

Geen weg terug? Oekraïense ontheemden tussen hoop en realiteit

Anouk Pronk
Kaspar Pucek
Huub Verbaten
Bob Deen
Johan Wiersma

Clingendael Rapport



Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen

Geen weg terug? Oekraïense ontheemden tussen hoop en realiteit

Anouk Pronk
Kaspar Pucek
Huub Verbaten
Bob Deen
Johan Wiersma

Clingendael Rapport
7 November 2025

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

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

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

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

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

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

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

Over de auteurs

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

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

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

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

Johan Wiersma is Onderzoeksassistent bij de EU & Global Affairs Unit van Clingendael en masterstudent Internationale Betrekkingen van de Europese Unie aan de Universiteit Leiden.

Contents

1	Inleiding	1
2	De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	2
2.1	Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	2
2.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden	2
2.3	Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen	20
3	De situatie in de EU: doormigratie	23
3.1	Factoren van invloed op doormigratie	23
3.2	Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie in de EU (+)	23
3.3	Impact op factoren van invloed op doormigratie	51
	Conclusie	53

1 Inleiding

Terwijl de beleidskaders in de EU nog uitgaan van een tijdelijk verblijf, creëert de realiteit in Oekraïne juist een langdurige, zo niet permanente, vluchtelingensituatie. In deze uitputtingsoorlog lijkt het vooruitzicht op terugkeer voor velen steeds verder weg. Oekraïne staat een sombere winter te wachten, waarbij het aantal nieuwe ontheemden naar verwachting het aantal terugkeerders overtreft.

Nu de hoop op een Trump-deal inmiddels vervlogen lijkt, wordt het uithoudingsvermogen en de wilskracht van Oekraïne en de EU blijvend getest. De *mogelijkheid* voor terugkeer hangt af van de duur van de oorlog, de hoeveelheid territorium dat Rusland veroverd, de hoeveelheid schade die Russische luchtaanvallen aanrichten, wat voor bestand er komt, en wat de perspectieven voor economische ontwikkelingen zijn. De ontwikkelingen rondom de intensiteit van Russische luchtaanvallen, het vastgelopen front (en de bezetting), en de afvlakkende economische herstelprognoses tonen aan dat terugkeer op korte termijn steeds onwaarschijnlijker wordt. Dit is te lezen in hoofdstuk 2.

Recent onderzoek toont aan dat de wens terug te keren in grote mate afhangt van de territoriale integriteit – de impact van andere naoorlogse voorwaarden zijn hiervan afhankelijk. Hoofdstuk 3 bespreekt de ontwikkelingen rondom deze wens terug te keren, de economische integratie van ontheemden in de EU, de alternatieve statussen voor verblijf – al dan niet onder strikte vereisten – en de impact hiervan op doormigratie. Deze statussen sluiten aan bij de Raadsaanbeveling van september, die oproept tot een transitie vanuit de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB). Door verblijfsvereisten aan deze status te verbinden blijft het risico op doormigratie beperkt. Daarbij zorgt vergaande integratie in de gastlanden dat dit een kostbare keuze blijkt. Hoewel een groeiend aantal ontheemden werk heeft gevonden in de gastlanden, blijft het overgrote deel onder het eigen niveau werken. Dit heeft impact op de financiële positie en de mogelijkheid tot verkrijging van alternatieve statussen. Desondanks verblijft het overgrote aantal ontheemden in de EU in particuliere huisvesting – al dan niet gesubsidieerd. In Nederland zitten verreweg de meeste ontheemden juist in collectieve opvang, waar de situatie steeds nijpender wordt.

2 De situatie in Oekraïne: migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

2.1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden

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

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

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

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

Tijdsduur conflict

Vooralsnog lijken alleen de **politieke doelstellingen** van de Verenigde Staten significant te zijn verschoven dit jaar, terwijl die van Rusland en Oekraïne grotendeels stabiel zijn gebleven. Het diplomatieke offensief van de Amerikaanse president Donald Trump om de oorlog dit jaar langs diplomatieke weg te beëindigen, lijkt echter te zijn vastgelopen.

