoor aanzienlijke nieuwe vluchtelingenstromen (ook richting Europa) op gang komen. Volgens de berekeningen van de bovengenoemde Düvell zouden er in dit scenario waarschijnlijk zo'n 50% tot 75% van de Oekraïense inwoners van de door Rusland bezette of geannexeerde gebieden vluchten. Afhankelijk van de omvang van de gebieden, en met name de steden, die door Rusland worden veroverd, zou dit om honderdduizenden tot zelfs miljoenen extra vluchtelingen kunnen gaan.⁷⁷

Mogelijk brengt Moskou in dit scenario zelfs – zoals in 2022 het plan was – een pro-Russische marionettenregering aan de macht in Kyiv. De situatie in Oekraïne blijft in ieder geval instabiel en Oekraïense verzetsstrijders blijven zich nog jarenlang tegen de Russische bezetter verzetten. NAVO- en EU-lidmaatschap blijven onbereikbaar. Oekraïne keert zich af van het westen en radicaliseert. Het deel van het land dat niet door Rusland bezet wordt, dreigt een *failed state* te worden. De economie stort verder in en de georganiseerde misdaad en paramilitaire verzetsgroeperingen vieren hoogtij. Oekraïne kan op lange termijn een bron van instabiliteit aan de grens van Europa blijven, waardoor terugkeermogelijkheden nihil blijven en in plaats daarvan nieuwe vluchtelingenstromen op gang komen.

77 Düvell, *Scenarios of War*, p. 10-11.

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

3.1 Inleiding

In de EU zien wij twee ontwikkelingen die van belang zijn voor het verblijf en de doormigratie binnen Europa. Aan de ene kant is er toenemende zelfstandigheid van Oekraïners onder de RTB, wat enkele lidstaten ertoe brengt alternatieve statussen mogelijk te maken om deze groep te behouden. Werkende Oekraïners kunnen namelijk een rol spelen in de verlichting van de arbeidsmarkttekorten. Zo hebben Oostenrijk, Tsjechië en Polen al alternatieve opties klaarliggen om werkende/economische zelfstandige ontheemden te laten blijven als de richtlijn verloopt.

Aan de andere kant zet de versobering van opvang en financiële steun door in de EU. Hongarije is hier het extreme voorbeeld van. Om opvang te verkrijgen moeten ontheemden, in strijd met de Richtlijn, kunnen aantonen uit een (door Hongarije bestempeld) onveilig gebied te komen. Ook binnen de Richtlijn zijn er verschillende staten die hun voorzieningen beperken nu de opvang langer voortduurt. Zo is in verschillende lidstaten de maximale verblijfsduur in staatsaccommodaties beperkt en wordt financiële steun gekoppeld aan de mate waarin ontheemden in staat zijn werk te vinden. Dit treft vooral degenen die niet in staat zijn om te werken.

Nu velen al langer in de EU verblijven, neemt worteling in het gastland verder toe. Kinderen gaan naar school, mensen vinden in toenemende mate werk, en de taalbeheersing wordt beter. Ook door de mogelijkheid onder de Richtlijn een opvangland uit te kiezen, heeft een groot deel van de ontheemden nu bewust een land uitgekozen om te verblijven. Dit in tegenstelling tot de eerste maanden van de oorlog, waarin ontheemden met name naar buurlanden vluchtten.

Figuur 9 Factoren van invloed op doormigratie-intenties binnen de EU



Economische Integratie

- ▲ Verblifsopties lange termijn
- Vinden van passend werk
- ▼ Vinden van duurzaam werk
- ▼ Financiële onafhankelijkheid



Aantal ontheemden en hun migratie-intenties

- ▲ Aantallen (aankomsten, TPD registraties etc.)
- ▼ Terugkeerintenties
- ▼ Moment van vertrek Oekraïne
- ▼ Demografisch profiel



Implementatie RTB

- ▲ Tijdelijke opvang onder richtlijn
- Gezondheidszorg
- ▲ Financiële ondersteuning
- Verblifszekerheid



Feitelijke doorreis mogelijkheden

- Kosten van de reis en benodigde documenten
- Wijze van toelating en registratie in bestemmingsland
- ▲ Mate van vestigingskeuze
- ▼ Mate van grenscontrole



Sociale integratie

Aanwezigheid familie in land van verblijf

- Onderwijs in land van opvang
- Taalbeheersing
- ▼ Overig netwerk Oekraïners in land van verblijf
- Draagvlak opvang in land van verblijf
- Aansluiting bij lokale bevolking

Doormigratie

Mate van doormigratie binnen de EU

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

Voor Oekraïners die in het land van opvang tijd en geld geïnvesteerd hebben in integratie en zelfstandigheid, is doormigratie geen waarschijnlijk scenario. Ook zijn de terugkeerintenties lager. In landen met economisch perspectief, of dit nu door het aanbieden van integratiecursussen (Duitsland) of hoge arbeidsparticipatie (Polen, Zweden) komt, is er ook een grote wens tot langdurig verblijf merkbaar. Voor de kwetsbaren afhankelijk van staatssteun kunnen verschillen tussen voorzieningen invloed hebben op doormigratie – mits men de middelen en de fysieke mogelijkheid heeft naar een ander land te verhuizen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de mate van zowel sociale als economische integratie in de opvanglanden, om te begrijpen in hoeverre het land van opvang ook op de lange termijn perspectief blijft bieden voor de ontheemden. Hieronder valt ook een bespreking van alternatieve verblijfsopties voor de RTB, zoals die zijn opgesteld voor Oekraïners in Oostenrijk, Polen en Tsjechië.

Naast een analyse van de samenstelling en verdeling van de ontheemde groep Oekraïners die in overige EU-lidstaten verblijft en hun intenties kijken we ook naar de uiteenlopende implementatie van de RTB in verschillende EU-lidstaten. Dit is belangrijk om de mogelijke omvang van doormigratie te begrijpen voor de nieuwe aankomsten. Als voorzieningen in het eerste land van opvang ondermaats zijn, het lokale netwerk onvoldoende kan helpen en structurele integratiekansen in het gastland missen, dan is de kans groter dat ontheemden doorreizen. Tot slot bespreken wij de 'kosten' van door- en terugreizen: wat staat er op het spel bij kort- of langdurig vertrek uit het gastland en op welke manier beïnvloedt dit de keuze te blijven? In welke mate deze factoren bijdragen aan de doormigratie binnen de EU is terug te vinden in het EWEA-model.

3.2 Economische integratie

Vinden van (passend) werk

In de meeste EU-opvanglanden is vanaf de inwerkingtreding van de RTB ingezet op snelle en gemakkelijke toegang tot de arbeidsmarkt. Dit heeft gezorgd voor een snellere integratie en hogere arbeidsparticipatie. Echter blijven de kansen te werken op niveau beperkt, vooral in landen waar (bijna) geen Engels gesproken wordt. Het spreken van de taal van het land van opvang draagt dan ook in grote mate bij aan het vinden van werk. Zweden, waar 66% van de respondenten werkt, heeft de arbeidsparticipatie met 8% omhoog weten te brengen het afgelopen

jaar.⁷⁸ Een toenemend aantal gemeenten dat (gratis) taallessen aanbiedt heeft hier naar verwachting aan bijgedragen, bijna de helft van de respondenten geeft aan goed tot zeer goed Zweeds te spreken. Toch geeft in Zweden – ondanks de hoge arbeidsparticipatie – bijna de helft van de respondenten aan niet hun volledige ervaring en vaardigheden te gebruiken in het werk.⁷⁹

Een ander groot obstakel in het vinden van (passend) werk is te verklaren door de demografische samenstelling van de groep ontheemden. Omdat er relatief gezien erg veel vrouwen met kinderen naar de EU zijn gevlucht, bepaalt de toegang tot kinderopvang en onderwijs in grote mate de mogelijkheid voor deze vrouwen om te werken. Zo ook in België, waar overigens opvallende regionale verschillen merkbaar zijn in de participatie: 41% van de Oekraïense vluchtelingen in Vlaanderen werkt, tegenover slechts 17% in Wallonië.⁸⁰

Landen met een hoge vraag naar laaggeschoolde tonen hogere werkgelegenheidspercentages onder de nieuwkomers. Zo laat Polen, het op één na grootste opvangland van Oekraïners, hoge arbeidsparticipatiecijfers zien. Door de toenemende vergrijzing kan het land de nieuwe arbeidskrachten goed gebruiken, vooral om de moeilijk in te vullen vacatures voor laaggeschoold werk op te vullen.⁸¹ De nadruk in het land ligt dan ook op directe toegang tot werk zonder veel aanvullende ondersteuning, wat leidt tot veel Oekraïners die werkzaam zijn in laagbetaalde sectoren zoals bouw en landbouw.⁸² Ook heeft Polen de hogere arbeidsparticipatie te danken aan de reeds bestaande sociale netwerken in het land; ook al voor 2022 verbleef er een groot aantal Oekraïners in het land als arbeidsmigrant.⁸³ Landen met een grotere Oekraïense gemeenschap rapporteren dan ook hogere werkgelegenheidspercentages.⁸⁴

78 IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden — Intentions, Needs and Challenges \(April-May 2024\)](#)," 25 juli 2024.

79 IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden](#)," 25 juli 2024.

80 Overigens verblijft de helft van de Oekraïners in België in Vlaanderen. Cijfers opgehaald bij de VDAB (Q1 2024).

81 David Kabel, "[Polen heeft arbeidsmigranten hard nodig, maar politici willen het niet weten](#)," *Financieel Dagblad*, 3 december 2024.

82 IOM Poland, "[Integration snapshot](#)," 31 juli 2024, p. 3-4.

83 Dorota Moroń et al., "[Humanitarian Aid and Empowerment of Ukrainian Refugees: The Case of Visegrad Group Countries: Czechia, Hungary, Poland and Slovakia](#)," (Rennes: ENS Editions, 2023), p. 5-7.

84 Yuliya Kosyakova et al., "[Labour market integration of Ukrainian refugees: An international perspective](#)," German Institute for Employment Research, 14 november 2024.

Strengere arbeidsmarktregulering heeft een negatieve invloed op de werkgelegenheid voor Oekraïense vluchtelingen. Dit hebben ze ook gemerkt in Oostenrijk, dat juni 2023 werkvergunningen voor ontheemden uit Oekraïne verplicht stelde. Dit bemoeilijkte de toegang tot de arbeidsmarkt.⁸⁵ Daarbij zijn veel ontheemden in Oostenrijk de langdurige procedures ter omzetting van hun kwalificaties pas begonnen nu terugkeer naar Oekraïne onwaarschijnlijker wordt. Tot deze kwalificaties erkend zijn vragen velen zich af of werken onder het eigen niveau wel genoeg oplevert, gezien zij dan geen aanspraak meer kunnen maken op de meeste sociale voorzieningen, inclusief hun opvangplek.⁸⁶ De vrees dit te verliezen bij het vinden van werk dat niet goed betaald wordt, wordt dan ook gezien als een reden voor de lage arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden (rond de 30%) in het land.⁸⁷

De erkenning van kwalificaties blijft een obstakel in het vinden van passend werk, ondanks de beleidsaanpassingen in verschillende lidstaten dit makkelijker te maken.⁸⁸ Surveyonderzoek toont aan dat in de drie opvanglanden met de grootste populatie Oekraïense ontheemden, het aantal Oekraïners dat aangeeft in praktische beroepen zoals schoonmaak of onderhoud te werken, sterk is toegenomen in vergelijking met hun situatie voor 2022: van 3%-5% naar 40%-50%.⁸⁹ Ook is de groep professionals, in vergelijking met de situatie voor de oorlog, flink afgenomen.⁹⁰ Waar arbeidsparticipatie toeneemt over tijd,⁹¹ tonen deze cijfers geen grote verschillen aan over tijd, wat erop wijst dat obstakels rondom taalvaardigheid en kwalificaties in hooggekwalificeerde beroepen niet in grote mate worden overkomen.

85 Interview advocaat en woordvoerder Lukas Gahleitner van NGO-koepelorganisatie Asylkoordination Österreich.

86 AMS Österreich, "[Arbeitsmarktlage Vertriebene aus der Ukraine](#)," 22 september 2024.

87 Leila Hadj Abdou et al., "[The labour market integration of displaced Ukrainians: Insights from the EU and Austria](#)," Migration Policy Centre, 26 juli 2024; AMS Österreich, "[Arbeitsmarktlage Vertriebene aus der Ukraine](#)," 22 september 2024.

88 O.a. België, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Polen, EMN Nederland, "[Arbeidsmarktintegratie van begunstigden van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming uit Oekraïne](#)," augustus 2024.

89 Dit veranderde in Tsjechië van 5,2% naar 50,80% van de respondenten, in Duitsland van 3,5% naar 40,7% en in Polen van 5,0% naar 46,9%: Impact Initiatives "[Regional longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)," september 2024.

90 Het aantal professionals in Tsjechië daalde van 39,6% naar 15,2% van de respondenten, in Duitsland van 38,6% naar 17,2%, en in Polen van 34,9% naar 13,3%, Impact Initiatives "[Ukraine Longitudinal Survey](#)," september 2024.

91 Yuliya Kosyakova et al., "[Labour market integration of Ukrainian refugees: An international perspective](#)," German Institute for Employment Research, 14 november 2024.

