

Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid – Tijdelijke bescherming weer verlengd

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden

Anouk Pronk
Huub Verbaten
Kaspar Pucek
Bob Deen
Zara Remmers

Clingendael Rapport





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid – Tijdelijke bescherming weer verlengd

Beschermingsopdracht Oekraïense
ontheemden

Anouk Pronk
Huub Verbaten
Kaspar Pucek
Bob Deen
Zara Remmers

Clingendael Rapport
Juni 2025

Over de auteurs

Anouk Pronk is 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.

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

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

Zara Remmers was 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	3
2.1	Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	3
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	3
2.3	Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen	18
3	De situatie in de EU: doormigratie	20
3.1	Factoren van invloed op doormigratie	20
3.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie in de EU (+)	20
3.3	Impact op doormigratie-intenties en kritieke gebeurtenissen	31
4	De situatie in Nederland: vestiging en terugkeer	33
4.1	Factoren van invloed op vestiging en terugkeer	33
4.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op vestiging en terugkeer	34
4.3	Impact op vestiging en terugkeer	38
5	Conclusie	43

1 Inleiding

De vooruitzichten in Oekraïne blijven somber. Een beloofde diplomatieke doorbraak onder druk van de Verenigde Staten blijft uit, waarmee het eerder geschetste toekomstscenario van een langdurige oorlog het meest waarschijnlijk lijkt. Of dit zal uitlopen op een impasse of op nieuwe Russische militaire successen hangt mede af van de voortzetting van Westerse steun aan Oekraïne. Tegelijkertijd lijkt nieuwe grootschalige ontheemding uit Oekraïne onwaarschijnlijk. De mensen die weg wilden én konden zijn grotendeels vertrokken. Toch zijn er drie mogelijke *gamechangers*. Hoewel deze op het moment niet waarschijnlijk lijken, is hun mogelijke impact groot. Ten eerste kan nieuwe grootschalige ontheemding veroorzaakt worden door grote Russische doorbraken in stedelijk gebied, waarbij de kans bestaat dat een aantal alsnog hun heil in Europa zoekt. Daarnaast is er onzekerheid over de situatie na eventuele opheffing van de noodtoestand in Oekraïne. Als de noodtoestand wordt opgeheven bij een (duurzaam) staakt het vuren terwijl de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) nog in de huidige vorm bestaat, biedt dit een *window of opportunity* voor mannen die wegens dienstplicht het land nu niet mogen verlaten. Tot slot kan de mogelijkheid van grootschalige elektriciteitstekorten door aanvallen op de infrastructuur in de winter voor onleefbaarheid en dus migratie zorgen. Dit risico is onlangs echter wel afgenomen.

Ook bij een relatief gunstig scenario zal terugkeer voorlopig beperkt blijven. Los van de veiligheidssituatie speelt economisch perspectief hierbij een grote rol – vooral gezien het feit dat een toenemend aantal ontheemden werkt en integreert in hun gastland. Dat terugkeer op grote schaal voorlopig niet tot de mogelijkheden behoort, wordt in Europa breed erkend. De RTB werd dan ook met nog een jaar verlengd (tot 4 maart 2027), ondanks de juridische bezwaren. Tegelijkertijd wordt op Europees niveau gewerkt aan een langere termijnstrategie. Dit omvat alternatieve verblijfsstatussen en ondersteuning bij (geleidelijke) terugkeer wanneer mogelijk.

Verschillende lidstaten maken de overgang naar een andere status al mogelijk. De grote animo hiervoor, samen genomen met de toename in asiilverzoeken van ontheemden uit Oekraïne, toont de wens van velen tot een meer permanent verblijf. Om te voorkomen dat asielsystemen verder onder druk komen te staan worden lidstaten door de Europese Commissie dan ook aangemoedigd

alternatieve verblijfsstatussen open te stellen. Lidstaten staan hier, mede door de grote arbeidsmarktparticipatie van deze groep, positief tegenover. De kans op doormigratie met als doel een alternatieve status te verwerven in een ander land dan waarin iemand is opgevangen is vooralsnog klein, gezien meerjarig verblijf in het opvangland vaak als voorwaarde geldt. Ook wordt de aantrekkelijkheid van ‘statusshoppen’ kleiner naarmate het verblijf langer voortduurt, er is dan immers al geïnvesteerd in de integratie. Dit kan veranderen als de Richtlijn (vervroegd) ten einde komt en mensen geen mogelijkheden meer hebben in het gastland. Een risico bij de overgang van de RTB naar alternatieve statussen is dat kwetsbaren die niet via werk en economische onafhankelijkheid een status kunnen verkrijgen tussen wal en schip vallen. Als een onevenredig groot deel van de ontheemden die afhankelijk zijn van sociale voorzieningen terugkeert, zal dat een zware druk op Oekraïne leggen.

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**, waarbij een langere tijdsduur resulteert in de terugkeer van minder Oekraïense vluchtelingen naar Oekraïne;
2. De **intensiteit van de gevechtshandelingen**, waarbij een hogere intensiteit zorgt voor grotere vluchtelingnestromen en minder terugkeer naar het thuisland;
3. De **mate waarin Oekraïens grondgebied door Rusland bezet of door Oekraïne bevrijd wordt**, waarbij bezetting door Rusland het aantal vluchtelingen vergroot en terugkeer mogelijkheden verkleint, en vice versa;
4. En de **economische situatie in Oekraïne en de perspectieven voor wederopbouw**, waarbij een sneller economisch herstel de terugkeermogelijkheden voor Oekraïense vluchtelingen vergroot.

Zoals in Figuur 1 te zien is, zijn de vier factoren opgesplitst in een aantal indicatoren waarvan Clingendael de ontwikkeling volgt.

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

Tijdsduur conflict

Ondanks Donald Trumps intensieve diplomatieke offensief om de oorlog in Oekraïne nog dit jaar tot een einde te brengen, zijn de resultaten tot op heden zeer beperkt gebleven. Hoewel er voor het eerst sinds 2022 weer directe onderhandelingen op hoog niveau tussen Kyiv en Moskou hebben plaatsgevonden (wederom in Istanboel), zijn daar tot nu toe alleen uitwisselingen van krijgsgevangenen uit voortgekomen. De onderhandelingen vonden bovendien

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden



plaats zonder Vladimir Poetin, terwijl Volodymyr Zelensky wel naar Turkije kwam en aangegeven heeft bereid te zijn tot een “leaders meeting” met Poetin en Trump.¹ Zowel Kyiv als Moskou lijken vooral gemotiveerd te zijn om te onderhandelen om zo te voorkomen dat zij van Trump de schuld zullen krijgen, waarbij het met name bij de Russische delegatie de vraag is in hoeverre zij te goeder trouw onderhandelen.

De belangrijkste reden voor het uitblijven van diplomatieke doorbraken is ongetwijfeld het feit dat de **politieke doelstellingen** van Oekraïne en Rusland nog ver uiteen liggen en nog niet aanzienlijk zijn geconvergeerd. Het Kremlin lijkt optimistisch te zijn over de Russische kansen op het slagveld en blijft daarom nog altijd vasthouden aan maximalistische eisen die voor Kyiv onacceptabel zijn – zoals volledige Oekraïense terugtrekking uit vier door Rusland geclaimde provincies of vergaande politieke concessies als voorwaarde voor een staakt-het-vuren.² Oekraïne is sinds januari ver opgeschoven qua onderhandelingspositie en heeft een aantal eisen over harde westerse veiligheidsgaranties, NAVO-lidmaatschap en volledige Russische terugtrekking laten varen, maar wil dat er eerst een onvoorwaardelijk staakt-het-vuren van 30 dagen in moet gaan voordat inhoudelijke onderhandelingen over politieke kwesties kunnen beginnen.³

Poetin ziet echter geen voordelen in een wapenstilstand en heeft tot nu toe steevast Amerikaanse en Oekraïense voorstellen voor een onmiddellijk maand-lang staakt-het-vuren verworpen, evenals beperktere voorstellen voor een wapenstilstand op de Zwarte Zee en het stopzetten van Russische en Oekraïense aanvallen op elkaars energie-infrastructuur.⁴ Poetin kondigde wel een eenzijdige

1 Pjotr Sauer, [“Russia and Ukraine agree prisoner swap but peace talks fail to make progress,”](#) *The Guardian*, 16 mei 2025.

2 [“Putin Heads Into Trump Call Confident That He Has Upper Hand,”](#) *Bloomberg News*, 18 mei 2025; Alexander Gabuev, [“Gabuev: Okno dlja prodoektivnoj diplomatii RF–Oekraina otkrojetsja osen’joe. Vyjdoet li SSJA iz peregovorov?,”](#) *Carnegie Politika*, 26 mei 2025, YouTube video.

3 Peter Dickinson, [“Putin’s punitive peace terms are a call for Ukraine’s complete capitulation,”](#) *Atlantic Council, UkraineAlert*, 3 juni 2025; Vladimir Socor, [“Russia Details Preconditions to Ukraine For Ceasefire and Political Settlement: Political Terms,”](#) *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, 4 juni 2025; Vladimir Soldatkin, Tom Balmforth en Huseyin Hayatsever, [“Russia sets out punitive terms at peace talks with Ukraine,”](#) *Reuters*, 3 juni 2025.

4 [“Russia plays for time in Ukraine ceasefire talks,”](#) *The Economist*, 26 mei 2025; [“Trump’s Ukraine ceasefire is slipping away,”](#) *The Economist*, 15 april 2025; Constant Méheut en Ivan Nechepurenko, [“Ukraine and Russia Meet for 2nd Round of Talks as Attacks Escalate,”](#) *The New York Times*, 2 juni 2025; Sauer, [“Russia and Ukraine agree prisoner swap.”](#)

en niet gehandhaafde wapenstilstand af voor Pasen en wederom rond de Russische Dag van de Overwinning op 9 mei, vermoedelijk vooral om signalen naar Washington te zenden dat hij wel degelijk geïnteresseerd is in vrede. Ook probeert Poetin de Russisch-Amerikaanse toenadering te bestendigen tegen een potentiële mislukking van Trumps diplomatieke offensief ten aanzien van de oorlog in Oekraïne door allerlei zakendeals in het vooruitzicht te stellen, evenals Russische diplomatieke steun voor een nieuwe atoomdeal met Iran.⁵

De Trump-regering is ondertussen geleidelijk aan kritischer geworden op Moskou. Op 24 april deed Trump via Truth Social een opmerkelijke oproep aan Poetin om te stoppen met de bombardementen op Oekraïne en het andere oorlogsgeweld ("Vladimir, STOP!").⁶ En begin mei zei vicepresident Vance dat Rusland te hoge eisen stelde.⁷ De Amerikaanse president gaf zelf later die maand ook meerdere malen aan dat Poetin hem wellicht misleidde⁸ en dat de Russische president eigenlijk niet bereid was om de oorlog te beëindigen omdat hij denkt aan de winnende hand te zijn.⁹ Eind mei schreef Trump zelfs op Truth Social naar aanleiding van aanhoudende grootschalige bombardementen dat Poetin "helemaal GEK" was geworden en dat een Russische poging om heel Oekraïne te veroveren zou leiden tot de "ondergang van Rusland."¹⁰ In juni gaf Trump aan dat hij denkt dat beide partijen nog niet klaar zijn voor besprekingen en "we ze beter eerst nog een tijdje kunnen laten doorvechten."¹¹ Ondanks eerdere felle kritiek op Oekraïne, en president Zelensky in het bijzonder, gaan de VS gaan niet mee in de Russische eis dat de Oekraïense strijdkrachten zich volledig moeten terugtrekken uit de vier Oekraïense provincies die Rusland claimt te hebben geannexeerd, maar niet volledig controleert. Ook zouden de VS niet meegaan in de Russische

5 Pjotr Sauer en Luke Harding, "[Putin announces 72-hour May ceasefire in Ukraine war](#)," *The Guardian*, 28 april 2025; Anton Troianovski, "[Russians Wonder: Can Trump Really Negotiate Peace in Ukraine?](#)," *The New York Times*, 19 april 2025.

6 Henry Foy, "[Why Europe isn't getting too excited by Trump's criticism of Putin's bombs](#)," 25 april 2025.

7 Andrew Roth, "[Vance says Russia asking 'too much' in ceasefire talks with Ukraine](#)," *The Guardian*, 7 mei 2025.

8 Kim Barker, "[Trump Meeting Offers Ukrainians a Glimmer of Hope](#)," *The New York Times*, 27 april 2025.

9 Bojan Pancevski en Laurence Norman, "[Trump Tells European Leaders in Private That Putin Isn't Ready to End War](#)," *The Wall Street Journal*, 21 mei 2025.

10 David E. Sanger, "[Trump Condemns Putin's Killings in Ukraine, But Doesn't Make Him Pay a Price](#)," *The New York Times*, 26 mei 2025.

11 Kevin Liptak, "[Trump compares Ukraine-Russia war to kids' brawl: 'Sometimes you're better off letting them fight'](#)," *CNN*, 5 juni 2025.

eis dat er beperkingen worden opgelegd aan de omvang van de naoorlogse Oekraïense krijgsmacht en Westerse militaire steun aan Oekraïne.¹²

Ondanks zijn soms krachtige retoriek heeft Trump het vooralsnog nagelaten om de druk op Moskou significant op te voeren. Washington heeft wel gedreigd met nieuwe sancties, maar die zijn tot nu toe niet opgelegd.¹³ Sterker nog, toen Trump wereldwijd “wederkerige” importheffingen aan landen oplegde, kreeg Oekraïne een heffing van 10% voor zijn kiezen, terwijl Rusland niets kreeg opgelegd.¹⁴ Bovendien is het uiterst twijfelachtig dat Washington met verdere sancties en importheffingen substantiële druk kan uitoefenen op Rusland, gezien het beperkte belang van de handel met de VS voor de Russische economie.