Figuur 1 Factoren van invloed op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden



Trump is kritischer geworden op Rusland en spreekt regelmatig zijn ongenoegen uit over president Vladimir Poetin.¹ Ondanks zijn vele dreigementen, vooral over het opleggen van hoge importheffingen en sancties aan Rusland, heeft Trump pas eind oktober daadwerkelijk sancties ingesteld tegen de Russische oliebedrijven Rosneft en Lukoil. Het blijft onduidelijk hoe significant de economische gevolgen daarvan voor Rusland – en met name voor de Russische staatsinkomsten – zullen zijn.² Ook heeft Trump de NAVO-bondgenoten aangemoedigd om te stoppen met de import van Russische olie en om hoge importheffingen op te leggen aan China.³ Verder heeft de Amerikaanse president gedreigd Tomahawk-kruisraketten aan Oekraïne te leveren, maar tot op heden is dat niet gebeurd.⁴

Na de veelbesproken top tussen Trump en Poetin in Alaska in augustus is het onduidelijk in hoeverre het Witte Huis nog een actieve rol wil spelen bij het bereiken van een staakt-het-vuren in Oekraïne, of juist afstand wil nemen van de oorlog. Aanvankelijk wekte Trump de indruk dat hij zijn handen van het conflict af wilde halen, nu gebleken is dat een diplomatieke oplossing veel moeilijker te bereiken is dan hij aanvankelijk dacht. In september liet de Amerikaanse

-
- 1 [“Trump Says ‘Very Disappointed’ in Putin”, The Moscow Times, 2 september 2025](#); Luke Broadwater, [“Trump Escalates Criticism of Putin After Restoring Arms Shipments to Ukraine”, The New York Times, 8 juli 2025](#); Veronika Melkozerova, [“Trump finally calls Russia the ‘aggressor’ in war on Ukraine”, Politico, 15 september, 2025](#).
 - 2 [“Trump again mulls Russia sanctions as Ukraine peace remains elusive one week after Alaska summit”, The Guardian, 23 augustus 2025](#); Steff Chávez, Aime Williams, Christopher Miller en Laura Pitel, [“US threatens Russia with ‘severe’ tariffs and sanctions over war in Ukraine”, Financial Times, 14 juli 2025](#); Guy Faulconbridge en Darya Korsunskaya, [“Exclusive: Putin, unfazed by Trump, will fight on and could take more of Ukraine”, Reuters, 12 juli 2025](#); Darya Korsunskaya, Andrew Osborn en Mark Trevelyan, [“Exclusive: Putin doubts potency of Trump’s ultimatum to end the war, sources say”, Reuters, 5 augustus 2025](#); Jennifer A. Dlouhy en Annmarie Hordern, [“Trump Warns of ‘Economic War’ If Putin Doesn’t Pursue Peace”, Bloomberg, 26 augustus 2025](#); Amy Mackinnon et al., [“US imposes sanctions on Russia’s Rosneft and Lukoil”, Financial Times, 22 oktober 2025](#); Ivan Nechepurenko en Anton Troianovski, [“Putin Calls U.S. Sanctions ‘Unfriendly Act’ and Says Russia Won’t Bend”, The New York Times, 23 oktober 2025](#); Jonathan Yerushalmy, [“Will US sanctions on Russian oil companies be effective, and why is Trump imposing them now?”, The Guardian, 23 oktober 2025](#).
 - 3 Maggie Haberman, [“Trump Says He Will Impose More Sanctions on Russia if NATO Does”, The New York Times, 13 september 2025](#).
 - 4 Christopher Miller, Max Seddon, Henry Foy en Amy Mackinnon, [“Donald Trump urged Volodymyr Zelenskyy to accept Putin’s terms or be ‘destroyed’ by Russia”, Financial Times, 19 oktober 2025](#); Darlene Superville en Will Weissert, [“Trump warns Russia he may send Ukraine long-range Tomahawks if war doesn’t settle”, ABC News, 12 oktober 2025](#).

