

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

De toekomstdiscussie dient zich aan

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

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

De toekomstdiscussie dient zich aan

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

Clingendael Rapport
September 2024

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

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

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

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

Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

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

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

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

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

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

Susanne Stevenhagen was Research Assistant bij de de EU & Global Affairs Unit van Clingendael.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	5
2.1	Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	5
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	7
2.3	Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen	20
3	De situatie in andere EU-landen: factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Aantal ontheemden en hun migratie-intenties	25
3.3	Implementatie RTB	28
3.4	Economische integratie	32
3.5	Sociale integratie	35
3.6	Feitelijke doorreismogelijkheden	40
3.7	Impact op doormigratie	40
4	Factoren van invloed op keuze voor en verblijf in Nederland	42
4.1	Inleiding	42
4.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op aankomst- en vestigingsintenties	47
	Conclusie	60

1 Inleiding

In onze vorige rapportage “Hoe tijdelijk is tijdelijk?” signaleerden wij dat voor veel Oekraïners die al langer in Nederland verblijven geldt dat zij banden aangaan met Nederland, onder andere via werk, en zich hier over het algemeen thuis voelen. Ook in andere Europese landen blijkt dat de terugkeer-intenties van veel Oekraïners afnemen. In dit rapport “Toekomstdiscussie dient zich aan” zien wij dat de banden van Oekraïners met Nederland hechter worden. Terugkeer op korte termijn lijkt niet aan de orde, niet in de beleving van Oekraïense ontheemden en niet in de realiteit van de aanhoudende oorlog in Oekraïne en de druk op de Oekraïense infrastructuur. Op langere termijn is het de vraag hoe lang de oorlog in Oekraïne voortduurt, welk juridisch kader zal volgen op de tijdelijke beschermingsrichtlijn die de EU van toepassing verklaarde, wat de toekomst van Oekraïne binnen Europa zal zijn en hoe wederopbouw verloopt. Deze factoren zullen ook de voorkeur van Oekraïense ontheemden beïnvloeden voor terugkeer dan wel vestiging in het opvangland.

Het Uitvoeringsbesluit van de Raad van 25 juni 2024 om de tijdelijke bescherming te verlengen tot maart 2026¹ markeert hierbij een belangrijk punt. Immers, dit besluit maakt enerzijds duidelijk dat ervan wordt uitgegaan dat de oorlog in Oekraïne nog aanhoudt en dat bescherming van alle Oekraïners nodig blijft, in ieder geval tot maart 2026. Anderzijds maakt het besluit duidelijk dat deze beschermingsopdracht voor de EU als tijdelijk wordt gezien. Zolang tijdelijke bescherming het kader vormt wordt periodiek bekeken of de bescherming wordt verlengd.

Het verlengingsbesluit is vanuit juridisch perspectief niet onbetwist, al is verlenging van tijdelijke bescherming wel een praktische oplossing in het licht van de situatie in Oekraïne, de wens om binnen de EU gelijk op te trekken en de asielcontext in de EU. De tekst en totstandkomingsgeschiedenis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) lijken te wijzen op een maximumduur voor tijdelijke

1 Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024.

bescherming van drie jaar.² Deze periode werd echter overschreden bij de laatste verlenging die geldt tot maart 2026. Hiervoor is dus een ruime uitleg van de RTB nodig geweest.

Het gevolg van het verlengingsbesluit is bijvoorbeeld dat Oekraïners in Nederland langdurig kunnen worden uitgesloten van een beoordeling van hun asielverzoek en daarmee van een eventuele asielstatus met meer verblijfszekerheid.³ Mede daardoor lopen de verblijfsstatus en de inburgeringspositie van Oekraïners en andere asielgerelateerde migranten uiteen.

De situatie in Oekraïne en de Russische Federatie laat enerzijds een beeld zien waarbij zowel door politiek leiders als binnen samenlevingen in Rusland en Oekraïne meer wordt gesproken over onderhandelingen, maar anderzijds voldoende potentieel en bereidheid aanwezig zijn om het conflict voort te zetten. De vernietiging van infrastructuur en energievoorziening in Oekraïne betekent dat meer mensen met name in de komende winter ontheemd kunnen raken. Een deel van hen zal naar EU-landen inclusief Nederland uitwijken. De verlenging van het regime van tijdelijke bescherming betekent dat EU-lidstaten hebben afgesproken en zich gemeenschappelijk verplicht hebben om opvang te blijven bieden.

Deze opvang wordt in een toenemend aantal landen binnen de EU versoberd. Er wordt toegewerkt naar financiële onafhankelijkheid van ontheemde Oekraïners. In Tsjechië en Polen is de politieke keuze gemaakt om vanaf 2025 langduriger verblijf mogelijk te maken voor de groep die werkt. De integratie zet ook in de andere lidstaten door, waardoor de intentie om terug te keren afneemt. Bij verdere integratie in een samenleving neemt ook de aantrekkelijkheid van doormigratie af, doordat ontheemden meer direct verbonden zijn aan de plek van verblijf. Bij langer verblijf en toenemende onafhankelijkheid door het beter spreken van de taal, de hiermee samenhangende grotere mogelijkheid een baan

2 Zie bijvoorbeeld Franssen, *Tijdelijke Bescherming in de EU* (diss), 2011, blz. 223 en 224 en Sandra Mantu, Karin Zwaan en Tineke Strik, *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, 2023. Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat uit van een maximumtermijn van drie jaar (ABRvS, 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:32) In tegengestelde zin zie bijvoorbeeld Lia Gobiet "Should temporary stay temporary?", *European Law Blog*, Blogpost 14/2-24, 22 februari 2024.

3 Dit was althans de uitleg van Rechtbank Den Haag (zp Arnhem), 8 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10491.

te vinden, en kinderen die naar school gaan worden eerste voorzieningen en verschillen hierbij tussen lidstaten steeds minder van belang.

Voor Oekraïners die al langer in Nederland verblijven is het belang van duidelijkheid over de verblijfsstatus groot bij het maken van hun toekomstplannen. Dit is naar voren gekomen in een nieuwe reeks diepte-interviews die voor dit rapport zijn gehouden door Regioplan. De respondenten hebben in ieder geval voor de nabije toekomst de intentie om in Nederland te blijven. Ondanks de vurige wens van de Oekraïense autoriteiten dat zoveel mogelijk ontheemden terugkeren wordt dit door de meeste ontheemden pas als optie gezien als langdurige veiligheid en ook economische perspectieven gewaarborgd zijn, hetgeen voorlopig niet het geval is. De respondenten zijn zich echter ook meer bewust van hun vaak nog precare positie op de arbeidsmarkt en van de krapte op de huizenmarkt in Nederland. Het belang van het leren van de Nederlandse taal, ook met het oog op een langduriger verblijf, wordt door de respondenten duidelijk benoemd. Meer contacten met de Nederlandse samenleving zullen Oekraïense ontheemden een beter beeld geven van het leven in Nederland.

Zoals reeds beschreven in de vorige rapportage zijn er grote uitdagingen bij het vinden van nieuwe opvangplekken in Nederland. Het draagvlak om Oekraïense ontheemden op te vangen is er wel, maar het neemt af. Volgens de Ipsos-Flitspeiling van juli 2024 is ruim 64% van de Nederlanders positief over de opvang van Oekraïners in Nederland.⁴ Dit aandeel is gedaald ten opzichte van maart 2022 (82%), maar nog steeds steunt een ruime meerderheid de opvang van Oekraïners. Uit een nader onderzoek van augustus 2024 blijkt echter dat het percentage Nederlanders dat vindt dat Nederland Oekraïners ruimhartig moet opvangen is gedaald van 78 procent in 2022 naar 42 procent in 2024.

De verwachting is dat de netto-emigratie vanuit Oekraïne naar de EU dit jaar zo'n 400.000 personen zal omvatten, en nog eens 300.000 in 2025.⁵ Het is lastig in te schatten hoeveel van deze verwachte ontheemden voor Nederland zullen kiezen, maar het betekent dat de vraag naar opvangplekken zal blijven toenemen. Tegen deze achtergrond is er geopperd om de RTB niet te verlengen.⁶ Zoals hierboven vermeld heeft de EU in het licht van de situatie in

4 Ministerie van Justitie en Veiligheid, "[17e flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," 11 juli 2024.

5 National Bank of Ukraine, [Inflation Report](#) (juli 2024), p. 37.

6 [Tweet](#) Geert Wilders op X, 9 september 2024.

Oekraïne besloten om de tijdelijke bescherming van Oekraïners te verlengen tot maart 2026.

We verkeren aldus in een context waarin de veiligheidssituatie in Oekraïne niet verbetert en de Russische aanvallen op de energie-infrastructuur worden geïntensiveerd. Tegelijkertijd geldt dat Oekraïense ontheemden die tijdelijk zouden worden opgevangen in EU-lidstaten in veel gevallen al jaren daar verblijven en de facto banden aangaan met het opvangland via werk en schoolgaande kinderen. Hoe langer deze situatie zich voordoet, hoe prangender de vraag zich aandient wat het toekomstperspectief van Oekraïne en van Oekraïense ontheemden is.

2 De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

2.1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

Net als in voorgaande EWEA-rapporten, analyseert Clingendael vier factoren die de migratie-intenties en terugkeermogelijkheden van Oekraïners beïnvloeden. De eerste factor is **de tijdsduur van het conflict**, waarbij een langere tijdsduur resulteert in afnemende terugkeerintenties van Oekraïense ontheemden. De tweede factor is **de intensiteit van de gevechtshandelingen**, waarbij een hogere intensiteit zorgt voor grotere vluchtelingenstromen en minder terugkeermogelijkheden naar het thuisland. De derde factor is **de mate** waarin Oekraïens **grondgebied** door Rusland **bezet of** door Oekraïne **bevrijd wordt**, waarbij bezetting door Rusland het aantal ontheemden vergroot en terugkeermogelijkheden verkleint, en vice versa. De vierde factor is **de economische situatie in Oekraïne en de perspectieven voor wederopbouw**, waarbij een sneller economisch herstel de terugkeermogelijkheden voor Oekraïense ontheemden vergroot.

Figuur 1 laat zien hoe deze vier factoren zijn geoperationaliseerd in een aantal indicatoren, waarvan Clingendael de ontwikkeling ten opzichte van de periode van het vorige EWEA-rapport volgt. Een positieve score duidt op een toename van de beschermingsopdracht, terwijl een negatieve score een afname daarvan weergeeft.

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden



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

Tijdsduur conflict

Er is geen concreet vooruitzicht op een beëindiging van de oorlog op korte termijn. De politieke doelstellingen die zowel Moskou als Kyiv in het openbaar verkondigen zijn vooralsnog ongewijzigd en maximalistisch, waardoor er geen mogelijke compromissen tussen beide partijen zichtbaar zijn. Het Kremlin streeft formeel nog steeds een *de facto* capitulatie en onderwerping van Oekraïne na, inclusief de erkenning van de door Rusland geannexeerde Oekraïense provincies (Donetsk, Loehansk, Zaporizja, Cherson en de Krim) – die tot op heden niet alle volledig door Rusland bezet worden – als Russisch grondgebied; het afzien van NAVO-lidmaatschap door Kyiv; en de demilitarisatie en “denazificatie” van Oekraïne. Ook eist Moskou dat de westerse economische sancties worden opgeheven. Kyiv, daarentegen, streeft nog steeds naar het volledige herstel van het Oekraïense grondgebied volgens de internationale grenzen die sinds 1991 bestaan. Daarnaast eist Oekraïne ook Russische herstelbetalingen, vervolging van Russische oorlogsmisdaden en veiligheidsgaranties van het Westen.⁷

Dit alles wil echter niet zeggen dat eventuele onderhandelingen over een tijdelijk bestand daadwerkelijk onmogelijk zijn of gedoemd zijn te mislukken. Het zou op termijn voor beide partijen aantrekkelijk kunnen zijn om de oorlogshandelingen al dan niet gedeeltelijk te staken, afhankelijk van de ontwikkelingen op het slagveld en de mate van westerse steun waar Oekraïne op kan rekenen na de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Volgens de *Washington Post* stonden Rusland en Oekraïne klaar om in Qatar te onderhandelen over beëindiging van de wederzijdse bombardementen op energie-infrastructuur, maar werden deze afgeblazen toen het Oekraïense leger de Russische provincie Koersk binnenviel (zie hieronder). Sommige analisten zien dit beperkte onderhandelingsinitiatief als een poging om tot een breder staakt-het-vuren te komen.⁸ Wat uitspraken

7 Riley Bailey, Grace Mappes, Angelica Evans, Karolina Hird en Frederick W. Kagan, “[Russian Offensive Campaign Assessment, June 26, 2024](#),” Institute for the Study of War, 14 juni 2024; Angelica Evans, Christina Harward, Kateryna Stepanenko, Nicole Wolkov en George Barros, “[Russian Offensive Campaign Assessment, June 14, 2024](#),” Institute for the Study of War, 14 juni 2024; Vladimir Soldatkin, “[Putin demands more Ukrainian land to end war; Kyiv rejects 'ultimatum'](#),” Reuters, 24 juni 2024.

8 Isabelle Khurshudyan, Siobhán O’Grady, John Hudson en Catherine Belton, “[Ukraine's offensive derails secret efforts for partial cease-fire with Russia, officials say](#),” *The Washington Post*, 17 augustus 2024.

van politieke leiders betreft, is er een voorzichtige kentering zichtbaar richting onderhandelingen, al is het te vroeg om te beoordelen of dit oprechte toenaderingspogingen zijn of slechts strategische communicatie. President Poetin heeft aangegeven bereid te zijn te onderhandelen op basis van de Istanboel-documenten van april 2022, terwijl president Zelensky onderhandelingen met Poetin persoonlijk blijft uitsluiten maar wel bereid is Rusland uit te nodigen voor een toekomstige vredesconferentie.⁹

Ook het maatschappelijk draagvlak voor onderhandelingen nam tot de Oekraïense inval in de Russische Koersk-regio aan beide zijden gestaag toe, maar is inmiddels in Rusland weer gedaald; terwijl het draagvlak voor de voortzetting van de oorlog tegelijkertijd aan beide zijden redelijk stabiel blijft. Uit een opiniepeiling van de Oekraïense digitale krant *Dzerkalo Tyzjnja* in juli bleek dat 44% van de ondervraagden bereid was tot vredesonderhandelingen met Rusland (t.o.v. 23% in mei 2023), terwijl 35% tegen onderhandelingen was.¹⁰ Een groeiende minderheid van de Oekraïense bevolking is bovendien bereid om territoriale concessies te doen. Volgens een opiniepeiling gedaan in mei en juni door het Kyiv International Institute of Sociology (KIIS), was 55% van de Oekraïners tegen territoriale concessies, maar was 32% wel bereid tot territoriale concessies in ruil voor vrede – een ruime verdrievoudiging ten opzichte van de 10% het jaar daarvoor.¹¹ Dit zou – zeker als deze trend doorzet – de Oekraïense president Volodymyr Zelensky mogelijk meer politieke ruimte kunnen bieden om met Rusland te gaan onderhandelen.¹² Tegelijkertijd bleek uit de peiling van *Dzerkalo Tyzjnja* dat 83% van de Oekraïense bevolking niet de provincies Donetsk, Loehansk, Cherson, en Zaporizja (die door Rusland zijn geannexeerd, maar niet volledig onder Russische controle vallen) wilde opgeven. 58% van de respondenten gaf bovendien aan niet te willen dat een neutrale en non-nucleaire status voor Oekraïne in de grondwet zou worden opgenomen.¹³

9 “[Putin says Russia ready for talks with Ukraine](#),” *Le Monde*, 5 september 2024; Thomas Grove, “[Despite Ukraine’s Incursion, Putin Says He’s Willing to Talk Peace](#),” *The Wall Street Journal*, 5 september 2024.

10 Nate Ostiller, “[44% of Ukrainians believe it’s time to start official peace talks with Russia, survey finds](#),” *Kyiv Post*, 15 juli 2024.

11 “[Number of Ukrainians Ready to Concede Territory for Peace Triples](#),” *Kyiv Post*, 24 juli 2024.

12 Kira Kiseleva, interview with Samuel Charap, “[Mozjet li sammit mira v Sjveitsarii zastavit’ Rossiioe ostanovit’ vojnoe? Potsjemoe Kitaj otkazalsja utsjastvovat’ v njom? I tsego konkretno dobivaetsja Zelenskij? Otvetstajet ekspert RAND Samuel’ Tsjarap](#),” *Meduza*, 14 juni 2024.

13 Christina Harward, Nicole Wolkov, Karolina Hird, Grace Mappes en George Barros, “[Russian Offensive Campaign Assessment, July 15, 2024](#),” Institute for the Study War, 15 juli 2024.

Bovendien geloofde volgens het KIIS in juni nog zo'n 60% van de Oekraïners dat de Russische oorlog tot doel had om de Oekraïense bevolking uit te roeien.¹⁴

Ook onder de Russische bevolking zagen we tot voor kort toenemende steun voor vredesonderhandelingen. Volgens opiniepeilingen van het onafhankelijke Russische Levada Center was in juni 58% van de Russische bevolking voorstander van vredesonderhandelingen met Oekraïne – het hoogste percentage sinds het begin van de oorlog, hoewel de toename ten opzichte van mei slechts marginaal was.¹⁵ In augustus is dat percentage echter weer gedaald naar 50%, waarschijnlijk als gevolg van de Oekraïense inval in Rusland. Bovendien steunde volgens Levade in augustus nog 78% van de Russische bevolking de militaire operaties in Oekraïne – een percentage dat de afgelopen maanden vrij stabiel is gebleven.¹⁶

Voorlopig beschikken beide partijen bovendien over voldoende door- en voortzettingsmacht om de oorlog voort te zetten. Dankzij met name het nieuwe Amerikaanse steunpakket dat eerder dit jaar werd toegekend, heeft Oekraïne voorlopig genoeg wapens en munitie om door te vechten. Maar recente Amerikaanse steun heeft nog niet overal aan het front de situatie gestabiliseerd. Rusland heeft nog steeds een artillerie-overwicht dat langs de frontlinie varieert van 3 tegen 1 tot 10 tegen 1, mede dankzij grootschalige munitieleveranties van Noord-Korea.¹⁷ Tegelijkertijd heeft een nieuwe Oekraïense mobilisatiewet van eerder dit jaar de tekorten aan mankracht in het leger doen afnemen, terwijl ook de aanleg van fortificaties langs de Oekraïense verdedigingslijnes toeneemt.¹⁸ Inmiddels krijgt Oekraïne ook nieuwe financiële steun voor militaire doeleinden van de EU vanuit de rente op Russische tegoeden die in Europa zijn bevroren.¹⁹ Ook heeft Oekraïne de eerste F-16s van Europese bondgenoten (waaronder

14 [“Majority of Ukrainians think Russia’s goal in war is extermination of Ukrainian nation – KIIS survey,” Interfax-Ukraine, 13 juni 2024.](#)

15 Riley Bailey, Grace Mappes, Angelica Evans, Christina Harward en Frederick W. Kagan, [“Russian Offensive Campaign Assessment, July 5, 2024,”](#) Institute for the Study of War, 5 juli 2024.

