

Tussen deals en dreiging

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden

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

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Tussen deals en dreiging

Beschermingsopdracht Oekraïense
ontheemden

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

Clingendael Rapport
Maart 2025

Maart 2025

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Cover photo Een Oekraïens lid van de 4th Ivan Vyhovskyi Separate Tank Brigade kijkt uit een 2S1 Gvozdika zelfrijdende houwitser voordat hij vuurt op Russische troepen in de buurt van de frontlinie stad Kupiansk, te midden van de aanval van Rusland op Oekraïne, op een kerstavond in Kharkiv regio, Oekraïne 24 december 2023. © Reuters

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

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

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

Over Instituut Clingendael

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

Over Regioplan

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

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

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

Volg ons op sociale media

 @clingendaelorg

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

 clingendael_institute

 Clingendael Institute

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

Over de auteurs

Anouk Pronk is Research Fellow bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael.

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

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

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

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

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

Contents

1	Inleiding	1
2	De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	3
2.1	Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	3
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	5
2.3	Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	24
3	EU-lidstaten: inzet op (vrijwillige) terugkeer en/of integratie	26
3.1	Inleiding	26
3.2	Aantal en indeling ontheemden	26
3.3	Plannen bij einde Richtlijn	28
3.4	Terugkeerintenties	33
3.5	Werk	36
3.6	Opvang	39
3.7	Voorzieningen	40
3.8	Impact op migratie-intenties	42
4	Situatie in Nederland	44
4.1	Inleiding	44
4.2	Impact op migratie- en verblijfsintenties	51
4.3	Implementatie RTB in Nederland	54
4.4	Terugkeer	55
4.5	Nationale terugvaloptie	57
4.6	Omvang asielaanvragen andere lidstaten en Dublinclaims post RTB	58
	Conclusie	59

1 Inleiding

Drie jaar na de start van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne is het einde van de oorlog nog steeds onzeker en volgen de gebeurtenissen elkaar in sneltreinvaart op. President Trump lijkt zichzelf in plaats van bondgenoot van Oekraïne op te werpen als 'neutrale bemiddelaar' die desondanks vooral druk op Oekraïne zet om een snelle deal te sluiten – maar daarbij in botsing komt met de onverzettelijke Oekraïense president Zelensky. Trump schuwt daarbij niet om de druk op Zelensky verder op te voeren en militaire steun en inlichtingen voor Oekraïne te pauzeren.¹ Washington en Moskou zijn ondertussen reeds begonnen met het onderhandelingsproces, al blijft onduidelijk of en onder welke voorwaarden president Poetin een deal wil sluiten.² De vraag is vervolgens of Oekraïne akkoord gaat met een deal die is onderhandeld tussen de VS en Rusland. Oekraïne is bereid tot concessies, maar staat ver van de eisen van Rusland af.

Zoals in ons vorige rapport werd benadrukt, staan we voor duivelse dilemma's: de Oekraïense ontheemden die in de EU verblijven willen steeds vaker blijven, maar Oekraïne heeft zijn burgers juist hard nodig, zowel voor de economie als aan het front. De situatie voor Oekraïense ontheemden in Nederland blijft complex en onzeker. Zelfs als er een wapenstilstand of vredesakkoord zou worden bereikt dan is terugkeer een langdurig proces. Met het verstrijken van de tijd zijn steeds minder Oekraïners geneigd om terug te keren. Dit is begrijpelijk, omdat velen inmiddels een nieuw leven hebben opgebouwd in hun opvangland. Zo ook in Nederland. Ze hebben werk gevonden, hun kinderen gaan hier naar school, en ze hebben sociale netwerken opgebouwd.

De onzekerheid over de veiligheidssituatie in Oekraïne, maar ook economische perspectieven in zowel het opvangland als in Oekraïne spelen een grote rol bij terugkeerintenties. Overigens betekent een wens om in het land van opvang te blijven nog niet dat hier ook een optie toe is als het weer veilig is in Oekraïne. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is verlengd tot maart 2026, maar het vervolg

1 [“Verenigde Staten pauzeren alle militaire hulp aan Oekraïne,” NOS, 4 maart 2025.](#)

2 Bob Deen et al., [“Militaire inzet in Oekraïne: willen, mogen en kunnen we dat?,”](#) Clingendael, 27 februari 2025; Anton Barbashin, [“Uncertain Endgame: Ukraine's Fate in Russia-US Talks – Riddle Russia,”](#) 1 maart 2025.

hiervan is onzeker. Duitsland, Polen en Tsjechië willen een leidende rol spelen in de plannen 'post-RTB' na een mogelijke wapenstilstand, met verschillende opties voor een EU-aanpak bij verschillende scenario's voor Oekraïne. Het beleid na afloop van de tijdelijke bescherming dient te helpen bij terugkeer, alternatieven aan te bieden – al dan niet als 'transferstatus' om een te grote belasting van het asielsysteem in opvanglanden te voorkomen – en door een uniform EU-kader grootschalige doormigratie na het einde van de Richtlijn te voorkomen.

De combinatie van genoemde factoren – de afnemende bereidheid tot terugkeer, de voortschrijdende integratie, en de aanhoudende onzekerheid – creëert een complexe situatie. Beleidsmakers staan voor de uitdaging om flexibel te blijven en tegelijkertijd duidelijkheid te bieden aan zowel ontheemden als de Nederlandse samenleving.

2 De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

2.1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

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

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

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

Er blijft veel onzekerheid bestaan over de manier waarop deze factoren en indicatoren de Nederlandse beschermingsopdracht beïnvloeden. Enerzijds is de kans op een staakt-het-vuren (tijdelijk of permanent) toegenomen waardoor mogelijk de terugkeerperspectieven van gevluchte Oekraïense ontheemden zouden kunnen verbeteren, maar anderzijds is ook de kans op een voor Oekraïne ongunstig akkoord en het uitblijven van verdere Amerikaanse militaire steun toegenomen, waardoor juist meer Oekraïners zouden kunnen besluiten om het land te verlaten. Ook de invloed van de door- en voortzettingsmacht van Oekraïne

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden



en Rusland blijft moeilijk te peilen. Beide landen ondervinden steeds meer moeilijkheden, maar de impact daarvan hangt sterk af van hoe die zich tot elkaar verhouden (simpel gezegd, of Oekraïne of Rusland sneller met cruciale tekorten aan wapens en manschappen of economische instabiliteit te maken krijgt).

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

Tijdsduur conflict

De belangrijkste ontwikkeling omtrent de oorlog in Oekraïne is ongetwijfeld de veranderde houding van Washington ten aanzien van het conflict sinds het aantreden van de herkozen Amerikaanse president Donald Trump in januari. Enerzijds zijn de **politieke doelstellingen** van de Verenigde Staten sinds het aantreden van Trump beduidend opgeschoven in de richting van het snel willen bereiken van een akkoord omtrent een staakt-het-vuren in Oekraïne. Daar waar de Biden-regering ervan uitging dat het initiatief voor vredesonderhandelingen in de eerste plaats van de kant van Oekraïne zou moeten komen, neemt de Trump-regering zelf het initiatief en zoekt het toenadering tot Moskou. Al vóór zijn inauguratie beweerde Trump dat hij het conflict binnen 24 uur kon oplossen. Hoewel de beoogde tijdlijn inmiddels is opgerekt naar enkele maanden, is Trump er sterk op gebrand om de oorlog dit jaar langs diplomatieke weg te beëindigen.³

Met dat doel zijn de eerste concrete stappen richting vredesonderhandelingen al gezet. Op 12 februari sprak Trump aan de telefoon met Vladimir Poetin. Dat gesprek leidde tot een ontmoeting tussen de Amerikaanse en Russische ministers van buitenlandse zaken Marco Rubio en Sergej Lavrov in de Saoedische hoofdstad Riyad.⁴ Op 11 maart ontmoetten ook Amerikaanse en Oekraïense vertegenwoordigers elkaar in Saoedi-Arabische stad Jeddah. Daar ging Oekraïne akkoord met een Amerikaans voorstel om onmiddellijk voor een periode van 30 dagen een staakt-het-vuren in te laten gaan, waarna hetzelfde plan is voorgelegd aan Rusland.⁵ Op 18 maart spraken Trump en Poetin elkaar telefonisch over het voorstel tot een staakt-het-vuren. Poetin is echter tot nu

3 Henry Foy, Max Seddon, and Amy Kazmin, "[Donald Trump pushes back Ukraine war deadline in sign of support for Kyiv](#)," *Financial Times*, 9 januari 2025.

4 "[Trump-Putin summit preparations are underway, Russia says](#)," AP News, 22 februari 2025.

5 "[Is Putin ready to accept a truce with Ukraine](#)," *The Economist*, 11 maart 2025; Fabrice Deprez et al, "[Ukraine willing to accept 30-day US-brokered ceasefire](#)," *Financial Times*, 12 maart 2025.

toe alleen akkoord gegaan met een maandlang staakt-het-vuren wat aanvallen door Rusland en Oekraïne op elkaars energie-infrastructuur betreft. Of daarmee het vraagstuk van het bredere tijdelijke staakt-het-vuren van de baan is, is onduidelijk.⁶

Anderzijds is Trump veel kritischer op Oekraïne – en met name de miljardensteun die de VS aan Oekraïne heeft gegeven – en juist opmerkelijk mild jegens Moskou. Trump heeft Zelensky onder grote druk gezet om een deal te sluiten waarbij Oekraïne de VS honderden miljarden dollars (meer dan dat Amerika aan daadwerkelijke steun heeft geleverd) zou ‘terugbetalen’ uit de opbrengsten van de exploitatie van Oekraïense grondstoffen. Zelensky hoopte vervolgens met een afgezwakte grondstoffendeal de VS aan de verdediging van Oekraïne te kunnen binden.⁷ Een bezoek van Zelensky aan het Witte Huis op 28 februari met als doel het ondertekenen van de grondstoffendeal liep echter uit op een opmerkelijke, regelrechte ruzie in het Oval Office, waarna de deal niet ondertekend werd.⁸ In reactie hierop heeft de Trump-regering begin maart besloten om alle militaire leveranties aan, en het delen van inlichtingen met, Oekraïne op te schorten.⁹ De toestroom van Amerikaanse wapens en inlichtingen werd pas na de Amerikaans-Oekraïense ontmoeting in Jeddah hersteld.¹⁰

Daar waar Trump zeer kritisch is op en hard onderhandelt met Oekraïne, lijkt zijn houding jegens Rusland vooralsnog juist veel toegeeflijker. Opmerkelijk is dat Trump al voordat de onderhandelingen met Moskou echt zijn begonnen, heeft laten weten bereid te zijn om belangrijke concessies te doen aan Rusland. Zo heeft de Trump-regering al laten weten dat Oekraïne geen lid wordt van de NAVO, dat Oekraïne territoriale concessies moet doen en dat de sancties tegen Rusland mogelijk kunnen worden opgeheven. Daarmee geeft Washington

6 [“Putin woos Trump with a partial ceasefire and big geopolitical deal,”](#) *The Economist*, 18 maart 2025.

7 [“Ukraine has fended off Donald Trump, for the moment,”](#) *The Economist*, 26 februari 2025; Christopher Miller et al, [“Ukraine agrees minerals deal with US,”](#) *Financial Times*, 26 februari 2025.

8 [“A disaster in the White House for Volodymyr Zelensky- and for Ukraine,”](#) *The Economist*, 28 februari 2025.

9 Erin Banco, Max Hunder en Olena Harmash, [“Trump says Ukraine willing to negotiate, Russia ‘ready for peace,’”](#) Reuters, 5 maart 2025; Julian E. Barnes, Michael Schwartz, Eric Schmitt en Adam Entous, [“Trump Administration Pauses Intelligence Sharing With Ukraine,”](#) *The New York Times*, 5 maart 2025; Eve Sampson, [“U.S. Suspends Ukraine’s Access to Satellite Imagery,”](#) *The New York Times*, 7 maart 2025.

10 [“Ukraine hopes its ceasefire offer will turn the tables on Russia,”](#) *The Economist*, 11 maart 2025.

volgens critici belangrijke concessies weg zonder dat daar Russische concessies tegenover staan.¹¹ In reactie op kritiek van Zelensky dat de Amerikaanse president zich in een Russische desinformatiebubble bevindt, heeft Trump de Oekraïense president openlijk een 'dictator' genoemd, hoewel hij die uitspraak later weer terugnam.¹²

Opmerkelijk is ook dat de Trump-regering in februari tegen een Europese VN-resolutie heeft gestemd die de Russische agressie richting Oekraïne veroordeelde en in plaats daarvan in de Veiligheidsraad samen met Rusland en China voor een resolutie stemde die opriep om snel een einde te maken aan de oorlog zonder de Russische agressie te veroordelen.¹³ Ook is het belangwekkend dat tot nu toe noch de Oekraïners noch de Europeanen direct betrokken zijn bij het diplomatieke verkeer tussen Washington en Moskou.

Door dit alles zijn de zorgen in Oekraïne en Europa toegenomen dat Trump een staakt-het-vuren zal sluiten dat heel gunstig is voor Rusland maar ongunstig voor Oekraïne. Zo'n deal zou niet alleen kunnen betekenen dat Oekraïne nog meer grondgebied moet afstaan dan wat nu door Russische troepen bezet is, maar ook dat het ontbreken van veiligheidsgaranties Moskou in staat zal stellen om een staakt-het-vuren te gebruiken om een nieuwe oorlog tegen Oekraïne voor te bereiden. Zeker nu NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne op korte termijn geen optie lijkt en de Amerikaanse militaire steun aan Oekraïne in twijfel wordt getrokken, neemt dat risico toe. Een Europese troepenmacht in Oekraïne wordt wel geopperd om dat risico te verkleinen (door de kosten van een nieuwe Russische inval aanzienlijk te verhogen), maar Rusland lijkt daar niet mee akkoord

11 ["Ukraine's fears are becoming reality, after Trump talks to Putin,"](#) *The Economist*, 12 februari 2025; ["Ukraine war briefing: Trump sympathises with Russian stance against Ukraine joining Nato,"](#) *The Guardian*, 8 januari 2025; Ben Aris, ["U.S., Ukraine and Russia Soften Positions Ahead of Mooted Ceasefire Talks,"](#) *The Moscow Times*, 6 februari 2025; Maggie Haberman, Zolan Kanno-Youngs en Anton Troianovski, ["Trump Says Call With Putin Is Beginning of Ukraine Peace Negotiations,"](#) *The New York Times*, 12 februari 2025.

12 Asya Robins, ["Trump calls Zelensky a 'dictator' as he hits back at 'disinformation' criticism,"](#) BBC News, 18 februari 2025.

13 James Landale, ["US sides with Russia in UN resolutions on Ukraine,"](#) BBC News, 25 februari 2025; Felicia Schwartz, ["Europe and US clash over Ukraine in G7 and UN,"](#) *Financial Times*, 22 februari 2025.

te gaan, Europese landen als Frankrijk en Engeland zijn huiverig om zo'n missie zonder Amerikaanse rugdekking te ondernemen, en Washington is voorsnog niet bereid om die rugdekking te verschaffen.¹⁴

Ondanks dat de nieuwe buitenlands-politieke koers van Washington een staakt-het-vuren dichterbij lijkt te brengen, is het bereiken van zo'n akkoord – en met name een langdurig bestand – op korte termijn zeker niet gegarandeerd. Moskou heeft weliswaar positief gereageerd op Trumps pogingen om toenadering te zoeken, maar het blijft onduidelijk in hoeverre en onder welke voorwaarden Poetin een deal met Washington wil sluiten. Zo blijven de eisen die Moskou (althans publiekelijk) op tafel legt maximalistisch van aard. Het Kremlin blijft erbij dat Oekraïne niet alleen nooit lid mag worden van de NAVO en het grondgebied moet afstaan dat door Rusland bezet wordt, maar eist ook dat de Oekraïense strijdkrachten zich helemaal terugtrekken uit de provincies die Rusland beweert te hebben geannexeerd (ondanks dat Russische troepen die niet volledig controleren), dat de Westerse militaire steun aan Oekraïne wordt stopgezet, dat er beperkingen komen aan de Oekraïense strijdkrachten en dat de Westerse sancties tegen Rusland worden opgeheven. Moskou blijft ook aandringen op een bredere herziening van de Europese veiligheidsstructuur waarin de NAVO zich deels uit Oost-Europa terugtrekt.¹⁵

14 [“Britain and France working on plans for ‘reassurance force’ to protect Ukraine,”](#) *The Guardian*, 19 februari 2025; [“The nightmare of a Trump-Putin deal leaves Europe in shock,”](#) *The Economist*, 17 februari 2025; Steven Erlanger, [“Can European ‘Boots on the Ground’ Help Protect Ukraine’s Security?”](#) *The New York Times*, 11 februari 2025; Keir Starmer, [“Potentially putting Britons in harm’s way is a huge responsibility – but we must be ready to do our bit for Europe,”](#) *Telegraph*, 16 februari 2025; Yan Zhuang, [“Starmer Offers to Send U.K. Peacekeeping Troops to Ukraine,”](#) *The New York Times*, 16 februari 2025.

15 [“How Vladimir Putin plans to play Donald Trump,”](#) *The Economist*, 18 februari 2025; [“Putin-Trump talks: What to expect,”](#) *the Bell*, 30 januari 2025; [“Ukraine Settlement ‘Impossible’ Without Addressing Wider Security Issues, Moscow Says,”](#) *The Moscow Times*, 18 februari 2025; Aris, “U.S., Ukraine and Russia”; Foy et al., “Donald Trump pushes back”; Davit Gasparyan, Grace Mappes, Nicole Wolkov, Christina Harward, Karolina Hird en Frederick W. Kagan, [“Russian Offensive Campaign Assessment, February 26, 2025,”](#) ISW, 26 februari 2025; Christina Harward, Nicole Wolkov, Davit Gasparyan, Kateryna Stepanenko en Frederick W. Kagan, [“Russian Offensive Campaign Assessment, February 27, 2025,”](#) Institute for the Study of War (ISW), 27 februari 2025; Tatiana Stanovaya, [“What Does Putin Hope to Gain From Ukraine Talks With Trump?”](#) *Carnegie Politika*, 13 februari 2025; Anton Troianovski, [“Putin Scores a Big Victory, and Not on the Battlefield,”](#) *The New York Times*, 13 februari 2025.

Het blijft onduidelijk welke van deze eisen het Kremlin bereid zou zijn te laten vallen (en onder welke voorwaarden) om tot een (langdurig) staakt-het-vuren te komen. Gezien het momentum dat de Russische strijdkrachten op het slagveld hebben en de toenemende verdeeldheid binnen het Westerse kamp, lijkt het goed mogelijk dat Poetin niet veel druk voelt om op korte termijn tot een bestand te komen. Bovendien is Washingtons impliciete erkenning van Rusland als grootmacht die direct geopolitieke zaken doet met de VS op zichzelf al heel waardevol voor het Kremlin, ongeacht of de onderhandelingen tot daadwerkelijke resultaten zullen leiden.

