

# Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Uitdagingen bij een langdurige oorlog

Julia Soldatiuk-Westerveld,  
Niels Drost, Myrthe Wijnkoop,  
Kaspar Pucek, Bob Deen, Monika  
Sie Dhian Ho, Jos Meester,  
Moneera Yassin

**Clingendael Rapport**



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## **Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland**

Uitdagingen bij een langdurige oorlog

Julia Soldatiuk-Westerveld

Niels Drost

Myrthe Wijnkoop

Kaspar Pucek

Bob Deen

Monika Sie Dhian Ho

Jos Meester

Moneera Yassin

Clingendael Rapport

Oktober 2023

**Oktober 2023**

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Cover photo: Getty Image, Poland

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

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](mailto: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.


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

Volg ons op social media

 [@clingendaelorg](https://twitter.com/clingendaelorg)

 [The Clingendael Institute](https://www.linkedin.com/company/the-clingendael-institute)

 [The Clingendael Institute](https://www.facebook.com/theclingendaelinstitute)

 [clingendael\\_institute](https://www.instagram.com/clingendael_institute)

 [Clingendael Institute](https://www.youtube.com/channel/UCv3v3v3v3v3v3v3v3v3v3v3)

Email: [info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)

Website: [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)

## Over de auteurs

**Julia Soldatiuk-Westerveld** is Research Fellow bij de EU and Global Affairs Unit van Clingendael.

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

**Myrthe Wijnkoop** is Senior Research Fellow Migratie bij de EU and Global Affairs Unit van Clingendael.

**Kaspar Pucek** is Research Associate bij Clingendael en docent bij het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

**Bob Deen** is Hoofd van de Security Unit en coördinator van het Clingendael Russia & Eastern Europe Centre.

**Monika Sie Dhian Ho** is algemeen directeur van Instituut Clingendael, en vicevoorzitter van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050.

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

**Moneera Yassien** is Junior Research Fellow bij de Conflict Research Unit van Clingendael.

# Inhoud

1	Inleiding	1
2	Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne	4
2.1	Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties	4
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties	6
2.3	Terugkeerintenties	27
2.4	Conclusie	29
3	Doormigratie-intenties naar Nederland	31
3.1	Factoren van invloed op doormigratie-intenties	31
3.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties	34
3.3	Conclusie	44
4	Conclusie	45
Annex	Schematisch overzicht van relevante factoren	47
1	Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne	48
2	Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van Oekraïners	49

# 1 Inleiding

Anderhalf jaar na het begin van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne neemt het aantal Oekraïense ontheemden in de Europese Unie nog altijd toe. In de afgelopen maanden is dit aantal langzaam maar gestaag gestegen van 5,1 miljoen geregistreerde ontheemden in mei 2023, naar 5,8 miljoen in september.<sup>1</sup> Ook in Nederland is de beschermingsopdracht voor Oekraïense ontheemden in de zomermaanden licht in omvang toegenomen met 1000 tot 2000 nieuwkomers per maand.<sup>2</sup> Bij de Nederlandse gemeenten zijn nu 98.920 Oekraïense ontheemden geregistreerd.<sup>3</sup>

In het kader van een goede voorbereiding op de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden voor Nederland blijft er behoefte aan een onderbouwde inschatting van nieuwe ontheemding vanuit Oekraïne; doormigratie vanuit een land van eerste opvang naar andere landen in de EU – waaronder Nederland; en terugkeer van Oekraïense ontheemden. Inmiddels is de verlenging van de toepassing van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn (*Temporary Protection Directive*, TPD) tot maart 2025 een feit. Vanwege het perspectief van een langdurige oorlog en de gerede kans dat een groot deel van de ontheemden de komende jaren nog niet zal kunnen of willen terugkeren, verdient het vraagstuk van verblijfsrecht na maart 2025 echter nu ook al aandacht, zowel nationaal als EU-breed.<sup>3</sup>

Instituut Clingendael heeft op verzoek van het Programma Directie Oekraïense ontheemden van het ministerie van Justitie en Veiligheid een *early warning early action* (EWEA) model ontwikkeld met factoren van invloed op het vertrek uit en terugkeer naar Oekraïne, alsook doormigratie van Oekraïense ontheemden naar Nederland. Via deze rapportages verzorgt Clingendael een periodieke monitoring van de kritieke factoren van invloed, om zo een onderbouwde vooruitblik te geven.

---

1 UNHCR, "[Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation](#)", geraadpleegd op 29 september 2023.

2 Rijksoverheid, "[Cijfers Opvang Ontheemden uit Oekraïne in Nederland](#)," geraadpleegd op 29 augustus 2023.

3 Rijksoverheid, "[Cijfers Opvang Ontheemden uit Oekraïne in Nederland](#)," geraadpleegd op 29 september 2023.

Het EWEA-model bestaat uit een set factoren en indicatoren om ontwikkelingen te analyseren en door de tijd te volgen. Daarbij hanteren we een flexibele aanpak: afhankelijk van de fase van het conflict richten wij onze aandacht in het bijzonder op de meest relevante factoren en voegen we nieuwe factoren toe als de situatie daarom vraagt. In dit rapport komen onder andere de volgende meer specifieke punten aan bod:

1. De terugkeer van Oekraïense (intern) ontheemden, al dan niet naar hun eigen regio of woonplaats;
2. Veranderingen in de samenstelling van de groep ontheemden (het aantal mannen neemt toe), wat mogelijk invloed heeft op het draagvlak in ontvangende landen;
3. Aankomende verkiezingen in EU-lidstaten en mogelijke veranderingen in het narratief rondom de opvang en bescherming van de Oekraïense ontheemden, met name in Polen;
4. Doormigratie-intenties, onder andere als gevolg van gebrek aan toegang tot de arbeidsmarkt;
5. De verblijfsstatus en het verblijfsrecht van Oekraïense ontheemden in de EU, in de transitie van tijdelijk bescherming naar een perspectief op langere termijn.

In voorgaande EWEA-rapporten signaleerden we een aantal kritieke gebeurtenissen of *game-changers* die een trendbreuk zouden kunnen betekenen voor de beschermingsopdracht in Nederland. Een piek in vluchtbewegingen uit Oekraïne en/of verdere doormigratie vanuit landen van eerste opvang kan hiervan de oorzaak zijn. De focus van dit rapport zijn de mogelijke gevolgen van een langdurige oorlog voor de Nederlandse beschermingsopdracht.

In de data-analyse is de focus wat verschoven ten aanzien van voorgaande rapportages. Doordat X (voorheen Twitter) de toegang tot data beperkt heeft is de onderliggende informatie van onze *sociale media* analyse over verplaatsingen van Oekraïense ontheemden in Europa niet meer toegankelijk. We gebruiken nu andere databronnen voor onze trendanalyses, waaronder demografische gegevens, *survey*-onderzoeken en interviews.<sup>4</sup>

---

4 De steekproef bestaat uit respondenten die sinds 24 februari 2022 Oekraïne hebben verlaten, op dit moment niet in Oekraïne wonen en 18 jaar of ouder zijn. Deze personen zijn aangesproken via een mix van telefonische en online enquêtes. Respondenten verblijvend in de volgende landen zijn meegenomen in de steekproef: Georgië, Spanje, Tsjechië, Frankrijk, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Polen, Duitsland, Italië, Moldavië.

In hoofdstuk twee van dit rapport staan de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties centraal. Daarbij besteden we speciale aandacht aan de laatste stand van zaken rondom het Oekraïense tegenoffensief; wijzigingen in de strategie achter Russische raketaanvallen (van gericht op, onder andere, het raken van kritieke infrastructuur naar het vernietigen van voedselvoorraden en het verstoren van de graanexport uit Oekraïne); de steun voor Oekraïne vanuit de Verenigde Staten (VS), en de ‘*eigen land eerst*’-verkiezingsretoriek van verschillende politici in een aantal EU-landen.

Het derde hoofdstuk gaat over de factoren van invloed op doormigratie naar Nederland. Hierin ligt de nadruk op het beleid ten aanzien van Oekraïners in Nederland vergeleken met dat van andere Europese landen, het beleid in Oekraïne met betrekking tot het stimuleren van de terugkeer van ontheemden, doormigratie vanuit buurlanden van Oekraïne; het toenemende aantal mannelijke ontheemden en de gevolgen van (eventuele) verschillen in de implementatie van de, nu verlengde, TPD in de diverse lidstaten. Het laatste hoofdstuk vier bevat de conclusie.



## 2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne

### 2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties

De gestage toename van het aantal mensen dat Oekraïne ontvlucht komt met name door de precare veiligheidssituatie in sommige delen van Oekraïne, de beschikbaarheid (of afwezigheid) van basisvoorzieningen zoals water, gas en elektriciteit, het groeiende aantal pogingen van mannen om mobilisatie te ontvluchten en een tekort aan werkgelegenheid.

Mensen nemen op basis van verschillende factoren het besluit om te vluchten of terug te keren. In onze EWEA-rapporten hebben we vier factoren geïdentificeerd die samen inzicht geven in de situatie in Oekraïne, en de daarmee samenhangende migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners: de tijdsduur van het conflict; de intensiteit van de gevechtshandelingen; de mate waarin gebied bezet of bevrijd wordt; en de economische situatie in Oekraïne.

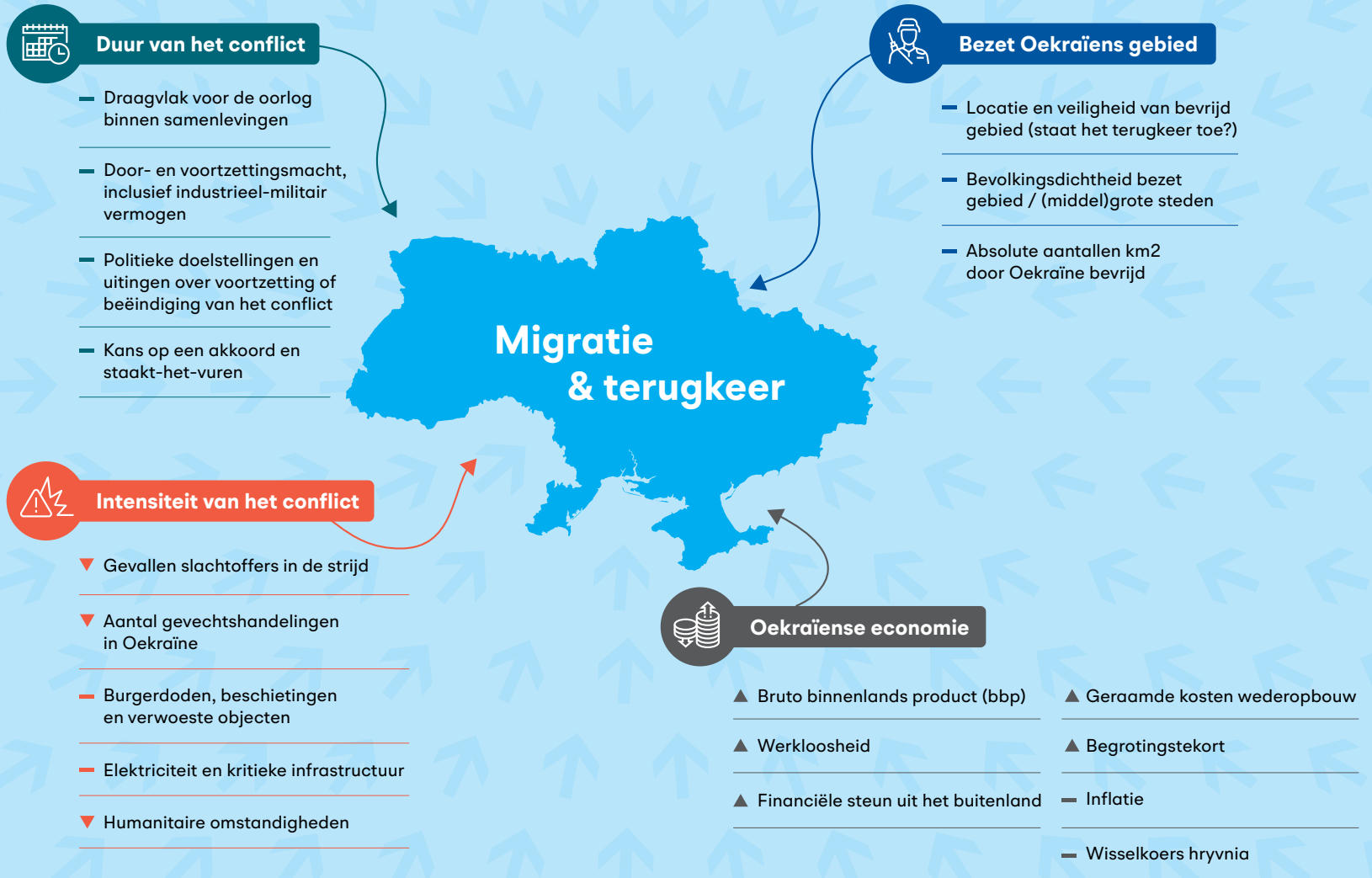
Zoals weergegeven in figuur 1 zijn deze vier factoren van invloed geoperationaliseerd in een reeks indicatoren.<sup>5</sup> Het meest recente survey-onderzoek onder ontheemde Oekraïners in Europa over migratie- en terugkeerintenties laat zien dat deze factoren nog steeds van toepassing zijn.<sup>6</sup> Zo zijn zorgen omtrent veiligheid verreweg de belangrijkste reden voor Oekraïense ontheemden om niet terug te keren. Ook een gebrek aan perspectief op werk en onderwijs in Oekraïne, ontoereikende basisvoorzieningen en -infrastructuur, onvoldoende geschikte woningen, en het feit dat de stad of regio van oorsprong bezet is door Rusland zijn belangrijke redenen hiervoor.

---

5 Voor een toelichting op de methodologie, zie de introductie in een voorgaand rapport voor DG-OEK: Bob Deen, Myrthe Wijnkoop, Monika Sie Dhian Ho, et al., "[Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland Humanitaire condities in Oekraïne kritiek](#)", Instituut Clingendael, 19 december 2022.

6 UNHCR, "[Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine #4](#)," juli 2023.

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie en terugkeer



Van de Oekraïense ontheemden in Europa die aangeven op de korte termijn (de komende drie maanden) terug te zullen keren naar hun thuisland, geeft het merendeel aan dat zij de behoefte voelen om weer in hun eigen land en binnen hun eigen cultuur te verkeren, weer samen te zijn met hun familie en hun land weder op te bouwen.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de recente ontwikkeling van de voornoemde factoren van invloed.

## 2.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties

### Tijdsduur van het conflict

Noch Oekraïne, noch Rusland geeft enig blijk van intenties om het conflict op korte termijn met een politieke oplossing te beslechten. De **politieke doelstellingen** zijn ongewijzigd. President Zelensky heeft bij verschillende gelegenheden duidelijk gemaakt dat wat hem betreft de Russische invasie moet eindigen met een Oekraïense overwinning en een volledige terugtrekking van Russische troepen. Een compromis waarbij delen van Oekraïne bezet blijven is geen optie.<sup>7</sup> Tijdens zijn bezoek aan het Canadese parlement herhaalde Zelensky dat de Russische invasie moet eindigen met een Oekraïense overwinning, zodat Rusland “nooit genocide kan terugbrengen naar Oekraïne en dat ook nooit meer zal proberen”.<sup>8</sup>

Ook Rusland blijft consistent in zijn uitlatingen over Oekraïne, waarbij sommige retoriek eerder wijst in de richting van nieuwe escalatie dan op het inbinden en het sluiten van een akkoord.<sup>9</sup> Het gebeurt wel dat topfunctionarissen aangeven zelf niet erg in een succesvolle afloop te geloven, zoals Minister van Defensie Shoigu die op de vraag “Gaan we winnen?” schouderophalend antwoordde “welk

---

7 President of Ukraine, [“President of Ukraine paid a visit to the brigades engaged in offensive operations in the Bakhmut sector,”](#) 5 september 2023; Volodymyr Zelensky, [“It was a very productive week, we have a lot of good defense and other decisions – address by the President of Ukraine,”](#) President of Ukraine, 24 september 2023; Volodymyr Zelensky, [“Unite for freedom, for common achievements – President’s address to the university community of the Netherlands,”](#) President of Ukraine, 12 september 2023.