president via sociale media weten dat hij zowel Oekraïne als Rusland het beste wenste en dat hij, in tegenstelling tot eerdere uitspraken, geloofde dat Oekraïne met Europese steun al zijn territorium op Rusland kan heroveren.⁵ Verder liet Trump weten dat de volgende stap in het diplomatieke proces bilaterale onderhandelingen tussen Poetin en Zelensky moet zijn, ondanks het feit dat beide leiders daar op dit moment duidelijk weinig belang bij hebben.⁶ Ook heeft het Pentagon Europese bondgenoten laten weten dat de VS een minimale rol zal spelen in het verzorgen van naoorlogse veiligheidsgaranties voor Oekraïne.⁷

Na een telefoongesprek tussen Trump en Poetin in oktober werden plannen gemaakt voor een ontmoeting tussen beide presidenten in Boedapest, maar die ontmoeting lijkt nu toch niet door te gaan.⁸ Ook zou Trump tijdens zijn ontmoeting met Zelensky, een dag later in Washington, er bij de Oekraïense president op hebben aangedrongen om grondgebied in de Donbas – het uiterste oosten van Oekraïne – op te geven, hoewel hij dat later ontkende en zich publiekelijk uitsprak voor een staakt-het-vuren langs de huidige frontlinie.⁹

Vermoedelijk mede door het uitblijven van serieuze Amerikaanse druk, heeft het Kremlin tot nu toe weinig blijk gegeven van bereidheid om aanzienlijke concessies te doen. Moskou lijkt tot nu toe te geloven dat het een uitputtingsoorlog kan winnen, vermoedelijk omdat het Kremlin van mening is dat Rusland langer door kan blijven vechten dan dat de Oekraïners en Westerse steun voor Oekraïne

-
- 5 Steff Chávez en Amy Mackinnon, [‘Trump says Ukraine can win back all of its territory seized by Russia’](#), *Financial Times*, 22 oktober 2025; Donald J. Trump, [‘After getting to know and fully understand the Ukraine/Russia Military and Economic situation... Good luck to all!’](#), *Truth Social*, 23 september 2025.
 - 6 Hugo Lowell, [‘Trump steps back from Russia and Ukraine peace talks for now, sources say’](#), *The Guardian*, 21 augustus 2025.
 - 7 Paul McLeary, Jack Detsch, Jacopo Barigazzi en Chris Lunday, [‘Pentagon says US will play a minimal role in Ukraine’s security guarantee’](#), *Politico*, 20 augustus 2025.
 - 8 [‘Trump and Putin’s Budapest Summit Shelved’](#), *The Moscow Times*, 21 oktober 2025; Amy Mackinnon, Christopher Miller en Max Seddon, [‘Donald Trump says he will meet Vladimir Putin in Budapest’](#), *Financial Times*, 16 oktober 2025; Amy Mackinnon, [‘Donald Trump and Vladimir Putin cancel Budapest summit over Ukraine’](#), *Financial Times*, 21 oktober 2025.
 - 9 Steven Erlanger, [‘On Ukraine and Russia, Lots of Talk but Little Has Changed’](#), *The New York Times*, 21 oktober 2025; [‘Trump suggests carving up Ukraine’s Donbas region to end war after meeting with Zelenskyy’](#), *The Guardian*, 20 oktober 2025; Christopher Miller, Max Seddon, Henry Foy en Amy Mackinnon, [‘Donald Trump urged Volodymyr Zelenskyy to accept Putin’s terms or be destroyed’ by Russia’](#), *Financial Times*, 19 oktober 2025.

