



OKTOBER 2022

## Opvang van Oekraïners in Nederland: een kwestie van lange adem

Kritieke factoren en scenario's voor de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden in de Europese Unie en Nederland



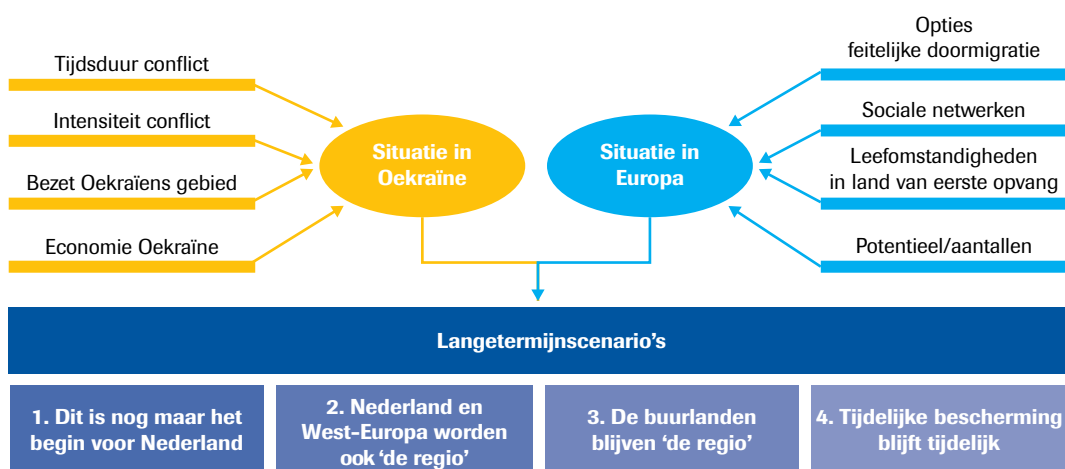
© Reuters

Met de Oekraïense vluchtelingen crisis als gevolg van de Russische invasie op 24 februari 2022 staat Europa voor de grootste beschermingsopdracht in haar regio sinds de Tweede Wereldoorlog. De historische beslissing van de Europese Unie om voor de eerste keer de zogenaamde Tijdelijke beschermingsrichtlijn in te roepen voorkwam dat de asielketen in Europese landen zwaar onder druk kwam te staan en gaf ontheemden relatief snel duidelijkheid over een tijdelijk verblijfsrecht inclusief toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs voor minderjarigen. Zeven maanden na

het begin van de Russische invasie in Oekraïne krijgt inmiddels een zeer groot aantal ontheemden tijdelijke bescherming in Europa. Van de ruim 7,6 miljoen Oekraïense vluchtelingen die geregistreerd zijn op ons continent bevinden zich er 80 duizend in Nederland.<sup>1</sup>

1 UNHCR Dashboard, "[Ukraine Refugee Situation](#)", laatste update 4 oktober 2022; Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)", laatste update 10 oktober 2022.

**Figuur 1 Factoren en toekomstscenario's voor vluchtelingenstromen naar Europa en Nederland**



De naamgeving 'Tijdelijke Beschermingsrichtlijn' wekt mogelijk de indruk dat op voorhand al duidelijk is dat de beschermingsopdracht waar Nederland en andere EU-lidstaten voor staan van korte duur zal zijn. Dit is echter geenszins een gegeven. Gezien het verloop van de oorlog, de enormiteit van het aantal Oekraïense ontheemden en de potentieel extreem grote belasting van nationale toelatingssystemen voor asiel, zijn EU-lidstaten voorlopig niet geneigd de tijdelijke beschermingsrichtlijn ter discussie te stellen. De Europese Commissie heeft de speciale beschermingsstatus op 10 oktober reeds met 12 maanden verlengd tot maart 2024.<sup>2</sup> Voorlopig zal de Tijdelijke beschermingsrichtlijn ook op de middellange termijn het toepasselijke toelatings- en beschermingskader in de EU blijven.

Om de betrokken instanties bij de beschermingsopdracht in Nederland te informeren over wat ons te wachten staat voert Instituut Clingendael in opdracht van het Directoraat-Generaal Oekraïense ontheemden (DG OEK) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) *foresight-*

onderzoek uit. Dit onderzoek bestaat zowel uit *early warning* en *early action* (EWEA) rapportages over relevante ontwikkelingen met het oog op migratiestromen, als uit scenario-exercities om mogelijke toekomst in kaart te brengen. De doelstelling is om strategische beleidskeuzes van de Nederlandse Rijksoverheid te ondersteunen door een empirisch onderbouwde inschatting te maken van (1) het aantal Oekraïense ontheemden dat in Nederland moet worden beschermd, (2) de duur van die bescherming, en (3) het aantal in Nederland verblijvende ontheemde Oekraïners dat terug zal keren. De scenario-exercitie in dit rapport is het eerste resultaat van dit onderzoek.

Dit rapport onderscheidt acht kritieke factoren van invloed die in de komende maanden gemonitord zullen worden (*early warning* en *early action*) en vier mogelijke toekomstscenario's waar deze toe kunnen leiden. Zie figuur 1 voor een overzicht hiervan.

De kritieke factoren van invloed op **de situatie in Oekraïne en migratie-intenties van Oekraïners** (linksboven in figuur 1), evenals de kritieke factoren van invloed op **de situatie in Europa en doormigratie-intenties van Oekraïense ontheemden** (rechtsboven in figuur 1), vormen samen de belangrijkste drijvende factoren van (door-)migratiestromen van ontheemde Oekraïners. De volgende twee hoofdstukken lichten deze factoren verder toe, waarna de vier langetermijnsenario's verder uitgewerkt worden.

<sup>2</sup> Nikolaj Nielsen, "Ukrainians to get EU protection until March 2024", *euobserver*, 10 oktober 2022.

## De situatie in Oekraïne en migratie-intenties van Oekraïners

Na een periode van impasse is de oorlog in Oekraïne in een nieuwe fase gekomen. In de afgelopen weken heeft Oekraïne delen van haar grondgebied bevrijd, vooral rondom Kherson, Kharkiv en noord-Loehansk.<sup>3</sup> Het Oekraïense succes op het slagveld is te danken aan een combinatie van factoren, waaronder het slim optreden en hoge moreel van de Oekraïense strijdkrachten, de impact van westerse training en wapenleveranties en het gestaag uithollen van de gevechtskracht van de Russische Federatie. Maar het conflict is nog niet voorbij, getuige de escalatie die President Poetin heeft ingezet met zijn annexatie van de deels door Rusland bezette *oblasts* Loehansk, Donetsk, Zaporizhia en Kherson na het organiseren van schijnreferenda. Ook de gedeeltelijke mobilisatie van de Russische samenleving speelt hierin een rol, net als de massale raketaanvallen op meer dan twintig Oekraïense steden op 10 en 11 oktober. De humanitaire gevolgen zijn immens: naast de 7,6 miljoen ontheemden die naar het buitenland zijn gevlucht, zijn nog eens 6,2 miljoen intern ontheemden (IDP's) in Oekraïne op de vlucht geslagen door het conflict.<sup>4</sup> 4,2 miljoen mensen hebben zich inmiddels voor tijdelijke bescherming in Europa geregistreerd.