8 Volodymyr Zelensky, [“This Russian aggression must end with our victory – speech by President Volodymyr Zelenskyy at the solemn session of the Parliament of Canada,”](#) President of Ukraine, 23 september 2023.

9 Vladimir Putin, [“Meeting of the Military-Industrial Commission,”](#) President of Russia, 19 september 2023; Vladimir Putin, [“Plenary session of the 8th Eastern Economic Forum,”](#) President of Russia, 12 september 2023.

alternatief hebben we?”<sup>10</sup> Maar het besef dat de oorlog nog lang kan duren heeft zich in Moskou tot nu toe niet vertaald in een concrete poging om deze politiek te beëindigen.

Ondanks dat er aan de frontlinie maar relatief kleine verschuivingen merkbaar zijn, geloven beide partijen nog steeds dat ze op termijn hun positie op het slagveld kunnen verbeteren. De oorlog is daardoor feitelijk al verworden tot een langdurige uitputtings- en slijtageslag, zoals ook Secretaris-Generaal van de NAVO Jens Stoltenberg (“*We must prepare ourselves for a long war in Ukraine*”) en de Amerikaanse chef-staf Mark Milley (“*It will take a considerable length of time to militarily eject all 200,000 or plus Russian troops out of Russian-occupied Ukraine*”) recent beiden erkennen.<sup>11</sup>

Aangezien de voortzetting van de **westerse steun** voor Oekraïne een cruciale en onzekere factor is voor het verloop van het conflict, is de aandacht van beiden partijen gericht op de Amerikaanse presidentsverkiezingen. President Poetin lijkt erop te rekenen dat hij zijn inzet bij het conflict langer vol kan houden dan het Westen. Wellicht heeft hij daar niet geheel ongelijk in. De steun aan Oekraïne begint in de VS een binnenlands politiek thema te worden waarbij een *hardline* anti-Oekraïense, Republikeinse ‘*fringe*’ toch meerderheden dreigt te kunnen blokkeren.<sup>12</sup> Op zaterdag 30 september liet het Amerikaanse Congres 6 miljard dollar aan steun voor Oekraïne uit het aangenomen noodbudget vallen, nadat het door het Witte Huis gevraagde bedrag van 24 miljard dollar al fors verlaagd was.<sup>13</sup> Het is maar de vraag of een nieuwe Amerikaanse president de eerdere omvang van financiële en militaire steun aan Oekraïne zal voortzetten. Ook heeft een woordvoerder van het Witte Huis aangegeven dat de steun voor Oekraïne niet oneindig zal zijn.<sup>14</sup>

Hoewel de Europese Unie de steun heeft opgevoerd door onder andere een meerjarenakkoord voor 50 miljard euro steun tot 2027<sup>15</sup> (waarmee de EU zowel

---

10 Rossija 1, “[Pobedim? U nas net drugij variantov! - Shoigu prokomentiroval obstanovku na fronte](#) [Winnen? We hebben geen andere opties! - Shoigu gaf commentaar op de situatie aan het front],” Dzen, september 2023.

11 Leonie Cater, “[NATO chief warns Ukraine allies to prepare for 'long war'](#),” *Politico*, 17 september 2023; Nick Robertson, “[Top US general: Removing Russia from Ukraine a 'very high bar'](#),” *The Hill*, 17 september, 2023.

12 The Economist, “[Republicans are turning against Ukraine](#),” 20 september 2023.

13 Bryant Harris, “[Congress Avoids Government Shutdown Drops Ukraine Aid](#),” 1 oktober 2023,

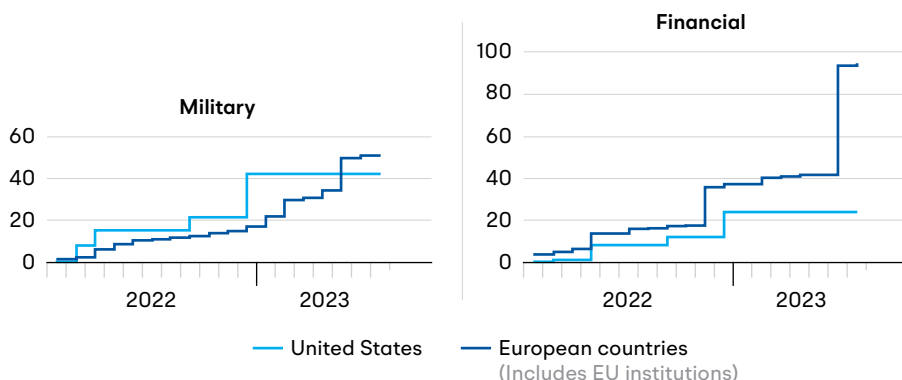
14 The White House, “[Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and NSC Coordinator for Strategic Communications John Kirby](#),” 11 oktober 2023.

15 The Economist, “[Europe, not America, is now Ukraine's largest backer](#),” 11 september 2023.

op financieel als militair gebied de VS voorbijstreeft), zou het wegvallen van Amerikaanse wapensteun zeer problematisch zijn voor Oekraïne. Dit zou er met name voor zorgen dat het minder grote of minder frequente offensieve acties kan uitvoeren.

Daarbij komt ook dat in Europa het maatschappelijk draagvlak voor steun aan Oekraïne weliswaar hoog blijft, maar ook in Centraal- en Oost-Europa barstjes vertoont. Met name in Slowakije is er het risico dat na de parlementaire verkiezingen die eind september hebben plaatsgevonden een pro-Russische koers gevaaren gaat worden. De winnaar van de verkiezingen heeft beloofd om Slowaakse steun voor Oekraïne te stoppen, een veto uit te spreken op EU-sancties tegen Rusland en een pro-Russische koers te varen.<sup>16</sup> Denk ook aan de Pools-Oekraïense ruzie over graanexporten, waarna Polen dreigde wapensteun aan Oekraïne stop te zetten en daar vervolgens weer van terugkwam.<sup>17</sup>

Figuur 2 Steun van Europese landen en de VS aan Oekraïne<sup>18</sup>



16 Jon Henley, “Robert Fico doubles down on pro-Russia stance after Slovakia election win”, *The Guardian*, 1 oktober 2023; NOS, “Prowestere koers van Slowakije wijkt voor populisme en pro-Russische inslag”, 1 oktober 2023; Karl-Peter Schwarz, “In Central Europe, time may not be on Ukraine’s side,” *GIS Reports*, 26 september 2023; Karel Janicek, “As Slovakia’s trust in democracy fades, its election frontrunner campaigns against aid to Ukraine,” *Associated Press News*, 18 september 2023.

17 NOS, “Graanconflict escaleert: Polen zegt geen wapens meer te leveren aan Kyiv,” 21 september 2023; Piotr Skolimowski en Natalia Ojewska, “Poland Seeks to Mend Ukraine Rift With Arms Supplies U-Turn,” *Bloomberg*, 21 september 2023.

18 *The Economist*, “Western help for Ukraine is likely to diminish next year,” 21 september 2023.

Ook het binnenlands industrieel en demografisch potentieel wordt in het geval van een langdurige slijtageslag steeds belangrijker voor het voortzettingsvermogen. Op dit punt heeft Rusland een relatief voordeel op Oekraïne. Rusland is er onder andere in geslaagd de eigen wapenproductie significant op te voeren, inclusief de cruciale artilleriemunitie.<sup>19</sup> Rusland zal in 2024 een geschatte 1 tot 2 miljoen granaten per jaar kunnen produceren, terwijl Westerse productie dit pas in 2025 zal kunnen evenaren.<sup>20</sup> Zo hebben EU-lidstaten beloofd om dit jaar nog 1 miljoen granaten te produceren, maar dit begint nu pas op gang te komen.<sup>21</sup>

De Russische demografische uitgangspositie (het aantal beschikbare mannen voor de krijgsmacht) was beter dan die in Oekraïne, en het Oekraïense tekort aan strijdkrachten is nog groter geworden door de ontberingen van de oorlog en het grote aantal ontheemden,<sup>22</sup> maar beide landen kampen nu al met problemen om genoeg mannen te kunnen mobiliseren. Daarom hebben beide maatregelen genomen om het ontduiken van mobilisatie of dienstplicht<sup>23</sup> tegen te gaan.

In Oekraïne heeft President Zelensky bijvoorbeeld actie ondernomen tegen corruptie bij wervingskantoren, medische keuringen en grenswachten, omdat duizenden mannen proberen het land te ontvluchten.<sup>24</sup> Ook andere vrijstellingen waar veelvuldig gebruik van wordt gemaakt (zoals die voor studenten) worden door Oekraïne steeds kritischer beoordeeld en ingeperkt.<sup>25</sup>

---

19 Julian E. Barnes, Eric Schmitt en Thomas Gibbons-Neff, "[Russia Overcomes Sanctions to Expand Missile Production, Officials Say](#)," *The New York Times*, 13 september 2023.

20 The Economist, "[Western help for Ukraine is likely to diminish next year](#)," 21 september 2023.

21 Lara Jakes, "[Europe Made a Bold Pledge of Ammunition for Ukraine. Now Comes the Hard Part](#)," *The New York Times*, 23 september 2023; Natalia Drozdiak en Alberto Nardelli, "[EU Set to Double Output of Artillery Shells After Slow Start](#)," *Bloomberg*, 5 september 2023.

22 Jadwiga Rogoza, "[Ukraine in the face of a demographic catastrophe](#)," *OSW Centre for Eastern Studies*, 11 juli 2023; Bat Chen Druyan Feldman en Arkady Mil-Man, "[The War in Ukraine: Exacerbating Russia's Demographic Crisis](#)," *The Institute for National Security Studies*, 22 augustus 2023.

23 Op de pagina 29 van dit rapport wordt toegelicht hoe dit in verhouding staat tot toename mannelijke ontheemden in Nederland, die uitzondering hebben de dienstplicht.

24 The Economist, "[Thousands of Ukrainian men are avoiding military service](#)," 31 augustus 2023. Zie verder hierover hoofdstuk 3.1.

25 Chiem Balduk, "[Minder uitzonderingen, meer campagnes: Oekraïne zoekt naar dienstplichtigen](#)," *NOS*, 5 september 2023.

Zelfs als er op korte termijn een staakt-het-vuren zou worden bereikt,<sup>26</sup> dan zou dit nog niet het einde van de oorlog betekenen. Een definitief vredesakkoord zou veel meer behelzen dan alleen het zwijgen van de wapenen; de grondoorzaken van het conflict zouden daarvoor moeten worden opgelost, inclusief het vraagstuk van veiligheidsgaranties en het opgeven van Russische territoriale claims op Oekraïens grondgebied.

Het aantal Russen dat de ontwikkelingen in de zogenoemde ‘speciale militaire operatie’ goed volgt neemt verder af en staat op het laagste punt sinds maart 2022.<sup>27</sup> Een minderheid van de Russen volgt de ontwikkelingen nu zeer aandachtig (17%) of voldoende aandachtig (31%), waarbij vooral ouderen van boven de 55 de oorlog op de voet volgen en jongere leeftijdsgroepen, met name tussen de 18 en 39 jaar, dat vooral passief doen.

Net als in de afgelopen maanden is ook nu het aantal Russen dat de oorlogshandelingen van Rusland wil voortzetten afgenomen ten aanzien van het aantal Russen dat liever wil dat er vredesbesprekingen gestart worden (36% om 50%). De Russen zijn echter niet bereid om concessies te doen aan Oekraïne om vrede te bereiken. Van alle ondervraagden is slechts één vijfde daartoe bereid: de rest van de ondervraagde Russen wil dat niet (26%) tot absoluut niet (45%).<sup>28</sup> Voor vele Russen buiten het stedelijk gebied in het westen van het land is de oorlog niet alleen ver weg, maar levert deze zelfs op korte termijn bepaalde voordelen op.<sup>29</sup> Er is dus vrijwel geen druk van onderop op de Russische regering om de oorlog te staken.

Ook onder Oekraïners is de steun voor concessies laag. Uit verschillende surveys blijkt dat slechts een heel klein deel, nu 14%, van de ondervraagde Oekraïners bereid is tot het sluiten van een compromis met Rusland. Toen de grootschalige Russische invasie van Oekraïne begon in februari 2022 was dit nog 46%. Het aantal Oekraïners dat het opgeven van grondgebied zou steunen,

---

26 Dit is overigens hoogstwaarschijnlijk omdat Oekraïne Rusland niet nogmaals de kans wil geven om zich te herpakken en de frontlinie te versterken.

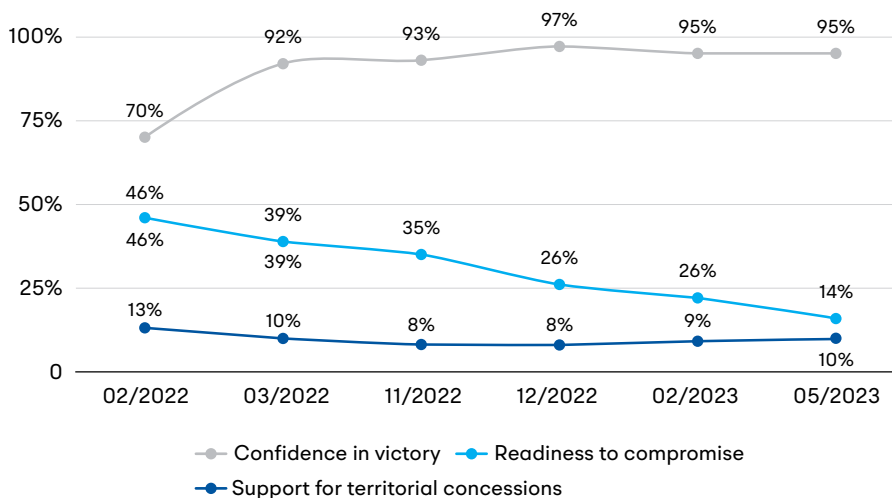
27 Levada-Center, "[Konflikt s Oekrainoi: Otsenki kontsa avgusta 2023 goda](#) [Conflict met Oekraïne: Schatting eind augustus 2023]," 5 september 2023.

28 Levada-Center, "[Konflikt s Oekrainoi: Otsenki kontsa avgusta 2023 goda](#) [Conflict met Oekraïne: Schatting eind augustus 2023]," 5 september 2023.

29 Voor een ontluisterende ‘reality check’ over de impact van de oorlog op de meerderheid van de Russen buiten de grote steden, zie Sergei Chernyshov, "[The Majority Never Had It So Good](#)", *Russia Post*, 19 september 2023

is met een procentpunt toegenomen sinds afgelopen maand, maar nog steeds steunt slechts 10% van de ondervraagden dit.<sup>30</sup> Oekraïners zijn er nog steeds in overweldigende meerderheid (95%) van overtuigd dat zij de oorlog zullen winnen.

**Figuur 3** Vertrouwen in een overwinning, bereidheid tot compromissen, en steun voor territoriale concessies onder Oekraïners<sup>31</sup>



In de Verenigde Staten staat de steun voor Oekraïne onder druk. Een recente poll van CNN wijst erop dat een meerderheid (55%) van de Amerikanen niet wil dat het Congres verdere financiële steun voor Oekraïne goedkeurt.<sup>32</sup> De traditionele politieke tweedeling is zichtbaar: 71% van de Republikeinen is tegen verdere financiële steun, terwijl juist 62% van de Democraten voorstander is hiervan.

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren in een opinieonderzoek van Fox News: een meerderheid (56%) van de ondervraagde Republikeinen vindt dat de Verenigde Staten minder steun moeten bieden aan Oekraïne.<sup>33</sup> Ook een survey van het Oekraïense Razom Advocacy onder Amerikanen toont vergelijkbare onderlinge

30 Yuriy Matsiyevsky, [“Victory Despite the Cost: What Ukrainians Think about the War, Peace, and Russia,”](#) PONARS Eurasia, 11 augustus 2023.

31 Yuriy Matsiyevsky, [“Victory Despite the Cost: What Ukrainians Think about the War, Peace, and Russia,”](#) PONARS Eurasia, 11 augustus 2023.