16 Levada-tsentr, [“Konflikt s Oekrainoj i napadenie na Koerskoeje oblast: osnovnye pokazateli v avgoeste 2024 goda,”](#) 30 augustus 2024.

17 [“Danger in Donbas as Ukraine’s front line falters,”](#) The Economist, 8 september 2024.

18 Michael Kofman and Ryan Evans, [“How Dangerous is this Summer for Ukraine?,”](#) War on the Rocks (podcast), 13 juli 2024.

19 Christina Harward, Nicole Wolkov, Grace Mappes, Kateryna Stepanenko en Frederick W. Kagan, [“Russian Offensive Campaign Assessment, June 24, 2024,”](#) Institute for the Study of War, 24 juni 2024.

Nederland) gekregen. Naar verwachtingen zullen deze westerse jachtvliegtuigen aanvankelijk vooral gaan bijdragen aan de Oekraïense luchtverdediging.²⁰

Op langere termijn blijft de onzekere westerse steun echter een probleem voor Oekraïne. Ondanks de aanzienlijke steun die Oekraïne dit jaar uit Europa (toegezegd) gekregen heeft, blijft het land voor militaire leveranties toch sterk afhankelijk van de VS. Eerder dit jaar bleek al hoe de toenemende polarisatie van de Amerikaanse politiek het moeilijk kan maken zelfs voor een regering die Oekraïne gunstig gezind is om steun te blijven leveren. De Amerikaanse presidentsverkiezingen later dit jaar zorgen voor nog meer onzekerheid. Hoewel de Democratische kandidaat, Kamala Harris, steun wil blijven geven aan Oekraïne is dat bij haar Republikeinse rivaal Donald Trump veel minder duidelijk.²¹ Ondertussen wordt de Duitse steun aan Oekraïne onder druk gezet door bezuinigingen en toenemende aanwijzingen dat Kyiv achter de aanslag op de Nord Stream gaspijpleiding in september 2022 zat. Duitsland is binnen de Europa de belangrijkste steunpilaar van Oekraïne.²²

De Russische economie is weliswaar oververhit aan het raken en sancties maken het leven van de Russische industrie moeilijker, maar voorsnog zijn er geen grote financiële problemen voor het Kremlin.²³ Ondertussen bouwt Rusland zijn troepenmacht in Oekraïne gestaag verder uit. Volgens generaal Oleksandr Syrskyj, de opperbevelhebber van de Oekraïense strijdkrachten, was de Russische troepenmacht in Oekraïne in juli al toegenomen tot 520.000 mensen, met als doel om dat aantal tegen het eind van 2024 te verhogen tot 690.000.²⁴ Volgens president Poetin had Rusland in juni zelfs al bijna 700.000 soldaten in Oekraïne.²⁵ Ook het aantal Russische tanks, artilleriekanonnen en gepantserde

20 Mykola Bielieskov, "[Ukraine's new F-16 jets won't defeat Russia but will enhance air defenses](#)," Atlantic Council, *UkraineAlert*, 1 augustus 2024.

21 Eve Sampson, "[What to Know About Kamala Harris's Foreign Policy Positions](#)," *The New York Times*, 27 juli 2024.

22 Steven Erlanger, "[German Support for Ukraine Comes Under New Strains](#)," *The New York Times*, 22 augustus 2024.

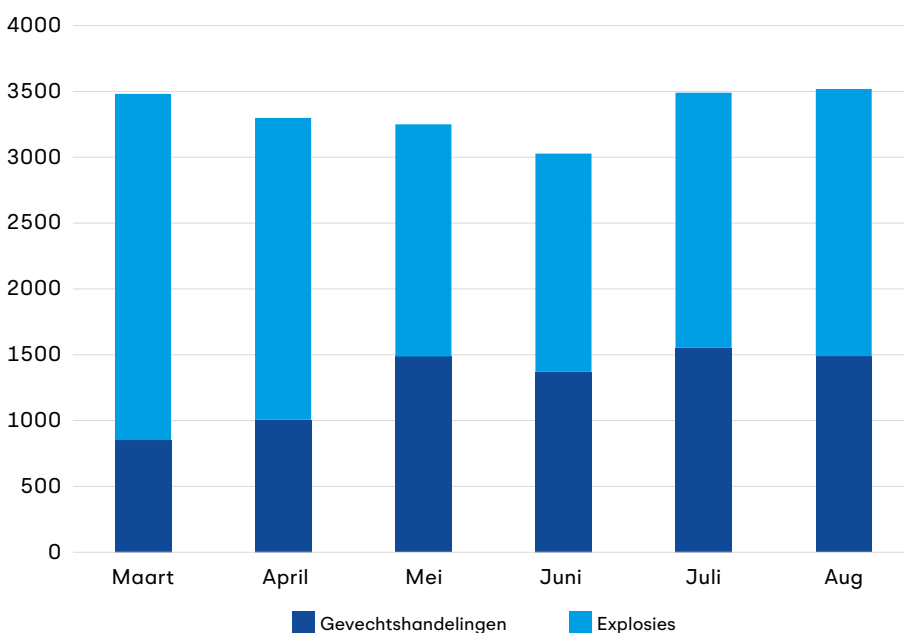
23 Chris Cook, "[No time to give up on Russia sanctions](#)," *Financial Times*, 1 augustus 2024; Denis Kasyanchuk en Alexandra Prokopenko, "[The unpredictable consequences of economic overheating](#)," *The Bell*, 28 juni 2024.

24 Luke Harding, interview met Oleksandr Syrskyj, "[I know we will win – and how: Ukraine's top general on turning the tables against Russia](#)," *The Guardian*, 24 juli 2024.

25 "[Putin Says Almost 700K Russian Troops Fighting in Ukraine](#)," *The Moscow Times*, 15 juni 2024.

infanterievoertuigen in Oekraïne is sinds 2022 aanzienlijk toegenomen.²⁶ Toch begint Rusland langzaam aan door zijn voorraden tanks, gepantserde voertuigen en artillerie uit de Sovjetperiode heen te raken. Volgens analisten gaan tekorten op die gebieden mogelijk al in de tweede helft van volgend jaar een rol spelen op het slagveld. De Russische industriële productiecapaciteit voor dit soort wapens is veel te laag om verliezen te vervangen. Dit kan de offensieve capaciteit van het Russische leger aanzienlijk schaden en mogelijk daardoor ook de interesse van het Kremlin in een staakt-het-vuren vergroten. Tegelijkertijd produceert Rusland wel voldoende raketten en drones om de luchtaanvallen op kritieke infrastructuur in Oekraïne voort te zetten.²⁷ Recentelijk is Iran bovendien ook ballistische raketten aan Rusland gaan leveren.²⁸

Figuur 2 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van maart 2024 tot en met 30 augustus 2024²⁹



26 Harding, "I know we will win – and how'."

27 "Russia's vast stocks of Soviet-era weaponry are running out," *The Economist*, 16 juli 2024.

28 Nicole Wolkov, Grace Mappes, Angelica Evans, Haley Zehrung en Karolina Hird, "Russian Offensive Campaign Assessment, September 10, 2024," Institute for the Study of War, 10 september 2024.

29 "Ukraine Conflict Monitor," ACLED, geraadpleegd op 2 september 2024.

Intensiteit van het conflict

Zoals Figuur 2 laat zien, ligt het aantal gevechtshandelingen sinds mei significant hoger dan in de maanden daarvoor. Dit komt met name door het Russische offensief in Charkiv, het Oekraïense offensief in de provincie Koersk in Rusland, alsook de intensivering van de strijd in de Donbas in het oosten van Oekraïne.

Deze toename in de intensiteit van het conflict vindt ook zijn weerslag in het aantal slachtoffers, wat deze lente en zomer lijkt te zijn toegenomen ten opzichte van de voorgaande periode. De maanden mei, juni en juli van dit jaar lijken de drie dodelijkste van de oorlog tot nu toe te zijn geweest.³⁰ Dat was met name te wijten aan de aanzienlijke Russische offensieven rondom Charkiv en in de Donbas. In mei verloor Rusland waarschijnlijk rond de 20.000-30.000 soldaten (doden en gewonden), wat ongeveer gelijkstaat aan wat de Russen per maand aan soldaten rekruteren.³¹ Volgens de Amerikaanse minister van Defensie Lloyd Austin waren er tot juni dit jaar al zo'n 350.000 doden en gewonden aan Russische zijde gevallen.³² Deze schatting lijkt ruwweg overeen te komen met de 100.000 tot 140.000 doden die volgens onderzoek van de onafhankelijke Russische mediaplatforms Mediazona en Meduza begin juli aan Russische zijde waren gevallen.³³ Anonieme Amerikaanse overheidsfunctionarissen hebben recent tegen journalisten van *The New York Times* ook cijfers genoemd van 120.000 doden en 170.000-180.000 gewonden aan Russische zijde.³⁴

Hoeveel slachtoffers er aan Oekraïense zijde zijn gevallen, is minder duidelijk. In februari dit jaar gaf president Zelensky toe dat er 31.000 Oekraïense soldaten waren gesneuveld, waarbij men over het algemeen aanneemt dat dit getal beduidend onder het daadwerkelijke cijfer lag. Opperbevelhebber Syrskyj

30 ["Russia likely consolidating positions on Kharkiv axis – UK Defense Intelligence,"](#) Interfax-Ukraine, 3 augustus 2024.

31 Riley Bailey, Christina Harward, Nicole Wolkov, Grace Mappes en George Barros, ["Russian Offensive Campaign Assessment, June 6, 2024,"](#) Institute for the Study of War, 6 juni 2024; Julian E. Barnes, Eric Schmitt en Marc Santora, ["Russia Sends Waves of Troops to the Front in a Brutal Style of Fighting,"](#) *The New York Times*, 27 juni 2024; Ministry of Defence (@DefenceHQ), ["Russian military casualties in May and June this year averaged more than 1,000 a day. Higher than at any other point in the war so far. Poorly trained Russian soldiers are being used as cannon fodder in an attempt to overwhelm strong Ukrainian defences."](#) X, 22 juli 2024.

32 Barnes, Schmitt en Santora, "Russia Sends Waves of Troops."

33 ["Report Estimates 120,000 Russian Soldiers Killed in Ukraine,"](#) *The Moscow Times*, 5 juli 2024.

34 Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff, Eric Schmitt en Julian E. Barnes, ["Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say,"](#) *The New York Times*, 18 augustus 2024.

weigerde recent in een interview met *The Guardian* om een actueel cijfer te noemen.³⁵ Het Oekraïense vrijwilligersproject UALosses meldt inmiddels al meer dan 57.000 dodelijke Oekraïense slachtoffers te hebben kunnen verifiëren op basis van openbare bronnen.³⁶ Volgens Amerikaanse overheidsfunctionarissen die in augustus met *The New York Times* spraken, lagen de verliezen aan Oekraïense zijde toen op zo'n 70.000 doden en 100.000 tot 120.000 gewonden.³⁷

Een groot probleem voor Oekraïne blijven de aanhoudende Russische luchtaanvallen op kritieke Oekraïense energie-infrastructuur. De Oekraïense luchtafweer was en blijft te gebrekkig om het land hier effectief tegen te kunnen verdedigen. In tegenstelling tot de winter van 2022-2023 ligt de focus van Rusland dit jaar niet op het gemakkelijker te repareren distributienetwerk, maar vooral op de energiecentrales zelf.³⁸ Het gevolg is dat er grote schaarste is aan elektriciteit die op korte en middellange termijn niet goed op te lossen is, en waarvan de gevolgen waarschijnlijk nog jaren voelbaar zullen blijven.³⁹ Vorige winter had Oekraïne net voldoende elektriciteitsproductie om te voldoen aan de toenmalige vraag van 18 gigawatt. Maar dit jaar had Rusland in juli al 9 GW vernietigd. De resterende 9 GW zijn niet eens voldoende om aan de zomerse piekvraag van 12 GW te voldoen.⁴⁰ De capaciteit om elektriciteit uit Europa te importeren is slechts zo'n 2-2.5 gigawatt.⁴¹ Grootschalige uitval van elektriciteit en verwarming zou komende winter tot aanzienlijke migratiestromen kunnen leiden.⁴²

35 Harding, "I know we will win – and how'."

36 UALosses, "[Ukraine's losses in the war](#)," geraadpleegd op 23 augustus 2024.

37 Cooper, Gibbons-Neff, Schmitt en Barnes, "Troop Deaths and Injuries in Ukraine."

38 Christopher Miller, Isobel Koshiw en Alice Hancock, "[Russia has taken out over half of Ukraine power generation](#)," *Financial Times*, 5 juni 2024.

39 "Shmyhal: Saving electricity will be part of our daily lives in coming years," Interfax-Ukraine, 4 juni 2024; Artoer Kryzjnyj, "Oekraïensam boedoet otkljoetsjat' svet minimoem dve sljedoejoesjtsjie zimy – ekspert," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 18 juni 2024.

40 "Half Ukraine's power is knocked out; winter is coming," *The Economist*, 15 juli 2024.

41 Christina Harward, Riley Bailey, Grace Mappes, Kateryna Stepanenko en George Barros, "[Russian Offensive Campaign Assessment, June 8, 2024](#)," Institute for the Study of War, 8 juni 2024; Miller, Koshiw en Hancock, "Russia has taken out."

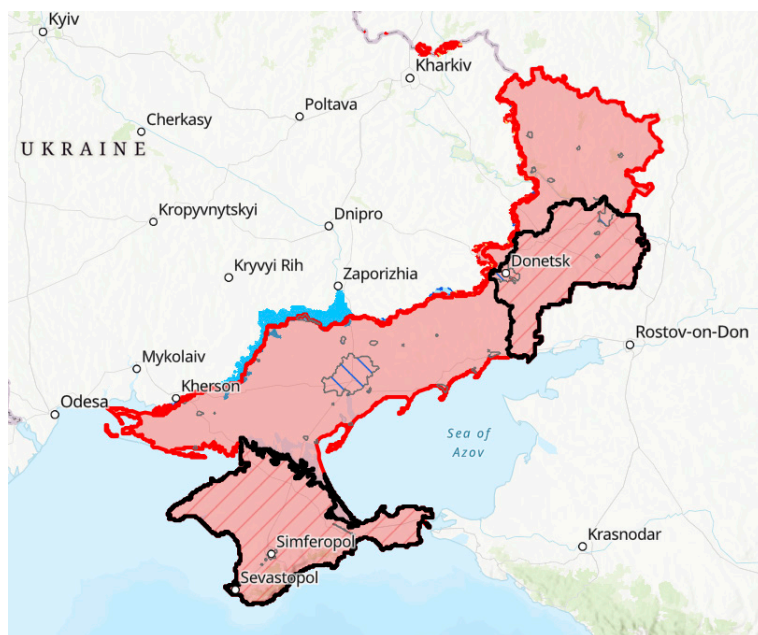
42 Alexander Gabuev, "[Russia is trying to put a price tag on Nato's involvement in Ukraine](#)," *Financial Times*, 6 juli 2024; Jean Mackenzie, "[Ukraine extends blackouts as Russian bombings continue](#)," BBC News, 12 juni 2024; Constant Méheut, "[Ukraine's Devastated Energy Grid Battles a New Foe: A Sizzling Heat Wave](#)," *The New York Times*, 17 juli 2024; Alicja Ptak, "[Cold winter weather could cause new wave of Ukrainian refugees, says Poland](#)," *Notes from Poland*, 26 juli 2024.

De humanitaire omstandigheden worden steeds moeilijker, met name door de veel voorkomende stroomonderbrekingen in Oekraïne als gevolg van de Russische luchtaanvallen op de energie-infrastructuur van het land. Verder is het aantal burgerslachtoffers (doden en gewonden) de afgelopen maanden weer iets toegenomen, hoewel de aantallen lager zijn dan in 2022 en op de lange termijn ook redelijk stabiel lijken te zijn.⁴³

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

Zoals Figuur 3 laat zien, is de frontlinie de afgelopen maanden in grote lijnen stabiel gebleven. Er zijn op Oekraïens grondgebied geen grote doorbraken geweest. Toch is er de afgelopen maanden meer dynamiek in de oorlog geweest dan dat we in lange tijd – wellicht sinds de succesvolle Oekraïense tegenoffensieven van het najaar van 2022 – hebben gezien.

Figuur 3 Overzicht van door Rusland bezet (rood) gebied⁴⁴



43 UNHCR, *Ukraine: Protection of Civilians in Armed Conflict — July 2024 update*, 9 augustus 2024.

44 Christina Harward, Riley Bailey, Nicole Wolkov, Davit Gasparyan en George Barros, "[Russian Offensive Campaign Assessment, September 8, 2024](#)," Institute for the Study of War, 8 september 2024.

Het Russische offensief dat begin mei in het grensgebied bij de grote Oekraïense stad Charkiv begon, is al in juni vastgelopen.⁴⁵ Het aanhoudende Russische offensief in de Donbas – het meest oostelijke deel van Oekraïne – levert Rusland daarentegen nog steeds aanzienlijke terreinwinst op. De Russen naderen nu in stevig tempo de Oekraïense stad Pokrovsk (zo'n 60.000 inwoners vóór de oorlog, waarvan er halverwege augustus nog zo'n 45.000 in de stad woonden⁴⁶), dat niet alleen een belangrijk militair bolwerk van de Oekraïense strijdkrachten in de regio is, maar ook een belangrijke aanvoerlijn naar andere bolwerken in de regio. Met name dankzij deze opmars heeft Rusland tot eind juli dit jaar al bijna 1.250 km² veroverd, ten opzichte van 584 km² in 2023. Toch is die 1.200 km² slechts 0,2% van het Oekraïense territorium voorafgaand aan de Russische invasie van 2014.⁴⁷ Bovendien is de bevolkingsdichtheid van dit bezette gebied laag. Hoewel evacuaties vanuit Pokrovsk al onderweg zijn,⁴⁸ zal het effect hiervan op vluchtelingenstromen vanuit Oekraïne naar de EU niet groot zijn. Maar de eventuele val van Pokrovsk kan de Russische opmars in het oosten van Oekraïne wel verder versnellen.⁴⁹

De meest verrassende ontwikkeling is het Oekraïense tegenoffensief in de provincie Koersk op Russisch grondgebied, dat op 6 augustus begon. Daar veroverden de Oekraïense strijdkrachten waarschijnlijk zo'n 900-1.000 km².⁵⁰ Dat gebied is net iets kleiner dan, maar ruwweg vergelijkbaar met, het gebied dat Rusland sinds januari 2024 op Oekraïne veroverd heeft. Bij de operatie in de Koersk-regio zouden aan Oekraïense zijde naar schatting ongeveer 10.000-15.000 soldaten betrokken zijn.⁵¹

Wat de doelstellingen betreft, lijken de Oekraïners in de eerste plaats het narratief van de oorlog te willen veranderen. Na maandenlang alleen maar te

45 Doug Livermore, "[What Next After Russia's Failed Kharkiv Offensive?](#)," CEPA, 5 juli 2024.

46 Siobhán O'Grady, Tetiana Burianova en Serhiy Morgunov, "[Last chance to escape: Ukrainians flee Pokrovsk as Russians advance](#)," *The Washington Post*, 23 augustus 2024.