De Oekraïners die zich nog in hun thuisland bevinden pakken het leven weer op waar mogelijk – vooral in de relatief veilige gebieden in het westen van het land. Maar de massale Russische raketaanvallen, waarbij ook burgerdoelen zoals speeltuinen geraakt worden, laten zien dat het leven ook hier niet veilig is. Ook in bezet gebied gaat het leven noodgedwongen door onder de Russische bezettingsmacht, zij het onder erbarmelijke omstandigheden. Veel steden zijn verwoest en een aanzienlijk aantal

Oekraïners is onder dwang gemobiliseerd of naar geïsoleerde gebieden in Rusland gedeporteerd. Volgens de Verenigde Staten is er bewijs voor de gedwongen deportatie van 900.000 tot 1,6 miljoen mensen naar Rusland.<sup>5</sup> De Russische bezettingsautoriteiten treden hardhandig op en voeren de filtratie van Oekraïners op om Oekraïense ‘partizanen’ en ‘saboteurs’ op te sporen. Zo kondigde het hoofd van de Russische bezettingsmacht in Kherson aan dat 40.000 mensen uit deze regio gefiltreerd worden, onder het valse eufemisme van een “vakantieprogramma”.<sup>6</sup> Op de Oekraïense scholen in bezet gebied is het Russische curriculum ingevoerd – Oekraïense leerlingen leren hier nu de geschiedenis van hun land zoals die herschreven en vervalst wordt door het Kremlin: “Russen en Oekraïners zijn één en hetzelfde volk en Oekraïne heeft geen bestaansrecht als onafhankelijk land”.<sup>7</sup>

Ondanks het succes van het Oekraïense offensief nabij Kharkiv is het niet waarschijnlijk dat de oorlog in 2022 voorbij zal zijn. Oekraïense militaire planners rekenen op een **langdurig conflict dat in ieder geval tot in 2023 zal voortduren** – en wellicht nog langer.<sup>8</sup> Veel zal afhangen van de mate waarin Rusland zich kan herpakken en nieuwe verdedigingslijnen zal kunnen betrekken langs de Dnipro en andere rivieren. Een snel einde aan het conflict is alleen mogelijk als de Russische verdediging langs de hele linie instort en er binnenlandse instabiliteit in Rusland zelf ontstaat, wat op dit moment niet ondenkbaar maar (nog) niet waarschijnlijk is.

Ook zijn er tot nu toe **geen redenen om aan te nemen dat het conflict op korte termijn**

3 Karolina Hird, George Barros, Kateryna Stepanenko, et al., “[Russian offensive campaign assessment](#)”, Institute for the Study of War, 11 oktober 2022.

4 UNHCR Dashboard, “Ukraine Refugee Situation”; IOM, “[Ukraine – Internal Displacement Report – General Population Survey Round 9](#)”, 26 september 2022.

5 Radio Free Europe, “[U.S., UN Demand Access To Russian ‘Filtration’ Sites In Ukraine Amid War-Crimes Fears](#)”, 8 september 2022.

6 Hird et al., “Russian offensive campaign assesment”; Kateryna Stepanenko, George Barros, Riley Bailey, et al., “Russian offensive campaign assessment”, Institute for the Study of War, 10 oktober 2022.

7 Kayleen Devlin en Maria Korenyuk, “[Ukraine war: History is rewritten for children in occupied areas](#)” *BBC News*, 31 augustus 2022; Jamie Dettmer, “[What Russia’s schoolchildren are being taught about Ukraine](#)”, *Politico EU*, 31 augustus 2022.

8 Valeriy Zaluzhnyi en Mykhailo Zabrodskyi, “[Prospects for Running a Military Campaign in 2023: Ukraine’s perspective](#)”, *Kyiv Post*, 8 september 2022.

**in intensiteit zal afnemen.** De Oekraïense offensieven gaan met intense gevechtshandelingen gepaard en Russische tegenreacties zoals beschietingen op energiecentrales en andere kritieke infrastructuur laten zien dat Rusland het niet schuwt om burgerdoelen te treffen als vergelding, zoals in reactie op de explosie op de Krimbrug. Russische politici hebben Oekraïne bedreigd met zwaardere aanvallen als Oekraïne niet capituleert of tot onderhandelingen overgaat. Op de Russische staatstelevisie wordt zelfs bepleit dat “Oekraïne in het duister gehuld moet worden” zodat er “20 miljoen Oekraïners naar Europa vluchten”.<sup>9</sup> Het is wel aannemelijk dat als de weersomstandigheden over enkele maanden veranderen het terrein niet langer geschikt is voor offensieve operaties met pantservoertuigen en grote verschuivingen van de frontlinie tijdelijk onwaarschijnlijker worden.

**De omvang van het bezette gebied is momenteel aan snelle verandering onderhevig.** Waar Rusland in juni grote delen van het noordoosten van Oekraïne bezette, heeft Oekraïne inmiddels ten minste 10.000 km<sup>2</sup> bevrijd, waarvan het grootste deel in september en begin oktober.<sup>10</sup> Oekraïne heeft inmiddels vrijwel de gehele provincie Kharkiv bevrijd en delen van de provincie Kherson, en zal binnen afzienbare tijd vermoedelijk ook de stad Kherson tot de westoever van de Dnipro bevrijden (zie de derde kaart in figuur 2, getiteld ‘slepend conflict en patstelling’). Ook in de Donbas boekt Oekraïne terreinwinst met de bevrijding van Izyum en Lyman. Een offensief richting Melitopol/Berdyansk zou de Russische landbrug naar de Krim kunnen afsnijden. ‘Terug naar de situatie van voor 24 februari 2022’ heeft daarmee aan waarschijnlijkheid gewonnen (zie de tweede kaart in figuur 2). Tenzij de Russische defensie volledig instort ligt het echter niet in de lijn der verwachting

dat Oekraïne nog veel meer grondgebied kan bevrijden voordat de winter begint en Rusland de tijd heeft om zich te herpakken en betere linies te betrekken. Daarnaast heeft Poetin niet alleen bezet gebied in het zuidoosten van Oekraïne geannexeerd na het organiseren van schijnreferenda, Rusland heeft ook opgeschaald met onder andere een “gedeeltelijke” mobilisatie van de bevolking.<sup>11</sup> Op de korte tot middellange termijn blijft de situatie van een ‘slepend conflict en patstelling’ daarmee toch het meest waarschijnlijke (zie de derde kaart in figuur 2’).

Tot slot **wordt in de komende maanden de economische situatie in Oekraïne cruciaal.** Het Oekraïense begrotingstekort loopt op, de staatsschuld wordt in toenemende mate onhoudbaar en ook grote Oekraïense staatsbedrijven hebben betalingsproblemen.<sup>12</sup> De Oekraïense *hryvnia* is fors gedevalueerd (zie figuur 3). Oekraïne geeft zelf aan dat het op korte termijn minimaal 20 miljard dollar van het IMF nodig heeft en in de loop van 2023 ongeveer 3.5 miljard dollar begrotingssteun per maand tekort komt om essentiële overheidsuitgaven te dekken, terwijl er door met name de EU maar in beperkte mate geld wordt overgemaakt.<sup>13</sup> Rusland zet openlijk kanttekeningen bij de graandeal en zou die kunnen stoppen als vergelding voor het tegenoffensief. Zolang de oorlog in alle hevigheid voortduurt zijn investeerders terughoudend om langere-termijn investeringen in wederopbouw te doen, waarvoor de kosten inmiddels

9 Julia Davis, “[Russian Media Monitor](#)”, *BBC*, 15 september 2022.

10 Tom Balmforth, “[Ukraine aspires to free all Russian-occupied land after days of military success](#)”, *Reuters*, 13 september 2022; David Ljunggren, “[Zelenskiy: Ukraine has liberated 2,434 sq km of land in current offensive](#)”, *Reuters*, 7 oktober 2022.