32 Jennifer Agiesta, [“Majority of Americans oppose more US aid for Ukraine in war with Russia,”](#) CNN, 4 augustus 2023.

33 Fox News, [“Fox News Poll,”](#) 17 augustus 2023.



verschillen aan.<sup>34</sup> Deze verschillen zijn ook zichtbaar in de publieke opinie over Zelensky. Daar waar aan het begin van de grootschalige Russische invasie zowel Democraten (61%) als Republikeinen (77%) positief waren over de Oekraïense president, is dat onder Republikeinen gedaald naar een kleine meerderheid (51%) en onder de Democraten op een vergelijkbaar niveau gebleven.<sup>35</sup>

Wat Democraten en Republikeinen wel verenigt, is hun dreigingsbeeld van Rusland: een meerderheid (57%) van de Amerikanen, uit beide partijen, ziet Rusland nu als een bedreiging.<sup>36</sup> Slechts een kleine groep (9%) kijkt positief naar Rusland.<sup>37</sup>

In Nederland sympathiseert het merendeel van de mensen (70%) meer met Oekraïne dan met Rusland in de oorlog.<sup>38</sup> Ook staat het merendeel van de Nederlanders volledig (18%), grotendeels (40%) of in beperkte mate (20%) achter het Nederlandse beleid rondom de oorlog in Oekraïne.<sup>39</sup>

### Intensiteit gevechten

Het langverwachte en in de zomer ingezette Oekraïense tegenoffensief heeft de **intensiteit van de gevechten doen toenemen** ten opzichte van de lente van 2023. Op het gevechtveld is Rusland nog steeds in het defensief en weten de Oekraïners het initiatief te nemen. Daarbij oefenen de Oekraïners druk uit langs de gehele Russische linies en binden ze Russische troepen op de as van Bachmut richting Berdiansk. Na een aantal minder succesvolle frontale aanvallen en pogingen om snel door te breken tot de zee van Azov, is Oekraïne nu overgegaan op een strategie van slijtage.

De hoofdinspanning van Oekraïne richt zich op het creëren van een doorbraak in het zuiden richting Tokmak en Melitopol. Tegelijkertijd blijven Oekraïense troepen

---

34 Razom for Ukraine, "[Majority of Americans want the U.S. to stand up to Russia & continue aid to Ukraine](#)," september 2023.

35 Quinnipiac University, "[Vast Majority Of Americans Say Ban Russian Oil, Quinnipiac University National Poll Finds; Nearly 8 In 10 Support U.S. Military Response If Putin Attacks A NATO Country](#)," 7 maart 2023; Lydia Saad, "[15 Newsmakers: Prince William Most Popular, Putin Least](#)," Gallup, 9 augustus 2023.

36 Dina Smeltz, "[Americans More Threatened by Russia Than China](#)," *The Chicago Council on Global Affairs*, 12 september 2023.

37 Jeffrey M. Jones, "[Americans' Favorable Rating of Russia Sinks to New Low of 9%](#)," Gallup, 13 maart 2023.

38 Rijksoverheid, "[Flitspeiling mei en juli 2023 over komst en integratie ontheemden Oekraïne](#)," 1 september 2023.

39 Rijksoverheid, "[Flitspeiling mei en juli 2023 over komst en integratie ontheemden Oekraïne](#)," 1 september 2023.

druk houden op andere assen, met name Bakhmut, om Russische troepen daar vast te houden en te voorkomen dat deze eenheden in het zuiden de Russische verdediging kunnen versterken. De doorbraak in de ‘Soerovikin linie’ bij Robotyne en Verbove is een kleinschalig succes.

Of Oekraïne dit succes kan uitbuiten en verder kan optrekken richting Melitopol hangt af van de reserves die zij nog hebben, de reserves die Rusland nog kan inzetten, en van de vraag of de Russen de verdediging verder naar het zuiden goed heeft kunnen voorbereiden met hindernissen en fortificaties. Rusland heeft inmiddels elementen van het 41<sup>e</sup> Centrale Militaire District naar het zuiden gestuurd voor versterking van het defensief.<sup>40</sup> Vooral nog lijkt het niet haalbaar voor Oekraïne om dit najaar nog een doorslaggevend militair succes te boeken en bijvoorbeeld Melitopol of de zee van Azov te bereiken.

De trage Oekraïense voortgang gaat gepaard met significante verliezen aan beide zijden. Rusland lijkt keer op keer over te gaan tot directe tegenaanvallen en ‘actieve verdediging’, waardoor de verliezen aan Russische kant ook zeer hoog blijven.<sup>41</sup> Oekraïne slaagt er in Rusland sneller te laten ‘slijten’ dan hun eigen eenheden, maar het blijft onzeker of dit op langere termijn het Russische industriële en demografische voordeel en het Russische vermogen ook weer nieuwe fortificaties en mijnevelden aan te leggen teniet kan doen.

Beide partijen geven geen betrouwbare gegevens vrij over het **aantal slachtoffers**, maar het is duidelijk dat de verliezen groot zijn. Westerse bronnen schatten het aantal Russische slachtoffers per medio augustus 2023 op ca. 300.000, waarvan 120.000 doden en 170-180.000 gewonden. De Oekraïense slachtoffers worden volgens dezelfde bron geschat op ca. 70.000 doden en 100-120.000 gewonden.<sup>42</sup> MediaZona, een Russische organisatie die het aantal bevestigde slachtoffers aan Russische zijde bijhoudt, ziet een constante stroom verliezen. Deze zijn qua intensiteit afgenomen ten opzichte van de eerste fase van het offensief in februari-maart 2022 en de bestorming van Bachmoet in de periode december 2022 - februari 2023, maar nog steeds hoog.<sup>43</sup>

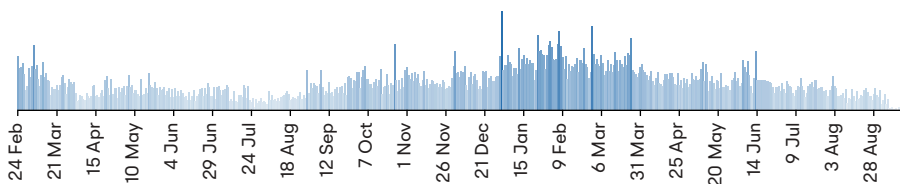
---

40 Institute for the Study of War, [“Russian Offensive Campaign Assessment, September 27, 2023,”](#) 27 september 2023.

41 Er zijn weinig tot geen betrouwbare bronnen over de verliezen aan beide zijden. In Rusland houdt ‘Mediazona’ de aantallen bevestigde gesneuvelde soldaten bij, maar het werkelijke cijfer zal fors hoger liggen. Mediazona, [“Russian casualties in Ukraine. Mediazona count, updated,”](#) 22 september 2023.

42 Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff, Eric Schmitt en Julian E. Barnes, [“Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say,”](#) *The New York Times*, 18 augustus 2023.

43 Mediazona, [“Russian casualties in Ukraine. Mediazona count, updated,”](#) 22 september 2023.

Figuur 4 MediaZona over bevestigde Russische slachtoffers<sup>44</sup>

Naast het grondoffensief verheft Oekraïne ook aanvallen op militaire en andere kritieke infrastructuur in bezet gebied (inclusief op de Krim) en in de Russische Federatie zelf. Oekraïne blijkt daarbij door een combinatie van westerse precisiemunitie, zelfontwikkelde drones en sabotage-aanvallen in staat te zijn om ‘high value targets’ diep achter de frontlinies te raken zoals militaire vliegvelden, luchtverdedigingssystemen en commandocentra. De directe treffer op het hoofdkwartier van de Zwarte Zeevloot in Sevastopol is hiervan een voorbeeld.<sup>45</sup> Met deze aanvallen beperkt Oekraïne de Russische mogelijkheid om de Krim voor defensieve operaties te gebruiken, saboteert het Russische bevoorradingsroutes, en beïnvloedt het de moraal onder Russische commandanten en onder de Russische bevolking.<sup>46</sup>

Rusland is op zijn beurt het aantal doelen van de eigen luchtaanvallen gaan diversifiëren en richt zich naast energie-infrastructuur, militaire productiefaciliteiten en commandocentra ook op huizen, scholen, ziekenhuizen, en de infrastructuur voor graanexport en -opslag – inclusief havens in Odesa en aan de Donau.<sup>47</sup> Hoewel de Oekraïense luchtverdediging steeds beter in staat lijkt om Russische kruisraketten en drones te onderscheppen blijft de enorme omvang van Oekraïne een uitdaging waarbij Rusland toch doelen zal blijven vinden die het kan raken. De Russische raketaanval in het kleine plaatsje Hroza die minstens 52 mensen ombracht is hier een voorbeeld van.<sup>48</sup>

44 Mediazona, “[Russian casualties in Ukraine. Mediazona count, updated](#),” 22 september 2023.

45 Maria Kostenko, Tim Lister en Sophie Tanno, “[Ukraine says strike on Russia’s Black Sea Fleet HQ left dozens dead and wounded ‘including senior leadership’](#),” CNN, 23 september 2023.

46 Nicole Wolkov en Mason Clark, “[Special Edition Campaign Assessment: Ukraine’s Strike Campaign Against Crimea](#)”, *Institute for the Study of War*, 8 oktober 2023.

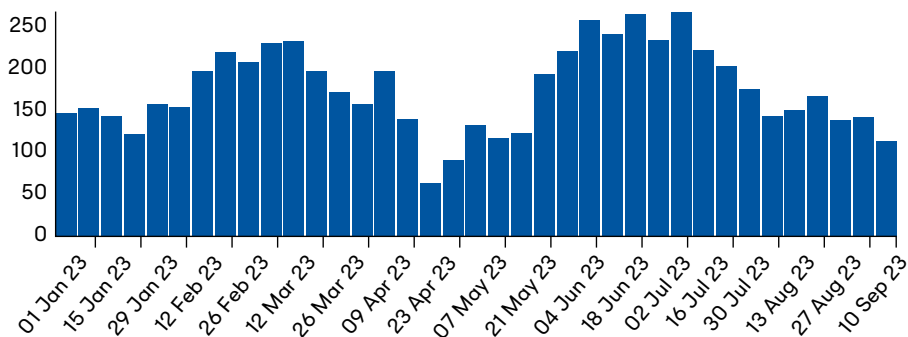
47 UNOCHA, “[Ukraine Humanitarian Response 2023: Situation Report](#),” 5 september 2023; Matthew Mpoke Bigg, “[Amid Black Sea Threats, Ukraine Steps Up Use of New Shipping Route](#),” *The New York Times*, 24 september 2023.

48 Andrew E. Kramer en Maria Varenikova, “[The Blast That Wiped Out a Family and Left Rows of Empty Homes](#)”, *The New York Times*, 6 oktober 2023.

In verschillende delen van het land, met name in het verlengde van de frontlinie, is de **humanitaire situatie nog steeds kritiek**.<sup>49</sup> Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties schat in dat 17,6 miljoen mensen in Oekraïne humanitaire hulp nodig hebben, dat 1,4 miljoen huizen beschadigd of vernietigd zijn, en dat 3,200 scholen beschadigd of vernietigd zijn.<sup>50</sup> Op dit moment volgt 30% van de Oekraïense kinderen les in de klas, kan 40% alleen digitaal onderwijs volgen, en volgt de laatste 30% hun lessen via een hybride vorm.<sup>51</sup>

Ook de ramp met de Kachovka-dam op 6 juni heeft veel fysieke, ecologische en economische schade veroorzaakt. Zo zijn vele huizen in het gebied van Zaporizhia tot Odesa nog steeds drassig en besmeurd met modder, zijn er problemen met schoon drinkwater, hebben boeren moeite met het irrigeren van hun land, zitten hele gemeenschappen zonder werk, en is de ecologische schade groot.<sup>52</sup>

Figuur 5 ACLED over het aantal lucht- en droneaanvallen in Oekraïne sinds het begin van 2023<sup>53</sup>



49 International Committee of the Red Cross, "[Ukraine: Much-needed aid delivered to civilians near Bakhmut, but situation remains dire](#)," 29 maart 2023.

50 UNOCHA, "[Ukraine: Humanitarian Situation Snapshot \(August 2023\)](#)," ReliefWeb, 4 september 2023.

51 UNOCHA, "[Ukraine Humanitarian Response 2023: Situation Report, 5 September 2023](#)," ReliefWeb, 6 september 2023.

52 Jeffrey Gettleman, "[The Never-Ending Nightmare of Ukraine's Dam Disaster](#)," *The New York Times*, 3 september 2023.

53 ACLED, "[Ukraine Conflict Monitor](#)," september 2023.

Nu de herfst is begonnen en de winter in aantocht is, is het een cruciale vraag in hoeverre de **Oekraïense energie-infrastructuur** nog een winter vol Russische luchtaanvallen kan weerstaan. Eind september heeft Rusland voor het eerst sinds een half jaar weer grootschalige aanvallen gepleegd op de Oekraïense energie-infrastructuur.<sup>54</sup>

In 2022-2023 waren de Oekraïense ingenieurs in staat de schade snel te repareren, mede door overcapaciteit op het netwerk en door voorraden van reserve-onderdelen. Hoewel het energienetwerk nog functioneert is bij lange na niet alle infrastructuur weer gerepareerd. Volgens het hoofd van de *Nationale Commissie voor Staatsregulering van Energie en Nutsvoorzieningen* van Oekraïne is slechts 1,6% van de schade aan Oekraïense thermische opwekkingsinstallaties hersteld.<sup>55</sup> Ook bedraagt de schade aan de Oekraïense energiecentrales tot nu toe 29,9 miljard hryvnia (7,63 miljard euro), maar tot begin augustus werd er slechts 482 miljoen hryvnia (12,3 miljoen euro) aan noodherstelwerkzaamheden uitgevoerd.

De grootste problemen met de energievoorziening zullen zich voordoen in de gebieden en steden langs de frontlinie als gevolg van beschadigde elektriciteits- en gasdistributienetwerken, wat vooral te verwachten is in de regio's Zaporizja, Cherson, Sumy, Donetsk en Loehansk. Ook kunnen er problemen ontstaan in de energievoorziening rond Odesa, als gevolg van de afhankelijkheid van het elektriciteitsnet dat door Transnistrië loopt (een regio in Moldavië waar Rusland "vredestroepen" heeft staan).<sup>56</sup>

In 2023-2024 is de Oekraïense luchtverdediging sterk verbeterd en zijn er anti-drone kooien en netten geplaatst rond kritieke infrastructuur, maar de voorraden reserve-onderdelen zijn uitgeput en de reservecapaciteit is reeds vrijwel volledig benut. Er is daarom een gerede kans dat Rusland met een

---

54 Elsa Court, "[Ukrenergó: First mass strike on energy infrastructure in 6 months](#)," *The Kyiv Independent*, 21 september 2023.

55 Olena Kovalenko, "[Zyma bude strasjnojoje: V Oekrajini ne Vidnovili j 2% vid Zroejnovanoji Enerhosistemi – NKREKP \(video\)](#) [De winter zal verschrikkelijk zijn: in Oekraïne is nog niet eens 2% van het vernietigde energiesysteem hersteld - NKRECP (video)]," *Oenian*, 4 augustus 2023.

56 Hanna Bredichina, "[Dlja Koho tsja Zyma Boede Najvazjtsjoje: Ekspert Nazvav Najbilsj Problemnj Rehionj](#) [Voor Wie deze Winter het Moeilijkst zal zijn: De Expert Noemde de Meest Problematische Regio's]," *Oenian*, 9 augustus 2023.

systematisch uitgevoerde serie luchtaanvallen toch weer stroomuitval zal kunnen veroorzaken.<sup>57</sup>

Ook belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat verschillende Europese landen, waaronder Nederland en Denemarken, hebben beloofd om Oekraïne F-16 straaljagers te leveren.<sup>58</sup> Deze straaljagers kunnen lucht-tot-luchtraketten afwerpen die vervolgens Russische raketten kunnen neerhalen.<sup>59</sup> De aanwezigheid van deze F-16s zal mogelijk kunnen bijdragen aan een verbetering van de veiligheidssituatie rondom de Oekraïense steden en hun (energie)infrastructuur. Het is echter niet te verwachten dat de F-16s vóór 2024 in Oekraïne zullen zijn.