47 "[Russia Seizes Almost 200 km2 of Ukraine in July: AFP Count](#)," *Kyiv Post*, 31 juli 2024.

48 "[The Kremlin is close to crushing a vital Ukrainian town](#)," *The Economist*, 22 augustus 2024; O'Grady, Burianova en Morgunov, "Last chance to escape."

49 Tatarigami, "[What the fall of Pokrovsk could mean for Ukraine](#)," *Euromaidan Press*, 28 augustus 2024.

50 Michael Kofman en Alexandra Prokopenko, "[VSU pod Koerskom oezje mesjats | Pokrovsk | Ekonomika voyny v RF](#)," Youtube, Carnegie Politika, 3 september 2024.

51 Michael Kofman en Rob Lee, "[Ukraine's Gamble: The Risks and Rewards of the Offensive Into Russia's Kursk Region](#)," *Foreign Affairs*, 2 september 2024.

hebben verdedigd, willen de Oekraïense strijdkrachten aantonen dat ze niet verslagen zijn, dat ze in staat zijn om nieuwe offensieven uit te voeren en dat Rusland niet onoverwinnelijk is. Verder probeert Oekraïne de druk op de Donbas te verlichten door de Russen te dwingen strijdkrachten te verplaatsen van het oosten van Oekraïne naar de regio rondom de Russische stad Koersk. Mogelijk probeert men Rusland hiermee ook te destabiliseren of in ieder geval aan de onderhandelingstafel te krijgen. Verder lijken de Oekraïense strijdkrachten ook van plan te zijn om te proberen het bezette Russische grondgebied vast te houden met de bedoeling om dat territorium in toekomstige onderhandelingen te ruilen voor door Rusland bezet Oekraïens grondgebied.⁵²

Eenzijds is dit offensief een aanzienlijke morele opsteker voor Oekraïne. Hiermee doorbrak Oekraïne het reeds tien maanden durende Russische initiatief op het slagveld.⁵³ Het is echter verre van duidelijk in hoeverre de huidige successen in de licht verdedigde provincie Koersk indicatief zijn voor de offensieve capaciteiten van de Oekraïense strijdkrachten op andere fronten in deze oorlog. Ook van een serieuze destabilisatie van Rusland of een kentering in de Russische publieke opinie ten gunste van beëindiging van de gevechtshandelingen lijkt geen sprake te zijn (zoals hierboven besproken lijkt juist het tegenovergestelde het geval te zijn⁵⁴). Het is ook onduidelijk in hoeverre de Oekraïense strijdkrachten dit Russische grondgebied in de komende weken en maanden kunnen blijven vasthouden als Rusland geleidelijk aan de druk opvoert.⁵⁵ Rusland heeft inmiddels, beginnend op 10 september, een grootschalig tegenoffensief gelanceerd in de Koersk-regio.⁵⁶

De schaduwzijde van dit Oekraïense offensief is dat het aanzienlijke risico's met zich meebrengt doordat het troepen, wapensystemen en munitie heeft

52 "Russia's double-punch back against Ukraine's shock raid," *The Economist*, 18 augustus 2024; Mick Ryan, "Kursk's Next Operational Phase," *Substack, Futura Doctrina*, 12 augustus 2024; Jack Watling, "Ukraine's extraordinary incursion into Kursk has changed the narrative of the war – but is a high-risk strategy," *The Guardian*, 17 augustus 2024.

53 "Rossijskie voiska prodolzjajoet nastoeplenie. Kakoj oe nich plan? I jesli VSOe oedastsja perechvatit' initsiativoe – gde i kogda naneset oedar Oekraina?," *Meduza*, 31 juli 2024.

54 Zie ook: "‘Everyone Is On Their Own’: In Battlefield Kursk Region, Civilians Feel Forgotten By Their Own Country," *The Moscow Times*, 22 augustus 2024.

55 Ryan, "Kursk's Next Operational Phase."

56 Angelica Evans, Nicole Wolkov, Grace Mappes, Haley Zehrung, Karolina Hird en George Barros, "Russian Offensive Campaign Assessment, September 11, 2024," *Institute for the Study of War*, 11 september 2024.

onttrokken aan de Donbas. In eerste instantie leken de Russen nauwelijks troepen uit de Donbas te verplaatsen en versnelde het offensief richting Pokrovsk juist, wat leidde tot kritiek dat de Oekraïense inval mogelijk contraproductief zou kunnen uitpakken.⁵⁷ Inmiddels lijkt Rusland een significante troepenmacht samengetrokken te hebben voor het tegenoffensief in Koersk en claimt Oekraïne dat dit de druk aan het front in de Donbas heeft verlicht. De Oekraïense aanval bij Koersk heeft de oorlog een nieuwe dynamiek gegeven, maar het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de langere termijn impact.⁵⁸

Oekraïense economie en wederopbouw

Het herstel van de Oekraïense economie blijft langzaam verlopen, maar zet ondanks de aanhoudende Russische bombardementen op Oekraïense energie-infrastructuur door. Het Oekraïense ministerie van Economische Zaken verwacht dit jaar 3,5% groei van het reële bruto binnenlands product (bbp),⁵⁹ terwijl de Oekraïense centrale bank nog iets optimistischer is met zijn prognose van 3,7% groei.⁶⁰ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is daarentegen pessimistischer en heeft zijn groeiprognoze verlaagt van 3,2% naar 3%.⁶¹ Wat de economische groei dit jaar ook moge zijn, gezien het feit dat de Oekraïense economie in 2022 met bijna een derde kromp, blijven deze verwachte groeicijfers zeer bescheiden.

57 Mia Jankowicz, [“Here’s how Ukraine’s audacious offensive in Kursk could backfire,”](#) *Business Insider*, 20 augustus 2024.

58 Lara Jakes en Eric Schmitt, [“For Russia, Repelling Incursion Matters Less Than Advancing in Donbas,”](#) *The New York Times*, 28 augustus 2024; Kofman en Lee, “Ukraine’s Gamble”; Michael Kofman and Ryan Evans, [“How Ukraine Re-Introduced Dynamism Into the War,”](#) *War on the Rocks* (podcast), 21 augustus 2024; Christopher Miller, [“Military briefing: Kursk incursion heaps pressure on Ukraine’s east,”](#) *Financial Times*, 19 augustus 2024; Watling, “Ukraine’s extraordinary incursion into Kursk.”

59 [“Ukraine’s economy shows resilience, with GDP up to 2.7% in July 2024 – Svyrydenko,”](#) *Ukrinform*, 7 september 2024; Kateryna Hodunova, [“Ukraine’s GDP grew by more than 4% in 6 months,”](#) *The Kyiv Independent*, 12 juli 2024.

60 National Bank of Ukraine, [“Inflation to Temporarily Pick Up, Economy to Continue to Grow Further – NBU Inflation Report,”](#) 1 augustus 2024.

61 International Monetary Fund, [“IMF and Ukrainian Authorities Reach Staff Level Agreement on the Fifth Review of the Extended Fund Facility \(EFF\) Arrangement– Ukraine,”](#) press release No. 24/326, 10 september 2024.

De Oekraïense arbeidsmarkt blijft uit balans. Enerzijds kampte Oekraïne in juli 2024 met een werkloosheidscijfer van 18,1%.⁶² Anderzijds blijven er in bepaalde regio's en bepaalde beroepsgroepen grote arbeidstekorten bestaan⁶³. Daardoor nemen ook de lonen toe. In het eerste kwartaal van 2024 lag het gemiddelde loon in Oekraïne 22,5% hoger dan het jaar daarvoor.⁶⁴ Hogere lonen in combinatie met problemen met de elektriciteitsvoorziening hebben de inflatie de afgelopen maanden ook enigszins aangewakkerd.⁶⁵ Het inflatiecijfer is toegenomen van 3,2% in april tot 7,5% in augustus.⁶⁶ De Nationale Bank van Oekraïne verwacht dat de inflatie tot eind 2024 toeneemt tot 8,5%.⁶⁷ Het IMF verwacht zelfs een inflatie van 9% dit jaar.⁶⁸ Ook de dalende wisselkoers van de hryvnia draagt bij aan de inflatie. Toen de koers van de Oekraïense hryvnia ten opzichte van de Amerikaanse dollar vorig jaar oktober deels werd geliberaliseerd, kostte een dollar gemiddeld nog 36,52 hryvnia; in augustus 2024 was dat al gemiddeld 41,19 hryvnia.⁶⁹ De dalende wisselkoers zou wel de Oekraïense export moeten bevorderen. Toch blijft de Oekraïense buitenlandse handel, en met name de export, ondanks het succes van de 'graancorridor', onder het vooroorlogse niveau liggen en lijkt de Oekraïense handelsbalans niet structureel te verbeteren.⁷⁰

Zoals Figuur 4 laat zien, loopt het Oekraïense begrotingstekort ook dit jaar weer gestaag op en blijft de buitenlandse financiering daarvan sinds maart sterk achter. Sinds maart is de financiële steun uit het buitenland aanzienlijk afgenomen.⁷¹ Dit kan de inflatiedruk verder opvoeren, hoewel de Oekraïense centrale bank vooralsnog aangeeft dat het aanzetten van de geldpers echt het

62 Maksym Samoiliuk, "[Ukraine War Economy Tracker](#)," Centre for Economic Strategy, 13 september 2024.

63 Met dank aan Maksym Samoiliuk van het Centre for Economic Strategy voor zijn toelichting.

64 "[Srednjaja zarabotnaja plata oekraintsja vyroslo na 22,5% v pervom kvartale – Gosstat](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 3 juni 2024.

65 Artoer Kryzjnyj, "[Oekraïensam stoit gotovit'sja k podorozhanijoe prodoektov iz-za energokrizisa – SMI](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 20 juni 2024; National Bank of Ukraine, "Inflation to Temporarily Pick Up"; National Bank of Ukraine, "[NBU August 2024 Inflation Update](#)," 11 september 2024.

66 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 13 september 2024.

67 "[NBU upgrades Ukraine's economic growth forecast for 2024 to 3.7%](#)," *Ukrinform*, 26 juli 2024; "[Ukraine's economy is overcoming the war's challenges](#)," *Ukrinform*, 7 augustus 2024; National Bank of Ukraine, "Inflation to Temporarily Pick Up."

68 IMF, "IMF and Ukrainian Authorities."

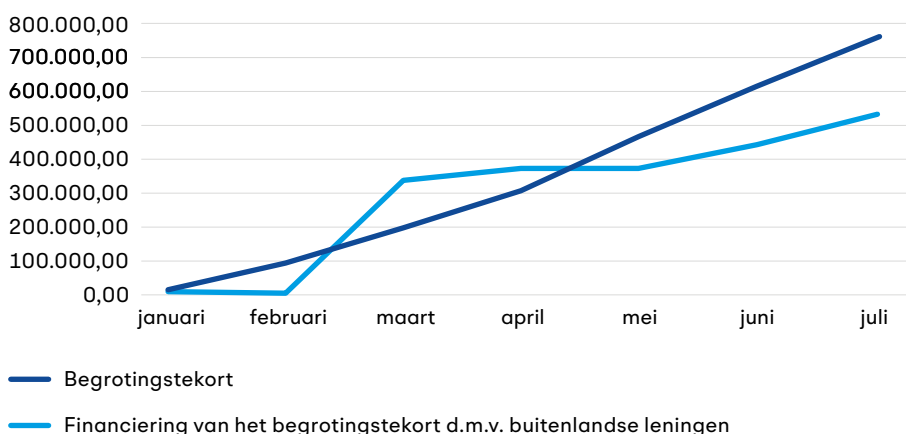
69 National Bank of Ukraine, "[External Sector Statistics](#)," geraadpleegd op 13 september 2024.

70 Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

71 Samoiliuk, "Ukraine War Economy Tracker."

laatste instrument is dat men wil inzetten om het begrotingstekort te dekken, en dat de voorkeur uitgaat naar de verkoop van staatsobligaties op de binnenlandse markt en het verhogen van de belastingen.⁷² Oekraïne heeft deze zomer inderdaad voor het eerst sinds de Russische invasie een belastingverhoging voorgesteld,⁷³ hoewel daar vooralsnog veel weerstand tegen is.⁷⁴ De devaluatie van de hryvnia neemt overigens ook wat druk op de begroting weg, aangezien dit betekent dat leningen en giften in buitenlandse valuta (voornamelijk euro's en dollars) meer waard zijn in Oekraïense hryvnia's.⁷⁵

Figuur 4 Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2024 (in miljoenen hryvnia's, cumulatief)⁷⁶



Zoals reeds in voorgaande rapporten gemeld, blijven de perspectieven voor wederopbouw gering zolang de oorlog voortduurt. Rusland blijft Oekraïense infrastructuur bombarderen en er zijn weinig investeringen in Oekraïne.

72 Daria Svitlyk, "[Ukraine may face \\$15 billion budget gap next year, PM Shmyhal says](#)," *The Kyiv Independent*, 27 augustus 2024.

73 Olesia Safronova, "[Ukraine Moves Toward First Tax Hikes Since Russian Invasion](#)," *Bloomberg*, 19 juli 2024.

74 Veronika Melkozerova, "[Kyiv runs into strong opposition on tax hike to fund the war](#)," *Politico*, 1 augustus 2024.

75 Olena Hrazhdan, "[Power Blackouts Hurting Ukraine's 2024 GDP Macro-Forecast](#)," *Kyiv Post*, 27 juni 2024.

76 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," geraadpleegd op 13 september 2024.

Bovendien is de mate waarin Oekraïne er na de oorlog in zal slagen om buitenlandse investeringen aan te trekken sterk afhankelijk van diepgaande institutionele hervormingen, waarvan het succes uiterst onzeker is.⁷⁷ Het is veelzeggend dat in een opiniepeiling van het International Republican Institute (IRI) van februari dit jaar bleek dat Oekraïners overheids corruptie een grotere bedreiging vinden dan Russische militaire agressie (51% zette corruptie op nummer één ten opzichte van 46% die Russische agressie koos).⁷⁸ Een groot deel van de wederopbouw van Oekraïne zal bovendien basale infrastructuur en civiele gebouwen betreffen – projecten die geen winst zullen opleveren en dus door overheden gedragen zullen moeten worden.⁷⁹ Daar komt de grootschalige verwoesting van de Oekraïense energie-infrastructuur nog bij, een probleem waar Oekraïense burgers en de Oekraïense economie nog jaren last van gaan hebben. Bovendien meldde ook de Oekraïense centrale bank begin augustus dat zelfs wanneer de economische situatie in Oekraïne zal normaliseren, ontheemden slechts zeer langzaam zullen terugkeren, aangezien ze zich in toenemende mate vestigen in het buitenland.⁸⁰ Als gevolg daarvan dreigen de arbeidstekorten in Oekraïne structureel te blijven. De demografische crisis waarin Oekraïne dreigt te vallen, wordt nog eens versterkt door het feit dat, volgens de CIA, het land nu het hoogste sterftcijfer en het laagste geboortecijfer ter wereld heeft.⁸¹

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen

Volgens cijfers van het UNHCR is het aantal Oekraïense ontheemden buiten de landsgrenzen van Oekraïne de afgelopen maanden significant toegenomen (zie Figuur 5). Tussen 16 mei en 19 augustus 2024 is het aantal Oekraïense ontheemden in Europa (wat door de UNHCR gedefinieerd wordt als het Europese continent, niet alleen de EU) gestegen van 5.942.300 tot 6.168.100, en wereldwijd van 6.483.500 tot 6.739.400.

77 Zie bijvoorbeeld Stefan Kok, Anouk Pronk, Kaspar Pucek, Monika Sie Dhian Ho en Susanne Steenhagen, [Beschermissopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland: Hoe tijdelijk is tijdelijk?](#), Clingendael Rapport (juni 2024), pp. 23-24.

78 International Republican Institute, [National Survey of Ukraine | Feb 2024](#), 4 april 2024.

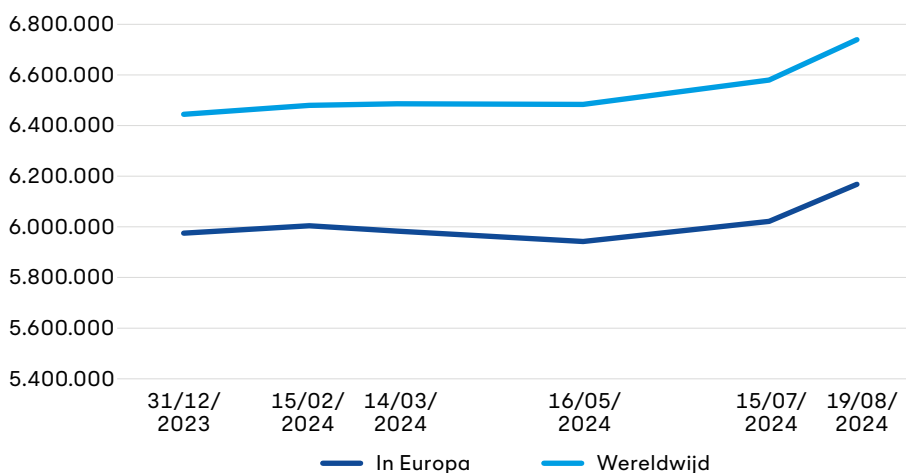
79 “Ukraine has a month to avoid default,” *The Economist*, 30 juni 2024.

80 National Bank of Ukraine, “Inflation to Temporarily Pick Up.”

81 [“Ukraine Faces World’s Lowest Birth Rate and Highest Death Rate, CIA Report Says,”](#) *Kyiv Post*, 13 september 2024.