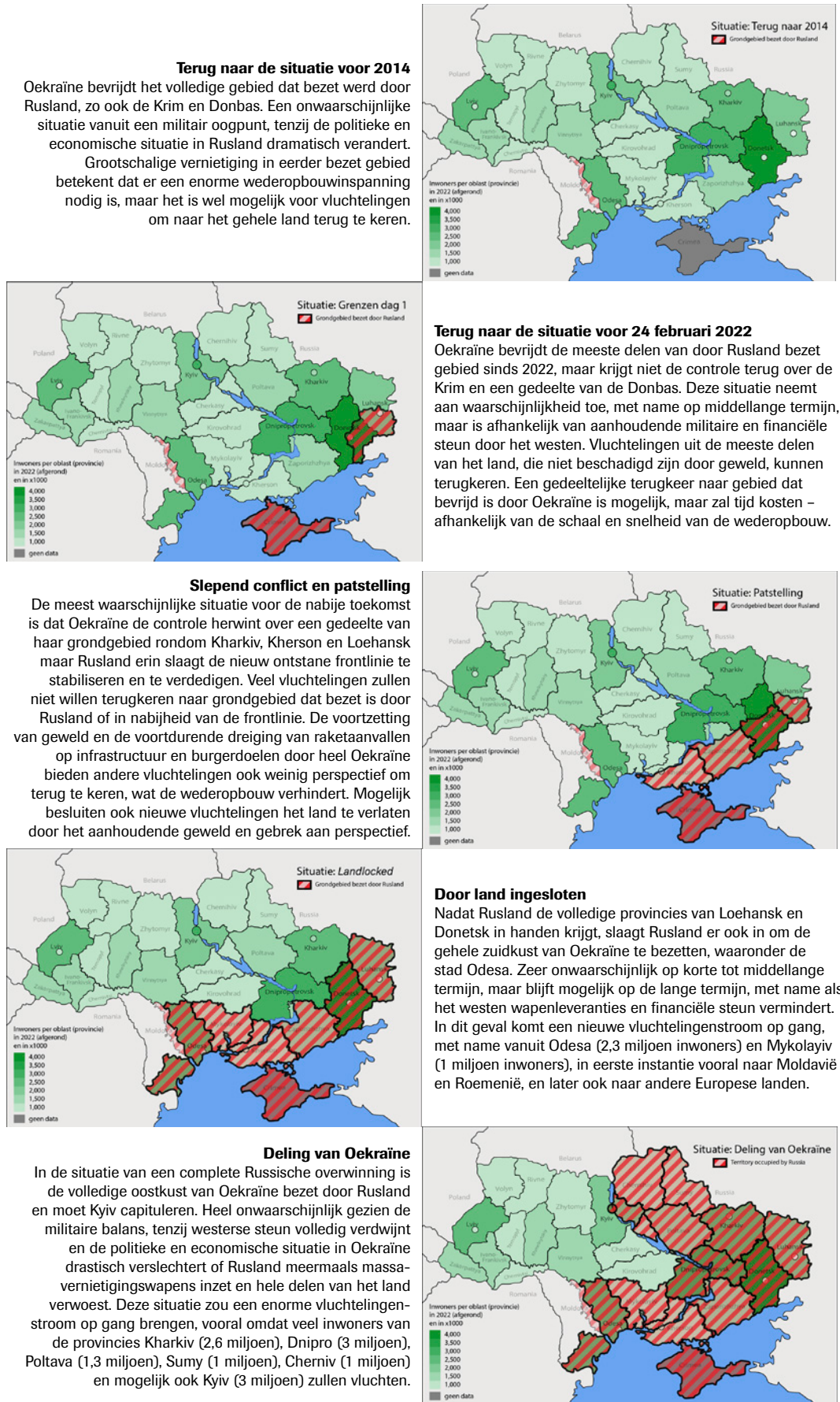
11 Vladimir Poetin, “[Подписание договоров о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России](#)”, *Kremlin*, 30 september 2022; Vladimir Poetin, “[Обращение Президента Российской Федерации \[Speech van de president van de Russische Federatie\]](#)”, *Kremlin*, 21 september 2021.

12 Maximilian Hess, “[Why Ukraine needs a ‘jubilee’](#)”, *Al Jazeera*, 11 augustus 2022.

13 Volodymyr Verbyany, “[Ukraine’s Premier Criticizes IMF For Slow Progress In Giving Aid](#)”, *Bloomberg*, 10 september 2022. Henry Foy, “[Ukraine demands more stable financial support from EU](#)”, *Financial Times*, 4 oktober 2022.



**Figuur 2** Mogelijke eindsituaties voor de oorlog met gevolgen voor ontheemdenstromen en mogelijkheden voor terugkeer, zoals uiteengezet in Sie Dhian Ho, Deen en Drost (2022)\*



\* Monika Sie Dhian Ho, Bob Deen en Niels Drost, “Long-term protection in Europe needed for millions of Ukrainian refugees”, *Instituut Clingendael*, 1 september 2022.

geraamd worden op 349 miljard euro.<sup>14</sup> Deze situatie maakt het voor ontheemden minder aantrekkelijk om terug te keren.

**Figuur 3 Wisselkoers van de Oekraïense hryvnia naar Euro tussen maart 2022 en oktober 2022**



### Factoren van invloed

Bovenstaande ontwikkelingen in Oekraïne zijn van invloed op de migratie-intenties van Oekraïners. Kort samengevat:

1. De **duur van het conflict**. Wanneer de Russische invasie een langere periode voortduurt beperkt dit niet alleen de terugkeermogelijkheden van ontheemde Oekraïners, het beïnvloedt ook het toekomstperspectief van Oekraïners die nog in het land wonen. Uit eerdere oorlogen is gebleken dat hoe langer een oorlog voortduurt, hoe minder vluchtelingen uiteindelijk terugkeren.
2. De **intensiteit van het conflict**. Hoe heftiger de gevechten zijn, hoe meer slachtoffers vallen en hoe meer infrastructuur wordt verwoest, des te meer mensen ontheemd zullen raken en hun (t)huis verliezen.
3. Het **gedeelte van Oekraïne dat bezet of geannexeerd is door Rusland**. Als Oekraïne erin slaagt om grondgebied te bevrijden biedt dit hoop en terugkeermogelijkheden voor ontheemden, afhankelijk van hoe dit gebied erbij ligt. Als Rusland daarentegen meer Oekraïens grondgebied veroverd zal er een toename zijn in het aantal ontheemden en wordt terugkeer bemoeilijkt.
4. De **economische situatie in Oekraïne en wederopbouwspanningen**.

14 Arthur Sullivan, "Ukraine reconstruction may cost \$349 billion", *Deutsche Welle*, 9 september 2022.

De Oekraïense economie heeft zwaar te lijden onder de oorlog. Als er weinig economische mogelijkheden zijn in Oekraïne of het land zelfs economisch volledig instort biedt dit niet alleen weinig perspectief aan de Oekraïners die zich nog in hun thuisland bevinden, het maakt ook dat ontheemden weinig hebben om naar terug te keren (huizen in puin en geen werk).

### De situatie in Europa en doormigratie-intenties van Oekraïense ontheemden

Ook de ontwikkelingen in Europa hebben invloed op de (door)migratiestromen van ontheemde Oekraïners. Van de ruim 7,4 miljoen Oekraïners die als gevolg van de Russische invasie naar het buitenland zijn gevlucht, verblijven momenteel velen in buurland Polen.<sup>15</sup> Anderen zijn direct, of in tweede instantie, doorgevlucht naar andere landen in de EU zoals Duitsland, dan wel naar niet-EU landen als Turkije en het Verenigd Koninkrijk.

Het invoeren van de TPD op 4 maart 2022 betekent dat sindsdien in alle EU-lidstaten, behalve Denemarken,<sup>16</sup> hetzelfde juridische kader van toepassing is op ontheemden uit Oekraïne.<sup>17</sup> Dit betekent echter niet dat

15 UNHCR Dashboard, "Ukraine Refugee Situation".

16 Ibid. Denemarken heeft een 'special act' ingeroepen die bescherming verleent aan Oekraïense onderdanen en in Oekraïne erkende vluchtelingen (met andere woorden een beperktere reikwijdte dan de TPD). Deze vorm van bescherming staat op gelijke voet met de Deense vluchtelingenstatus en is direct geldig tot 2024 met eventuele verlenging van een jaar.