Tegelijkertijd blijven er tegenstrijdige geluiden uit het Witte Huis komen. Enerzijds is Washington kritischer geworden op Moskou en heeft het eindelijk een “grondstoffendeal” met Kyiv ondertekend. Hoewel het economische belang van deze deal voor beide landen onduidelijk blijft en het akkoord geen formele veiligheidsgaranties voor Oekraïne bevat, wordt dit toch algemeen gezien als een succes voor de Oekraïense regering in haar pogingen om de VS te committeren aan steun voor Oekraïne.¹⁵ Anderzijds blijft Washington ook kritiek leveren op vermeende niet-constructieve houding van president Zelensky¹⁶ en dreigt de

-
- 12 Christina Harward et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, April 23, 2025,”](#) Institute for the Study of War (ISW), 23 april 2025; Michael Schwartz en Adam Entous, [“Ukrainian Peace Plan Hints at Concessions, but Major Obstacles Remain,”](#) *The New York Times*, 25 april 2025; Troianovski, “Russians Wonder.”
- 13 Guy Chazan, [“Rubio says US will impose new sanctions on Russia if no progress on peace deal,”](#) *Financial Times*, 20 mei 2025; Erica L. Green en Zolan Kanno-Youngs, [“Trump Renews Embrace of Putin Amid Ongoing Rift With Allies,”](#) *The New York Times*, 16 juni 2025; Andrew E. Kramer en Marc Santora, [“Trump Says U.S. Will Impose More Sanctions on Russia if It Does Not Agree to an Extended Truce,”](#) *The New York Times*, 9 mei 2025; Annie Linskey, Alexander Ward en Josh Dawsey, [“Trump Weighs Sanctions Against Russia as Relationship With Putin Sours,”](#) *The Wall Street Journal*, 26 mei 2025; Myles McCormick, [“G7 ministers threaten more sanctions against Russia over Ukraine war,”](#) *Financial Times*, 22 mei 2025; Pancevski en Norman, “Trump Tells European Leaders.”
- 14 [“Trump’s Ukraine ceasefire is slipping away,”](#) *The Economist*, 15 april 2025.
- 15 [“A mineral deal with America points to a path ahead for Ukraine,”](#) *The Economist*, 1 mei 2025; Kim Barker, [“With Minerals Deal, Trump Seems to Tie Himself to Future of Ukraine,”](#) *The New York Times*, 1 mei 2025; Christopher Miller en James Politi, [“How Zelenskyy lured Trump with Ukraine’s minerals,”](#) *Financial Times*, 1 mei 2025.
- 16 Helen Livingstone, [“Ukraine war briefing: Zelenskyy doing his country ‘no favours’, Putin has gone ‘crazy’, Trump says,”](#) *The Guardian*, 26 mei 2025.

Trump-regering zich ook terug te trekken uit de onderhandelingen.¹⁷ Trump lijkt er toch achter te komen dat het beëindigen van de oorlog veel moeilijker is dan dat hij aanvankelijk had aangenomen. Tegelijkertijd ondermijnt Trump met zijn kritiek op Oekraïne en zijn gebrek aan bereidheid om de druk op Rusland en/of de steun aan Oekraïne op te voeren zijn eigen diplomatieke offensief, omdat hij ongetwijfeld in Moskou het idee sterkt dat de Amerikaanse steun voor Oekraïne niet duurzaam is en dat doorvechten voor Rusland loont.¹⁸

Dit trekt ook de **westerse steun** voor Oekraïne verder in twijfel. Het blijft onduidelijk welke steun Trump wel bereid zal zijn te geven aan Oekraïne als het vredesproces vastloopt. Trump heeft eerder wel gedreigd dat hij de steun aan Oekraïne zou kunnen opvoeren als Rusland niet bereid zou zijn om de oorlog te beëindigen, maar er zijn voorsnog geen concrete aanwijzingen dat de Trump-regering bereid is zijn om nieuwe militaire steunpakketten aan Oekraïne te leveren. Trump zou, daarentegen, ook juist kunnen stoppen met de steun die hij nu nog wel verleent, zoals het delen van Amerikaanse inlichtingen.¹⁹ Wel staan de VS voorsnog toe dat Oekraïne Amerikaanse wapens koopt en dat Europa Amerikaans wapentuig voor Oekraïne aanschaft.²⁰

De onzekerheid omtrent de Amerikaanse militaire steun voor Oekraïne vormt ondertussen een belangrijke prikkel voor de Europese NAVO-bondgenoten om hun eigen militaire steun aan Oekraïne uit te breiden.²¹ Inmiddels kunnen de

17 [“State Department says U.S. will no longer ‘fly around the world’ to mediate Russia-Ukraine talks,” Meduza, 2 mei 2025; Leila Abboud, Amy Kazmin en Anastasia Stognei, “Trump will abandon Ukraine peace talks ‘in days’ without progress, warns Rubio,” Financial Times, 18 april 2025; Henry Foy, Christopher Miller en Max Seddon, “Europe fears Trump preparing to walk away from Ukraine talks,” Financial Times, 28 april 2025; Bart H. Meijer, Gabriel Stargardter en Andrea Shalal, “US will abandon Ukraine peace push if no progress soon, Trump and Rubio say,” Reuters, 19 april 2025; Edward Wong, “Rubio Says Trump Will Decide This Week on Continuing Ukraine War Talks,” The New York Times, 27 april 2025.](#)

18 Troianovski, “Russians Wonder.”

19 [“America is selling a Ukraine peace plan. No one is buying, yet,” The Economist, 27 april 2025; Jonathan Lemire, “Ukraine Got a Major Battle Victory. Trump Is Not Happy,” The Atlantic, 5 juni 2025.](#)

20 Shaun Walker en Andrew Roth, [“Trump administration readies first sale of military equipment to Ukraine,” The Guardian, 1 mei 2025.](#)

21 [“The Netherlands to provide Ukraine with new EUR 400 mln assistance package in maritime security,” Interfax-Ukraine, 4 juni 2025; Steven Erlanger, “As Trump Wavers, Europe Is More Optimistic About Defending Ukraine,” The New York Times, 4 juni 2025; Christina Harward et al., “Russian Offensive Campaign Assessment, June 4, 2025,” ISW, 4 juni 2025; Grace Mappes et al., “Russian Offensive Campaign Assessment, May 27, 2025,” ISW, 27 mei 2025; Viktor Volokita, “Pokazali effektivnost’: Velikobritanija investiroejet rekordnoe soemmoje v drony dlja Oekrainy,” Ekonomitsjeskaja pravda, 4 juni 2025.](#)

Europese bondgenoten van Oekraïne de strijdkrachten van dat land al voorzien van voldoende artilleriegranaten. Ook investeren Europese landen aanzienlijk in de Oekraïense defensie-industrie, waarvan de productiecapaciteit aanzienlijk is toegenomen.²² Zo gaat Duitsland de productie van langeafstandswapens op Oekraïens grondgebied financieren. Ook heeft de nieuwe Duitse bondskanselier Friederich Merz laten weten toestemming te geven dat Duitse langeafstands-raketten het Russische territorium in worden geschoten.²³ Tegelijkertijd kan Europa geen gelijkwaardige vervangers leveren voor de Amerikaanse inlichtingen en Starlink-satellietverbinding, en maar in beperkte mate voor luchtafweer- en langeafstandsraketten.²⁴

Het **maatschappelijk draagvlak** voor de voortzetting van de oorlog blijft in zowel Rusland en Oekraïne vrij groot, hoewel de roep om onderhandelingen en vrede in beide landen ook toeneemt.²⁵ Volgens een opiniepeiling van het Razumkov Centre en het Kyiv Security Forum eind april en begin mei dit jaar, gelooft 60,6% van de Oekraïners in een militaire overwinning op Rusland, hoewel de definities daarvan uiteenlopen.²⁶ Bovendien staat volgens een opiniepeiling van het Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) van begin mei nog steeds een meerderheid van de Oekraïners achter president Zelensky als de legitieme president van Oekraïne (74% vertrouwt Zelensky t.o.v. 69% in maart 2025).²⁷

Voorlopig hebben zowel Oekraïne als Rusland ook nog voldoende **door- en voortzettingsmacht** om de oorlog voort te zetten. Toch staan deze capaciteiten ook aan beide zijden steeds verder onder druk. De onvoldoende rekrutering

22 Erlanger, "As Trump Wavers."

23 Anne-Sylvaine Chassany, Henry Foy, Christopher Miller en George Parker, "[Germany's Merz backs Ukraine's long-range missile strikes on Russia](#)," *Financial Times*, 26 mei 2025; Kate Connolly, "[Germany and Ukraine reach deal for long-range weapons production](#)," *The Guardian*, 28 mei 2025; Kate Connolly, "[Germany and Ukraine's other allies scrap range limits on arms sent to Kyiv](#)," *The Guardian*, 26 mei 2025; Laura Pitel, "[Germany willing to send Taurus missiles to Ukraine, says Merz](#)," *Financial Times*, 14 april 2025.

24 Erlanger, "As Trump Wavers."

25 Kristin M. Bakke, "[Comment: Are Ukrainians ready for ceasefire and concessions? Here's what the polls say](#)," UCL News, 13 maart 2025; Levada Center, "[Konflikt s Oekrainoj v aprele 2025 goda: vnimanie, podderzjka, otnosjenie k peregovoram, pljoesy i minoesy spetsoperatsii, otnosjenie k oetsjastnikam SVO](#)," press release, 5 mei 2025.

26 Razumkov Centre, "["Red Lines for Ukraine": Public Opinion and National Convictions \(April–May 2025\)](#)," 13 mei 2025.

27 Nicole Wolkov et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, May 14, 2025](#)," ISW, 14 mei 2025.

van nieuwe mankrachten blijft een zwakte van de Oekraïense strijdkrachten, hoewel dat deels gecompenseerd kan worden door de grote productie en inzet van drones.²⁸ Ook raakt Oekraïne door zijn luchtverdedigingsmunitie heen.²⁹ Deze zomer eindigen ook de laatste leveranties van militaire steun die nog door de Biden-regering was goedgekeurd, en Trump heeft tot nu toe geen nieuwe militaire steun aan Oekraïne toegezegd.³⁰ Het blijft een open vraag in welke mate Europa de VS kan vervangen als de militaire leveranties vanuit de VS daadwerkelijk ten einde komen. De productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie neemt weliswaar toe, maar blijft toch achterliggen op de ambities van Europese NAVO-bondgenoten. Bovendien moeten deze landen daarmee tegelijkertijd zichzelf herbewapenen en steun aan Oekraïne leveren.³¹ En hoewel de Oekraïense defensie-industrie sterk is uitgebreid tijdens de oorlog, blijven er lacunes bestaan. Zo kan Oekraïne niet zelf wapensystemen produceren die Russische raketten kunnen neerhalen.³²

Rusland lijkt ondertussen nog in staat om voldoende soldaten te rekruteren om de grote verliezen op het slagveld te vervangen, mede dankzij grote financiële prikkels. Wel is de kwaliteit van de nieuwe Russische rekruten laag, onder andere omdat ze maar weinig training krijgen. Tegelijkertijd raken langzaam de Sovjetreserves aan militaire voertuigen op, terwijl de binnenlandse productie achterblijft op de verliezen die geleden worden.³³ Volgens het Defense Intelligence Agency van het Pentagon hebben de Russische strijdkrachten meer dan 10.000 militaire voertuigen verloren in de oorlog, waaronder 3.000 tanks

28 [“Power is being monopolised in Ukraine,”](#) *The Economist*, 16 april 2025.

29 [“Russia is raining hellfire on Ukraine,”](#) *The Economist*, 25 mei 2025.

30 “Trump’s Ukraine ceasefire”; Lara Jakes, [“Europe Wants to Arm Ukraine, but It’s Losing a Race Against Time,”](#) *The New York Times*, 10 mei 2025.

31 Jakes, “Europe Wants to Arm Ukraine”; Jack Watling, [“Europe’s War in Ukraine,”](#) *Foreign Affairs*, 24 maart 2025.

32 “Power is being monopolised.”

33 Angelica Evans et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, April 9, 2025,”](#) 9 april 2025; Anatoly Kurmanav, [“In Trump Call, Putin Notches a Diplomatic Win, With an Economic Caveat,”](#) *The New York Times*, 20 mei 2025; Anastasia Stognei, [“Vladimir Putin’s war chest under threat as oil prices slide,”](#) *Financial Times*, 12 april 2025; Jack Watling, [“Ukraine Prepares for a Russian Summer Offensive,”](#) RUSI, 20 mei 2025; Nicole Wolkov et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, April 3, 2025,”](#) ISW, 3 april 2025; Nicole Wolkov et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, May 13, 2025,”](#) ISW, 13 mei 2025.

en ongeveer 250 vliegtuigen en helikopters.³⁴ Dit zal vermoedelijk de offensieve capaciteiten van de Russische grondtroepen in toenemende mate onder druk zetten. Wel slaagt Rusland erin om de productie van drones op te voeren.³⁵ Voor artilleriegranaten en ballistische raketten blijven de Russische strijdkrachten ondertussen voor een groot deel afhankelijk van Noord-Koreaanse leveranties.³⁶

Ook de Russische overheidsbegroting komt geleidelijk aan steeds verder onder druk te staan. De Russische economische groei – die de afgelopen jaren grotendeels het gevolg is geweest van de militaire uitgaven van de staat – begint te stagneren, en de Russische economie zou dit jaar in een recessie kunnen raken.³⁷ De Russische overheid moet daardoor steeds moeilijkere financiële beslissingen nemen, met name omtrent de mate waarop zij op sociale en/of militaire uitgaven wil gaan bezuinigen.³⁸ Veel zal echter afhangen van de ontwikkeling van de olieprijs. Onbedoeld heeft de Trump-regering een aanzienlijke bijdrage aan de Russische economische problemen geleverd door met zijn handelsoorlogen de olieprijs omlaag te drijven.³⁹ Tegelijkertijd heeft de escalatie tussen Israël en Iran in juni dit jaar er juist weer voor gezorgd dat de olieprijs is gestegen, wat de Russische overheidsfinanciën ten goede komt.⁴⁰

34 Karen DeYoung, Catherine Belton en Mary Ilyushina, [“Trump softens on Putin as Russia’s military edge weakens, officials say,”](#) *The Washington Post*, 24 mei 2025.

35 Veronika Melkozerova, [“China helps Russia pull ahead in lethal drone war race with Ukraine,”](#) *Politico*, 5 juni 2025.

36 [“North Korea Supplying Up to 100% of Russian Artillery Shells Used in Ukraine – Reuters,”](#) *The Moscow Times*, 15 april 2025; “Russia is raining hellfire”; DeYoung, Belton en Ilyushina, “Trump softens on Putin.”