Als gevolg hiervan zal Oekraïne naar verwachting niet in staat zijn de stabiliteit van het energiesysteem te herstellen naar het niveau van voor de oorlog of zelfs het niveau van oktober 2022. Het komende winterseizoen zal daarom veel uitdagingen met zich meebrengen voor de Oekraïense bevolking. Miljoenen mensen in de bovengenoemde regio's zullen deze winter bijzonder kwetsbaar zijn, wat kan leiden tot een toename in het aantal interne ontheemden en ontheemden die een veilige plek zoeken in het buitenland. Vooral de stedelijke bevolking loopt risico, gezien hun afhankelijkheid van centrale verwarmingssystemen en elektriciteit.

Daarentegen heeft ook Oekraïne laten zien dat het in staat is en bereid is om Russische kritieke infrastructuur te raken en is het ook niet ondenkbaar dat ook in Rusland zich 'black-outs' zullen voordoen. Dit past in het patroon van een wederzijdse uitputtingsslag waarbij Rusland Oekraïne niet alleen militair maar ook economisch wil verzwakken en de bevolking wil demoraliseren, terwijl Oekraïne probeert om de Russische productiecapaciteit te raken en ook de Russische bevolking zelf de oorlog te laten ervaren.

---

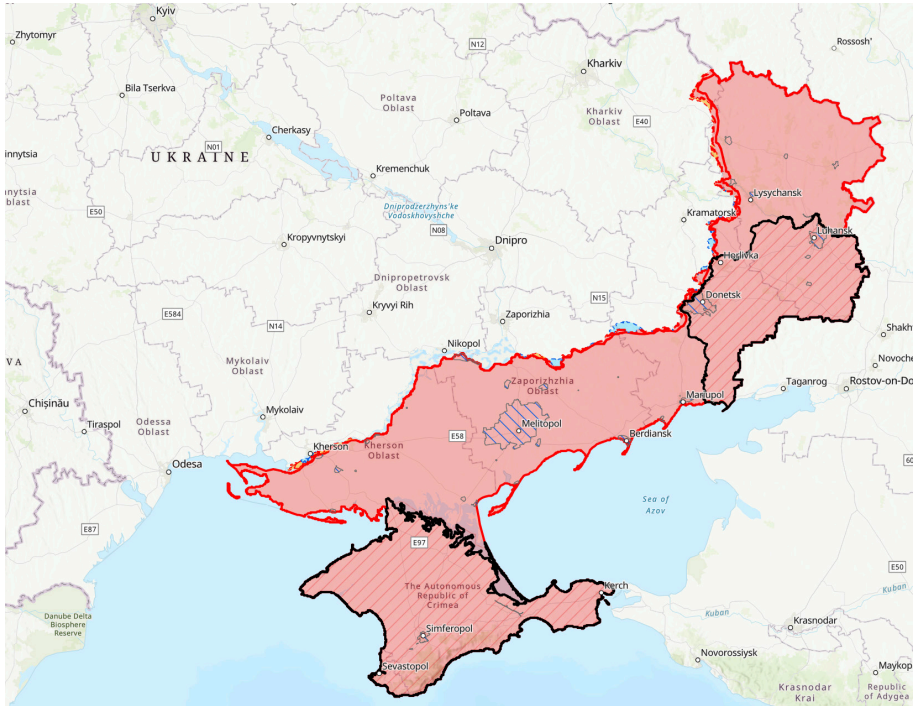
57 Suriya Evans-Pritchard Jayanti, "[Winter is coming: Is Ukraine's power grid ready for new Russian attacks?](#)," *Atlantic Council*, 12 augustus 2023.

58 Rijksoverheid, "[Gezamenlijke Verklaring van Denemarken en Nederland over Donatie F16 aan Oekraïne](#)," 20 augustus 2023.

59 Airforce Technology, "[F-16 Fighting Falcon Multirole Fighter](#)," 13 oktober 2021.

## Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

Figuur 6 De frontlinie is in de afgelopen maanden nauwelijks veranderd<sup>60</sup>

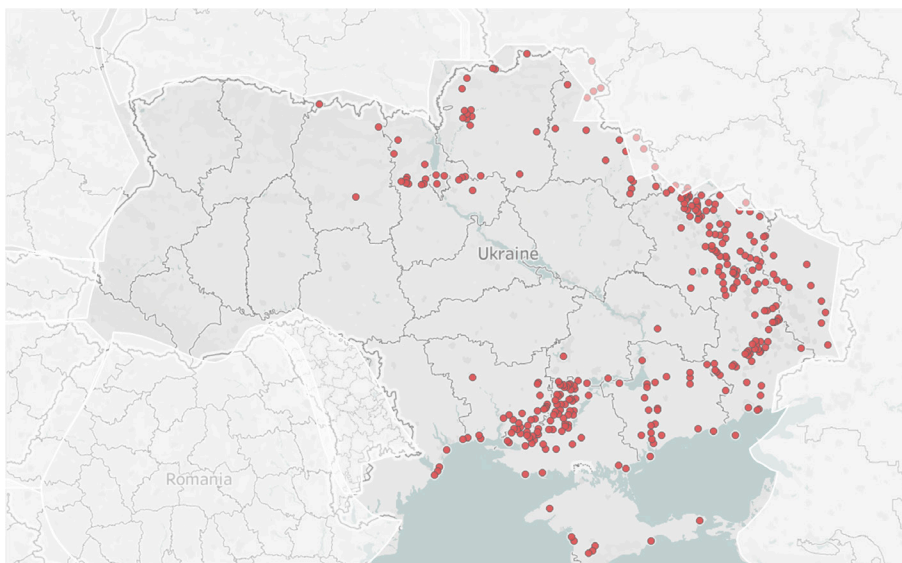


Ondanks de hoge intensiteit van het conflict en Oekraïense doorbraken bij Robotyne is er nauwelijks verschuiving zichtbaar aan de frontlinie. Ten opzichte van juni 2023 heeft Oekraïne minder dan 0,25% van het door Rusland bezette gebied bevrijd. Er is een reële mogelijkheid dat het front in de komende maanden iets sneller zal verschuiven nu Oekraïne door de Soerovikin-linie is gebroken.

60 Institute for the Study of War, [“Interactive Map: Russia’s Invasion Of Ukraine,”](#) september 2023.

Daarbij moet ook worden aangetekend dat het gebied waar nu wordt gevochten zwaar vervuild is door mijnen, clustermunitie en *unexploded ordnance (UXOs)*, waardoor terugkeer ook op de middellange termijn problematisch zal blijven. Initiatieven om mijnen op te ruimen (figuur 8) richten zich niet volledig op de *oblasts* waar de meeste incidenten zich voordoen, noch op de *oblasts* waar migranten/ontheemden naar willen terugkeren (figuur 12).

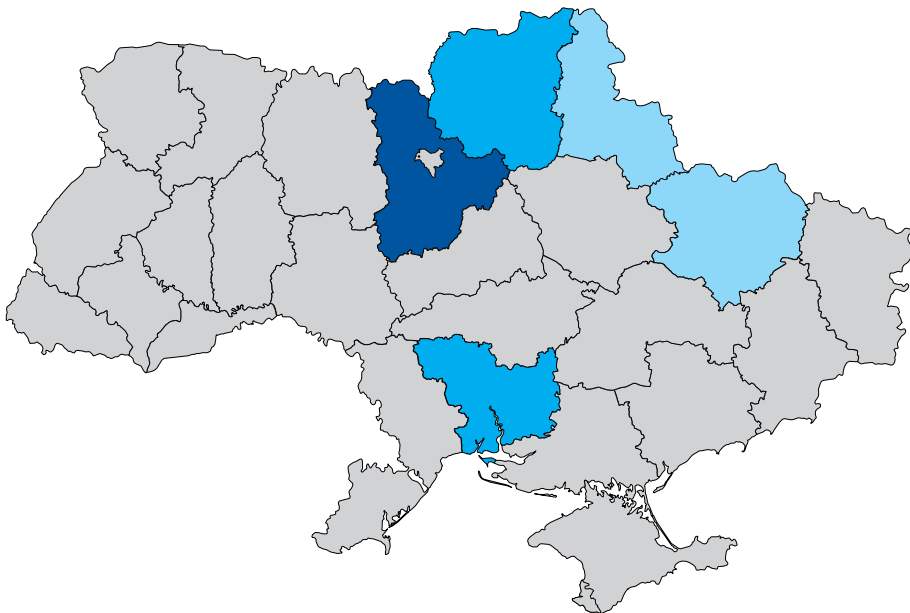
Figuur 7 Een overzicht van mijn-gerelateerde incidenten<sup>61</sup>



61 ACLED, "Ukraine Conflict Monitor," augustus 2023.



Figuur 8 Een overzicht van mijn-opruimingsinitiatieven in Oekraïne tussen 1 januari 2023 en 31 april 2023<sup>62</sup>



### Oekraïense economie en wederopbouw

Wat het herstel van de Oekraïense economie betreft zijn er positieve ontwikkelingen. In vergelijking met het eerste kwartaal, toen de economie kromp met 10,5%,<sup>63</sup> was er in het tweede kwartaal sprake van een groei van 19,5% ten opzichte van het voorgaande jaar.<sup>64</sup> Belangrijker is wellicht dat de Oekraïners hun prognoses voor 2023 naar boven hebben bijgesteld. Het Oekraïense ministerie van Financiën voorspelt nu 3,2% groei,<sup>65</sup> het ministerie van Economische Zaken

62 UNDP, "[Ukraine: Mine Action 2023 Monitoring - 5W Situation Report \(As of 05 May 2023\)](#)," ReliefWeb, 10 mei 2023.

63 Reuters, "[Ukraine's GDP Falls 10.5 Percent In First Quarter Of 2023](#)," RadioFreeEurope RadioLiberty, 9 juni 2023.

64 Dominic Culverwell, "[Ukraine's economy grows year-on-year for first time since start of full-scale invasion](#)," The Kyiv Independent, 25 september 2023.

65 Sergei Martsjenko, "['Adaptivnos' oekraïnskogo biznesa, tsjto priblizjajet nasju pobedu](#) [Adaptability of Ukrainian business, which brings our victory closer]," Ekonomitsjeskaja pravda, 19 mei 2023.

tegen de 4%<sup>66</sup> en de Oekraïense centrale bank een groei van 2,9%.<sup>67</sup> Ook het IMF lijkt dit optimisme te delen en heeft haar voorspelling voor 2023 bijgesteld van een krimp van 3% naar een groei van 1-3%.<sup>68</sup> De Wereldbank en de EBRD houden vooral nog vast aan eerdere, minder optimistische voorspellingen van 0,5% en 1% groei respectievelijk.<sup>69</sup>

De Oekraïense overheidsfinanciën zijn stabiel, maar blijven sterk afhankelijk van westerse steun. Het land kampt nog steeds met een permanent begrotingstekort. In vergelijking met vorig jaar wordt dat tekort echter steeds beter gedekt door buitenlandse leningen (zie figuur 9 en 10) en wordt er in het binnenland steeds meer geleend van de private sector in plaats van de Nationale Bank van Oekraïne. Hierdoor heeft de Oekraïense centrale bank de geldpers niet meer hoeven aan te zetten.<sup>70</sup>

---

66 Ministry of Economy of Ukraine, "[Za pidsumkamy rokoe otsjikoejemo zrostantnja VVP do 4% – Joelija Svyrydenko](#)" [Tegen het einde van het jaar verwachten we dat het BBP zal groeien tot 4% – Yuliia Svyrydenko], 9 september 2023.

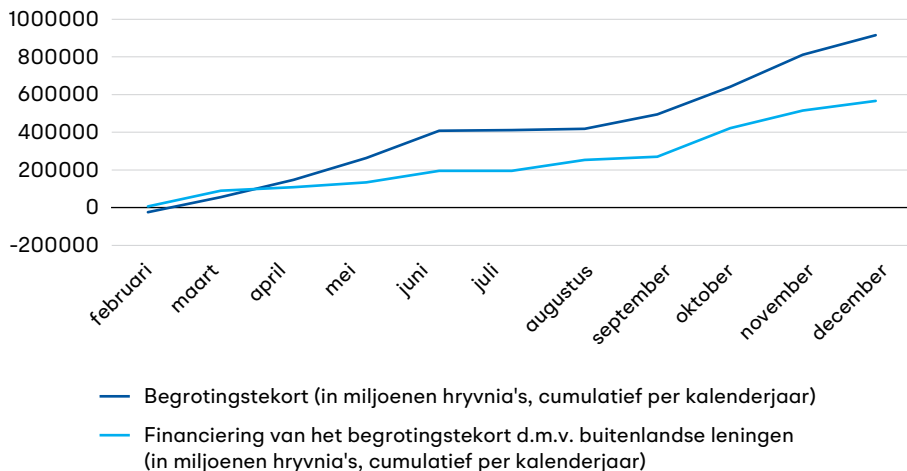
67 NBU, "[Inflation Will Keep Slowing and Economy Will Continue Recovering - NBU Inflation Report](#)," 3 augustus 2023.

68 IMF, "[IMF Executive Board Completes the First Review under the Extended Fund Facility \(EFF\) Arrangement for Ukraine](#)," 29 juni 2023.

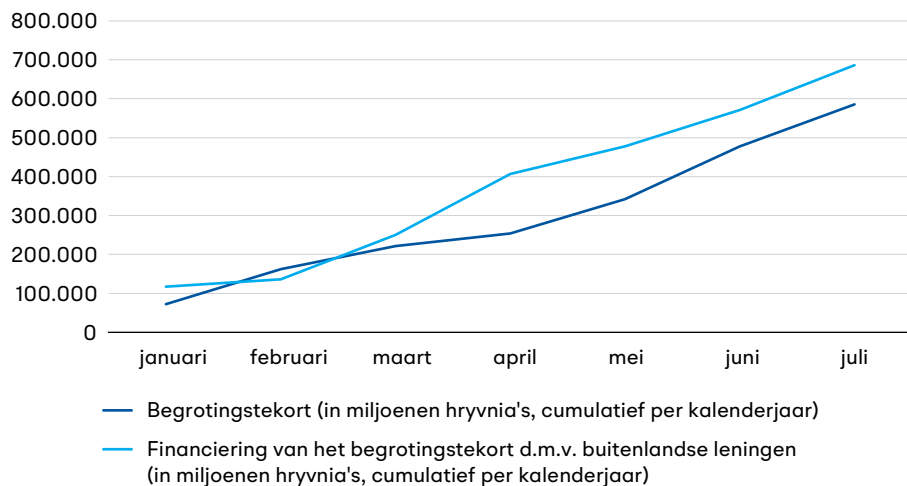
69 European Bank for Reconstruction and Development, "[Ukraine Overview](#)," geraadpleegd op 28 september 2023; The World Bank, "[The World Bank in Ukraine: Overview](#)," geraadpleegd op 28 september 2023.

70 Michael O'Hanlon, Constanze Stelzenmüller en David Wessel, "[With the counteroffensive underway, 12 charts show the latest from Ukraine](#)," *Washington Post*, 10 juli 2023; Matt Wirz en Alexander Saeedy, "[Ukraine Hunts for Cash as Fighting Drains Coffers](#)," *The Wall Street Journal*, 18 september 2023.