stand zullen houden.¹⁰ Zoals ook tijdens de top in Alaska bleek, blijft Rusland eisen dat de Oekraïense strijdkrachten zich volledig terugtrekken uit de provincies Loehansk en Donetsk, waar Oekraïne een belangrijke verdedigingsgordel van versterkte steden heeft.¹¹ Verder eist Moskou dat Oekraïne formeel afziet van NAVO-lidmaatschap en dat de omvang en bewapening van de Oekraïense strijdkrachten beperkt wordt. Al deze eisen zijn voor Kyiv tot nu toe onacceptabel gebleken. Het Kremlin is ook fel gekant tegen de plaatsing van Europese NAVO-troepen in Oekraïne na een staakt-het-vuren. Poetin heeft aangegeven dat Rusland dergelijke troepen als “legitieme doelwitten” zal zien.¹²

Ondanks dat de **kans op een staakt-het-vuren** op korte termijn laag lijkt, moeten we deze ook niet volledig afschrijven. Echte vredesonderhandelingen zijn ondanks het relatief drukke diplomatieke verkeer de afgelopen maanden nog niet begonnen. Daardoor is het lastig, zo niet onmogelijk, om te weten welke voorwaarden voor een staakt-het-vuren Moskou en Kyiv eventueel bereid zouden zijn te accepteren – te meer omdat ze die voorwaarden vermoedelijk ook niet publiekelijk zouden willen communiceren.¹³ Bovendien begint de door- en voortzettingsmacht van zowel Rusland als Oekraïne af te nemen, terwijl de Westerse steun voor Oekraïne ook steeds onzekerder dreigt te worden. Deze factoren kunnen de bereidheid van Moskou en Kyiv om door te vechten aanzienlijk verminderen. Wat het inschatten van de waarschijnlijkheid van een staakt-het-vuren extra moeilijk maakt, is dat die niet alleen afhangt van de objectieve

10 Angelica Evans et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, September 20, 2025”](#), ISW, 20 september 2025; Christina Harward et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, September 18, 2025”](#), ISW, 18 september 2025; Guy Faulconbridge en Darya Korsunskaya, [“Exclusive: Putin, unfazed by Trump, will fight on and could take more of Ukraine”](#), Reuters, 15 juli 2025.

11 Christopher Miller et al., [“Putin demanded Ukraine cede Donetsk and Luhansk in exchange for freezing rest of front line”](#), *Financial Times*, 16 augustus 2025; Max Seddon en Anastasia Stognei, [“No concessions, no ceasefire: how Putin outplayed Trump in Anchorage”](#), *Financial Times*, 17 augustus 2025; en *The Economist*, [“Putin’s ‘land swap’ is really a grab for Ukraine’s fortress belt”](#), 18 augustus 2025.

12 Darya Korsunskaya et al., [“Exclusive: Putin doubts potency of Trump’s ultimatum to end the war, sources say”](#), Reuters, 5 augustus 2025; Pjotr Sauer, [“Russia rules out European troops in Ukraine as Trump makes veiled threats”](#), *The Guardian*, 21 augustus 2025; Anatoly Kurmanov, [“Russia Wants ‘Security Guarantees’ Too. Here’s What They Look Like.”](#), *The New York Times*, 4 september 2025; Christina Harward et al., [“Russian Offensive Campaign Assessment, September 4, 2025”](#), ISW, 4 september 2025; en Ivan Nechepurenko, [“Western Troops in Ukraine Before a Peace Deal Would Be ‘Targets’, Putin Says”](#), *The New York Times*, 5 september 2025.

13 Samuel Charap, [“Peace Negotiations in Ukraine Haven’t Failed. They Haven’t Really Started.”](#), *The New York Times*, 25 juli 2025.

situatie, maar ook van de subjectieve inschatting binnen het Kremlin van hoe Rusland er in de oorlog voor staat, welke kansen het op het slagveld ziet, en welke risico's het Poetin-regime bereid is te nemen om zijn militaire doelen te bereiken.