Hoewel de oorzaken hiervan niet geheel duidelijk zijn, lijkt het aannemelijk dat de tekorten aan elektriciteit een belangrijke factor zijn. Deze zijn het gevolg van de Russische bombardementen op Oekraïense energie-infrastructuur die sinds maart dit jaar aanzienlijk zijn toegenomen. De toestand van de Oekraïense energie-infrastructuur geeft aanleiding tot de verwachting dat het aantal ontheemden later dit jaar verder gaat toenemen wanneer de temperatuur daalt. Volgens de Nationale Bank van Oekraïne zal de netto-emigratie vanuit Oekraïne dit jaar zo'n 400.000 personen bevatten, en nog eens 300.000 in 2025.⁸² De specifieke omvang van de vluchtelingenstroom die deze winter op gang gaat komen, zal ongetwijfeld sterk afhangen van de temperaturen waarmee Oekraïne geconfronteerd zal worden. De Russische opmars in de Donbas speelt in vergelijking daarmee vooralsnog een ondergeschikte rol, hoewel de evacuatie van Pokrovsk laat zien dat de impact hiervan op vluchtelingenstromen wel toe kan nemen indien er meer significante doorbraken komen in meer verstedelijkt gebied.

Figuur 5 Aantallen Oekraïense vluchtelingen⁸³



82 National Bank of Ukraine, [Inflation Report](#) (juli 2024), p. 37.

83 UNHCR, [Ukraine situation Flash Update #63](#), 5 februari 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #68](#), 15 april 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #70](#), 13 juni 2024; UNHCR, [Ukraine Situation Flash Update #71](#), 22 juli 2024; UNHCR, "Ukraine Refugee Situation," geraadpleegd op 13 september 2024.

Zoals hierboven reeds beargumenteerd, verbetert het beperkte economische herstel momenteel (en waarschijnlijk ook in de nabije toekomst) nauwelijks de terugkeermogelijkheden van Oekraïense ontheemden. Ook zijn er vooralsnog geen indicaties dat de Oekraïense militaire successen in de Russische regio rond de stad Koersk een significante reden zijn voor Oekraïense ontheemden om terug te keren naar hun vaderland.

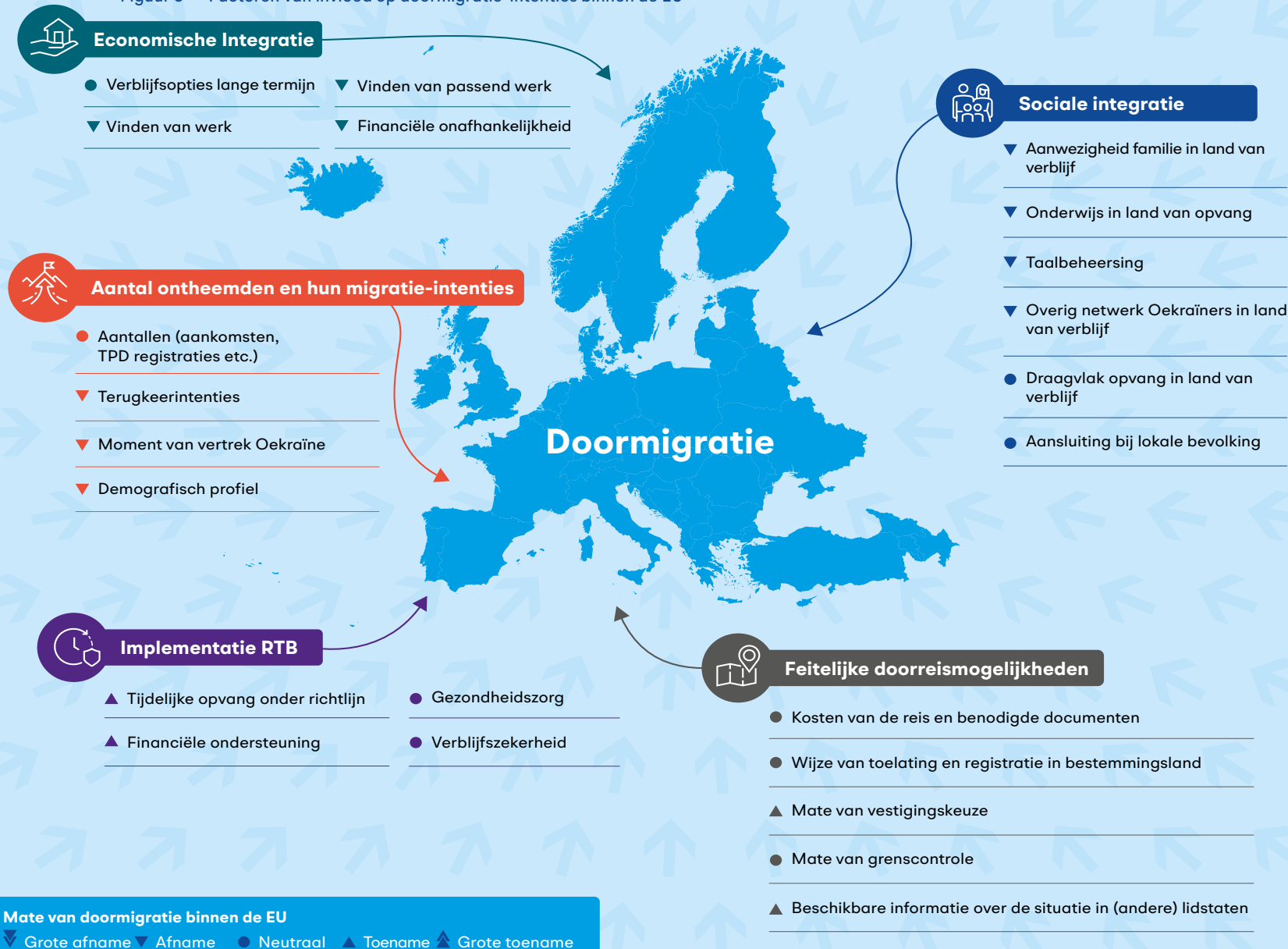
3 De situatie in andere EU-landen: factoren van invloed op vestiging en doormigratie-intenties

3.1 Inleiding

Nu het conflict langer voortduurt lijkt de mogelijkheid van terugkeer voor Oekraïners die bescherming hebben gezocht in de EU nog ver weg. Een deel van hen verblijft al langer dan twee jaar in het land van opvang, hetgeen onvermijdelijk tot banden met het gastland leidt. De wens terug te keren hangt niet meer alleen af van de situatie in Oekraïne, maar ook in toenemende mate van het perspectief en de mogelijkheden tot vestiging in land van opvang. Met het besluit van de Raad van de EU tot nog een verlenging van de tijdelijke beschermingsperiode hebben Oekraïense ontheemden binnen de EU in ieder geval tot maart 2026 het recht op opvang, medische zorg, werk, en onderwijs. Een toenemend aantal van de ontheemden vindt werk, stuurt de kinderen naar school en bouwt een sociaal leven op in het land van opvang. De toekomstdiscussie dient zich hierdoor aan bij deze ontheemden: wil men nog terug, zou men willen blijven, of is er toch de wens door te migreren naar een andere plek?

Het Early Warning Early Action-model is bij ons vorige rapport 'Hoe tijdelijk is tijdelijk' aangepast om de mate van sociale en economische integratie in opvanglanden mee te nemen. Door het verloop van de tijd veranderen factoren van invloed op doormigratie-intenties. Zo is het moment van aankomst van de ontheemden van groot belang. Er wordt nu in toenemende mate ingezet op de financiële onafhankelijkheid van Oekraïense ontheemden in de EU. Deze financiële onafhankelijkheid is voor een deel van de groep die nu al meer dan twee jaar in het land van opvang verblijft ook daadwerkelijk mogelijk. Voor hen zullen verschillen tussen EU-lidstaten op het gebied van bijvoorbeeld kosten van opvang en financiële steun minder belangrijk worden voor doormigratie. Zij hebben immers al ergens een leven opgebouwd, de taal geleerd, en hun kinderen naar school gestuurd. Dit is anders voor de groep die nog aan gaat komen of die de afgelopen maanden naar de EU is vertrokken. Voor hen zijn verschillen tussen EU-lidstaten in huisvestingsomstandigheden en financiële steun van belangrijker.

Figuur 6 Factoren van invloed op doormigratie-intenties binnen de EU



Bij versobering van de eerste opvangvoorzieningen, is het dan ook van belang welk aandeel nog in de overheidsgeponsorde opvang zit. Zodra de opvang sterk beperkt wordt, maar een groot deel al zelfstandig meedraait in de samenleving krijgt deze factor namelijk minder gewicht. Hetzelfde geldt bij de beperking van de financiële bijstand– is er daarbij al mogelijkheid voor Oekraïense ontheemden onder de richtlijn om via werk financieel onafhankelijk te zijn? Dit hangt ook weer samen met het aandeel dat werk op niveau weet te vinden. Als indicator voor de mate van integratie van de groep die al langer hier verblijft onderzoeken we in dit rapport niet alleen of kinderen onderwijs volgen, maar ook in welke mate zij nog betrokken blijven bij het onderwijs in Oekraïne. We kijken niet alleen naar de arbeidsparticipatie, maar ook naar de passendheid van werk en de financiële onafhankelijkheid die hieruit volgt.

Dus ondanks dat het model plussen en minnen voor doormigratie binnen de EU aangeeft, moet niet vergeten worden dat de weging en het belang van factoren veranderlijk zijn, en kunnen verschillen tussen groepen die op verschillende momenten zijn aangekomen.

Met zicht op (nog) langer verblijf wordt het voor de gehele groep ontheemden die in de EU verblijft steeds belangrijker zelfvoorzienend te kunnen zijn. Vooral in een Europese context waarin versobering van opvang en voorzieningen in het vooruitzicht wordt gesteld. In verschillende landen zijn hiervoor al de eerste stappen gezet, met name op het vlak van gratis opvang. Nu een groter deel van de Oekraïense ontheemden integreert door de taal te leren en aan het werk te gaan, neemt ook de verwachting onder de lokale bevolking toe dat zij een eigen bijdrage gaan leveren voor hun verblijf.

3.2 Aantal ontheemden en hun migratie-intenties

Per eind juli 2024 verblijven er 4,12 miljoen ontheemden van landen buiten de EU onder het juridische kader van de richtlijn tijdelijke bescherming in de EU.⁸⁴ Duitsland, Polen en Tsjechië blijven de belangrijkste opvanglanden in absolute aantallen. Samen vangen deze landen 59,6% van het totaal op. Dit is constant gebleven sinds maart. Nederland vangt 2,77% van het EU totaal op. Relatief gezien vangen Tsjechië (33,9 per 1000 inwoners), Litouwen

84 98% hiervan is Oekraïens.

(27,4 per 1000 inwoners) en Polen (26,7 per 1000 inwoners) de meeste Oekraïners op binnen de EU.⁸⁵

Het aandeel volwassen mannen in de groep ontheemden binnen de EU is sinds maart redelijk stabiel gebleven, rond de 22%.⁸⁶ De uitstroom van mannen in dienstplichtige leeftijd is dus beperkt gebleven. Desondanks heeft de Poolse Minister van Buitenlandse Zaken opgeroepen tot stopzetting van uitkeringen aan deze mannen die in de EU worden opgevangen.⁸⁷

Wat betreft terugkeerintenties spelen economische motieven een grotere rol dan sociale motieven. Zo is de intentie terug te keren lager bij mensen die in welvarende landen verblijven. In landen waar al grote gemeenschappen Oekraïners leefden, hebben ontheemden juist nog grote terugkeerintenties.⁸⁸ Dit heeft ook te maken met de keuze van het gastland. Mensen die landen dichtbij Oekraïne verkozen zijn sneller geneigd terug te keren dan zij die voor landen verder weg kozen. Ook hangt het af van de onafhankelijkheid van de ontheemde. Zo zijn mensen met lagere inkomens en zij die in gemeenschappelijke accommodatie verblijven sneller geneigd terug te keren dan mensen met hogere inkomens en zij die wonen in zelf gehuurde appartementen.⁸⁹

Logischerwijze wordt de afweging gemaakt tussen de kwaliteit van het verblijf in het gastland en het perspectief in Oekraïne. Bij de vraag wat mensen mogelijk kan motiveren terug te keren werden gegarandeerde werkgelegenheid bij terugkeer en uitgebreide financiële hulp als doorslaggevend aangemerkt.

85 Verschillen in percentages ten opzichte van de eerdere periode zijn bijna volledig te verklaren door Duitsland die eigen data heeft 'opgeschoond', waardoor er een vermindering van 236,925 mensen onder de RTB in het land is gerapporteerd. Duitsland heeft iedereen die geen geldige RTB-status had uit de data verwijderd. Dit kan zijn omdat ze een andere status hebben verworven of al naar een ander land waren vertrokken. Zie: Eurostat, ["4.1 million people under temporary protection in July,"](#) 10 September 2024.

86 Per eind juli 2024 staat dit aandeel op 22,4%: Eurostat, ["4,1 million people."](#)

87 Olena Harmash, ["Polish minister, visiting Kyiv, calls for end to benefits for Ukrainian men in Europe,"](#) Reuters, 15 september 2024; Euractive, ["Poland backs ending EU benefits for Ukrainian men of fighting age,"](#) 15 september 2024.

88 De interviews voor dit onderzoek zijn 6 maanden na de volledige invasie afgenomen; Frank van Tubergen et al, ["Return intentions among Ukrainian refugees in Europe: A Cross-National Study,"](#) *International Migration*, 22 juni 2024.

89 Impact Initiatives, ["What do we know about Ukrainian refugees returning home since the full scale invasion? Longitudinal Survey of Ukrainian Refugees,"](#) 26 maart 2024.

Wat mensen nu ertoe beweegt op termijn terug te willen keren is hereniging met familie en vrienden en een betere kwaliteit van leven in Oekraïne.⁹⁰

Wegens de toenemende integratie en zelfstandigheid van ontheemden in opvanglanden, neemt de intentie terug te keren aantoonbaar af. Zo laat surveyonderzoek onder Oekraïense ontheemden in Duitsland, Polen, Tsjechië, Moldavië en Roemenië zien dat de intentie om in de toekomst terug te keren is afgenomen met 5,7% sinds november 2023, tot 64,6%.⁹¹

Redenen om op korte termijn terug te willen keren zijn familiehereniging (23,6%), werk (32,7%), heimwee (20,8%) en hoge kosten in het land van opvang (21,8%).⁹² Hierbij is het belangrijk op te merken dat het aantal echtscheidingen is toegenomen nu de oorlog langer voortduurt. Het aantal echtscheidingen in de eerste helft van 2024 was 1,5 keer zo hoog dan in de eerste helft van 2023, en 18% hoger dan in 2021.⁹³ Dit valt voor een deel te verklaren door de langdurige afstand tussen partners waarbij de vrouw met kinderen naar het buitenland is gevlucht en de man in Oekraïne is gebleven.⁹⁴ We kunnen hierom verwachten dat de factor familiehereniging afneemt in belang voor terugkeer.

Redenen om juist nog minstens 3-6 maanden in het gastland te willen blijven waren de veiligheidssituatie in Oekraïne, accommodatie en werkgelegenheid in het land van opvang (43,8%).⁹⁵

In Ierland is de intentie van gevluchte Oekraïners die hebben besloten in Ierland te willen blijven toegenomen van 41% begin 2023 naar 53% begin 2024.⁹⁶ Ook in Duitsland is de groep die al besloot niet meer terug te willen gestegen van 13,8% naar 16,2% sinds november 2023.⁹⁷ 93% van de ondervraagde

90 Gradus, "[Migration Intentions of Ukrainians in Ukraine and Abroad](#)," juli 2024.

91 Impact initiatives, dashboard "[Regional Longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)."

92 De groep die aafgaf binnen 3-6 maanden terug te willen was erg klein (55 van de 3191).

93 Open Databot, "[На п'ять шлюбів в Україні припадає одне розлучення](#)," 9 augustus 2024.

94 Oksana Mykhaylova, "[Масові розлучення у війну: що каже статистика і які причини](#)," Fakty, 28 augustus 2024.

95 Impact initiatives, dashboard "[Regional Longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)."

96 Ukrainian Action in Ireland, "[Largest survey to date of Ukrainians in Ireland who found protection from war Subject – "Employment"](#)" 5 maart 2024.

97 Ukrainian Action in Ireland, "[Largest survey to date of Ukrainians](#)."

Oekraïense ontheemden in Duitsland wil voor de komende 6 maanden nog in Duitsland blijven.⁹⁸

In een recente survey gaven mensen aan de keuze voor Ierland gemaakt te hebben op basis van het Engels als hoofdtal (ondanks het relatief lage Engelse taalniveau binnen de groep die naar Ierland is gekomen), de aanwezigheid van familie in het land, de grote afstand tot Rusland, en de voorziening van huisvesting door de staat. De grootste uitdagingen voor het leven in Ierland bestaan uit accommodatie (21%), taalvaardigheid (21%) en gezondheidszorg (17%).⁹⁹

3.3 Implementatie RTB

Tijdelijke opvang

Op veel plekken in de EU vindt een versobering plaats van de eerste opvang van Oekraïners. Zo moeten Oekraïense ontheemden die op basis van de Richtlijn in Polen verblijven, na 120 dagen 50% meebetalen aan hun opvang, en dit percentage loopt op naarmate ze er langer verblijven.¹⁰⁰ Wel zijn bepaalde groepen uitgesloten van deze bijdragen.¹⁰¹

In Tsjechië is de opvang zodanig afgebouwd dat gratis opvang nog maar voor 90 dagen beschikbaar is voor nieuwe aankomsten, dit geldt ook voor kwetsbaren in de opvang. In België is er een groot tekort aan opvangplekken. Om deze reden was al eerder meegedeeld dat Oekraïners op zoek naar opvang geen garantie konden krijgen tot verblijf – deze mensen moeten voor opvang aankloppen bij hun netwerk of hulporganisaties. Hongarije heeft de meest beperkende voorwaarde voor verblijf ingevoerd. Ongeveer 75% van de opvangplekken is verdwenen nu een groot aantal opvanglocaties gesloten is. Steun was al eerder afgebouwd,

98 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Are refugees from Ukraine finding stability in Germany after more than two years of the full-scale invasion?](#)" 25 juli 2024.

99 De groep die een bovengemiddeld engelsniveau zegt te hebben is gestegen 35 naar 41%, en de groep die halfgevoerd zegt te zijn van 20 naar 22%: Jade Wilson, "[More than half of Ukrainians in Ireland plan to stay on permanent basis, survey finds](#)," *The Irish Times*, 5 maart 2024; Ukrainian Action in Ireland, "[Largest survey to date of Ukrainians](#)."

100 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, "[UKRAINA- wniosek \(nowelizacja ustawy pomocowej\)](#)," 13 juni 2024.