**Figuur 9** Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2022



**Figuur 10** Dekking van het Oekraïense begrotingstekort door buitenlandse leningen in 2023



Mede als gevolg hiervan is de inflatie ook sterk gedaald dit jaar – sterker dan aanvankelijk werd voorspeld. Hoewel de inflatie in januari 2023 nog op 26% boven het niveau van het voorgaande jaar stond, daalde zij daarna naar 17,9% procent in april en 8,6% in augustus.<sup>71</sup> Ook de werkloosheid loopt gestaag terug, hoewel aanzienlijk langzamer dan de inflatie.<sup>72</sup> Vanwege (interne) ontheemding en migratiebewegingen zijn officiële werkloosheidspercentages lastig vast te stellen, maar volgens het onderzoeksinstituut *Info Sapiens* was het werkloosheidspercentage 15,1% in augustus, het laagste niveau sinds het begin van de Russische invasie in februari 2022.<sup>73</sup>

Toch zal het onder de huidige omstandigheden lang duren voordat de Oekraïense economie terug is op het niveau van 2021. De Oekraïense economie kromp vorig jaar immers met 29,1%, terwijl zelfs de meest optimistische groeiprognoses voor de komende jaren in de ‘single digits’ zijn. Grote delen van het Oekraïense grondgebied blijven bezet door Russische troepen, terwijl gebieden onder de controle van Oekraïne kampen met ongekende verwoestingen en heroverde gebieden vol liggen met landmijnen die onder andere de landbouw aldaar zeer gevaarlijk of onmogelijk maken.<sup>74</sup>

Bovendien lijkt Rusland, zoals vermeld bij het hoofdstuk over de intensiteit van de gevechten, in toenemende mate een economische oorlog tegen Oekraïne te willen voeren. In juli trok Moskou zich terug uit de graanddeal en begon het op grote schaal Oekraïense graanopslag en -exportinfrastructuur in de havens te bombarderen. Hierdoor komt de belangrijke graanexport, die ondanks de graanddeal toch al sterk was afgenomen, nog verder in het geding.<sup>75</sup> Oekraïne probeert nu de graanexport via de Donau, door Roemenië en via Roemeense en Turkse wateren uit te breiden. Maar dat vereist aanzienlijke investeringen in de haveninfrastructuur aan de Donau, aangezien ten tijde van de graanddeal slechts 26% van de Oekraïense graanexport via die route verliep (zie Figuur 11).

---

71 NBU, “[Macroeconomic Indicators](#),” geraadpleegd op 28 september 2023.

72 NBU, “[Macroeconomic Indicators](#),” geraadpleegd op 28 september 2023.

73 Maksym Samoiluk, “[Ukraine War Economy Tracker](#),” *Centre for Economic Strategy*, 22 september 2023.

74 Fabrice Deprez, “[Ukraine’s Farmland Is a Literal Minefield](#),” *Foreign Policy*, 29 mei 2023; Sarah Njeri, “[Ukraine war: after the shooting stops landmines will keep killing – as we’ve seen in too many countries](#),” *The Conversation*, 30 augustus 2023.

75 Anna Hirtenstein, “[Why Russia Killed the Ukraine Grain Deal](#),” *The Wall Street Journal*, 20 juli 2023.

Figuur 11 Aandelen in de graanexport, juli 2022 – juli 2023<sup>76</sup>



Zelfs in de meest positieve scenario's zal de Donau niet het exportniveau van de Zwarte Zee kunnen evenaren. Bovendien is dat een langere en duurdere route dan die via de Zwarte Zee. Ook wordt dit plan ernstig belemmerd door toenemende Russische luchtaanvallen op de Oekraïense havens aan de Donau.<sup>77</sup> Ondanks het feit dat de oogst dit jaar naar verwachting aanzienlijk hoger zal zijn

76 Jared Malsin en Laurence Norman, "U.S. in Talks to Develop Ukraine Grain Export Routes," *The Wall Street Journal*, 15 augustus 2023.

77 Paul Adams, "Russia's Ukraine Danube attacks threaten Kyiv's economic lifeline," *BBC News*, 8 september 2023; Cole S. Aronson, "Putin's War Is Slowly Destroying Europe's Breadbasket," *Politico*, 23 juli 2023; Julian Borger, "Turning food into a weapon: how Russia resorted to one of the oldest forms of warfare," *The Guardian*, 9 augustus 2023, Jenny Gross and Patricia Cohen, "Russian Attack Threatens Even Alternative Routes for Ukrainian Grain," *The New York Times*, 25 juli 2023; Jared Malsin, "U.S. in Talks to Develop Ukraine Grain Export Routes," *The Wall Street Journal*, 15 augustus 2023; John Paul Rathbone, "Ukraine's crucial Danube ports battle rising costs," *Financial Times*, 13 september 2023.

dan de oogst van 2022, valt de verwachte graanexport dit jaar daarom lager uit (49 miljoen ton) dan de export vorig jaar (58 miljoen ton).<sup>78</sup>

Desondanks hebben twee graanschepen succesvol de Oekraïense havenstad Chornomorsk weten te bereiken om die vervolgens met een lading graan weer te verlaten via een 'humanitaire corridor' die langs de Oekraïense, Roemeense, Bulgaarse en Turkse kust naar de Bosporus loopt. Hoewel Oekraïne via deze route de Russische blokkade hoopt te omzeilen, is het nog onduidelijk hoe succesvol dit zal zijn, aangezien Rusland heeft aangegeven graanschepen uit Oekraïne als militaire doelwitten te beschouwen.<sup>79</sup>

Ook uitbreiding van de graanexport via de westelijke grens wordt bemoeilijkt door een gebrek aan infrastructuur.<sup>80</sup> Daar komt bovendien bij dat drie Oost-Europese landen (Polen, Slowakije en Hongarije) eenzijdig – zonder toestemming van Brussel – de beperkingen op de import van graan en andere Oekraïense landbouwproducten hebben verlengd die Polen, Slowakije, Hongarije en Bulgarije in april hadden afgedwongen. In reactie daarop heeft Oekraïne bij de Wereldhandelsorganisatie klachten ingediend tegen deze landen.<sup>81</sup> Slowakije heeft inmiddels aangegeven mee te willen doen aan een Oekraïens compromis waardoor de graaninvoer uit Oekraïne gereguleerd wordt door een licentiesysteem waarbij Slowakije zelf kan bepalen welke producten het toe wil laten. Hoewel Oekraïne zijn klacht tegen Slowakije bij de WHO heeft laten vallen, is het onduidelijk in hoeverre dit de Oekraïense export ten goede zal

---

78 Dana Gordijtsjoek, "[Oerozjaz v Oekraïne prevyshajet ozjisdanija, no radovat'sja rano. Potsjemoe? \[De oogst in Oekraïne overtreft de verwachtingen, maar het is nog te vroeg om zich te verheugen. Waarom?\]](#)," *Ekonomitsjeskaja pravda*, 5 september 2023.

79 France 24, "[Second Ukraine wheat shipment reaches Turkey despite Russian threats](#)," 24 september 2023; Reuters, "[Ship with Ukraine grain back in Turkey under 'humanitarian corridor'](#)," 21 september 2023; Kathryn Armstrong, "[First grain ships arrive in Ukraine using new route](#)," *BBC News*, 17 september 2023.

80 Jenny Gross en Patricia Cohen, "[Russian Attack Threatens Even Alternative Routes for Ukrainian Grain](#)," *The New York Times*, 25 juli 2023.

81 Alice Hancock en Marton Dunai, "[Germany leads EU condemnation of Ukraine trade curbs](#)," *Financial Times*, 18 september 2023.

komen.<sup>82</sup> Inmiddels heeft ook Roemenië, nadat de regering (onder druk gezet door Roemeense boeren) het besluit nam om ook een embargo op Oekraïense landbouwproducten te leggen, een gelijksoortige compromis afgedwongen.<sup>83</sup> Ook de Bulgaarse regering is gezwicht onder de druk van boerenprotesten en heeft een tijdelijk embargo op Oekraïense zonnebloempitten afgekondigd, evenals quota op de graanimport uit Oekraïne.<sup>84</sup>

Dit alles toont aan hoe moeilijk het is om de wederopbouw significante invulling te geven zolang de gevechten voortduren en de Russen erop gebrand zijn om de Oekraïense economie fundamenteel te ontwrichten. Bovendien was het basisoniveau van 2021, waar de huidige Oekraïense economische toestand het meest mee wordt vergeleken, laag. Onder de ‘wederopbouw’ van Oekraïne verstaat men daarom in het algemeen niet alleen een terugkeer naar het bbp van 2021, maar een veel dynamischer groei die het land aanzienlijk welvarender moet maken. Daarvoor zijn diepe institutionele hervormingen essentieel, die de uitvoerende macht in Oekraïne aan banden moeten leggen, evenals diepere integratie met de Europese Unie. Oekraïners zijn zich ook goed bewust van deze problematiek en zien corruptie zelfs als een grotere bedreiging voor de wederopbouw dan de oorlog zelf.<sup>85</sup>

Hoe langer de oorlog duurt, hoe minder Oekraïense ontheemden terug zullen keren naar Oekraïne, wat op zijn beurt de economische perspectieven in Oekraïne weer verder zal drukken. Zelfs in de meest optimistische scenario’s voor de Oekraïense wederopbouw zullen de verliezen aan mensenlevens en de recente emigratie uit Oekraïne bijdragen aan de reeds bestaande structurele

---

82 Ukrinform, [“Oekrajina gotova zminyty pravila aksportoe zerna do p’jati krajijn ES, \[Oekraïne is klaar om de regels voor graanexport naar vijf EU-landen te veranderen - regering keurt vergunningenstelsel goed\],”](#) 19 september 2023; Dinara Khalilova, [“Ministry: Ukraine, Slovakia agree on grain trade system to replace ban,”](#) *The Kyiv Independent*, 21 september 2023; Aleksej Pavlysh, [“Nasjli kompromiss: Oekrajina oztovjot zjaloboe v VTO protiv Slovakii, \[Er is een compromis gevonden: Oekraïne trekt de klacht tegen Slowakije bij de WTO in\],”](#) *Ekonomitsjeskaja pravda*, 21 september 2023.

83 Espresso, [“Roemoenija ta Oekrajina rozrobljat’ sistemoe litsenzoevannija dlja zerna, \[Roemenië en Oekraïne zullen een vergunningensysteem voor graan ontwikkelen\],”](#) 21 september 2023; TVP World, [“Romanian farmers ask gov’t for ban on Ukrainian grain,”](#) 16 september 2023.

84 RFE/RL’s Bulgarian Service, [“Bulgarian Farmers Reach Deal To Halt Protest Against Food Imports From Ukraine,”](#) *RadioFreeEurope RadioLiberty*, 20 september 2023.

85 Info Sapiens, [“How to Rebuild Ukraine — Sociological Survey of Citizens and Business Representatives,”](#) *Transparency International Ukraine*, 14 juni 2023.

tekorten op de Oekraïense arbeidsmarkt.<sup>86</sup> Betere instituties zijn nodig om eigendomsrechten te versterken en de corruptie terug te dringen. Dit is van cruciaal belang om, ten eerste, geld op internationale kapitaalmarkten aan te trekken. Een aanzienlijk deel van de kosten van de wederopbouw zal immers gedragen moeten worden door investeringen van de private sector.<sup>87</sup> Bovendien zijn dergelijke institutionele hervormingen nodig om de vele miljarden westerse dollars en euro's voor het herstel van Oekraïne effectief te kunnen besteden.

Om een goed functionerend leger in stand te houden en gezien de noodzaak voor goede veteranenzorg, zal er veel vraag zijn naar professionals op het gebied van veiligheid, defensie, IT, geneeskunde en psychologie.<sup>88</sup> Tegelijkertijd zullen er gekwalificeerde bouwvakkers, architecten, energie- en duurzaamheidsspecialisten, wetenschappers en ondernemers nodig zijn voor het wederopbouwproces. Om tegemoet te komen aan deze arbeidsintensieve gebieden zal in Oekraïne daarom fors geïnvesteerd moeten worden in het onderwijs op deze werkerreinen, waaronder het opleiden van vakleraren.

## 2.3 Terugkeerintenties

Het gebrek aan doorslaggevend Oekraïens succes op het slagveld en het ontbreken van een perspectief op een snelle overwinning vertaalt zich logischerwijs ook in een beperkte bereidheid van met name ontheemden uit het zuiden en oosten om naar Oekraïne terug te keren. De noodtoestand blijft onverminderd van kracht tot 15 november 2023, en het is de verwachting dat deze opnieuw zal worden verlengd.<sup>89</sup>

Uit recent opinieonderzoek onder ontheemde Oekraïners in Europa blijkt dat het merendeel graag terug zou willen keren, maar voorlopig nog (steeds) geen mogelijkheden daarvoor ziet. Zo geeft 62% van de Oekraïners aan in een

---

86 Ella Libanova, "[Ukraine's Demography in the Second Year of the Full-Fledged War](#)," *Focus Ukraine* (Wilson Center: Kennan Institute), 27 juni 2023.

87 The Washington Post, "[Is there enough money to rebuild Ukraine?](#)," 24 juni 2023.

88 Zakon i Biznes, "[8 profesij, jaki budut' najbil'sh zatrebuvani pislja viyny](#)," [8 beroepen waar na de oorlog het meest vraag naar zal zijn], 4 april 2022; Work.ua, "[Jaki profesii stanut' aktual'nymy pislja viyny ta de navtjatysja majbutnim fahivtsiam](#)," [Welke beroepen zullen na de oorlog relevant worden en waar te studeren voor toekomstige specialisten], 9 juli 2022.

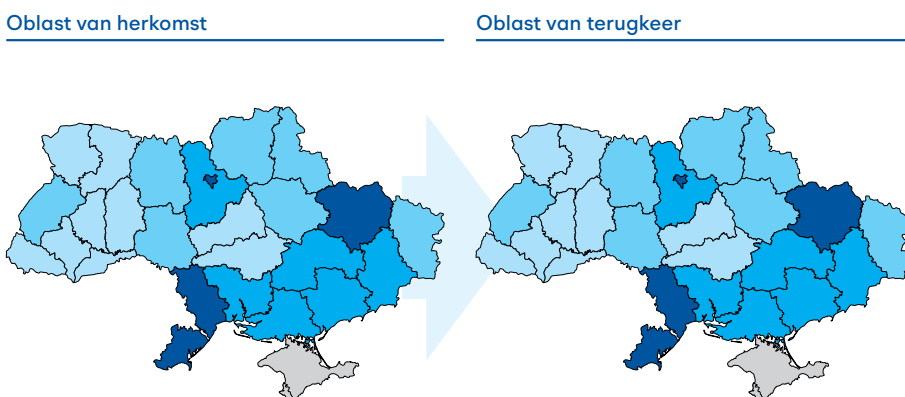
89 Reuters, "[Ukraine extends martial law, ruling out October parliament vote](#)," 27 juli 2023.



UNHCR-onderzoek dat zij hopen terug te kunnen keren<sup>90</sup>. Dit beeld (63%) komt ook naar voren in een recent gepubliceerde onderzoek van *Centre for Economic Strategy*<sup>91</sup>. Er is nog geen brede Nederland-specifieke survey informatie beschikbaar, maar het is aannemelijk dat vergelijkbare trends en overwegingen ook voor Oekraïense ontheemden in Nederland gelden.<sup>92</sup>

Met name ontheemden uit Zaporizhia, Cherson en Dnipro hebben hoop terug te keren, net zoals ontheemden die zich nu in buurlanden van Oekraïne bevinden.<sup>93</sup> De meeste Oekraïners willen weer terugkeren naar de oblast waar zij oorspronkelijk vandaan komen, zoals figuur 12 laat zien.

**Figuur 12** Oekraïense ontheemden willen overweldigend terugkeren naar hun oblasts van herkomst (donkerdere kleuren komen overeen met een groter aantal respondenten)<sup>94</sup>



90 UNHCR, "[Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine #4](#)," juli 2023.

91 Hlib Vyshlinsky, Dariia Mykhailyshyna, Maksym Samoiliuk en Maria Tomilina, "[Ukrainian refugees: how many are there, their intentions & return prospects](#)" *Centre for Economic Strategy*, 4 september 2023.

92 Een survey-onderzoek gaat deel uitmaken van het longitudinale onderzoek naar Oekraïners In Nederland dat wordt uitgevoerd door WODC c.s.

93 UNHCR, "[Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine #4](#)," juli 2023.

94 UNHCR, "[Survey of intentions and perspectives of refugees from Ukraine #4 - June 2023](#)," *UNHCR Microdata Library*, 6 juli 2023.

Het grootste aandeel van de ontheemden dat plannen heeft om spoedig terug te gaan komt uit de Tsjernihiv en Mykolajiv *oblasts*: 22% van de ondervraagde ontheemden uit deze *oblasts* wil snel weer terugkeren naar Oekraïne. Van de ondervraagde ontheemden uit de *oblasts* Dnipro, Charkiv, Zaporizja, Kyiv (en Kyiv stad), Soemy, Cherson, Odesa, Poltava en Ivano-Frankivsk wil tussen de 14%-16% van de ontheemden weer snel naar huis.