Het Amerikaans-Oekraïense voorstel tot een maandlang staakt-het-vuren lijkt een lastig dilemma voor Moskou te vormen. Eerder heeft Poetin een tijdelijk staakt-het-vuren nog expliciet verworpen. Als de Russische president het voorstel nu ook zou verwerpen om maximaal in te zetten op het vertalen van militaire vorderingen op het slagveld in de inwilliging van zijn vergaande eisen door Kyiv, loopt hij het risico om de toorn van Trump op zich af te roepen en Washington juist nauwer te betrekken bij de verdediging van Oekraïne. Als Poetin daarentegen akkoord zou gaan met het voorstel, versterkt hij weliswaar de toenadering tot Washington – waarmee hij prestige verkrijgt en bovendien een breder geopolitiek “*grand bargain*” kan proberen te sluiten met de VS – maar dan geeft hij de Oekraïense strijdkrachten ook tijd om zich te hergroeperen en belemmert hij zijn kansen om langs militaire weg zijn maximalistische doelstellingen te behalen.¹⁶ Vooralsnog heeft Poetin terughoudend gereageerd op het voorstel tot een beperkt staakt-het-vuren en gezinspeeld op Russische eisen waar Oekraïne aan zou moeten voldoen, voldoen; zo zou Oekraïne moeten stoppen met het mobiliseren van soldaten en het importeren van westerse wapens.¹⁷ Waarschijnlijk hoopt het Kremlin dat het zeer beperkte staakt-het-vuren betreffende aanvallen op de energie-infrastructuur een alternatief kan zijn voor het Amerikaans-Oekraïense voorstel dat Trump tevreden houdt zonder dat Rusland echt concessies hoeft te doen.¹⁸

Ook blijft het onduidelijk in hoeverre Trump bereid zal zijn om de maximalistische eisen van Moskou te accepteren. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds

16 Anton Troianovski, “[U.S.-Backed Cease-Fire Offer Poses Dilemma for Putin](#),” *The New York Times*, 12 maart 2025.

17 Anton Troianovski, “[In No Hurry for Cease-Fire, Putin Demands Numerous Ukrainian Concessions](#),” *New York Times*, 13 maart 2025.

18 “Putin woos Trump.”

Trump's schijnbaar vurige wens om een staakt-het-vuren te bewerkstelligen en anderzijds het belang – breed gedragen binnen de Republikeinse Partij – om niet zwak over te komen en geen debacle te creëren vergelijkbaar met de chaotische terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Afghanistan onder president Joe Biden.¹⁹ Verder is het onduidelijk of Trump een duidelijke strategie heeft voor de vredesonderhandelingen met Rusland. Vooralsnog zien we vooral dat Trump bereid is om (mogelijk vergaande) concessies te doen aan Rusland en druk op Oekraïne te zetten door te dreigen de Amerikaanse steun aan het land stop te zetten, maar zien we weinig concrete aanwijzingen dat Trump bereid is om ook druk op Moskou te zetten, bijvoorbeeld door nieuwe sancties aan Rusland op te leggen en met nieuwe steunpakketten voor Oekraïne te komen. Bovendien zouden nieuwe Amerikaanse sancties en importheffingen relatief weinig economische schade toebrengen aan Rusland, waardoor de druk die Trump door middel van het door hem veel gebruikte middel van economische dwang op Moskou kan zetten ook beperkt is.²⁰ Relevant is ook dat eerdere pogingen van Trump om diplomatieke successen te boeken in de verhoudingen van de VS met Rusland, China, Noord-Korea en Iran eigenlijk op niets uitliepen.²¹

Onderhandelingen kunnen ook vastlopen omdat Oekraïne een door Washington en Moskou onderhandeld akkoord verwerpt. Kyiv is weliswaar vooralsnog uitgesloten van de onderhandelingen tussen de VS en Rusland, maar moet in laatste instantie wel akkoord gaan met een bestand voor dat bestand om effect te hebben.²² Als de Oekraïners uiteindelijk zelf niet aan tafel zitten, heeft een deal een kleinere kans van slagen. En ondanks dat Zelensky openstaat voor onderhandelingen met Moskou, inmiddels ook bereid is om de facto gebied af te staan aan Rusland en begrijpt dat NAVO-lidmaatschap op korte termijn niet haalbaar is voor Oekraïne, blijft hij erop hameren dat veiligheidsgaranties van Westerse landen – die dus voor Moskou tot nu toe onacceptabel lijken – een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een voor Kyiv acceptabele overeenkomst.

19 Henry Foy et al., "Donald Trump pushes back."

20 "How Vladimir Putin plans"; ["Putin-Trump talks: What to expect," The Bell](#), 30 januari 2025; James Politi, ["Donald Trump threatens Russia with additional sanctions and tariffs," Financial Times](#), 7 maart 2025; James Politi, ["Trump tells Putin to reach Ukraine 'deal' soon or US will increase sanctions," Financial Times](#), 22 januari 2025.

21 Mikhail Korostikov, ["Trump's Push for Peace in Ukraine Is Doomed to Fail," Carnegie Politika](#), 21 februari 2025.

22 Jeanna Smialek, Zolan Kanno-Youngs, Matthew Mpoke Bigg en Thomas Fuller, ["Ukraine Will Not Be Sidelined in Peace Talks With Russia, Trump Says," New York Times](#), 13 februari 2025.

Het is nog maar de vraag in hoeverre dat gat te overbruggen is en welke druk Trump zou willen zetten op Kyiv om de Oekraïense eisen bij te stellen.

Zowel aan Oekraïense als aan Russische zijde blijft het **maatschappelijk draagvlak** voor voortzetting van de oorlog aanzienlijk, hoewel de roep om vredesonderhandelingen ook aan beide zijden gestaag toeneemt. Ondanks Trumps bewering dat Zelensky door nog slechts 4% van de Oekraïense bevolking gesteund wordt, blijven opiniepeilingen uitwijzen dat meer dan de helft van de Oekraïense bevolking achter Zelensky blijft staan – een percentage dat nog verder toenam na de ruzie in het Witte Huis.²³ Tegelijkertijd zien we de laatste maanden wel een geleidelijke toename van de bereidheid onder Oekraïners (38% in december 2024) om territoriale concessies te doen aan Rusland.²⁴ Volgens een opiniepeiling van het onafhankelijk Russische Levada Center van afgelopen januari blijft ook de steun voor de oorlog onder de Russische bevolking groot (78%). Tegelijkertijd is de steun voor vredesonderhandelingen met 61% groter dan ooit tevoren.²⁵ Zoals de Levada-analyst Aleksej Levinson het samenvatte: ‘we willen vrede, maar we willen [ook] overwinnaars zijn.’²⁶

Zowel Oekraïne als Rusland hebben voorlopig ook nog voldoende **door- en voortzettingsmacht** om de oorlog te kunnen blijven voeren. Tegelijkertijd staan deze capaciteiten aan beide zijden steeds verder onder druk; vooral aan de kant van de Oekraïense strijdkrachten. Oekraïne heeft nu in ieder geval voor de komende maanden voldoende wapens en munitie, maar het blijft daarbij sterk afhankelijk van **westerse steun**, met name op het gebied van luchtafweer en artillerie(munitie) alsook satellietverbindingen en inlichtingen. Zeker aangezien er sinds Trumps inauguratie geen nieuwe militaire steunpakketten zijn

23 “[Is Zelensky a disliked dictator or a popular hero?](#)” *The Economist*, 12 maart 2025; “[Team Trump wants to get rid of Volodymyr Zelensky](#),” *The Economist*, 19 februari 2025; Martin Fornusek, “[Zelensky’s trust rating increases to 57%, survey shows, contradicting Trump’s claims](#),” *The Kyiv Independent*, 19 februari 2025.

24 Anton Hrushetskyi, “[Dynamics of readiness for territorial concessions and the factor of security guarantees for reaching peace agreements](#),” Kyiv International Institute of Sociology (KIIS), press release, 3 januari 2025.

25 Levada Center, “[Konflikt s Oekrainoj v janvare 2025 goda: vnimanie, podderzjka, otnosjenie k peregovoram i k vozmozhnym stranam-posrednikam, mnenie o prodolzjitel'nosti i vozmozhnych itogach konflikta](#),” press release, 11 februari 2025.

26 Aleksej Levinson, “[Chotim mira. No byt' pobediteljami](#),” Levada Center, 24 januari 2025.

aangekondigd en er geen duidelijke indicaties zijn dat de Amerikaanse regering overweegt om nieuwe militaire steun te verstrekken, is de toekomst onzeker.²⁷

In reactie op die onzekerheid en op het tijdelijk stopzetten van alle Amerikaanse wapenleveranties aan Oekraïne hebben de Europese bondgenoten van Kyiv hun militaire steunpakketten opgeschroefd.²⁸ Los daarvan zijn veel Westerse bondgenoten van Oekraïne ook door een groot deel van hun wapen- en munitievoorraden heen, terwijl de militaire productie op belangrijke vlakken achterblijft. Het leveren van aanvullende steun aan Oekraïne gaat dan ook ten koste van de eigen militaire paraatheid. Zonder nieuwe Amerikaanse steun zal de Europese defensie-industrie het gat dat dan valt maar ten dele kunnen dichten. Toch neemt de Oekraïense afhankelijkheid van westerse steun af dankzij de uitbreiding van de eigen, Oekraïense defensie-industrie en het sterk toegenomen belang van drones op het slagveld. Hoewel de Oekraïense defensie-industrie wel afhankelijk blijft van westerse financiële steun.²⁹ Verder blijft Oekraïne kampen met tekorten aan manschappen. Met het oog hierop proberen de Amerikanen de Oekraïense regering ervan te overtuigen om ook mannen tussen de 18 en 24 te mobiliseren, maar tot nu toe heeft Kyiv dit niet aangedurfd. Wel probeert de Oekraïense regering met nieuwe financiële prikkels deze groep jonge mannen

27 [“Can Europe keep Ukraine in the fight if America really has bailed?”](#) *The Economist*, 4 maart 2025; [“Donald Trump’s chokehold on Ukraine,”](#) *The Economist*, 3 maart 2025; John Ismay, [“Flow of U.S. Weapons to Ukraine Has Nearly Stopped and May End Completely,”](#) *The New York Times*, 20 februari 2025; Andrew E. Kramer, [“Zelensky, Seeking a Diplomatic Victory With Trump, Leaves With a Debacle,”](#) *The New York Times*, 28 februari 2025; Kollen Post, [“‘We cannot survive’ without foreign weapons, say Ukrainian soldiers fearing looming Trump cuts,”](#) *The Kyiv Independent*, 20 februari 2025.

28 Angelica Evans, Nicole Wolkov, Grace Mappes, Olivia Gibson, Daria Novikov, Frederick W. Kagan, Nate Trotter en William Runke, “Russian Offensive Campaign Assessment, March 6, 2025,” ISW, 6 maart 2025; Christina Harward, Angelica Evans, Grace Mappes, Olivia Gibson, Frederick W. Kagan en William Runkel, [“Russian Offensive Campaign Assessment, March 2, 2025,”](#) ISW, 2 maart 2025.

29 “Donald Trump’s chokehold on Ukraine”; “Trump wants to get rid of Zelensky”; “Can Europe keep Ukraine in the fight”; Erica L. Green, Eric Schmitt, David E. Sanger, and Julian E. Barnes, [“Trump Suspends Military Aid to Ukraine After Oval Office Blowup,”](#) *The New York Times*, 3 maart 2025; Lara Jakes, [“How Soon Could Ukraine’s Forces ‘Start to Buckle’ Without U.S. Weapons?”](#) *The New York Times*, 5 maart 2025.

zover te krijgen om vrijwillig in militaire dienst te gaan (vergelijkbaar met hoe de Russische staat dat doet).³⁰

Rusland heeft meer middelen om de oorlog voort te zetten, hoewel ook Moskou tegen beperkingen aanloopt waardoor de huidige gevechtsintensiteit voor de Russische strijdkrachten niet vol te houden is. De Russische defensie-uitgaven zullen in 2025 ongeveer 40% van de overheidsbegroting beslaan, evenals meer dan 8% van het bruto binnenlands product (bbp). Toch heeft de Russische overheid naar verwachting nog voldoende financiële middelen om de oorlog minstens een jaar op de huidige koers voort te kunnen blijven zetten, ondanks dat de Russische economische groei (die het gevolg is van hoge overheidsuitgaven aan de oorlog) begint af te nemen, dat de inflatie hoog blijft (9.5% in 2024) en dat het Russische *sovereign wealth fund* gestaag leegloopt. Als de oorlog echter nog langer dan een jaar zou voortduren, zal het Kremlin steeds scherpere financiële keuzes moeten maken tussen het nastreven van oorlogsdoelen enerzijds en de sociale en economische stabiliteit anderzijds. Rusland zal naar verwachting al in 2026 in aanzienlijke economische problemen verzeild raken die de Russische oorlogsinspanning in Oekraïne kunnen bemoeilijken.³¹

Ook kan de productiecapaciteit van de Russische defensie-industrie het verlies aan militair materieel niet bijhouden. Rusland leunt nog steeds sterk op wapenvoorraden uit de Sovjettijd, die steeds verder op beginnen te raken. Meer dan de helft van de 7300 tanks die Rusland in opslag had zijn inmiddels uit de opslag gehaald. Naar schatting kunnen slechts enkele honderden van de overgebleven tanks relatief snel worden ingezet. Ook verloor Rusland vorig jaar twee keer zoveel artilleriesystemen als in de twee jaar daarvoor. Tekorten aan militaire voertuigen zullen dit jaar al impact hebben op het slagveld. Verder wordt het voor Rusland steeds moeilijker om de aanzienlijke verliezen aan manschappen (zie hieronder) te vervangen. Het rekruteren van soldaten wordt steeds duurder door de significante financiële prikkels die nodig zijn om mensen over te halen om te gaan vechten aan het front, en een grootschalige mobilisatie blijft politiek onwenselijk voor het Kremlin. Toch rekruteert Rusland voorsnog

30 "Mobilisation, Peacemaking and Deterrence in Ukraine," International Crisis Group, 17 december 2024; "Ukraine is scrambling to find fresh fighters," *The Economist*, 26 februari 2025; Dmytro Basmat, "Ukraine considering offering high annual salary, free education, interest-free mortgage rates for young volunteer fighters, media reports," *The Kyiv Independent*, 10 februari 2025.

31 "How Vladimir Putin plans to play Donald Trump," *The Economist*, 18 februari 2025; Alexandra Prokopenko, "Putin is not yet desperate," *Foreign Affairs*, 21 januari 2025.

zo'n 20.000 tot 30.000 soldaten per maand.³² Gedurende 2024 rekruteerde Rusland op deze manier 430.000 soldaten, wat ondanks de grote verliezen leidde tot een netto toename van 140.000 soldaten aan de Russische kant van het front.³³ Anderzijds lagen de rekruteringsaantallen volgens het Institute for the Study of War (ISW) eind 2024 en begin 2025 gelijk aan of beneden het niveau van de Russische verliezen.³⁴

Intensiteit van het conflict

De intensiteit van het conflict is de laatste maanden hoog gebleven, hoewel er in februari wel een daling heeft plaatsgevonden, wat af te lezen valt aan het **aantal gevechtshandelingen** en explosies (Figuur 2). Ook opmerkelijk is de grafiek van het ISW (Figuur 3), die aantoont dat het aantal Russische drone- en raketaanvallen sinds de inauguratie van Trump is toegenomen, en met name kort na belangrijke momenten waarop Washington toenadering zocht tot Moskou. Ondanks die toenadering lijkt Moskou er dus niet voor terug te schrikken om de druk op Oekraïne – en daarmee indirect ook op de VS – te verhogen in afwachting van vredesonderhandelingen. Ook het **aantal slachtoffers** lag in het najaar hoog, met name aan Russische zijde, aangezien Russische troepen grote infanterie-offensieven uitvoerden, waarschijnlijk met als doel om zoveel mogelijk grondgebied te veroveren in anticipatie van de onderhandelingen.³⁵ In februari is daarentegen het aantal Russische slachtoffers dat de Oekraïense strijdkrachten melden gedaald tot het laagste niveau sinds afgelopen augustus (wat in lijn ligt met de daling van de cijfers in Figuur 2).³⁶

32 "How Vladimir Putin plans to play Donald Trump," *The Economist*, 18 februari 2025; Prokopenko, "Not yet desperate."

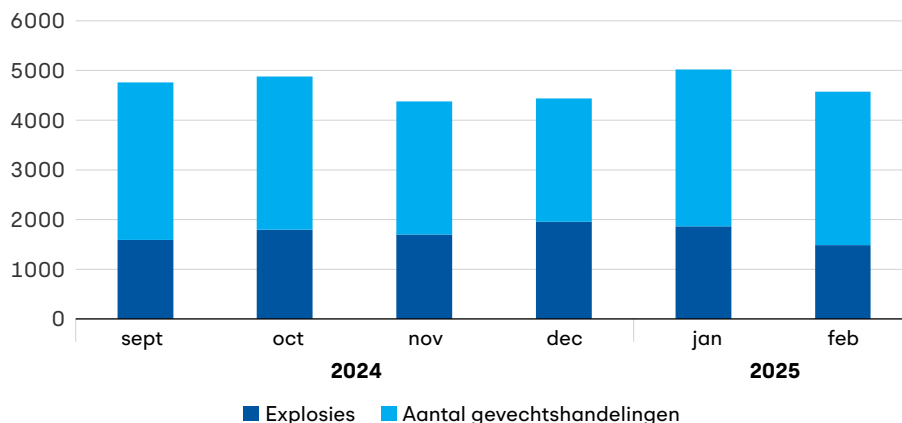
33 "[Ukraine is scrambling to find fresh fighters](#)," *The Economist*, 26 februari 2025.

34 Nicole Wolkov, Christina Harward, Olivia Gibson, Grace Mappes, Kateryna Stepanenko, George Barros, Frederick W. Kagan en Nate Trotter, "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW, 4 februari 2025.

35 Grace Mappes, Christina Harward, Davit Gasparyan, Olivia Gibson en Frederick W. Kagan, "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW, 20 januari, 2025.

36 "[British Defence Intelligence Update Ukraine](#)," *Kyiv Post*, 5 maart 2025.