101 Nasz Wybór, "[Likwidacja świadczenia 40+ dla osób prywatnych przyjmujących Ukraińców. Co powinni zrobić uchodźcy z Ukrainy?](#)" 27 juni 2024.

maar nu moeten Oekraïense ontheemden in Hongarije – ook die nu al in staatsopvang verblijven – aantonen dat zij een onveilig gebied zijn ontvlucht om toegang te blijven krijgen tot accommodatie en financiële steun.¹⁰² Uitzettingen zijn al begonnen. Dit is in de strijd met de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, die een gemeenschappelijk opvangkader in de EU-lidstaten garandeert. De Europese Commissie heeft dan ook al aangegeven de wetswijziging te onderzoeken.¹⁰³ De Commissie kan daarna een inbreukprocedure starten tegen Hongarije, waarbij het EU-Hof boetes en dwangsommen kan opleggen.¹⁰⁴

UNHCR schat dat 2000 à 3000, ook zeer kwetsbare, Oekraïense ontheemden hun staatsopvang in Hongarije verliezen.¹⁰⁵ De vraag is of zij een effectief rechtsmiddel tegen huisuitzetting hebben bij de Hongaarse rechter die de nieuwe Hongaarse wet buiten toepassing kan verklaren wegens strijd met de Richtlijn. De aanleidingen tot deze versoberingen in opvangvoorzieningen lopen uiteen. In sommige landen heeft dit te maken met ruimtetekort. Wat hier een rol in speelt is dat veel Oekraïners in eerste instantie naar grote steden zijn gevlucht. Dit levert problemen op bij de doorstroom naar zelfstandige accommodatie, aangezien er vooral in grote steden een ernstig woningtekort is. Ook zijn de kosten hoog. Zo zitten er bijvoorbeeld in Tsjechië veel Oekraïners in Praag, waar het woningaanbod beperkt is en de voorzieningen niet hoog genoeg zijn om in de kosten te voorzien.¹⁰⁶ In Ierland is ook een 90-dagen limiet ingesteld om iedereen die binnenkomt in enige vorm van accommodatie te voorzien, aldus de Ierse overheid. Het land had te maken met een groot aantal aankomsten en

102 Safe in Hungary, “[The accommodation system has changed on 21 August!](#)”; Robert Hodgson, “Ukrainian refugees face homelessness after Hungarian asylum rule change,” *EuroNews*, 21 augustus 2024; Andreas Lederer, [bericht](#) op X, 22 augustus 2024; Maartje Bakker, “[Hongarije vangt voortaan alleen Oekraïners op uit zwaarbevochten oorlogsgebied](#),” *De Volkskrant*, 22 augustus 2024.

103 Robert Hodgson, “[EU executive to contact Budapest over eviction of Ukrainian refugees](#),” *EuroNews*, 22 augustus 2024.

104 Dit is afgelopen jaar ook al gebeurd: NOS, “[Hongarije krijgt 200 miljoen euro boete voor schenden Europese migratieregels](#),” 13 juni 2024.

105 UNHCR, “[UNHCR concerned by Hungary's legislative changes impacting Ukrainian refugee housing](#),” 19 augustus 2024.

106 Interviews juridische experts Tsjechische NGO's Migrace en Caritas.

zegt ook bewijs te hebben van doormigratie vanuit andere opvanglanden.¹⁰⁷ Tegelijkertijd wordt er echter ook een groot aantal opvanglocaties gesloten, wat mensen dwingt op korte termijn naar een andere plek te verhuizen. De redenen die hiervoor gegeven worden lijken niet aan te sluiten op de werkelijke situatie.¹⁰⁸ Er zijn tot nu toe nog geen gevallen bekend waar deze nieuwe regeling in Ierland voor dakloosheid heeft gezorgd onder Oekraïense ontheemden.¹⁰⁹ Er lijkt echter geen langetermijnvisie te zijn, wat ook de publieke opinie beïnvloedt.¹¹⁰

Er zijn inmiddels grote verschillen tussen lidstaten in de mate waarin huisvesting nog wordt voorzien door de staat. In Duitsland gaf bijvoorbeeld 70% van de respondenten aan te wonen in accommodatie betaald door de overheid. Daar zijn ook nog geen beperkingen ingevoerd op het gebied van huisvesting. Dit leidt ook tot minder financiële druk voor mensen onder de Richtlijn.¹¹¹ In Tsjechië, Roemenië en Polen gaf juist rond de 70% aan in zelf gehuurde accommodatie te verblijven.¹¹² Dit is grotendeels te verklaren door het feit dat in Duitsland, door de *integrate-first* benadering, een veel kleiner deel aan het werk is dan in de andere landen. In Ierland is het deel dat in staatsaccommodatie verblijft afgenomen van 55 naar 44% in het afgelopen jaar.¹¹³

Financiële ondersteuning

De keuze voor de grote steden is ook van belang bij de financiële vergoedingen die Oekraïense ontheemden ontvangen. In Tsjechië bijvoorbeeld, is deze opgehoogd ter compensatie van de stopzetting van gratis accommodatie na 90 dagen. Het bedrag dat nu vergoed wordt staat echter niet in verhouding

107 Department of the Taoiseach, "[Government approves changes to measures for those fleeing war in Ukraine](#)," 31 januari 2024; Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth Ireland, "[Changes to accommodation for people fleeing war in Ukraine](#)," 4 juli 2024. Arta Desku, "[Ireland Bans Entry for Ukrainians Without Valid Biometric Passports](#)," Schengen News, 5 juni 2024.

108 Tom McEnaney, "[Ukrainian refugees in Ireland are repeatedly forced to uproot and start over](#)," *The Irish Times*, 17 juli 2024.

109 Laura Fletcher, "[Ukrainians risk homelessness due to 90-day cut off rule, says charity](#)," RTE, 14 juni 2024.

110 Louise Byrne, "['No end in sight' - thousands of Ukrainian refugees facing uncertain futures](#)," RTE, 20 juni 2024.

111 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany](#)."

112 Impact initiatives, dashboard "[Regional Longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#)."

113 Jade Wilson, "[More than half of Ukrainians in Ireland](#)."

tot de hoge kosten van huisvesting in de hoofdstad. Ook wordt het uit te keren bedrag na 150 dagen verlaagd. Alleen mensen die onder de inkomensgrens vallen kunnen hier aanspraak op maken. Vergoedingen zijn hoger voor kwetsbare tijdelijk beschermde.¹¹⁴ In meer grote steden merken wij dit op, waar mensen toch willen blijven omdat ze al werk hebben gevonden en kinderen daar al naar school gaan.

De hoogte van het leefgeld in de EU verschilt dus per lidstaat, en is op veel plekken onderwerp van discussie. In sommige landen is de hoogte gelijkgesteld aan dat van asielzoekers, zoals in Ierland. Daar is de vergoeding door deze gelijkstelling verlaagd van 232 naar 39 euro per week. Een te laag bedrag om van te kunnen leven, zowel voor asielzoekers als voor Oekraïense ontheemden, aldus meerdere hulporganisaties.¹¹⁵ In Duitsland is ook door de liberale partij FDP de wens uitgesproken de vergoeding gelijk te stellen met die van asielzoekers, maar dit werd afgewezen. De betaling van de vergoeding gelijk aan de sociale bijstand voor werklozen wordt daar ingevoerd.¹¹⁶ Dit bedrag ontvangen meer dan 700,000 Oekraïners die in Duitsland onder de richtlijn vallen.¹¹⁷ Er worden wel voorwaarden gesteld. Als iemand niet meewerkt aan integratie en banen binnen zijn of haar kwalificaties afwijst wordt het geld gekort.¹¹⁸ Ook zijn er reistijden opgesteld die binnen de straal van acceptabele opties voor werk vallen – weigert iemand onder de Richtlijn deze baan dan kan de vergoeding gekort worden.¹¹⁹ Ook in Tsjechië is de financiële steun afhankelijk gemaakt van de mate waarin iemand actief op zoek is naar werk.¹²⁰ Daarbij krijgen kwetsbaren een hogere vergoeding. Toch komt bij interviews met NGO's in Tsjechië naar voren dat voor kwetsbaren die niet in staat zijn te werken, dit bedrag niet voldoende is om van

114 Interviews juridische experts Tsjechische NGO's Migrace en Caritas.

115 [Ukrainian refugees in Ireland are repeatedly forced to uproot and start over – The Irish Times](#), 17 juli 2024; Patrick O'Donoghue, ["Ukrainian refugees 'frustrated' to be moved in Ireland,"](#) The Sunday Times, 21 juli 2024; Cormac McQuinn, ["Thousands of Ukrainian refugees to have welfare allowances cut from September,"](#) The Irish Times, 24 juli 2024.

116 Emma Wallis, ["German government to continue welfare support for Ukrainians,"](#) InfoMigrants, 18 juni 2024.

117 Максим Сидоржевський, ["Jobturbo у ФРН: працевлаштувати вдалося 33 тисячі українців,"](#) DW, 18 juni 2024; Dmytro Kanevski et al., ["Соцвиплати у Німеччині: тиск на біженців з України зростає?"](#) DW, 20 juni 2024.

118 Ukrainian in Germany, ["Виплати з безробіття для українців в Німеччині – Bürgergeld. Що змінилося?"](#) 20 augustus 2024.

119 Дмитро Шварц, ["У ФРН узгодили зміну умов для виплат соцдопомоги безробітним,"](#) DW, 7 juli 2024.

120 IOM, ["Czechia: accommodation and financial situation of Ukrainian refugees,"](#) januari 2024.

te leven. Volgens hen leidt dit tot de wens ergens anders heen te gaan. Toch komt deze doormigratie-intentie (nog) niet naar voren in het IOM surveyonderzoek. Hier geeft namelijk 88% aan voorlopig te willen blijven in juni 2024 en geeft maar 15% aan dat hun eerste behoefte financiële steun is. Of dit verandert in de komende maanden valt te bezien. Hierbij is het belangrijk dat vooral de groep die niet kan werken mogelijk in de problemen komt, terwijl een groot aandeel wel aan het werk is. In Polen ligt het percentage dat aangeeft financiële steun nodig te hebben met 35% meer dan twee keer zo hoog.¹²¹

3.4 Economische integratie

Vinden van (passend) werk

Het aandeel Oekraïners dat werk heeft gevonden neemt toe. De grootste uitdagingen in het vinden van een geschikte baan blijven taalbarrières, tekort aan kinderopvang, strikte toelatingseisen voor gekwalificeerde banen en onzekerheid over de verblijfsstatus.¹²² De taalbarrière geldt, al dan niet in mindere mate, ook in Ierland. Hier hadden van de 107,406 Oekraïense ontheemden zich per juni 2024 al 44,214 aangemeld voor arbeidsmarktondersteuning. Van deze groep geeft 58% aan dat de Engelse taalbeheersing het grootste obstakel is bij het vinden van werk.¹²³

Toch nemen deze obstakels langzaam af. De hoogste arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden werd gemeten in Litouwen, Nederland, Denemarken, Polen en Tsjechië.¹²⁴ Finland, Noorwegen, Roemenië en Spanje zijn landen met een erg lage arbeidsparticipatie, met minder dan 20%. In Duitsland ligt deze nu op 27%.¹²⁵

Wel werkt nog een aanzienlijk deel van de Oekraïense ontheemden onder hun niveau. De meestgenoemde obstakels zijn een gebrek aan taalvaardigheid en

121 IOM, dashboard: "[Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings.](#)"

122 Martin Guzi et al., "[Pathways to Inclusion: Labour Market Perspectives on Ukrainian Refugees.](#)" Celsi, juli 2024.

123 Ailbhe Conneely, "[Number of Ukrainian arrivals grew between February and June.](#)" RTE, 24 juni 2024.

124 Eerder was dit lastig aan te tonen maar nu heeft de IAB alle arbeidsgegevens geharmoniseerd.

125 IAB, "[Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Deutschland im europäischen Mittelfeld.](#)" 17 juli 2024.

strikte kwalificaties. In onderzoek van Impact initiatives komt naar voren dat nu 41% van de respondenten laaggeschoold werk doet, terwijl de groep die dit werk ook in Oekraïne al deed 36% lager ligt.¹²⁶ Het aantal respondenten dat zichzelf als professional beschouwt (15,7%) is 20% lager dan het percentage van de groep die aangaf dit ook te zijn tijdens hun werk in Oekraïne. Deze grote verschillen zijn ook niet afgenomen in de afgelopen maanden.¹²⁷ IOM-onderzoek laat percentages zien die minder ver uit elkaar liggen, maar ook een sterke discrepantie tussen werkniveau voor en na de vlucht laten zien.¹²⁸

Dit probleem bestond ook al voor de invasie, met andere migranten in deze landen. Zo staat in Polen het aandeel buitenlandse arbeidskrachten dat onder hun niveau werkt op 48%, wat wel sterk is toegenomen door de komst van Oekraïense ontheemden. In Tsjechië ligt dit aandeel zelfs op 52,9%. 68% van de Oekraïners in Polen werkt onder hun niveau, wat is toegenomen met 33% sinds de grootschalige Russische invasie.¹²⁹

In Duitsland neemt het aantal werkenden (van 15% naar 26% in het afgelopen jaar) net als het aantal dat Duits spreekt (26% naar 47% ging naar redelijke beheersing in het afgelopen jaar) sterk toe.¹³⁰ Het lijkt er dan ook op dat de *integrate-first* aanpak vruchten afwerpt. Wat voor problemen blijft zorgen is een gebrek aan kinderopvang en een mismatch van skills. 35% van de werkende Oekraïners onder de Richtlijn in Duitsland werkt in laaggeschoold werk, terwijl maar 6% dit werk deed voorafgaand aan vertrek.¹³¹

Hoewel in Duitsland de hoogte van het leefgeld als oorzaak werd gezien voor de lage arbeidsparticipatie, wijst recent onderzoek erop dat de demografie, arbeidsmarktsituatie, taalvaardigheid en sociale netwerken een grotere rol spelen dan de hoogte van de voorzieningen.¹³² Dit sluit ook aan op de situatie hierboven beschreven in Tsjechië en Polen.

126 Impact initiatives, dashboard "[Regional Longitudinal survey.](#)"

127 Impact initiatives, dashboard "[Regional Longitudinal survey.](#)"

128 IOM, dashboard: "[Ukraine Regional Response.](#)"

129 European Commission, "[Poland: Almost half of foreign workforce overqualified.](#)" 26 augustus 2024.

130 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany.](#)"

131 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany.](#)"

132 IAB, "[Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter](#)"; *Zeit Online*, "[Bürgergeld wirkt sich kaum auf Beschäftigung von Flüchtlingen aus.](#)" 17 juli 2024.

De arbeidsparticipatie brengt ook problemen met zich mee. Zo toont onderzoekscollectief ‘War & Labor’ vele voorbeelden van arbeidsexploitatie van Oekraïense arbeidskrachten.¹³³

Financiële onafhankelijkheid

Ondanks het toenemend aantal Oekraïense ontheemden dat werk heeft gevonden, is een groot deel nog steeds (deels) afhankelijk van overheidssteun. Er zijn hierbij grote verschillen tussen EU-lidstaten in wat de hoofdbron van inkomen is van ontheemden: uit surveyonderzoek komt naar voren dat in Duitsland 71% overheidssteun als hoofdbron had (een afname van 5,2% sinds oktober 2023), terwijl in Polen 73,2% inkomen uit werk als hoofdbron had (afname van 3,4% sinds oktober 2023). Ook in Tsjechië en Roemenië komt het merendeel van het inkomen uit werk.¹³⁴

Verblijfsopties lange termijn

In Tsjechië en Polen zijn inmiddels wetten aangenomen die verblijf op langere termijn mogelijk gaan maken in 2025. In Tsjechië is financiële onafhankelijkheid hiervoor de voorwaarde¹³⁵, in Polen is de voorwaarde dat iemand langer in Polen wil blijven voor het uitvoeren van werk, dan wel hooggekwalificeerd werk, of zaken wil doen. Iemand moet ook op het moment van aanvragen een jaar lang onafgebroken de Oekraïense ontheemdenstatus bezitten.¹³⁶ Deze statussen zullen dan dus ook vooral (en voor maar een klein aandeel) van toepassing zijn op Oekraïners die nu ook al goed rondkomen, en niet bijvoorbeeld de kwetsbaren.¹³⁷ Op het moment is het hoe dan ook nog voordeliger om onder de richtlijn te verblijven, omdat Oekraïners dan uit een grotere aantal rechten kunnen putten, maar de mogelijkheid tot langduriger verblijf kan toenemen in belang en aantrekkingskracht wanneer de richtlijn verandert of mogelijk eindigt.

Het is niet verrassend dat juist deze twee landen met mogelijkheden voor de langere termijn komen. Een aantal landen heeft economisch belang bij de integratie van Oekraïense ontheemden vanwege hun eigen demografische

133 Kristina Veinbender et al., “[Business of poverty: How Ukrainian refugees are being exploited throughout the EU](#),” VSQUARE, 29 juli 2024; War & Labor.

134 Impact initiatives, dashboard “[Regional Longitudinal survey](#).”

135 De precieze voorwaarden moeten nog bekend gemaakt worden.

136 Legal portal for people fleeing Ukraine, “[Should I apply for international protection to legalise my stay after 24.08.23?](#)”

137 Interviews juridische experts Tsjechische NGO's Migrace en Caritas.

en economische situatie. Tsjechië en Polen kampen beide met grote arbeidstekorten en vergrijzing en waren al voor de grootschalige Russische invasie in Oekraïne in 2022 ingesteld op Oekraïense arbeidskrachten.¹³⁸ Door de hoge arbeidsparticipatie van Oekraïners in deze landen zijn zij in toenemende mate onmisbaar om arbeidstekorten op te vullen. Deloitte heeft berekend dat Oekraïense ontheemden in 2023 rond de 0,7-1,1% bijdroegen aan het BNP van Polen. Op termijn kan dit oplopen tot 0,9%-1,35%.¹³⁹ Wegens het nijpende tekort aan arbeidskrachten hebben elf werkgeversorganisaties in Polen de Poolse regering verzocht een ruimer arbeidsmigratiebeleid in te voeren. Als onderbouwing hiervoor wordt gebruikt dat deze groep bij zou dragen aan de economie en niet leunt op overheidssteun.¹⁴⁰ Ook laat recent onderzoek zien dat ontheemden uit Oekraïne in Tsjechië meer geld opbrengen in de vorm van belastingen en verzekeringen dan dat ze kosten aan steun.¹⁴¹

Volgens recent onderzoek uit Duitsland speelt de hoogte van de voorzieningen maar een beperkte rol in de mate van arbeidsparticipatie. Dit ligt eerder aan de demografische situatie en de arbeidsmarktsituatie in het land van opvang en de reeds bestaande sociale netwerken en taalvaardigheid. De impact van de demografische factor en de factor arbeidstekort is merkbaar, aangezien de arbeidsintegratie van de relatief grote groep vrouwen met kinderen hoger is in landen waar kinderopvang beter toegankelijk is.¹⁴²

3.5 Sociale integratie

Maatschappelijk draagvlak

In verschillende EU-lidstaten neemt het draagvlak voor de opvang van Oekraïense ontheemden geleidelijk af.¹⁴³ Het percentage respondenten dat aangeeft het volledig eens te zijn met het verwelkomen van Oekraïners op de

138 Martin Guzi et al., "[Pathways to Inclusion](#)."

139 Deloitte, "[Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland](#)," maart 2024.

140 Europese Commissie, "[Poland: Employers call for a more open, welcoming labour immigration policy](#)," 2 september 2024.