Van diegenen die twifelen over de vraag om terug te keren komt het grootste aandeel uit de *oblasts* Poltava (39%), Donetsk (27%), Zjytomir (26%) en Vinnytsja (25%). Gemiddeld genomen heeft maar een kleine groep geen enkele intentie om terug te keren naar Oekraïne. Toch steken enkele groepen hier boven de rest uit: zo heeft 12% van de ontheemden uit Lviv *oblast* geen intentie om naar Oekraïne terug te keren. Hetzelfde geldt voor 11% van de ontheemden uit Luhansk *oblast*, 8% van de ontheemden uit Kyiv *oblast*, 7% van de ontheemden uit Ivano-Frankivsk en Soemy *oblasts*, en 6% van de ontheemden uit Dnjepropetrovsk, Charkiv en Odessa *oblasts*.<sup>95</sup>

## 2.4 Conclusie

Alles wijst erop dat de oorlog in Oekraïne tot diep in 2024 en waarschijnlijk nog langer zal voortduren, tenzij er vergaande en onvoorziene politieke veranderingen plaatsvinden in Moskou en/of Washington. De politieke doelstellingen van beide partijen zijn vrijwel ongewijzigd, een staakt-het-vuren is op dit moment niet in het belang van Oekraïne omdat het Rusland tijd zou bieden zich te herpakken, en het draagvlak in beide samenlevingen en het Westen is nog steeds zodanig dat er geen noemenswaardige druk is op politieke leiders om een compromis te sluiten. Het Oekraïense tegenoffensief kende aanvankelijk een aantal forse tegenslagen, maar na een koerswijziging worden inmiddels relatief goede resultaten geboekt: de Russische linies staan onder druk. Er is echter (nog) geen sprake van een doorbraak tot de zee van Azov die een wezenlijke verandering in de operationele en strategische situatie zou kunnen brengen.

De oorlog is geworden tot een slopende uitputtingsslag. Naast de tactische en operationele ontwikkelingen op het slagveld en de mate van westerse steun zijn hierbij ook economische, militair-industriële, technologische en demografische factoren bepalend voor het uithoudingsvermogen van beide partijen. Rusland

---

95 UNHCR, "[Lives on hold](#)".

meent hier aan het langste eind te kunnen trekken, en kiest er daarom ook bewust voor om de Oekraïense economie zoveel mogelijk schade toe te brengen, zoals door het bemoeilijken van de graanexport. Onzeker is nog of de verbeterde Oekraïense luchtverdediging in staat zal zijn om een nieuwe golf van aanvallen op Oekraïense kritieke energie-infrastructuur af te wenden. Het scenario van grootschalige uitval van elektriciteit en verwarming met evacuaties als gevolg is op dit moment nog relatief onwaarschijnlijk, maar blijft een mogelijkheid.

Ondanks dat het economische herstel iets beter verloopt dan verwacht en flinke delen van het land relatief weinig merken van Russische luchtaanvallen, biedt de huidige onzekere en instabiele situatie Oekraïense ontheemden in Nederland momenteel weinig perspectief op terugkeer naar hun land. Zeer waarschijnlijk zullen velen van hen voorlopig nog hier blijven. Dit is ook het beeld dat volgt uit opinieonderzoek onder Oekraïense ontheemden in Europa. Hierin geeft het merendeel van de ondervraagden aan graag terug te keren, maar een grote meerderheid van hen heeft hierover nog geen definitief besluit genomen, en ziet ook geen reële kans daartoe.

Naarmate de oorlog voortduurt, het aantal slachtoffers verder stijgt en de Oekraïense strijdkrachten een steeds groter beroep op de samenleving moeten doen voor rekrutering, groeit ook het aantal mannen dat de mobilisatie zal proberen te ontvluchten. Ondanks dat de Oekraïense overheid dit probeert te voorkomen, zal dit toch een groep ontheemden zijn waar Nederland in toenemende mate rekening mee dient te houden.

# 3 Doormigratie-intenties naar Nederland

## 3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties

Naast de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties, kent het EWEA-model van Clingendael ook factoren op basis waarvan de ontwikkelingen van doormigratie-intenties van ontheemde Oekraïners naar Nederland, worden geduid. Dit zijn 1) het potentieel (aantallen ontheemden met intenties tot doormigratie); 2) verslechtering in de persoonlijke (leef)omstandigheden in het opvangland; 3) de aanwezigheid van familie en netwerken elders; en 4) de feitelijke mogelijkheden tot doorreis.

Zoals weergegeven in de figuur hieronder zijn deze factoren geoperationaliseerd in een reeks indicatoren waarvan de ontwikkeling wordt gemonitord. De verschillende aard van de indicatoren is dusdanig dat de ene meer en/of sneller aan verandering onderhevig is dan de ander. Subjectieve factoren zoals familiebanden en sociale netwerken zullen naast objectief meetbare factoren zoals werkgelegenheid, sociale voorzieningen en huisvesting de doorslag geven voor de keuze om al dan niet door te migreren.

In de volgende paragraaf worden de relevante ontwikkelingen van deze vier indicatoren en de verwachte impact op de beschermingsopdracht weergegeven.

Clingendael geeft in dit rapport specifieke aandacht aan de situatie in Polen. Dit heeft met name te maken met de parlementaire verkiezingen in oktober 2023 en de mate waarin dit gevolgen kan hebben op de veranderingen rondom de bescherming en opvangvoorzieningen voor de Oekraïense ontheemden. Gemiddeld genomen blijven de doormigratie-intenties op basis van survey-onderzoeken stabiel laag. Wel signaleren we enkele relevante ontwikkelingen die mogelijk een effect hebben op het potentieel van ontheemden dat wellicht alsnog doorreist naar elders in de EU, waaronder wijzigingen in het demografisch profiel van de populatie.

Figuur 13 Factoren en indicatoren van belang voor doormigratie



## Verlenging tijdelijke bescherming

Het toepasselijke Unierechtelijk juridisch kader verandert vooralsnog niet. De eerste verlenging van de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (*EU Temporary Protection Directive*, verder TPD) tot maart 2024 betrof een automatische verlenging.<sup>96</sup> Dat wil zeggen dat er geen sprake was van een intrekking, waarmee de TPD van toepassing bleef. De toepassing van de richtlijn voor een derde, en daarmee vooralsnog laatste, jaar tot maart 2025 vereist echter een expliciet verlengingsbesluit van de Raad dat met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden aangenomen (artikel 4 lid 2 TPD).

Op 19 september 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een dergelijk Raadsbesluit.<sup>97</sup> De onderbouwing van de noodzaak voor deze verlenging ligt volgens de Commissie met name in het feit dat de situatie in Oekraïne zelf onvoldoende (duurzaam) veilig is en dat (grootschalige) terugkeer daarom op korte termijn niet reëel is. De Commissie verwijst hierbij naar het grote aantal mensen dat al langdurig intern ontheemd is; het aantal mensen dat humanitaire hulp behoeft en het feit dat de VN heeft opgeroepen ontheemden uit Oekraïne bescherming te blijven bieden. Ook blijft het aantal ontheemden dat permanent terugkeert naar Oekraïne laag, en gaan de vijandelikheden nog altijd door. De veiligheidssituatie wordt door de Commissie als volatiel ingeschat. Ondanks dat het aantal tijdelijk beschermden in de EU al enige tijd redelijk stabiel blijft dan wel slechts gestaag groeit, valt een plotselinge nieuwe ontheemden-crisis nog altijd niet uit te sluiten. En daarmee blijft het doel van het invoeren van de richtlijn gestand, namelijk om, naast een zo uniform mogelijk beschermingsniveau binnen heel de EU, te voorkomen dat reguliere asielsystemen vastlopen door plotselinge hoge aantallen beschermingsvragen. Tot slot zal een besluit nu over de maximale verlenging van de toepassing van de richtlijn lidstaten ook de tijd geven om voorbereidingen te treffen voor verlenging van vergunningen en het denkproces over de situatie waarin tijdelijke bescherming daadwerkelijk afloopt, namelijk in maart 2025.<sup>98</sup>

Het besluit houdt verder geen substantiële wijzigingen in ten opzichte van het inroepingsbesluit van maart 2022. Zo blijven de Dublin regels buiten toepassing

---

96 Voor een nadere uitleg over de richtlijn en de inhoud van TPD zie Clingendael, [“Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekszenario's door nieuwe offensieven,”](#) 13 februari 2023.

97 COM (2023) 546 final d.d. 19 september 2023.

98 Zie het explanatory memorandum bij het voornoemde voorstel tot Raadsbesluit.

en kunnen tijdelijk beschermden zich binnen de EU verplaatsen naar en registreren in een andere lidstaat. Ook de solidariteits- en registratieplatforms blijven van kracht zolang de richtlijn van toepassing is.

Het huidige Spaanse Voorzitterschap heeft het voorstel van de Commissie voortvarend ter hand genomen en direct geagendeerd op de agenda van de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van 28 september 2023. De lidstaten zijn vervolgens akkoord gegaan met de verlenging tot 3 maart 2025.<sup>99</sup>

### 3.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties

#### Potentieel

Zoals eerder in de inleiding aangegeven is het **aantal** geregistreerde ontheemden in de EU gestaag gestegen van 5,1 miljoen in mei 2023, naar 5,8 miljoen in september.<sup>100</sup> Deze toename is met name een gevolg van de Russische aanvallen op Oekraïense energie-infrastructuur gedurende de afgelopen winter, de toegenomen Russische raketaanvallen in mei dit jaar en de vernietiging van de Kachovka-dam in juni.

De **intenties** van Oekraïense ontheemden om vanuit het eerste opvangland door te reizen naar landen elders in de EU blijven gemiddeld genomen vrij stabiel en laag. Volgens het meest recente survey-onderzoek van de UNHCR liggen deze rond de 2%, met 12 % die aangeeft het nog niet te weten.<sup>101</sup> Vanuit Polen heeft er, in lijn met de gesignaleerde piek in doormigratie-intenties eerder dit jaar,<sup>102</sup> in grotere mate doormigratie plaatsgevonden, met name naar Duitsland (naar schatting zo'n 150.000 ontheemden) in verband met reeds bestaande netwerken en vanwege de hogere salarissen en uitkeringen aldaar. De meeste ontheemden

---

99 European Council, [Justice and Home Affairs Council \(Home Affairs\)](#), geraadpleegd op 1 oktober 2023.

100 UNHCR, "[Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation](#)", geraadpleegd op 29 september 2023.

101 UNHCR, "[Lives on hold](#)," p. 41.

102 Zie Clingendael, [Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Pieksenario's door nieuwe offensieven](#), februari 2023, p. 25: 52% van de ontheemden in Polen gaven indertijd in een IOM survey aan te willen doormigreren.

namen dit besluit gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in Polen.<sup>103</sup> Volgens de meeste recente onderzoeken liggen de doormigratie-intenties vanuit Polen weliswaar wat hoger dan gemiddeld, maar duidelijk lager dan eerder dit jaar.<sup>104</sup> Volgens onderzoek door de IOM zou 12% van de ontheemden uit Oekraïne die in Polen verblijven door willen migreren naar een ander land.<sup>105</sup> Volgens onderzoek gedaan door de Mixed Migration Center naar Oekraïense ontheemden in Warschau ligt dat percentage (in ieder geval in de Poolse hoofdstad) zelfs nog een stuk lager op 6%.<sup>106</sup> In Tsjechië wil slechts 3% van de Oekraïense ontheemden doormigreren naar een ander land.<sup>107</sup>

Zoals aangegeven in de inleiding van het rapport, is het aantal Oekraïense ontheemden in Nederland gedurende de zomermaanden toegenomen met zo'n 1000 tot 2000 personen per maand. Opvallend hierbij is dat het **demografisch profiel** langzaam lijkt te zijn veranderd. Waar eerst - in lijn met de situatie in de rest van de EU - het overgrote deel vrouw was, bestaat een derde van de ontheemden in Nederland inmiddels uit mannen van dienstplichtige leeftijd (tussen de 18 en 60 jaar).<sup>108</sup> Er is een aantal mogelijke verklaringen voor deze toename. Allereerst is het zo dat jongens die hier als minderjarige zijn aangekomen, inmiddels 18 zijn geworden. Voorts is er een flink aantal categorieën mannen dat uitgezonderd is van de dienstplicht. Zij kunnen dus wel uitreizen.<sup>109</sup> Dat zijn onder meer mannen die (tijdelijk) ongeschikt zijn verklaard voor militaire dienst, invaliden, ouders met drie of meer kinderen, alleenstaande vaders,

---

103 Ook dit komt overeen met het eerdere signaal van IOM. Ibid. Zie ook Maciej Badowski, „[Eksperci: Uchodźców z Ukrainy jest już więcej w Niemczech niż w Polsce! Decydują dwa czynniki](#),” *Strefa Biznesu*, 13 september 2023; Ada Michałak, „[Sondaż: Większość Polaków pozytywnie o uchodźcach z Ukrainy](#),” *Rzeczpospolita*, 19 september 2023; Anatolij Zymnin, Mariusz Kowalski, Sylwia Kowcuń, Szymon Bryzek, Eliza Dąbrowska, Margaryta Sytnik, Michał Niećko, Karolina Klages en Filip Stelmach, „[Z Polski do Niemiec: Nowe trendy ukraińskiej migracji uchodźczej](#),” *EWL*, 12 september 2023.

104 Zymnin et al, „[Z Polski do Niemiec](#).”

105 IOM, „[Surveys with Refugees from Ukraine: Needs, Intentions, and Integration Challenges in Poland \(April - June 2023\)](#),” 29 augustus 2023.

106 Mixed Migration Centre, „[Displaced from Ukraine to Warsaw: A case study of journeys, living conditions, livelihoods and future intentions](#),” 29 juni 2023.

107 IOM, „[Surveys with Refugees from Ukraine: Needs, Intentions, and Integration Challenges \(April - June 2023\)](#),” 15 augustus 2023.

108 Eurostat, „[Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data](#),” geraadpleegd op 10 oktober 2023.

109 Peter Caddle, „[Around 200k Ukrainian men have 'dodged draft by migrating to Germany'](#),” *Brussel Signal*, 11 september, 2023.



begeleiders van een patiënt naar het buitenland, en publieke personen.<sup>110</sup> Daarnaast zijn er ook berichten dat het dienstplichtige mannen lukt om via omkoping ontheffing te verkrijgen. Zo heeft Zelensky recentelijk alle hoofden van de rekruteringsstations ontslagen en vervangen.<sup>111</sup>

Dit veranderende demografisch profiel is relevant voor de beschermingsopdracht van Nederland op de langere termijn om verschillende redenen. Zo heeft mogelijk een deel van deze mannen feitelijk de Oekraïense wet overtreden. Dit kan een drempel opwerpen voor terugkeer, als hen daar in de toekomst maatregelen te wachten staan. Overigens kan dit ook gevolgen hebben voor de verhoudingen binnen de diaspora in verband met kritiek op 'deserteurs'.<sup>112</sup> Daarnaast kiezen vrouwen en kinderen er eerder voor om in Nederland te blijven als hun man/vader zich hier ook heeft gevestigd.

### **Leefomstandigheden eerste opvanglanden**

**Polen** blijft voor veel Oekraïense ontheemden een aantrekkelijk opvangland, met name vanwege de taalkundige en geografische nabijheid tot het thuisland en de omvangrijke Oekraïense diaspora.<sup>113</sup> Nog altijd vangen zij de meeste ontheemden op. Volgens onderzoekers van de Universiteit van Warschau en de Economisch-Humanistische Academie in de Poolse hoofdstad zijn 65,8% van de Oekraïense ontheemden in Polen tevreden met hun huidige leven, een vijfde is dat niet. De meeste Oekraïense ontheemden in Polen voelen zich niet gediscrimineerd, maar toch meent 21,8% wel last te hebben van een slechtere toegang tot de Poolse arbeidsmarkt. Na de oorlog wil bijna de helft van de ontheemden direct terugkeren naar Oekraïne, terwijl één op de tien permanent in Polen wil blijven en 16,5% na de oorlog nog tijdelijk in Polen wil blijven.<sup>114</sup>

Volgens recent IOM onderzoek heeft 36% van de Oekraïense ontheemden in Polen momenteel werk, vergeleken met 45% van hen voorheen in Oekraïne.