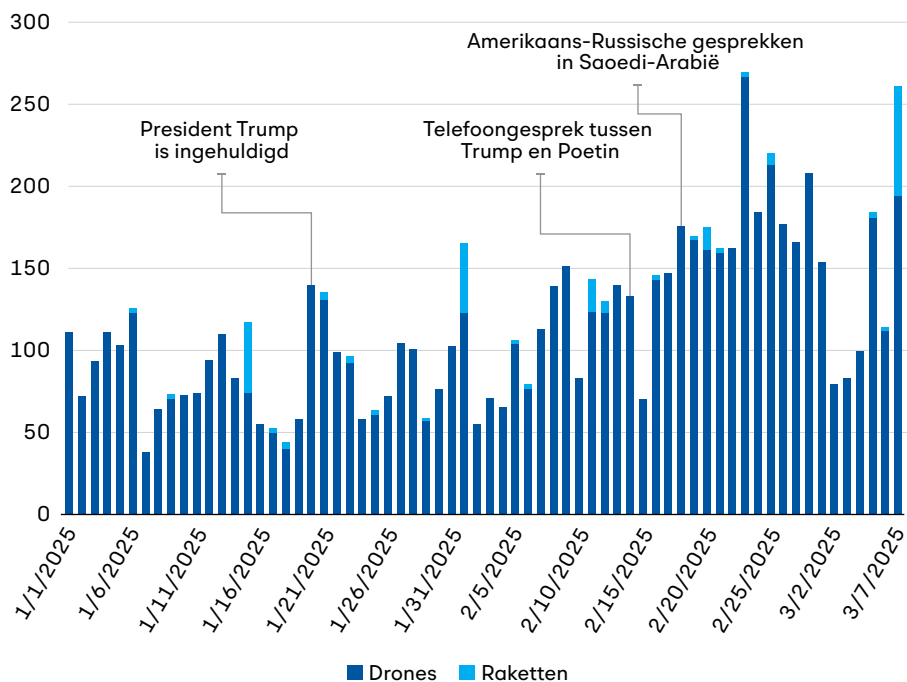
Figuur 2 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van september 2024 tot en met februari 2025



Russische en Oekraïense onafhankelijke mediaplatforms en de Russischtalige dienst van de BBC houden cijfers bij van de aantallen geverifieerde gesneuvelde soldaten aan beide zijden. Deze cijfers vormen een redelijk betrouwbare ondergrens voor de werkelijke aantallen slachtoffers, die ongetwijfeld hoger liggen, aangezien niet elk slachtoffer gemakkelijk te verifiëren is. BBC Russia en Mediazona hebben meer dan 90.000 dodelijke Russische slachtoffers kunnen verifiëren tot eind januari 2025 en schatten dat de werkelijke aantallen tussen de 138.500 en 200.000 liggen (deze cijfers omvatten echter niet soldaten uit de door Rusland geannexeerde gebieden in zuidoost Oekraïne, waar nog eens naar schatting 21.000 tot 23.500 dodelijke slachtoffers vandaan kwamen).³⁷ Op basis van soortgelijke informatie schatte het Russische mediaplatform Lostarmour dat het aantal dodelijke Russische slachtoffers eind november al op meer dan 150.000 lag.³⁸

37 [“Verified Russian Deaths in Ukraine War Exceed 90K,” The Moscow Times, 24 januari 2025](#); Olga Ivshina, [“90 thousand dead: what is known about Russia’s losses in Ukraine by the end of January,” BBC News, 24 januari 2025.](#)

38 Anatoly Kurmanav en Constant Méheut, [“Ukraine Is Losing Fewer Soldiers Than Russia — but It’s Still Losing the War,” The New York Times, 23 januari 2025.](#)

Figuur 3 Aantallen Russische drone- en raketaanvallen op Oekraïne begin 2025³⁹

Het Oekraïense mediaplatform UALosses en zijn Russische tegenhanger Lostarmour hadden in januari beide ongeveer 62.000 gedode Oekraïense soldaten geteld. Lostarmour schatte op basis daarvan dat het totale aantal gedode Oekraïense soldaten rond de 100.000 lag. Dit lijkt verenigbaar met de bewering van de Oekraïense journalist Jurij Boetoesov dat bronnen binnen het hoofdkwartier van de Oekraïense strijdkrachten melden dat er aan Oekraïense zijde 70.000 doden zijn gevallen en 35.000 vermisten zijn, waarvan de meesten waarschijnlijk ook gedood zijn. Dat is overigens aanzienlijk meer dan de 45.100 die president Zelensky in februari 2025 noemde.⁴⁰ In totaal lijkt het er op dat er iets minder dan twee Russische soldaten gedood worden of zwaar

39 Angelica Evans, Nicole Wolkov, Olivia Gibson, George Barros Frederick W. Kagan en Nate Trotter and William Runkel, "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW, 7 maart 2025.

40 "[Ukraine war briefing: I will sit down with US, Europe and Putin, says Zelenskyy](#)," The Guardian, 5 februari 2025.

gewond raken voor elke Oekraïense soldaat. Gezien de omvang van de bevolking, strijdkrachten (ongeveer 400.000 Russische troepen aan het front tegen 250.000 Oekraïense troepen) en de rekruteringscijfers van Oekraïne en Rusland is deze verhouding echter ongunstig voor Oekraïne en op lange termijn niet vol te houden.⁴¹ Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze cijfers de hele periode van de oorlog beslaan en dat deze verhoudingen gedurende die tijd aanzienlijk gefluctueerd hebben.

Rusland is de afgelopen maanden ook de **kritieke Oekraïense energie-infrastructuur** blijven bombarderen.⁴² Ondanks dat het Oekraïense elektriciteitsnet onder steeds grotere druk komt te staan – met als gevolg regelmatige stroomuitval die vooral bedrijven treft⁴³ – functioneert het nog wel. Toch blijft de situatie kritiek. Het elektriciteitsnet is nu voor ongeveer 70% afhankelijk van drie kerncentrales. Rusland is weliswaar niet bereid om die kerncentrales te bombarderen, maar kan het net alsnog platleggen door de cruciale onderstations rondom de kerncentrales aan te vallen. Als die onderstations te veel beschadigd raken, kunnen de kerncentrales geen stroom meer aan het net leveren en wordt het net op een gegeven moment zo instabiel dat de kerncentrales zelf uit veiligheidsoverwegingen ook moeten worden stilgelegd. Als het stroomnet uitvalt, betekent dat ook dat de waterleidingen, riolering en verwarmingssystemen gevaar lopen, waardoor grootschalige vluchtelingenstromen op gang zouden kunnen komen.⁴⁴ Een bijkomend probleem is dat het Amerikaanse State Department na de ruzie tussen Trump en Zelensky in het Witte Huis heeft laten weten dat het de steun voor het herstel van de Oekraïense energie-infrastructuur heeft stopgezet.⁴⁵

41 Anatoly Kurmanav en Constant Méheut, "Ukraine is Losing Fewer Soldiers Than Russia – but It's still Losing the War," *The New York Times*, 23 januari 2025.

42 Davit Gasparyan, Grace Mappes, Nicole Wolkov, Olivia Gibson, William Runkel en George Barros, [Russian Offensive Campaign Assessment](#), ISW, 15 januari 2025; Marc Santora, ["Russia Hits Ukrainian Power and Gas Facilities in Widespread Attack"](#), *The New York Times*, 7 maart 2025.

43 Viktor Volokita, ["V 'Oekrenergó' ne iskljoetsjajoet oechoedsjenija situatsii s postavkami elektroenergii"](#), *Ekonomitsjeskaja pravda*, 6 maart 2025.

44 Theresa Sabonis-Helf, ["The Electricity Front of Russia's War Against Ukraine"](#), *War on the Rocks*, 3 februari 2025.

45 ["U.S. State Department is ending support for rebuilding Ukraine's energy grid"](#), *Meduza*, 28 februari 2025.

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

De Russen blijven gestage maar erg langzame voortuitgang in de Donbas (het uiterste oosten van Oekraïne) boeken (zie Figuur 4). In de Oekraïense provincie Donetsk naderen Russische troepen nu de grens van de naburige provincie Dnipropetrovsk.⁴⁶ In totaal heeft Rusland iets meer dan 19% van het Oekraïense grondgebied bezet.⁴⁷ Maar ondanks de enorme verliezen die Rusland de afgelopen maanden heeft geleden, slaagt het er vooralsnog niet in om echt door de Oekraïense linies heen te breken of om (middel)grote Oekraïense steden te veroveren.⁴⁸ Zo probeert Rusland al sinds de zomer de Oekraïense stad Pokrovsk in te nemen, maar vooralsnog zonder succes.⁴⁹ Toch blijft de Oekraïense frontlinie kwetsbaar, met name door het gebrek aan mankracht aan het front en de onzekerheid omtrent de toekomst van Amerikaanse militaire steun.⁵⁰

Het enige significante militaire succes van de Russische strijdkrachten tot nu toe dit jaar is de opmars in de Russische provincie Koersk, waar de Oekraïense strijdkrachten vorig jaar mogelijk meer dan 1,300 vierkante kilometer bezetten. Kyiv hoopte dat territorium waarschijnlijk aan de onderhandelingstafel te kunnen ruilen tegen door Rusland bezet Oekraïens grondgebied bij de toekomstige vredesonderhandelingen, hoewel het Kremlin die mogelijkheid altijd heeft verworpen.⁵¹ Begin maart is de Russische opmars in de Koersk-regio echter onverwachts in een stroomversnelling geraakt en hebben de Oekraïense strijdkrachten zich vrijwel geheel teruggetrokken uit het gebied (Figuur 5).⁵²

46 Constant Méheut en Olha Konovalova, "[Russia Talks Peace While Troops Threaten New Region in Ukraine](#)," *The New York Times*, 21 februari 2025.

47 "[How Vladimir Putin plans to play Donald Trump](#)," *The Economist*, 18 februari 2025.

48 "[Amid talk of a ceasefire, Ukraine's front line is crumbling](#)," *The Economist*, 27 januari 2025; Grace Mappes, "[Russia Has Failed to Break Ukraine](#)," ISW, 24 februari 2025.

49 "[How Vladimir Putin plans to play Donald Trump](#)," *The Economist*, 18 februari 2025; Marc Santora, "[Russian Forces Depleted and Stalling on Eastern Front, Ukraine Says](#)," *The New York Times*, 10 maart 2025.

50 Mappes, "Russia Has Failed."

51 Aris, "U.S., Ukraine and Russia."

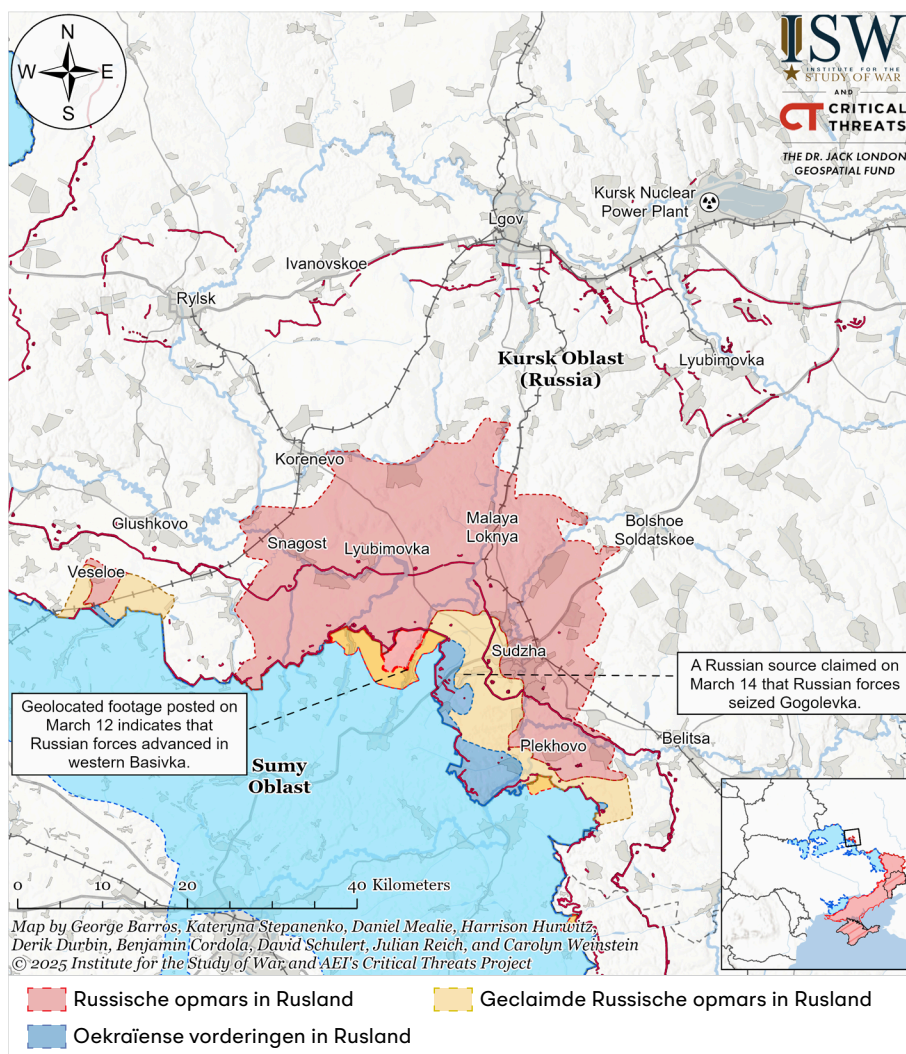
52 "[The Ukrainian military completely left Sudzha](#)," Meduza, 12 maart 2025; "[Videos Show Russian Troops Retaking Kursk Region's Sudzha](#)," *The Moscow Times*, 12 maart 2025; Angelica Evans, Nicole Wolkov, Christina Harward, Olivia Gibson George Barros, Nate Trotter en William Runkel, "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW, 9 maart 2025; Anatoly Kurmanav, "[Russia Begins Assault on Ukrainian-Occupied Town in Kursk Region](#)," *The New York Times*, 11 maart 2025.

Figuur 4 Overzicht van door Rusland bezet (rood) gebied in 2024⁵³



53 Nicole Wolkov et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW.

Figuur 5 Door Oekraïne bezet gebied in de Koersk-regio, 15 maart 2025⁵⁴



54 Nicole Wolkov et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment](#)," ISW.

De Oekraïense economie en wederopbouw

De Oekraïense economie herstelt nog steeds van de grote recessie van 2022, maar de **groei van het bbp** is volgens de Oekraïense centrale bank en het ministerie van Economische Zaken afgenomen van 5,3% groei in 2023 naar een geschatte 3,4–3,6% groei in 2024.⁵⁵ Volgens de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) was de groei in 2024 zelfs slechts 3%.⁵⁶ Tegelijkertijd is de Oekraïense **buitenlandse handel** in 2024 wel met 15% in waarde gestegen, hoewel de handelsbalans aanzienlijk negatief blijft.⁵⁷ Verdere economische groei wordt verhinderd door het voortduren van het oorlogsgeweld, de aanhoudende verwoesting van Oekraïense infrastructuur en arbeidstekorten.⁵⁸ Het Oekraïense bbp blijft daardoor – en door het verlies van territorium aan Rusland – steken op zo'n 78% van het niveau van 2021, ondanks de hoge defensie-uitgaven.⁵⁹ Toch blijven de schattingen voor de economische groei van Oekraïne in 2025 vrij sterk uiteenlopen. Daar waar het Internationaal Monetair Fonds een verdere daling van de groei naar 2,5% voorspelt,⁶⁰ zijn de EBRD en de Oekraïense centrale bank optimistischer met respectievelijk 3,5% en 3,6%.⁶¹

Als gevolg van met name de kleinere oogsten, de arbeids- en elektriciteits-tekorten en de **depreciatie van de Oekraïense hryvnia** is de **inflatie** sinds april 2024 weer gestaag aan het toenemen en deze bedroeg in februari 2025

55 [“Economy Ministry estimates Ukraine’s GDP growth in 2024 at 3.6%,”](#) *Interfax-Ukraine News*, 15 januari 2025; Anton Groej, “[Ekonomika Oekrainy priblizilas’ k potentsial’nomoe oerovnjoe. Tsjo to eto znatsjit?](#)” *Ekonomitsjeskaja pravda*, 24 februari 2025; Maksym Samoiljuk, [“Ukraine War Economy Tracker,”](#) CES, 11 maart 2025.

56 Kateryna Mykhailova, [EBRD Decreases Ukraine’s 2025 Economic Growth Forecast to 3.5%,”](#) *Kyiv Post*, 1 maart 2025.

57 Samoiljuk, “War Economy Tracker”; Sławomir Matuszak, [“Ukraine’s trade in 2024: restoration of logistical routes,”](#) OSW, 17 januari 2025.

58 Samoiljuk, “War Economy Tracker.”

59 Samoiljuk, “War Economy Tracker.”

60 [“Ukraine,”](#) International Monetary Fund, geraadpleegd 9 maart 2025.

61 Kateryna Mykhailova, [“EBRD Decreases Ukraine’s 2025 Economic Growth Forecast to 3.5%,”](#) *Kyiv Post*, 1 maart 2025; Yana Prots, [“Ukraine’s inflation set to peak by mid-2025, cool to 8% by year-end, central bank says,”](#) *The Kyiv Independent*, 17 maart 2025.

13,4% t.o.v. het voorgaande jaar.⁶² Om de inflatie te dempen verhoogde de Nationale Bank van Oekraïne begin maart de rente met een procentpunt naar 15,5%.⁶³ Volgens de Oekraïense centrale bank zal de inflatie halverwege dit jaar pieken met 15% en daarna afnemen tot 8,4% tegen het einde van het jaar.⁶⁴ Volgens een opiniepeiling van de Sociological Group 'Rating' uit november-december 2024 zagen de Oekraïners de inflatie en de 'economische crisis' als het grootste probleem van het land in 2025 en daarmee als een grotere dreiging dan een mogelijke toename van Russische bombardementen en de bezetting van verder Oekraïens grondgebied.⁶⁵ Ondanks dat de Oekraïense State Statistics Service geen officieel werkloosheidscijfer publiceert, is de door Info Sapiens geschatte **werkloosheid** opgelopen tot 16,8% (van 15,1% in november).⁶⁶

Figuur 6 laat zien dat het **begrotingstekort** de afgelopen maanden redelijk gelijk is toegenomen met de financiering ervan door middel van buitenlandse leningen, wat de inflatie enigszins heeft gedrukt. In 2025 zal de financiële toestand van de Oekraïense overheid naar verwachting verder stabiliseren, mede omdat de behoefte aan externe financiering grotendeels zal worden gedekt door inkomsten uit de rente op de bevroren Russische tegoeden in Europa en de VS (in plaats van de leningen en giften van buitenlandse overheden en internationale instituties die tot nu toe cruciaal waren). Door deze toename van de **financiële steun uit het buitenland** zal het begrotingstekort dit jaar naar verwachting minder groot zijn dan vorig jaar.⁶⁷

62 National Bank of Ukraine, "[Macroeconomic Indicators](#)," National Bank of Ukraine, geraadpleegd op 14 maart 2025; National Bank of Ukraine, "[NBU 2024 Inflation Update](#)," 13 januari 2025; National Bank of Ukraine, "[NBU February 2025 Inflation Update](#)," 11 maart 2025; National Bank of Ukraine, "[NBU January 2025 Inflation Update](#)," 11 februari 2025; Samoiliuk, "War Economy Tracker."

63 Jaroslav Vinokoerov en Viktor Volokita, "[NBU povysil oetsjetnoejoe stavkoe do 15,5% dlja sderzjivanija infljatsii](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 6 maart 2025.

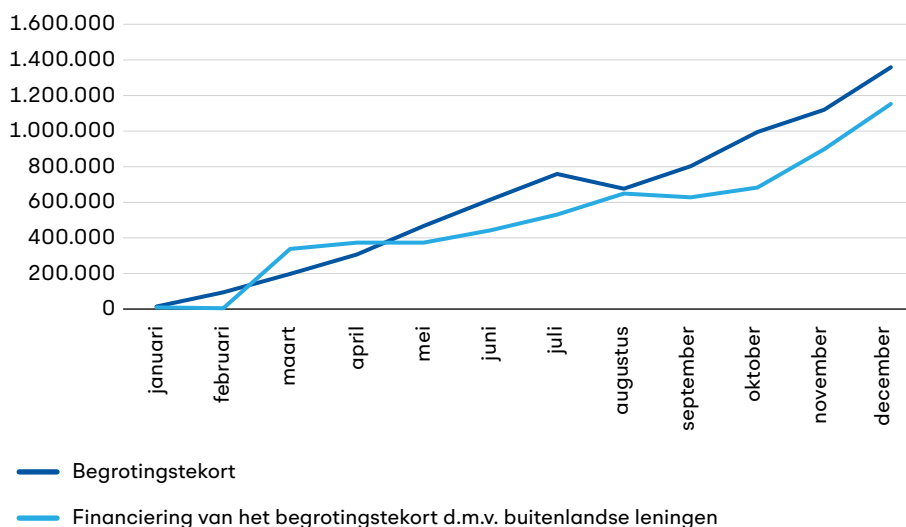
64 Yana Prots, "[Ukraine's inflation set to peak by mid-2025, cool to 8% by year-end, central bank says](#)," *The Kyiv Independent*, 17 maart 2025.