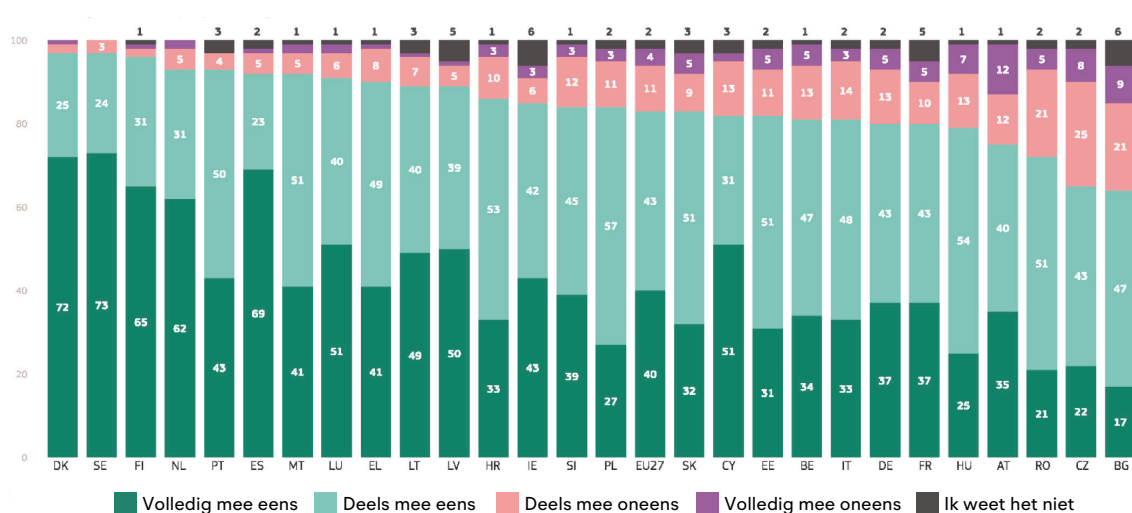
141 People in Need, "[Ukrainian refugees already contribute more money to the state than they receive in support](#)," 10 april 2024.

142 IAB, "[Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter](#)."

143 Zie ook; Stefan Kok et al., [Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland: Hoe tijdelijk is tijdelijk?](#), Clingendael Rapport (juni 2024).

vlucht is afgenomen van 45% naar 40%. Het deel dat het hier enigszins mee eens is toegenomen van 39% naar 43%. Bij de Eurobarometer is dit het hoogst in Denemarken, Zweden, en Finland. Landen waar minstens 20% het oneens is met verwelcoming zijn Tsjechië, Bulgarije, Roemenië, Oostenrijk en Hongarije.

Figuur 7 Eurobarometer Europese Commissie. “In welke mate bent u het eens met het verwelkomen van Oekraïense ontheemden in de EU?”¹⁴⁴



Vooraf ten aanzien van volledige financiële steun worden steeds meer bezwaren geuit. Zo gaf bij surveyonderzoek in Polen 95% van de respondenten aan dat de financiële uitkeringen moeten worden verlaagd.¹⁴⁵ Ook is de steun voor langdurige vestiging in het land afgenomen tot 17%.¹⁴⁶ Wel was er nog grote steun (79%) voor voorzieningen zoals voedsel, onderdak en medische hulp.¹⁴⁷ In Duitsland staat de steun ook onder druk. Er is een groeiende populariteit van de extreemrechtse AfD, die al grote winsten heeft behaald in twee

¹⁴⁴ Europese Commissie, Eurobarometer 101, “the EU response to the war in Ukraine.”

¹⁴⁵ Wydarzenia, “W Polsce rośnie liczba osób negatywnie nastawionych do uchodźców z Ukrainy. Dlaczego?” 18 juni 2024.

¹⁴⁶ Wydarzenia, “W Polsce rośnie liczba osób negatywnie nastawionych do uchodźców z Ukrainy. Dlaczego?”

¹⁴⁷ Business Insider, “Zapytali Polaków o nastawienie do Ukraińców. Oto wnioski [SONDAŻ],” 6 juni 2024.

deelstaatverkiezingen, maar ook de extreemlinkse Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW). Beide partijen zijn tegen de uitgebreide militaire steun voor de oorlog in Oekraïne en staan negatief tegenover immigratie en de opvang van vluchtelingen.¹⁴⁸ In de Baltische staten loopt de steun sterk uiteen, zo is er in Litouwen nog grote steun voor opvang van ontheemden uit Oekraïne,¹⁴⁹ terwijl deze in Letland sterk afloopt.¹⁵⁰

Onderwijs

Nu Oekraïners voor langere tijd in het land van opvang verblijven, gaat ook een steeds groter deel van de kinderen naar de lokale school.¹⁵¹ De meest voorkomende reden waarom sommige kinderen nog niet zijn ingeschreven, is dat ze op afstand onderwijs blijven volgen vanuit Oekraïne. Uit Duits onderzoek komt naar voren dat de terugkeerintenties van mensen die hun kinderen verbonden houden met het onderwijs in Oekraïne hoger zijn.¹⁵² Dit ligt voor de hand, gezien re-integratie makkelijker wordt als er meer banden blijven bestaan tussen de ontheemde en het land van afkomst (en terugkeer) en bijvoorbeeld ook het taalonderwijs wordt voortgezet. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap van Oekraïne heeft de voortzetting van Oekraïens onderwijs dan ook beter mogelijk gemaakt door de optie te bieden 6 tot 8 uur online les te volgen.¹⁵³ Dit is een belangrijke factor om in acht te nemen bij de discussie over mogelijke terugkeer van Oekraïense ontheemden. Naast het al volgen van 'eigen' onderwijs worden taalbarrières en capaciteitsgebrek als redenen gegeven dat kinderen niet ingeschreven staan.¹⁵⁴

148 Hans Pfeifer, "[Russia's best friends in Germany: AfD and BSW](#)," DW, 1 september 2024; James Angelos, "[Is Germany's rising superstar so far left she's far right?](#)," Politico, 26 augustus 2024.

149 76%, EMN seminar juni 2024; NV, "[Latvian support for accepting Ukrainian refugees declines, survey shows](#)," 5 augustus 2024.

150 Ivanna Kostina en Stanislav Pohorilov, "[Public support for reception of refugees from Ukraine in Latvia has significantly decreased](#)," 5 augustus 2024.

151 In Polen bijvoorbeeld een stijging van 63% naar 69%, in Tsjechië 45% naar 62%, "[IOM Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings, Q1-Q2 2024](#)."

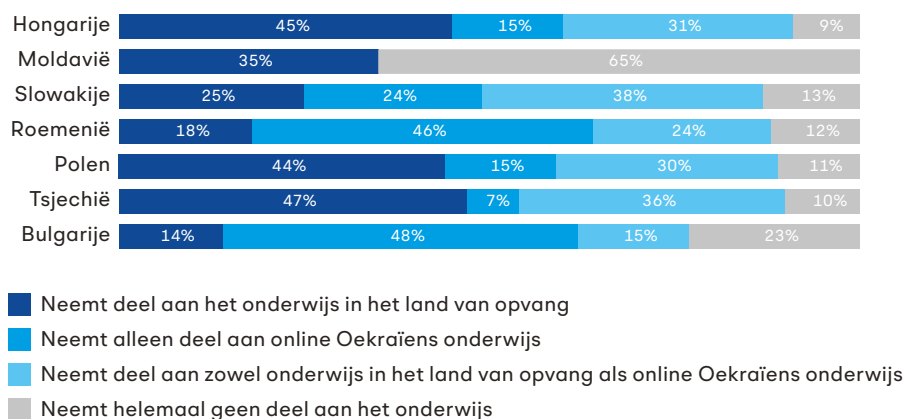
152 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany](#)."

153 Dit wordt gefaciliteerd door de '[All-Ukrainian Online school](#)' waar al ongeveer 550.000 gebruikers op hebben ingelogd sinds februari 2022.

154 Regional Refugee Response for the Ukraine Situation (UNHCR), "[Education of refugee children and youth from Ukraine](#)," juni 2024.

In Ierland (97%), Roemenië (83%), en Frankrijk (69%) is het grootste percentage van de kinderen ingeschreven in het lokale schoolsysteem. In Bulgarije, Slovenië en Moldavië is dit het laagst.¹⁵⁵ In Polen, nu in de middenmoot met 46%, kan dit nog sterk oplopen. Hier is namelijk sinds juli 2024 inschrijving op school als voorwaarde ingevoerd om kinderbijslag te ontvangen.¹⁵⁶

Figuur 8 Type onderwijs waaraan kinderen deelnemen, gerapporteerd door huishoudens, 3-17 jaar¹⁵⁷



Onderzoek uit Duitsland laat zien dat de terugkeerintenties van de families waar de kinderen naast Duits onderwijs ook Oekraïens onderwijs volgden (68% van de respondenten heeft terugkeerintenties) hoger zijn dan families waar kinderen dat niet doen (49% van de respondenten heeft terugkeerintenties). Van iets meer dan de helft van de respondenten (54%) volgden de kinderen naast onderwijs in Duitsland ook nog Oekraïens onderwijs online.¹⁵⁸

155 Geschatte percentages op basis van o.a. Eurostat; UNHCR, "[Education of refugee children and youth from Ukraine.](#)"

156 International Rescue Committee, "[IRC in Poland: Impact of New Changes to Refugee Hosting Laws Need to Be Monitored.](#)" 13 juni 2024.

157 UNHCR, "[Education of refugee children and youth from Ukraine.](#)"

158 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany.](#)"

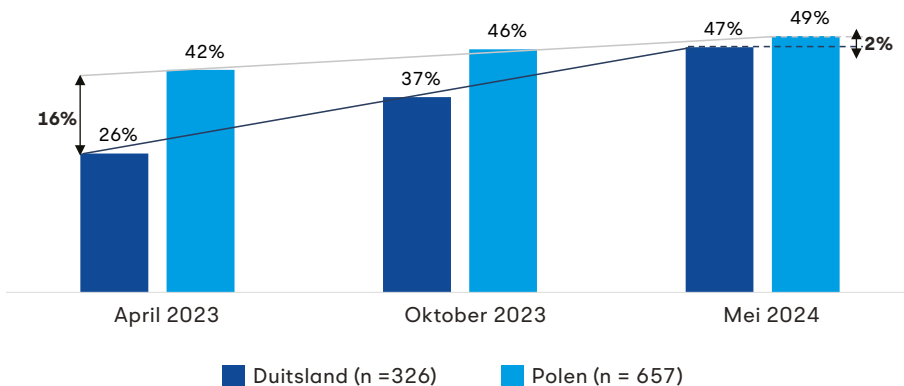
Taalbeheersing

De bekende obstakels bij integratie zoals taalbeheersing blijven een obstakel, maar het taalprobleem neemt wel af in verschillende landen. Bij de survey van IOM liep het aandeel dat taaltraining als grootste nood benoemt af van 26% naar 19% van de respondenten tussen het eerste en tweede kwartaal van 2024.¹⁵⁹

In Duitsland nam 70% van de respondenten in de werkgerechtigde leeftijd deel aan talencursussen in mei 2024. Naast de werkgelegenheid schoot ook de ‘redelijke’ taalbeheersing omhoog van 26% naar 47% over het afgelopen jaar.¹⁶⁰ Wegens de relatief strenge taaleisen in Duitsland zou dit weer een versterkende rol kunnen hebben op de arbeidsmarktintegratie.

Ook in Ierland, waar wegens het Engels misschien minder taalobstakels kunnen worden verwacht, is taal een zeker obstakel. Ook hier verbetert het met de tijd. Het deel dat aangaf bovengemiddeld goed Engels te beheersen is gestegen van 35% naar 41%.¹⁶¹

Figuur 9 Aandeel respondenten dat aangeeft een redelijk taalniveau te hebben in Duitsland en Polen¹⁶²



▲ 81% - Toename (%) in zelfgerapporteerde 'redelijke' taalvaardigheid in Duitsland

▲ 17% - Toename (%) in zelfgerapporteerde 'redelijke' taalvaardigheid in Polen

159 IOM, dashboard: "[Ukraine Regional Response](#)."

160 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany](#)."

161 Ukrainian Action in Ireland, "[Largest survey to date of Ukrainians](#)."

162 Impact initiatives, "[Housing, language and employment: Germany](#)."

3.6 Feitelijke doorreismogelijkheden

Wat betreft feitelijke doorreismogelijkheden zijn er sinds onze vorige rapportage in juni 2024 niet veel aanpassingen doorgevoerd in de verschillende lidstaten. Wel zijn er aanpassingen in de wijze van toelating en registratie in het bestemmingsland. Meerdere landen stellen het nu verplicht in het bezit te zijn van een geldig paspoort bij aanvraag van een status onder de Richtlijn. Dit is nu bijvoorbeeld het geval in Ierland¹⁶³ en Polen.¹⁶⁴ Gezien de stopzetting van consulaire hulp aan mannen in de dienstplichtige leeftijd kan dit in de toekomst problemen opleveren voor deze groep.

3.7 Impact op doormigratie

Bij de bepaling welke factoren van belang zijn voor doormigratie kunnen wij onderscheid maken tussen de groep die al langer in de EU verblijft en de nieuwe aankomsten. Voor de laatste groep leiden versoberingen van opvang en financiële steun mogelijk tot problemen, wat hun keuze voor een gastland en doormigratie-intenties kan beïnvloeden. Vooral in landen waar geen opvang geboden wordt maar het ook lastig is aan zelfstandige woonruimte te komen. De versobering kan ook een grote rol spelen voor ontheemden in een kwetsbare positie, gezien zij in grotere mate afhankelijk zijn van steun. Als zij niet kunnen werken en hun voorzieningen worden stopgezet of beperkt tot onvoldoende voor een goed bestaan, dan heeft dit mogelijk gevolgen voor hun keuze voor een ander gastland.

Voor de groep die al langer in het opvangland verblijft zet de integratie en worteling door. Er gaan meer kinderen naar het lokale onderwijs (en minder volgen daarnaast nog Oekraïense lessen), er vinden meer mensen werk, en de taalvaardigheid neemt toe. Dit maakt dat terugkeerintenties lager worden, maar de verwachting is ook dat vooral bij de groep zelfstandigen de wens om door te migreren klein is.

163 Arta Desku, "[Ireland Bans Entry for Ukrainians Without Valid Biometric Passports](#)," Schengen News, 5 juni 2024.

164 Visit Ukraine, "[Special law and PESEL UKR 2024: Polish Sejm approves changes to the rules of assistance to Ukrainian refugees](#)," 16 mei 2024.

Landen als Polen en Tsjechië zien in de groep ontheemde Oekraïners ook welkome nieuwe arbeidskrachten, die in toenemende mate onmisbaar worden in de krappe arbeidsmarkt. Zulke economisch belangen kunnen (verschillen tussen) nationale juridische kaders na beëindiging van het tijdelijke beschermingsregime gaan beïnvloeden.

4 Factoren van invloed op keuze voor en verblijf in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op factoren van invloed op keuze voor Nederland en voor de intentie van ontheemden om langdurig te verblijven in Nederland. In de vorige Clingendaelrapportage (“Hoe tijdelijk is tijdelijk?”) is een overzicht gegeven van de samenstelling van de groep Oekraïense ontheemden en is op basis van diepte-interviews van Regioplan met Oekraïense ontheemden een indicatie gegeven van de redenen van ontheemden om naar Nederland te komen en intenties om zich hier te vestigen dan wel terug te keren naar Oekraïne. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen en trends.

Wij kijken daarbij naar de **implementatie van tijdelijke bescherming** in Nederland en factoren van invloed op **economische integratie** en **sociale integratie** voor ontheemden die sinds 2022 in Nederland zijn opgevangen. In de hieronder weergegeven figuur 10 zijn de trends met betrekking tot verblijf- en terugkeerintenties van Oekraïners die in de vorige rapportage werden signaleerd nog niet wezenlijk veranderd. Wel zijn er in deze rapportageperiode wat nieuwe trends, die op termijn mogelijk tot veranderingen kunnen leiden.

Zoals in de vorige rapportage ook is opgemerkt, is de beschermingsopdracht voor veel Oekraïners van karakter aan het veranderen van tijdelijke bescherming naar een meer duurzame vestigingsintentie. Het wettelijk kader van de opvang van Oekraïners blijft echter in ieder geval tot maart 2026 nog bepaald door de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.¹⁶⁵ Het beeld dat uit onderzoeken en interviews naar voren komt is dat Oekraïners nog niet willen terugkeren en dat sommige Oekraïners al hebben gekozen voor Nederland als het land waar ze zouden willen blijven.

165 Raad van de EU, “[Ukrainian refugees: Council extends temporary protection until March 2026](#),” 25 juni 2024.

Figuur 10 Factoren van invloed op keuze voor en vestiging in Nederland



Ten opzichte van de vorige rapportage zijn er wel enige veranderingen, die hieronder nader worden beschreven. Bij Oekraïners is er bijvoorbeeld een groter besef van de tijdelijkheid van hun verblijfsstatus. Ook zijn zij zich meer bewust van problemen bij huisvesting in Nederland en ervaren zij de taal als een groter probleem. Bovendien lijkt er een afnemend draagvlak onder Nederlanders.

Ondanks deze veranderingen is er nog steeds sprake van de wens van vestiging onder Oekraïense ontheemden die hier al langer verblijven. Zij ervaren Nederland als een open Nederlandse samenleving. Opvang van nieuwe groepen stuit echter op de grenzen van een opvang waar weinig rek meer is. Desondanks maken de Nederlandse economie, voorzieningen en de aanwezigheid van netwerken Nederland ook nog steeds een aantrekkelijk vestigingsland.

Diepte-interviews voor dit rapport

Ook voor deze rapportage wordt weer gebruik gemaakt van diepte-interviews die zijn gehouden met Oekraïense ontheemden om een beter inzicht te verwerven in factoren van invloed op migratie- en verblijfsintenties. Gepoogd is om een aanvulling te geven op de eerdere interviews, bijvoorbeeld door ook Oekraïners die in andere delen van Nederland wonen en mensen met verschillende opleidingsniveaus te bevragen. De resultaten van de interviews met de nieuwe groep respondenten zijn verwerkt in de rapportage. Daarnaast heeft Regioplan individuele follow-up gesprekken gevoerd met zes Oekraïense ontheemden die in de vorige ronde (april en mei 2024) in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Doel van deze follow-up gesprekken was om te spreken over de plannen voor de toekomst en veranderingen daarin ten opzichte van het vorige gesprek.