---

110 EnableMe, „[Чи може чоловік виїхати за кордон у 2023 році? Актуальні правила виїзду](#)” [Mag een man in 2023 naar het buitenland? Huidige uitcheckregels], geraadpleegd op 9 oktober 2023.

111 David L. Stern, „[Zelensky fires military recruitment center chiefs after corruption probe](#),” *The Washington Post*, 11 augustus 2023.

112 NOS, „[Ongemak bij gevluhte Oekraïense vrouwen: waarom vechten sommige mannen niet?](#),” 18 september 2023.

113 Badowski, „[Ekspert](#).”

114 Polska Agencja Prasowa, „[Badanie: połowa uchodźców z Ukrainy chciałaby zintegrować się z polskim społeczeństwem](#),” 7 september 2023; Izabela Kacprzak, „[Ukraińcy raczej u nas nie zostaną. Znamy wyniki eksperymentalnego badania](#),” *Rzeczpospolita*, 8 september 2023.

57% van hen geeft aan dat dit werk in overeenstemming is met hun werkervaring en opleidingsniveau, terwijl 35% het daarmee oneens is.<sup>115</sup> Dit past in het beeld dat de Poolse arbeidsmarkt al jaren structurele gaten vertoont die veelal door arbeidsmigranten uit de voormalige Sovjet-Unie, en met name Oekraïners, worden gevuld. Vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne was er al een groot aantal Oekraïense arbeidsmigranten in Polen, en naar verwachting blijft de vraag naar arbeidsmigranten ook de komende jaren aanzienlijk. Het nadeel is dat arbeidsmigranten vooral – maar niet uitsluitend – nodig zijn voor laaggeschoolde, en veelal fysieke arbeid, waardoor hoger opgeleide Oekraïners (en vrouwen) het relatief moeilijker zullen hebben om een baan op hun niveau te vinden.<sup>116</sup> Het is dan ook niet vreemd dat met name hoogopgeleide Oekraïense vrouwen vanuit Polen zijn doorgetrokken naar Duitsland.<sup>117</sup>

Migratie speelt ook een rol in de Poolse parlementaire verkiezingen die zullen plaatsvinden op 15 oktober. Het politieke debat spitst zich echter met name toe op immigranten uit niet-westerse, en met name islamitische, landen en op het EU Migratie- en Asielpact. Zowel de regerende PiS als de belangrijkste oppositiepartij, de Burgercoalitie van Donald Tusk, voeren een campagne met een sterke anti-immigratieretoriek. Vooralsnog spreekt echter alleen de rechts partij Confederatie zich uit tegen de Poolse steun aan Oekraïne en de in haar ogen overdadige overheidssteun voor Oekraïense ontheemden in Polen.<sup>118</sup> Bovendien staat een meerderheid van de Poolse bevolking nog altijd positief ten opzichte van de aanwezigheid van Oekraïense ontheemden in Polen.<sup>119</sup>

De meest waarschijnlijke uitkomst van de aankomende verkiezingen lijkt een overwinning van de PiS te zijn. Echter zonder dat de partij daarbij een

115 IOM, "[Surveys with Refugees from Ukraine: Needs, Intentions, and Integration Challenges in Poland \(April - June 2023\)](#)", 29 augustus 2023.

116 Anita Błaszczak, "[Imigranci są niezbędni w Polsce. Firmy potrzebują miliona pracowników](#)," Rzeczpospolita, 7 juli 2023.

117 Zymnin et al., "[Z Polski do Niemiec](#)."

118 Izabela Kacprzak, "[Konfederacja chce wykorzystać spadek przychylności wobec uchodźców z Ukrainy](#)," Rzeczpospolita, 14 augustus 2023; Alicja Ptak, "[Tusk accuses Polish government of allowing 'uncontrolled' immigration from Muslim countries](#)," Notes from Poland, 3 juli 2023; Alicja Ptak, "[Polish president sets general election for 15 October](#)," Notes from Poland, 8 augustus 2023; Aleks Szczerbiak, "[Will the radical right Confederation emerge as kingmaker after this year's Polish election?](#)," Notes from Poland, 15 mei 2023; Aleks Szczerbiak, "[Could the migration issue swing this year's Polish election?](#)," Notes from Poland, 11 augustus 2023.

119 Adam Michalak, "[Sondaż: Większość Polaków pozytywnie o uchodźcach z Ukrainy](#)," 19 september 2023.

meerderheid van de zetels in het parlement behaalt. In dat geval lijkt een coalitie met de nog rechtser Confederatie voor de hand te liggen.<sup>120</sup> Dit zou de positie van Oekraïense ontheemden in Polen kunnen ondermijnen, zeker als de recente trend van de geleidelijke afbrokkeling van de steun in de Poolse samenleving voor Oekraïense ontheemden in Polen zou doorzetten. In dat geval zou ook de PiS kunnen besluiten om het voorzieningenniveau voor de Oekraïense ontheemden af te bouwen. Eerder dit jaar sneed de Poolse regering al in de steun voor Oekraïense ontheemden door hen na 120 dagen 50% van de kosten voor het verblijf in collectieve accommodatie (maximaal 40 zloty) te laten betalen. Na 190 dagen zal die bijdrage verder oplopen tot 75% (maximaal 60 zloty).<sup>121</sup> Toch verbleef in augustus nog 31% van de ontheemden in dergelijke accommodatie.<sup>122</sup>

Het blijft vooral nog een onzekere factor of het voorzieningenniveau verder zal worden teruggebracht.<sup>123</sup> Een woordvoerder van de Poolse regering verkondigde op de Poolse televisie dat de overheidssteun voor Oekraïense ontheemden in Polen begin volgend jaar grotendeels ten einde zal komen. Er zijn echter nog geen concrete plannen, en mogelijk is deze uitspraak vooral verkiezingsretoriek.<sup>124</sup>

Verder blijft onduidelijk in welke bepalingen het mes dan gezet zou worden. Momenteel hebben Oekraïense ontheemden in Polen recht op onder andere een PESEL-nummer,<sup>125</sup> het recht om in Polen te werken, en recht op sociale

120 Izabela Kacprzak, „[Konfederacja chce wykorzystać spadek przychylności wobec uchodźców z Ukrainy](#)” *Rzeczpospolita*, 14 augustus 2023;

Aleks Szczerbiak, „[Will the radical right Confederation emerge as kingmaker after this year's Polish election?](#),” *Notes from Poland*, 15 mei 2023.

121 Zie Clingendael's eerdere rapporten. Zie ook Katarzyna Kojzar, „[Rzecznik rządu: ustawa o pomocy uchodźcom nie będzie przedłużona](#),” *OKO.press*, 19 september 2023; Julia Theus, „[Niehumanitarny pomysł rządu wchodzi w życie. Płatne przechowalnie ludzi](#),” *OKO.press*, 3 maart 2023.

122 ACAPS ANALYSIS HUB, „[Ukraine. Overview of the situation of refugees from Ukraine in six host countries](#)”, 5 september 2023.

123 TVP World, „[Survey shows most Poles support taking in more Ukrainian refugees](#)”, 12 juni 2023; Łukasz Baszczak, Agnieszka Winciewicz en Radosław Zyzik, „[Połacy i Ukraińcy – wyzwania integracji uchodźców](#),” (Warsaw: Polski Instytut Ekonomiczny), 9 mei 2023; Izabela Kacprzak, „[Badania: Polacy mniej chętni do pomocy Ukraińcom](#),” *Rzeczpospolita*, 12 juni 2023; Izabela Kacprzak, „[Polacy wciąż chcą pomagać Ukraińcom, ale na dużo mniejszą skalę niż zaraz po wybuchu wojny](#),” *Rzeczpospolita*, 12 juni 2023.

124 Polsat News, „[Koniec świadczeń dla Ukraińców? Rzecznik rządu: Przepisy po prostu wygasną](#),” 18 september 2023; Julia Theus, „[Rzecznik rządu zapowiada koniec świadczeń dla Ukraińców. Ekspert: 'To byłaby katastrofa'](#),” *OKO.press*, 20 september 2023; Katarzyna Kojzar, „[Rzecznik rządu: ustawa o pomocy uchodźcom nie będzie przedłużona](#),” *OKO.press*, 19 september 2023.

125 Het Poolse equivalent van ons Burgerservicenummer.

voorzieningen, inclusief gratis toegang tot de Poolse gezondheidszorg en het onderwijssysteem, waar speciaal voor Oekraïense scholieren extra geld is vrijgemaakt.<sup>126</sup> Toch gaat slechts 55% van de gevluchte Oekraïense kinderen in Polen naar school.<sup>127</sup> Ook geeft 19% van de Oekraïense ontheemden aan vanwege gebrek aan informatie, taalbarrières, tekorten aan behandelingen/medicijnen en lange wachttijden geen gebruik te kunnen maken van de Poolse gezondheidszorg.<sup>128</sup> Oekraïense ontheemden in Polen kunnen aanspraak maken op een eenmalige betaling van 300 zloty (ongeveer 65 euro). Bovendien kan elke Pool die onderdak biedt aan Oekraïense ontheemden aanspraak maken op een dagelijkse toelage van 40 zloty (ongeveer 9 euro), wat aanzienlijk bijdraagt aan de huisvesting van deze ontheemden in Polen.<sup>129</sup> Overigens geeft ongeveer 40% van de Oekraïense ontheemden in Polen aan geen financiële steun van de Poolse overheid nodig te hebben, hoewel het onduidelijk is welke steun zij hierbij precies voor ogen hebben.<sup>130</sup> Het lijkt hierbij te gaan om directe betalingen en niet, bijvoorbeeld, om toegang tot sociale voorzieningen.

Polen is niet het enige land in de regio dat de overheidssteun voor Oekraïense ontheemden terugschroefd heeft. Als gevolg van een reeds eerder aangekondigde wetswijziging in juli 2023 moeten Oekraïense ontheemden in **Tsjechië** die langer dan 150 dagen in collectieve accommodatie verblijven (in juni gold dat nog voor 37% van de ontheemden), daar nu voor gaan betalen.<sup>131</sup> Het percentage gevluchte Oekraïense kinderen dat in Tsjechië naar school gaat is met 54% ruwweg gelijk aan het Poolse. Net als in Polen hebben Oekraïense ontheemden in Tsjechië toegang tot de publieke gezondheidszorg, hoewel ook hier gebrek aan informatie, taalbarrières, tekorten aan bepaalde behandelingen en medicaties, en de lange wachttijden het gebruik maken van

---

126 Agnieszka Barteczko, „[Poland Signals It Will Stop Aid for Ukrainian Refugees Next Year](#),” Bloomberg, 19 september 2023; Kojzar, „[Rzecznik rządu](#)”; Theus, „[Rzecznik rządu zapowiada koniec](#)”.

127 Het percentage Oekraïense kinderen in Poolse scholen komt uit Thematic report ACAPS ANALYSIS HUB, „[Ukraine](#)”.

128 ACAPS ANALYSIS HUB, „[Ukraine](#)”.

129 Agnieszka Barteczko, „[Poland Signals It Will Stop Aid for Ukrainian Refugees Next Year](#),” Bloomberg, 19 september 2023; Kojzar, „[Rzecznik rządu](#)”; Theus, „[Rzecznik rządu zapowiada koniec](#).” Het percentage Oekraïense kinderen in Poolse scholen komt uit ACAPS ANALYSIS HUB, „[Ukraine](#)”.

130 Rzeczpospolita, „[Badanie: połowa uchodźców](#)”; Kacprzak, „[Ukraińcy raczej u nas nie zostaną](#)”.

131 ACAPS ANALYSIS HUB, „[Ukraine](#)”.

deze gezondheidszorg bemoeilijken.<sup>132</sup> Het percentage ontheemden dat werk heeft gevonden in Tsjechië lag met 50% in maart echter hoger dan in Polen.<sup>133</sup> Onderzoek van het Tsjechische onderzoeksinstituut PAQ Research meldt zelfs dat 67% van de Oekraïense ontheemden werkzaam is in Tsjechië, hoewel slechts 30% van hen aangeeft werk te hebben in overeenstemming met hun kwalificaties, terwijl 58% meent dat niet te hebben.<sup>134</sup>

Oekraïense ontheemden in **Duitsland** profiteren van de uitgebreide sociale voorzieningen, die beter en genereuzer zijn dan in landen als Polen of Tsjechië.<sup>135</sup> In tegenstelling tot andere landen heeft Duitsland de overheidssteun voor Oekraïense ontheemden niet gereduceerd.<sup>136</sup> In plaats daarvan gaat Duitsland uit van een langetermijnperspectief en integratie door het aanbieden van gratis taallessen en perspectief op een baan op het eigen opleidingsniveau. Net als in Polen en Tsjechië hebben Oekraïense ontheemden in Duitsland toegang tot de door de staat gefinancierde gezondheidszorg.<sup>137</sup> Interessant genoeg ligt de werkgelegenheid onder Oekraïense ontheemden in Duitsland met 18-20% wel aanzienlijk lager dan in Polen en Tsjechië.<sup>138</sup> Dit valt deels te verklaren door het grote aantal ontheemden (62%) dat de door de overheid een betaalde intensieve taal cursus Duits volgt. Aangezien deze cursus niet gecombineerd kan worden met een voltijd baan, krijgen ontheemden die hem volgen bovendien een werkloosheidsuitkering.<sup>139</sup> 37% van de Oekraïense ontheemden in Duitsland geeft aan permanent of voor langere tijd in Duitsland te willen blijven, terwijl slechts 2% van plan is om binnen een jaar naar hun thuisland terug te keren.<sup>140</sup>

---

132 ACAPS ANALYSIS HUB, "[Ukraine](#)".

133 ACAPS ANALYSIS HUB, "[Ukraine](#)".

134 Kateřina Šafářová, Martina Kavanová, Michael Škvrňák, Lucie Marková, Michal Kunc en Daniel Prokop "[Integrace uprchlíků na trhu práce a v bydlení](#)", PAQ Research, 9 augustus 2023.

135 Zie AOK, "[Flüchtlingen aus der Ukraine in Deutschland helfen](#)", geraadpleegd op 29 september 2023, en Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, "[Social Benefits](#)," geraadpleegd op 29 september 2023.

136 Mykhailyshina et al, "[Bizhenci z Ukrainy](#)".

137 AOK, "[Flüchtlingen aus der Ukraine in Deutschland helfen](#)".

138 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, "Ukrainische Geflüchtete bringen gute Voraussetzungen für die Teilhabe in Deutschland," 15 december 2023; Die Bundesregierung, "[Gut angekommen auf dem Arbeitsmarkt](#)," 24 februari 2023.

139 Mykhailyshina et al, "[Bizhenci z Ukrainy](#)". <https://ces.org.ua/refugees-from-ukraine-ukr-final-report/>

140 UNO Flüchtlingshilfe, "[Ukrainische Flüchtlinge in Deutschland. Hilfe für ukrainische Flüchtlinge in Deutschland](#)", geraadpleegd op 28 september 2023.

Waar het gaat om het voorzieningenniveau en de eventuele impact op doormigratiebewegingen van en naar **andere EU-lidstaten**, zien we vooral nog geen significante veranderingen of trendontwikkelingen. Lidstaten als Italië en Spanje met grote aantallen ontheemden, maar ook een belangrijk bestemmingsland als het Verenigd Koninkrijk of Ierland, of ons buurland België, kennen geen recente grote beleidswijzigingen.<sup>141</sup> Geschikte opvang en huisvesting is in veel landen een uitdaging, maar er wordt wel in voorzien. Evenals in overige rechten die volgen uit de TPD. Wel is het in diverse lidstaten zo dat de recente verlenging van de TPD noopt tot een nieuwe nationale implementatiemaatregel.<sup>142</sup> In principe zou deze alleen gericht hoeven te zijn op de werkingstermijn en daarmee de duur van het verblijfsrecht. Echter valt niet uit te sluiten dat dit moment ook gebruikt zal worden om het voorzieningenniveau aan te passen.