17 Europese landen die geen lid zijn van de EU kennen hun eigen nationale toelatingsbeleid. Zo heeft Zwitserland een zogenoemde 'protection S status' voor Oekraïners die qua reikwijdte en voorzieningen op de TPD lijkt. De status wordt niet verleend aan iemand die al bescherming heeft in een ander Schengenland. Verder kan de status worden ingetrokken als iemand terugkeert voor een periode langer dan 15 dagen tenzij onder dwang of ten behoeve van het voorbereiden van definitieve terugkeer naar het land van herkomst. Ook is

Tabel 1 Top 15 opvanglanden in Europa<sup>18</sup>

Land	Status	Geregistreerde vluchtelingen uit Oekraïne
1. Rusland <sup>19</sup>	Buurland/Non-EU	2.852.395
2. Polen	Buurland/EU	1.422.482
3. Duitsland	EU	997.895
4. Tsjechië	EU	442.443
5. Italië	EU	170.646
6. Spanje	EU	145.838
7. Turkije	Non-EU	145.000
8. Verenigd Koninkrijk	Non-EU	134.200
9. Frankrijk	EU	105.000
10. Slowakije	Buurland/EU	96.336
11. Moldavië	Buurland/Non-EU	93.117
12. Oostenrijk	EU	83.081
13. Roemenië	Buurland/EU	80.498
14. Nederland	EU	80.160 <sup>20</sup>
15. Litouwen	EU	67.048

daarmee ook de invulling van de tijdelijke bescherming – zoals het voorzieningenniveau en/of het toekomstperspectief – in alle EU-lidstaten gelijk is. De TPD kent zogenaamde minimumnormen (art 1 TPD), hetgeen betekent dat lidstaten gunstiger voorwaarden of bepalingen kunnen vaststellen (overweging 12 preambule TPD). Ervaring met de implementatie van EU-asielrichtlijnen leert dat de nationale uitvoeringspraktijk nogal kan verschillen.<sup>21</sup> Omdat dit de eerste keer is dat de TPD in werking is getreden en diverse lidstaten vragen hadden over de toepassing ervan heeft de Europese Commissie op 21 maart 2022 ‘richtsnoeren’ uitgebracht ter

ondersteuning van een zo uniform mogelijke implementatie van de TPD in de lidstaten, ook met het oog op het voorkomen van grootschalige doormigratie.<sup>22</sup>

De TPD kent geen systeem van verplichte herverdeling van ontheemden over de lidstaten.<sup>23</sup> Vanuit de intra-EU solidariteit gedachte biedt het EU Asiel agentschap (EUAA) overzicht, monitoring en informatie-uitwisseling over de nationale stand van zaken in de lidstaten (*situational awareness/updates*).<sup>24</sup> Ook is er een Solidariteitsplatform ingericht waar lidstaten informatie kunnen uitwisselen over onder andere de opvangcapaciteit en de noodzaak voor operationele ondersteuning (artikel 25 TPD). Tot slot zijn er diverse financiële maatregelen getroffen

intrekking aan de orde als iemand langer dan twee maanden in een derde land verblijft, tenzij het om studie of arbeid gaat. Moldavië kent geen specifiek beschermingskader voor Oekraïners, er is daar sprake van een soort gedoogsituatie. Voor toelating is een ID-document voldoende. Oekraïners mogen werken en hebben toegang tot zorg. Het land ontvangt ondersteuning vanuit de EU en VN om te kunnen voorzien in de noodzakelijke (maatschappelijke) ondersteuning.

18 UNHCR Dashboard, “Ukraine Refugee Situation”.

19 Voor een aanzienlijk deel van de Oekraïners die in Rusland “opgevangen” worden geldt dat dit op onvrijwillige basis is.

20 Rijksoverheid, “Cijfers opvang vluchtelingen”.

21 Zie bijvoorbeeld de EUAA jaarlijkse asiel-rapportages en de AIDA landenrapporten via [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org).

22 Publicatieblad C 126I/2022 d.d. 21 maart 2022. Zie ook: EUR-Lex, “[Document 52022XC0321\(03\): Mededeling van de Commissie](#)”, 21 maart 2022; EUR-LEX, “[Document 52022DC0131: Mededeling van de Commissie](#)”, 23 maart 2023; Europese Commissie, “[Factsheet Ukraine: EU support to help Member States meet the needs of refugees](#)”, 23 maart 2023.

23 Dit kan alleen worden geregeld of ingeroepen op basis van artikel 78 lid 3 VWEU.

24 European Union Agency for Asylum (EUAA), “[Publications](#)”.

om lidstaten te helpen bij de opvang en integratie van ontheemden.<sup>25</sup>

### Nationale situatie andere EU-landen

Ondanks de inzet op een zo uniform mogelijke implementatie van de TPD zijn er verschillen te zien tussen EU-lidstaten bij de toepassing ervan.<sup>26</sup> Zo kent Nederland Oekraïense ontheemden de status van asielzoeker toe via de toepassing van een besluitmoratorium, aangevuld met enkele rechten die verplicht volgen uit de TPD zoals het recht op werk en gezinshereniging,<sup>27</sup> waar andere lidstaten een aparte verblijfsvergunning verlenen.<sup>28</sup> Andere verschillen betreffen met name:<sup>29</sup>

- Reikwijdte /toepassingsbereik van de richtlijn. Het staat lidstaten vrij om de TPD van toepassing te laten zijn op een

brede groep dan omschreven in het uitvoeringsbesluit;

- Uitgifte (of gebrek daaraan) van verblijftitels;
- Toegankelijkheid van de informatievoorziening aan ontheemden over diens rechten;
- De manier waarop omgegaan wordt met 'afwijzingen' van tijdelijke bescherming en de rechtsgevolgen zoals toegang tot rechtsmiddelen;
- Definitie van gezinsleden en de ondersteuning aan het proces van gezinshereniging;
- Interpretatie van vrijheid van beweging, en de mogelijke gevolgen van reizen buiten het land van opvang;
- Wijze van omgang met korte terugkeer naar Oekraïne en hernieuwde toelating;
- Toegang tot de asielprocedure;
- Respect voor specifieke kwetsbaarheden.

25 Zoals recentelijk op 29 juni 2022 het zogenoemde FAST-CARE pakket. Zie hierover ook: European Council on Refugees and Exiles, "[EU Ukraine Response: Commission Proposes to Give 30 Per Cent of Cohesion Funds for Ukraine Response to Local Authorities and Civil Society](#)", 8 juli 2022.

26 Dit zijn eerste bevindingen op basis van deskresearch. De huidige beschikbare informatie geeft nog geen compleet en actueel beeld van de nationale uitvoeringspraktijk in alle EU-lidstaten. Om dit beeld te verkrijgen is verder primair onderzoek nodig. Het EWEA-systeem dat Clingendael nu opzet voor maandelijkse rapportages over de ontwikkelingen van de kritische factoren van invloed dient hiertoe.

27 'De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is in het Nederlandse migratierecht geïmplementeerd als een besluitmoratorium (artikel 43a Vw 2000). Een ontheemde heeft rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f of h, van de Vreemdelingenwet. Om voor tijdelijke bescherming in aanmerking te kunnen komen moeten ontheemden een asielaanvraag indienen bij de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND). Het besluitmoratorium heeft tot gevolg dat zo lang de tijdelijke bescherming van toepassing is niet op asielaanvragen van ontheemden wordt beslist.' Zie ACVZ Signalering, *Tijdelijke bescherming voor Oekraïense ontheemden op de langere termijn*, september 2022.

28 Supra noot 9.

29 Ibid., Zie ook European Agency for Fundamental Rights (FRA), "[National legislation implementing the EU Temporary Protection Directive in selected EU Member States](#)", 3 augustus 2022.

De meeste van deze verschillen gaan meer over procedures dan over de materiële rechtspositie en het voorzieningenniveau. Verschillen tussen lidstaten in de uitvoering van de TPD komen overeen met bekende verschillen tussen de nationale asiel-systemen in het algemeen. Opvang- en integratiemogelijkheden liggen in bepaalde lidstaten dichterbij minimumstandaarden dan in andere lidstaten. Hongarije geeft bijvoorbeeld als land van eerste aankomst geen directe toegang aan Oekraïense ontheemden tot de arbeidsmarkt, maar een (vorm van een) tewerkstellingsvergunning vereist. In Tsjechië zijn de materiële opvangvoorzieningen daarentegen over het algemeen beter geregeld dan in de andere EU-lidstaten in de nabijheid van Oekraïne.