65 Sergei Mel'nik, "[Oekraintsy bojatsja rosta tsen bol'sje, tsjem okkoepatsii territorij – opros](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 6 februari 2025.

66 Samoiliuk, "War Economy Tracker."

67 Samoiliuk, "War Economy Tracker."

Figuur 6 Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2024 (in miljoenen hryvnia's, cumulatief)⁶⁸



Voor een daadwerkelijke **wederopbouw** van Oekraïne is een staakt-het-vuren een noodzakelijke, zij het niet een voldoende, voorwaarde. Maar dan moeten vredesonderhandelingen wel tot een stabiel staakt-het-vuren leiden, zodat particuliere bedrijven weer prikkels krijgen om te investeren in Oekraïne. Dat zullen ze vooral doen indien Oekraïne ook institutionele hervormingen doorvoert die de corruptie aan banden leggen en eigendomsrechten beter beschermen. Zelfs in het gunstigste geval zal de wederopbouw van Oekraïne lang duren. Volgens het KSE Institute/de Kyiv School of Economics was de totale schade die de oorlog aan de Oekraïense gebouwen en infrastructuur heeft toegebracht in november 2024 al opgelopen tot \$170 miljard.⁶⁹ Bloomberg Economics schat dat Oekraïne ongeveer \$230 miljard zal moeten uitgeven aan de wederopbouw van gebouwen en infrastructuur.⁷⁰ De meest recente Rapid Damage and Needs

68 NBU, "Macroeconomic Indicators."

69 Aleksej Atremsjoek, "Vojna nanesla Oekraïne oesjtsjerb na 170 milliardov dollarov – KSE Institute," [Война нанесла Украине ущерб на 170 миллиардов долларов – KSE Institute](#), "Ekonomitsjeskaja pravda, 14 februari 2025.

70 "Trump's new plan to end the Russia-Ukraine war might break Europe?" Bloomberg, 12 februari 2025.

Assessment van de Oekraïense regering, de Wereldbank, de Europese Commissie en de Verenigde Naties schatte de totale kosten van de wederopbouw eind 2024 op \$524 miljard voor het komende decennium, waarvan de directe schade aan infrastructuur en gebouwen \$176 miljard besloeg.⁷¹

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

Volgens de cijfers van de UNHCR zijn de aantallen Oekraïense vluchtelingen wereldwijd en in Europa de afgelopen maanden gestaag toegenomen (zie Figuur 7). Zolang de oorlog voortduurt, blijven de terugkeermogelijkheden voor Oekraïense ontheemden in het buitenland zeer beperkt. Bovendien zijn er verschillende factoren die op korte termijn tot een aanzienlijke verdere toename van de vluchtelingenstroom richting Europa kunnen leiden. Ten eerste kan, zoals hierboven beschreven is, het elektriciteitsnet instorten als er voldoende onderstations van de drie nog functionerende door Oekraïne gecontroleerde kerncentrales beschadigd raken of vernietigd worden.

Ten tweede kan een staakt-het-vuren leiden tot nieuwe vluchtelingenstromen, omdat de opheffing van de noodtoestand gezinshereniging in het buitenland mogelijk maakt en omdat een voor Oekraïne ongunstig akkoord meer mensen ervan kan overtuigen om te vertrekken. De mate waarin een dergelijke naoorlogse emigratie zal plaatsvinden, zal waarschijnlijk afhangen van de inhoud van het akkoord en de mate van westerse steun voor Oekraïne. Hoe slechter het toekomstperspectief voor Oekraïne, hoe meer mensen er verwacht kunnen worden te vertrekken. Volgens een recente peiling van het Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation en het Razumkov Center zouden 21% van de Oekraïners in Oekraïne zelf (met name jonge mannen) na de oorlog permanent willen emigreren zodra de grenzen opengaan. Dat zou neerkomen op nog eens miljoenen Oekraïense vluchtelingen, afhankelijk van hoeveel mensen er nog in Oekraïne zijn.⁷² Volgens het Centre for Economic Strategy zouden alleen al 290.000-532.000 Oekraïense mannen met partners in het buitenland het land

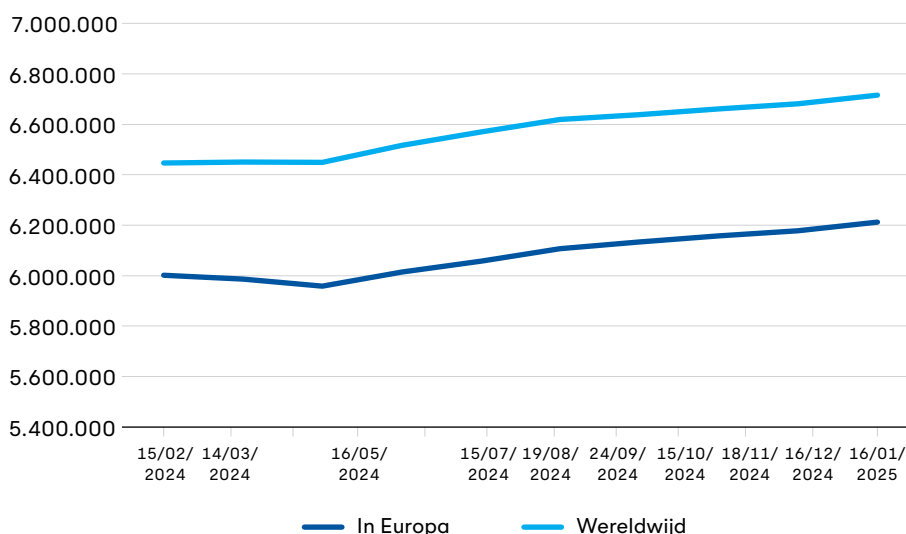
71 World Bank "[Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released](#)," press release, 25 februari 2025.

72 "[1 in 4 Ukrainian Men Eye Emigration Due to Economic Struggles, War](#)," Kyiv Post, 22 januari 2025; Boldizsar Gyori, "[One-fifth of Ukrainians would move abroad if travel restrictions were lifted, survey shows](#)," The Kyiv Independent, 22 januari 2025.

willen verlaten, terwijl 1,2-2,2 miljoen Oekraïense ontheemden in het buitenland na de oorlog zouden willen terugkeren naar Oekraïne.⁷³

Een derde scenario waarin er nog aanzienlijk vluchtelingenstromen op gang komen is een scenario waarin de oorlog doorgaat en de Russen militair doorbreken en sterk verstedelijkte gebieden veroveren, zoals ook beschreven in onze vorige rapportage.⁷⁴

Figuur 7 Aantallen Oekraïense vluchtelingen (volgens de UNHCR)⁷⁵



73 Dariia Mykhailishyna, Maksym Samoiliuk, Mariia Tomilina, Oleksandra Myronenko en Yeleazar Levenchenko, "[Ukrainian Refugees After Three Years Abroad. Fourth Wave of Research](#)," CES, 20 februari 2025.

74 Anouk Pronk, Huub Verbaten, Kaspar Pucek, Bob Deen, Monika Sie Dhian Ho en Zara Remmers, "[De strijd om Oekraïne en zijn ontheemden: Duivelse dilemma's op komst](#)," Clingendael Rapport (december 2024), 29.

75 UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #68](#)," 15 april 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #70](#)," 13 juni 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #71](#)," 22 juli 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #72](#)," 27 augustus 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #73](#)," 25 september 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #74](#)," 25 oktober 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #75](#)," 25 november 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #76](#)," 30 december 2024; UNHCR, "[Ukraine Situation Flash Update #77](#)," 29 januari 2025.

3 EU-lidstaten: inzet op (vrijwillige) terugkeer en/of integratie

3.1 Inleiding

In de EU zien wij twee belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden die van belang zijn voor het verblijf, de terugkeer, en de mogelijke doormigratie van ontheemden. Allereerst zetten lidstaten in op verdere integratie en financiële onafhankelijkheid van de Oekraïense ontheemden. Daarbij neemt het voorzieningenniveau verder af. Ook de versoering van de opvang zet door. Zo voeren Polen en België actief beleid om iedereen uit de gemeentelijke opvang en richting duurzame huisvesting te bewegen. Zoals ook in eerdere rapporten aangegeven, lijkt niet het voorzieningenniveau maar met name de mogelijkheid tot economische activiteit doorslaggevend te zijn in de wens in een opvangland te blijven.

Naast integratie werken lidstaten, met name de landen met een groot aantal ontheemden, samen met Oekraïne aan (voorbereiding op) vrijwillige terugkeer. Dit gebeurt door de inzet van Unity Hubs en de opzet van programma's voor re-integratie, bijvoorbeeld door cursussen aan te bieden voor vaardigheden die hard nodig zijn bij de wederopbouw van Oekraïne.

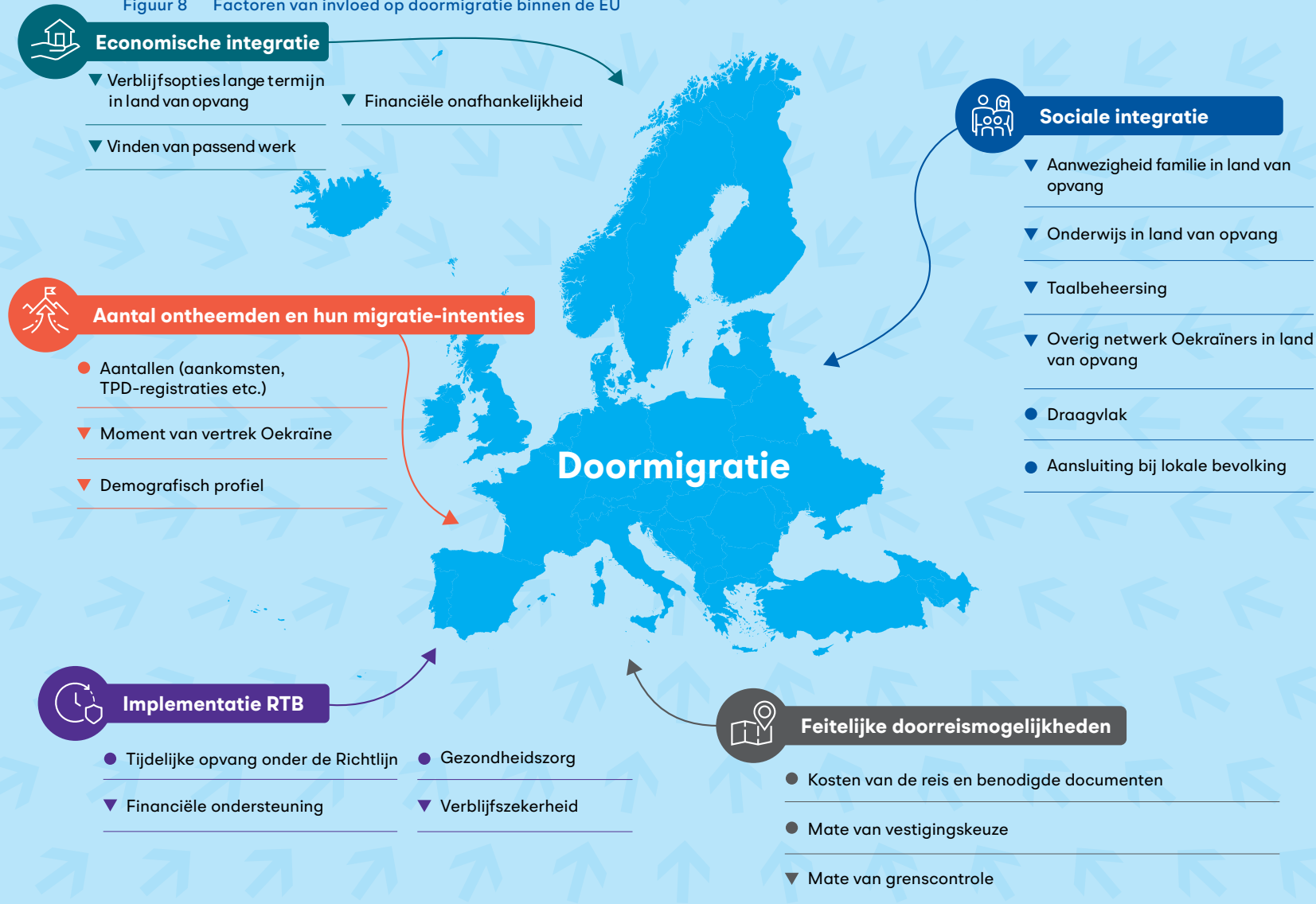
Nu terugkeerintenties verder afnemen, wordt het voor doormigratie ook van toenemend belang of ontheemden ook na verloop van de Richtlijn nog in een opvangland *kunnen* blijven. Dit hoofdstuk gaat hierom ook in op de reeds bestaande opties voor alternatief verblijf, als ook de mogelijke plannen voor na de Richtlijn.

3.2 Aantal en indeling ontheemden

In het vierde kwartaal van 2024 verleenden EU-landen 172.240 nieuwe statussen voor tijdelijke bescherming. Dit is het laagste aantal per kwartaal sinds het begin van de Russische agressieoorlog in februari 2022, en een daling van 20% in vergelijking met het kwartaal ervoor.⁷⁶

76 Eurostat, "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics](#)," 4 februari 2025.

Figuur 8 Factoren van invloed op doormigratie binnen de EU

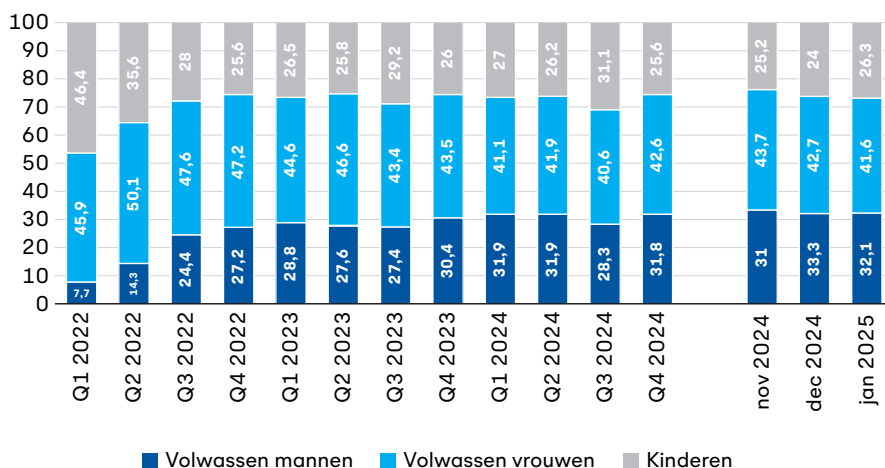


Mate van doormigratie binnen de EU

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

De samenstelling van begunstigden van tijdelijke bescherming in de EU is als volgt: 44,8% is volwassen vrouw, 31,9% is kind, en 23,2% is volwassen man. Hoewel het aandeel mannen maar langzaam stijgt bij het totaal, is bij nieuwe aankomsten toch een duidelijke verschuiving te zien. Zo maakten volwassen mannen 32,1% uit van het totaal die in december 2024 tijdelijke bescherming heeft gekregen.⁷⁷

Figuur 9 Kwartaal- en maandcijfers van de belangrijkste bevolkingsgroepen onder personen met tijdelijke bescherming in de EU (%)⁷⁸



3.3 Plannen bij einde Richtlijn

De meeste EU-lidstaten zetten in op *dual intent*, waarbij wordt ingezet op terugkeer én integratie. Integratie wordt bevorderd door inzet op zelfstandigheid, taalvaardigheid en werk op niveau. Tegelijkertijd worden ontheemden gesteund in vrijwillige terugkeer, ook wegens het demografisch en economisch belang voor Oekraïne om zijn burgers terug te krijgen.

De drie grootste opvanglanden Duitsland, Polen en Tsjechië nemen het voortouw in een EU-brede aanpak voor na het einde van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB). Dit heeft de voorkeur om verschillen tussen de lidstaten, net zoals bij de implementatie van de Richtlijn, te beperken en op deze manier secundaire migratie zo veel mogelijk te voorkomen. De landen komen met een voorstel over

⁷⁷ Eurostat, "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics](#)," 3 februari 2025.

⁷⁸ Eurostat, "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics](#)," 3 februari 2025.

een gemeenschappelijke aanpak op basis van verschillende scenario's variërend van een voortzetting van de oorlog tot een staakt-het-vuren. Door de onzekerheid en constant veranderende situatie rondom de oorlog is hierbij grote flexibiliteit vereist.⁷⁹ Wat de invulling van deze flexibiliteit is wordt naar verwachting eind maart meer duidelijk. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over een transferstatus of herstelstatus voor begunstigten van tijdelijke bescherming om zich voor te bereiden op terugkeer.⁸⁰ Er dient in ieder geval voorkomen te worden dat een bestand een tweede piek aankomsten tot gevolg heeft.⁸¹

Bij een mogelijk bestand is een gemeenschappelijke aanpak ook nodig nodig om te voorkomen voorkomen dat ontheemden massaal asiel gaan aanvragen. Dit kan het Europese asielsysteem dat al onder grote druk staat niet aan. Wel blijft het aan de individuele lidstaten om een mogelijkheid voor verblijf via alternatieve statussen in te voeren.⁸²

Box 1 Skills Alliance

Dit is een initiatief van Oekraïne en Duitsland, in samenwerking met 50 partners, waaronder Nederland. Dit is bedoeld om de grote tekorten aan geschoold personeel in Oekraïne te verlichten. Deze tekorten zijn dringend in technische beroepen, de bouw, maar ook bijvoorbeeld in de zorg. Deels komt dit door het vertrek van vluchtelingen naar het buitenland, maar grotendeels ook wegens het feit dat veel van deze rollen traditioneel door mannen vervuld worden, die nu in grote getalen aan het front staan. De Skills Alliance heeft tot doel in de komende drie jaar 190.000 Oekraïners de technische skills aan te leren om mee te helpen aan de wederopbouw.

Een deel van de plannen richt zich ook op re-integratie. De verwachting is dat terugkeer verder bevorderd kan worden door deze programma's niet in de opvanglanden maar juist in Oekraïne zelf aan te bieden. Daarbij verkleint dit ook de

79 Interview Tomáš Urubek, afdelingshoofd EU- en Internationale Zaken Ministerie van Binnenlandse Zaken Tsjechië, februari 2025.

80 Interview Michal Zabek, migratie-expert PV Polen EU/Ministerie Binnenlandse Zaken, februari 2025; en Tomáš Urubek, CZ, februari 2025.