Duitsland heeft een aanpak die afwijkt van de rest van de EU, waarbij vanaf het begin van de oorlog in plaats van snelle toegang tot de arbeidsmarkt te bewerkstelligen, volledig werd ingezet op integratie van de ontheemden in de samenleving. Deze *integrate first* -benadering waarbij nieuwkomers eerst de taal moeten leren in het verleden voor positieve uitkomsten gezorgd.⁹² Ook bij Oekraïners lijkt dit model zijn vruchten af te werpen. Zo heeft er in het afgelopen jaar bijna een verdubbeling van de arbeidsparticipatie plaatsgevonden, deze staat nu op 30%.⁹³ Door het bovengemiddelde opleidingsniveau van de Oekraïense ontheemden, de gemakkelijke toegang tot de arbeidsmarkt en het snelle leren van de Duitse taal (ook door het grote aanbod aan taallessen) integreren ontheemden uit Oekraïne bovendien beter dan andere vluchtelingengroepen.⁹⁴ Integratie of niet, in onderzoek van de IAB geeft 75% van de ondervraagden nog steeds aan te werken in sectoren waarvoor geen formele kwalificatie nodig is.⁹⁵ Het is dan ook geen verrassing dat in Duitsland de roep om flexibelere taaleisen voor toegang tot de arbeidsmarkt sterker wordt, vooral met het oog op de aanhoudende arbeidstekorten. Zo heeft 50% van de Oekraïense ontheemden in Duitsland ervaring in zogenaamde knelpuntberoepen.⁹⁶ Gerichte taallessen voor specifieke banen of de mogelijkheid tot taalverwerving *on the job* zouden hier een oplossing kunnen bieden.⁹⁷

Financiële onafhankelijkheid

De financiële onafhankelijkheid hangt sterk samen met arbeidsparticipatie. Zo is in Duitsland is het overgrote deel van de ontheemden nog afhankelijk van overheidssteun.⁹⁸ In Polen, Tsjechië, Roemenië en Zweden (12% toegenomen in

92 De arbeidsparticipatie van vluchtelingen van buiten Europa bereikte daar, ondanks de COVID-pandemie, na respectievelijk 5 en 8 jaar een niveau van 64% en 68%. Daarbij kreeg tweederde een permanent contract en werkt driekwart op een hoog opleidingsniveau: Yuliya Kosyakova et al., "[Labour market integration of Ukrainian refugees: An international perspective](#)," German Institute for Employment Research, 14 november 2024.

93 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) "[Schutzsuchende aus der Ukraine: Potenziale für den deutschen Arbeitsmarkt besser nutzen](#)," 24 oktober 2024 ; Impact Initiatives "[Ukraine Longitudinal Survey](#)," ronde 27/28 (augustus-september 2024).

94 BiB, "[Erwerbstätigkeit Schutzsuchender aus der Ukraine in Deutschland](#)," 24 oktober 2024.

95 WODC, "[Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)"; Impact Initiatives "[Ukraine Longitudinal Survey](#)," september 2024 ; IAB, "[Ukrainian refugees mostly do simple jobs in Germany](#)," 12 november 2024.

96 BiB, "[Schutzsuchende aus der Ukraine: Potenziale für den deutschen Arbeitsmarkt besser nutzen](#)," 24 oktober 2024.

97 Interview Axel Kreienbrink, onderdirecteur van het migratie-, integratie- en asielonderzoekscentrum van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

98 Impact Initiatives "[Ukraine Longitudinal Survey](#)," september 2024.

een jaar)⁹⁹ geeft juist meer dan de helft van de onderzoeksgroep aan salaris als hoofdinkomstenbron te hebben.¹⁰⁰ Ook geeft in deze landen een afnemend aantal mensen aan financiële steun nodig te hebben.¹⁰¹ Ondanks dat het aandeel respondenten met salaris als hoofdinkomstenbron in Polen het hoogst is (75%) blijven mensen hier financieel kwetsbaar door een tekort aan betaalbare huisvesting en de afhankelijkheid van tijdelijke arbeidscontracten.¹⁰²

Verblijfszekerheid

De meeste EU-lidstaten stellen zich afwachtend op over de verblijfstatus van Oekraïense ontheemden, in de verwachting dat een EU-breed besluit de voorkeur verdient, zelfs als verlenging van de bescherming onder de RTB niet langer haalbaar of relevant is. Enkele lidstaten bieden opties aan voor alternatieve statussen gerelateerd aan werk, een manier om de nieuwe arbeidskrachten te behouden, ook na verloop van de Richtlijn. Over de mogelijkheid van groepsgewijs verlenen van (humanitaire) statussen post-RTB zijn lidstaten stil, gezien de gevoeligheid van het opnemen van grote aantallen vluchtelingen in de huidige politieke context. Bovendien wil Oekraïne dat de ontheemden terugkeren zodra het weer veilig is voor hen; grootschalige verblijfszekerheid voor ontheemden in de EU zou dit bemoeilijken. De mogelijkheid tot terugkeer blijft in enkele lidstaten ook onbesproken, mede door nationale politieke ontwikkelingen en de bescherming van bilaterale relaties.¹⁰³ In Tsjechië is, in overleg met de Oekraïense regering, een pilot van start gegaan waarbij op verzoek van Oekraïners die hulp behoeven steun wordt geboden aan terugkeer. Dit gebeurt op kleine schaal, voor humanitaire gevallen. De meeste Oekraïners zijn immers in staat volledig zelfstandig terugkeer te organiseren. Deze hulp wordt geboden met de intentie van Oekraïne om soortgelijke steunprogramma's ook in de rest van de EU te implementeren.¹⁰⁴

Oekraïners beschermd onder de RTB in Polen wordt vanaf 2025 de optie geboden een tijdelijke verblijfsvergunning van maximaal drie jaar aan te vragen (ongeacht hun arbeidsstatus). Hierbij moet iemand wel al minstens een jaar in het bezit zijn

99 17% geeft aan dat dit voor hen overheidssteun is financiële steun van de autoriteiten is, en 15% zijn met name afhankelijk van hun netwerk om rond te komen. IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden](#)," 25 juli 2024.

100 Impact Initiatives "[Ukraine Longitudinal Survey](#)," september 2024.

101 IOM, "[Ukraine regional response: Needs, intentions and border crossings](#)," 24 november 2024.

102 IOM Poland, "[Integration snapshot](#)," 31 juli 2024, p. 5.

103 Interviews BAMF en de Zweedse Ambassade Den Haag, november 2024.

104 Interview Tomáš Urubek, afdelingshoofd EU- en Internationale Zaken Ministerie van Binnenlandse Zaken Tsjechië.

van de status tijdelijke bescherming.¹⁰⁵ Er volgt nog een update van de Poolse regering of het in de toekomst mogelijk is een EU langdurige ingezetene status aan te vragen waarbij de jaren onder de nieuwe status worden meegeteld.¹⁰⁶ Het aanbieden van deze mogelijkheid is, gezien de arbeidsmarkttekorten en hoge arbeidsparticipatie van Oekraïners in Polen goed te begrijpen. Vooral gezien het anti-migratiesentiment en die hierbij samenhangende moeilijkheid de noodzaak van arbeidsmigratie politiek bespreekbaar te maken.¹⁰⁷

In Oostenrijk is het voor Oekraïners onder de Richtlijn sinds 1 oktober 2024 onder strikte voorwaarden mogelijk om een alternatieve verblijfsstatus aan te vragen. Zo moeten zij in de afgelopen periode van 24 maanden ten minste 12 maanden werkzaam zijn geweest. Zij moeten volledig verzekerd¹⁰⁸ zijn, elementaire kennis van het Duits bezitten, over geschikte huisvesting beschikken en financieel onafhankelijk zijn. Dit om te voorkomen dat Oekraïners onder deze zogenoemde Rood-wit-rood plus kaart druk op de verzorgingsstaat veroorzaken. Financiële onafhankelijkheid komt neer op een richtbedrag van 1217 euro netto per maand per persoon, of 1921 euro voor echtparen en 187 euro per kind.¹⁰⁹ De Oostenrijkse regering verwacht dat ongeveer 10% (7.800 mensen) een rood-wit-rood plus kaart aanvraagt.¹¹⁰ Een koepelorganisatie van NGOs verwacht dat hooguit 2.000 Oekraïners in aanmerking komen voor een vergunning gelet op de strenge voorwaarden die hieraan verbonden zijn.¹¹¹

Oostenrijk liep oorspronkelijk binnen de EU voorop met het ontwikkelen van alternatieve opties voor na de werkingsperiode van de RTB, maar in de aanloop

105 Poolse Regering, [Інформація щодо заяв про видачу карти проживання CUKR - Управління у справах іноземців - Portal Gov.pl](#), geraadpleegd 15 oktober 2024.

106 Ukraiński Dom [“Що зміниться для українців у Польщі з 1 липня?”](#) geraadpleegd 15 oktober 2024.

107 David Kabel, [“Polen heeft arbeidsmigranten hard nodig.”](#) *Financieel Dagblad*, 3 december 2024.

108 In het bezit zijn van een volledige verzekering onder de richtlijnen van the General Social Security Act (ASVG) of the Commercial Social Security Act (GSVG).

109 Bundesministerium Inneres. [“Informationen zum Umstieg auf eine Rot-Weiß-Rot – Karte plus,”](#) geraadpleegd 4 oktober 2024; Parlament Österreich. [“Ausländerbeschäftigungsgesetz, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz u.a., Änderung,”](#) geraadpleegd 9 oktober 2024; Bundesministerium Inneres. [“Informationen zum Umstieg auf eine Rot-Weiß-Rot – Karte plus,”](#) geraadpleegd 4 oktober 2024; Parlament Österreich. [“Ausländerbeschäftigungsgesetz, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz u.a., Änderung,”](#) geraadpleegd 9 oktober 2024.

110 Parlament Österreich, [“Nationalrat: AMS wird digitaler, Erleichterung am Arbeitsmarkt für Ukrainer:innen kommt,”](#) 13 juni 2024.

111 Interview Asyлкоordination Österreich.

naar de verkiezingen verstomde deze discussie. De extreemrechtse partij FPÖ werd in de verkiezingen met 29% van de stemmen de grootste, maar het is nog de vraag of zij een regering kunnen vormen. Het al dan niet verder ontwikkelen en aanbieden van alternatieve verblijfsopties in Oostenrijk zal hier sterk van afhankelijk zijn.¹¹²

In Tsjechië is in juni 2024 een wet aangenomen die langdurig verblijf voor begunstigen van tijdelijke bescherming mogelijk gaat maken in 2025.¹¹³ De registratie voor langdurig verblijf begint ongeveer halverwege 2025. Daarvoor is financiële onafhankelijkheid een voorwaarde. De wet is nog niet van kracht, evenmin is er een uitvoeringsregeling die aangeeft wat de richtbedragen voor financiële onafhankelijkheid zijn.¹¹⁴ Om te voldoen aan de opgestelde voorwaarden van Lex Ukraine VII moeten Oekraïners tenminste 2 jaar lang aaneengesloten in Tsjechië hebben verbleven onder de RTB, economisch onafhankelijk zijn en een blanco strafblad hebben. Bovendien moeten alle leden van het gezin aangeven permanent verblijf te willen.¹¹⁵ Dit speciale type verblijfsvergunning (ZDP-status) is geldig voor vijf jaar en biedt vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Om Oekraïners te identificeren die mogelijk in aanmerking komen voor deze speciale status, werden alle relevante nationale databanken met bestaande gegevens over houders van de TPD-status met elkaar verbonden. Hierdoor is het mogelijk voor de overheid om specifiek de ontheemden die aan de gestelde voorwaarden voldoen uit te nodigen om zich aan te melden voor de status.¹¹⁶ De ZDP-status verplicht dat kinderen tussen 6 en 14 jaar schoolgaand zijn, stelt een ziektekostenverzekering verplicht¹¹⁷ en biedt geen recht op sociale uitkeringen zoals huursubsidie, noodhulp, kinderopvang en kinderbijslag. Oekraïners met een ZDP-status moeten hun eigen huisvesting regelen. Er is geen

112 Interview Asylkoordination Österreich.

113 Ministerstvo vnitra České republiky, "[Vláda schválila Lex Ukrajinu 7. Ekonomicky soběstační uprchlíci z Ukrajiny budou moci získat dlouhodobý pobyt](#)," 12 juni 2024.

114 Interview Caritas Tsjechië, November 2024.

115 European Commission "[Czech Republic: New proposal for long-term residence for economically active refugees from Ukraine](#)," 4 april 2024.

116 Interview Ministerie van Binnenlandse Zaken Tsjechië.

117 Als een persoon in loondienst is, wordt de ziektekostenverzekering betaald door de werkgever. Bij beëindiging van het dienstverband moet men zelf een ziektekostenverzekering betalen. Kinderen onder 18 jaar blijven gedekt onder de ziektekostenverzekering, betaald door hun wettelijke vertegenwoordigers.

recht op een Tsjechisch persoonlijk identificatienummer en geen verplichting tot het volgen van een integratiecursus.¹¹⁸

De verwachting is dat slechts enkele duizenden tot tienduizenden Oekraïense ontheemden kunnen voldoen aan de strikte voorwaarden om zo'n ZDP-status vanaf 2025 te verkrijgen.¹¹⁹

3.3 Sociale integratie

In verschillende lidstaten wordt in toenemende mate ingezet op sociale integratie. Taalles wordt wijdverspreid aangeboden, kinderen nemen (verplicht) deel aan lokaal onderwijs, en contact met de lokale bevolking wordt aangemoedigd. Om terugkeer als optie te behouden blijft het echter belangrijk de mogelijkheid te bieden om banden te onderhouden met Oekraïne. Polen zet hier in hun nieuwe migratiestrategie ook op in, ondanks de vergaande integratie van Oekraïense ontheemden in de samenleving, om zo wederopbouw van Oekraïne in de toekomst mogelijk te maken.¹²⁰ Zoals eerder gerapporteerd, neemt het maatschappelijk draagvlak voor Oekraïense vluchtelingen in de EU geleidelijk af, toch blijft deze hoog.¹²¹ De onvrede richt zich op het hoge aantal vluchtelingen en de kosten van hun opvang.¹²² In Zweden, Duitsland en Oostenrijk is de bevolking van mening dat de integratie van Oekraïners voorspoedig verloopt. Dit staat in sterk contrast met de ideeën over integratie van vluchtelingen die niet afkomstig zijn uit Europa.¹²³

Onderwijs in land van opvang

In de vorige Clingendaelrapportage zagen wij een verband tussen het volgen van onlineonderwijs in Oekraïne en een hogere terugkeerintentie in Duitsland. Nieuw

118 Officiële informatieportal buitenlanders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Tsjechië, "[Dočasná ochrana a možnost získání dlouhodobého pobytu v roce 2025](#)," geraadpleegd 28 november 2024.