### Factoren van invloed

Bovenstaande ontwikkelingen in de EU, de buurlanden, en de andere EU-landen zijn van invloed op de mogelijke doormigratie van Oekraïense ontheemden. De vier belangrijke factoren die van invloed zijn op de doormigratiebewegingen zijn:<sup>30</sup>

30 Voor onderzoek naar (1) drijvende krachten van asielmigratie naar Europa, zie o.a.: European Asylum Support Office, "[The Push and Pull Factors of Asylum Related Migration](#)", November 2016; K. Kuschminder, J. Bresser en M. de Siegel, "[Irreguliere](#)



- 1) Het **potentieel voor doormigratie**: Hierbij gaat het om het aantal ontheemden dat mogelijk zou willen en/of kunnen doorreizen vanuit de buurlanden naar elders. Dit aantal wordt bepaald door de situatie in Oekraïne in combinatie met oorspronkelijke migratie-intenties over het bestemmingsland. Zo wilde een aanzienlijk deel van de Oekraïners al voor het uitbreken van het conflict naar elders in de EU migreren (met name naar Duitsland). Het moment van vluchten lijkt ook een rol te spelen. Van de Oekraïners die direct na de start van de oorlog zijn gevlucht is een hoger percentage geneigd in het eerste opvangland te blijven dan van degenen die later zijn gevlucht.<sup>31</sup>
- 2) De **leefomstandigheden** in het land van eerste opvang: het *verwachte* sociaaleconomische perspectief en specifieke gebeurtenissen die tot een wezenlijke verslechtering in de persoonlijke situatie leiden (*ontstane* perspectief).<sup>32</sup> Buurlanden als Slowakije,

---

[migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten](#)”, *Universiteit van Maastricht - Maastricht graduate school of governance (MGSoG)*, 2015; Jan-Paul Brekke, Marianne Røed en Pål Schøne, “Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows”, *Migration Studies*, Volume 5, Issue 1, maart 2017, pp. 65–96; (2) factoren die secundaire migratie binnen de EU beïnvloeden, zie o.a.: Obermann, L. en S. Vergeer, “Secundaire migratie van asielzoekers in de EU: onderzoeksrapport”, *ACVZ*, 2019; K. Kuschminder, T. Dubow, A. Ūstūbici et al., “Decision making on the Balkan Route and the EU-Turkey Statement”, *Maastricht University - Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG)*, 2019; (3) doormigratie-intenties van Oekraïense ontheemden, zie o.a.: UNHCR, “Lives on Hold: Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine”, 12 juli 2022; EUAA, “Surveys of Arriving Migrants from Ukraine Factsheet 14 June 2022”, 14 juni 2022; Reliefweb, “Ukraine Response 2022 - Refugee Flows to Poland: Needs and Intentions Survey, 12 April - 1 June 2022”, 6 juli 2022.

31 Ibid., onder (3).

32 Ibid. Uit onderzoek blijkt dat het gebrek aan toekomstperspectief in het land van eerste verblijf belangrijker is dan de aantrekkingskracht van andere potentiële bestemmingslanden. De aantrekkingskracht van een gunstig asielstelsel en socialezekerheidsstelsel in bepaalde

Roemenië en Moldavië en met name Polen vangen grote aantallen Oekraïense ontheemden op. Eerste opvang wordt er vooral via particulieren geregeld. En er is vooralsnog weinig zicht op adequate lange termijn huisvesting aangezien er sprake van een krappe woningmarkt in Polen. Ook de economische situatie in de buurlanden biedt weinig perspectief. In Polen is sprake van een torenhoge inflatie en wordt een sterke vertraging van de economie voorspeld. Verder worden onderwijssystemen worden overvraagd. Zo is er in Slowakije weinig ondersteuning bij taalonderwijs en een gebrek aan mogelijkheden voor vertaling van lesmateriaal in het Oekraïens.<sup>33</sup> Als verbetering van dit soort omstandigheden uitblijft of de situatie verslechtert, is dit een drijvende factor om door te reizen naar andere landen (in de EU).

- 3) De afwezigheid van **sociale netwerken** in het land van eerste opvang en de wens om familie, verwanten of vrienden die in andere EU-lidstaten verblijven na te reizen. De reden daarvoor veel Oekraïners hun toevlucht zoeken in Polen en daar willen blijven is gelegen in de nauwe banden tussen beide landen: veel Oekraïners woonden en werkten bijvoorbeeld al tijdelijk in Polen of hebben daar familie. Ook Tsjechië is aantrekkelijk vanwege de grote diaspora en taalgelijkenissen. Ook in Nederland zien we dat Oekraïners die hier al woonden en werkten hun gezin/familieleden hebben opgehaald of hebben na laten reizen, ook vanuit buurlanden, na het uitbreken van het conflict.

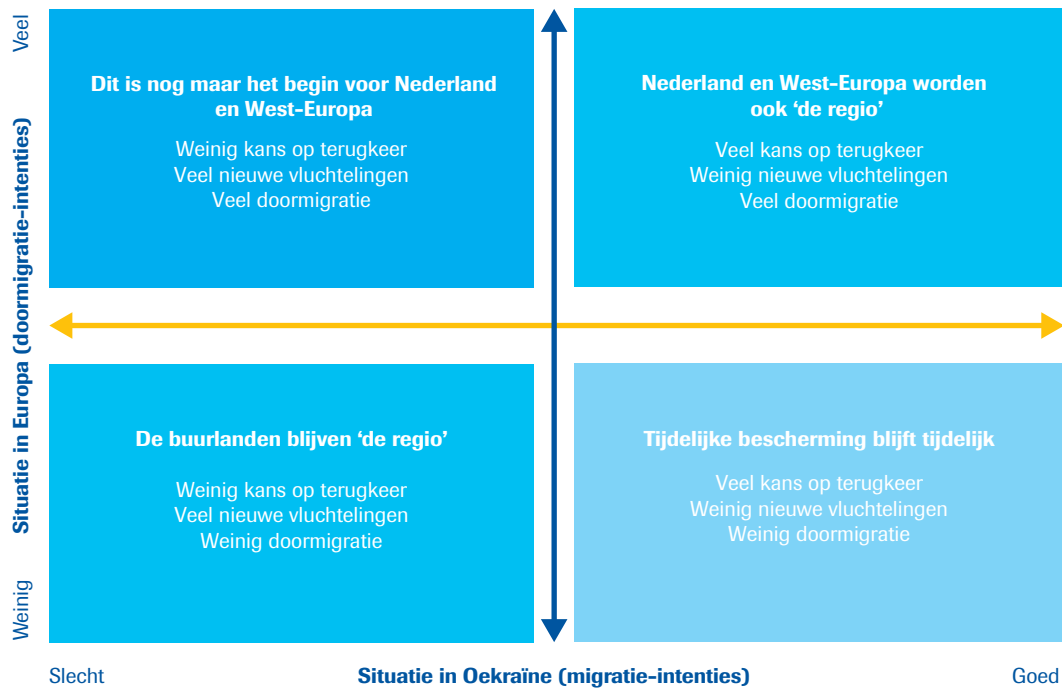
- 4) De **feitelijke mogelijkheden** om door te reizen. Doormigratie vanuit eerste opvanglanden naar andere EU-landen

---

bestemmingslanden is minder groot dan vaak wordt gedacht, want het gaat primair om levensomstandigheden (opvang/huisvesting) en ervaren toekomstperspectief (werk/onderwijs). Het gebeurt ook geregeld dat ontheemden in eerste instantie helemaal niet van plan waren door te reizen, maar hier in tweede instantie toch toe komen vanwege de precare situatie waarin zij geraken in het eerste opvangland.