81 Interview Tomáš Urubek, CZ, februari 2025.

82 Tsjechië benadrukt dat dit eerder een uitzondering dan een regel dient te zijn, om de belangen van Oekraïne die zijn burgers nodig had niet te schaden.

verschillen tussen lidstaten (en hiermee de kans op doormigratie). Dit sluit aan bij de 'Skills Alliance', zie box 1.

Voor re-integratie is ook de oprichting van 'Eenheidshubs' (zie box 2 Unity Hubs) voorzien. Over de rol, functie en juridische status hiervan zijn ook gesprekken gaande tussen Duitsland, Tsjechië, Polen, en Oekraïne, samen met de Commissie.⁸³ Duitsland heeft met Oekraïne al een overeenkomst getekend voor de opzet van Eenheidshubs in verschillende steden, en ook Polen is in gesprek hierover met Oekraïne. Tsjechië is in gesprek met de minister van eenheid Oleksiy Chernysjov, voor de opening van een hub in Praag.⁸⁴ Hierbij probeert Polen de functie van deze hubs te integreren in de reeds bestaande integratiecentra. Ook Spanje, waar meer dan 260.000 ontheemden verblijven, heeft plannen het netwerk van Eenheidshubs uit te breiden, naar het voorbeeld van de Duitse regering.⁸⁵

Box 2 Unity Hubs

Oekraïne zet zich via het Agentschap van Eenheid, dat verantwoordelijk is voor contact met de Oekraïense diaspora, in op zogenoemde Eenheidshubs. Dit initiatief zal van start gaan in de drie grootste opvanglanden: Duitsland, Polen, en Tsjechië, maar ook Spanje heeft aangegeven een rol te willen spelen. Deze hubs zijn bedoeld om een sterke verbinding te behouden tussen de ontheemden in het buitenland en hun thuisland Oekraïne. Terugkeerintenties zijn immers het hoogst bij mensen met sterke banden met Oekraïne. Zodra de ontheemden hier klaar voor zijn, helpt de hub met het organiseren van terugkeer en wat daar ook maar voor nodig is. Dit helpt ook de sociale cohesie in het land. Deze kan onder spanning komen te staan bij de terugkeer van ontheemden wanneer zij weer komen te werken en wonen met mensen die daar gebleven zijn tijdens de oorlog. Tot dat moment zullen de hubs dienen als verbindingspunt in het opvangland. Het dient te helpen bij integratie, het vinden van werk, en het oplossen van problemen rondom verblijf.

83 Ook hier wordt meer informatie over verwacht na de meeting voor het solidariteitsplatform eind maart.

84 Oleksiy Chernysjov op X, 11 maart 2025.

85 President of Ukraine, "[Military Aid and EU Membership: President of Ukraine Met With Spanish Prime Minister](#)," 24 februari 2025; La Moncloa, "[The Government of Spain has granted temporary protection to 236,570 people affected by the war in Ukraine](#)," 25 februari 2025.

Politieke ontwikkelingen

In de afgelopen periode hebben er verschillende politieke ontwikkelingen plaatsgevonden die mogelijk van invloed zullen zijn op de opvang, voorzieningen en terugkeer van ontheemden.

In Duitsland heeft CDU/CSU de verkiezingen gewonnen. Hoewel de partij eerder met bijvoorbeeld het 5-puntenplan zeer strikt migratiebeleid nastreeft, lijkt dit (nog) niet de ontheemden uit Oekraïne te omvatten. Meer nog dan over terugkeer, gaat de discussie in het land over de afhankelijkheid van staatssteun en lage(re) arbeidsmarktparticipatie van de ontheemden. Hoewel die nu is toegenomen, blijft dit aantal achter op lidstaten zoals Nederland.⁸⁶

In Roemenië heerst er sinds de mislukte verkiezingen van december al langere tijd stilte rond het lot van de Oekraïense ontheemden. Partijen vrezen mogelijke kiezers te verliezen als ze te gunstig beleid beloven ten opzichte van de ontheemden. Dit brengt het risico dat de lokale bevolking zich achtergesteld voelt.⁸⁷

In Oostenrijk is na lang beraad een nieuwe coalitie gevormd, bestaande uit de ÖVP, SPÖ en de NEOS. Om stemmen weg te trekken van de extreemrechtse FPÖ, heeft deze coalitie een streng migratiebeleid beloofd. Deze coalitie kondigt een tijdelijke stop op gezinshereniging aan.⁸⁸ Het is nog onduidelijk wat voor effect dit zal hebben op de Oekraïense ontheemden in Oostenrijk.⁸⁹

In Slowakije dreigde de regerende, pro-Russische partij HIAS van Slowakije, onder leiding van Fico, steun voor Oekraïne in te trekken als antwoord op de afsluiting van de gasleiding naar de EU door Oekraïne. Het intrekken van steun zou gericht zijn op de stopzetting van elektriciteitsexporten naar Oekraïne en het stopzetten van voorzieningen voor ontheemden.⁹⁰

86 Interview Axel Kreienbrink, directeur van het migratie-, integratie- en asielzoekerscentrum van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), februari 2025.

87 Paul Kirby en Nick Thorpe, "[Romania's cancelled presidential election and why it matters](#)," 6 december 2024; Interview Mariia Korolchuk, medewerker gendergerelateerd geweld bij NGO HIAS Roemenië, februari 2025.

88 Euronews, "[Austria to temporarily halt family reunification for migrants](#)," 12 maart 2025.

89 "[Austria's new coalition takes hard stance on migration](#)," *InfoMigrants*, 28 februari 2025.

90 "[Slovak ruling party Hlas threatens Ukraine with withdrawal of EU membership support](#)," *Euractiv*, 8 januari 2025; Rob Cameron & Jack Burgess, "[Slovakia threatens to cut benefit for Ukrainians](#)," *BBC*, 3 januari 2025.

Alternatieve verblijfsopties

In Polen, Tsjechië en Oostenrijk heeft maar een relatief klein aantal personen onder Tijdelijke Bescherming zich aangemeld voor de alternatieve verblijfsoptie. In Tsjechië en Oostenrijk heeft dit voor een deel te maken met de strikte vereisten. Vanuit Polen komt met name het geluid dat mensen liever afwachten wat er met de Richtlijn gaat gebeuren dan nu al een bureaucratisch proces te starten voor een alternatieve status. Daarbij zijn de rechten onder deze statussen wat beperkter dan onder de Richtlijn, dus zien velen nog geen reden over te stappen tot het einde van de Richtlijn nadert. De staat probeert mensen te motiveren zich nu al aan te melden, in plaats van te wachten tot de Richtlijn tot een einde komt. Dit om te voorkomen dat er dan lange wachttijden ontstaan.⁹¹

In Polen is sinds medio 2023 al wel het aantal asielverzoeken door Oekraïense burgers, met name mannen, sterk gestegen.⁹² De angst voor mobilisatie rechtvaardigt op zichzelf echter nog geen bescherming. Daarom worden de aanvragers om bescherming grondig ondervraagd en is de behandelduur van asielverzoeken verlengd tot ongeveer 15 maanden. Veel verzoeken lijken gericht op snelle legalisering van verblijf, waarbij Polen waarschuwt dat het als misbruik van het systeem kan worden beschouwd.⁹³

Ook in Frankrijk wordt steeds vaker asiel aangevraagd door ontheemden uit Oekraïne. In 2024 was dit aantal vier keer zo hoog als in 2023.⁹⁴ Dit lijkt ook hier met name te maken te hebben met een wens tot meer permanent verblijf. In december verzocht de minister-president prefecturen om te onderzoeken of ontheemden in aanmerking komen voor een standaard verblijfsvergunning bij een meer permanente vestiging in Frankrijk, ter bevordering van hun integratie.⁹⁵ Daarom kunnen prefecturen bij verlenging van de RTB nu ook de mogelijkheid van een Franse verblijfsstatus beoordelen.⁹⁶

91 Interview Michal Zabek, PL, februari 2025.

92 In 2023 waren er 1.770 aanmeldingen, in 2024 liep dit op tot 27.582: Interview Michal Zabek, PL.

93 Urzędy centralne, "[Postępowania ws. ochrony międzynarodowej dotyczące obywateli Ukrainy](#)," 10 maart 2025.

94 In 2024 waren dit er 11.80, dit maakte Oekraïne na Afghanistan het meest voorkomende land van herkomst van asielzoekers in het land.

95 Le Premier Ministre, "[Orientations pour l'accueil et l'insertion des bénéficiaires de la protection temporaire \(BPT\) en provenance d'Ukraine au cours de l'année 2025](#)," 4 december 2024.

96 Préfet de la Côte-d'Or, "[Demande d'autorisation provisoire de séjour aux bénéficiaires de la protection temporaire \(ressortissants Ukrainiens et leurs ayants droit\)](#)," 12 maart 2025.

Ook in Italië is het mogelijk bij verlenging over te stappen op een reguliere status op basis van werk.⁹⁷ Hoeveel mensen hier recht op zouden hebben is nog onbekend.

In een aantal EU-lidstaten worden nog geen alternatieve verblijfsopties geboden. Desondanks proberen ontheemden via reguliere manieren een meer permanente status te verkrijgen. Zo ook in Roemenië, waar centraal geregelde alternatieve statussen wegens de huidige politieke instabiliteit in het land niet onder de prioriteiten valt. Naast werk in loondienst zijn er hier velen die een eigen bedrijf beginnen, omdat onder voorwaarden de mogelijkheid bestaat dat men zo voor zichzelf een werkvisum aan kan vragen. Ook probeert een deel door historische familiebanden met het land toch te mogen blijven als de Richtlijn tot een einde komt. Ontheemden zijn bang dat na een (kort) bezoek aan Oekraïne hun toegang tot Roemenië ontzegd wordt, ingegeven door desinformatiecampagnes.⁹⁸

3.4 Terugkeerintenties

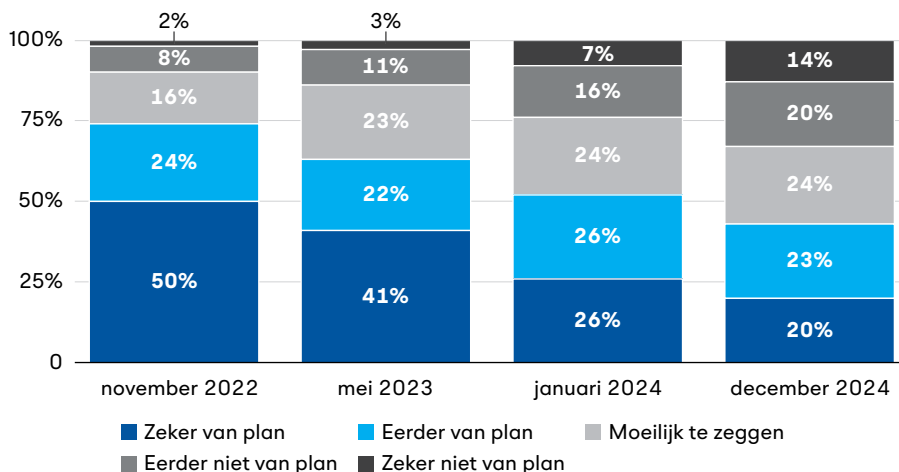
Naarmate de oorlog langer voortduurt, nemen ook de terugkeerintenties verder af. In onderzoek van Oekraïense denktank CES is te zien dat het aandeel dat aangeeft 'zeker van plan' te zijn terug te keren van 50% in begin 2022 is afgenomen tot 20% in december 2024. Het aandeel dat zeker niet terug wil is tussen januari en december 2024 verdubbeld van 7% naar 14%.⁹⁹

97 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "[Permessi per protezione temporanea rinnovabili fino a marzo 2026](#)," 7 januari 2025.

98 Interview HIAS, februari 2025.

99 Data uit alle opvanglanden, ook buiten EU. Hierbij is gecontroleerd of dit niet alleen komt doordat degene met een vertrekwen ook daadwerkelijk zijn vertrokken; 26% geeft aan hun mening te hebben veranderd in het afgelopen jaar van terugkeerintentie naar verblijfsintentie. Dariia Mykhailyshyna et al., "[Ukrainian refugees after three years abroad: how many and who will return?](#)" Centre for Economic Strategy, 20 februari 2025.

Figuur 10 Minder dan de helft van de ondervraagde vluchtelingen in december 2024 wil terugkeren naar Oekraïne¹⁰⁰



Het aandeel mannen onder Oekraïense ontheemden is sterk toegenomen. In de survey was dat toegenomen van 18 naar 27% in het afgelopen jaar.¹⁰¹ Dit omvat voor een deel mannen van dienstplichtige leeftijd die illegaal uit Oekraïne vertrokken zijn.

Factoren die bijdragen aan de wens wel terug te keren zijn (aflopend in belang) een einde van de oorlog, een hogere levensstandaard in Oekraïne, de mogelijkheid een goedbetaalde baan te vinden, en de stopzetting van vijandigheden in hun beoogde plek van terugkeer.

Onder Oekraïense mannen is de terugkeerbereidheid over het algemeen lager dan bij vrouwen.¹⁰² Minister van Nationale Eenheid Chernysjov stelt dat Oekraïense mannen in het buitenland garanties kunnen krijgen om als specialist in de industrie te werken in plaats van naar het front te gaan. Dit in de hoop

¹⁰⁰ Mykhailyshyna et al., “Ukrainian refugees after three years abroad: how many and who will return?” Centre for Economic Strategy, 20 februari 2025.

¹⁰¹ “Ukrainian refugees after three years abroad: how many and who will return?” Centre for Economic Strategy, 20 februari 2025.

¹⁰² “5.2 million Ukrainian refugees remain abroad, less than half plan to return, poll says,” Kyiv Independent, 21 februari 2025.

de grote arbeidsmarkttekorten het hoofd te bieden. Het doel is deze mannen vrijwillig terug te laten keren.¹⁰³

De intenties om terug te keren zijn over het algemeen sterker bij vrouwen, ouderen, mensen die op afstand werken voor Oekraïense bedrijven, mensen die in buurlanden van Oekraïne verblijven en mensen afkomstig uit dorpen. Mensen die voor de oorlog al een goed inkomen hadden, zijn bijna drie keer zo geneigd terug te keren als mensen met lage inkomens.¹⁰⁴ De terugkeerintenties zijn het laagst bij de door CES gekwalificeerde 'quasi-arbeidsmigranten'. Hoge terugkeerbereid is merkbaar bij mensen die uit gevechtszones zijn gevlucht. De denktank schat dat tussen de 1,7 miljoen (optimistisch scenario) en 2,7 miljoen (hoog scenario) ontheemden die in het buitenland (ook buiten de EU) verblijven, op lange termijn weg zullen blijven. Dit kan leiden tot een afname van het Oekraïens BBP tussen de 5,1 en 7,8%.¹⁰⁵

De situatie rondom zelfstandigheid en voorzieningen in de opvanglanden verschilt, wat ook terug te zien is in de redenen die ontheemden geven om te willen blijven. Hoewel de veiligheidssituatie in Oekraïne nog steeds doorslaggevend is voor alle ondervraagden, staan de voorzieningen op de tweede plek in Duitsland. In Tsjechië en Polen hangt de intentie om te blijven juist meer af van de werkgelegenheid.¹⁰⁶

Ongeacht de wens om te blijven, verwacht het overgrote deel (85%) van de ondervraagden in zes opvanglanden geen familiehereniging op de plek van verblijf.¹⁰⁷

103 Ukrinform, “[Україна готова бронювати чоловіків, які повернуться з-за кордону працювати в ОПК – Чернішова](#),” 9 januari 2025.

104 Mykhailyshyna et al., “Ukrainian refugees after three years abroad,” CES.

105 Mykhailyshyna et al., “Ukrainian refugees after three years abroad,” CES.

106 Impact initiatives, “[Regional Longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#),” ronde 29/30 (sep-nov 2024).

107 Impact initiatives, “[Regional Longitudinal survey with Ukrainian refugees and returnees](#),” ronde 29/30 (sep-nov 2024).

3.5 Werk

De arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden in het buitenland blijft verder stijgen. Dit is terug te zien in hun financiële situatie.¹⁰⁸ Wel blijven obstakels bestaan voor werk op niveau. Dit heeft vooral te maken met kwalificatie- en taaleisen.

De *integrate-first* benadering die Duitsland vanaf het begin van de Richtlijn aanhangt toont grote positieve ontwikkelingen. Eind 2024 had 43% van de ontheemden een baan in Duitsland. Dit terwijl de algehele arbeidsmarktsituatie achteruit is gegaan. Dit is een opvallend snelle toename van ontheemden met een baan ten opzichte van 30% in het voorjaar van 2024 en 16% in de zomer van 2022. De hoge stijging is verbonden met de afname van het zogenaamde 'lock-in effect'- waardoor mensen 'vast' zaten in taalcursussen en hierom niet konden werken. Daarbij is de wens te werken onder werklozen ook hoog (24% onmiddellijk, 45% in komende jaar). Taal blijft ook daar, ondanks de integratiemaatregelen, het grootste obstakel. Driekwart van de ontheemden in Duitsland heeft taalcursussen gevolgd, maar slechts 27% heeft het B2 taalniveau dat vereist is voor veel banen.¹⁰⁹ Dit terwijl ongeveer de helft ervaring heeft in zogenoemde 'knelpuntberoepen'.¹¹⁰ Daarbij komt dat er in Duitsland geen grote vraag is naar laagbetaalde arbeid, anders dan in bijvoorbeeld Polen.¹¹¹

Oekraïners in Duitsland zijn opvallend hooggeschoold, zowel in vergelijking met andere vluchtelingen als met het opleidingsniveau van de bevolking in Duitsland en Oekraïne. 72% is 'hooggekwalificeerd'.¹¹² Meer dan in andere landen zijn ontheemden in staat op hun niveau te werken. Zo heeft 17% van de werkende ontheemden banen als deskundige of specialist. Dit aandeel steeg met 34% tussen november 2023 en november 2024.¹¹³ Ongeveer een vijfde van de ontheemden heeft erkenning van een kwalificatie aangevraagd. Vooral

108 Mykhailyshyna et al., "Ukrainian refugees after three years abroad," CES.

109 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), "[Ukrainische Schutzsuchende in Deutschland: Integration in den Arbeitsmarkt schreitet weiter voran](#)," 24 februari 2025.