37 [“Economy minister warns Russia is ‘on the brink of recession,’”](#) finance minister and central bank head disagree,” *Meduza*, 19 juni 2025; [“Russian Economy at Risk of Overcooling, Sberbank Executive Warns,”](#) *The Moscow Times*, 18 juni 2025; [“Russia’s Quarterly GDP May Have Declined in Q1 for First Time Since 2022, Experts Say,”](#) *The Moscow Times*, 6 mei 2025; [“Vladimir Putin’s money machine is sputtering,”](#) *The Economist*, 27 april 2025; Alexander Kolyandr en Alexandra Prokopenko, [“Russia teeters on brink of recession,”](#) *The Bell*, 30 mei 2025; Alexandra Prokopenko en Alexander Kolyandr, [“Russia’s ballooning budget deficit,”](#) 13 juni 2025; Alexandra Prokopenko en Alexander Kolyandr, [“Russia’s economy is cooling down,”](#) *The Bell*, 18 april 2025; Max Seddon, [“Russia on brink of recession, says economy minister,”](#) *Financial Times*, 19 juni 2025.

38 [“Russia Eyes Budget Cuts as Sliding Oil Prices Drive Deficit Upward,”](#) *The Moscow Times*, 6 mei 2025.

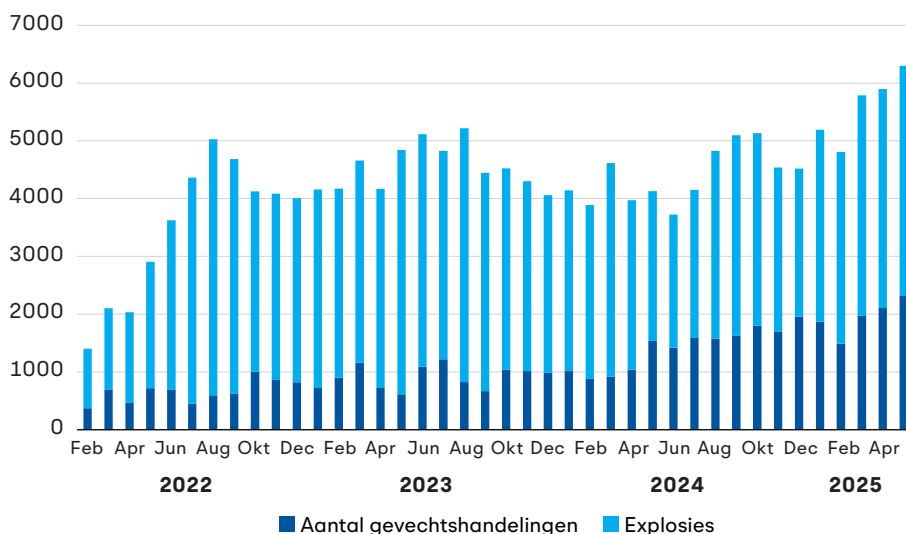
39 “Vladimir Putin’s money machine”; Stognei, “Vladimir Putin’s war chest.”

40 Denis Kasyanchuk, [“Iran-Israel war plays into Kremlin hands,”](#) *The Bell*, 17 juni 2025.

Intensiteit van het conflict

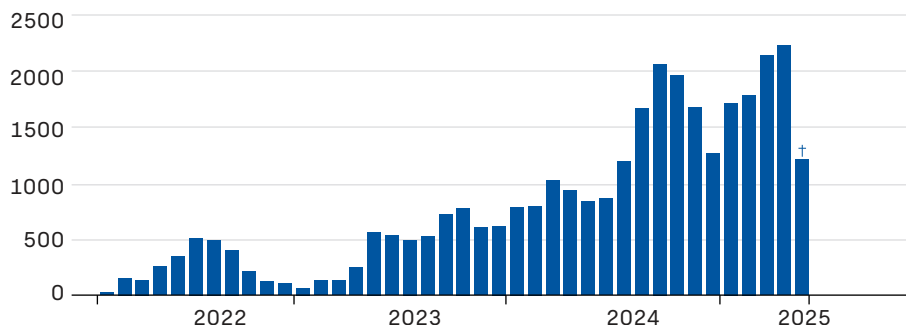
De intensiteit van het conflict is de afgelopen maanden ook weer toegenomen. Zoals uit Figuur 2 op te maken valt, is het **aantal gevechtshandelingen** en explosies in maart, april en mei weer aanzienlijk toegenomen. Cijfers van *The Economist* (Figuur 3) tonen aan dat de recente toename van het aantal drone- en raketaanvallen in maart en april de intensiteit van de luchtaanvallen eind vorig jaar evenaren en zelfs voorbijstreven. Bovendien vonden eind mei en in juni de grootste Russische luchtaanvallen tot nu toe plaats, met honderden drones en tientallen raketten per nacht.⁴¹

Figuur 2 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van februari 2022 tot en met mei 2025⁴²



41 ["British Defence Intelligence Update Ukraine 30 May 2025,"](#) Kyiv Post, 31 mei 2025; ["Russia is raining hellfire,"](#) *Vladimir Putin unleashes a summer offensive against Ukraine,* *The Economist*, 8 juni 2025; Daniel Boffey, ["Russia bombards Kyiv after Putin vows revenge for Operation Spiderweb,"](#) *The Guardian*, 6 juni 2025; Anna Harvey et al., ["Russian Offensive Campaign Assessment, May 25, 2025,"](#) ISW, 25 mei 2025; Daria Novikov et al., ["Russian Offensive Campaign Assessment, May 24, 2025,"](#) 24 mei 2025.

42 ACLED, ["Ukraine Conflict Monitor,"](#) data tot en met eind mei.

Figuur 3 Het aantal Russische lucht- en drone-aanvallen in Oekraïne per maand⁴³

Opvallend is wel dat de Russische bombardementen van de **kritieke Oekraïense energie-infrastructuur** sinds maart sterk zijn afgenomen, vermoedelijk omdat de effecten daarvan geringer zijn nu het winterseizoen is afgelopen. Ondertussen heeft Oekraïne veel van de schade weten te herstellen en heeft het begin 2025 nauwelijks tot geen stroomuitval meer gehad.⁴⁴

Overigens slagen ook de Oekraïense strijdkrachten erin om steeds verder het Russische grondgebied met luchtaanvallen binnen te dringen. Op 1 juni voerde de Oekraïense veiligheidsdienst SBU met operatie “Spinnenweb” spectaculaire drone-aanvallen uit op een reeks Russische vliegvelden, onder andere in het Siberische Irkoetsk dat ongeveer 4000 kilometer van de Oekraïense grens ligt. Daarbij werden volgens Oekraïne 41 Russische vliegtuigen vernietigd of beschadigd, waaronder kostbare en moeilijk te vervangen strategische bommenwerpers.⁴⁵ Andere bronnen melden een lager aantal vernietigde en beschadigde vliegtuigen. Vermoedelijk is de Russische capaciteit om Oekraïne te bombarderen door deze aanval maar in beperkte mate verminderd.⁴⁶

43 “Russia is raining hellfire.”

44 Maksym Samoiluk, “[Ukraine War Economy Tracker](#),” Centre for Economic Strategy, voor het laatst geüpdatet op 16 juni 2025.

45 “[An astonishing raid deep inside Russia rewrites the rules of war](#),” *The Economist*, 1 juni 2025; Olivia Gibson et al., “[Russian Offensive Campaign Assessment, June 1, 2025](#),” ISW, 1 juni 2025.

46 “[Kremlin ‘angry and alarmed’ after Ukrainian ‘Spiderweb’ drone operation hits Russian air bases — Bloomberg](#),” *Meduza*, 3 juni 2025; “[Ukraine’s ‘Spiderweb’ operation damaged 40 Russian aircraft, destroying at least 10–13, senior NATO official says](#),” *Meduza*, 4 juni 2025; Christina Harward et al., “[Russian Offensive Campaign Assessment, June 4, 2025](#)”; Anastasia Stognei, Fabrice Deprez en Christopher Miller, “[‘An epic failure’: Russia reels from surprise Ukrainian attack on bomber fleet](#),” *Financial Times*, 3 juni 2025; Maria Varenikova, Anastasia Kuznietsova, Nataliya Vasilyeva, Marc Santora, Devon Lum en Ephrat Livni, “[Ukraine Says It Unleashed 117 Drones in an Attack on Russia: What to Know](#),” *The New York Times*, 2 juni 2025.

Niet verassend is dat het **aantal slachtoffers** de afgelopen maanden ook hoog is gebleven. Hoewel British Defence Intelligence bericht dat het gemiddelde aantal dagelijkse Russische slachtoffers (doden en gewonden) in april 2025 (1.200) en maart (1.300) een stuk lager was dan de piek van 1.600 eind 2024, wordt 2025 nog altijd het jaar met het hoogste aantal Russische slachtoffers als de cijfers van het eerste kwartaal zich de rest van het jaar doorzetten.⁴⁷ Inmiddels hebben Mediazona en BBC News Russia op basis van open bronnen meer dan 100.000 omgekomen Russische soldaten geïdentificeerd. Het daadwerkelijke aantal gesneuvelde Russische soldaten ligt volgens hen boven de 200.000.⁴⁸ Volgens een recente studie van het Center for Strategic and International Studies, een Amerikaanse denktank, ligt het aantal dode en gewonde Russische soldaten al bijna op een miljoen, terwijl dat voor de Oekraïense strijdkrachten rond de 400.000 zou liggen. Volgens de denktank ligt het aantal dodelijke slachtoffers aan Russische kant rond de 250.000 en aan Oekraïense zijde tussen de 60.000 en de 100.000.⁴⁹

Ook het aantal Oekraïense burgerslachtoffers is toegenomen sinds het begin van de onderhandelingen over een staakt-het-vuren in februari dit jaar. In de eerste 24 dagen van april werden er bijvoorbeeld 848 Oekraïense burgers gedood of verwond, een toename van 46% t.o.v. het jaar ervoor (volgens cijfers van de Verenigde Naties).⁵⁰ In totaal vielen er in april 221 Oekraïense burgerslachtoffers. Ook in mei bleef dat aantal hoog, hoewel het iets afnam naar 183. Gezien de toenemende intensiteit van de Russische luchtaanvallen is de verwachting dat het aantal burgerslachtoffers in juni weer hoog zal liggen, en mogelijk nog hoger dan in voorgaande maanden.⁵¹

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

Zoals Figuur 4 laat zien, is de frontlinie net als in voorgaande maanden in grote lijnen stabiel gebleven. Toch wordt Oekraïne geleidelijk aan steeds verder in het defensief gedrongen en blijft Rusland terrein winnen. Russische strijdkrachten

47 ["British Defence Intelligence Update Ukraine 3 May 2025,"](#) Kyiv Post, 3 mei 2025.

48 ["BBC and Mediazona confirm deaths of more than 108,600 Russian soldiers in Ukraine,"](#) Meduza, 16 mei 2025; ["Journalists confirm deaths of 100,000 Russian soldiers in Ukraine,"](#) Meduza, 28 maart 2025; ["Verified Russian Deaths in Ukraine War Exceed 100K,"](#) The Moscow Times, 28 maart 2025.

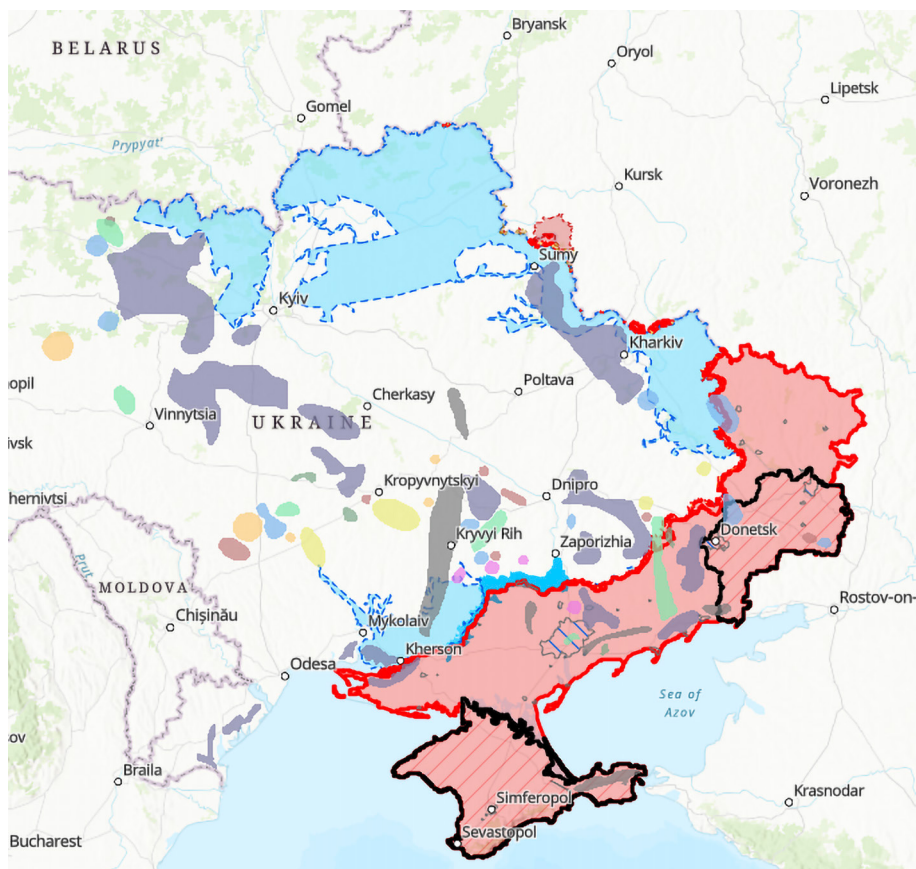
49 Helene Cooper, ["Troop Casualties in Ukraine War Near 1.4 Million, Study Finds,"](#) The New York Times, 3 juni 2025.

50 Andrew E. Kramer, ["Since Cease-Fire Talks Began, Life in Ukraine Has Become More Dangerous, U.N. Says,"](#) The New York Times, 2 mei 2025.