Deelnemers interviews: demografische gegevens

Er zijn voor deze rapportage diepte-interviews uitgevoerd met tien Oekraïense ontheemden in Nederland. De interviews zijn afgenomen in het Oekraïens. Het gaat om zes vrouwen (leeftijden 18, 23, 25, 41 (twee personen) en 44 jaar oud), en vier mannen (18, 19, 46 en 50 jaar oud). De respondenten zijn woonachtig in verschillende gemeenten: Bilthoven (3x), Utrecht (2x), Den Haag (2x), Amsterdam, Groningen, en Maarssen. De respondenten hebben verschillende opleidingsniveaus: vijf respondenten hebben een masteropleiding afgerond, één een bacheloropleiding, één is praktisch opgeleid, en één enkel voortgezet onderwijs. De 18-jarige

respondent gaat naar een internationale schakelklas in Nederland, en de 19-jarige respondent is net gestart met een universitaire opleiding in Oekraïne, online op afstand.

Situatie in Nederland

Gezinssituatie

Twee respondenten zijn met hun partner naar Nederland gevlucht. Eén vrouw is met haar vier kinderen (waarvan drie minderjarig) naar Nederland gereisd, en haar 19-jarige zoon is ook een van de respondenten van dit onderzoek. Eén man is zijn vrouw en drie minderjarige kinderen een half jaar later achterna gereisd naar Nederland. Eén militair is alleen naar Nederland gekomen voor een medische behandeling, zijn vrouw en kinderen zijn nog in Oekraïne. Eén 18-jarige respondent is met vriend en schoonfamilie naar Nederland gekomen. Twee respondenten zijn alleen naar Nederland gekomen en hebben nu een partner in Nederland.

Woonsituatie

Negen van de tien respondenten wonen nu in een gemeentelijke opvanglocatie. Zeven van de respondenten hebben bij aankomst in Nederland eerst bij kennissen, vrienden of een gastgezin ingewoond, en zijn vervolgens na een periode van één maand tot maximaal een jaar naar een gemeentelijke opvanglocatie verhuisd. Eén respondent heeft eerst zelf een appartement gehuurd in Nederland, maar is in verband met de hoge kosten na een jaar in de gemeentelijke opvang gaan wonen. Tot slot woont slechts één van de respondenten momenteel in een huurhuis, met een Nederlandse partner.

Instroom en prognose ontheemden

De trend van een afvlakkende instroom is nog steeds gaande. De meeste Oekraïners zijn in 2022 naar Nederland gekomen. Ten opzichte van de situatie in de vorige Clingendaelrapportage zijn er geen grote veranderingen in de instroomtrends. Op 16 augustus 2024 waren er volgens de *Cijfers Opvang Vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland* 114.550 Oekraïense ontheemden geregistreerd bij de gemeenten.¹⁶⁶ Ten opzichte van 14 juni 2024 is dat een

166 Rijksoverheid, "[Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," cijfers tot en met 16 augustus 2024.

toename met 2.900 ontheemden, gemiddeld ruim 300 ontheemden per week. Dit maakt Oekraïners nog steeds één van de grootste groepen asielgerelateerde migranten in Nederland. Ter vergelijking, het belangrijkste herkomstland van asielzoekers in juli 2024 was Syrië met 1.003 eerste asielverzoeken in die maand.¹⁶⁷

De Nederlandse beschermingsopdracht voor Oekraïners neemt relatief niet in aanzienlijke mate toe.¹⁶⁸ Echter, ook een stijging volgens de huidige trend, met ongeveer 300 Oekraïners per week, betekent in de huidige opvangsituatie nog een opdracht voor de Nederlandse gemeenten om huisvesting en ondersteuning te (blijven) bieden aan Oekraïense ontheemden.

Geïnterviewde Oekraïense ontheemden onderkennen en waarderen ook de inspanning van de Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving.

Demografische kenmerken

Op basis van de in vorige Clingendael-rapportage genoemde CBS-gegevens over 2023 kan worden gesteld dat het merendeel vrouwen in de leeftijd van 25 tot en met 45 jaar zijn.

Het WODC heeft in een recente factsheet in kaart gebracht wat het opleidingsniveau van Oekraïense ontheemden is en of het werk dat zij doen aansluit op dit niveau. Oekraïners zijn volgens het onderzoek over het algemeen hoogopgeleid: de helft van de Oekraïners in Nederland heeft een universitaire opleiding gevolgd, 16% een bacheloropleiding, 22% een specialistopleiding (vergelijkbaar met een masteropleiding), 12% een masteropleiding en 1% was gepromoveerd. Van de Oekraïners is 57% in loondienst. Iets meer dan 40% is te hoog opgeleid voor hun werk. Bij bijna een kwart (23%) is het werk wel op het niveau van hun opleiding, maar zijn ze voor iets anders opgeleid. En bij 22% past het werk wel bij de opleiding.¹⁶⁹

167 Immigratie en Naturalisatiedienst, "[Asylum Trends, July 2024](#)," juli 2024.

168 Het aantal (bij gemeentes geregistreerde) ontheemden in Nederland, 114.550 volgens de [Cijfers Opvang Vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#) van juli 2024, is ongeveer gelijk aan de cijfers die werden genoemd in de Kamerbrief Actuele Asielketen van 5 april 2024 (peildatum 10 maart 2024). Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden, Rijksoverheid, "[Kamerbrief over actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden april 2024](#)," 27 mei 2024.

169 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, "[Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," WODC.

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

Implementatie tijdelijke bescherming

Tijdelijke opvang onder richtlijn

Het wettelijk kader voor opvang is inmiddels neergelegd in de wet van 19 juni 2024 houdende tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, Stb. 2024, 190). Deze treedt in werking op het moment dat de artikelen 2c en 4 van de Wet Verplaatsing Bevolking buiten werking zijn gesteld.¹⁷⁰

Volgens de Tijdelijke Wet opvang ontheemden ("TWOEK") draagt het College B&W zorg voor de materiële en immateriële opvang van ontheemden. Hiermee is de opvang van ontheemden definitief neergelegd bij gemeenten die daarbij volgens de in de wet genoemde nadere regels opvang moeten bieden. Alleen de medische zorg blijft onder de competentie van de Minister vallen (artikel 2 lid 2 TWOEK).

De wet is gekoppeld aan Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, of een verlenging daarvan. De TWOEK maakt in artikel 8 duidelijk dat de Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers niet van toepassing is op ontheemden.

De wet noemt in artikel 3 lid 2 bovendien expliciet te stellen regels over een verplichte eigen bijdrage van een ontheemde in de kosten van zijn verstrekkingen, zowel de opvang als ook andere materiële en financiële voorzieningen en de voorwaarden die voor deze eigen bijdrage gelden. De bijdrage is slechts verschuldigd indien de ontheemde inkomsten uit arbeid heeft en bedraagt ten hoogste de economische waarde van de aan de ontheemde geboden verstrekkingen. In de regeling wordt tevens opgenomen dat wanneer er voldoende inkomsten uit arbeid zijn geen financiële toelage meer wordt verstrekt.

170 Staatsblad, "[Besluit van 21 juni 2024, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 19 juni 2024, houdende tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne \(Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne\)](#)," Stb. 2024, 190, 27 juni 2024.

De Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO) is aangepast per 1 juli 2024.¹⁷¹ Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

Mogelijkheden eerste opvang en huisvesting

Volgens het WODC is het zoeken naar huisvesting een probleem voor een deel van de ontheemden.¹⁷² Dat geldt zowel voor ontheemden die nieuw naar Nederland komen, maar inmiddels ervaren Oekraïners die langer in Nederland verblijven de huisvesting, die meestal tijdelijk van aard is in gemeentelijke opvang, ook als problematischer.

De gemeentelijke opvanglocatie lijkt nog steeds de meest gebruikelijke vorm van huisvesting voor ontheemden. Negen van de tien respondenten in het Regioplanonderzoek wonen nu bijvoorbeeld in een gemeentelijke opvanglocatie. Zeven van de respondenten hebben bij aankomst in Nederland eerst bij kennissen, vrienden of een gastgezin ingewoond, en zijn vervolgens na een periode van één maand tot maximaal een jaar naar een gemeentelijke opvanglocatie verhuisd.

Voor eerste opvang is er sprake van meer acute problematiek. De Verzamelbrief van 14 juni 2024 vermeldt dat er op 7 juni 2024 90.870 opvangplekken zijn gerealiseerd waarvan 89.640 plekken bezet.¹⁷³ Dit leidt volgens de brief tot een bezettingsgraad van 98,6 procent in de noodopvang. Er zijn volgens berichten wel met succes nieuwe opvangplaatsen gerealiseerd in de april, mei en juni.¹⁷⁴ Echter, de druk op gemeenten is hoog. Gemeenten spannen zich hiervoor in, maar zij signaleren problemen.¹⁷⁵

Op 19 augustus 2024 is het aanmeldcentrum (HUB) in Utrecht tijdelijk gesloten.¹⁷⁶ Hiermee is ook een voorlopig einde gekomen aan de centrale bemiddeling bij het vinden van opvang voor kwetsbaren. Zoals in de vorige rapportage is

171 [Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne](#), Stort 2024, 20260, 24 juni 2024.

172 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, "[Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," WODC.

173 *Kamerstukken II*, 2023-24, 19637 en 36045, nr. 3258, 14 juni 2024.

174 Binnenlands bestuur, "[Steun voor ruimhartige opvang Oekraïners neemt gestaag af](#)," 23 augustus 2024.

175 Zie bijvoorbeeld Gemeente.nu, "[Op korte termijn extra opvangplekken Oekraïners](#)," 26 augustus 2024 en Binnenlands Bestuur, "[Geen extra opvangplekken voor Oekraïners tientallen gemeenten](#)," 30 augustus 2024.

176 Gemeente Utrecht, "[Opvang in Jaarbeurs voor onbepaalde tijd gesloten](#)", geraadpleegd 11 september 2024.

vermeld gold sinds 27 februari 2024 al dat slechts kwetsbare personen zich konden melden bij de HUB en zo nodig opvang krijgen. Alleenstaande mannen en gezinnen zonder kinderen werden naar de gemeenten verwezen.¹⁷⁷ Andere centrale locaties waren reeds tijdelijk gesloten.

De aanleiding voor de sluiting van de HUB was de ontoereikende capaciteit. De Hub bood slechts bedden voor 100 personen, terwijl de instroom hoger was.¹⁷⁸ Het onderliggende probleem is volgens het ministerie van Asiel en Migratie echter de doorstroom van ontheemden naar de gemeenten vanwege het achterblijven van opvangplekken.¹⁷⁹ Het Rode Kruis meldde al op 21 augustus 2024 dat Oekraïense ontheemden voor hulp aankloppen bij de organisatie: “Het gaat hier ook om alleenreizende kinderen, moeders met kinderen, mensen met oorlogswonden, zwangere vrouwen, zieken en ouderen.”¹⁸⁰

Financiële ondersteuning

Volgens het WODC heeft rond een vijfde van de respondenten hulp nodig op financieel gebied. Het gaat hierbij om een minderheid, maar nog steeds om een aanzienlijke groep ontheemden. Tijdens de interviews voor dit rapport zeiden de respondenten dat zij financieel kunnen rondkomen, zij het voor de noodzakelijke basisvoorzieningen. Vier van de zes respondenten geven daarbij expliciet aan dat dit niet mogelijk geweest zou zijn zonder de sociale huisvesting/opvang.

“Ja, maar alleen vanwege gratis huisvesting. Ik heb een parttime contract.”

“Ja, voor eten en basisbehoeften is het voldoende, maar het zou niet mogelijk zijn zonder gratis huisvesting.”

177 Sheila Kamerman en Romy van der Poel, “[In Jaarbeurshal 5 zijn Oekraïense mannen niet meer welkom](#),” NRC, 5 mei 2024.

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

179 In de pers werd aanvankelijk ook bericht over een brief van de Veiligheidsregio waarin aan Oekraïners werd meegedeeld om zelf een verblijfplaats te zoeken of “het in een ander land te proberen,” zie: NOS, “[Boodschap aan Oekraïense vluchtelingen: zoek zelf verblijfplaats, eventueel in ander land](#),” 20 augustus 2024.

180 Rode Kruis, “[Steeds meer Oekraïense vluchtelingen kloppen aan bij Rode Kruis voor hulp](#),” 21 augustus 2024.

Opvang Eigen bijdrage

De Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO) is aangepast per 1 juli 2024.¹⁸¹ Hierin is nader uitgewerkt dat de ontheemde verplicht is, c.q. kan worden om de inkomsten en gezinssamenstelling door te geven aan de burgemeester. De burgemeester trekt de verstrekkingen in als de ontheemde inkomsten uit arbeid in Nederland of een ander land heeft of niet voldoet aan de informatieplicht of inkomsten verborgen houdt. Ook brengt de burgemeester de kosten van opvang in rekening in deze gevallen. De vergoeding van opvang wordt berekend op 105 euro voor een meerderjarige ontheemde en diens meerderjarige gezinslid tot een maximum van 210 euro.

In de Verzamelbrief van de toenmalige staatssecretaris is er ook gewezen dat de intrekkingen van het leefgeld imperatief zijn geformuleerd.¹⁸² Hierbij is nog wel rekening gehouden met de uitvoeringspraktijk. De gemeenten wordt ruimte geboden om naar invoering toe te werken. Na zes maanden vanaf inwerkingtreding dienen alle gemeenten de regeling in zijn volledigheid uit te voeren. In de pers is melding gemaakt van aanloopproblemen in de praktijk.¹⁸³

Gezondheidszorg

Volgens het WODC heeft 28% van de Oekraïners een hulpvraag met betrekking tot gezondheidszorg. Gezondheidszorg is niet als belangrijk onderwerp ter sprake gekomen tijdens de interviews, maar wordt wel genoemd als factor die meeweegt bij verblijfsintenties.¹⁸⁴

Verblijfszekerheid

Voor de respondenten in het onderzoek van Regioplan lijkt de verlenging van tijdelijke bescherming geen reden om de focus op Nederland te verleggen. De respondenten die nieuw zijn geïnterviewd voor dit rapport, lijken iets voorzichtiger over hun toekomstperspectieven in Nederland op langere termijn dan de groep respondenten die is geïnterviewd in april en mei 2024 (en waarvan een deel ook nu weer is geïnterviewd). De status van Oekraïense ontheemden in Nederland wordt in de nieuwe interviews nadrukkelijk genoemd door een aantal

181 [Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne](#), Start 2024, 20260, 24 juni 2024.

182 [Kamerstukken II, 2023-24, 19637 en 36045](#), nr. 3258, 14 juni 2024.

183 De Telegraaf "[Ondanks verplichte eigen bijdrage, is opvang voor meeste Oekraïners nog gratis: 'te veel gedoe' voor gemeenten](#)," 27 augustus 2024.

184 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, "[Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#)," WODC.

van hen. Bijvoorbeeld één respondent noemt expliciet zeker tot 2026 te blijven vanwege de richtlijn tijdelijke bescherming.

“Verblijfsstatus is erg belangrijk, een vergunning om te werken en officieel te wonen zijn ook erg belangrijk voor mij.”

“Misschien wordt het in de toekomst makkelijker voor Oekraïners om staatsburgerschap te krijgen [in Nederland]. Ik hoop op een definitieve status voor Oekraïners.”

Economische integratie

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

Verblijfsopties op lange termijn

De verblijfsintenties van Oekraïners blijken, zoals ook uit de diepte-interviews van Regioplan naar voren komt, steeds meer van langdurige aard te worden. Een deel van de groep nieuwe respondenten geeft aan terugkeer nog wel te overwegen, maar op voorwaarde dat de situatie veilig is. De respondenten in het nieuwe Regioplan-onderzoek zijn ook bereid in Nederland te investeren, door taalonderwijs en opleiding. Er is ten opzichte van het eerste onderzoek, weergegeven in de rapportage *Hoe tijdelijk is tijdelijk?* iets meer twijfel over vestiging op langere termijn.

Waar in de vorige interviewronde kansen op de arbeidsmarkt (en ook specifiek een passende baan op niveau) werden genoemd, worden nu ook toegang tot betaalbare huisvesting of continuering van gemeentelijke opvang genoemd als belangrijke voorwaarden om in Nederland te blijven. Bij de intenties om op den duur in Nederland te blijven wordt ook genoemd of er genoeg salaris is om huisvesting te betalen.

Een respondent legt uit dat Nederland de voorkeur heeft, maar dat dit afhankelijk is van de mogelijkheden voor vestiging in Nederland:

“Als het mogelijk is om hier te blijven, zou ik blijven. Ik ben de enige die zorgt voor mijn gezin en mijn moeder, die gezondheidsproblemen heeft. Hier heb ik een kans om meer geld te verdienen.”

Eén 18-jarige respondent geeft aan:

“Ik heb veel gedachten [over toekomstplannen], maar de komende vijf jaar blijf ik hier om hoger onderwijs te volgen, en dan ga ik misschien terug naar Oekraïne.”

De respondenten die aangeven in Nederland te willen blijven zouden dat ook nog steeds willen als hun status in Nederland verandert. Enkele reacties:

“Ik heb een huis en ben Nederlands aan het leren om in de toekomst een betere baan te vinden. Natuurlijk begrijp ik dat onze status zal veranderen, ik ben er klaar voor. Ik ben bijvoorbeeld bereid om voor mijn verzekering te betalen als ik een baan vind.”

“Ja, we zijn bereid te betalen. Nu kunnen we geen flat huren, de rest kunnen we wel betalen.”

Mensen die nog twifelen geven aan dat redenen om in Nederland te blijven zijn: veiligheid, mogelijkheden tot studeren, hogere salarissen, en de tolerantere samenleving. Qua voorwaarden om in Nederland te willen en/of kunnen blijven, noemen zij de ondersteuning vanuit de Nederlandse overheid, vooral als het gaat om huisvesting.

De respondenten in het eerste onderzoek van Regioplan (weergegeven in “Hoe tijdelijk is tijdelijk?”) lijken steeds zekerder van hun vestigingsintenties in Nederland. Uit het vervolgonderzoek onder hen lijkt sprake van een nog duidelijker vestigingsintentie. Vijf van de zes respondenten die voor het vorige rapport werden geïnterviewd willen graag in Nederland blijven. Eén van hen twijfelde daar bij het interview in het voorjaar 2024 nog over en heeft nu besloten te willen blijven. De andere vier die eerder aangaven te willen blijven zijn daar alleen maar zekerder van.

Werk (op eigen niveau)

Volgens het WODC is 57% van Oekraïners in loondienst. Iets meer dan 40% is te hoog opgeleid voor hun werk. Bij bijna een kwart (23%) is het werk wel op het niveau van hun opleiding, maar zijn ze voor iets anders opgeleid. En bij 22% past het werk wel bij de opleiding.¹⁸⁵

185 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, “Oekraïense vluchtelingen in Nederland,” WODC.