119 Ministerstvo vnitra České republiky, "[Vláda schválila Lex Ukrajina 7. Ekonomicky soběstační uprchlíci z Ukrajiny budou moci získat dlouhodobý pobyt](#)," 12 juni 2024.

120 Raad van Ministers, "[Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo](#)" kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna polski na lata 2025–2030," 15 oktober 2024.

121 Europese Commissie, Eurobarometer 101, "[The EU response to the war in Ukraine](#)."

122 Peter A. Fischer, "[As war drags on, Ukraine's refugees seek stability abroad](#)," NZZ 5 december 2024.

123 Nahikari Irastorza, "[Att förstå opinionen om integration: Var står Sverige?](#)" *Delmi*, 29 oktober 2024.

surveyonderzoek wijst uit dat dit ook geldt in de buurlanden van Oekraïne.¹²⁴ Van de huishoudens die aangaven de intentie hebben terug te keren volgt 27% van de kinderen alleen online les en 45% alleen lokaal onderwijs. Binnen de groep zonder terugkeerintentie volgt 6% alleen online onderwijs vanuit Oekraïne en maar liefst 73% alleen lokaal onderwijs.¹²⁵ Ook onder respondenten die de taal van het opvangland spreken is het percentage kinderen dat lokaal onderwijs volgt aanzienlijk hoger.

Participatie in lokaal onderwijs wordt aangemoedigd op verschillende manieren. In Duitsland gebeurt dit door het gebruik van voorbereidingsklassen, ter overstap naar volledig Duits onderwijs.¹²⁶ In Polen is sinds 1 september is de inschrijving van Oekraïense kinderen in het lokale onderwijs een vereiste geworden voor het ontvangen van kinderbijslag. Deze maatregel is lang uitgesteld, gezien de verwachte gevolgen voor verdere worteling en de hiermee verbonden afname van terugkeerintenties. Er werd verwacht dat minstens 80.000 kinderen zouden worden aangemeld na aanpassing van de regel. De daadwerkelijke cijfers blijven sterk achter, er zijn sinds de wet 20.000 nieuwe kinderen aangemeld voor Pools onderwijs. Sinds dit jaar krijgen zo'n 36.000 ouders van Oekraïense kinderen niet langer kinderbijslag. Een deel hiervan is uit Polen vertrokken.¹²⁷

De aangeboden ondersteuning verschilt sterk – zo biedt Roemenië wel toegang tot onderwijs, maar ontbreekt het aan taalhulp voor nieuwkomers. Dit is deels te verklaren doordat Roemeens nooit eerder als tweede taal in het onderwijssysteem werd aangeboden.

Ondanks de verplichting tot onderwijs vormt volgen van Roemeens onderwijs hierom een grote uitdaging. Deze factoren leiden ertoe dat veel Oekraïense jongeren er toch voor kiezen online onderwijs te volgen.¹²⁸

Ook het gebrek aan plekken vormt een obstakel voor kinderen om mee te doen aan het lokale onderwijs. In Tsjechië zorgt dit er, samen met taalbarrières en

124 Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Moldavië, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

125 IOM, "[Ukraine Response — Regional Analysis — Access to Education for Refugees from Ukraine \(January - June 2024\)](#)," 21 oktober 2024.

126 Ingrid Bertram, "[Der schwierige Weg ins deutsche Schulsystem](#)," *Tageschau*, 14 mei 2024.

127 Alicja Ptak, "[Far fewer Ukrainian refugee children started school in Poland than expected after benefits change](#)," *Notes from Poland*, 8 oktober 2024.

128 Interview Mykola Koltun, Coördinator economische integratie en gemeenschapsbetrokkenheid en Mariia Korolchuk, medewerker gendergerelateerd geweld bij NGO HIAS Romania.

tekort aan personeel voor dat veel jongeren niet staan ingeschreven.¹²⁹ In België komen ingeschreven kinderen eerst op een wachtlijst voor voorbereidende lessen, wat maakt dat de cijfers een scheef beeld kunnen schetsen.¹³⁰

In Oostenrijk vormt het tekort aan plekken voornamelijk een probleem bij kinderen boven de 16, dan is de leerplicht verlopen. Toegang tot onderwijs is daarna afhankelijk van de capaciteit, waardoor een deel van de Oekraïense jongeren geen plek heeft.¹³¹

Taalbeheersing

Het niet (volledig) beheersen van de taal van het gastland blijft voor Oekraïense ontheemden het grootste obstakel voor succesvolle arbeidsmarktparticipatie. Hiernaast levert de taalbarrière problemen op bij toegang tot sociale voorzieningen, zoals in Roemenië het geval is.¹³² Landen zoals Duitsland, Roemenië, België en Zweden leveren inspanningen om deze barrière te verlagen, maar hun aanpak en effectiviteit varieert aanzienlijk.

In Duitsland zijn tussen februari 2022 en juli 2024 ongeveer 430.000 Oekraïense ontheemden begonnen aan een inburgeringscursus.¹³³ Daarbij past het door programma's als de Job Turbo een gecombineerde aanpak toe, waarbij arbeidsmarktintegratie en taalles wordt gecombineerd. Deze aanpak is eerder succesvol geweest in het verbeteren van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen.¹³⁴ In Vlaanderen wordt zoets op kleine schaal toegepast via innovatieve samenwerkingsinitiatieven. Het doel is dat private bedrijven en de VDAB samenwerken om taallessen aan te bieden in combinatie met werkinhoudelijke trainingen.¹³⁵ Soortgelijke gecombineerde integratiecursussen zijn ook in

129 UNICEF "[UNICEF Refugee Response in the Czech Republic](#)," geraadpleegd 31 oktober 2024, p. 2.

130 AIDA "[Temporary-Protection Belgium 2023](#)," mei 2024, p. 27.

131 AIDA "[Austria_2023-Update](#)" oktober 2024, p. 123.

132 Petru-Vasile Gafiuc, "[Integration of Ukrainian Refugees into the Romanian Labor Market](#)," RAIS, augustus 2024.

133 Bundesministerium des Innern und für Heimat, "[Hilfe für die ukrainische Bevölkerung – in Deutschland und vor Ort](#)," geraadpleegd 18 november 2024.

134 Het blijkt tot nu toe echter minder succesvol voor Oekraïners vanwege specifieke uitdagingen zoals de grote behoefte aan kinderopvang naast taalonderwijs gezien de demografische samenstelling van de groep, Christiane Keitel, Martin Schludi en Jutta Winters, "[A comparison of the integration of Ukrainian refugees in European countries: Sustainable integration has proven effective](#)," IAB Forum, 7 augustus 2024.

135 European Commission, "[Belgium: Workplace language classes to foster refugee integration](#)," European Website on Integration, 29 maart 2024.

Zweden toegankelijk voor Oekraïense ontheemden. Het introductieprogramma biedt maatwerk om nieuwkomers tussen de 20 en 65 jaar zo snel mogelijk klaar te stomen voor de arbeidsmarkt. Dit wordt onder andere bereikt door taallessen aan te bieden, met als doel economische onafhankelijkheid in een kort tijdsbestek te bevorderen. Tijdens de beginperiode (tevens beoordelingsperiode) van dit programma krijgen deelnemers ongeveer 20 euro per dag (\pm 600 euro per maand). Tijdens de rest van de deelname aan het programma heeft de deelnemer recht op bijna 800 euro per maand, wat veel hoger ligt dan het standaardbedrag voor ontheemden.¹³⁶

3.4 Aantal ontheemden en hun migratie-intenties

Eind oktober 2024 verbleven er 4.198.480 ontheemden uit Oekraïne in de Europese Unie. In verhouding tot het aantal inwoners vangen Tsjechië, Polen en Estland het grootste aandeel op. In absolute aantallen vangen Duitsland, Polen en Tsjechië nog steeds de meeste ontheemden op.¹³⁷

Terugkeerintenties

Nu het verblijf langer voortduurt, nemen de terugkeerintenties verder af. Volgens een rapport van de UNHCR heeft 57% van de Oekraïners de wens uitgesproken terug te keren naar hun thuisland. Toch geeft slechts 5% aan dit al binnen de komende 12 maanden te willen doen. Ondertussen blijft 27% onbeslist over terugkeer, terwijl 12% aangeeft geen hoop te hebben om ooit terug te keren. Deze cijfers zijn de afgelopen 6 maanden amper veranderd. Vluchtelingen uit Kyiv, het oosten en het noorden van Oekraïne hebben minder hoop nog terug te gaan. De daling in terugkeerbereidheid hangt deels samen met de langere duur van de ontheemding en de afstand tussen Oekraïne en het land van opvang. Zo is de wens om terug te keren aanzienlijk groter bij vluchtelingen die in buurlanden van Oekraïne verblijven.¹³⁸ Een verklaring hiervoor is dat het door de nabijheid met Oekraïne makkelijker is banden te onderhouden met het thuisland. Uit ander grootschalig surveyonderzoek blijkt dat de groep die 'vastbesloten of geneigd is om terug te keren' is afgenomen van de helft van de respondenten in 2023 naar

136 Arbetsförmedlingen, "[The introduction programme](#)," geraadpleegd op 25 november 2024.

137 Eurostat, "[Temporary protection for 4.2 million people in October](#)," 6 december 2024.

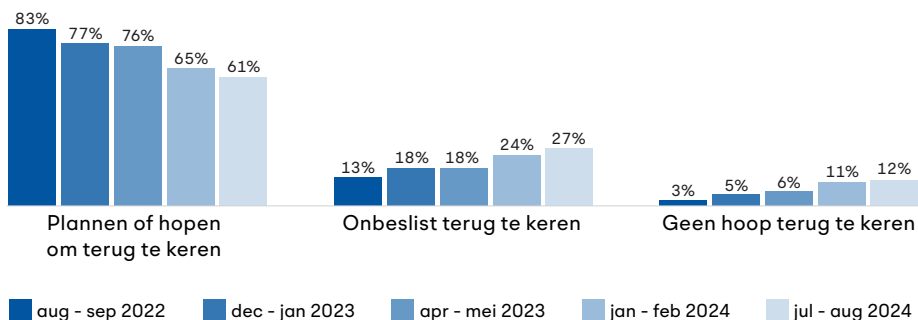
138 Zoals in Moldavië, Polen en Roemenië, UNHCR, "[Lives on hold](#)," 19 november 2024.

een derde in 2024. Daarbij waren respondenten verblijvend in Nederland en Duitsland het minst geneigd terug te keren.¹³⁹

Beide onderzoeken tonen hogere terugkeerintenties aan bij vrouwen en ouderen.¹⁴⁰ Gezien deze intenties het hardste dalen binnen de groep mannen tussen de 18 en 44 (van 43% in 2023 naar 18% in 2024),¹⁴¹ valt te verwachten dat de dienstplicht hier een zekere rol in speelt.