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

111 Ben Knight, "[Germany's conservatives want to cut benefits for Ukrainians](#)," DW, 23 november 2024.

112 Universiteit of technische hogeschool: BiB, "[Erwerbstätigkeit Schutzsuchender aus der Ukraine in Deutschland](#)."

113 Mediendienst Integration, "[Vluchtelingen uit Oekraïne](#)," geraadpleegd 27 februari.

universitair afgestudeerden en vluchtelingen met de intentie om permanent te blijven proberen hun kwalificaties erkend te krijgen.¹¹⁴ Duits onderzoek benadrukt daarnaast het belang van sociale netwerken bij het vinden van een baan. Maar liefst 51% van de werkende respondenten kreeg een aanbeveling voor werk van vrienden en kennissen, die vaak van Duitse afkomst zijn. Daarentegen vond slechts 7% van de werkende respondenten een baan via een arbeidsbureau.¹¹⁵

Ook in Polen blijft de arbeidsparticipatie zeer hoog.¹¹⁶ Dit ondanks de zeer beperkte steun bij integratie en voorzieningen. Wel heeft 40% het idee dat ze onder hun niveau werken, dit geldt met name voor personen met bijvoorbeeld management- of technische posities. Dit heeft te maken met de grote vraag naar laaggeschoolde arbeid in het land, vooral in de industrie, de bouw, de dienstverlening en de transportsector.¹¹⁷ Deze zogenaamde 'takendegradatie' van deze groep is gelinkt aan een toenemende wens naar Oekraïne terug te keren. Hoe groter de degradatie, hoe groter dit verlangen was.¹¹⁸ Desondanks was ook een relatief grote groep in staat dezelfde baan te blijven doen als in Oekraïne voor hun vlucht (20%). Dit was met name het geval voor de werkenden die hooggeschoold waren, al wat Pools konden spreken, en van welvarender regio's in Oekraïne kwamen. Opvallend in Polen is dat er veel meer geld te verdienen valt in beroepen waar veelal mannen werken. Dit vertaalt zich door naar een verschil in salaris tussen mannen en vrouwen, waar vrouwelijke migranten¹¹⁹ 25% minder verdienen.¹²⁰

In Polen hebben ontheemden een groot aantal ondernemingen opgericht. In 2023 en 2024 werden er meer dan 2.000 bedrijven per maand geregistreerd door Oekraïners, en er zijn nu 59.000 begunstigden van tijdelijke bescherming

114 Yuliya Kosyakova et al., "[Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung](#)," BAMF, 3 maart 2025.

115 Yuliya Kosyakova et al., "[Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung](#)," BAMF, 3 maart 2025.

116 De arbeidsparticipatie van het totaal aan migranten uit Oekraïne (ook voor 2022) ligt op 78%: Narodowy Bank Polski, "[Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2024 r.](#)" 25 november 2024.

117 Bank Gospodarstwa Krajowego, "[BGK: Wpływ migrantów z Ukrainy na polską gospodarkę](#)," 11 maart 2025.

118 Dit was in 2023, ten opzichte van intenties in 2022.

119 Dit omvat ook Oekraïners die voor 2022 in Polen zijn aangekomen.

120 Narodowy Bank Polski, "[Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2024 r.](#)"

zelfstandig ondernemer.¹²¹ Migranten uit Oekraïne in Polen dragen door hun grote economische activiteit dan ook veel meer bij aan belastingen en socialezekerheidsuitkeringen dan wordt uitgegeven aan hun bijstand.¹²²

Ook in Tsjechië dragen ontheemden in grote mate bij aan de economie. Het Ministerie van Arbeid en Sociale zaken maakte bekend dat ontheemden in januari tot september 2024 227 miljoen euro meer hebben opgebracht dan dat uitgegeven was aan voorzieningen en opvang.¹²³

Hoewel de meeste ontheemden via hun eigen netwerk een baan vinden, worden zij in meerdere landen via arbeidsbureaus aan werk geholpen. Dit betreft meestal lagelonenbanen. In een land als Roemenië ligt hierbij exploitatie op de loer. Daarom zijn velen zelf een bedrijf begonnen of zijn ze op eigen initiatief of via hun netwerk op zoek gegaan.¹²⁴

In Oostenrijk blijft het obstakel van een hogere arbeidsparticipatie dat de Oekraïense ontheemden in het 'Basic Care' systeem geplaatst zijn. Dit systeem is ontworpen voor asielzoekers die de uitkomst van hun aanvraag afwachten. Binnen dit systeem mogen individuen niet meer dan 110 euro¹²⁵ per maand verdienen, anders wordt het overige bedrag afgetrokken van hun maandelijkse toelage. Voor veel Oekraïense ontheemden zijn hun laagbetaalde banen te onzeker om van te leven, waardoor ze de zekerheid van de maandelijkse toelage verkiezen.¹²⁶

Zorgtaken voor jonge kinderen spelen in veel landen nog een grote rol bij mogelijke deelname aan de arbeidsmarkt, ook wegens het grote aantal vrouwen met kinderen dat naar de EU gevlucht is. Duits onderzoek toont een sterke samenhang tussen beschikbaarheid van kinderopvang en integratie

121 De meeste bedrijven zijn voor de bouw (23%), ICT (19%) en overige dienstensectoren (12%), Pierre-Louis Vézina et al., "[Wie Geflüchtete aus der Ukraine Unternehmensgründungen in Polen vorantreiben](#)," Ifo schnelldienst, oktober 2024; Interview Michal Zabek, PL.

122 Departament Badań i Analiz BGK, "[Wpływ napływu migrantów z Ukrainy na polską gospodarkę](#)," maart 2025.

123 Paul Cech, "[Česko za pololetí vydělalo na ukrajinských uprchlících 4,4 miliardy](#)," 9 september 2024.

124 Interview HIAS, februari 2025.

125 +80 euro voor de echtgenoot en elk minderjarig kind: Refugees Wien, "[Arbeiten](#)."

126 Interview advocaat en woordvoerder Lukas Gahleitner van NGO-koepelorganisatie Asylkoordination Österreich, februari 2025.

door taalcursussen en arbeidsmarktintegratie.¹²⁷ Waar 63% van de vaders met kinderen jonger dan 6 aan het werk is, ligt dit aandeel bij vrouwen op 23%. Bij ouders van oudere kinderen neemt dit verschil sterk af.¹²⁸

3.6 Opvang

Wat betreft opvang wordt in de meeste opvanglanden verder ingezet op afbouw van gemeentelijke opvang. Mensen worden in plaats hiervan gemotiveerd zelfstandige woonruimte te vinden. Ook in Duitsland woont 83% van de ontheemden in particuliere accommodatie. Zij vonden dit grotendeels via vrienden en kennissen. Dit blijkt nog wel een uitdaging voor mensen die later aan zijn gekomen, alleenstaanden, mensen zonder tertiaire opleiding, of zij met weinig contact met Duitsers. De tevredenheid over woonruimte hangt sterk samen met het soort accommodatie, waarbij mensen in gemeenschappelijke opvang veel ontevredener zijn.¹²⁹

In België zijn er sinds de vorige rapportage opvallende beleidsveranderingen ingevoerd ter uitfasering van de gemeentelijke opvang. Zo zijn er verschillende nooddorpen gesloten, en staan nog meer sluitingen op de planning. Waar eerst een online huisvestingstool aangaf waar in het land nog plek was, worden hier geen nieuwe plekken meer aan toegevoegd. Daarbij krijgen gemeentes een ‘doorstroomb subsidie’ van 1000 euro per opvangplek, bedoeld om bewoners te helpen zoeken naar een duurzame woonplek. Daarnaast wordt subsidie voor algehele begeleiding ook verder verlaagd.¹³⁰ In Frankrijk gebeurt iets soortgelijks waarbij de 9.000 nog bestaande plekken in gemeenschappelijke accommodatie voor december 2025 worden afgebouwd tot 4.000 plekken.¹³¹

127 Ludovica Gambaro et al., “[Unlocking Potential: Childcare Services and Refugees’ Integration, Employment and Well-Being](#),” IZA Institute of Labor Economics, juli 2024.

128 57 procent van de vaders met kinderen tussen 6 en 18 jaar heeft een baan, tegenover 46 procent van de vrouwen: BiB, “Ukrainische Schutzsuchende in Deutschland.”

129 Yuliya Kosyakova et al., “[Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung](#),” BAMF, 3 maart 2025.

130 Vlaanderen, “Financiering opvangplaatsen mensen op de vlucht uit Oekraïne,” geraadpleegd 11 februari 2024; Interview Helena Laureyns, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, februari 2025.

131 Le Premier Ministre, “[Orientations pour l'accueil et l'insertion des bénéficiaires de la protection temporaire \(BPT\) en provenance d'Ukraine au cours de l'année 2025](#),” 4 december 2024.

In Polen wordt geprobeerd op termijn iedereen uit de gemeenschappelijke huisvesting te laten stromen. Nu verblijft maar een klein deel nog in de gemeentelijke opvang, dit zijn met name kwetsbaardere groepen. Dit heeft er mee te maken dat velen wegens de grote Oekraïense diaspora in het land bij kennissen en familie in huis kunnen verblijven. Hoewel de huurprijzen in de grote steden flink gestegen zijn, is er in de buitenwijken en kleinere steden en dorpen een relatief ruim aanbod huizen voor een redelijke prijs. De overheid probeert middels het 'samen naar onafhankelijkheid'-programma de gemeenschappelijke opvang volledig af te bouwen. Via het programma, mede gefinancierd door de Commissie, worden ontheemden geholpen met verschillende zaken zoals het betalen van huur, het vinden van werk, en het aanbieden van taalcursussen.¹³² Per januari 2025 hebben 6.000 mensen hulp gekregen via dit programma, dat loopt tot eind maart 2026.

In de EU is dus duidelijk de beweging te zien naar meer duurzame huisvestings-opties nu ontheemden langer in hun opvangland verblijven en steeds meer financieel onafhankelijk worden. De vraag is echter in hoeverre landen nog voorbereid zijn op het scenario waarin een groot aantal Oekraïners nog richting de EU vertrekt.

3.7 Voorzieningen

De mate van steun vanuit de overheid verschilt onderhand sterk tussen lidstaten en heeft sterk te maken met de mate van zelfstandigheid die ontheemden kunnen bereiken in het land van opvang. Zo ontvangt in Duitsland driekwart van de ontheemden nog ondersteuning met taalles, sociale voorzieningen en huisvesting. In Polen en Tsjechië is dit nog ongeveer de helft.¹³³

In Roemenië hebben door de afschaling van staatsondersteuning alleen nieuwkomers nog recht op 3 maanden ondersteuning. Er is daarnaast nog zeer beperkte steun vanuit de staat voor de meest kwetsbaren, zoals wintersteun en hygiënepakketten.¹³⁴ Ook in Polen wordt in grote mate ingezet op dat ontheemden ofwel economische zelfstandigheid bereiken, of gemotiveerd

132 Interview Michal Zabek, PL, februari 2025; "[Polish Center for International Aid](#)," 11 maart 2025.

133 Mykhailyshyna et al., "Ukrainian refugees after three years abroad," CES.

134 Interview HIAS, februari 2025.

worden vrijwillig terug te keren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een verdere afbouw van voorzieningen. Kwetsbare groepen en kinderen zijn hiervan uitgezonderd.¹³⁵

België lijkt een uitzondering op de afschaling van staatsondersteuning (behalve opvangcentra), wel is te zien in subsidies en beleid dat er een afbouwfase verwacht wordt na 2026.¹³⁶

Toegang tot gezondheidszorg blijft een obstakel voor veel ontheemden onder de Richtlijn. In de regiolanden¹³⁷ geeft 33% van de huishoudens aan dat dit tot de top-3 prioriteiten behoort, alleen na toegang tot werk en steun in levensonderhoud. In Bulgarije, Hongarije, Moldavië, Roemenië en Letland was het zelfs de nummer één prioriteit. Dit heeft met name te maken met lange wachttijden, kostbare transportkosten, en de onmogelijkheid een afspraak te maken.¹³⁸ Dit is voor mensen opgevangen in regiolanden dan ook reden (kortstondig) terug te keren naar Oekraïne. Van de 42% van de respondenten die Oekraïne heeft bezocht sinds begin 2022 deed 28% dit voor gezondheidszorg. In Hongarije, Slowakije en Roemenië lag dit rond de 40%.¹³⁹ De mentale gezondheid blijft ook een zorg onder ontheemden in de EU – oplopend tot wel 30% in Roemenië. Het werkelijk aandeel kan door sociaal stigma nog vele malen hoger liggen.¹⁴⁰

Wat betreft ontwikkelingen rondom het leefgeld is in Duitsland veel afhankelijk van de aankomende regering en nu dus onzeker. Wel heeft het CSU/CDU in het verleden meerdere uitspraken gedaan over de verlaging van de financiële steun aan ontheemden. Dit plannen zij te doen door het bedrag niet gelijk te stellen aan Duitse uitkeringsgerechtigden (Bürgergeld) maar aan dat voor asielzoekers.¹⁴¹

In Polen is de discussie opgekomen voorzieningen als het '800+' (kinderbijslag)-programma voorwaardelijk te maken. Zo stelt Tusk voor het alleen aan te bieden

135 Interview Michal Zabek, PL, februari 2025.

136 Interview Vluchtelingenwerk Vlaanderen, februari 2025.

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

138 Regional Refugee Response (RRR) for the Ukraine situation, "[Navigating health and well-being challenges for refugees from Ukraine](#)," januari 2025.

139 RRR Ukraine, "Navigating health and well-being."

140 RRR Ukraine, "Navigating health and well-being."

141 Ben Knight, "[Germany's conservatives want to cut benefits for Ukrainians](#)," DW, 23 november 2024.

aan ouders die werken.¹⁴² Ook in Oostenrijk vormt familiebijstand een belangrijk deel van de nog te krijgen financiële hulp. Echter was dit recht toegezegd tot 4 maart 2025, en door de lange regeringsonderhandelingen nog niet verlengd. De verwachting is dat de huidige regering dit weer zal verlengen, maar dit ‘gat’ in de uitbetaling heeft financiële gevolgen voor veel gezinnen.¹⁴³

De meeste landen zetten in op verdere integratie van Oekraïense kinderen in het onderwijs van het opvangland. Dit heeft uiteenlopend succes. In Polen heeft de regering besloten kinderbijslag alleen uit te keren aan ouders van kinderen die Pools onderwijs volgen. Volgens onze Poolse respondent heeft dit positief effect gehad.¹⁴⁴ Daarvoor toonde administratieve data (uit 2024) aan dat ongeveer de helft Pools onderwijs volgt, terwijl 72% van de respondenten zelf aangeeft dat hun kinderen staan ingeschreven.¹⁴⁵ Een voorbeeld waar het juist niet soepel verloopt is Roemenië. Hier neemt een groot aantal kinderen alleen deel als ‘toehoorder’ (auditor) door het ontbreken van een nationaal toetssysteem om deze kinderen volledig deel te laten nemen. Dit is dan ook de reden dat veel ouders hun kinderen (ook) nog Oekraïens onderwijs op afstand laten volgen. Ook het gebrek aan geschikt taalonderwijs voor kinderen zorgt voor obstakels.¹⁴⁶

3.8 Impact op migratie-intenties

Nu de opvang van Oekraïense ontheemden langer voortduurt, zet de trend van afnemende terugkeerintenties door. Dit heeft te maken met de (on)veiligheidssituatie in Oekraïne, maar ook met het gebrek aan economisch perspectief bij terugkeer in vergelijking met de kansen in het land van opvang.

Los van de wens te willen blijven, is de daadwerkelijke mogelijkheid hiertoe van toenemend belang, ook bij beëindiging van de Richtlijn. Steeds meer landen bieden alternatieve statussen aan voor begunstigden van tijdelijke beschermde, al dan niet onder strikte voorwaarden. Deze aanmeldingen lopen nog geen

142 *Ukrainform*, “[Туск підтримує пропозицію мера Варшави обмежити соцдопомогу для українців](#),” 23 januari 2025.

143 Interview Asylkoordination Österreich, februari 2025.

144 Interview Michal Zabek, PL, februari 2025.

145 Regional Refugee Response, “[Poland: Socio-Economic Insights Survey in Poland - Results Analysis \(SEIS 2024\)](#),” 10 januari 2025.

146 SEIS en Interview HIAS.

storm, velen lijken eerst af te wachten wat er bij het eindigen van de Richtlijn zal gebeuren. Het hogere voorzieningenniveau bij verblijf onder de Richtlijn tegenover de alternatieve statussen kan daar ook een rol in spelen. Tegelijkertijd is er in meerdere landen al een grote toename van asielverzoeken merkbaar, dat wijst op de wens van ontheemden meer zekerheid van verblijf te verkrijgen. Om te voorkomen dat het asielsysteem in Europa overbelast raakt, proberen lidstaten dan ook tijdige alternatieven aan te bieden voor bij een beëindiging van de Richtlijn.

Naarmate economische en sociale integratie toenemen, neemt de wens tot doormigratie doorgaans af. Er is immers geïnvesteerd in de taal, de netwerken, en mogelijke omzetting van kwalificaties – wat voor een toenemend aantal ontheemden leidt tot werk en (een zekere mate van) financiële onafhankelijkheid. Na afloop van de Richtlijn zal de mate van overeenstemming van verblijfsopties in de EU-lidstaten een cruciale rol spelen in het al dan niet ontstaan van een nieuwe motivatie voor doormigratie voor ontheemden die niet terug willen naar Oekraïne.

4 Situatie in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de economische en sociale positie van Oekraïense ontheemden in Nederland. We bekijken hun verblijf- en vertrek-intenties, vooral gezien de onzekerheid rond de afloop van de RTB en mogelijke nationale opties die Nederland kan bieden.

Deelnemers diepte-interviews Regioplan:

Er zijn gesprekken gevoerd met tien Oekraïense ontheemden in Nederland, vijf vrouwen (leeftijden 19, 24, 45, 49 en 55) en vijf mannen (leeftijden 20, 20, 36, 44 en 49). Het moment waarop zij naar Nederland zijn gekomen varieert tussen negen maanden geleden en drie jaar geleden, direct na de Russische invasie van Oekraïne.

Gezinssamenstelling

Vier respondenten zijn alleen naar Nederlands gereisd, waaronder twee 20-jarige mannen, een 24-jarige vrouw, en 44-jarige man.

Vier respondenten zijn met hun kinderen en soms ook partner naar Nederland gekomen, waarvan drie met één tot drie minderjarige kinderen (basisschoolleeftijd en middelbare schoolleeftijd). Een 55-jarige vrouw is met twee meerderjarige kinderen naar Nederland gekomen. De jongste respondent, een 19-jarige vrouw, is met haar moeder naar Nederland gereisd. Eén 36-jarige man is met partner naar Nederland gekomen.

Woonsituatie

De tien respondenten wonen verspreid over Nederland, zowel in kleine dorpen tot kleine en (middel)grote steden, waarvan acht in een gemeentelijke opvanglocatie verblijven. De meesten van hen wonen hier sinds hun aankomst in Nederland. Eén vrouw woonde eerst met haar gezinsleden bij een gastgezin in, en nu in een huis van de gemeente. Een andere vrouwelijke respondent woont met haar drie minderjarige kinderen al bijna drie jaar bij een gastgezin, terwijl haar man voor werk in Polen woont.

Opleidingsniveau

De meeste respondenten zijn hoogopgeleid. De jongste respondenten hebben hun onderwijs in Oekraïne niet afgerond door hun vertrek uit Oekraïne. De helft van de respondenten volgt Nederlandse les, en één respondent volgt een cursus Engels.

In dit hoofdstuk maken wij gebruik van CBS-data¹⁴⁷ en 20 interviews die in februari 2025 zijn uitgevoerd door Regioplan. Het gaat om tien diepte-interviews met Oekraïense ontheemden in Nederland over hun ervaringen in Nederland, hun oriëntatie op Nederland en/of Oekraïne, en hoe zij afwegingen maken rond vestiging- en terugkeerbeslissingen. Er zijn ook tien korte follow-up interviews gehouden met respondenten die Regioplan eerder sprak, waarbij hen werd gevraagd of hun toekomstplannen zijn veranderd. De interviews zijn afgenomen in het Oekraïens.