51 ["Ukraine: Ongoing Russian strikes continue alarming civilian casualty trend,"](#) UN News, 11 juni 2025.

dreigen inmiddels binnen schiets- en drone afstand van een aantal grote bevolkingscentra zoals Kramatorsk te komen. Rusland heeft Oekraïne inmiddels vrijwel geheel verdreven uit de Russische regio Koersk en ook in het noorden van de Oekraïense provincie Soemy een bufferzone gecreëerd. Rusland claimt ook in de Oekraïense provincie Donetsk tot aan de provinciegrens met Dnipro te zijn gekomen en deze zelfs te zijn overgestoken, hoewel dit door Oekraïne wordt betwist.⁵²

Figuur 4 Overzicht van door Rusland bezet (rood) gebied⁵³



52 Constant Méheut en Olha Konovalova, "[Russian Forces Expand Fighting to a New Region of Eastern Ukraine](#)," *The New York Times*, 13 juni 2025.

53 Olivia Gibson et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, June 1, 2025."

De Oekraïense strijdkrachten hebben zelf sinds het offensief in de Russische Koersk-regio vorig jaar geen significante offensieven meer uitgevoerd. Generaal Valerij Zaloezjny, de voormalige opperbevelhebber van de Oekraïense strijdkrachten en nu Oekraïens ambassadeur in het Verenigd Koninkrijk, heeft eind mei dan ook opvallend genoeg expliciet gezegd dat Oekraïne een verdedigingsoorlog moet gaan voeren, gericht op het tegenhouden van Russische offensieven en het minimaliseren van Oekraïense slachtoffers. Daarbij stelde Zaloezjny ook dat Oekraïners de hoop moeten opgeven om het door Rusland bezette gebied te heroveren.⁵⁴

Oekraïense economie en wederopbouw

Het Oekraïense economische herstel zet verder door, maar de groei neemt tegelijkertijd geleidelijk aan af. De Oekraïense State Statistics Service bericht dat de reële **groei van het bruto binnenlands product (bbp)** in 2024 2,9% bedroeg, in tegenstelling tot de 3,4% die de Oekraïense centrale bank eerder berichtte. Dat is een aanzienlijke afname van de 5,5% groei in 2023. Deze afname van de groei wordt vooral geweten aan de lagere oogsten (wegens aanhoudende droogte), de energietekorten en de verslechterende veiligheidssituatie.⁵⁵ Daarmee was de omvang van de Oekraïense economie in 2024 nog steeds slechts 77% van het niveau van 2021.⁵⁶ De Nationale Bank van Oekraïne verwacht dit jaar een groei van 3,1%.⁵⁷ Een soortgelijk percentage wordt ook genoemd door de EBRD (3,3%),⁵⁸ terwijl de Wereldbank, de Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die groei lager inschatten op slechts 2%.⁵⁹

54 Peter Beaumont, "[Ukraine 'should focus on hi-tech war of survival rather than recapturing territory'](#)," *The Guardian*, 23 mei 2025.

55 Olena Hrazhdan, "[Ukraine's Real GDP Lower Than Earlier Estimates – State Statistics Service](#)," *Kyiv Post*, 8 april 2025; Alena Kiritsjenko, "[V prosjilom godoe real'nyi VVP Oekrainy vyros na 2,9% - Gosstat](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 31 maart 2025.

56 Samoiljuk, "Ukraine War Economy Tracker."

57 Olivia Gibson et al., "Russian Offensive Campaign Assessment, June 1, 2025."

58 Vanora Bennett, "[Ukraine's GDP growth seen slowing slightly to 3.3 per cent in 2025](#)," *European Bank for Reconstruction and Development*, 13 mei 2025.

59 "[EC downgrades forecast for Ukraine's GDP growth in 2025 to 2%, in 2026 - to 4.7%](#)," *Interfax-Ukraine*, 19 mei 2025; "[OECD predicts slowdown in Ukraine's GDP growth to 2% in 2025-2026 due to security risks](#)," *Interfax-Ukraine*, 3 juni 2025; Viktor Volokita, "[Vsemirnyj bank oechoedsjil otsenkoe rosta VVP Oekrainy na 2026 god](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 23 april 2025; Viktor Volokita, "[Evrokomissija oechoedsjila prognoz rosta ekonomiki Oekrainy](#)," 19 mei 2025.

De Oekraïense **werkloosheid** daalt gestaag sinds een piek van 30,7% in mei 2022. Ook de afgelopen maanden is de werkloosheid verder gedaald, van 16,8% in februari 2025 tot 13,6% in mei.⁶⁰ De **inflatie** is daarentegen wel verder gestegen, van 13,4% in februari naar 15,9% in mei,⁶¹ maar zal volgens de prognoses van de Oekraïense centrale bank de komende maanden afnemen tot 8,7% eind dit jaar.⁶² Verder is de **buitenlandse handel** stabiel, hoewel het handelstekort sinds het begin van de oorlog is dat ook.⁶³ En ook de **wisselkoers van de hryvnia** is de laatste maanden stabiel gebleven, en zelfs iets versterkt.⁶⁴

Uiterst belangrijk voor Oekraïne is ook de **financiële steun aan het buitenland**. Dankzij inkomsten die de Oekraïense staat nu krijgt uit de rente op bevroren Russische tegoeden in G7-landen, evenals externe financiering vanuit de EU, is er in 2025 voldoende buitenlandse steun om het **begrotingstekort** te dekken.⁶⁵

Desondanks blijft het perspectief op **wederopbouw** beperkt zolang de oorlog doorgaat, zoals Clingendael ook in vorige rapportages heeft betoogd. In het geval van een wapenstilstand, zullen het tempo en het uiteindelijke succes van de wederopbouw voor een belangrijk deel afhangen van de duurzaamheid van het bestand en van de institutionele hervormingen die Oekraïne door zal voeren om de rechtstaat te versterken. Beide elementen zijn nodig om de particuliere investeringen aan te trekken die het land voor zijn wederopbouw broodnodig heeft.⁶⁶ En zelfs in het geval van een duurzaam staakt-het-vuren zal het economische herstel lang duren en zeer geleidelijk verlopen.⁶⁷ Daarnaast bestaan er zorgen over hoe de Oekraïense democratie kan blijven functioneren en hervormingen kunnen worden doorgevoerd na jaren van centralisatie van de macht tijdens oorlogstijd.⁶⁸

60 Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

61 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 18 juni 2025.

62 National Bank of Ukraine, "[Inflation to Slow into Single Digits by End-2025, Economic Growth to Continue – Inflation Report](#)," Inflation Report, 24 april 2025.

63 Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

64 National Bank of Ukraine, "[External Sector Statistics](#)," geraadpleegd op 18 juni 2025.

65 Bennett, "Ukraine's GDP growth"; Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

66 Oleksandr Vasiuk, "[Judicial reform must be at the heart of Ukraine's postwar recovery](#)," Atlantic Council, UkraineAlert, 29 mei 2025.

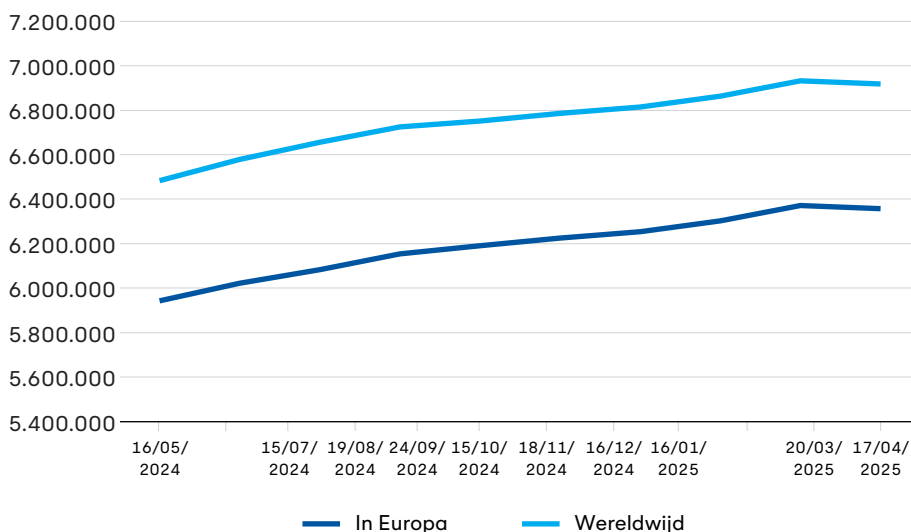
67 Olena Hrazhdan, "[Even if Peace Comes Tomorrow, Ukraine's Economy Will Still Need Time to Recover, Says Central Banker](#)," Kyiv Post, 25 februari 2025.

68 "[Power is being monopolised in Ukraine](#)," The Economist, 16 april 2025.

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen

Cijfers van de UNHCR laten zien dat het aantal Oekraïense vluchtelingen wereldwijd en in Europa de afgelopen maanden is gestagneerd (zie Figuur 5).

Figuur 5 Aantallen Oekraïense vluchtelingen (volgens de UNHCR)⁶⁹



Tegelijkertijd zijn de vooruitzichten somber. Een diplomatieke oplossing voor de oorlog lijkt op korte termijn steeds onwaarschijnlijker te worden. Trump lijkt zich verkeken te hebben op de moeilijkheid om de oorlog langs diplomatieke weg te beëindigen. Daarmee dreigen we in scenario 3 of 4 van ons rapport uit december 2024 terecht te komen – een langdurige oorlog, die, met name afhankelijk van de mate van westerse militaire en financiële steun voor Oekraïne, dan wel in

69 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; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #76](#)," 30 december 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #77](#)," 29 januari 2025; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #78](#)," 11 april 2025; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #79](#)," 30 april 2025; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #80](#)," 30 mei 2025.

een patstelling, dan wel in nieuwe Russische militaire successen eindigt.⁷⁰ In het gunstigste geval waarin Oekraïne veel westerse steun krijgt en de Russische offensieve capaciteiten als gevolg van financiële en materiële beperkingen de komende maanden en jaren zullen afnemen, kan Oekraïne uiteindelijk een relatief aanvaardbare wapenstilstand afdwingen. Tegelijkertijd zullen zelfs in dat relatief gunstige scenario de terugkeerperspectieven voorlopig heel beperkt blijven en zullen meer Oekraïense ontheemden zich in het buitenland wortelen. Een gunstige bijkomstigheid is wel dat het risico op migratie als gevolg van grootschalige elektriciteitsstekorten is afgenomen. Dit risico zal naar verwachting in ieder geval tot de volgende winter beperkt blijven.

Als Oekraïne daarentegen onvoldoende westerse steun krijgt, neemt de kans op nieuwe Russische successen op het slagveld toe. Met name in het geval van Russische veroveringen van meer verstedelijkte Oekraïense gebieden kan een langdurige oorlog in dat geval niet alleen terugkeer bemoeilijken, maar ook nieuwe vluchtelingenstromen op gang brengen. Hoewel deze ontheemden in eerste instantie vooral binnen Oekraïne een nieuw thuis zullen zoeken zal een gedeelte ook overwegen om naar het buitenland te vluchten.

70 Anouk Pronk et al., [*De strijd om Oekraïne en zijn ontheemden: Duivelse dilemma's op komst*](#), Clingendael Rapport (december 2024), 28-29.

3 De situatie in de EU: doormigratie

3.1 Factoren van invloed op doormigratie

In dit rapport analyseren wij drie factoren die van invloed zijn op de mogelijke doormigratie van ontheemden in Europa. Deze factoren zijn 1. Verblijf onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, 2. Opties post-RTB, en 3. Banden en terugkeer. Deze factoren zijn opgesplitst in verschillende indicatoren waar wij de ontwikkelingen van monitoren, zie figuur 6.

Nu de lidstaten een verdere verlenging van de RTB zijn overeengekomen lijkt de impact op doormigratie van veel van deze factoren voorsnog beperkt. Hoewel nieuwe ontheemden blijven aankomen, verblijft het overgrote deel ontheemden al meerdere jaren in de EU. Zij hebben de kans gehad een doordachte keuze te maken in hun opvangland, en hebben geïnvesteerd in hun integratie aldaar. Door het voortbestaan van de Richtlijn kunnen ontheemden voorlopig onder dezelfde voorwaarden in hun opvangland verblijven, en hebben zij recht op ondersteuning waar nodig.

De *gamechangers* die hier verandering in kunnen brengen worden aan het einde van dit hoofdstuk besproken.

3.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie in de EU (+)

Verblijf onder de RTB (+)

Gezien de instabiele veiligheidssituatie erkennen de Commissie, de EU-lidstaten en Oekraïne dat grootschalige terugkeer nog niet aan de orde is. In afwezigheid van een alternatieve EU-brede oplossing voor na maart 2026, is dan ook besloten de **duur van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming** met nog een jaar te verlengen, tot maart 2027.⁷¹ Hoewel deze beslissing politiek breed gedragen wordt, zijn

71 COM/2025/650 final en JBB-Raad, "[EU member states agree to extend temporary protection for refugees from Ukraine - Consilium](#)," 13 juni 2025.