De wens om te blijven wordt vooral bepaald door de veiligheids- en economische situatie in Oekraïne en door betere kansen in het gastland voor de respondent zelf en hun familie.¹⁴² Toegang tot werk speelt dan ook een belangrijke rol bij de terugkeerbeslissing. Dit geldt vooral voor mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt in hun opvangland: zij noemen toegang tot werk twee keer zo vaak (50% tegenover 25%) als belangrijk.¹⁴³

Figuur 10 Terugkeerintenties ontheemden uit Oekraïne¹⁴⁴



De twee onderzoeken geven een wisselend beeld van de intenties tot doormigratie. Toch blijken de doorslaggevende factoren voor de keuze van een bestemmingsland overall gelijk: veiligheid, toegang tot werk, en de aanwezigheid van familie of vrienden. Volgens UNHCR heeft 2% van de respondenten de

139 EUAA, [“Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report,”](#) 4 december 2024.

140 EUAA, [“Surveys of Arriving Migrants from Ukraine,”](#) UNHCR, [“Lives on hold.”](#)

141 EUAA, [“Surveys of Arriving Migrants from Ukraine.”](#)

142 EUAA, [“Surveys of Arriving Migrants from Ukraine.”](#)

143 UNHCR, [“Lives on hold.”](#)

144 UNHCR, [“Lives on hold.”](#)

intentie om naar een ander EU-land te verhuizen. Uit gegevens van EUAA blijkt dat 12% niet in hun voorkeursland verblijft, hoewel deze percentages lager zijn in landen zoals Ierland, Slovenië en Nederland. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten worden vaak als eindbestemming genoemd, maar de helft van de respondenten had hierover nog geen definitieve beslissing genomen. Door hoge kosten van verhuizing, blijvende onzekerheid over de veiligheidssituatie en status en voorzieningen in het opvangland is echter te zien dat vrijwel alleen zij die betere arbeidskansen hebben in een ander land, bijvoorbeeld door familienetwerken, de investering kunnen doen door te migreren.¹⁴⁵

Een opvallende uitschieter om te vermelden is Zweden, waar de groep Oekraïense ontheemden zonder terugkeerintenties uitzonderlijk hoog is, met 58% van de respondenten (een toename van 21% ten opzichte van het jaar ervoor). Nog maar 13% gaf aan direct terug te willen zodra het veilig is. Dit aandeel stond in 2023 nog op 28%. Maar liefst 68% geeft aan dat het afgelopen jaar doorslaggevend was in de verandering van hun toekomstplannen. Factoren van belang waren veiligheidsoverwegingen, de wens tot familiehereniging, en het gebrek aan publieke voorzieningen en goed bestuur in Oekraïne.¹⁴⁶ Wat hierbij een rol speelt is de samenstelling van de groep die naar Zweden besluit te vertrekken. Dit zijn relatief veel tweeoudergezinnen en hoogopgeleiden.¹⁴⁷

Demografisch profiel

Op 31 oktober 2024 bestond 45% van de Oekraïners onder tijdelijke bescherming uit volwassen vrouwen, 32% kinderen en 23% volwassen mannen (dit stond in juni 2024 op 22%).¹⁴⁸ Het aandeel kinderen onder tijdelijke bescherming nam in het derde kwartaal van 2024 aanzienlijk toe. In het tweede kwartaal bedroeg dit aandeel 26,2% maar tegen het einde van het derde kwartaal was dit gestegen naar 31,1%. Dit betreft het hoogste aandeel kinderen onder tijdelijke bescherming sinds het tweede kwartaal van 2022.¹⁴⁹ In Polen, Tsjechië en Nederland zijn er in verhouding recentelijk meer aanvragen binnengekomen van 14- tot 17-jarige jongens. Het verbod op uitreis vanuit Oekraïne vanaf 18 en de discussie over het verlagen van de dienstplichtige leeftijd kunnen hier een rol spelen.¹⁵⁰

145 UNHCR, "[Lives on hold](#)," EUAA, "[Surveys of Arriving Migrants from Ukraine](#)."

146 IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden](#)," 25 juli 2024.

147 IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden](#)," 25 juli 2024.

148 Eurostat, "[Temporary protection for 4.2 million people in October](#)," 6 december 2024.

149 EUROSTAT "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine](#)," geraadpleegd 5 november 2024.

150 EUROSTAT, "[Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex - quarterly data](#)," (14 tot 17-jarige mannen vergeleken met totaal), 8 november 2024.

3.5 Implementatie RTB

Opvang onder de Richtlijn wordt om verschillende redenen ingeperkt. In België zijn wegens een tekort aan plekken verschillende opvanglocaties gesloten. Dit is extra problematisch wegens de veranderde demografische samenstelling van de groep ontheemden die recent is aangekomen: meer ouderen, mensen met een verminderde mobiliteit en mensen met oorlogstrauma's.¹⁵¹ Ondanks dat een deel op straat dreigt te komen staan, vindt het grootste deel nu nog onderdak bij familie en vrienden of in een volle noodopvang. Het gebrek aan duurzame oplossingen voor deze mensen voorkomt dat zij zich kunnen inschrijven en hierdoor kunnen werken of sociale voorzieningen kunnen ontvangen.¹⁵²

In Polen en Tsjechië wordt steun voor opvang afgebouwd om aan te dringen op zelfstandigheid. Zo moeten Oekraïense ontheemden die onder de Richtlijn verblijven in Polen na 120 dagen 50% meebetalen aan hun opvang. Dit percentage loopt op naarmate ze er langer verblijven.¹⁵³ Wel zijn bepaalde groepen uitgesloten van deze bijdrage.¹⁵⁴ In Tsjechië is de opvang zodanig afgebouwd dat gratis opvang nog maar voor 90 dagen beschikbaar is voor nieuw aankomende ontheemden, dit geldt ook voor kwetsbaren in de opvang.¹⁵⁵ Wel is de uitkering voor huisvesting verhoogd, en is het mogelijk een eenmalige extra uitkering aan te vragen om te helpen met de kosten voor huisvesting. Het aantal aanvragen hiervoor is gestegen van 80 in juli 2024 naar 900 in september.¹⁵⁶ Door gebrek aan regulering en doordat huisbazen de huurprijs af laten hangen van het te besteden inkomen is het wonen in de gemeenschappelijke opvang niet altijd veel voordeliger. Toch kiezen mensen ervoor gezien de breder beschikbare sociale voorzieningen in zulke opvangplekken.¹⁵⁷

151 Fien Macken en Marjan Temmerman, "[We worden aan ons lot overgelaten](#)": Oekraïense vluchtelingen belanden op straat door gebrek aan opvangplaatsen," VRT News, 22 oktober 2024.

152 Fien Macken en Marjan Temmerman, "[We worden aan ons lot overgelaten](#)", Vreemdelingenrecht Vlaanderen, "[Oekraïne: verblijf en rechtspositie in België](#)," geraadpleegd 4 december.

153 Website of the Republic of Poland. "[UKRAINE – application \(amendment to the Aid Act\) - Warmian-Masurian Voivodeship Office in Olsztyn](#)," 13 juni 2024.

154 Portal dla Ukraińców w Polsce "[Liquidation of the 40+ benefit for private persons accepting Ukrainians. What should refugees from Ukraine do?](#)" Nasz Wybór, 27 juni 2024.

155 Interview met Kristýna Jůzová Kotalová van het overheidsdepartement Mensenrechten, adaptatie en integratie Tsjechië.

156 Niet kunnen voorzien in de kosten van huisvesting is een van de drie redenen waarvoor deze eenmalige uitkering betaald kan worden.

157 Interview overheidsdepartement Mensenrechten, adaptatie en integratie Tsjechië.

Ook de redenen (voor het voorstel) om de financiële tegemoetkoming in te perken lopen uiteen. De Poolse minister van Buitenlandse Zaken heeft aan andere lidstaten voorgesteld om de vergoedingen aan mannen in de dienstplichtige leeftijd stop te zetten, om zo terugkeer naar Oekraïne te bemoedigen.¹⁵⁸ In Duitsland stelde de (kort hierna wegens een politiek conflict ontslagen) minister van Financiën, Christian Lindner, voor om de legale status van Oekraïense vluchtelingen te herzien om zo de sociale bijstand te verlagen. Dit om de arbeidsmarktparticipatie te stimuleren.¹⁵⁹ Aanleiding voor deze discussie die al een paar keer is opgeblaaid, is dat in Duitsland de financiële ondersteuning onder de Richtlijn hoger ligt dan in andere lidstaten. Het Bürgergeld geeft recht op 536 euro per maand, koppels hebben recht op zo'n 506 euro per persoon en de kinderbijstand ligt tussen de 357 en 471 euro per maand. Toch laat Duits onderzoek zien dat de arbeidsparticipatie meer van de demografische kenmerken van de groep en de taalkennis afhangt dan van de hoogte van de uitkering.¹⁶⁰ Ook biedt voldoende financiële steun zowel de ademruimte om een baan te zoeken als ook de mogelijkheid tot opleidings-, kwalificatie- en taalinvesteringen.¹⁶¹ Bovendien toont ander onderzoek aan dat het korten van financiële middelen alleen op korte termijn arbeidsparticipatie bevorderde, maar op de lange termijn ongewenste gevolgen had, zoals lagere onderwijsdeelname onder kinderen.¹⁶² Met de val van de huidige Duitse regering ligt het desondanks in de lijn der verwachting dat er gekort gaat worden op de uitkering, maar of dit voor alleen nieuwe aankomsten of voor de gehele groep gaat gelden is nog onduidelijk.

In Zweden is de financiële steun voor Oekraïense ontheemden beperkt tot ongeveer 185 euro per maand, maar na verblijf van minimaal een jaar is het sinds kort mogelijk voor Oekraïners zich in te schrijven bij het Zweeds

158 EURACTIV "[Poland backs ending EU benefits for Ukrainian men of fighting age](#)," 15 september 2024.

159 Overigens is oorspronkelijk om praktische redenen voor deze route gekozen; door gebruik te maken van het Bürgergeld was de federale arbeidsdienst namelijk verantwoordelijk, anders had deze verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau gelegen (dat normaliter verantwoordelijk is voor de lagere uitkeringen volgens de wet op asielzoekersvoorzieningen), aldus de geïnterviewde bij BAMF; Khrystyna Bondarieva en Valentyna Romanenko Bondarieva "[German government proposes changing legal status of Ukrainian refugees](#)," *Ukrainska Pravda*, 23 oktober 2024.

160 BiB, "[Erwerbstätigkeit Schutzsuchender aus der Ukraine in Deutschland](#)," 24 oktober 2024.

161 Yuliya Kosyakova et al., "[Labour market integration of Ukrainian refugees: An international perspective](#)," German Institute for Employment Research, 14 november 2024.

162 Christian Dustmann et al., "[Refugee benefit cuts](#)," *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), p. 406–441.

bevolkingsregister, wat toegang biedt tot andere uitkeringen (zoals huurtoeslag).¹⁶³

In Roemenië liet overheidssteun in het begin te wensen over, vooral wegens grote vertragingen in de uitbetaling. Zo ontvingen ontheemden hun geld vaak 6 maanden later.¹⁶⁴ Nu is deze steun vrijwel volledig afgebouwd en is er ook geen mogelijkheid huursubsidie aan te vragen voor ontheemden onder de Richtlijn.¹⁶⁵ De armoede onder de lokale bevolking en de weergave van Oekraïners in de media hebben hier een rol in gehad. Daarbij zorgen de grote nadruk die wordt gelegd op de tijdelijkheid van de status en het feit dat Roemenië lang alleen een doorreisland was, ervoor dat integratiemaatregelen vrijwel niet genomen zijn.¹⁶⁶

Hongarije heeft de meest beperkende voorwaarde voor verblijf ingevoerd.¹⁶⁷ Ongeveer 75% van de opvangplekken is verdwenen nu een groot aantal opvanglocaties is gesloten. Steun was al eerder afgebouwd. Maar nu moeten Oekraïense ontheemden in Hongarije – ook die al in staatsopvang verblijven – aantonen dat zij een onveilig gebied zijn ontvlucht om toegang te blijven krijgen tot accommodatie en financiële steun.¹⁶⁸ Uitzettingen zijn al begonnen. Dit is in de strijd met de Richtlijn, die een gemeenschappelijk opvangkader in de EU-lidstaten garandeert. De Europese Commissie heeft dan ook al aangegeven de wetswijziging te onderzoeken.¹⁶⁹

Noorwegen is dan wel geen EU-lidstaat maar heeft een soortgelijke nationale regeling geïmplementeerd. Mensen uit de regio's Ivano-Frankivsk, Lviv, Rivne, Ternopil, Volyn en Zakarpattia komen niet langer in aanmerking voor collectieve bescherming. Asielaanvragen van mensen afkomstig uit deze gebieden worden nu op individuele basis beoordeeld (waarvoor strengere eisen gelden).¹⁷⁰

163 Migrationsverket, "[Financial support for those who have protection under the Temporary Protection Directive](#)," 1 november 2024.

164 Interview met Roemeense NGO HIAS, november 2024.

165 Dopomoha, "[Temporary protection](#)," geraadpleegd 25 november 2024.

166 Interview met Roemeense NGO HIAS, november 2024.

167 UNHCR, "[UNHCR concerned by Hungary's legislative changes impacting Ukrainian refugee housing](#)," 19 augustus 2024; HRW, "[Hungary: Ukrainian Refugees Losing Housing | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#)," 11 september 2024.

168 Robert Hodgson, "[Safe in Hungary: The accommodation system has changed on 21 August!](#)," 21 augustus 2024.

169 Robert Hodgson, "[EU executive to contact Budapest over eviction of Ukrainian refugees](#)," EuroNews, 22 augustus 2024.

170 RTE, "[Norway to end automatic asylum for Ukrainian refugees](#)," 27 september 2024.

Het beëindigen van door de staat gefinancierde opvang onder de Richtlijn heeft zeer uiteenlopende gevolgen binnen de EU. In Zweden geeft 44% van de ondervraagde ontheemden aan in zelfstandige huur- of koophuizen te wonen, dit aandeel is hoger in de hoofdstad.¹⁷¹ In Polen wonen de meeste Oekraïense ontheemden in huurappartementen of bij gastfamilies (77,2% van de respondenten). De meest kwetsbare ontheemden wonen nog in Poolse opvangcentra. Voor Oekraïners in Polen blijft het vinden van permanente accommodatie een grote uitdaging.¹⁷² Ook in Tsjechië (63,4%) en Roemenië (69,4%) geeft een flink aandeel van de respondenten aan zelfstandig accommodatie te huren.¹⁷³ Dit is een ander verhaal voor Duitsland, waar – vergelijkbaar met Nederland – 18,8% zelfstandig zegt te huren.¹⁷⁴

Gezondheidszorg

In enkele landen ondervinden Oekraïners problemen ondervinden bij de toegang tot gezondheidszorg. Het blijft, op familiebezoek na, de meest genoemde reden voor Oekraïners om voor korte tijd terug naar huis te keren.¹⁷⁵

De casus van Roemenië laat zien dat bestaande problemen met de gezondheidszorg nieuwkomers, zoals Oekraïners, harder raken. Zo zijn huisartsen huiverig Oekraïense patiënten aan te nemen (ook door de vertraagde betalingen) en bij doorverwijzingen is er maar een zeer beperkt aantal plekken beschikbaar. Daarbij verloopt deze doorverwijzing automatisch na drie maanden, met het risico geen behandeling te hebben gekregen.¹⁷⁶ Dit soort regelingen raken ook de lokale bevolking, maar is een extra obstakel voor Oekraïners die niet bekend zijn met de taal en de instituties. Deze hindernis komt ook naar voren in onderzoek van de IOM, waarin de afgelopen maanden ongeveer de helft van de respondenten in Roemenië gebrek aan toegang tot gezondheidszorg en medicijnen als hoofdzorg aanmerkt.¹⁷⁷ Ook in Tsjechië benoemt bijna de helft van de respondenten (47%)

171 IOM, "[Sweden — Temporary Protection Holders in Sweden](#)," 25 juli 2024.

172 UNHCR "[Shelter factsheet](#)," januari 2024.; Impact Initiatives, "[Regional longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)," September 2024.