### Familie en netwerken

Clingendael constateerde al eerder dat de **aanwezigheid, ervaringen en narratieven** van familie en netwerken zeer bepalend zijn voor het besluit om al dan niet door te migreren.<sup>143</sup> Dit wordt ook bevestigd door het meest recente survey onderzoek van IOM, waarin 13.5 procent aangeeft *mogelijk* te willen doorreizen, waarbij familie/netwerken de belangrijkste reden zijn voor de keuze van het uiteindelijke bestemmingsland.<sup>144</sup> Het recente onderzoek onder Oekraïense ontheemden, die van Polen naar Duitsland zijn verhuisd, benadrukt de aanzienlijke invloed van aanbevelingen van familieleden of vrienden die zich al in een andere EU-lidstaat hebben gevestigd.<sup>145</sup> Dit patroon weerspiegelt de vooroorlogse trend van economische migratie onder Oekraïners, waarbij mond-tot-mondreclame een cruciale rol speelde bij het kiezen van een bestemmingsland voor economische doeleinden.<sup>146</sup>

---

141 Zie European Union Agency for Asylum, "[EUA Response to the Russian Invasion of Ukraine](#)," geraadpleegd op 30 september 2023.

142 Zie bijvoorbeeld Italië: Refugee.INFO, "[For People fleeing war in Ukraine: Permesso per Protezione Temporanea](#)," geraadpleegd op 10 oktober 2023.

143 Zie ook het Clingendael rapport van mei 2023.

144 Zie [Ukraine Response - Needs, Intentions & Integration Challenges | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](#).

145 "[Z Polski do Niemiec. Nowe trendy ukraińskiej migracji uchodźczej](#)," geraadpleegd op 28 september 2023.

146 Zie in dit licht ook dat niet iedere ontheemde de informatie vanuit EU-lidstaten even goed toegankelijk vindt (onder factor 4: feitelijke doorreismogelijkheden).

Ten opzichte van eerdere rapporten constateert Clingendael geen grote wijzigingen rondom het **gezinsherenigingsbeleid**. Wel wijzen we op recente conclusies van de *Fundamental Rights Agency* over de bescherming van alleenstaande Oekraïense **minderjarigen** en de tekortkomingen rond onder andere de voogdijsstelling, hetgeen deels gelinkt wordt aan de algemene problematiek in de jeugdzorg in veel lidstaten.<sup>147</sup>

## Feitelijke doorreismogelijkheden

Een bijzonder initiatief om te vermelden is ontstaan in Duitsland, waarbij de Duitse spoorwegen via een “*help Ukraine*” ticket, het Oekraïense ontheemden makkelijker maakt om door te reizen naar familie of vrienden elders in Duitsland via gratis treinkaartjes.<sup>148</sup>

Over het algemeen voorzien EU-lidstaten in toenemende mate in voldoende **informatievoorzieningen** over de rechten en voorzieningen voor tijdelijke beschermden in hun land, zoals de wijze van financiële ondersteuning, en toegang tot werkgelegenheid en medische zorg.

Door ongeveer een kwart van de Oekraïense ontheemden wordt de informatievoorziening echter als onvoldoende ervaren, dit varieert per land.<sup>149</sup> In lijn met het beeld dat de terugkeerintenties van ontheemden ver uitstijgen boven doormigratie-intenties, zoeken zij echter met name naar informatie over de situatie in Oekraïne zelf. Zo geeft 69% in een recente UNHCR-survey aan informatie over de situatie in Oekraïne en terugkeerondersteuning erg belangrijk te vinden. Dat percentage ligt hoger in opvanglanden die niet grenzen aan Oekraïne.<sup>150</sup>

Zoals eerder vermeld, heeft de Europese Unie eind september een voorstel gedaan voor een Raadsbesluit tot verlenging van de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming tot 3 maart 2025, inclusief het recht op vrije keuze van vestiging. Daarmee blijft het **huidige juridisch kader** inzake toegang, toelating

---

147 Fundamental Rights Agency, “[Displaced children finding protection in de EU-Bulletin 3](#),” 29 september 2023.

148 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, “[Mobility](#),” geraadpleegd op 1 oktober 2023.

149 FRA, “[Fundamental Rights Implications for the EU of the war in Ukraine](#)”, 8 juni 2023.

150 UNHCR, “[Lives on Hold. Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine](#),” nr 4, 6 juli 2023.

en verblijf hetzelfde. Evenals aangegeven in de vorige rapportageperiode is de praktijk wel wat weerbarstiger. Uit onderzoek blijkt dat opvanglanden verschillend omgaan met migratiebewegingen als **doorreis en terugkeer, en de impact die dat heeft op de beschermingsstatus en toegang tot voorzieningen**.<sup>151</sup> Zo lopen ontheemden in Polen bijvoorbeeld het risico hun legale verblijf te verliezen als ze langer dan 30 dagen afwezig zijn, wat resulteert in het verlies van toegang tot gezondheidszorg en sociale ondersteuning. Nederland staat een maximale afwezigheid van 28 dagen toe voordat uitkeringen, waaronder huisvesting en toeslagen, kunnen worden opgeschort. In Duitsland mogen tijdelijk beschermde maximaal 6 maanden afwezig zijn, maar sociale uitkeringen zoals toeslagen worden na 21 dagen stopgezet. In Tsjechië mogen ontheemden officieel vertrekken en terugkeren zonder gevolgen voor hun status, maar kan verblijf elders langer dan twee weken gevolgen hebben voor hun voorzieningen.

Het is mogelijk om bescherming met bijbehorende rechten opnieuw aan te vragen, maar dit brengt wel enige bureaucratische uitdagingen met zich mee. Volgens UNHCR heeft ongeveer 10% van de ontheemden te maken met problemen bij het herkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen na tijdelijk vertrek uit het opvangland. Waar het beleid in Polen echter nogal strikt leek,<sup>152</sup> blijkt dit toch mee te vallen. Na het overschrijden van de limiet van 30 dagen, wordt de beschermingsstatus automatisch hersteld bij terugkeer in het land via de Schengengrens. Het betekent dat Oekraïense ontheemden niet verplicht zijn om documenten mee te nemen en documenten in te vullen bij de terugkeer naar het land.

Uit dezelfde UNHCR-survey volgt echter wel dat een aanzienlijk deel van de ontheemden het niet aandurfte om tijdelijk terug te keren naar Oekraïne (*look-and-see*) vanwege belemmeringen als **kosten, ontbrekende documentatie** en de angst om hun wettelijke status in opvanglanden te verliezen.<sup>153</sup>

---

151 UNHCR, "[The impact of travel to Ukraine of refugees legal status and access to rights in host countries](#)", 15 augustus 2023.

152 Zie Clingendael rapport d.d. 12 mei 2023.

153 Supra noot 147.



### 3.3 Conclusie

Recente surveyonderzoeken wijzen uit dat nog altijd slechts een klein deel van de ontheemden überhaupt geen hoop heeft op terugkeer naar Oekraïne:<sup>154</sup> Terugkeer blijft voor de meesten de ultieme wens. Het overgrote deel heeft echter geen concrete plannen om op hele korte termijn terug te keren. De meeste ontheemden blijven in de tussentijd in het opvangland waar ze zich reeds bevinden. Slechts 2% van hen is van plan door te reizen; 12% weet dit nog niet. De percentages/intenties blijven over de tijd behoorlijk stabiel, maar verschillen wel per herkomstregio.<sup>155</sup>

Lange tijd was het merendeel van de ontheemden buiten Oekraïne vrouw, hoogopgeleid, al dan niet met gezinsleden. Dit profiel zien we nog altijd duidelijk terug in de diverse survey-onderzoeken. Toch neemt het aandeel mannen, ook in Nederland toe. Dit heeft ook potentiële gevolgen voor de verblijfs- en terugkeerintenties en voor nationale en lokale opvangvoorzieningen.

Daarnaast is de doormigratie sterk afhankelijk van politieke ontwikkelingen in de landen van opvang. De situatie in Polen laat zien dat er een verschuiving plaatsvindt in de voorzieningen die ontheemden worden geboden ten opzichte van buurland Duitsland. Of de laatste verlenging van de toepassing van de TPD tot maart 2025 nationaal gevolgen zal hebben voor de wijze van implementatie van de richtlijn ten aanzien van het voorzieningsniveau valt nog te bezien. Met het oog op eventueel verblijfsrecht na afloop van de werking van de TPD kan het zo zijn dat ontheemden zich gaan beraden op hun 'finale' bestemming, en daarbij kan het voorzieningenniveau en toekomstperspectief een rol van betekenis spelen. Echter op dit moment is er geen sprake van grote verschuivingen in de gehele EU in de keuze van bestemmingslanden dan wel significante aanscherpingen van nationale beleidsregels over toegang, verblijf, voorzieningen en tijdelijke terugkeer die leiden tot doormigratie. Vooralnog wordt de keuze voor het bestemmingsland nog altijd voornamelijk bepaald door de geografische nabijheid tot Oekraïne en de aanwezigheid van familie en netwerken.

---

154 UNHCR, "[Lives on hold](#)," p. 41.

155 Voor meer informatie zie UNCHR Operational Data Portal, "[Regional Intentions Survey Result \(3rd & 4th Round\). Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine](#)", p. 2.

## 4 Conclusie

Het aantal Oekraïense ontheemden in de EU – en in Nederland in het bijzonder – neemt nog steeds langzaam maar gestaag toe. Naar alle waarschijnlijkheid zal de oorlog tussen Rusland en Oekraïne nog minstens tot in het komende jaar doorgaan en mogelijk zelfs langer. De intensiteit van het conflict is in de afgelopen maanden toegenomen door het Oekraïense tegenoffensief en doorlopende raketaanvallen, ook is de humanitaire situatie in verschillende delen van Oekraïne nog kritiek.

De kleinschalige Oekraïense successen in het tegenoffensief hebben nog niet tot een substantiële verandering geleid in de operationele en strategische situatie, ook is het aantal vierkante kilometers aan bevrijd gebied minimaal. Het herstel van de Oekraïense economie verloopt beter dan verwacht, maar de overheidsfinanciën blijven sterk afhankelijk van westerse steun en Rusland lijkt in toenemende mate ook een economische oorlog tegen Oekraïne te voeren.

Het gebrek aan perspectief op terugkeer voor Oekraïense ontheemden in Nederland is ook terug te vinden in opinieonderzoek onder ontheemden in Europa. Hoewel het merendeel van hen graag terug zou willen keren, hebben zij daar nog geen definitief besluit in genomen en zien zij daar voorlopig ook nog geen mogelijkheden voor.

In de recente survey onderzoeken onder Oekraïense ontheemden in de EU ligt de focus van de vragen meer en meer op terugkeerintenties. Veel minder aandacht is er voor doorreisintenties en beweegredenen. Dit is ook niet zo vreemd aangezien van grootschalige doormigratie binnen de EU geen sprake is (afgezien van doorreis van Polen naar Duitsland eerder dit jaar) en het intentiepercentage onverminderd laag blijft. Dit wil echter niet zeggen dat de situatie en factoren van invloed daarop niet meer gemonitord en onderzocht moeten blijven worden. Plotselinge veranderingen in indicatoren kunnen nog altijd significante gevolgen hebben voor de omvang en focus van de beschermingsopdracht in Nederland. Dit ook in het licht van de huidige hoge bezettingsgraad van de gemeentelijke opvang en de uitdagingen die dit, naast de reguliere opvangcrisis en woningnood, met zich meebrengt.

Momenteel zijn er (nog altijd) geen directe aanwijzingen dat substantiële aantallen ontheemden op korte termijn vanuit het eerste opvangland door zullen migreren naar Nederland. Wel signaleert Clingendael opnieuw een aantal ontwikkelingen die de komende tijd gevolgd moeten worden. Dit betreft allereerst de politieke ontwikkelingen in met name Polen als gevolg van de verkiezingen later deze maand. Ten tweede is het de vraag of de verlenging van de TPD op EU-niveau gevolgen gaat hebben, in het bijzonder in de vorm van beperkende beleidsaanpassingen, in nationale regels over voorzieningen en rechten voor ontheemden. En als dat het gevolg is, of dat dan van dusdanige aard is dat dit impact heeft op doormigratie naar Nederland. Vooralsnog is er geen sprake van verandering in de 'populariteit' van Nederland als bestemmingsland.<sup>156</sup> Het feit dat het aandeel mannen lijkt te zijn toegenomen, en de verklaringen daarvoor, zijn van belang voor het verder invullen van het langere termijnbeleid van de Nederlandse overheid. Immers de kans dat de focus van gezinnen met kinderen waarvan de vader ook hier verblijft meer is gericht op verblijf dan terugkeer neemt toe naarmate het conflict langer duurt. Ook de eventuele problemen bij terugkeer kunnen een rol spelen bij de keuze voor verblijf of terugkeer. Op de kortere termijn geldt dat de verandering in samenstelling van de groep ontheemden ook gevolgen kan hebben op opvang- en integratievoorzieningen als medische zorg (in geval van invaliditeit of PTSS), werkgelegenheid en verblijfsomstandigheden zoals zelfstandige plekken voor complete gezinnen.

---

156 UNHCR, "[Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation](#)", geraadpleegd op 29 september 2023

# Annex Schematisch overzicht van relevante factoren

Wanneer ontwikkelingen in de indicatoren leiden tot minder ontheemde Oekraïners en meer terugkeermogelijkheden duiden we dit aan met een positieve score, andersom met een negatieve:

- 2: de ontwikkelingen van deze indicator hebben een aanzienlijke negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht (dat wil zeggen, er zijn door deze ontwikkelingen aanzienlijk meer Oekraïense ontheemden die bescherming behoeven in Nederland).
- 1: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- 0: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben geen impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- +1: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.
- +2: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een aanzienlijke positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

## 1 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
<b>1. Tijdsduur conflict</b>	Politieke doelstellingen en uitingen over voortzetting of beëindiging van het conflict			0		
	Kans op akkoord en staakt-het-vuren			0		
	Draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen			0		
	Door- en voortzettingsmacht, incl. industrieel-militair vermogen			0		
<b>2. Intensiteit gevechten</b>	Aantallen slachtoffers die vallen in de strijd. Gerapporteerde verliezen & claims hierover		-1			
	Het aantal gevechtshandelingen, explosies etc. in Oekraïne		-1			
	Burgerdoden, beschietingen en verwoeste objecten			0		
	Elektriciteit en kritieke infra-structuur			0		
	Humanitaire omstandigheden		-1			
<b>3. Bezet Oekraïens gebied</b>	Absolute aantallen km2 door Oekraïne bevrijd			0		
	Bevolkingsdichtheid bezet gebied / (middel)grote steden			0		
	Locatie en veiligheid van bevrijd gebied (staat het terugkeer toe?)			0		
<b>4. Economie Oekraïne</b>	Bruto binnenlands product (bbp)				1	
	Inflatie			0		
	Werkloosheid				1	
	Wisselkoers van de hryvnia			0		
	Geraamde kosten wederopbouw				1	
	Begrotingstekort				1	
	Financiële steun uit het buitenland				1	

## 2 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van Oekraïners

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
<b>1. Potentieel voor doormigratie</b>	Aantallen (IDP's, TPD-registraties, grensoverschrijdingen)			0		
	Doorreisintenties			0		
	Moment van vertrek			0		
	Demografisch profiel			0		
<b>2. Leefomstandigheden</b>	Algemene (politieke en economische) stabiliteit		-1			
	Opvang, huisvesting en basisbehoeften			0		
	Onderwijs en taallessen			0		
	Economisch toekomstperspectief			0		
	Verblijfszekerheid: duidelijkheid over statusverlening		-1			
	Draagvlak voor opvang Oekraïners			0		
<b>3. Aanwezigheid familie en sociale netwerken</b>	Omvang van diaspora in potentiële bestemmingslanden				1	
	Narratief vanuit familie/netwerken die elders in EU verblijven				1	
	Beleid en uitvoering inzake gezinshereniging				1	
<b>4. Feitelijke doorreis-mogelijkheden</b>	Beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten				1	
	Mate van vestigingskeuze			0		
	Kosten van de reis en benodigde documenten			0		
	Mate van grenscontroles			0		
	Wijze van toelating en registratie in bestemmingsland				1	