Er staan per 28 februari 2025 120.680 Oekraïense ontheemden geregistreerd bij gemeenten. Hiervan verblijven 93.680 personen (78%) in de gemeentelijke noodopvang. Dit zorgt voor een bezetting bij de opvanglocaties van 99,8%.¹⁴⁸ De nagenoeg volle opvang zorgt er de afgelopen maanden voor dat gemeenten aan tientallen Oekraïense ontheemden opvang hebben moeten weigeren.¹⁴⁹ Ontheemden worden opgevangen in alle Nederlandse gemeenten, waarbij Amsterdam, Den Haag en Rotterdam de gemeenten blijven met de meeste ontheemden.¹⁵⁰

Demografische kenmerken ontheemden in Nederland

In de periode van 24 februari 2022 tot en met 1 november 2024 hebben 117.530 mensen met de Oekraïense nationaliteit zich ingeschreven bij een

147 Het CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW periodiek cijfers samengesteld over de demografische kenmerken en emigratie van Oekraïense vluchtelingen, evenals over hun dienstverband als werknemers. De verslagperiode betreft de situatie op 1 november 2024: [Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024 | CBS](#).

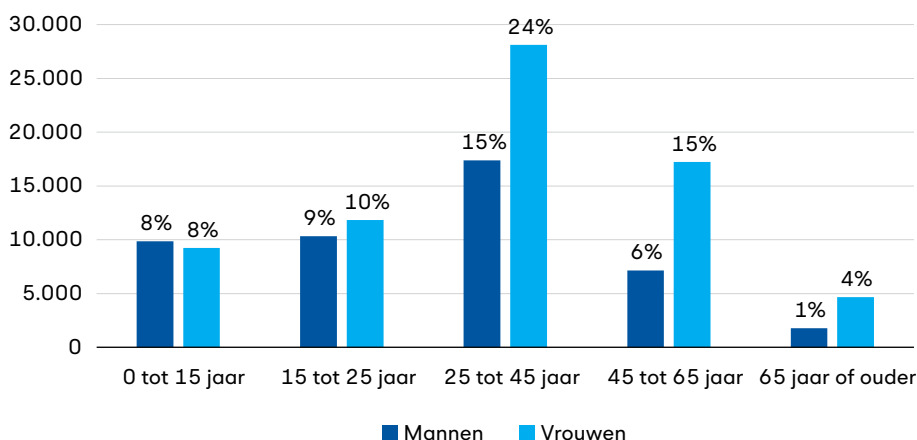
148 Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)," geraadpleegd 1 maart 2025.

149 NOS, "[Gemeenten moeten Oekraïense vluchtelingen weigeren vanwege gebrek aan opvang](#)," 19 maart 2025.

150 CBS, "[Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024](#)," 3 februari 2025.

gemeente in Nederland.¹⁵¹ Het gaat om 71.058 vrouwen (60%) en 46.472 mannen (40%). De grootste groep zijn vrouwen van 25 t/m 45 jaar, zie figuur 11. Er zijn geen opvallende wijzigingen ten opzichte van 1 mei 2024. Zowel de man-vrouw verhouding als het aandeel van de verschillende leeftijdscategorieën is nagenoeg gelijk. Er is een stijging van inschrijvingen van jonge mannen tussen de 16 en 19 jaar. Op 1 november 2022 was dit 3,1%. Twee jaar later, op 1 november 2024, is dit percentage gestegen naar 4,6%. Dit kan te maken hebben met de lopende discussie over het verlagen van de leeftijd voor de Oekraïense krijgsmacht.

Figuur 11 Inschrijvingen bij gemeenten naar leeftijd, uitgesplitst naar geslacht, periode 24 feb 2022 – 1 november 2024¹⁵²



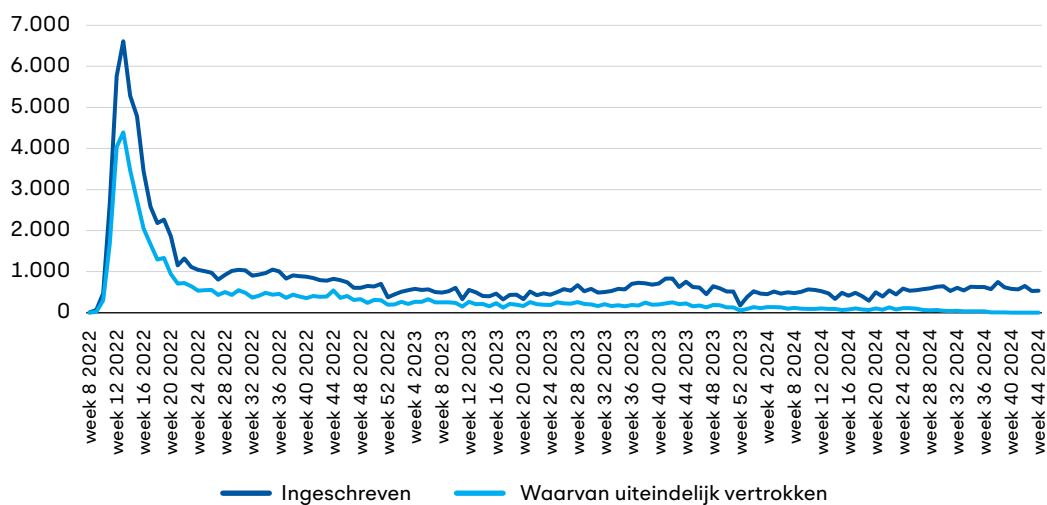
151 Daarnaast hebben ook 4.786 mensen vanuit Oekraïne maar met een andere nationaliteit ('derdelanders') zich ingeschreven bij een gemeente. De overheid heeft bericht maatregelen te bevriezen tot de rechter in 2025 uitspraak doet over deze groep: [Verwachte uitspraak Hof van Justitie inzake derdelanders uit Oekraïne en vervolg bevroezingsmaatregel | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

152 CBS, "Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024," 3 februari 2025.

Vertrek uit Nederland: emigranten

51.748 van de personen die na 24 februari 2022 binnen zijn gekomen zijn sindsdien vertrokken.¹⁵³ Bijna de helft, 24.843, hiervan zijn teruggegaan naar Oekraïne. Tweederde van de emigranten is man.

Figuur 12 Remigratie Oekraïense vluchtelingen uit Nederland, periode 24 feb 2022 – 1 november 2024¹⁵⁴

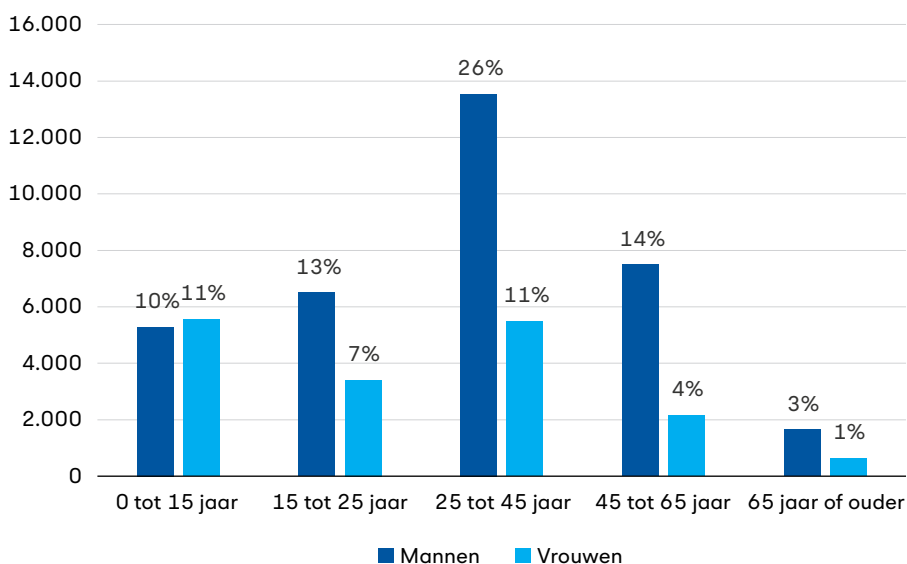


153 CBS, "Oekraïense vluchtelingen," 3 februari 2025, zie figuur 12. Een half jaar eerder waren dit er 43.533, dus in de periode 1 mei 2024 t/m 1 november 2024 zijn er 8.215 mensen vertrokken.

154 CBS, "Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024," 3 februari 2025.

De grootste groep die vertrekt (37%) valt in de leeftijdscategorie van 25 tot 45 jaar, zie figuur 13. Daarbij is de meest voorkomende verblijfsduur in Nederland van de emigranten een periode van 211 dagen of meer.¹⁵⁵

Figuur 13 Leeftijd en geslacht van emigranten, peildatum 1 november 2024¹⁵⁶



Arbeidsmarktparticipatie

De arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden in Nederland neemt toe. Per 1 november werkt 59 procent van de 15- tot 65-jarige ontheemden. Een jaar eerder lag dit op 55%. Personen in de categorie 25 tot 45 jaar zijn het vaakst aan het werk. Mannen werken even vaak als vrouwen. De meesten van hen zijn werkzaam als uitzendkracht (38%), oproepkracht (24%), of hadden een ander tijdelijk dienstverband (29%). Meer dan de helft werkt in voltijd (35 uur of meer per week): 53%.¹⁵⁷

De helft werkt van de Oekraïense ontheemden werkt in de ‘zakelijke dienstverlening’. Gezien uitzendbureaus ook onder deze noemer vallen zegt dit nog niet veel. Verder werken velen in de handel, het vervoer, en de horeca.

¹⁵⁵ CBS, “Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024,” 3 februari 2025.

¹⁵⁶ CBS, “Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024,” 3 februari 2025.

¹⁵⁷ CBS, “Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024” 3 februari 2025.

9% heeft ondertussen een dienstverband voor onbepaalde tijd, dit lag in november 2023 nog op 5%.¹⁵⁸

Een stapje in de goede richting voor de arbeidsmarktpositie is dat in vergelijking met een half jaar eerder de uurlonen zijn gestegen: het percentage dat 14 tot 16 euro verdient daalde van 36% naar 29%, terwijl het percentage dat 16 tot 18 euro verdient steeg van 33% naar 37%, en het percentage dat 18 tot 20 euro verdient steeg van 10% naar 12%.

Er zijn verschillen tussen arbeidsmarktregio's in het aandeel werkende Oekraïense ontheemden: percentages lopen uiteen tussen de 46% tot 70% in verschillende regio's.¹⁵⁹

Bijna alle respondenten die Regioplan sprak hebben een baan, behalve één vrouw die zegt niet te werken vanwege de zorg voor haar drie minderjarige kinderen. De respondenten werken voornamelijk in de logistiek, magazijn, winkels en schoonmaak, vaak onder hun niveau. Desondanks geeft een groot deel aan tevreden te zijn met het werk. Eén van de jongste respondenten geeft aan:

“Ik heb nog nooit gewerkt. Nu [in Nederland] ben ik kok. Ik houd van het team, ik wil studeren voor dit beroep.”

Sociale integratie

Het WODC constateerde eerder dat Oekraïense ontheemden nog worstelen met de Nederlandse taal.¹⁶⁰ In de diepte-interviews van Regioplan geven negen van de tien respondenten aan de Nederlandse taal te gebruiken, waarbij de meesten beperkt vaardig zijn (niveau A1/A2). Twee hebben B1/B2 niveau; één spreekt veel Nederlands met het gastgezin en de ander volgt een studie in het Nederlands. Eén respondent gebruikt geen Nederlands en wil de taal niet leren.

De helft van de respondenten volgt Nederlandse les, één respondent volgt een cursus Engels. Eén 20-jarige respondent gaat naar het MBO en heeft een bijbaan in een winkel.

158 CBS, “Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024” 3 februari 2025.

159 Dit loopt uiteen van 46% in Zuidoost Brabant, 49% in Zuid-Limburg, 52% in Zuid-Holland Centraal en Zuid-Kennemerland/ IJmond tot 66% in de Drechtsteden, Drenthe en Flevoland, 69% in Amersfoort en 70% in de Achterhoek. CBS, “Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2024” 3 februari 2025.

160 WODC, “Oekraïense vluchtelingen in Nederland,” 27 september 2024.

Bij de meesten vindt contact met Nederlands voornamelijk plaats met collega's op het werk, terwijl drie respondenten ook buiten werk veel sociale contacten hebben met Nederlanders. De meesten hebben ook contact met andere Oekraïners in Nederland, bijvoorbeeld via gemeentelijke opvanglocaties.

Draagvlak

Sinds mei 2024 is het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de opvang van ontheemden nagenoeg stabiel gebleven. In december 2024 stond 63% hier positief tegenover, terwijl 10% negatief was. Tegenstanders noemen vooral de woningnood, de relatieve veiligheid in delen van Oekraïne, de ongelijke behandeling van deze groep en vermeend misbruik van de situatie als redenen.

Toch is 72% van de Nederlanders bereid ontheemden in hun gemeente op te vangen, en 69% ook in de eigen buurt. De steun voor opvang zolang Oekraïne onveilig blijft, is sinds maart 2022 met 10% gedaald naar 68%. Slechts 21% vindt dat ontheemden die niet terug willen, zich in Nederland mogen vestigen. Tegelijkertijd ziet 55% hun komst als een oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Dit staat echter tegenover het feit dat 78% verwacht dat hun aanwezigheid de woningmarkt verder onder druk zet.¹⁶¹

Keuze voor Nederland en banden met Oekraïne

De keuze van Oekraïense vluchtelingen om zich in Nederland te vestigen wordt vaak beïnvloed door persoonlijke connecties. Van de tien respondenten reisden er vier rechtstreeks vanuit Oekraïne naar Nederland, terwijl zes eerst in andere landen verbleven, zoals Polen, Estland en Oostenrijk. Voor drie van hen speelden familie of vrienden in Nederland een doorslaggevende rol bij hun beslissing om naar Nederland te komen. De meeste vluchtelingen verlieten Oekraïne onder stressvolle omstandigheden, zonder duidelijkheid over de duur van hun vertrek uit Oekraïne en verblijf in Nederland.

“Het was een emotionele beslissing om naar Nederland te gaan, we wilden zo ver mogelijk van Rusland zijn.” Een ander zegt: “We dachten dat de dichtstbijzijnde landen overladen waren met Oekraïense vluchtelingen, we wilden ver van de oorlog zijn.”

161 Ipsos I&O, “20ste flitspeiling Vluchtelingen uit Oekraïne, 17/18 december 2024,” 19 december 2024.

Alle respondenten houden regelmatig contact met familie of vrienden in Oekraïne, meestal één tot meerdere keren per week. De helft van hen is sinds hun aankomst één tot drie keer teruggekeerd naar Oekraïne, bijvoorbeeld voor familiebezoek, het overlijden van een dierbare of om documenten zoals diploma's op te halen. Uit Europees surveyonderzoek blijkt dat in 2024 zes op de tien niet is teruggekeerd naar Oekraïne.¹⁶² Van degenen die dat wel deden, ging 21% één keer, 17% twee tot vier keer en 2% vijf keer of meer. Het onderhouden van familiebanden en het controleren van eigendommen waren de belangrijkste redenen voor korte bezoeken. Veel minder mannen keerden terug (14%) vergeleken met vrouwen (52%) vanwege de krijgswet.

Integratie van kinderen in Nederland

Drie respondenten arriveerden in Nederland met één of meerdere minderjarige kinderen. Deze kinderen volgen onderwijs aan Nederlandse scholen en combineren dit met Oekraïens onderwijs op afstand. Hun integratie verloopt soepel: ze nemen deel aan activiteiten zoals zwemles, muziekles of sportclubs. Tegelijkertijd hechten de ouders veel waarde aan het behoud van de Oekraïense taal en cultuur. Thuis wordt Oekraïens gesproken, terwijl de kinderen via school vaak vloeiend Nederlands leren spreken.

4.2 Impact op migratie- en verblijftenties

De IND ziet veranderingen in de routes van ontheemden naar Nederland. Zo steken mannen steeds vaker illegaal de grens bij Roemenië over. De veiligverklaring van verschillende Oekraïense regio's door o.a. Hongarije, waardoor mensen hun opvangplek verloren, heeft tot gevolg dat ontheemden uit met name Hongarije elders in Europa bescherming zoeken, ook in Nederland.

Aanvankelijk probeerden ook een aanzienlijk aantal arbeidsmigranten die al voor 2022 in Polen verbleven in Nederland opvang te krijgen onder de RTB-regeling. Doordat deze poging in bijna alle gevallen aantoonbaar onsuccesvol bleek, is die instroom inmiddels afgenomen.¹⁶³

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

163 Interview medewerker Oekraïne kantoor IND, februari 2025.

De toekomstplannen van veel ontheemden lijken meer onzeker, zowel door politieke ontwikkelingen op het wereldtoneel als de mogelijkheid dat de RTB niet verlengd wordt. Dit beeld komt terug in de interviews met Regioplan omdat ten opzichte van de vorige gespreksronde minder ontheemden zeker weten dat ze op lange termijn in Nederland willen blijven. Van de tien respondenten willen vijf op lange termijn in Nederland blijven. De andere vijf hebben nog geen definitieve keuze gemaakt en twijfelen tussen verhuizen naar een ander land, terugkeren naar Oekraïne of in Nederland blijven. Zowel degenen die al een keuze hebben gemaakt als degenen die nog twijfelen, noemen waardering voor de Nederlandse mentaliteit en tolerantie, kwaliteit van leven, veiligheid, en werk- en studiemogelijkheden als redenen om in Nederland te blijven. Het ontbreken van perspectief in Oekraïne, zoals verlies van huizen, corruptie en gebrek aan ontwikkeling, speelt ook een rol.

“Dit is een heel moeilijke vraag voor mij. Ik begrijp dat ik hier [in Nederland] geen toekomst heb, ik ben niet jong meer, kan mijn beroep hier niet uitoefenen. Ik kan niet terug, ons huis is verwoest. We denken er aan om te verhuizen naar een ander land.”

Drie respondenten overwegen migratie naar een ander land, vooral vanwege familiehereniging en betere werkmogelijkheden. Polen wordt genoemd als optie vanwege betere baankansen.

Terugkeer naar Oekraïne wordt overwogen vanwege gemis van het land, familie en vrienden, en het hebben van een woning. Voor terugkeer zijn economische stabiliteit, werk- en studiegelegenheid, politieke stabiliteit en veiligheid noodzakelijk. De meeste respondenten zijn echter niet optimistisch over de wederopbouw van Oekraïne.

“Alleen het einde van de oorlog. Natuurlijk geen tijdelijke wapenstilstand, want Rusland heeft zich nooit aan de beloften gehouden.”

Opvallend is dat redenen om in Nederland te blijven gerelateerd zijn aan de levenskwaliteit en mogelijkheden tot werk en niet per se aan de voorzieningen. Daarnaast is de woningnood een grote uitdaging voor Oekraïners in Nederland, wat samenhangt met de zoektocht naar een goede baan op hun niveau. Een goede baan biedt namelijk de mogelijkheid om een eigen appartement of huis te zoeken. Deze factoren spelen een belangrijke rol bij Oekraïners om langer in Nederland te blijven wanneer de RTB stopt. Twee respondenten hoopt dat

Nederland speciale voorwaarden zal bieden voor mensen die alles verloren hebben en de stad bezet is, zoals toegang tot werk en sociale huisvesting.