173 Impact Initiatives "[Regional longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)," september 2024.

174 Impact Initiatives "[Regional longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)," september 2024.

175 UNHCR, "[Lives on hold](#)," 19 november 2024.

176 Interview met Roemeense NGO HIAS, november 2024.

177 IOM, "[Ukraine regional response: Needs, intentions and border crossings](#)," geraadpleegd 24 november 2024.

toegang tot gezondheidszorg en medicijnen als de grootste zorg. In Polen betreft dit een aanzienlijk kleiner percentage (25%) van de respondenten, maar komt het wel naar voren als grote zorg.¹⁷⁸

In Duitsland hebben Oekraïense ontheemden toegang tot de Duitse gezondheidszorg via de wettelijke ziektekostenverzekering. Toegang tot de gezondheidszorg verloopt relatief goed, ondanks druk op het systeem door structurele factoren.¹⁷⁹

3.6 Feitelijke doorreismogelijkheden

Oekraïners onder de RTB in Duitsland mogen maximaal drie weken per jaar naar hun thuisland reizen, mits ze toestemming hebben van het arbeidsbureau.¹⁸⁰ De toestemming is nodig om hun “Bürgergeld” en hun verblijfsregistratie te behouden. Reizen voor langere duur naar Oekraïne, zoals het starten van een opleiding of het zorgen voor een familielid, kunnen leiden tot intrekking van de verblijfsvergunning. Er zijn signalen dat Oekraïners met verblijf in Nederland onderweg naar Oekraïne bij de Duitse grens zijn aangehouden en teruggestuurd.¹⁸¹ Het Oekraïense paspoort en de sticker met de verlengingsbrief van verblijf werd niet gezien als een geldig reisdocument. Uit informatie van de Duitse regering over de grenscontroles in de periode 2022 tot en met april 2024 blijkt dat het aantal Oekraïners dat is geweigerd significant toeneemt. In de eerste vier maanden van 2024 waren al ruim 4.200 Oekraïners de toegang tot Duitsland geweigerd (in 2022: 1.900 en 2023: 4.800 weigeringen).¹⁸²

De RTB-status in Polen wordt ingetrokken 30 dagen nadat een Oekraïense ontheemde Polen heeft verlaten. Sommige ontheemden in Polen verliezen hun status zonder dat ze aan dit criterium voldoen. De Europese Commissie en UNHCR hebben hun zorgen geuit over de mogelijke schending van het internationaal recht door het intrekken van de status na 30 dagen afwezigheid uit Polen.¹⁸³

178 IOM, [“Ukraine regional response: Needs, intentions and border crossings.”](#) geraadpleegd 24 november 2024.

179 Interview BAMF.

180 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, [“FAQ for Ukrainian refugees.”](#) 1 januari 2024.

181 Gesprek coördinatoren gemeentelijke opvang in Rotterdam.

182 Deutscher Bundestag, [“Drucksache 20/13049.”](#) 18 september 2024.

183 ACAPS, [“Ukraine/Poland: Loss of temporary protection status and social benefits for Ukrainian refugees in Poland.”](#) 3 november 2023.

In Tsjechië is reizen onder de RTB voor minder dan 90 dagen naar een ander EU-land of naar Oekraïne toegestaan. De RTB-status kan door de Tsjechische regering worden ingetrokken of ongeldig worden verklaard als de aanvrager deze status in een ander land aanvraagt. In privé accommodatie kunnen de autoriteiten in het geval dat de huisbaas niet van het vertrek op de hoogte is gesteld, de woonregistratie verwijderen. In gemeenschappelijke accommodatie kan dit na 10 dagen.¹⁸⁴

Het verblijfsrecht in Oostenrijk kan voortijdig verloren gaan als iemand Oostenrijk voor langere tijd verlaat.¹⁸⁵ Ook in België geldt dit, waarbij de instanties op de hoogte moeten worden gebracht bij afwezigheid langer dan een week. Bij afwezigheid van vier weken wordt het leefloon stopgezet.¹⁸⁶

Het visumvrije verkeer in de EU staat verblijf tot 90 dagen binnen een periode van 180 dagen toe, waarbij Oekraïners in een andere lidstaat kunnen verblijven of heen en weer kunnen pendelen naar Oekraïne. Grensweigeringen zijn dus niet toegestaan. Oekraïense ontheemden zouden – met toestemming – ook voor langer dan drie maanden naar Oekraïne moeten kunnen reizen voor het regelen van belangrijke zaken, zoals het zorgen voor een familielid. Het onderhouden van culturele en warme (familie)banden is een belangrijke factor om vrijwillige terugkeer als optie te behouden.

3.7 Impact op migratie-intenties

Hoewel de tijdelijkheid van bescherming zich voortzet in het merendeel van de lidstaten, is er een trend naar versobering van opvang en afnemend draagvlak. Toch is een steeds groter deel van de tijdelijk beschermden in staat in eigen onderhoud te voorzien. Financiële zelfstandigheid wordt aangespoord door integratiesteun aan de ene kant en beperkingen op de uitkeringen aan de andere kant. Wel dient hierbij rekening te worden gehouden met het feit ontheemden een andere startpositie hebben en minder kunnen steunen op een netwerk dan de lokale bevolking. Velen vinden werk, al dan niet onder eigen niveau, al verschilt

184 IOM Czechia, "[Temporary protection](#)," geraadpleegd 11 november 2024; EMN, "[Application of the Temporary Protection Directive: challenges and good practices in 2023](#)," november 2024.

185 Bundesministerium Inneres, "[Erfassung und Aufenthalt](#)," geraadpleegd 20 november.

186 Vreemdelingenrecht Vlaanderen, "[Oekraïne: verblijf en rechtspositie in België](#)," geraadpleegd 6 december 2024.

dit sterk per land. De taalvaardigheid verbetert daarbij ook, aangezet door gericht beleid in meerdere lidstaten om taalondersteuning breder toegankelijk te maken. Deze factoren blijven alsnog obstakels bij integratie, maar nemen over tijd aanzienlijk af.

De langdurige investeringen in het gastland en verbeterde arbeidsmarktpositie maken doormigratie met verloop van tijd een steeds minder aantrekkelijke optie. Met toenemende integratie neemt de economische impuls verder toe, tenzij lidstaten de voorzieningen voor nieuwe aankomsten zo minimaal maken dat ontheemden de tijd tot mogelijke zelfstandigheid niet financieel kunnen overbruggen. De verwachting is dat steeds meer lidstaten de RTB geleidelijk omvormen in lijn met hun (toekomstige) arbeidsmigratiebehoefte, waarbij kwetsbare (en kostbare) Oekraïense vluchtelingen ontmoedigd en productieve arbeidskrachten verwelkomd worden.

In Tsjechië, Oostenrijk en Polen is de regelgeving aangepast zodat Oekraïners met RTB-bescherming in 2025 een nieuwe alternatieve status kunnen aanvragen. Dit geldt vooral voor Oekraïense ontheemden die zelfvoorzienend zijn. Vanwege de hoge eisen in Oostenrijk en Tsjechië is de verwachting dat dit maar voor een klein deel van de ontheemden een realistische optie is. In Tsjechië wordt hierbij actief de balans gezocht tussen het aanbieden van de mogelijkheid tot lang verblijf voor een specifieke groep Oekraïners aan de ene kant, en de steun bij terugkeer naar Oekraïne aan de andere kant. Ook hierom zijn de vereisten aan de alternatieve status te voldoen strikt.¹⁸⁷ Het zou voor deze landen, gezien hun behoefte aan arbeidskrachten, gunstig zijn om zoveel mogelijk jonge Oekraïners te integreren op de arbeidsmarkt. Anderzijds is blijft het belangrijk om rekening te houden met de wensen van Oekraïne, dat deze mensen hard nodig heeft voor de wederopbouw van het land.

We zien ook de eerste barsten in het beschermingsregime. Enerzijds geeft Hongarije alleen nog toegang tot opvang aan Oekraïense ontheemden uit 'een onveilig gebied' en sluit op korte termijn 75% van de locaties. Ook niet-EU land Noorwegen stopt de opvang van ontheemden uit 'veilige' gebieden. Dit zou kunnen leiden tot doormigratie van ontheemden. Anderzijds zien de meeste lidstaten echter nog steeds het belang van gezamenlijke optreden in het beschermingsregime om grootschalige doormigratie door nationale verschillen te voorkomen.

187 Interview Ministerie van Binnenlandse Zaken Tsjechië.

In het huidige politieke klimaat in Europa wachten veel lidstaten een post-RTB oplossing op EU-niveau af. Het dilemma blijft of de ontheemden volledig moeten worden geïntegreerd in het land van opvang, of dat er op een manier toch ingezet kan worden op behoud van sterke banden met Oekraïne. Op deze manier blijft terugkeer een optie, ook om de wederopbouw mogelijk te maken.

4 Factoren van invloed op keuze voor en verblijf in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op factoren van invloed op de keuze van Oekraïense ontheemden voor Nederland en op de intentie tot langdurige vestiging in Nederland. In de vorige Clingendaelrapportage (“De toekomst-discussie dient zich aan”) is een overzicht gegeven van de samenstelling van de groep Oekraïense ontheemden en hun redenen om naar Nederland te komen en intenties om zich hier te vestigen of terug te keren naar Oekraïne. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen en trends in Nederland.

In dit hoofdstuk maken wij gebruik van CBS-data (met onder andere wijzigingen in demografische kenmerken en dienstverband)¹⁸⁸ en tien diepte-interviews die in november 2024 zijn uitgevoerd door Regioplan. Het gaat om tien Oekraïense ontheemden in Nederland. De interviews zijn afgenomen in het Oekraïens.

188 Het CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW periodiek cijfers samengesteld over de demografische kenmerken en emigratie van Oekraïense vluchtelingen, evenals over hun dienstverband als werknemers. De [cijfers](#) betreffen de situatie op 1 mei 2024 en de wijzigingen in dienstverband sinds 1 mei 2023.

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



Deelnemers interviews Regioplan

Gezinssamenstelling

De twee jongste vrouwelijke respondenten, vrouwen van 23 en 30 jaar, kwamen alleen naar Nederland en ontmoetten daar een nieuwe partner. De oudste respondent, een 55-jarige, is ook alleen naar Nederland gekomen. De overige zeven respondenten kwamen met familie, waarvan zes respondenten met kinderen.

Een vrouw vluchtte met haar 8-jarige kind na de dood van haar man in de oorlog. Een andere vrouw kwam met haar man en 10-jarige zoon, maar is nu gescheiden en woont met haar zoon. Een vrouw met twee jonge kinderen heeft nog twee oudere kinderen in Polen en Duitsland. Een echtpaar kwam met hun 7-jarige kind. Eén moeder is met haar 18-jarige zoon naar Nederland gekomen om te voorkomen dat hij zijn dienstplicht in Oekraïne moest vervullen.

Woonsituatie

Alle tien respondenten wonen in gemeentelijke opvang, verspreid over vier noordelijke provincies. Hiervan wonen twee in (klein)stedelijk gebied en acht in landelijk gebied. Eén respondent woonde eerst met haar twee kinderen bij een gastgezin, maar verblijft nu ook in gemeentelijke opvang.

Opleidingsniveau

Alle geïnterviewden zijn hoger opgeleid (bachelor en masterdiploma's).

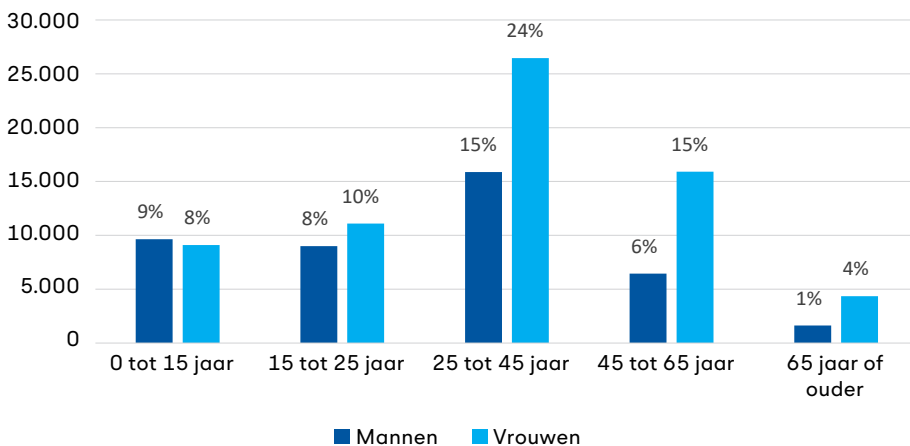
Demografische kenmerken ontheemden in Nederland

In de periode van 24 februari 2022 tot en met 1 mei 2024 hebben 109.479 mensen met de Oekraïense nationaliteit zich ingeschreven bij een gemeente in Nederland.¹⁸⁹ Het gaat om 66.894 vrouwen (61%) en 42.585 mannen (39%). De grootste groep bestaat uit vrouwen van 25 t/m 45 jaar. Zie figuur 12. Er zijn geen opvallende wijzigingen ten opzichte van 1 mei 2023. Zowel de man-vrouw verhouding als het aandeel van de verschillende leeftijdscategorieën is

189 Daarnaast hebben ook 4.946 mensen vanuit Oekraïne maar met een andere nationaliteit ('derdelanders') zich ingeschreven bij een gemeente. Of sinds 4 maart 2024 deze groep nog bescherming onder de RTB ontvangt in Nederland is onderwerp van een rechtszaak bij het EU-Hof. ["Advies aan EU-hof: Nederland mag eerder stoppen opvang derdelanders,"](#) NOS, 22 oktober 2024.

nagenoeg gelijk. Wel zien we in de CBS-gegevens een toename van Oekraïense jongeren in de leeftijd van 17 tot en met 19 jaar in Nederland. Dat houdt verband met het uitreisverbod vanaf 18 jaar en de lopende discussie over het verlagen van de dienstplichtige leeftijd.