Hoewel de **door- en voortzettingsmacht** aan Russische en Oekraïense zijde vooralsnog voldoende is om de oorlog voort te zetten, staan deze capaciteiten aan beide zijden wel steeds verder onder druk. Terwijl de Oekraïense strijdkrachten tekorten aan troepen blijven houden, wordt de interne politieke strijd in Oekraïne ook steeds grimmiger, wat mogelijk de politieke stabiliteit van het land kan ondermijnen. De kring rond president Zelensky lijkt steeds harder op te treden tegen politieke tegenstanders, bijvoorbeeld door hen wegens vermeende corruptie politiek buitenspel te zetten.¹⁴

Tegelijkertijd blijft Oekraïne afhankelijk van **Westerse steun**, zowel financieel als militair, die in toenemende mate uit Europa komt, aangezien Amerikaanse steun afneemt. De Europese militaire steun is op haar beurt wel sterk afhankelijk van Amerikaanse wapens, die door NAVO-bondgenoten voor Oekraïne worden aangeschaft.¹⁵ Ondanks dat de VS tijdens Trumps tweede termijn geen nieuwe steunpakketten aan Oekraïne hebben toegezegd, komt er nog steeds Amerikaanse financiële en militaire steun naar Oekraïne, deelt Washington inlichtingen met Kyiv en steunt het Witte Huis langeafstandsaanvallen van Oekraïne op Russisch territorium. Eind september heeft Keith Kellogg laten weten dat Oekraïne Amerikaanse toestemming heeft om zulke aanvallen uit te voeren.¹⁶ Bovendien hebben de VS begin oktober ook laten weten dat zij inlichtingen gaan leveren om langeafstandsaanvallen op Rusland te faciliteren.¹⁷

14 ["Ukraine's political infighting gets nasty,"](#) *The Economist*, 6 juli 2025.

15 ["Fed up with Putin, Trump offers Ukraine arms and tariffs,"](#) *The Economist*, 14 juli 2025; Lara Jakes, ["Ukraine Will Get U.S. Weapons in a New Way. Here's What We Know,"](#) *The New York Times*, 15 juli 2025; Lara Jakes, ["Weapons to Start Flowing Into Ukraine Under European Deal With Trump,"](#) *The New York Times*, 29 augustus 2025; Anna Harvey et al., ["Russian Offensive Campaign Assessment, September 27, 2025,"](#) ISW, 27 september 2025; en Sam Skove, ["How Much Aid Is the U.S. Still Giving Ukraine?,"](#) *Foreign Policy*, 4 september 2025.

16 Institute for the Study of War, ["Russian Offensive Campaign Assessment, September 29, 2025,"](#) 29 september 2025; Skove, ["How Much Aid Is the U.S. Still Giving Ukraine?,"](#) en Lara Seligman et al., ["U.S. Lifts Key Restriction on Ukraine's Use of European Long-Range Missiles,"](#) *The Wall Street Journal*, 22 oktober 2025.

17 Christopher Miller en James Politi, ["US to provide intel to guide Ukrainian long-range missile attacks on Russia,"](#) *Financial Times*, 2 oktober 2025.

Een andere positieve ontwikkeling voor Oekraïne is het feit dat het land steeds meer kan leunen op zijn eigen defensie-industrie, die volgens president Zelensky inmiddels zo'n 40% van de Oekraïense wapens aan het front zou produceren. Zo heeft Oekraïne in augustus een nieuwe kruisraket (de zogenaamde 'Fleming') met een opgegeven bereik van 3.000 kilometer onthuld. Desondanks blijft de Oekraïense wapenindustrie sterk afhankelijk van Europese financiering. Door een gebrek aan financiering kan de Oekraïense defensie-industrie niet op volle capaciteit draaien. Ook zijn Oekraïense productiefaciliteiten kwetsbaar voor Russische luchtaanvallen. Daarom is Oekraïne nu ook bezig met een initiatief om productiecapaciteiten in de defensie-industrie te verplaatsen naar het territorium van NAVO-bondgenoten.¹⁸