Over het algemeen hebben de respondenten nog geen concrete plannen of acties ondernomen om zich voor te bereiden op het wegvallen van de RTB. Sommigen houden de beslissingen van de overheid goed in de gaten of sparen geld.

“Als we weten dat Nederland ons laat blijven, zouden we meer vertrouwen hebben in de dingen die we moeten doen zoals Nederlands leren, ons actiever ontwikkelen en al het andere...werk, huisvesting.”

Toekomstperspectieven Oekraïense ontheemden (follow-up gesprekken)

Naast de interviews met tien nieuwe respondenten, heeft Regioplan tien korte follow-up gesprekken gevoerd met respondenten die zij enkele maanden geleden spraken. Regioplan vroeg hen of en waarom hun plannen voor de toekomst zijn veranderd.

Voor zeven van de tien respondenten zijn de toekomstplannen sinds hun aankomst in Nederland onveranderd gebleven. Zij willen hier blijven, gedreven door de aanhoudende oorlog in Oekraïne, de economische stabiliteit en de wens om hun kinderen een beter leven te bieden. Zij investeren in het leren van de Nederlandse taal en het opbouwen van sociale contacten met Nederlanders. Toch voorzien zij obstakels, zoals het vinden van geschikte woonruimte, een probleem dat veel Oekraïense vluchtelingen treft door beperkte toegang tot sociale huurwoningen en hoge kosten in de particuliere sector.

Een van de respondenten blijft optimistisch over het aflopen van de RTB in maart 2026:

“Ik ben niet bang. Misschien kunnen we een vluchtelingenstatus krijgen. Ik ben er zeker van dat we opties zullen hebben. Ik denk er niet over na.”

Deze houding weerspiegelt het vertrouwen dat velen hebben in de mogelijkheden om hun leven hier voort te zetten.

Veranderde plannen: terugkeer of heroverweging

Drie respondenten hebben hun toekomstplannen echter aangepast. Twee van hen willen uiteindelijk terugkeren naar Oekraïne zodra de oorlog voorbij is, maar

overwegen eerst naar Slovenië te verhuizen vanwege familiebanden. Zij voelen zich niet thuis in Nederland, mede door taalbarrières en moeite met het vinden van passend werk.

De derde respondent heeft juist besloten om definitief in Nederland te blijven, ondanks eerdere plannen om terug te keren. De veiligheid van haar kinderen speelt hierin een doorslaggevende rol, vooral gezien recente geopolitieke ontwikkelingen zoals spanningen rond Rusland en Trump die haar zorgen over terugkeer hebben vergroot.

4.3 Implementatie RTB in Nederland

Nederland heeft in 2004 ervoor gekozen om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) te implementeren in artikel 43a Vw 2000.¹⁶⁴ Uit deze bepaling volgt dat iemand die zich meldt voor tijdelijke bescherming, ook een asielaanvraag bij de IND moet indienen.¹⁶⁵ De beslistermijn op die asielaanvraag is opgeschort tot zes maanden na afloop van de tijdelijke bescherming.¹⁶⁶

In tegenstelling tot andere landen heeft Nederland geen aparte verblijfsstatus gecreëerd voor personen met tijdelijke bescherming, maar ervoor gekozen hen te behandelen als asielzoekers. Er waren destijds kritische Kamervragen over deze keuze.¹⁶⁷ Verantwoordelijk minister Verdonk antwoordde dat bijvoorbeeld landen zoals Finland, Zweden, Duitsland en België een aparte ontheemdenstatus hebben ingevoerd, maar Nederland besloot dit niet te doen vanwege het bestaande uniforme asielstelsel en om het doorprocederen voor een sterkere asielstatus te voorkomen.¹⁶⁸

Dit betekent dat alle 120.680 ontheemden in Nederland procedureel verblijfsrecht hebben op grond van de lopende asielaanvraag als de RTB

164 K.A.E. Franssen, [Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU. Recht en praktijk in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en richtlijn 2001/55/EG](#), 2011, diss.

165 Zie [WBV 2022/17](#) voor de uitwerking van de procedure.

166 Na afloop van het moratorium is nadere verlenging op individuele gronden mogelijk (art. 42, lid 4 Vw) of op categoriale gronden (art. 43 Vw). Cumulatie van deze verlengingstermijnen is mogelijk, tot wel 21 maanden na afloop van de RTB.

167 [Kamerstuk 29031, nr. 4 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

168 [Kamerstuk 29031, nr. 5 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

eindigt.¹⁶⁹ Voor de IND en DT&V zou het historisch grote aantal van meer dan 120.000 asielaanvragen in het asiel- en vertrekproces waarschijnlijk tot jarenlange wachtrijen leiden, waardoor de migratieketen volledig vastloopt.

Dat ligt anders voor de groep derdelanders afkomstig uit Oekraïne gelet op het recente arrest Kaduna en Abkez van het HvJEU van 19 december 2024 over het voortijdig stopzetten van bescherming aan derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne.¹⁷⁰ De overheid heeft bericht maatregelen te bevroren tot de Afdeling bestuursrechtspraak en de rechtbank Amsterdam in 2025 uitspraak hebben gedaan.¹⁷¹ Na de laatste van deze uitspraken blijven de rechten van de richtlijn nog (minimaal) 5 weken gelden, mits voldaan is aan de voorwaarden voor bevroering.¹⁷² Zij behouden voorlopig nog recht op opvang en voorzieningen en mogen werken. Pas na de uitspraken zal bekend worden gemaakt wat de vervolgstappen zijn.

4.4 Terugkeer

Wanneer de tijdelijke bescherming ten einde komt en de ontheemde geen recht heeft op verblijf in de EU op grond van een andere Europese of nationale verblijfsregeling kan de ontheemde worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst. De lidstaten moeten zich zoveel mogelijk inzetten om de vrijwillige terugkeer van de ontheemde mogelijk te maken (artikel 21, lid 1 RTB). Indien nodig, kunnen de lidstaten besluiten tot een gedwongen terugkeer van de ontheemde. Zowel bij een vrijwillige of een gedwongen terugkeer moet de terugkeer plaatsvinden met inachtneming van de menselijke waardigheid (art. 22, lid 2 RTB).

In bepaalde gevallen moet de uitzetting achterwege blijven. Dit is onder meer het geval wanneer er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die terugkeer

169 Rijksoverheid, "[Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#)," geraadpleegd 1 maart 2025. Op 28 februari 2025 waren er 120.680 ontheemden geregistreerd bij gemeenten.

170 HvJ EU 19 december 2024, C-244/24 en C-290/24, ECLI:EU:C:2024:1038.

171 [Verwachte uitspraak Hof van Justitie inzake derdelanders uit Oekraïne en vervolg bevroeringsmaatregel](#) | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. Voor de groep derdelanders met permanent verblijf in Oekraïne geldt echter dat hun verblijf is verlengd tot maart 2026.

172 IND, [Verblijf niet-Oekraïners met tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning \(derdelanders\)](#) | IND, IND website geraadpleegd op 3 maart 2025.

onmogelijk of onredelijk maken (art. 22, lid 2 RTB) of de gezondheidssituatie van de ontheemde zodanig is dat de terugkeer ernstige negatieve gevolgen voor deze ontheemde zal hebben (art. 23, lid 1 RTB). Tevens kunnen lidstaten het toestaan dat minderjarige kinderen hun school in een lidstaat kunnen afmaken (facultatief art. 23, lid 2 RTB). De gezinsleden van deze minderjarige kinderen kunnen dan ook in de EU blijven.

De tijdelijke bescherming loopt nog tot en met 4 maart 2026. Gezien de onzekere situatie in Oekraïne is het nog onbekend of deze tijdelijke bescherming wordt verlengd. De bescherming kan beëindigd worden door een besluit van de Raad van de EU met gekwalificeerde meerderheid dat een *veilige en duurzame terugkeer* naar Oekraïne mogelijk is.

Ook in het geval van een bestand tussen Rusland en Oekraïne zal het lange tijd duren voordat ontheemden duurzaam kunnen terugkeren naar Oekraïne vanwege vernietigde infrastructuur en (voorheen dichtbevolkte) bezette gebieden. De vraag is of West-Oekraïne en andere veilige delen van Oekraïne op korte termijn miljoenen mensen kunnen opvangen die naar de EU zijn gevlucht.

Zelfs als terugkeer naar Oekraïne veilig(er) is, doemt een enorm aantal van meer dan 120.000 asielaanvragen op voor Nederland om te verwerken. Ontheemden behouden het recht om tijdens hun asielprocedure in Nederland te blijven, tenzij zij vrijwillig teruggaan naar Oekraïne en hun asielaanvraag intrekken. Daarom bereidt het kabinet zich voor op het scenario wanneer de Europese tijdelijke bescherming stopt. Met als belangrijkste componenten: terugkeer en een nationale terugvaloptie.¹⁷³

Vrijwillige terugkeer

De RTB biedt de mogelijkheid een programma aan te bieden voor vrijwillige terugkeer van ontheemden uit Oekraïne aan het einde van hun tijdelijke bescherming.¹⁷⁴ Het kabinet wil dit programma gebruiken om georganiseerde en begeleide terugkeer mogelijk te maken, zodra de situatie dat toelaat. Dit door bijvoorbeeld cursussen aan te bieden voor vaardigheden die hard nodig zijn bij de wederopbouw van Oekraïne. Een voorwaarde voor deelname aan zulke vrijwillige terugkeerprogramma's is het intrekken van de lopende asielaanvraag.

173 Rijksoverheid, "[Kabinet zet stappen in langetermijnbeleid Oekraïners](#)," 31 januari 2025.

174 Artikel 21, derde lid, Richtlijn.

Het terugkeerprogramma kan zich richten op ontheemden uit Oekraïne die (nog) twijfelen om terug te keren naar Oekraïne en hen ondersteuning dan wel een stimulans bieden om terug te keren. Onderzoek toont aan dat veel ontheemden in Nederland willen blijven: 72% van de ontheemden wil in ieder geval de komende 24 maanden in Nederland te blijven. Van die 72% zou 22% zeker teruggaan als het weer veilig was in Oekraïne. 48% twijfelt en 30% van die groep wil niet terug, ook niet als het veilig is.¹⁷⁵ De verwachting is dat de meeste mensen niet meer zullen vertrekken, vooral als het conflict langer duurt.

Deze geboden ondersteuning voor re-integratie sluit aan bij de 'Skills Alliance' (zie Box 1). Dit project richt zich in eerste instantie op intern ontheemden. Echter worden initiatieven om Oekraïense ontheemden in het buitenland ook op te leiden en zo economisch perspectief te geven in de toekomst van hun land ook verwelkomd.

4.5 Nationale terugvaloptie

Naast het stimuleren van terugkeer, werkt het kabinet aan een nationale terugvaloptie voor het geval een groep ontheemden langer in Nederland blijft, naar voorbeeld van Tsjechië, Polen en Oostenrijk. Het kabinet denkt daarbij aan een generieke regeling in de vorm van een reguliere vergunning die in tijd is afgebakend, onder voorwaarde van intrekking van de asielaanvraag.¹⁷⁶ Er kan bijvoorbeeld voorzien worden in tijdelijke verlenging van het verblijf onder nationale voorwaarden, dat kan gebaseerd zijn op (humanitaire) omstandigheden in Oekraïne of banden met Nederland, zoals familie, werk of studie. Het is zowel in het voordeel van ontheemden als lidstaten als een verblijfstatus toegang biedt tot werk en bepaalde voorzieningen. Het doel is dat ontheemden maximaal meedoen, zelfredzaam zijn en bijdragen aan de kosten. Dit zou de IND en DT&V deels ontlasten omdat zij die asiel- en terugkeerkazaken de komende jaren gespreid kunnen afdoen, terwijl het terugkeerprogramma in samenwerking met Oekraïne op gang komt.

175 WODC, "Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland," november 2024.

176 Verzamelbrief opvang Oekraïne, 25 januari 2025.

4.6 Omvang asielaanvragen andere lidstaten en Dublinclaims post RTB

In andere lidstaten hebben ontheemden vaak nog geen asielaanvraag ingediend en is de omvang van het aantal post-RTB asielaanvragen onzeker, maar in potentie groter (in Duitsland verbleven in december 2024 meer dan 1,1 miljoen ontheemden, in Polen 980.000 en in Tsjechië 379.000 ontheemden). Bij het einde van de tijdelijke bescherming vervalt de tijdelijke status, en ontheemden moeten dan de EU verlaten of kunnen een asielprocedure starten.¹⁷⁷ Sommigen keren zelfstandig of onder begeleiding terug naar Oekraïne, terwijl anderen mogelijk naar een ander land migreren of daar een asielaanvraag indienen. Dat kan post RTB leiden tot het terugsturen naar het land dat eerder bescherming onder de RTB heeft verleend.

De lidstaten zijn gedurende de RTB niet verplicht om tijdelijk ontheemden die naar een andere EU-lidstaat zijn gereisd terug te nemen.¹⁷⁸ Onduidelijk is of en welke afspraken hierover in EU verband na de RTB gemaakt gaan worden. Nederland zou onder de Dublinregels verantwoordelijk zijn voor alle 120.680 Oekraïners die asiel in Nederland hebben aangevraagd. Omdat ontheemden vaak geen asiel hebben aangevraagd in andere lidstaten, maar wel bescherming hebben genoten, is het nog onduidelijk welk land verantwoordelijk is voor een asielaanvraag. Het is in Nederlands belang daar Europese afspraken over te maken, ook gelet op ontwikkelingen in andere lidstaten (inclusief Duitsland) die grenscontroles invoeren en Dublinregels buiten werking stellen.

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

178 De lidstaten zijn op 4 maart 2022 in een verklaring overeengekomen dat zij artikel 11 van de RTB niet zullen toepassen, zie punt 15 Uitvoeringsbesluit 2022/382: [Uitvoeringsbesluit - 2022/382 - EN - EUR-Lex](#)

Conclusie

Na ruim drie jaar oorlog zijn de kaarten opnieuw geschud en blijft de toekomst van Oekraïne hoogst onzeker. Onder leiding van president Trump sturen de VS aan op een snel staakt-het-vuren, waarbij grote concessies aan Rusland niet uitgesloten worden om Poetin te overtuigen van een deal. Aan die onderhandelingstafel zit de EU vooralsnog niet. Onder druk van Trump is Zelensky akkoord gegaan met een tijdelijk staakt-het-vuren, waarbij Rusland dit vooralsnog weigert en waarschijnlijk meer eisen op tafel zal leggen. Een ongunstige deal voor Oekraïne brengt grote risico's met zich mee, met name als veiligheidsgaranties ontbreken. Zo kan Rusland tijdens een bestand bijvoorbeeld een nieuwe oorlog voorbereiden.

Een instabiel akkoord riskeert een nieuwe piek van Oekraïners die hun land verlaten. Voor de economie, het front, en de algehele demografie is het juist essentieel dat mensen terugkeren naar Oekraïne. Veel Oekraïense ontheemden zullen in het geval van een slechte deal geen reden zien terug te keren zolang zij nog het recht hebben in de EU te verblijven. Zelfs bij relatieve veiligheid valt te verwachten dat mensen pas terugkeren als er perspectief is bij terugkeer – vooral nu velen werkzaam zijn in de EU-lidstaten en daar een leven opbouwen. De wens om terug te keren neemt naarmate het verblijf langer duurt af, vooral bij gezinnen met kinderen die wortelen in het opvangland. De meeste ontheemden noemen veiligheid en economisch perspectief als de belangrijkste obstakels voor terugkeer. Daarom bekijken de EU en Oekraïne samen hoe dat perspectief te bieden, zowel door afspraken over veiligheidsgaranties na een deal als het voortzetten van economische steun aan Oekraïne. Daarbij is het cruciaal om geen ruimte te laten ontstaan tussen de beëindiging van de noodtoestand in Oekraïne en de afloop van de RTB, om te voorkomen dat mannen in dienstplichtige leeftijd massaal het land verlaten en nieuwe aanvragen indienen zodra ze het land mogen verlaten.

Duitsland, Polen en Tsjechië nemen het voortouw in een EU-brede aanpak bij een mogelijk bestand en beëindiging van de Richtlijn. Volgens deze landen moet de nadruk liggen op gemeenschappelijk beleid *post-RTB* om een tweede piek in aankomsten, een overbelasting van de nationale asielsystemen, en een situatie waarin men niet meer terugkeert naar Oekraïne te voorkomen. De precieze plannen zijn nog niet bekend, maar zullen waarschijnlijk een transferstatus

omvatten om ontheemden voor te bereiden op terugkeer – geharmoniseerd in de EU om doormigratie te voorkomen. Daarbij kan worden ingezet op re-integratie door opleidingsprogramma's aan te bieden in Oekraïne voor banen waar grote arbeidstekorten zijn. Ook werkt de Oekraïense Minister van Eenheid met verschillende lidstaten aan de opening van eenheidshubs. Deze hubs versterken de band met Oekraïne en ondersteunen vrijwillige terugkeer, terwijl ze tegelijkertijd integratie in het opvangland bevorderen tot terugkeer mogelijk is.

Het toenemend aantal asielaanvragen dat door ontheemden in de EU, bijvoorbeeld in Polen en Frankrijk, wordt ingediend toont de hoop van ontheemden op meer permanent verblijf buiten Oekraïne. Toch blijven de aanmeldingen voor de aangeboden alternatieve statussen in Polen, Oostenrijk en Tsjechië beperkt tot enkele duizenden aanvragen. De verwachting is dat dit verandert zodra het einde van de Richtlijn in zicht is. Hoe dit zich ontwikkelt in Frankrijk en Italië, die nu ook mogelijkheden bieden voor ontheemden om over te stappen op een meer permanent verblijf, moet nog blijken.

In tegenstelling tot andere lidstaten heeft Nederland het verlenen van Tijdelijke Bescherming aan een asielaanvraag gekoppeld, waardoor na afloop van de RTB op alle 120.000 asielaanvragen een (verlengbare) beslistermijn van zes maanden automatisch gaat lopen. Gezien het asielsysteem zonder deze 120.000 ontheemden al zwaar overbelast is, kwam de regering in januari zowel met een vrijwillig terugkeerprogramma als een nationale terugvaloptie met alternatieven voor de RTB. De regering wil het programma gebruiken om vrijwillige terugkeer te stimuleren, bijvoorbeeld door cursussen aan te bieden voor vaardigheden die nodig zijn bij de wederopbouw van Oekraïne. Een voorwaarde voor deelname aan zulke programma's is het intrekken van de lopende asielaanvraag. Daarnaast werkt de regering opties uit voor een alternatieve tijdelijke status voor verblijf met als voorwaarde het intrekken van de lopende asielaanvraag voordat zij recht krijgen op het alternatief.

Terwijl de EU vooralsnog buitenspel staat in de onderhandelingen over een bestand in Oekraïne volgen de geopolitieke ontwikkelingen zich in een rap tempo op. Trump kan het humanitaire programma voor Oekraïense ontheemden snel beëindigen, waardoor bijna 240.000 Oekraïners in de VS terug moeten naar Oekraïne of mogelijk uitwijken naar andere landen, zoals Canada en EU-lidstaten. Elke kaart die de VS uitspeelt vergt daadkracht in Europa om een uniform beleid te blijven voeren.