Figuur 12 Ontheemden per leeftijd, uitgesplitst naar geslacht, periode 24 feb 2022 – 1 mei 2024¹⁹⁰



Oekraïense ontheemden zijn verspreid over alle 342 Nederlandse gemeenten. Meer dan tweederde van hen woont in een gemeentelijke opvanglocatie.¹⁹¹ Veel van hen willen graag verhuizen naar een eigen woonruimte, maar hebben geen toegang tot sociale huurwoningen en zijn aangewezen op huur in de privésector. Slechts een op de tien Oekraïners woont zelfstandig. Het aandeel van de top-3 gemeenten Amsterdam (5,1%), Den Haag (3,7%) en Rotterdam (2,7%) is nagenoeg gelijk gebleven.

Figuur 13 toont de vestigingsweek van Oekraïense vluchtelingen sinds 24 februari 2022 en hun vertrek uit Nederland. Tot 1 mei 2024 zijn in totaal 43.533 mensen vertrokken, daarvan zijn 7.642 mensen vertrokken sinds 1 november 2023. Van

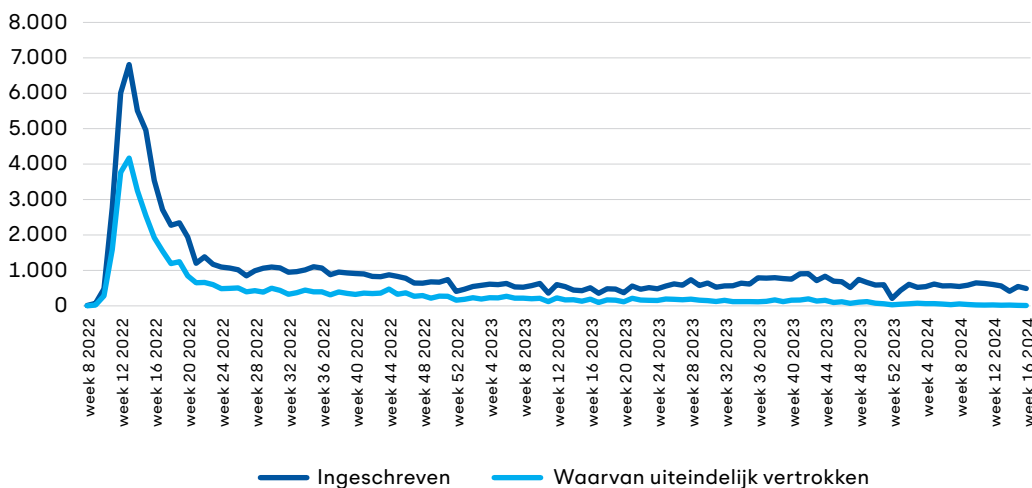
¹⁹⁰ CBS "[Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2024](#)," In de periode tussen 1 mei 2023 en 1 mei 2024.

¹⁹¹ Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) "[Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," 28 november 2024.

de emigranten in dit meest recente halfjaar vertrok 41% terug naar Oekraïne, 21% naar een ander land, en van 38% is de bestemming onbekend.

Van februari 2022 tot en met 1 mei 2024 vertrokken 21.315 naar Oekraïne (49%), 9.208 naar een ander land (21%), en 13.010 met onbekende bestemming (30%). Figuur 13 laat een piek zien in de eerste maanden van 2022. Relatief gezien zijn de meeste mensen die zich de eerste maanden van de oorlog in Nederland gevestigd hebben het vaakst vertrokken.

Figuur 13 Remigratie Oekraïense vluchtelingen uit Nederland, periode 24 feb 2022 – 1 mei 2024¹⁹²



Het overgrote deel van de emigranten is man. De grootste groep zijn mannen tussen de 25 en 45 jaar, dit is 26% van het totaal aantal emigranten.

Diepte-interviews met Oekraïense ontheemden en het WODC-onderzoek laten zien dat terugkeerintenties verder afnemen,¹⁹³ wat overeenkomt met Europese surveys over terugkeerintenties. Respondenten in de diepte-interviews met Regioplan noemen veiligheid, een plek om te wonen, een stabiele economische situatie en afwezigheid van corruptie als belangrijke voorwaarden voor terugkeer.

192 CBS "[Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2024](#)," In de periode tussen 1 mei 2023 en 1 mei 2024.

193 WODC "[Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," 28 november 2024.

Een wapenstilstand wekt onvoldoende vertrouwen hiervoor, het conflict kan immers zo weer kan opslaan.

“De belangrijkste voorwaarde is een huis. Ja, we zouden kunnen herbouwen, maar ik ben niet optimistisch vanwege de corruptie.”

Instream en prognose ontheemden

Ten opzichte van de situatie in de vorige Clingendaelrapportage (“De toekomst-discussie dient zich aan”) zijn er geen grote veranderingen in de instroomtrends.

Op 15 november 2024 zijn er ruim 122.000 ontheemden uit Oekraïne ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).¹⁹⁴ Ruim 92.360 van hen verblijven in gemeentelijke opvanglocaties.¹⁹⁵ Daarnaast zijn er 46.000 ontheemden uit Oekraïne uitgeschreven uit de BRP.¹⁹⁶ Gezien de ontwikkelingen in Oekraïne zullen er ook de komende periode nog steeds ontheemden uit Oekraïne naar Nederland komen. Op basis van een instroomprognose is de verwachting van het ministerie van Asiel en Migratie dat er per 1 januari 2025 ongeveer 126.000 en per 1 juli 135.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland verblijven.¹⁹⁷ Dit aantal kan snel toenemen door twee eerder in dit rapport benoemde scenario’s: grootschalige Russische luchtaanvallen op de Oekraïense energie-infrastructuur in combinatie met een koude winter; en/of een door Trump opgelegde slechte deal voor Oekraïne waarna de noodtoestand moet worden opgeheven en mannen massaal het land kunnen verlaten.

Opgave noodopvang

Het aantal nieuwe Oekraïense ontheemden dat naar Nederland komt vlakkt af, er is nu gemiddeld een toename van 240 mensen per week.¹⁹⁸ Tegelijkertijd zien we dat de beschikbare opvangcapaciteit niet voldoende meegroeit.¹⁹⁹ Dit leidt al

194 117.480 ontheemden met de Oekraïense nationaliteit en 4.960 ontheemden met overige nationaliteit.

195 Rijksoverheid, “[Vluchtelingen uit Oekraïne](#),” cijfers tot en met 15 november 2024.

196 Rijksoverheid, “[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#),” 13 november 2024.

197 Rijksoverheid, “[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#),” 13 november 2024. Beleidsmatige toelichting bij bijgestelde prognose instroom Oekraïense ontheemden september 2024 en de opvangopgave.

198 Tussen 23 augustus en 15 november 2024 nam het aantal met 3080 toe, ongeveer 240 per week.

199 Op 15 november waren er 92.730 bedden in de noodopvang, een bezetting van 99,6%. Medio april 2024 zijn gemeenten gevraagd om gefaseerd op te schalen naar 120.000 plekken per 1 januari 2025, maar dat is per 1 juli 2025 naar beneden bijgesteld op 109.000 plekken. Een opgave van bijna 16.500 extra plekken.

langere tijd tot een bezettingsgraad van bijna 100 procent in de gemeentelijke opvang, met als gevolg dat ontheemden niet kunnen doorstromen vanuit een hub of crisisondopvang naar gemeentelijke opvanglocaties.

Zo sloot in augustus de centrale opvang in de Jaarbeurs in Utrecht, ook vanwege het gebrek aan doorstroom veroorzaakt door een landelijk opvangtekort.²⁰⁰ Meer gemeenten moeten hun opvang (tijdelijk) sluiten, zoals in Heerenveen.²⁰¹ Onduidelijk is of bij een afwijzing bij gebrek aan plekken, ontheemden in hun eigen netwerk of via particulieren onderdak vinden, uitwijken naar een andere Nederlandse gemeente of zelfs vertrekken naar een ander land.²⁰²

De opvangopgave is per 1 juli 2025 naar beneden bijgesteld naar 109.000 plekken.²⁰³ Het plan om het normbedrag per dag per gerealiseerde plek voor de gemeentelijke opvangplekken (GOO) in 2025 met 30 procent te verlagen is door de VNG kritisch ontvangen.²⁰⁴ Niet alleen moeten gemeenten 16.500 extra plekken regelen, maar de GOO wordt teruggeschroefd van €61 in 2024 naar €44 per dag in 2025.²⁰⁵ Dat zou voor twee op de drie gemeenten onvoldoende zijn om opvang te regelen.²⁰⁶ Hoewel het Rijk wijst op de uitzonderingsbepaling voor werkelijk gemaakte kosten per plek, vinden gemeenten de declaratie omslachtig. Ze willen een langetermijnplan met passende financiering voor investeringen in locaties en mensen.

4.2 Implementatie tijdelijke bescherming

Ontheemden uit Oekraïne met een baan of eigen inkomsten moeten sinds 1 juli 2024 maandelijks meebetalen aan hun opvang in een gemeente.²⁰⁷ Zij krijgen vanaf een bepaald inkomen geen leefgeld meer. Gemeenten ervaren problemen in de implementatieperiode.²⁰⁸ Met aanpassing van de wet is betere uitwisseling

200 “[Overvolle opvang Oekraïense vluchtelingen in Jaarbeurs sluit](#)” NOS, 19 augustus 2024.

201 “[Noodopvang Oekraïense vluchtelingen in Heerenveen gaat dicht](#)” NOS, 8 oktober 2024.

202 Gesprek coördinatoren gemeentelijke opvang in Rotterdam.

203 Rijksoverheid, “[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#),” 13 november 2024.

204 VNG, “[Verlaagd normbedrag maakt opvang Oekraïners haast onmogelijk](#),” 14 november 2024.

205 Rijksoverheid, “[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#),” 13 november 2024.

206 VNG, “[Verlaagd normbedrag maakt opvang Oekraïners haast onmogelijk](#),” 14 november 2024.

207 Rijksoverheid “[Eigen bijdrage vluchtelingen Oekraïne](#),” geraadpleegd 18 oktober 2024.

208 VNG “[Knelpunten bij invoering van de eigen bijdrage voor ontheemden uit Oekraïne](#),” geraadpleegd 21 oktober 2024.

van gegevens tussen het UWV en gemeenten binnenkort geregeld.²⁰⁹ Een tijdelijke oplossing helpt gemeenten bij het verkrijgen van inkomensinformatie van ontheemden.²¹⁰

Positie Oekraïners met laag inkomen zwakker dan andere migrantengroepen

Een recent rapport wijst op zorgwekkende verschillen tussen Oekraïense ontheemden en andere groepen migranten met een laag inkomen in Nederland. De groep ontheemde Oekraïners is minder tevreden met werk en woning, heeft een slechte informatiepositie en verkeert in een slechte gezondheid, zowel fysiek als mentaal. De belangrijkste verklaring voor deze verschillen is dat de Oekraïense ontheemden door de oorlog onvoorbereid naar Nederland zijn gekomen en vaak tijdelijk werk doen dat niet past bij hun opleidingsniveau. Ook wonen zij vaak in tijdelijke opvanglocaties waar zij geen keuze in hebben gehad, wat bijdraagt aan hun ontevredenheid over hun huisvesting.²¹¹

Actieplan arbeidsmarktparticipatie: passend en duurzaam werk

Het Kabinet lanceert een actieplan arbeidsmarktparticipatie met inzet op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie en het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van ontheemden uit Oekraïne.²¹² Daarmee wordt geprobeerd obstakels te overkomen door in te zetten op taalverwerving via zowel gemeenten als werkgevers, door betere informatievoorziening, beroepserkenning, en aangepaste eisen voor gereguleerde beroepen. Voor de lange termijn wordt er gekeken naar investeringen in beroepen die nuttig zijn bij terugkeer naar Oekraïne.

209 Rijksoverheid "[Antwoorden Kamervragen over het niet kunnen innen van de eigen bijdrage van werkende Oekraïense ontheemden die worden opgevangen door gemeenten](#)," 18 november 2024.

210 Rijksoverheid "[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#)," 29 november 2024.

211 Rijksoverheid "[Zicht op arbeidsmigranten: Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en Oekraïners in Nederland](#)," 14 november 2024.

212 Rijksoverheid "[Kamerbrief over actieplan arbeidsmarktparticipatie Oekraïense ontheemden](#)," 7 november 2024.

Tijdelijk vertrek vluchtelingen uit Oekraïne naar buitenland en grenscontroles

Een Oekraïense ontheemde mag de opvang 14 dagen verlaten met behoud van de opvangplek en 28 dagen met behoud van leefgeld.²¹³ Bijvoorbeeld voor vakantie, familiebezoek of een begrafenis. De ontheemde moet zijn of haar vertrek altijd melden bij een medewerker van de opvang. Als de ontheemde het vertrek niet meldt, kan betrokkene de opvangplek direct kwijtraken en kan de gemeente het leefgeld direct stopzetten.