Net als Oekraïne heeft ook Rusland het steeds moeilijker om de oorlog met de huidige intensiteit voort te zetten. Ten eerste heeft Rusland zijn grote voorraden wapens uit het Sovjettijdperk grotendeels uitgeput. De toestroom van wapens uit opslagfaciliteiten is inmiddels weer gedaald tot het niveau van vóór 2022. Hoewel Rusland niet de productiecapaciteiten heeft om militaire goederen en munitie te produceren op de schaal waarop die voorheen werden gebruikt aan het front, betekent dit niet dat de Russische militaire slagkracht ook proportioneel afneemt. Ten opzichte van een eerdere fase van de oorlog ligt de nadruk nu veel minder op tanks, gepantserde voertuigen en artillerie en meer op drones en raketten, waarvan Rusland er juist wel in slaagt om de productie op te voeren (deels dankzij de import van Chinese *dual-use* goederen). Ook de kwaliteit van Russische drones neemt toe. Als gevolg hiervan heeft Oekraïne het eerdere voordeel in de drone-oorlog verloren. Het feit dat Ruslands defensiebudget ongeveer drie keer zo groot is als dat van Oekraïne is ook een belangrijke factor achter het Russische vuurkrachtoverwicht, o.a. op het gebied van drones. Bovendien importeert Rusland veel artilleriegranaten uit Noord-Korea.¹⁹

18 Constant Méheut, ["Ukraine Ups Its Arms Production, Asking Allies to Pay for It,"](#) *The New York Times*, 21 juli 2025; ["Ukraine shows off a deadly new cruise missile,"](#) *The Economist*, 27 augustus 2025.

19 Chris Cook en Max Seddon, ["Russia runs low on Soviet-era arms as North Korea fills gap,"](#) *Financial Times*, 27 juli 2025; Christina Harward et al., ["Russian Offensive Campaign Assessment, September 22, 2025,"](#) ISW, 22 september 2025; Méheut, ["Ukraine Ups Its Arms Production,"](#) *The Economist*, ["Can interceptor drones stop Russia's terror bombing?"](#), 29 juli 2025; Alexandra Prokopenko, ["The Cracks in Russia's War Economy,"](#) *Foreign Affairs*, 20 oktober 2025.

Verder ervaart Rusland in toenemende mate economische problemen. De economische groei en de staatsinkomsten nemen af, onder meer door de lage olieprijs en het wegvallen van groeimogelijkheden als gevolg van de enorme overheidsuitgaven aan defensie. Hoewel de meeste experts voorlopig geen diepe economische crisis verwachten, staat Rusland voor het eerst sinds 2022 weer aan de vooravond van een economische recessie.²⁰ Succesvolle Oekraïense droneaanvallen op Russische olieraffinaderijen veroorzaken ook een daling van de olie-export en leiden tot aanzienlijke prijsstijgingen op de Russische energiemarkt.²¹ Als gevolg van de toenemende financiële druk heeft de Russische regering nu ook een verhoging van de btw van 20 naar 22% aangekondigd, ondanks eerdere beloften van Poetin om de belastingen tot 2030 niet verder te verhogen.²²

Als gevolg van de toenemende druk op de Russisch economie en overheidsfinanciën zal het Kremlin in toenemende mate moeilijke keuzes moeten maken tussen het op peil houden van enerzijds de defensie-uitgaven en anderzijds de levensstandaard van de Russische bevolking. Enerzijds zien we dat de militaire uitgaven steeds meer onder druk staan. De ontwerpbegroting voor 2026 laat voor het eerst sinds 2022 een daling van de geplande defensie-uitgaven zien van 13,5 biljoen roebel in 2025 naar 12,6 biljoen roebel in 2026 (die afname is nog groter wanneer men ook de inflatie meerekent), terwijl het begrotingstekort verder oploopt.²³ Bovendien zal het ook moeilijker worden voor Rusland om voldoende soldaten te rekruteren. Rusland lijkt er weliswaar nog steeds in te slagen om circa 30.000 soldaten per maand te rekruteren, maar dat lukt vooral door grote financiële prikkels te bieden voor mensen om zich vrijwillig voor het front aan te melden. Die capaciteit zal in toenemende mate onder druk komen te staan als de financiële ruimte van de staat steeds kleiner wordt.²⁴

20 Alexandra Prokopenko en Alexander Kolyandr, "[Russia's budget: Paper tiger or invincible bear?](#)," *The Bell*, 26 september 2025.