De voornaamste reden voor het niet hebben van werk is volgens de respondenten (60%) het niet goed spreken van de Nederlandse taal.

De deelnemers aan de interviews met Regioplan zijn werkzaam (geweest) als verkoopassistent, keukenmedewerker, supermarktmedewerker, schoonmaker, inpakmedewerker en internetmarketeer. Voor alle respondenten geldt dat deze beroepen niet aansluiten bij het opleidingsniveau en de eerdere werkervaring in Oekraïne. Eén respondent heeft wel een baan gehad die aansluit bij de eerdere ervaring, maar is daarmee gestopt omdat het lastig was met beperkte Nederlandse taalvaardigheid. Meerdere respondenten geven aan voornemens te zijn om een (master)opleiding in Nederland te volgen, de Nederlandse en/of Engelse taal beter te leren zodat zij in de toekomst meer mogelijkheden hebben op werk dat past bij de opleiding en werkervaring. Het betekent overigens niet dat de mensen het niet naar hun zin hebben op het werk: zo zegt iemand bijvoorbeeld:

“[Het werk] voelt zeer goed: het is een mooi hotel, comfortabel, goede houding, schema kan flexibel zijn, leuk team. Ik heb nooit eerder in de schoonmaak gewerkt.”

De twee jongste respondenten met een bijbaan zijn tevreden over hun werk en het bijbehorende inkomen, maar geven aan dat ze na hun studie in een ander vakgebied willen doorleren en hopen daar hun toekomstige carrière in te vinden.

Sociale integratie

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

Familie- en andere netwerken

Netwerken spelen een belangrijke rol bij de keuze voor Nederland en voor intenties tot langduriger verblijf.

De overgrote meerderheid van de respondenten in het Regioplan-onderzoek heeft bewust de keuze gemaakt voor Nederland. Deze keuze werd gemaakt in Oekraïne, en net voordat de respondenten naar Nederland vertrokken. Voor de meeste respondenten was dit in de eerste dagen, weken of maanden

van de oorlog. Bijna iedereen had al contacten met iemand in Nederland. Dit heeft bijgedragen aan de bewuste keuze voor Nederland. Enkele respondenten waren actief uitgenodigd door mensen in Nederland. Andere respondenten hadden Nederland aangeraden gekregen of wisten van contacten in Nederland dat Nederland mogelijk een goede keuze zou zijn.

Het imago van Nederland als een open samenleving kan ook een rol spelen:

“We konden kiezen tussen Polen en Roemenië, maar we kozen voor Nederland vanwege de tolerantie (ik ben lesbisch, en ik wilde een betere houding ten opzichte van zulke mensen als wij) en omdat we hier kennissen hebben.”

Aansluiting bij de lokale bevolking

Alle respondenten in de door Regioplan gehouden interviews geven aan tevreden te zijn met de hoeveelheid contacten die zij hebben, zowel met andere Oekraïners als met Nederlanders. Opvallend is dat de meeste Nederlandse contacten plaatsvinden met Nederlanders die bij de opvanglocaties werken. Enkele respondenten geven aan zeer weinig tot geen sociale contacten met Nederlanders te hebben. Deze laatsten zien dat niet als een probleem, ook omdat zij voldoende contacten met andere Oekraïners of immigranten hebben. Eén respondent beschrijft wel hoe de vluchtervaring van invloed is geweest op het aantal contacten:

“Ik heb heel weinig [sociale contacten] in vergelijking met in Oekraïne. Ik was gebroken, vanwege oorlog en persoonlijke omstandigheden, maar ik had geen energie om hier een netwerk te bouwen. Pas nu voel ik dat ik klaar ben om verder te gaan.”

Het WODC meldt dat het gebrek aan Nederlandse taalvaardigheid mogelijk ook een obstakel vormt voor integratie, zoals het leggen van sociale contacten met Nederlanders. “Omdat Oekraïense vluchtelingen niet inburgeringsplichtig zijn, ligt het in de lijn der verwachting dat dit geen probleem is dat zichzelf oplost. Beleid zal nodig zijn om Oekraïners te helpen een volwaardige positie te verwerven in de Nederlandse samenleving.”¹⁸⁶

186 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, “Oekraïense vluchtelingen in Nederland,” WODC.

Mogelijkheden van gezinshereniging

Tijdens de tweede ronde interviews met Regioplan werd gezinshereniging niet specifiek genoemd als reden voor de komst naar Nederland of de eventuele komst van familieleden.

Taalbeheersing

Oekraïense ontheemden worstelen volgens het WODC met de Nederlandse taal. Gemiddeld geven zij zichzelf een 2,2 op een schaal van 1 tot 10. 43% geeft aan hulp nodig te hebben bij het leren van de Nederlandse taal. Iets minder dan 30% geeft aan hulp nodig te hebben bij het vinden van een baan, toegang tot de gezondheidszorg en/of bij het zoeken naar huisvesting. Rond een vijfde van de respondenten heeft daarnaast hulp nodig op financieel gebied en bij het vinden van onderwijs voor zichzelf. Noemenswaardig is dat ook een groep aangeeft helemaal geen hulp nodig te hebben: dit geldt voor 19% van de Oekraïense ontheemden.

De meeste respondenten spreken beter Engels dan Nederlands, op één uitzondering na. Vijf van de respondenten zijn actief de Nederlandse taal aan het leren en hebben daar de volgende motivatie voor:

“Ik leer het [Nederlands] om een baan te vinden die bij mijn beroep past, aangezien alleen Engels niet voldoende is.”

“Ik leer Nederlands, ik wil hier blijven, vandaar.”

“Ik ben Nederlands aan het leren, omdat je de taal van het land waar je woont nodig hebt voor communicatie en professionele groei.”

Drie respondenten richten zich momenteel vooral/liever op het verbeteren van de Engelse taalvaardigheid. Dit zijn ook de respondenten die aangeven misschien terug te willen naar Oekraïne, of nog onzeker te zijn over hun toekomstplannen.

“Ik heb geen motivatie om Nederlands te leren, iedereen kan Engels, mijn Engels niveau is C1.”

“Mijn Engels niveau is B1, misschien ga ik later Nederlands studeren voor betere carrièremogelijkheden als we hier langer blijven.”

Onderwijs van kinderen en jongeren

Het CBS constateerde dat Oekraïense jongeren in mindere mate toegang tot het hoger onderwijs vinden.¹⁸⁷ Van de groep 17 tot 23-jarigen volgt 21% een opleiding. Er is echter ook een deel van 32% dat geen opleiding volgt en ook niet werkt. Het Nuffic noemt als belangrijke oorzaak dat Oekraïense ontheemden als internationale studenten een hoog collegegeld moeten betalen en daardoor het onderwijs niet kunnen bekostigen. Dit wordt ook bevestigd door informatie van de Rijksoverheid.¹⁸⁸ Oekraïense jongeren boven de 18 moeten zelf hun onderwijs bekostigen. In de verzamelbrief van 14 juni 2024 wordt dit punt genoemd. Volgens de brief verstrekt het ministerie van OCW-subsidie aan het UAF waarmee zij ontheemden uit Oekraïne in het mbo, hbo en wo (financieel) kunnen ondersteunen. “De komende periode zal verkend worden hoe de onderwijsdeelname verder gestimuleerd kan worden met het doel om bij te dragen aan de inzet op terugkeer en wederopbouw.”¹⁸⁹

Onder de jongere respondenten van de interviews met Regioplan wordt toegang tot Nederlandse hoger onderwijs (en ook de betaalbaarheid) genoemd als belangrijke factor voor vestiging in Nederland. Meerdere respondenten geven aan voornemens te zijn om een (master)opleiding in Nederland te volgen.

Draagvlak

Volgens de Ipsos-Flitspeiling van juli 2024 zijn ruim 64% van de Nederlanders positief over de opvang van Oekraïners in Nederland.¹⁹⁰ Dit aandeel is gedaald ten opzichte van maart 2022 (82%), maar nog steeds steunt een ruime meerderheid de opvang van Oekraïners. Daarbij werden door voorstanders morele plicht, onveiligheid in Oekraïne en goede integratie genoemd. Tegenstanders (11%) wijzen op veilige gebieden, de mogelijkheid in buurlanden te verblijven, een voorkeursbehandeling ten aanzien van Oekraïners en de keuze van Oekraïne om zelf oorlog te voeren. Aan een verdeling over gemeentes in Nederland en kleinschalige opvang wordt de voorkeur gegeven. 30% van de respondenten in het onderzoek vindt dat de opvang een druk legt op huisvesting. Ook onder degenen die dit niet vinden (49%) wordt erkend dat het vinden van huisvesting een lastige opdracht is. 81% van de ondervraagden vindt dat de

187 CBS, “Ruim 1 op de 3 gevluchte Oekraïense jongeren volgt onderwijs,” 11 april 2024.

188 Rijksoverheid, “hoe werkt instroom in het MBO en hoger onderwijs,” geraadpleegd 11 september 2024.

189 Kamerstukken II, 2023-24, 19637 en 36045, nr. 3258, 14 juni 2024.

190 Ipsos, “17e Flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne 8/10 juli 2024,” 11 juli 2024.

opvang gevolgen heeft voor de krapte op de woningmarkt. Dat cijfer is stabiel: ook in 2022 was 74% van de ondervraagden deze mening toegedaan.

Uiteindelijk vindt 66% van de ondervraagden dat opvang moet worden geboden zolang de situatie in Oekraïne onveilig is. 56% van de ondervraagden vindt wel dat Nederland op dit moment voldoende Oekraïners opvangt. Respondenten in het Ipsos-onderzoek zijn ook bevraagd of zij vinden dat Oekraïners in Oost-Europese buurlanden moeten worden opgevangen. Onduidelijk is of daarmee wordt bedoeld dat deze landen uitsluitend Oekraïners moeten opvangen. Een stabiel aantal van 39% ondervraagden is het eens met de stelling dat vluchtelingen uit Oekraïne moeten worden opgevangen in buurlanden. Uit de Clingendaelrapportages met betrekking tot de beschermingsopdracht blijkt dat een groot deel van Oekraïense ontheemden in Oost- en Centraal-Europa verblijft en zich daar langduriger gevestigd heeft.

Tot slot blijkt dat acht op de tien Nederlanders (79%) vindt dat vluchtelingen uit Oekraïne met een betaalde baan waar mogelijk zelf een woonruimte moeten regelen (bijvoorbeeld door zelf een woning te huren). Bijna alle inwoners vinden dat vluchtelingen uit Oekraïne met een betaalde baan bij moeten dragen aan de kosten voor hun verblijf in een opvanglocatie (92%).

Uit een nader onderzoek van augustus 2024 concludeert Ipsos dat de steun voor Oekraïne en de opvang van Oekraïners afneemt.¹⁹¹ In maart 2022 vond 78 procent van de Nederlanders nog dat ons land Oekraïners ruimhartig moest opvangen. Dat percentage is nu gedaald naar 42 procent. Het is daarbij onduidelijk wat bedoeld wordt met “ruimhartig opvangen”.

De resultaten uit de Flitspeiling komen grotendeels ook overeen met de ervaringen en mening van Oekraïners in de interviews met Regioplan. Zij zijn over het algemeen zeer positief over de houding van Nederlanders en het leven in Nederland:

“Ik ben in shock van ze, ze laten me zien hoe ik het leven moet waarderen, hoe ik moet genieten. Ze regelen reizen voor ons om Nederland te leren kennen. Soms schaam ik me zelfs vanwege de vele aandacht. Ik denk dat we van Nederlanders kunnen leren om open te zijn.”

¹⁹¹ Ipsos, “Aanslagen op Nord Stream vooralsnog geen effect op draagvlak Oekraïne-steun,” 23 augustus 2024.

Maar één van de respondenten ziet ook een verandering:

“Ik voel de verandering dit jaar, ze zijn ons zat, voorheen was het meer welkom.”

Impact op keuze Nederland en vestiging

Voor Oekraïners die al langer in Nederland verblijven is het belang van duidelijkheid over de verblijfsstatus groot bij het maken van toekomstplannen. De respondenten in de diepte-interviews zijn zich bewust van hun bijzondere verblijfsstatus die enerzijds het recht op werk en vestiging in een gemeente geeft, maar anderzijds geen duidelijkheid verschaft over een toekomstig verblijf in Nederland. Een aantal respondenten geeft expliciet aan dat de vraag of zij zich blijvend in Nederland kunnen vestigen, afhankelijk is van de politiek. De respondenten hebben in ieder geval voor de nabije toekomst de duidelijke intentie om in Nederland te blijven. Dit beeld wordt bevestigd in een representatief onderzoek van het WODC (gepubliceerd in juli 2024). Van de respondenten is 72% van plan de komende 24 maanden in Nederland te blijven.¹⁹²

Respondenten zijn zich bewust van de krapte op de huizenmarkt in Nederland en de moeilijkheden voor inwoners bij het vinden van huisvesting. Het belang van het leren van de Nederlandse taal, ook met het oog op een permanent verblijf, wordt door de respondenten duidelijk benoemd. Taal is volgens de WODC ook een factor bij het in mindere mate hebben van sociale contacten met Nederlanders. Dit laatste blijkt ook uit de interviews die door Regioplan zijn gehouden.

Deze resultaten zijn ook in lijn met de punten die in de Verzamelbrief van de toenmalige staatssecretaris van 14 juni 2024 zijn vermeld, zoals het belang van zelfredzaamheid en verwerving van taal en toegang tot hoger onderwijs.¹⁹³ Echter, het beleidsstreven van competentie-ontwikkeling ten behoeve van wederopbouw lijkt minder aan te sluiten bij de beleving van de meeste respondenten in de interviews. Zij zoeken juist aansluiting bij de Nederlandse arbeidsmarkt. De respondenten zijn sceptisch over veiligheid in Oekraïne en hebben een groot wantrouwen tegenover de intenties van Rusland. Een eventuele wapenstilstand zien ze niet als garantie voor een veilige terugkeer.

192 Ben van Enk et al., Factsheet 2024-2, “[Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#),” WODC.

193 Kamerstukken II, 2023-24, 19637 en 36045, nr. 3258, 14 juni 2024.

Waar Oekraïners die al langer in Nederland verblijven zich richten op langduriger vestiging en integratie in Nederland, is de situatie voor Oekraïners die nieuw Nederland binnenkomen anders. Er zijn grote uitdagingen bij het vinden van nieuwe opvangplekken in Nederland. Hoewel gemeenten er sinds februari 2024 in slaagden om nieuwe opvang te vinden,¹⁹⁴ staat de opvang onder grote druk. Bij een gestage instroom van 300 ontheemden per week blijft het vinden van opvang een uitdaging. Bij een mogelijke verhoogde instroom of plotselinge pieken door ontwikkelingen in Oekraïne zijn doorstroming naar huisvesting en buffers nodig. Dit vraagt ook draagvlak. Dit draagvlak is er wel, maar het neemt af.

Volgens de Ipsos-Flitspeiling van juli 2024 is ruim 64% van de Nederlanders positief over de opvang van Oekraïners in Nederland.¹⁹⁵ Dit aandeel is gedaald ten opzichte van maart 2022 (82%), maar nog steeds steunt een ruime meerderheid de opvang van Oekraïners. Voor ruimhartige opvang is er minder steun merkbaar. In maart 2022 stond 78% van de Nederlandse bevolking hierachter, nu nog 42%.¹⁹⁶

194 Binnenlands bestuur, “[Steun voor ruimhartige opvang Oekraïners neemt gestaag af](#),” 23 augustus 2024.

195 Ipsos, “[17e Flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne 8/10 juli 2024](#),” 11 juli 2024.

196 Ipsos, “[Aanslagen op Nord Stream voorsnog geen effect op draagvlak Oekraïne-steun](#),” 23 augustus 2024.

Conclusie

Oekraïne staat aan de vooravond van een derde zware winter. Het land blijft gebukt onder niet aflatende Russische grond- en luchtaanvallen, een zwaar beschadigde energie-infrastructuur en er is nog geen uitzicht op een spoedig einde aan de oorlog. Hoewel politieke leiders en samenlevingen in Rusland en Oekraïne soms voorzichtig blij geven van openheid tot vredesonderhandelingen lijkt een veelomvattend vredesakkoord nog ver buiten bereik door de diametraal tegenovergestelde doelstellingen van beide partijen. Het ligt eerder in de lijn der verwachting dat de oorlog nog jaren zal voortduren, al dan niet afgewisseld met minder intense periodes van tijdelijke bestanden.

Door de grootschalige luchtaanvallen door het hele land en de zware druk op energie-infrastructuur en sociale voorzieningen is er feitelijk geen enkele regio in Oekraïne op dit moment duurzaam veilig. De economische situatie in Oekraïne is eveneens zorgwekkend met een oplopend begrotingstekort en achterblijvende investeringen in wederopbouw.

Het is dan ook niet verrassend dat het overgrote merendeel van de reeds in Nederland aanwezige Oekraïense ontheemden voorlopig geen intenties heeft om terug te keren. De afnemende trend in terugkeerintenties is in verschillende EU-lidstaten merkbaar. Door de opvang van steeds langere termijn vestigen Oekraïners in de lidstaten zich in toenemende mate. Zelfstandigheid neemt ook toe, waardoor voor de groep die in het begin van de oorlog gevlucht is de versoering van voorzieningen naar verwachting niet doorslaggevend zal zijn in de keuze door te migreren. Een steeds groter deel vindt werk en stuurt hun kinderen naar een lokale school. Hoe minder hierbij de banden met Oekraïne onderhouden worden, hoe lager de intenties nog terug te keren zodra het veilig is. Voor nieuwe aankomsten kunnen verschillen tussen lidstaten in implementatie van de RTB mogelijk wel tot migratiebewegingen leiden. Hetzelfde geldt voor de groep kwetsbaren. Indien opvang niet langer (gratis) mogelijk is en woonruimte moeilijk zelf te regelen valt, terwijl zij ook (nog) geen werk hebben, wordt het voor hen lastig zichzelf te onderhouden. Hierbij speelt de arbeidsmarkt in een opvangland en het gemak van aansluiting hierop ook een rol.

Naar verwachting zullen ook deze winter meer mensen het land verlaten dan terugkeren, wat verdere druk zal zetten op de reeds zwaar belaste opvang en voorzieningen. Ondanks dat zowel de Nederlandse als de Oekraïense overheid graag willen dat Oekraïners zo snel mogelijk terugkeren dient zich toch de vraag aan wat het toekomstperspectief is van Oekraïne en de Oekraïense ontheemden. Met de verlenging van de RTB schuift de Europese Unie het keuzemoment voor zich uit, maar hoe langer Oekraïense ontheemden in Nederland verblijven, hoe meer ze banen oppakken in een context van arbeidstekorten en wortelen in de Nederlandse samenleving.