Figuur 6 Factoren van invloed op doormigratie binnen de EU



Verblijf onder de RTB (+)

- Duur van de Richtlijn
- Voorzieningen onder de Richtlijn
- De tijdelijke bescherming van ontheemden buiten de EU



Banden en terugkeer

- Duur van het verblijf in de gastlanden
- Onderwijs van kinderen in land van opvang
- Maatschappelijk draagvlak
- Re-integratieprogramma's

Doormigratie



Opties post-RTB

- Alternatieve statussen voor verblijf
- Economisch perspectief lange termijn
- Transitiestatus
- Mogelijkheid tot (structurele) huisvesting

verschillende juristen kritisch. De tekst in de Richtlijn lijkt immers de maximale duur van tijdelijke bescherming te beperken tot drie jaar.⁷²

Dit neemt echter niet weg dat de Richtlijn eerder beëindigd kan worden als een gekwalificeerde meerderheid van de Raad vaststelt dat de situatie in Oekraïne veilige en duurzame terugkeer mogelijk maakt.⁷³ Tsjechië dringt dan ook aan op de noodzaak van flexibiliteit, zodat bij een duurzame wapenstilstand de tijdelijke bescherming niet langer als optie geldt voor nieuwe aankomsten.⁷⁴ Dit kan voorkomen dat grote aantallen personen die door de opheffing van de noodtoestand Oekraïne mogen verlaten, direct bescherming onder de Richtlijn verkrijgen. Ook het Poolse voorzitterschap benadrukt het belang van een manier om de tijdelijke bescherming uit te faseren wanneer de omstandigheden hierom vragen.⁷⁵

Voor veel ontheemden biedt alleen een wapenstilstand niet voldoende garantie om terug te keren. Zij hebben tijd nodig om de veiligheid en mogelijkheid tot terugkeer te onderzoeken. Hierbij spelen, naast veiligheid, ook de mogelijkheid tot werk, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, en andere sociale voorzieningen in Oekraïne een belangrijke rol.⁷⁶

Door de versoering van **voorzieningen onder de Richtlijn** staat de harmonisatie van beleid in de EU onder druk. Lidstaten willen niet meer aanbieden dan buurlanden om een mogelijke aantrekkingskracht te voorkomen.⁷⁷ Ook wordt een grotere mate van zelfstandigheid verwacht nu veel ontheemden al langer in het land van opvang verblijven. De mogelijkheid hiertoe en mate hiervan verschilt sterk per land. Ter illustratie: uit een brede peiling in de Nordics geeft een kwart van de Oekraïense ontheemden in Finland aan financieel zelfvoorzienend te zijn, tegenover meer dan de helft van de respondenten in Zweden. Tegelijkertijd

72 Zie hierover bijvoorbeeld Meltem Ineli Ciger, "[Towards Temporary Prolonged Protection?](#)" EU immigration and asylum law policy, 10 juni 2025.

73 Art. 6 van de Richtlijn 2001/55/EG.

74 Interview Tomas Urubek, Tsjechische Ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 2025. Zie ook: Ivan Blažek, "[Prošli peklem války na Ukrajině a pak třeba zamiří do Česka. Rakušan na ně chce dohlédnout.](#)" Novinky.cz, 23 mei 2025.

75 Council of the EU, "[EU member states agree to extend temporary protection for refugees from Ukraine.](#)" Persbericht, 13 juni 2025.

76 UNHCR, "[UNHCR Recommendations on the continued use of Temporary Protection arrangements and Guiding Principles for Transition in relation to the Ukraine Refugee Situation.](#)" May 2025.

77 Dit is bijvoorbeeld te zien in Ierland, Duitsland, en Zweden.

geven de ontheemden in Zweden ook het laagste cijfer van tevredenheid over hun financiële situatie.⁷⁸

De verwachte mate van zelfstandigheid past bij de grotere arbeidsmarkt-participatie van deze groep, maar brengt de rechten van kwetsbaren die niet in staat zijn zelfstandig in hun onderhoud te voorzien in gevaar. Zo is publieke huisvesting steeds beperkter beschikbaar, en is dit veelal afhankelijk van inkomen of kwetsbaarheid.⁷⁹ Ook krijgen particulieren die in opvang voorzien veelal geen vergoeding meer, en wordt financiële steun in toenemende mate afgebouwd en voorwaardelijk.⁸⁰

Wat betreft de **bescherming van ontheemden buiten de EU** zijn de VS en in kleinere mate Noorwegen relevante landen om in de gaten te houden. Terwijl de Trump-regering haar harde migratiekoers voortzet, groeit de onzekerheid onder Oekraïense migranten in de Verenigde Staten. Op 17 januari 2025 maakte het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid (DHS) bekend dat de TPS-status voor Oekraïne met 18 maanden wordt verlengd, tot 19 oktober 2026.⁸¹ Tien dagen later kondigde de immigratiedienst aan dat nieuwe aanmeldingen voor het *Uniting for Ukraine* (U4U) programma worden opgeschort.⁸²

78 Aadne Aasland & Vilde Hernes, "[Reception, integration and future prospects of Ukrainian refugees in the Nordic countries](#)," Oslo Metropolitan University, maart 2025.

79 Zie hiervoor ook de vorige Clingendaelrapportage "Tussen Deals en Dreiging," Clingendael, maart 2025.

80 Met uitzondering van Frankrijk, zie hieronder, om asiel een minder aantrekkelijke optie te maken. Zo zet de nieuwe coalitie in Duitsland in op een vermindering van het leefgeld voor ontheemden. In de coalitieovereenkomst staat dat per april 2025, nieuwe aanmelders voor bescherming onder de Richtlijn geen Bürgergeld meer ontvangen, en in plaats hiervan de vergoeding voor asielzoekers krijgen. Deze vergoeding ligt ongeveer EUR 120 per maand lager en wordt uitgegeven door de lokale in plaats van federale overheid. Zie voor de uitkeringen onder de asielwet: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "[Neue Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz](#)," december 2024. Zie hiervoor ook de vorige Clingendaelrapportage "Tussen Deals en Dreiging," Clingendael, maart 2025.

81 US Citizenship and Immigration services, "[Temporary Protected Status Designated Country: Ukraine](#)," geraadpleegd juni 2025. De verlenging geldt alleen voor personen die al in de VS zijn en momenteel TPS hebben.

82 Ukraine Immigration Task force, "[USCIS Officially Pauses Uniting for Ukraine \(U4U\) Applications and Ukrainian Re-Parole until Further Notice](#)," 28 januari 2025. In 2022 kondigde president Biden het "Uniting for Ukraine" programma aan. Oekraïners die toegang tot de VS zochten konden gesponsord worden door een Amerikaanse burger of individu, inclusief hervestiging en non-profitorganisaties. Via dit proces werd toestemming verleend om naar de VS te reizen en werd van geval per geval bekeken of zij in aanmerking kwamen voor humanitaire 'parole'. Indien aanvaard, kwamen de personen in aanmerking voor werkvergunningen.

Nadat *parolees* uit Cuba, Haïti, Nicaragua en Venezuela in maart na een presidentieel decreet hun status verloren, ontvingen begin april sommige Oekraïense *parolees* een brief van het DHS met het bevel om binnen zeven dagen het land te verlaten.⁸³ Volgens het ministerie ging het om een fout, maar het incident voedde de angst. Amerikaanse media speculeren inmiddels over een mogelijke deportatie van zo'n 280.000 Oekraïners.⁸⁴ Officiële bevestiging ontbreekt vooralsnog. Voor Oekraïners betekent dit dat hun toekomst in de VS allesbehalve zeker is.

In Noorwegen kunnen ontheemden uit bepaalde aangewezen regio's geen tijdelijke bescherming meer aanvragen. Deze aanpassing kwam na de grote piek van aankomsten in november.⁸⁵ Daarnaast is pendelen tussen Oekraïne en Noorwegen maar zeer beperkt mogelijk zonder verlies van status. Het idee achter deze nieuwe regelgeving was minder aantrekkelijk te worden als land voor nieuwe aankomsten – een 'uitdaging' in een land waar de minimumnormen voor sociale zekerheid zeer hoog liggen.⁸⁶

In Zwitserland is geprobeerd een soortgelijke maatregel in te voeren, maar dit stuitte op veel weerstand in het parlement. Dit zag met name op de (on)mogelijkheid om veilige gebieden aan te wijzen in een land onder vuur. De mogelijkheid tot implementatie wordt nu onderzocht door de Federale Raad en migratieautoriteiten.⁸⁷

83 Jessica Dean en Kaanita Iyer, "[It is time for you to leave the United States': Ukrainians receive erroneous email from Department of Homeland Security](#)," 5 april 2025.

84 ByAndy J. Semotiuk, "[280,000 Ukrainian Refugees To Be Deported By Trump Soon](#)," 14 april 2025.

85 InfoMigrants, "[Nordic nations change immigration approaches to reflect current policy trends](#)," 13 januari 2025.

86 Interview onderzoeker Hilde Vernes, mei 2025. Zie voor meer informatie over de verschillen tussen beleid in deze landen: Vilde Hernes en Åsne Danielsen, "[Reception and integration policies for displaced persons from Ukraine in the Nordic countries – a comparative analysis](#)," 2024.

87 Elena Servettaz, "[Swiss refugee policy for Ukrainians leaves many questions unanswered](#)," *Swissinfo*, 17 januari 2025.

Opties post-RTB

Met een toenemend aantal ontheemden dat voor lange termijn in het gastland wil blijven, raadt de Commissie lidstaten aan alternatieve legale routes open te stellen.⁸⁸ Juridisch biedt verblijf onder de RTB immers geen zekerheid op lange termijn. Hoewel in 2027 een groot aantal ontheemden voor 5 jaar in hun land van opvang zal hebben verbleven, telt dit verblijf vooralsnog niet mee voor het 5-jaar vereiste benodigd voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Experts wijzen hierbij op het risico van een verdere juridische fragmentatie in Europa als lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van rechten en plichten voor een status.⁸⁹

Enkele landen bieden al **alternatieve mogelijkheden voor langdurig verblijf** in de EU. Enkele pionieren door middel van speciale statussen voor ontheemden die onder de Richtlijn verblijven,⁹⁰ andere stellen bestaande routes breder open voor ontheemden, en tot slot zijn er landen waar ontheemden op grote schaal zelf internationale bescherming aanvragen via het asielrecht.

Wat betreft het belang van integratiemogelijkheden voor de lange(re) termijn toont de tijdelijke bescherming van Syriërs in Turkije aanvullende risico's. Ook in die situatie was bij aanvang ingeschat dat de noodzaak voor bescherming van korte duur zou zijn. Deze tijdelijke bescherming duurt ondertussen echter al 14 jaar. De afwezigheid van integratie voor de lange termijn heeft daar het draagvlak voor opvang in de samenleving ondermijnd en anti-vluchtelingensentiment aangewakkerd.⁹¹

De animo voor alternatieve statussen lijkt in ieder geval gegroeid. In Tsjechië stond tot 1 mei de mogelijkheid open om interesse kenbaar te maken voor een alternatieve verblijfsstatus, speciaal voor ontheemden onder de RTB. Voor deze

88 Communication from the Commission, [*A predictable and common European way forward for Ukrainians in the EU*](#), 4 juni 2025, COM(2025) 649 final.

89 Meltem Ineli Ciger, "Beyond temporariness: policy options for Ukrainians under EU temporary protection in 2025," CEPOB, juni 2025.

90 Bijv. Tsjechië, Polen en Oostenrijk. Zie "Tussen Deals en Dreiging," Clingendael, maart 2025.

91 In Turkije verblijven Syriërs sinds 2011 onder tijdelijke bescherming. Ariner, H. O. "The Importance of Early, Proactive, and Transparent Measures for a Successful Local Integration Process," *EU Responses To the Large-scale Refugee Displacement From Ukraine: An Analysis On The Temporary Protection Directive And Its Implications For The Future EU Asylum Policy*. Ed. Carrera, Sergio, Meltem Ineli-Ciger, 33351. European University Institute, 2023. <https://doi.org/10.2870/90812>.

ZDP-status meldden, ondanks de strikte vereisten,⁹² maar liefst 80.000 personen zich aan.⁹³ Dit was vele malen hoger dan verwacht. Hoeveel personen daadwerkelijk de status verkrijgen wordt in september bekend. Mogelijk komen er daarna nog andere rondes voor nieuwe aanmeldingen.

Daarnaast is er, om tegenmoet te komen aan de wens tot meer statuszekerheid, in de meeste EU-lidstaten ondertussen de mogelijkheid geboden om reguliere statussen (werk-, studie-, en familievisa) vanuit binnen de landgrenzen van het opvangland aan te vragen.⁹⁴ Zweden is een uitzondering hierop, en stelt nog steeds verplicht dat een aanvrager buiten de grenzen van Zweden verblijft. Dit was dan ook aanleiding voor een petitie die dit aanvecht, ondertekend door meer dan 10.000 personen.⁹⁵

De weg van alternatieve statussen brengt echter ook risico's met zich mee die in acht genomen moeten worden. Zulke verblijfsstatussen zijn vaak namelijk gekoppeld aan economische zelfredzaamheid. Hierdoor lopen juist de meer kwetsbare ontheemden het risico bij het aflopen van de tijdelijke bescherming tussen wal en schip te vallen. Dit vergroot de kans op een selectieve terugkeer naar Oekraïne van groepen die niet aan de criteria voor een permanente verblijfstitel voldoen. Een dergelijke terugkeer kan een onevenredige druk leggen op de sociale voorzieningen en herintegratiecapaciteit van Oekraïne.⁹⁶ Nu al keren kwetsbaren relatief vaker terug naar Oekraïne door uitdagingen in het gastland.⁹⁷

De Commissie moedigt lidstaten dan ook aan om voor kwetsbaren en schoolgaande kinderen een transitieperiode in te stellen waarmee zij langer in het opvangland kunnen verblijven.⁹⁸ Ook UNHCR beval al aan om een **transitiestatus**

92 Onder de vereisten vallen bijvoorbeeld 2 jaar onafgebroken verblijf onder de RTB in Tsjechië en economische onafhankelijkheid. Zie voor de vereisten van een ZDP-status: Officieel informatieportaal voor buitenlanders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van de Tsjechische Republiek, "[Speciale vergunning voor langdurig verblijf](#)."

93 Interview Tomas Urubek, Tsjechische Ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 2025.

94 Zie voor het overzicht: Wagner en Grama, "[Four million people, one crossroads](#)," ICMPD.

95 Khrystyna Hevchuk, "[Låt Sverige bli ett andra hem för oss ukrainska flyktingar](#)," Dagens Nyheter, 20 mei 2025.

96 Zie hierover ook: Martin Wagner en Marina Grama, "[Four million people, one crossroads: Charting the future of temporary protection](#)," ICMPD, 26 mei 2025.

97 UNHCR, May 2025.

98 EC, "[Communication from the Commission](#)."

te creëren voor kwetsbaren die niet kwalificeren voor gebruikelijke werk- of studiestatussen, maar voor wie ook nog geen steun beschikbaar is in Oekraïne.⁹⁹ De Commissie benadrukt dat lidstaten duidelijke informatie moeten verschaffen en de mogelijkheid kunnen bieden om voor afloop van de RTB op tijd over te stappen naar een andere verblijfsstatus. Daarnaast kunnen lidstaten het makkelijker maken om vrijwillig terug te keren naar Oekraïne, bijvoorbeeld met verkennende bezoeken. Een uitwerking hiervan volgt in een Raadsaanbeveling die onder het Deens voorzitterschap wordt verwacht.¹⁰⁰ Omdat implementatie van langetermijnoplossingen veel tijd vergt moeten lidstaten nu keuzes maken.