In de RTB en het visumvrije verkeer is geen basis voor het plaatsen van een persoon in grensdetentie. Daarom oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de minister van Asiel en Migratie geen Oekraïners op Schiphol in grensdetentie mocht plaatsen die een beroep doen op de RTB.²¹⁴

4.3 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

Enerzijds is er een grote Nederlandse behoefte aan arbeidsmigranten, zeker aan hoger opgeleiden. Hierom is het verstandig verder te investeren in een relatief hoogopgeleide groep die – met hun schoolgaande kinderen – al deels geïntegreerd is en zelf graag wil blijven. Anderzijds heeft Oekraïne al langer te maken met een zware negatieve demografische ontwikkeling. Het maakte recent een demografische strategie tot 2040 bekend.²¹⁵ Als de EU Oekraïense arbeidskrachten aan zich bindt dan kan dat de veiligheid, economie en wederopbouw van Oekraïne schaden. Voor de toekomst identificeert Nederland nu sectoren waar het Nederlandse en Europese bedrijfsleven Oekraïense

213 Rijksoverheid "[Aankomst, registratie en verblijf van vluchtelingen uit Oekraïne](#)," geraadpleegd 21 oktober 2024.

214 Raad van State "[Uitspraak BRS.24.000105](#)," 30 oktober 2024.

215 Government of Ukraine "[Government approves the Strategy of Demographic Development of Ukraine](#)," 2 oktober 2024; Publication office EU, "[Ukraine's population future after the Russian invasion](#)," maart 2023.

ontheemden in dienst kan nemen en hun vaardigheden kan ontwikkelen om in een later stadium wederopbouw te steunen, denk aan de gezondheidszorg, bouw en techniek.

Nederland blijft een EU-gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak van verblijf en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne steunen. Om goed voorbereid te zijn op het mogelijk aflopen van de RTB in maart 2026 (of eerder) werkt een interdepartementale werkgroep in afstemming met de VNG aan strategische beleidsopties voor het toekomstig verblijf en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne.²¹⁶

Werk (op eigen niveau)

Opvallend is dat 57% van de Oekraïense ontheemden (15-65 jaar) in Nederland werkt (55% van de mannen, 57% van de vrouwen).²¹⁷ Een jaar eerder was dit 50%. Ondanks de hogere arbeidsparticipatie blijven zij werken in een preciaire situatie. Een meerderheid werkt in tijdelijke contracten: 25% als oproepkracht, 36% als uitzendkracht en 38% als werknemer (31% bepaalde tijd, 7% onbepaalde tijd). Het aantal werknemers steeg licht met 3% tussen 1 november 2023 en 1 mei 2024. In die periode wisselde 7% van een flexibel naar een vast contract. Een mogelijk obstakel is de tijdelijkheid van de RTB-status, werkgevers kunnen daarom wel eens huiverig zijn om iemand in vaste dienst te nemen.²¹⁸

De helft van de Oekraïners werkt 35 uur of meer (61% mannen, 43% vrouwen), dat daalt licht en was een half jaar eerder 53%.²¹⁹ Twee op de drie verdient een uurloon tussen 14 en 18 euro. Het betreft vooral werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt: 49% in zakelijke dienstverlening, 33% in handel/vervoer/horeca. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Volgens het WODC-onderzoek hebben ruim vier op de tien werkende Oekraïense ontheemden een baan onder hun opleidingsniveau.²²⁰ De helft werkt op het laagste beroepsniveau, waarvoor basisonderwijs volstaat. Dit geldt vaker voor vrouwen (55%) dan voor mannen (41%). Bijna een derde meldt slechte arbeidsomstandigheden, zoals zeer lange werktijden. En een deel heeft te maken

216 Ministerie van Justitie en Veiligheid, "[Verzamelbrief opvang Oekraïne](#)," 26 januari 2024.

217 CBS "[Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2024](#)," In de periode tussen 1 mei 2023 en 1 mei 2024.

218 WODC "[Tijdelijk thuis?](#)," 28 november 2024.

219 CBS "[Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2024](#)," In de periode tussen 1 mei 2023 en 1 mei 2024.

220 WODC "[Tijdelijk thuis?](#)," 28 november 2024.

met discriminatie op het werk. Desondanks zijn Oekraïners over het algemeen tevreden over hun werk.

Dat beeld komt ook terug bij de interviews die Regioplan afnam: Vier respondenten zijn tevreden ofwel omdat het werk aansluit bij hun opleiding ofwel omdat ze hoop hebben met een hoger taalniveau op termijn door te kunnen groeien. Zes respondenten hebben geen werk; één vond eerder werk te zwaar, maar staat open voor nieuw werk. Andere redenen voor werkloosheid zijn beperkt aanbod in de buurt, gezondheidsproblemen en zorgtaken.

Oekraïners willen doorstart als arbeidsmigrant of als zelfstandige

De Oekraïense ontheemden willen hier, als de oorlog afgelopen is, graag doorgaan als (arbeids)migrant. 72 procent zegt de komende 24 maanden sowieso niet terug te keren, ook niet als het veilig is.²²¹ Kortom, een substantieel deel van de Oekraïners ziet zijn (haar) toekomst hier. Slechts 22% zegt 'misschien' terug te gaan als het veilig is. Oekraïners met een uitwonende partner in het buitenland twijfelen vaker aan hun verblijf in Nederland. Indien terugkeer naar Oekraïne niet mogelijk is, dan geeft 84% van alle Oekraïense ontheemden aan dat men dan van plan is in Nederland te blijven, terwijl slechts 2% dan van plan is naar een ander land te migreren.

Ook het grootste ongemak dat veel Oekraïners zeggen te voelen over het niet beheersen van de taal, maakt veel duidelijk over hun ambities op lange termijn. Veel Oekraïense ontheemden zijn hoog opgeleid, de helft studeerde aan een universiteit. Maar van hen werkt 81% op niveaus waarvoor alleen basis- of middelbaar onderwijs nodig is, deels doordat zij de taal niet goed beheersen.²²² Dit is een groot onbenut arbeidspotentieel. Zo lang de overheid de tijdelijkheid benadrukt kan dat leiden tot terughoudendheid bij werkgevers met het doen van investeringen in Oekraïense werknemers. In gesprekken met ontheemden komt geregeld de wens naar voren om de regels rond het werken als zelfstandige te versoepelen. Het Kabinet heeft besloten om de regels rond het werken als zelfstandige voor deze groep nu niet te versoepelen wegens de kwetsbaarheid van deze groep.²²³ Zo blijft Oekraïens ondernemerstalent onbenut. Frankrijk en Ierland biedt positieve voorbeelden waar Oekraïners startups beginnen.²²⁴

221 WODC "Tijdelijk thuis?," 28 november 2024.

222 WODC "Tijdelijk thuis?," 28 november 2024.

223 Rijksoverheid "Actieplan arbeidsmarktparticipatie Oekraïense ontheemden," 7 november 2024.

224 EMN, "Application of the Temporary Protection Directive," november 2024.

4.4 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 cruciale rol bij de keuze voor Nederland en de intentie om langer te blijven. Onder de door Regioplan geïnterviewde Oekraïners vertrokken vier respondenten direct vanuit Oekraïne naar Nederland, waarvan drie bewust vanwege contacten hier. De andere respondenten verbleven eerst in Polen, Italië, Roemenië en Georgië, en kwamen daarna naar Nederland, vaak ook vanwege bestaande contacten. De meesten hadden al vrienden of familie in Nederland, wat bijdroeg aan hun keuze. Hun verwachtingen over de verblijfsduur varieerden van kort tot langer verblijf.

Oekraïense ouders zeggen dat de toekomst van hun kind de reden is geweest om naar Nederland te komen, vanwege betere kansen op onderwijs, werk en veiligheid. Tegelijkertijd wordt wel aangegeven dat het afhangt van de mogelijkheden of men hier ook daadwerkelijk kan blijven.

“Als ik dan een beter salaris heb – ja, dan zou ik in Nederland blijven”

“Als ik dan werk heb, natuurlijk zou ik dan betalen om hier te kunnen blijven.”

Aansluiting bij de lokale bevolking

De beperkte Nederlands taalvaardigheid hangt samen met het gebrek aan contact met Nederlanders, aangezien het overgrote deel van de Oekraïense ontheemden in opvanglocaties verblijft en daar vooral met andere Oekraïners omgaat. Hoewel Oekraïense ontheemden nog niet veel sociale contacten hebben met Nederlanders, staan ze daar over het algemeen wel voor open. Bijna 62% van de Oekraïners zou meer contact willen hebben met Nederlanders.²²⁵ Uit de interviews komt naar voren dat contacten met Nederlanders vooral

225 WODC “Tijdelijk thuis?,” 28 november 2024.

plaatsvinden met collega's op het werk, of via de school van hun kinderen, met andere ouders of leerkrachten.

Mogelijkheden van gezinshereniging

Alle tien respondenten die deelnamen aan de diepte-interviews hebben regelmatig contact met familie en vrienden in Oekraïne, waarbij vijf dagelijks contact hebben met hun ouders en één met haar man. Vijf respondenten zijn één of twee keer teruggereisd naar Oekraïne voor familiebezoek, een overlijden, een verwoest huis, een medische behandeling of voor de feestdagen. Geen van hen heeft plannen om binnenkort weer te gaan. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de familie die zij bezoeken in Oekraïne de intentie heeft naar Nederland te verhuizen, afhankelijk van de situatie in Oekraïne. Vijf respondenten zijn na hun vertrek uit Oekraïne niet meer terug geweest, en hebben ook geen plannen voor een tijdelijk bezoek aan Oekraïne.

Voor een deel van de Oekraïense ontheemden geldt dat hun partner en kinderen bij hen in huis of elders in Nederland wonen. De meeste partners die niet samenwonen verblijven in het buitenland, vaak in Oekraïne. 87% van de mensen met een partner in het buitenland overweegt om die naar Nederland te halen.²²⁶ Bij de helft van de ontheemden met kinderen wonen de kinderen niet thuis, meestal in Oekraïne. 31% van hen wil ten minste één kind naar Nederland laten komen.

Taalbeheersing

Oekraïense ontheemden worstelen met de Nederlandse taal (zij geven volgens het WODC-onderzoek zichzelf gemiddeld een 2,2 als rapportcijfer).²²⁷ Ongeveer zeven op de tien Oekraïners spreken Engels (op verschillende niveaus). Gezien de zeer beperkte beheersing van het Nederlands, is Engelse taalvaardigheid van groot belang om de weg te kunnen vinden in Nederland.

Uit diepte-interviews blijkt dat zeven van de tien respondenten Nederlands leren. De meesten hebben een beperkte basisvaardigheid en kunnen zich met enkele zinnen redden in winkels, apotheken of op school. Ze volgen Nederlandse lessen of leren zelfstandig terwijl ze wachten op een cursus. Drie respondenten leren

226 WODC "[Tijdelijk thuis?](#)" 28 november 2024.

227 WODC, "[Oekraïense vluchtelingen in Nederland.](#)" 27 september 2024.

geen Nederlands. Een respondent geeft als reden: “Ik red mezelf met Engels, in Amsterdam is dat genoeg.”

Een andere respondent: “Op dit moment spreek en leer ik de Nederlandse taal niet. Ik voel deze taal niet. Ik heb weinig noodzaak om met Nederlanders om te gaan. Plus we wonen in een klein dorp.” Opmerkelijk is dat deze respondent wel aangeeft langdurig in Nederland te willen blijven.

Inburgering is vanwege de tijdelijkheid van de verblijfstatus niet verplicht voor Oekraïense ontheemden, waardoor zij geen gebruik kunnen maken van de voorzieningen van het inburgeringsbeleid. Er is alle aanleiding om af te stappen van kortetermijndenken en meer te investeren in taallessen voor Oekraïners, waarbij in ieder geval het leren van de Nederlandse taal kan worden gecombineerd met werk en zorgtaken.²²⁸ Ook werkgevers zouden daar meer aan kunnen bijdragen.

Problemen met mentale gezondheid, te weinig psychische zorg

58% van de Oekraïense ontheemden ervaart een matig tot slechte gezondheid en 45% is psychisch ongezond, vergeleken met 14% van de Nederlandse bevolking.²²⁹ Vooral vrouwen rapporteren een slechtere (psychische) gezondheid. Verder is er een aanzienlijke groep Oekraïners die veel slaapproblemen en stress ervaart. Onder Oekraïense ontheemden met een laag inkomen zijn problemen met de mentale gezondheid schrikbarend hoog, niet alleen in vergelijking met Nederlanders maar ook vergeleken met andere herkomstgroepen.²³⁰ Wellicht dat dit deels zal verbeteren naarmate zij langer in Nederland zijn, maar de gevolgen van de oorlog in hun thuisland moeten niet onderschat worden. Slechts een klein deel zoekt psychische hulp, mogelijk door obstakels in de zorg en taboes rondom psychische problemen.²³¹ Oekraïense ontheemden in Nederland hebben

228 Jaco Dagevos, Ben van Enk en Mieke Maliepaard, “[Investeer in taallessen voor Oekraïners, want zij blijven](#),” Sociale Vraagstukken, 8 november 2024.

229 WODC “[Tijdelijk thuis?](#),” 28 november 2024.

230 Rijksoverheid “[Zicht op arbeidsmigranten: Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en Oekraïners in Nederland](#),” 14 november 2024.