33 European Commission, “Slovakia: Challenges in the education of refugee children from Ukraine”, 21 juni 2022.

**Figuur 4 Langetermijnsenario's voor vluchtelingenstromen naar Europa en Nederland**



is voor Oekraïners relatief eenvoudig. Naast de mogelijkheid om voor beperkte duur visavrij in te reizen, zijn er de beperkte grenscontroles binnen het Schengengebied. Daarnaast zijn de kosten van doorreizen voor relatief laag. En vanuit EU-afspraken volgt dat zij vrij zijn om zich te laten registreren en vestigen in een EU-lidstaat naar keuze. Met andere woorden er zijn weinig feitelijke belemmeringen voor doormigratie van Oekraïners.

**Langetermijnsenario's voor vluchtelingenstromen naar Europa en Nederland**

Op basis van de hierboven uitgewerkte kritieke factoren van invloed kan een scenario-raamwerk opgesteld worden, zoals in figuur 4 is weergegeven. De twee hoofdassen samen bepalen ontheemdenstromen naar Europa en Nederland, waarbij op de X-as **de situatie in Oekraïne** staat en op de Y-as **de situatie in Europa**.

**1. Scenario: Dit is nog maar het begin voor Nederland en West-Europa – slechte situatie in Oekraïne, veel doormigratie**

*Situatie Oekraïne en migratie-intenties:* In dit scenario duurt het conflict in Oekraïne nog jaren en worden de gevechten tussen Rusland en Oekraïne ook intenser. De Russische krijgsmacht herpakt zich, stabiliseert het front en gaat wederom in de aanval. Poetin verklaart formeel de oorlog of verandert deze in een 'antiterroristische operatie', gaat door met de mobilisatie en schakelt de Russische economie over op een oorlogseconomie. Rusland voert de productie van wapens en ammunitie fors op, daarbij steeds openlijker geholpen door China. Op grote schaal en met steeds zwaardere wapens bombardeert Rusland Oekraïense steden en kritieke infrastructuur zoals dammen, verwarmingsinstallaties en energiecentrales, in een poging Zelensky tot overgave te dwingen. Door het voortdurende conflict stort ondertussen ook de Oekraïense economie in en heeft de overheid een maandelijks tekort van miljarden euro's op de begroting. Meerdere Oekraïense staatsbedrijven gaan failliet

en de staatsschuld wordt onhoudbaar terwijl het westen, in beslag genomen door binnenlandse problemen en geïntimideerd door Russische nucleaire chantage, de steun aan Oekraïne afbouwt en militair niet tussenbeide komt.

Naarmate het conflict voortduurt en de Oekraïense krijgsmacht kampt met tekorten verovert Rusland beetje bij beetje steeds meer gebied in Oekraïne, met name aan de zuidkust. De gehele Donbas, Kherson, Mikolajiv en uiteindelijk zelfs Odesa komen in Russische handen. De Russische bezettingsmacht oefent met harde hand autoriteit uit. De constante dreiging van Russische bombardementen, grondaanvallen, en geweld door Russische soldaten leidt tot grote onzekerheid voor Oekraïense burgers. Meer en meer Oekraïners raken ontheemd en vluchten naar buurlanden. Het slechte economische vooruitzicht, en het feit dat het oprukkende Russische leger gebieden aanvalt die eerder nog veilig waren, zorgt ervoor dat de vele vluchtende Oekraïners – naast de Oekraïners die al eerder gevlucht waren – voorlopig niet naar hun land zullen kunnen terugkeren.

### *Situatie buurlanden en doormigratie-intenties ontheemden:*

De grote aantallen vluchtelingen vanuit Oekraïne zorgen voor een enorme druk op de buurlanden. In deze landen zijn de leefomstandigheden voor de ontheemden slecht, en is er ook weinig zicht op verbetering van die leefomstandigheden. De negatieve economische situatie in de buurlanden, en de druk op de eigen bevolking aldaar zorgt ervoor dat particuliere initiatieven voor opvang en hulp opdrogen. De eerste opvang en huisvesting in de buurlanden is niet goed geregeld, en er is weinig zicht op adequate lange termijn huisvesting, door een krappe woningmarkt of gebrek aan centrale organisatie van de autoriteiten. Daarnaast zien ontheemden in deze landen op langere termijn ook weinig sociaaleconomisch perspectief. Er is voor de ontheemden weinig toegang tot werk dat kan voorzien in bestaanszekerheid, door een hoge werkeloosheid of door praktische belemmeringen van de toegang tot werk. Ook toegang tot scholing voor kinderen en studenten blijkt moeilijk,

door een overvraagd onderwijsstelsel of gebrek aan accommoderende maatregelen die onderwijsparticipatie praktisch mogelijk maken.

De sociale netwerken in de buurlanden worden overbelast, en ontheemden vinden onvoldoende aansluiting bij verwanten, wat zorgt voor sociale isolatie. Dit gevoel wordt versterkt door de afnemende steun en solidariteit onder de lokale bevolking. Verwanten die wél in de buurlanden aanwezig zijn moedigen ontheemden aan tot doorreizen naar bestemmingen waar de sociale netwerken sterker zijn en de overheid een grotere rol speelt in de opvang. Het door migreren van ontheemden vanuit de buurlanden naar elders in de EU is gemakkelijk vanwege de beperkte grenscontroles. Daarnaast zijn de kosten van doorreizen relatief laag en de asiel- en opvangsystemen ontvankelijk voor doormigratie, waardoor toelatingseisen in het voordeel werken van ontheemden die zich elders willen vestigen.

**Conclusie:** De aanhoudende grote aantallen (nieuwe) ontheemden zorgen voor een blijvende druk op buurlanden van Oekraïne. Door de relatief verslechterende leefomstandigheden in een aantal van die landen en de ruime mogelijkheden tot doormigreren reist een groot gedeelte van deze ontheemden door naar andere landen binnen de EU. Het aanhoudend geweld in Oekraïne en de opmars van het Russische leger betekenen dat er geen perspectief is op veilige terugkeer. Er komen dus meer ontheemden, en ze zullen langer blijven. Al deze omstandigheden gecombineerd zorgen voor een zware druk op de EU en op Nederland.

## **2. Scenario: Nederland en West-Europa worden ook 'de regio' – verbeterde situatie in Oekraïne, veel doormigratie**

### *Situatie Oekraïne en migratie-intenties:*

In dit scenario loopt de oorlog op zijn einde en is Oekraïne aan de winnende hand. Het Russische leger blijft kampen met grote problemen zoals interne verdeeldheid, een laag moreel en bevoorradingsproblemen. De Russische economie stort in en de

wapenindustrie kan niet genoeg nieuwe wapens en ammunitie leveren. Tegelijkertijd krijgt Oekraïne juist steeds meer steun van het westen zoals Leopard-2 tanks, F-16 gevechtsvliegtuigen en ATACMS-langeafstandsraketten, aangemoedigd door zowel de recente militaire successen van Oekraïne als maatschappelijke verontwaardiging over gruwelijke oorlogsmisdaden in bezet gebied. Het Oekraïense leger slaagt er in 2023 in met verschillende succesvolle tegenoffensieven en precisiebombardementen op aanvoerroutes Rusland steeds verder terug te dringen. Gebruikmakend van het momentum dat de succesvolle offensieven hebben gecreëerd weet het Oekraïense leger in relatief korte tijd de eerder door Rusland bezette *oblasts* Kherson en Zaporizhzhia te bevrijden en vecht door in Donetsk en Loehansk.