Een alternatief voor verblijf van kwetsbaren zou het aanvragen van asiel zijn. In 2024 dienden Oekraïners bijna 27.000 asielaanvragen in binnen de EU, met een erkenningspercentage van 87%.¹⁰¹ Het is onduidelijk welke asielaanvragen afgewezen worden en of er verschillen tussen lidstaten zijn.¹⁰² In de eerste maanden van 2025 is dit aantal verder gestegen: tussen januari en februari 2025 werden er bijna 6.000 Oekraïense asielaanvragen ingediend in de EU.

Zoals eerder gerapporteerd, hebben met name Polen en Frankrijk te maken met een grote toename van asielaanvragen van ontheemden uit Oekraïne.¹⁰³ Frankrijk zag hierbij een zodanige piek (zie figuur 7) dat zij een wet hebben aangenomen om de voorzieningen onder de Richtlijn in het land uit te breiden om asiel relatief onaantrekkelijker te maken. Onzeker is of dit de aantallen naar beneden gaat brengen. De tijdelijkheid, het arbeidsintensieve proces voor verlengingen, en de aanhoudende onzekerheid in Frankrijk voor de langere termijn spelen namelijk ook een rol.¹⁰⁴ Wegens de grote druk die lidstaten nu al ervaren met hun asielsystemen benadrukt de Commissie het belang van alternatieve, beter passende juridische statussen voor personen met werk of een opleiding.¹⁰⁵

99 [UNHCR](#), May 2025.

100 Europese Commissie, "[Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine](#)," 4 juni 2025.

101 EC, "[Communication from the Commission](#)."

102 Gemiddeld 13% krijgt geen asielstatus, waarbij verschillen tussen lidstaten onduidelijk zijn.

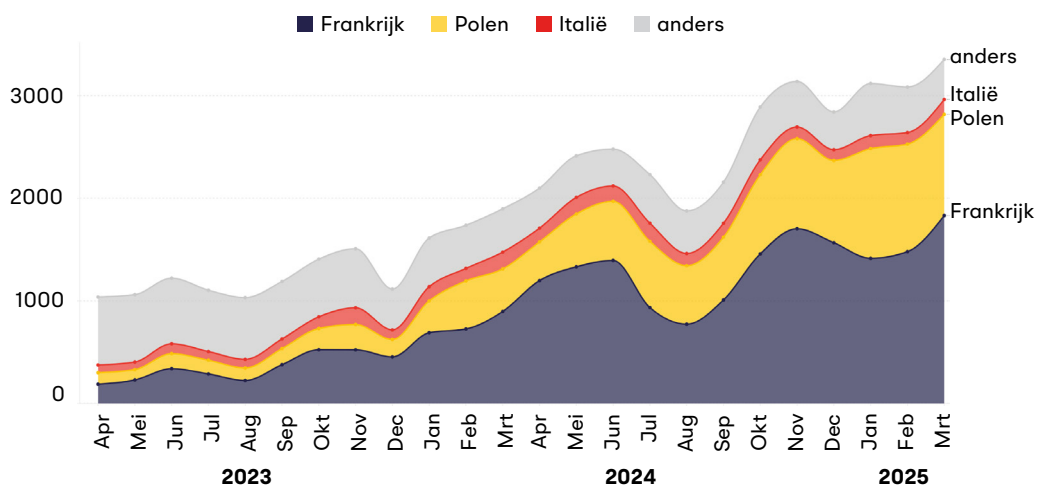
In Polen volstaat angst voor mobilisatie niet; asielaanvragen worden streng getoetst en duren nu 15 maanden.

103 Clingendael, "[Tussen deals en dreiging: Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," 28 maart 2025, p. 32.

104 Julia Pascual, "[French senators vote to improve temporary protection for Ukrainians](#)," *Le Monde*, 15 mei 2025.

105 EC, "[Communication from the Commission](#)."

Figuur 7 Asielaanvragen van Oekraïners in de EU¹⁰⁶



Het **economisch perspectief** voor ontheemden in het land van opvang hangt sterk samen met de context van dat land. Zo is de arbeidsparticipatie hoger in landen met grote vraag naar laaggeschoold werk. Dit is bijvoorbeeld het geval in Polen. Hier ligt de arbeidsmarktparticipatie rond de 70%, goed voor 2,7% van het BNP in 2024.¹⁰⁷

Een toenemend aantal ontheemden leert de taal van het opvangland om zo sneller werk te vinden, dit blijft immers het grootste obstakel. Vooral in landen waar weinig laaggekwalficeerd werk wordt aangeboden is dit een probleem.¹⁰⁸ Maar zelfs met werk komen ontheemden soms moeilijk rond. Een voorbeeld hiervan is Estland, waar 75% van de Oekraïense ontheemden onder de nationale armoedegrens leeft, terwijl 69% aan het werk is.¹⁰⁹

106 EUAA, "[Applications lodged by Ukrainians in the EU+](#)," 5 mei 2025.

107 UNHCR en Deloitte, "[Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland](#)," 16 juni 2025. Zie over de arbeidsmarktparticipatie ook: Clingendael, "[Tussen deals en dreiging: Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," 28 maart 2025.

108 Merkbaar in bijvoorbeeld de Nordics.

109 UNHCR, "[Refugees from Ukraine in Estonia Show Progress in Integration Amid Socio-Economic Challenges](#)," 9 april 2025.

Ook blijft het voor ontheemden een grote uitdaging om werk op eigen niveau te vinden, hoewel het Poolse onderzoek aantoonde dat het aandeel in hooggekwalificeerde beroepen onder ontheemden sneller groeit dan Oekraïense arbeidsmigranten, immigranten, en Polen.¹¹⁰ De taalbeheersing en de mogelijkheid tot erkenning van kwalificaties blijven hierin doorslaggevend.

Ook bij personen die de taal tot op zekere hoogte beheersen blijft het vinden van werk op eigen niveau een grote uitdaging. Duitsland lijkt hier echter een uitzondering op: hier is het aandeel werkenden dat als vakman werkzaam is bijna 40%, dit is in een jaar bijna verdubbeld. 17% werkt als specialist of expert.¹¹¹ Ongeveer één vijfde van de ontheemden heeft erkenning van zijn kwalificaties aangevraagd – een duidelijk signaal langer te willen blijven. Vooral personen die later aan zijn gekomen zien hun toekomst in Duitsland – dit aantal ligt rond de 69%.¹¹²

In verschillende opvanglanden blijft de **toegang tot (structurele) huisvesting** een obstakel voor langdurig verblijf. Waar in veel landen de eerste maanden gemeenschappelijke opvang geboden wordt aan nieuwe aankomsten, hangen de mogelijkheden daarna af van de beschikbare, betaalbare woningen van deze groep. In een peiling onder ontheemden in de regiolanden van Oekraïne werd langetermijnhuisvesting (36%) als grootste uitdaging genoemd na het leren van de taal.¹¹³

Banden en terugkeer

Naarmate de **duur van het verblijf in de gastlanden** voortzet vernauwen de banden met het land van opvang. Kinderen volgen in grote en toenemende mate **lokaal onderwijs** in het gastland. Toch volgt een zeker aandeel hiervan nog steeds Oekraïens onderwijs op afstand. Dit neemt echter af. In de regiolanden is dit in een schooljaar afgenomen van 60% tot 45% van de respondenten. Hiervan

110 UNHCR en Deloitte, "Analysis of the impact of refugees from Ukraine," juni 2025.

111 Mediendienst integration, "[Flüchtlinge aus der Ukraine](#)," geraadpleegd 11 juni 2025.

112 BAMF, "[Living Conditions and Participation of Ukrainian Refugees in Germany](#)," 3 maart 2025.

113 IOM "[Inclusion challenges refugees from Ukraine](#)," (Estland, Hongarije, Litouwen, Letland, Polen, Moldavië, Roemenië en Slowakije), 16 mei 2025.

volgde 43% hiernaast nog lokaal onderwijs.¹¹⁴ Zoals eerder benoemd verbetert de beheersing van de lokale taal, en verbetert dit ook het gevoel van verbondenheid met het gastland.¹¹⁵

In de Eurobarometer van april dit jaar is te zien dat het **maatschappelijk draagvlak** voor de opvang van Oekraïense ontheemden in de EU nog hoog is. Een uitschieter naar beneden was te zien in Tsjechië (53% steun), terwijl de hoogste score was gemeten in Zweden en Finland (beide 97%).¹¹⁶ Belangrijk op te merken is dat de vraag ging om de steun voor opvang in de EU, en niet specifiek in de lidstaten zelf. Een nationale peiling in Polen van december 2024 laat bijvoorbeeld zien dat het draagvlak gezakt is naar 57%. Onderzoek toont aan dat Russische desinformatiecampagnes hier een rol in hebben gespeeld.¹¹⁷ Rndom de verkiezingen kreeg de afgenomen steun veel aandacht, waarbij onder andere de nieuwe president Karol Nawrocki beloofde dat hij de belangen van Polen voorop zou stellen op die van Oekraïners.¹¹⁸

Juist wegens het belang van banden bij de wens te blijven of terug te keren, zet Oekraïne groots in voor het behoud van banden met het thuisland voor ontheemden in Europa. Zo heeft het Oekraïens Parlement ingestemd met het toestaan dubbele nationaliteit voor Oekraïners.¹¹⁹ De samenwerking tussen Oekraïne en de EU bij de implementatie van eenheidshubs – ter **bevordering** van integratie in het opvangland en **re-integratie** bij terugkeer¹²⁰ – wordt geformaliseerd door de aanstelling van voormalig Commissaris Ylva Johansson als speciaal gezant.¹²¹ Zij zal dit proces coördineren, in samenwerking met

114 UNHCR, "[Education of Refugee children and youth from Ukraine](#)," 29 april 2025.

115 IOM "[Inclusion challenges refugees from Ukraine](#)," mei 2025.

116 Europese Commissie, "[Standard Eurobarometer 103 - Public opinion in the European Union](#)," mei 2025.

117 Institute for Strategic Dialogue, "[Investigation: Russia-aligned campaigns amplify negative sentiment towards Ukrainians in Poland ahead of a decisive presidential vote](#)," 30 mei 2025.

118 Bijvoorbeeld bij wachttijden voor sociale voorzieningen, Vanessa Gera, "[Poland once threw its doors open to millions of Ukrainian refugees, but the mood has shifted](#)," AP News, 11 mei 2025.

119 Olena Harmash en Yuliia Dysa, "[Ukraine allows multiple citizenship as war drags on](#)," 18 juni 2025.

120 Deze hubs zouden dienen ter ondersteuning bij de integratie in het gastland, maar ook voor goede informatievoorziening, programma's ter bevordering van terugkeer, en het behoud van sterke banden met Oekraïne, om zo terugkeer als mogelijkheid open te houden. Hierbij wordt hulp door organisaties als het IOM, UNHCR, en ICMPD aangemoedigd. EC, "[Communication from the Commission](#)."

121 Europese Commissie, "[EU appoints special envoy for Ukrainians in the EU](#)," 18 juni 2025.

de vertegenwoordigers van de lidstaten, internationale organisaties, en het Nationale eenheidsagentschap van het Oekraïense Ministerie van Eenheid.¹²² Daarbij is het idee dat ontheemden die naar de Europese hubs toekomen, ook verbonden kunnen worden aan verschillende plekken in Oekraïne voor re-integratieondersteuning.¹²³ Om de sociale cohesie niet onder druk te zetten is het daarbij van belang dat intern ontheemden toegang krijgen tot dezelfde ondersteuning.

3.3 Impact op doormigratie-intenties en kritieke gebeurtenissen

Op papier lijken sommige lidstaten aantrekkelijker dan andere. Verschillen in sociale voorzieningen, toegang tot werk, en de mogelijkheid om een meer permanente status aan te vragen, kunnen meewegen bij de keuze voor een andere lidstaat (of buiten de EU). In landen als Hongarije, Polen, Zweden en Ierland zijn de rechten en ondersteuning beperkter, wat de aantrekkelijkheid voor kwetsbare ontheemden zonder financiële middelen vermindert. Tegelijkertijd geldt: hoe langer iemand in een land verblijft, hoe minder afhankelijk men wordt van staatssteun. Werk, onderwijs en gemeenschapszin nemen die rol geleidelijk over.

Veel landen stellen als voorwaarde voor een langdurige verblijfsstatus dat iemand meerdere jaren onafgebroken onder tijdelijke bescherming in datzelfde land heeft verbleven. Verhuizen naar een ander EU-land om daar een status aan te vragen is dan zinloos: de teller begint opnieuw. Bovendien is de kans op werk, integratie en stabiliteit vaak groter in het land waar iemand al langere tijd verblijft. Kinderen gaan er naar school, de taal is deels verworven, en sociale netwerken zijn opgebouwd.

Zolang de RTB nog van kracht is, is de noodzaak tot doormigratie dan ook beperkt. Pas wanneer deze bescherming vervalt – in maart 2027 of eerder bij een duurzaam bestand – kan de druk toenemen. Er kan een pluraliteit aan statussen en re-integratieprogramma's ontstaan, elk met hun eigen voorwaarden. Maar zelfs dan is het de vraag of perspectief elders zodanig beter is dat het ontworteling waard is.

122 EC, "[Communication from the Commission](#)."

123 Interview Tomas Urubek, Tsjechische Ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 2025.

In de Verenigde Staten woedt een juridische strijd rond *parole*- en TPS-programma's. Mocht TPS voortijdig worden beëindigd, dan zullen velen alternatieven in Europa overwegen. Zij komen in Nederland tot maart 2027 in aanmerking voor bescherming. Dit zullen wij dan ook blijven monitoren.