231 WODC “[Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#),” 28 november 2024.

niet in elke gemeente toegang tot de psycholoog.²³² Met name voor kinderen en jongeren knelt dit, aldus het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulp.²³³

Onderwijs van kinderen en jongeren

Zes respondenten zijn met één of twee kinderen naar Nederland gekomen. De jongere kinderen (3 jaar) gaan niet naar school of kinderopvang, wat hun moeders (zonder partner) belemmert om te werken of (taal)onderwijs te volgen. Vier kinderen in de basisschoolleeftijd gaan naar school in Nederland en volgen daarnaast dagelijks online Oekraïens onderwijs, wat soms lastig te combineren is. De meesten geven aan dat hun kinderen goed integreren, de taal leren, vriendschappen opbouwen en deelnemen aan sportactiviteiten. Eén ouder meldt dat haar kind gepest wordt, maar toch integreert. Thuis spreken de kinderen Russisch of Oekraïens en lezen Oekraïense boeken. Ouders vinden het belangrijk dat hun kinderen de Oekraïense taal en cultuur blijven leren.

“Elke dag naar de Oekraïense school online en naar de Nederlandse school. Op dit moment weet ik niet zeker wat ik moet doen, omdat ik niet weet of we hier blijven.”

Het CBS constateert dat Oekraïense jongeren in mindere mate toegang tot het hoger onderwijs vinden.²³⁴ Voor het derde jaar op rij is het voor Oekraïense ontheemde jongeren die tijdelijk in een ander land verblijven, mogelijk om op locatie toelatingsexamen te doen tot het hoger onderwijs in Oekraïne. Meer dan 500 Oekraïense jongeren hebben hiervan gebruik gemaakt.²³⁵

Draagvlak

Het draagvlak voor de opvang van Oekraïense ontheemden neemt langzaam af. Dit laten recente onderzoeken onder Oekraïners in Nederland en onder Nederlanders zelf duidelijk zien. Voorbeelden zijn een recente ‘flitspeiling’ – uitgevoerd door Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van

232 Rolinde Hoorntje “[Te weinig psychische zorg voor Oekraïners, erkennen ook de gemeenten](#),” NOS, vrijdag 4 oktober; Empatia “[About us](#),” geraadpleegd 18 november 2024.

233 Hidde van Slooten “[Oekraïense tieners in Nederland krijgen vaak niet psychische hulp die ze nodig hebben: ‘Ze isoleren zichzelf’](#),” EenVandaag, 5 november 2024.

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

235 Verzamelbrief opvang Oekraïne 27 september 2024. De Oekraïense overheid publiceert informatie over de toelatingsexamens op <https://testportal.gov.ua/>.

Justitie en Veiligheid²³⁶ – en een onderzoek van het WODC onder duizenden Oekraïners naar hoe het ze hier vergaat.²³⁷

Het beeld dat uit beide onderzoeken naar voren komt is dat er draagvlak is voor de opvang van Oekraïners, maar dat dit draagvlak afneemt. Volgens de Ipsos-Flitspeiling van oktober is het aantal Nederlanders dat (heel) positief is over de opvang van ontheemden uit Oekraïne afgenomen (60%).²³⁸ In het begin van de oorlog was dat nog 82%.

Een op vier Nederlanders (26%) is niet positief, maar ook niet negatief. Bijna een op de zeven (13%) geeft aan (heel) negatief tegenover de opvang van ontheemden uit Oekraïne te staan. Meest genoemde redenen voor een negatieve opstelling zijn:

- Buurlanden of Oekraïne zelf zou ontheemden moeten opvangen;
- Er is weinig capaciteit, het kost veel geld. Er wordt veel verwezen naar de woningnood;
- Ongelijke behandeling ten opzichte van andere vluchtelingen.

Er is stabiliteit in de groep Nederlanders die vindt dat 'vluchtelingen net zo lang in Nederland mogen blijven tot het in hun eigen land weer veilig is'. Dat ligt op 64%. 19% vindt dat vluchtelingen uit Oekraïne die niet meer terug willen naar hun thuisland zich in Nederland mogen vestigen. Dat is opvallend laag, maar niet veel veranderd over de afgelopen jaren.²³⁹

Oekraïners met een baan moeten zelf een huis huren

Acht op de tien Nederlanders vindt dat Oekraïense ontheemden met een betaalde baan zelf een huis moeten huren, buiten de opvang. En vrijwel alle Nederlanders (92 procent) vinden dat Oekraïners met een baan die desondanks in de opvang zitten, moeten bijdragen aan de kosten daarvan.

Alle Oekraïense respondenten in de diepte-interviews van Regioplan noemen betaalbare huisvesting als een belangrijke voorwaarde om in Nederland te blijven, met een specifieke nadruk op toegang tot betaalbare sociale

236 Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), "[19e Flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," 1 november 2024.

237 WODC "[Factsheet Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," 27 september 2024.

238 J&V, "[19e Flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," 1 november 2024.

239 J&V, "[19e Flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," 1 november 2024.

huurwoningen. Ze kijken uit naar een eigen woning buiten de gemeentelijke opvang.

4.5 Impact op migratie- en verblijfsintenties

Het draagvlak onder Nederlanders voor opvang van Oekraïense ontheemden is stabiel, maar neemt langzaam af. Dat heeft weinig impact op het toekomstperspectief van Oekraïense ontheemden in Nederland, drie op vier wil hier de komende twee jaar blijven.²⁴⁰ Na bijna drie jaar in Nederland ontwikkelen veel Oekraïense ontheemden diepere en duurzamere banden met het land. In de interviews van Regioplan geven de meesten aan graag permanent in Nederland te willen blijven, een gevoel dat sterker is geworden naarmate ze langer in Nederland verblijven. Hun kinderen gaan naar Nederlandse scholen en wortelen in hun nieuwe omgeving. Bij recent gevluchte Oekraïners zijn de banden met hun thuisland nog sterk. Zo twijfelen Oekraïners met een partner in Oekraïne vaker aan hun verblijf in Nederland.

Nederland staat voor de uitdaging om de migratiewensen van Oekraïners, de behoeften van werkgevers en de huisvestings- en integratieopgaven in balans te brengen. In vergelijking met de vorige rapportage “De toekomstdiscussie dient zich aan” zien we een stabiele economische integratie vooral door werk, maar in precare omstandigheden. Oekraïners willen werk dat bij hun opleidingsniveau past, maar ondervinden obstakels door taalbarrières en terughoudendheid van werkgevers om vaste contracten aan te bieden. Het Kabinet zet daarom in op meer passend en duurzaam werk en voor de lange termijn beroepen die nuttig zijn bij de wederopbouw.

We zien zorgen onder Oekraïense ontheemden over passende huisvesting, de achterblijvende taalbeheersing en (mentale) gezondheidsklachten. Verbetering van de sociale integratie is nodig maar niet eenvoudig. Het stelt beleidsmakers voor een dilemma, want enerzijds is een (middel)lange termijnplan nodig, zowel voor Oekraïense ontheemden als voor werkgevers en de Nederlandse samenleving. Anderzijds is het belangrijk om flexibiliteit te bieden voor terugkeer en toch in te zetten op behoud van sterke banden met Oekraïne.

240 WODC “Tijdelijk thuis?” 28 november 2024.

Als de migratie-intenties gelijk blijven, heeft Nederland naar verwachting per 1 juli 2025 109.000 opvangplekken nodig. Gezien de analyse in hoofdstuk twee kan dit aantal tekortschieten bij grote schade aan de Oekraïense energie-infrastructuur tijdens een koude winter, en/of een slechte deal voor Oekraïne opgelegd door Trump. In deze twee scenario's kan Nederland veel meer ontheemden verwachten, wat gemeenten voor een aanzienlijke opgave zou stellen. Huisvesting is de grootste uitdaging, zowel voor het welbevinden van Oekraïners als voor het draagvlak onder Nederlanders.

De aanhoudende onveiligheid en beperkte economische mogelijkheden in Oekraïne maken terugkeer voor de meeste Oekraïense ontheemden nu onmogelijk. De onzekerheid over de oorlog en de situatie na een mogelijk bestand, evenals de intenties om te blijven tot de situatie in Oekraïne duurzaam is verbeterd, dwingen Nederland om zich ook voor te bereiden op een langdurig verblijf van deze ontheemden.

5 Conclusie

De realiteit is dat het overgrote merendeel van de reeds in Nederland aanwezige Oekraïense ontheemden voorlopig geen intenties heeft om terug te keren. Met de inkomende Trump-regering is het onzeker of er in 2025 een wapenstilstand mogelijk is. Een instabiele wapenstilstand wekt onvoldoende vertrouwen om terug te keren. Eerder dienen wij rekening te houden met nieuwe aankomsten als de (energie)situatie in Oekraïne verder verslechtert of als de noodtoestand wordt opgeheven en mannen het land mogen verlaten.

Naarmate de duur van het verblijf van Oekraïense ontheemden in Nederland voortduurt, zal hun integratie doorzetten en hiermee de wens te blijven na de oorlog ook toenemen. Deze trend is in de meeste EU-lidstaten merkbaar. Desondanks blijft Nederland, net als landen zoals Polen, Tsjechië, Duitsland, Oostenrijk en Zweden investeren in verdere integratie van ontheemden door middel van taal en arbeidsparticipatie. Landen die het nut inzien van behoud van werkende Oekraïners (Oostenrijk, Polen en Tsjechië) ongeacht de veiligheidssituatie bieden vanaf 2025 alternatieve opties aan voor verblijf. Voor humanitaire alternatieven wachten de meeste lidstaten op een EU-brede benadering.

Het klimaat in Nederland voor de opvang van Oekraïners ademt steeds meer zakelijkheid: het versoberen van de kosten voor opvang, striktere regels voor eigen bijdrage en (tot oktober) grensdetentie voor sommige nieuwkomers. De motivatie richting zelfstandigheid is merkbaar in heel Europa, waarbij de situatie rondom kwetsbaren die niet in staat zijn te werken in de gaten moet worden gehouden.

We moeten niet onderschatten dat mogelijke grootschalige terugkeer en re-integratie een lang proces zal zijn, dat internationaal en Europees beleid vergt, vooral in samenwerking met Oekraïne. Oekraïne zal zich in het herstel van de economie en wederopbouw richten op het veerkrachtige deel van de diaspora en waarschijnlijk ook een migratiebeleid moeten ontwikkelen om buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken.

Kritieke gebeurtenissen

Er zijn twee kritieke factoren die zouden kunnen leiden tot een snelgroeiend aantal Oekraïense ontheemden. Ten eerste kan Rusland de komende tijd nog veel meer schade toebrengen aan de Oekraïense energie-infrastructuur, inclusief transportcapaciteit en stroomopwekking met kolen, gas en kerncentrales. Als dat zou leiden tot langdurige en grootschalige stroomuitval en grotere problemen met verwarming in combinatie met een strenge winter, dan zullen nieuwe aantallen Oekraïners na drie zware winters geneigd zijn hun toevlucht tot Europa te zoeken.

Ten tweede zou ook een wapenstilstand niet betekenen dat ontheemden meteen zullen terugkeren. Het kan zelfs leiden tot nieuwe ontheemden of (gezins)migratie. Bij het staken van de vijandigheden zal het Oekraïense parlement binnen enkele maanden de noodtoestand moeten opheffen en nieuwe verkiezingen uitschrijven. Zou President Zelensky een voor Oekraïne ongunstige deal moeten accepteren en het land haar perspectief op Europese en NAVO-toetreding verliezen, dan kunnen negatieve emoties in de Oekraïense samenleving mogelijk leiden tot maatschappelijke en politieke instabiliteit. Mannen zullen in dergelijke scenario's eerder geneigd zijn zich bij hun partners in Europa te voegen dan andersom. Dit kan in combinatie met de *pull* van Oekraïense arbeidskrachten in EU-lidstaten ertoe leiden dat mannen zich bij hun partners in Europa voegen, wat kan resulteren in een uitstroom van miljoenen mannen tussen 18 en 60 jaar.

Als Oekraïners vermoeden dat de RTB door de EU wordt beëindigd en het 'window of opportunity' sluit, zullen velen die twijfelden alsnog naar Europa vluchten. Dit zal de opvang in de EU onder druk zetten en de Oekraïense economie, demografie en veiligheid schaden door de uittocht van mannelijke arbeiders en potentiële rekruten. Het is onzeker of deze mannen willen terugkeren om te vechten als Rusland een bestand schendt en de oorlog hervat zou worden.

Kortom, zelfs als onder druk van de nieuwe Trump administratie de vijandigheden begin 2025 zou stoppen, wacht Oekraïne een moeilijke toekomst. Veel zal afhangen van hoe een bestand eruit zou zien, of het standhoudt en in hoeverre de VS en Europa militaire, politieke en economische steun blijven geven om de Oekraïense samenleving perspectief op veiligheid, werkgelegenheid en een Europese toekomst te bieden. Als die steun ontbreekt, zullen misschien nog vele honderdduizenden of miljoenen Oekraïners naar de EU vluchten om hun vurig gewenste Europese toekomst te zoeken. De eerder door Clingendael beschreven botsende belangen van individuele Oekraïense ontheemden,

werkgevers, samenlevingen in de EU en de Oekraïense demografie, economie en veiligheid zullen steeds meer op spanning komen te staan. In deze context zal conscientieuze coördinatie tussen de EU en Oekraïne van groot belang zijn om stapsgewijs te sturen op de grote gedeelde belangen die er ook zijn bij een stabiele en welvarende toekomst van Oekraïne.