De opeenvolgende militaire tegenslagen en de deplorabele staat van het Russische leger zetten de positie van Poetin onder druk. Zijn opvolger gaat uiteindelijk akkoord met een terugtrekking uit de Donbas in ruil voor een staakt-het-vuren, maar de Krim blijft door Rusland bezet en wordt fors militair versterkt. Er vinden regelmatig schendingen van het staakt-het-vuren plaats maar de intensiteit van de gevechtshandelingen blijft beperkt. Het feit dat Oekraïne weer de controle heeft over bijna al haar grondgebied maakt het mogelijk voor de gevluchte Oekraïners om naar hun steden en dorpen terug te keren, zelfs naar het zwaar verwoeste Kherson, Kharkiv en de Donbas. De terugkeer van de ontheemden markeert het begin van een (beperkte) wederopbouw in bijna heel Oekraïne. Substantiële westerse financiële steun houdt ondertussen de Oekraïense economie overeind, en maakt de wederopbouw mogelijk. Deze wederopbouwfase brengt ook de nodige banen voor Oekraïners met zich mee, wat vervolgens ook weer meer perspectief biedt voor de nog in de rest van Europa verblijvende gevluchte Oekraïners. In deze fase van de wederopbouw verlaten tenslotte nog maar weinig Oekraïners het land.

### *Situatie buurlanden en doormigratie-intenties ontheemden:*

Door de verbeterde situatie in Oekraïne neemt de vluchtelingenstroom naar de buurlanden sterk af. Steeds minder vluchtelingen melden zich in landen als Polen, Tsjechië, Roemenië of Hongarije. In deze landen biedt de situatie voor de al aanwezige ontheemden ondertussen weinig perspectief. De leefomstandigheden voor de vluchtelingen zijn er relatief slecht, en er is ook weinig zicht op verbetering. De negatieve economische situatie in de buurlanden van Oekraïne, en de druk op de eigen bevolking aldaar zorgt ervoor dat particuliere initiatieven voor opvang en hulp opdrogen. De eerste opvang en huisvesting in de buurlanden is relatief slecht geregeld, en er is weinig zicht op adequate lange termijn huisvesting, door een krappe woningmarkt of gebrek aan centrale organisatie van de autoriteiten. Daarnaast zien ontheemden in deze landen op langere termijn ook weinig sociaaleconomisch perspectief. Er is voor de ontheemden weinig toegang tot werk dat kan voorzien in bestaanszekerheid, door een hoge werkeloosheid of door praktische belemmeringen die toegang tot werk bemoeilijken. Ook toegang tot scholing voor kinderen en studenten blijkt moeilijk, door een overvraagd onderwijssysteem of gebrek aan passende ondersteunende mogelijkheden voor grote aantallen kinderen met oorlogservaringen of trauma's. De sociale netwerken in de buurlanden zijn overbelast, en ontheemden vinden te weinig aansluiting bij verwanten, wat zorgt voor sociale isolatie. Dit gevoel wordt versterkt door de afnemende steun en solidariteit onder de lokale bevolking. Verwanten die wél in de buurlanden aanwezig zijn moedigen ontheemden aan tot doorreizen naar bestemmingen waar de sociale netwerken nog minder belast zijn. Het door doormigreren van ontheemden vanuit de buurlanden naar elders in de EU is gemakkelijk vanwege de afwezigheid van grenscontroles binnen het Schengengebied. Daarnaast zijn de kosten van doorreizen relatief laag en de asiel- en opvangsystemen ontvankelijk voor doormigratie, waardoor toelatingseisen in het voordeel werken van ontheemden die zich elders willen vestigen. De relatief slechte leefomstandigheden en het gebrek aan perspectief in landen van



eerste opvang en de inmiddels verbeterde situatie in Oekraïne zorgen ervoor dat een deel van de ontheemden terugkeert naar Oekraïne. Een deel van de ontheemden kiest er echter voor om door te migreren naar andere landen in de EU, omdat zij al eerder van plan waren te migreren, of omdat verwoestingen door de oorlog en de economische situatie in Oekraïne vooralsnog weinig perspectief bieden bij terugkeer.

**Conclusie scenario 2:** De verbeterde situatie in Oekraïne zorgt ervoor dat er weinig nieuwe ontheemden vanuit Oekraïne naar Europese landen vertrekken. Het feit dat Oekraïne het grootste gedeelte van het land weer in handen heeft maakt terugkeer van gevluchte Oekraïners mogelijk. Tegelijkertijd zorgen oorspronkelijke migratie-intenties, verwoesting en gebrek aan economisch perspectief in Oekraïne, relatief slechte leefomstandigheden in eerste landen van opvang, en de ruime doormigratie mogelijkheden er ook voor dat een gedeelte van de gevluchte Oekraïners ervoor kiest om zich daar mogelijk voor langere tijd te vestigen.

### **3. De buurlanden blijven 'de regio' – slechte situatie in Oekraïne, weinig doormigratie**

*Situatie Oekraïne en migratie-intenties:* Net als in scenario 1 herpakt ook in dit scenario het Russische leger zich, gaat vol in de aanval en bezet een groot gedeelte van Oekraïne. De situatie voor Oekraïense burgers is hopeloos, en grote aantallen ontheemden verlaten het land. De mogelijkheden voor terugkeer van ontheemden zijn klein.

*Situatie buurlanden en EU en doormigratie-intenties ontheemden:* Door de opmars van de Russen en het aanhoudende geweld in Oekraïne, moeten steeds meer burgers het land ontvluchten. Dit zorgt voor een grote druk op de eerste aankomstlanden rondom Oekraïne. Deze buurlanden vangen de grote stroom ontheemden goed op. De opvang van de ontheemden wordt steeds beter geregeld, waarbij overheden op zowel centraal als decentraal niveau verantwoordelijkheid nemen voor de voorziening van onderdak

en eerste behoeften. Daarnaast zijn er talrijke initiatieven van NGO's en particulieren, die aanvullend onderdak verschaffen. Ook het lange-termijn perspectief in de buurlanden voor de ontheemden blijft positief. Er wordt effectief invulling gegeven aan het bestaande EU-beschermingskader, en aanvullende maatregelen en voorzieningen zorgen ervoor dat ontheemden perspectief zien om er op de langere termijn hun leven op te bouwen.

Ondanks de slechte economische situatie in verschillende buurlanden is er een inzet van de overheid om ontheemden aan het werk te helpen en de toegang tot de arbeidsmarkt voor hen niet te bemoeilijken. Voor de ontheemden is er zicht op werk dat in bestaanszekerheid kan voorzien. De sociale netwerken in de eerste aankomstlanden blijven robuust en de ontheemden vinden aansluiting bij de gemeenschap van vrienden en verwanten. Ook is er blijvende steun voor de ontheemden onder de lokale bevolking, mede omdat zij in staat blijven in hun eigen onderhoud te voorzien en zij daardoor beperkte druk leggen op de sociale voorzieningen. De ontheemden vinden hierdoor goed aansluiting in hun nieuwe gemeenschappen en een sociaal isolement wordt voorkomen. Door voldoende perspectief in de buurlanden van Oekraïne zien vluchtelingen, ondanks de ruime mogelijkheden voor doormigratie, weinig reden tot doorreizen naar andere landen in de EU.

### **Conclusie scenario 3:**

Ondanks de grote druk die de blijvende en groeiende stroom ontheemden op de buurlanden van Oekraïne legt, kunnen deze landen de opvang en huisvesting van de ontheemden aan. Het beschermingskader wordt grotendeels uitgevoerd en aanvullende maatregelen en voorzieningen zorgen ervoor dat ontheemden ook langetermijnperspectief zien in deze landen. Goed geregelde toegang tot werk en scholing, samen met de steun vanuit de sociale netwerken en de lokale bevolking zorgen ervoor dat de meeste ontheemden onvoldoende aanleiding hebben om door te migreren naar andere Europese landen.