4 De situatie in Nederland: vestiging en terugkeer

4.1 Factoren van invloed op vestiging en terugkeer

Oekraïense ontheemden mogen door de verlenging van de RTB naar verwachting tot maart 2027 in Nederland verblijven.¹²⁴ Ook in Nederland zijn mensen op zoek naar meer statuszekerheid. Een verdere verlenging biedt deze niet voldoende, ook gezien deze jaren van tijdelijke bescherming niet meetellen voor de benodigde 5 jaren voor een vergunning voor langdurig ingezetenen of asiel voor onbepaalde tijd. In dit hoofdstuk diepen wij verder uit hoe ontheemden omgaan met deze aanhoudende onzekerheid en hoe hun plannen zich hebben ontwikkeld in de afgelopen periode. Hiervoor maken wij gebruik van CBS-cohort onderzoek¹²⁵ en diepte-interviews met een aantal Oekraïense ontheemden over hun ervaringen in Nederland, afgenomen in april en mei 2025 door Regioplan.

In de gesprekken met Oekraïense ontheemden in Nederland is gevraagd naar hun ervaringen in Nederland, hun oriëntatie op Nederland en/of Oekraïne, en de overwegingen die zij maken bij beslissingen over vestiging of terugkeer.¹²⁶ De meest belangrijke factoren om te kiezen voor vestiging in Nederland of terugkeer naar Oekraïne zijn – naast de veiligheid in Oekraïne – statuszekerheid, economisch perspectief, toegang tot huisvesting, en banden met Nederland en Oekraïne.

124 Ministerie van Asiel en Migratie, "[Kabinetsappreciatie: Verlenging van de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming tot en met 4 maart 2027](#)," 13 juni 2025. Niet uitgesloten is de RTB eerder af te laten lopen bij een duurzaam bestand.

125 CBS, "[Oekraïners in Nederland](#)," 15 april 2025. Het CBS verdeelde cohort 2022 in twee delen (vanwege start oorlog). De cohortstudie loopt tot juli 2024.

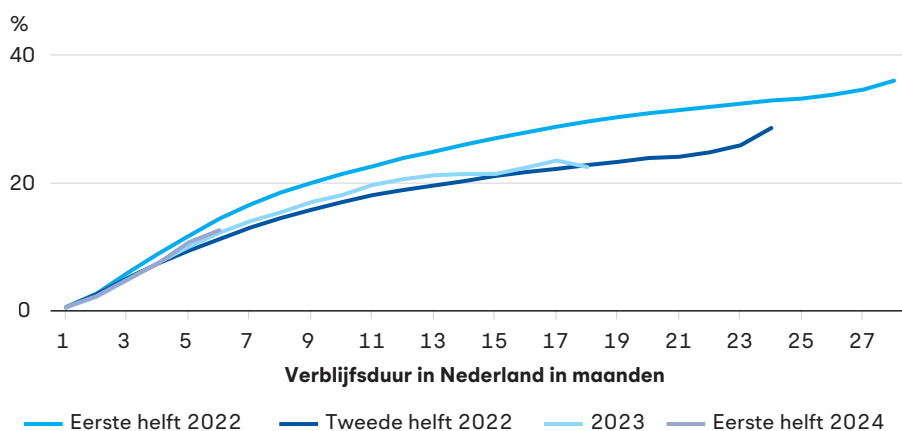
126 Er zijn in totaal twintig interviews afgenomen: vijf met nieuwe respondenten en vijftien follow-up interviews met eerder geïnterviewden. In deze gesprekken is onderzocht of en hoe hun toekomstplannen recent zijn veranderd, en welke factoren daarop van invloed zijn. De interviews zijn in het Oekraïens gevoerd.

4.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op vestiging en terugkeer

Er staan per 6 juni 2025 123.720 Oekraïense ontheemden geregistreerd bij gemeenten. Hiervan verblijven 95.330 personen in de gemeentelijke noodopvang. Dit zorgt voor een bezetting bij de opvanglocaties van 99,6%.¹²⁷ Gemeenten kampen al langere tijd met volle opvang.¹²⁸

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022 zijn ruim 157.000 Oekraïense vluchtelingen naar Nederland gekomen. Op 1 juli 2024 verbleven daarvan nog zo'n 115.000 in Nederland. Dat betekent dat ongeveer één op de vier Oekraïners inmiddels weer is vertrokken.¹²⁹ De uitstroom uit Nederland begon al vroeg: van alle vluchtelingen die zich vestigden, vertrok ongeveer 1 op de 10 binnen een half jaar. Na een jaar was dat opgelopen tot 2 op de 10. De bestemming na vertrek is divers, variërend van terugkeer naar Oekraïne tot doorreis naar andere landen.¹³⁰ De figuur 8 toont bij de verschillende cohorten een vergelijkbare afvlakking in het vertrek naarmate het verblijf in Nederland langer is.

Figuur 8 Aandeel Oekraïners dat voor 1 juli 2024 uit Nederland vertrok naar periode van vestiging en verblijfsduur in Nederland¹³¹



127 Rijksoverheid, "Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland," geraadpleegd 6 juni 2025.

128 Hanneke Keultjes, "Laatste bed Oekraïne-opvang is vergeven: gemeenten eisen spoedoverleg met minister Faber," *Het Parool* 16 april 2025.

129 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

130 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

131 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

Huisvesting

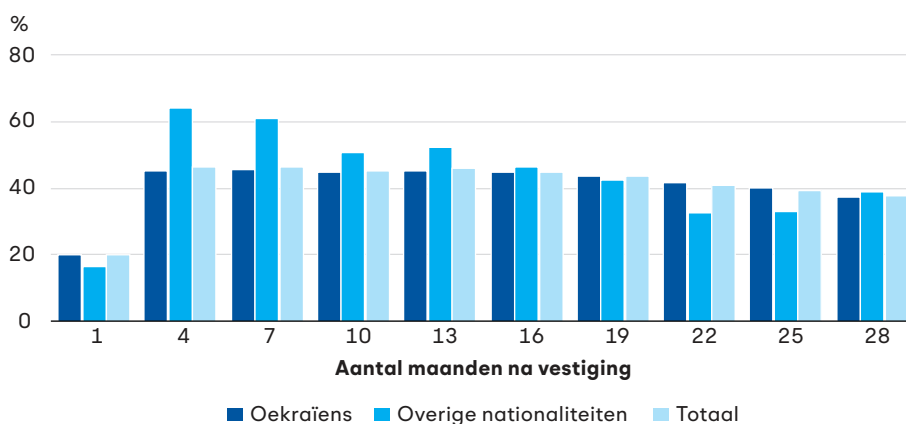
De meeste Oekraïners die nog in Nederland verblijven, wonen in een gemeentelijke opvanglocatie. Dit verschilt van veel andere EU-lidstaten. Omstandigheden als de krappe huizenmarkt, de verplichte inschrijving bij gemeenten om leefgeld te ontvangen en gebrek aan alternatieve huisvesting bij familie of vrienden spelen hierin een rol. Eind 2023 verbleef twee derde in de gemeentelijke opvang. Slechts 8 procent woonde toen nog bij een gastgezin. Sinds april 2023 hebben Oekraïense ontheemden recht op huurtoeslag, maar voorrang op sociale huurwoningen hebben zij niet. Een kleine groep – ruim 800 mensen – verbleef op 1 juli 2024 in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Economisch perspectief

In het vorige rapport signaleerden we dat Oekraïense ontheemden steeds meer deelnemen aan de arbeidsmarkt, investeren in taal en hun netwerk in Nederland. Daarmee stijgt ook de drempel om terug te keren – zelfs wanneer de situatie in Oekraïne zou verbeteren.¹³²

Bijna helft van Oekraïense vluchtelingen werkt na vier maanden in Nederland

Figuur 9 Aandeel ontheemden uit Oekraïne tussen de 18-65 jaar dat aan het werk is, naar nationaliteit en aantal maanden na vestiging¹³³



¹³² Clingendael, "Tussen deals en dreiging: Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden," 28 maart 2025.

¹³³ CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

Opvallend is dat Oekraïners relatief snel aan het werk gaan. Van de eerste groep ontheemden die in de eerste helft van 2022 arriveerde, werkte 42 procent na vier maanden.¹³⁴ In latere cohorten ligt dat percentage rond de 50 procent. Derdelanders – mensen zonder Oekraïense nationaliteit die wel onder de RTB vallen – zijn zelfs nog actiever op de arbeidsmarkt: 64 procent van hen werkt na vier maanden.¹³⁵

De meeste Oekraïners vinden werk via uitzendbureaus (50 procent) of in de horeca (15 procent). Slechts 28 procent heeft een vaste baan; de rest werkt als oproep- of uitzendkracht. Toch verandert dat naarmate hun verblijf langer duurt. Na twee jaar werkt 48 procent als werknemer en is het aandeel uitzendkrachten gedaald naar 28 procent.

Ook het aantal mensen met meerdere banen groeit. Na zes maanden heeft bijna een derde van de werkende Oekraïners meer dan één baan; na twee jaar geldt dat voor twee derde. Het uurloon stijgt mee: waar na zes maanden 40 procent van de werkenden 15 euro of meer per uur verdient, is dat na twee jaar opgelopen tot 89 procent.

Wie niet werkt, ontvangt geen bijstandsuitkering maar leefgeld. Toch blijkt uit de cijfers dat een groot deel van de Oekraïense ontheemden de stap naar werk snel weet te maken – sneller dan reguliere statushouders.¹³⁶ Een verschil is dat ontheemden onder de RTB direct mogen werken.

Ondanks dat een groot aandeel aan het werk is, blijft werk op eigen niveau, net als in veel andere opvanglanden, nog een grote uitdaging. Dit kan twee tegenovergestelde gevolgen hebben wat betreft terugkeer. Personen die in Oekraïne een (goedbetaalde) baan hadden en hier werk moeten blijven doen onder hun kwalificaties, zullen sneller geneigd zijn terug te keren zodra mogelijk. Tegelijkertijd is er ook de mogelijkheid dat juist deze personen erin investeren om hun kwalificaties te laten erkennen, de taal te leren, en hier in een soortgelijke baan aan de slag te gaan. Die persoon zou niet snel geneigd zijn terug te keren.

134 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

135 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025. De werkmogelijkheid voor derdelanders met tijdelijk Oekraïens verblijfsrecht stopt op 4 september 2025. Derdelanders met permanent verblijf in Oekraïne mogen werken tot maart 2027.

136 CBS, "Oekraïners in Nederland," april 2025.

Banden met Nederland en Oekraïne

Hoewel hun beheersing van de Nederlandse taal nog beperkt is, zoeken Oekraïense vluchtelingen actief contact buiten hun eigen gemeenschap.¹³⁷ Dat blijkt ook uit gesprekken met recent gearriveerde Oekraïners in Nederland door Regioplan. Hun sociale netwerken spelen een cruciale rol in hun integratie – én in hun keuze voor Nederland. Personen reisden familie achterna of kozen voor Nederland (vier direct vanuit Oekraïne, één via Polen) na positieve verhalen over het leven in Nederland door bekenden. *“Een bekende van mij was hier en zij nodigde mij uit om te komen. Ze vertelde me hoe het leven hier is: de toegang tot de arbeidsmarkt, een hoog salaris. Ik ben van plan lang te blijven.”*

De meeste geïnterviewden geven aan dat hun Nederlands zich op A1- of A2-niveau bevindt. Toch beperken hun sociale contacten zich niet uitsluitend tot andere Oekraïners. Respondenten die beter Nederlands willen leren, doen dit ook om zich beter thuis te voelen.

De respondenten die met hun kinderen in Nederland verblijven, zien de toekomst van hun kinderen in Nederland. Zij vinden het belangrijk dat hun kinderen de Nederlandse taal leren, tegelijk benadrukt een respondent het behoud van de Oekraïense taal en banden met Oekraïne.

Statuszekerheid

De RTB loopt tot maart 2027, tenzij er eerder sprake is van een duurzaam bestand. Overigens kunnen derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne na 4 september 2025 niet langer van de rechten onder de RTB gebruikmaken.¹³⁸ Hierop dienen zij binnen vier weken Nederland te verlaten. Dit is uitgezonderd de personen met een lopende asielaanvraag en zij die al bezwaar hadden aangetekend. Zij kunnen hun besluit in Nederland afwachten.¹³⁹ Deze beslissing volgt op een uitspraak van de Raad van State die deze uitzondering goedkeurt.¹⁴⁰

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

138 Rijksoverheid, [“Kamerbrief over vervolg derdelanders met tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne,”](#) 3 juni 2025.

139 De groep derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne betreft ongeveer 1000 personen. IND, [“Bevriezingsmaatregel derdelanders Oekraïne stopt op 4 september 2025,”](#) 5 juni 2025.

140 Raad van State, [“Tijdelijke bescherming van 'derdelanders' mag eerder eindigen dan die van Oekraïners,”](#) 23 april 2025.

Voor veel Oekraïense ontheemden in Nederland is het uiteindelijke aflopen van de Richtlijn een bron van spanning. De meesten willen blijven, maar weten niet zeker of dat mogelijk is. *“Ik hoop heel erg dat mensen uit Mariupol mogen blijven, omdat onze stad is bezet en vernietigd,”* zegt een vrouw die alles verloor.

Bij de meeste ontheemden overheerst voorzichtig vertrouwen. Respondenten verwachten dat de overheid hen niet zomaar laat vallen. *“Ik denk dat de overheid het programma verlengt, in ieder geval voor de mensen die nuttig zijn voor de Nederlandse samenleving,”* zegt een man die werkt en integreert.

Veel Oekraïners bereiden zich actief voor op een toekomst in Nederland. Ze zoeken werk, volgen taalcursussen en verkennen opties zoals een studie- of werkvisum, of – in enkele gevallen – een relatie met een Nederlandse partner. Sommigen overwegen zelfs zelfstandig ondernemerschap om hun verblijf te kunnen verlengen. Tegelijkertijd realiseren ze zich dat huisvesting een groot obstakel blijft. Sommigen huren inmiddels particulier, anderen zoeken via kennissen of online platforms.

De meeste respondenten volgen het nieuws over de RTB en Europese migratieontwikkelingen nauwgezet, vaak via sociale media, Telegram-groepen zoals *‘Ukrainians in the Netherlands’*, en informele netwerken. Toch is het voor sommigen emotioneel te zwaar om alles te blijven volgen.