#### 4. Scenario: Tijdelijke bescherming blijft tijdelijk – verbetering situatie in Oekraïne, weinig doormigratie

##### *Situatie Oekraïne en migratie-intenties:*

Net als in scenario 2 is er sprake van een sterke verbetering van de situatie in Oekraïne. Het Oekraïense leger herovert alle eerder door de Russen bezette gebieden en dwingt de Russen tot een diplomatiek proces en (al dan niet gedeeltelijke) terugtrekking. De eerder bezette gebieden zijn weer veilig, de economie herstelt zich, en de stroom ontheemden droogt op. Het is weer mogelijk voor ontheemden om terug te keren naar Oekraïne. Wel moet rekening worden gehouden met migratie-intenties van Oekraïners die voorafgaand aan de invasie van Rusland al bestonden: één op de vier Oekraïners wilde toen reeds migreren als de kans zich zou voordoen.<sup>34</sup> Het is aannemelijk dat een deel van de ontheemden dus liever niet terug zal willen keren.

##### *Situatie buurlanden en doormigratie-intenties ontheemden:*

Nu de stroom van ontheemden opdroogt dankzij de verbeterde situatie in Oekraïne, kunnen de buurlanden zich concentreren op de opvang en huisvesting van de ontheemden die vooralsnog verkiezen te blijven. Een aanzienlijk deel van de ontheemden keert terug naar Oekraïne. De opvang van de resterende ontheemden is voldoende geregeld, waarbij overheden op zowel centraal als decentraal niveau verantwoordelijkheid nemen voor de voorziening van onderdak en eerste benodigdheden. Daarnaast zijn er talrijke initiatieven van NGO's en particulieren, die aanvullend onderdak verschaffen. Er wordt effectief invulling gegeven aan het bestaande EU-beschermingskader, en aanvullende maatregelen en voorzieningen zorgen ervoor dat ontheemden perspectief zien om er op de langere termijn hun leven op te bouwen.

Ondanks de slechte economische situatie in een aantal landen van eerste opvang is

er voor veel vluchtelingen zicht op werk dat in bestaanszekerheid kan voorzien, en de autoriteiten ondersteunen hen bij het vinden van passend werk. Ook de toegang tot scholing is voldoende geregeld; minderjarigen kunnen instromen in het onderwijssysteem, en ook studenten vinden aansluiting bij de lokale universiteiten waar zij hun opleiding kunnen voortzetten. Gezinnen zien het perspectief op inkomen en scholing voor hun kinderen als belangrijke voorwaarde voor langdurig verblijf in de eerste aankomstlanden. Ook het sociale element is daarbij van belang. De sociale netwerken in de eerste aankomstlanden zijn relatief sterk, en de ontheemden vinden relatief gemakkelijk aansluiting bij de gemeenschap van vrienden en verwanten. Ook is er blijvende steun voor de ontheemden onder de lokale bevolking, mede omdat zij in staat blijken in hun eigen onderhoud te voorzien en zij daardoor beperkte druk leggen op de sociale voorzieningen. De ontheemden vinden hierdoor goed aansluiting in hun nieuwe gemeenschappen en een sociaal isolement wordt voorkomen. Door de positieve vooruitzichten in de buurlanden zelf zien ontheemden, ondanks de ruime mogelijkheden voor doormigratie, weinig reden tot doorreizen naar andere landen in de EU.

**Conclusie scenario 4:** Door de verbeterde situatie in Oekraïne zelf droogt de ontheemdenstroom grotendeels op en kan een aanzienlijk deel van de eerder gevluchte Oekraïners terugkeren. Dit zorgt voor minder druk op de buurlanden van Oekraïne. Hierdoor kunnen deze landen zich beter wijden aan de opvang en huisvesting van de ontheemden die al aanwezig zijn. Het beschermingskader wordt grotendeels uitgevoerd en aanvullende maatregelen en voorzieningen zorgen ervoor dat het lange termijnperspectief voor de ontheemden voldoende is. Een deel van de ontheemden besluit dat zij liever een leven opbouwen in de landen van eerste opvang dan terug te keren naar Oekraïne.

34 Mikael Elinder, Oscar Erixson en Olle Hammer, ["How large will the Ukrainian refugee flow be, and which EU countries will they seek refuge in?"](#), *Delmi Policy Brief*, 2022: 3.

## Conclusie

Ondanks dat de oorlog zich snel ontwikkelt ten gunste van Oekraïne blijft op de korte tot middellange termijn (tenminste tot begin 2023) het meest waarschijnlijke scenario dat de gevechten zullen doorgaan en er delen Oekraïens grondgebied bezet zullen blijven. Rusland zal proberen de frontlinie te stabiliseren en ondertussen kritieke infrastructuur zoals elektriciteitscentrales in Oekraïne blijven aanvallen, terwijl Oekraïne met gerichte offensieven zal blijven proberen de Russen uit het land te verdrijven.

Hoewel het relatieve succes van de tegenoffensieven bij Kharkiv en Kherson de Oekraïners hoop geeft en een aantal van de ontheemden daardoor zal terugkeren, zal de combinatie van verwoeste huisvesting en infrastructuur, economische krimp en aanhoudende onzekerheid deze winter een grootschalige terugkeer bemoeilijken en wellicht zelfs tot nieuwe ontheemden leiden. Van de reeds gevluchte Oekraïners zullen velen liever eerst een bestaan in de buurlanden of in West-Europese landen willen opbouwen alvorens mogelijk terug te keren. Doormigratie vindt vooral plaats uit landen van eerste opvang waar de leefomstandigheden voor ontheemden relatief slecht zijn en/of de algemene economische situatie verslechtert. De hoeveelheid doormigratie uit Polen zal daarbij in de komende tijd een kritieke factor zijn en gevolgd worden in dit onderzoek. Een combinatie van scenario's 1 en 2, waarbij de frontlinie niet meer drastisch verschuift maar de situatie in

Oekraïne ook niet significant verbetert en zelfs verslechtert door Russische aanvallen op civiele infrastructuur, is daarom op korte tot middellange termijn het meest waarschijnlijke.


Nederland dient zich daarom op te maken voor een langere-termijn uitdaging. Het ligt in de lijn der verwachting dat er gestaag beperkte aantallen nieuwe Oekraïense ontheemden naar Nederland zullen blijven komen die zich mogelijk ook voor een langere periode in ons land willen vestigen, terwijl een relatief klein deel van de reeds in Nederland aanwezige ontheemden op korte termijn zal kunnen of willen terugkeren. Dat vereist ook een langere-termijn benadering en strategischer communicatie ten aanzien van onder andere huisvesting, scholing en integratie dan tot op heden door de Rijksoverheid is gekozen. De vrije toegang tot de krappe Nederlandse arbeidsmarkt fungeert als aantrekkingsfactor voor doormigratie vanuit met name Oost-Europese landen met een lager loonniveau, terwijl de overspannen huizenmarkt met hoge huurprijzen de komst van nieuwe Oekraïners juist ontmoedigt.

In de komende maanden rapporteert Clingendael maandelijks over de wijze waarop bovenstaande ontwikkelingen verlopen. Daartoe wordt een eigen *early warning and early action* systeem opgezet, met een focus op de acht kritieke factoren van invloed die in dit rapport uiteengezet zijn. Periodiek wordt aanvullend gerapporteerd hoe het samenspel van deze kritieke factoren uitwerkt in de richting van de onderscheiden vier scenario's.

### Over Instituut Clingendael

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

www.clingendael.org  
info@clingendael.org  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Clingendael Institute  
 Newsletter

### Over de auteurs

**Monika Sie Dhian Ho** is algemeen directeur Instituut Clingendael, vicevoorzitter van de Commissie Europese Integratie van Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), en vicevoorzitter van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen.

**Bob Deen** is Senior Research Fellow en coördinator van het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.

**Jos Meester** is Senior Research Fellow bij de Conflict Research Unit van Clingendael en projectleider Early Warning Early Action.

**Myrthe Wijnkoop** is Research Associate Clingendael en senior adviseur van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

**Goos Hofstee** is Research Fellow bij de Security Unit, gespecialiseerd in strategic foresight, geopolitical trend analysis en horizon scanning.

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

**Anne-Sophie Jongepier** is stagiaire bij de EU & Global Affairs Unit van Instituut Clingendael.