De afweging om te blijven draait vooral om veiligheid, werk, huisvesting en toekomstperspectief. *“Niemand wil vertrekken uit Nederland, omdat het een kans biedt op een beter leven,”* vat een respondent samen. Een ander voegt toe: *“In het begin wilde men terugkeren. Later, toen zij begrepen dat de oorlog niet snel voorbij zou zijn, wilde men blijven. Oudere mensen willen terugkeren omdat zij moeilijk integreren.”*

4.3 Impact op vestiging en terugkeer

Voor veel Oekraïense ontheemden in Nederland is de oorlog niet alleen een breuklijn in hun leven, maar ook het begin van een reeks moeilijke keuzes. Blijven of terugkeren? In gesprekken met twintig Oekraïners wordt duidelijk dat de afwegingen complex zijn, en vaak diep persoonlijk.

De meesten geïnterviewde ontheemden hebben besloten zich permanent in Nederland te vestigen. De redenen zijn uiteenlopend, maar veiligheid, stabiliteit en levenskwaliteit keren steeds terug. *“Als je in een ander land hebt gewoond dan heb je al wat opgebouwd dat je niet wil kwijtraken”*, zegt een vrouw van begin veertig die met haar partner in Nederland woont.

Ook onder de vijftien mensen die eerder al werden geïnterviewd, blijkt de wens om te blijven sterk. Voor dertien van hen zijn de toekomstplannen de afgelopen maanden niet veranderd. Negen van hen wilden al bij het eerste gesprek in Nederland blijven. *“De omstandigheden zijn niet veranderd, want ik zie geen verandering in de oorlogs- en veiligheidssituatie,”* zegt een man. Een ander voegt toe: *“Ik heb geen andere keuze, ik ben alles kwijtgeraakt in Oekraïne.”* Voor sommigen is Nederland inmiddels meer dan een toevluchtsoord: *“We zijn al geïntegreerd en voelen ons onderdeel van Nederland.”* Mensen wortelen immers na langer verblijf door taal, werk, onderwijs, en een lokaal netwerk.

Ook de sociale sfeer speelt een rol. Respondenten noemen de vriendelijke mensen, de balans tussen werk en privé, en de bescherming van rechten als belangrijke factoren. Een man die recent besloot in Nederland te blijven, zegt: *“Ik heb besloten om hier te blijven, omdat mijn rechten als homoseksuelen hier beschermd zijn en vanwege het carrièreperspectief.”*

Twee respondenten hebben nog geen definitieve beslissing genomen. Eén respondent wil nog steeds terugkeren zodra het veilig is. Een ander, die eerder al plannen had om terug te gaan, is inmiddels daadwerkelijk teruggekeerd naar de regio Lviv. Mocht de situatie daar verslechteren, overweegt zij opnieuw naar Nederland te komen.

Voor sommigen is terugkeer dus nog altijd een reële optie. De belangrijkste drijfveren? Familie die is achtergebleven, en de wens om weer werk te doen dat aansluit bij hun opleiding en ervaring. De vrouw die inmiddels is teruggekeerd naar de regio Lviv geeft aan dat zij hier geen goede opvang voor haar kind en geen passende werkplek kon vinden. Nu ze terug is, voelt ze zich meer op haar gemak. Er is geen taalbarrière en haar zoon kan naar de opvang als zij werkt.

Terugkeer is voor velen pas bespreekbaar als Oekraïne weer veilig is. *“We willen een land vol mogelijkheden voor een normaal leven,”* zegt een respondent. Sommigen sluiten hun geboorteplaats zelfs uit als toekomstige woonplek. Een vrouw uit Mariupol zegt: *“Ik zou graag in het zonnige Odessa willen wonen.”*

Ik wil niet terugkeren naar Mariupol om daar te leven op de vele lichamen van de mensen die daar zijn vermoord.”

Niet iedereen weet al wat de toekomst brengt. Eén respondent zegt: “Omdat Oekraïners nog steeds niet dezelfde rechten hebben als andere vluchtelingen weten we niet wat er morgen zal gebeuren. Het is een onzekere positie.” Een ander, die eerder wilde blijven, twijfelt nu vanwege problemen met huisvesting en werk: “Ik ben niet zo optimistisch meer om hier te blijven. Ik zal moeten terugkeren als de gemeente ons niet gaat helpen met huisvesting.” Tegelijkertijd zijn er ook tekenen van hoop. Eén respondent zoekt al informatie over werk in Oekraïne en volgt de politieke ontwikkelingen op de voet. Anderen investeren juist in hun leven hier, leren Nederlands en bouwen aan een sociaal netwerk.

Vrijwillige terugkeer naar Oekraïne is voor de meeste respondenten geen reële optie. Hun huizen zijn verwoest, hun levens daar verdwenen. “Mensen willen een compleet ander leven dan ze in Oekraïne hadden,” zegt een man. Sommigen doen suggesties voor wederopbouw, zoals het openen van Nederlandse bedrijven in Oekraïne, maar benadrukken dat eerst de oorlog moet eindigen.

Plannen kabinet bij afloop RTB

Bij afloop van de RTB valt een ontheemde in principe terug op de eerder ingediende asielaanvraag. Het (demissionaire) kabinet wil tegen het einde van de RTB een **vrijwillig terugkeerprogramma** aanbieden, inclusief wederopbouw cursussen voor Oekraïne. Als ontheemden hiervan gebruik willen maken dan is intrekking van een lopende asielaanvraag nodig.¹⁴¹ Daarnaast wordt gewerkt aan een **nationaal alternatief** voor Oekraïense ontheemden die langer in Nederland blijven, gezien velen niet direct terug zullen kunnen keren.¹⁴² Bij dit nationaal alternatief wordt gedacht aan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, mits de asielaanvraag wordt ingetrokken.¹⁴³ Artikel 19 RTB staat lidstaten toe dat het genot van tijdelijke bescherming en asielstatus of

141 Minister van Asiel en Migratie, Kamerstukken II 2024/2025, 19637, nr. 3346, 31 januari 2025, p. 3-4. De voorwaarden moeten nog worden vastgelegd. Tijdens deelname aan het programma kan tijdelijke opvang worden geboden via de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, tot een jaar na beëindiging van de RTB. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne regelt voorzieningen, gekoppeld aan duurzame terugkeer. Bij niet-deelname aan het programma vervallen deze voorzieningen.

142 Kamerstukken II 2024/2025, 19637, nr. 3346, januari 2025.

143 Kamerstukken II 2024/2025, 19637, nr. 3346, januari 2025.

andere vorm van bescherming niet gecombineerd worden. Volgens Karina Franssen is een asielaanvraag altijd mogelijk onder artikel 17, wat de uitsluiting problematisch zou maken.¹⁴⁴ Dit zal afhangen van de vraag hoe de alternatieve status vorm krijgt. Indien de RTB nog geldt, valt een afgewezen aanvraag terug onder tijdelijke bescherming. Als het alternatief na RTB-afloop wordt verleend, gelden deze artikelen niet en kan bij afwijzing ervan het risico op refoulement bij uitvaardiging van het terugkeerbesluit worden beoordeeld.¹⁴⁵

Bij onduidelijkheid hierover kan dit leiden tot afhandeling van een groot aantal asielaanvragen (120.000+), met jarenlange wachtrijen en een vastlopende migratieketen.

De bescherming eindigt door een besluit van de Raad van de EU met gekwalificeerde meerderheid dat een *veilige en duurzame terugkeer* naar Oekraïne mogelijk is. Bij het einde van de tijdelijke bescherming in maart 2027 vervalt de tijdelijke status.¹⁴⁶ Zij moeten dan de EU verlaten, kunnen een reguliere verblijfsstatus aanvragen of een asielprocedure doorlopen.¹⁴⁷ Een dergelijke asielaanvraag is niet kansrijk als de algehele veiligheidssituatie is verbeterd en/of een vestigingsalternatief aanwezig is in veiligere delen van Oekraïne, maar sluit niet uit dat er individuele gronden zijn waarom desondanks internationale bescherming nodig is.

144 K. Franssen e.a., *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, S. Mantu e.a. (eds), Radboud Universiteit Nijmegen, 2023, p. 13.

145 HvJ EU 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23. Rb Den Haag 22 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2025:6702.

146 COM/2025/650 final. Ontheemden in Nederland vallen in beginsel terug op een asielaanvraag die doorlopen zou worden na afloop van de RTB. Bij afwijzing volgt een terugkeerbesluit.

147 Een dergelijke asielaanvraag is niet kansrijk als de algehele veiligheidssituatie is verbeterd en/of een vestigingsalternatief aanwezig is in veiligere delen van Oekraïne, maar sluit niet uit dat er individuele gronden zijn waarom desondanks internationale bescherming nodig is.

Hoewel niet te voorspellen is hoeveel ontheemden een asielaanvraag indienen na afloop van de RTB, omdat een asielaanvraag afhangt van de individuele omstandigheden, signaleren wij een aantal groepen die mogelijk drijfveren hebben tot het indienen van een asielverzoek:

- 1) Ontheemden afkomstig uit de door Rusland bezette gebieden;
- 2) Ontheemden afkomstig uit gebieden waar infrastructuur en huizen zwaar beschadigd zijn geraakt of belemmeringen ondervinden om terug te keren;
- 3) Dienstweigeraars;
- 4) Ontheemden met dwingende humanitaire redenen (o.a. gezondheid);¹⁴⁸
- 5) Een potentiële groep die Oekraïne verlaat na een bestand.¹⁴⁹

148 In bepaalde gevallen moet de uitzetting achterwege blijven. Dit is onder meer het geval wanneer er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die terugkeer onmogelijk of onredelijk maken (art. 22, lid 2 RTB) of de gezondheidssituatie van de ontheemde zodanig is dat de terugkeer ernstige negatieve gevolgen voor deze ontheemde zal hebben (art. 23, lid 1 RTB).

149 Na een staakt-het-vuren en opheffing van de noodtoestand onder meer militairen die het front verlaten, binnenlandse ontheemden die uitreizen en gezinsleden op zoek naar gezinshereniging in de EU.

5 Conclusie

Een staakt-het-vuren lijkt nog ver weg. Ondanks de toegenomen diplomatieke activiteit, lijkt ook president Trump, die zich eerder optimistisch uitliet, nu te beseffen dat deze oorlog moeilijk is te beëindigen. Dat doet het vooruitzicht op een snel bestand afnemen. De Amerikaanse rol als bemiddelaar, leverancier van militaire steun aan Oekraïne en geopolitieke grootmacht om druk uit te oefenen op Rusland blijft de meest onvoorspelbare, maar mogelijk doorslaggevende factor voor het verdere verloop van de oorlog.

Zowel Rusland als Oekraïne beschikken voorlopig nog over voldoende middelen om de gevechten tenminste dit jaar nog te blijven voeren. Rusland gokt op uithoudingsvermogen, terwijl Oekraïne blijft hopen op westerse militaire en economische steun en zwaardere sanctiepakketten ten aanzien van Rusland. Zolang die hoop voortduurt hebben beide partijen weinig reden om een bestand te sluiten – en zelfs als het er komt, is de kans groot dat het geen stand zal houden. De oorlog is verworden tot een uitputtingsslag, waarin minimale verschuivingen aan de frontlinie verhullen dat er dagelijks hevig wordt gevochten, de Russische aanvallen steeds intenser worden, en aan beide zijden veel slachtoffers vallen.

Grote militaire doorbraken worden de komende maanden niet verwacht. Mocht het Oekraïense front instorten, een scenario dat tot nu toe onwaarschijnlijk lijkt, maar niet uitgesloten kan worden, dan zou Rusland relatief snel nieuw terrein veroveren. Dat zou niet alleen strategische gevolgen hebben, maar ook leiden tot nieuwe grote aantallen ontheemden richting Europa. Een vierde oorlogswinter, met grootschalige Russische luchtaanvallen, zou eveneens een moment kunnen zijn waarop Oekraïners besluiten een toekomst elders te zoeken. Vooralsnog lijkt het echter dat de meesten die weg wilden en konden, veelal zijn vertrokken.

Hoe langer het conflict en daarmee de ontheemding voortduurt, hoe meer Oekraïners in Nederland en andere landen van opvang wortelen. Kinderen gaan naar school, mensen vinden werk, en bouwen sociale netwerken op. De bereidheid om terug te keren neemt daarmee af. Het is dan ook aannemelijk dat het aantal vrijwillige terugkeerders beperkt blijft, zelfs als de situatie in Oekraïne stabiliseert.

Ook grootschalige doormigratie binnen Europa lijkt onder deze omstandigheden niet waarschijnlijk. De meeste Oekraïners hebben zich inmiddels gevestigd op een plek waar ze perspectief zien – en zolang de oorlog voortduurt, is stabiliteit belangrijker dan mobiliteit. Pas als alle alternatieven zijn uitgeput, komt terugkeer of doormigratie in beeld – en zelfs dan is het geen eenvoudige weg.

Ook in het geval van een bestand tussen Rusland en Oekraïne zal het lange tijd duren voordat ontheemden duurzaam kunnen terugkeren naar Oekraïne vanwege vernietigde infrastructuur en (voorheen dichtbevolkte) bezette gebieden. Oekraïne zal niet in korte tijd de miljoenen mensen kunnen opvangen die naar de EU zijn gevlucht.

De EU werkt samen met Oekraïne aan een gecoördineerde afbouw van tijdelijke bescherming, met nadruk op langetermijnoplossingen zoals een alternatieve verblijfsstatus of vrijwillige terugkeer. Een Raadsaanbeveling op basis van een voorstel van de Commissie wordt binnenkort verwacht.¹⁵⁰ Omdat de implementatie van langetermijnoplossingen tijd vergt, moeten lidstaten ruim voor het aflopen van de RTB al besluiten nemen, zodat deze oplossingen tijdig en zorgvuldig kunnen worden uitgevoerd.

Ondanks verlenging van de RTB tot maart 2027 blijft de toekomst van veel Oekraïense ontheemden in Nederland onzeker. Terwijl sommigen hopen op terugkeer, zullen velen hun leven hier verder proberen op te bouwen. Veiligheid in Oekraïne blijft een cruciale factor, maar uiteindelijk zullen economische kansen, het gebrek en toegang tot huisvesting en persoonlijke banden met Nederland en Oekraïne de doorslag geven. Wat begon als tijdelijke bescherming, verandert – naarmate de oorlog voortduurt – voor velen in een zoektocht naar duurzaam perspectief.

150 Europese Commissie, “[Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine](#),” 4 juni 2025.