21 Prokopenko en Kolyandr, "Russia's budget: Paper tiger or invincible bear?"; Pyotr Mironenko, "[Russia's fuel crisis](#)," *The Bell*, 26 augustus 2025.

22 Max Seddon en Anastasia Stognei, "[Russia to raise value added tax rate to 22% as war weighs on economy](#)," *Financial Times*, 24 september 2025.

23 Darya Korsunskaya en Gleb Bryanski, "[Russian finance ministry proposes raising VAT to help fund Ukraine war](#)," *Reuters*, 24 september 2025; Anastasia Stognei en Fabrice Deprez, "[What Vladimir Putin wants from Donald Trump at Alaska summit](#)," *Financial Times*, 10 augustus 2025; Ivan Nechepurenko, "[Russia's Military Budget Shrinks as War Costs Hit Kremlin's Economic Limits](#)," *The New York Times*, 30 september 2025.

24 Ivan Nechepurenko en Constant Méheut, "[Why Russia Is Gaining Ground in Ukraine](#)," *The New York Times*, 19 juli 2025; Janis Kluge (@jakluge), "[Russian recruitment statistics](#)," X, 14 oktober 2025.

Anderzijds kunnen bezuinigingen in de civiele sector in combinatie met een erosie van de levensstandaard de stabiliteit van het regime ondermijnen. Hoewel een (paleis)revolutie ver weg lijkt, lijkt het Kremlin zich hier toch zorgen over te maken. Dat blijkt ook uit het feit dat de Russische autoriteiten tot nu toe geen nieuwe mobilisatiegolf hebben aangekondigd. In een autoritaire staat is het voor de machthebbers zeer gevaarlijk om hun macht te verliezen, omdat het ontbreken van een rechtsstaat hen niet beschermt tegen machtsmisbruik door hun opvolgers.

Daarentegen vertoont het **maatschappelijk draagvlak** in zowel Oekraïne als Rusland vooralsnog geen aanzienlijke barsten, hoewel de roep om vrede zowel in Oekraïne als in Rusland wel toeneemt en het desertieniveau aan beide zijden aanzienlijk is. Volgens de Ukraine Rating Group en Russian Field zegt bijna 60% van zowel de Oekraïners als Russen klaar te zijn voor een onmiddellijk staakt-het-vuren zonder voorwaarden,²⁵ hoewel eind juli en begin augustus de meeste Oekraïners (76%) de tot nu toe door Moskou geformuleerde voorwaarden voor een staakt-het-vuren verwierpen (t.o.v. 82% in mei).²⁶ Volgens Gallup wilde in juli zelfs 69% van de Oekraïners zo snel mogelijk via onderhandelingen een einde maken aan de oorlog, wat aanzienlijk meer is dan in voorgaande jaren (zie Figuur 2).²⁷ Ook stond het goedkeuringscijfer van president Zelensky volgens Gallup nog altijd op 67%.²⁸ Wel waren er in Oekraïne voor het eerst sinds de uitbraak van de grootschalige oorlog in 2022 grootschalige protesten toen Zelensky in juli een poging deed om de anticorruptieautoriteiten te ondermijnen. Onder druk van de EU moest Kyiv de wetsvoorstellen uiteindelijk weer terugdraaien.²⁹ Toch was volgens het Kyiv International Institute of Sociology zelfs direct na de protesten Zelensky's goedkeuringscore nog altijd 58%.³⁰

25 [“What happens when Ukraine stops fighting?”](#), *The Economist*, 24 september 2025.

26 [“Three in four Ukrainians reject Russian peace plan, 54% back Europe-Ukraine joint proposal – KIIS,”](#) Interfax Ukraine, 7 augustus 2025.

27 Benedict Vigers, [“Ukrainian Support for War Effort Collapses,”](#) Gallup, 7 augustus 2025.

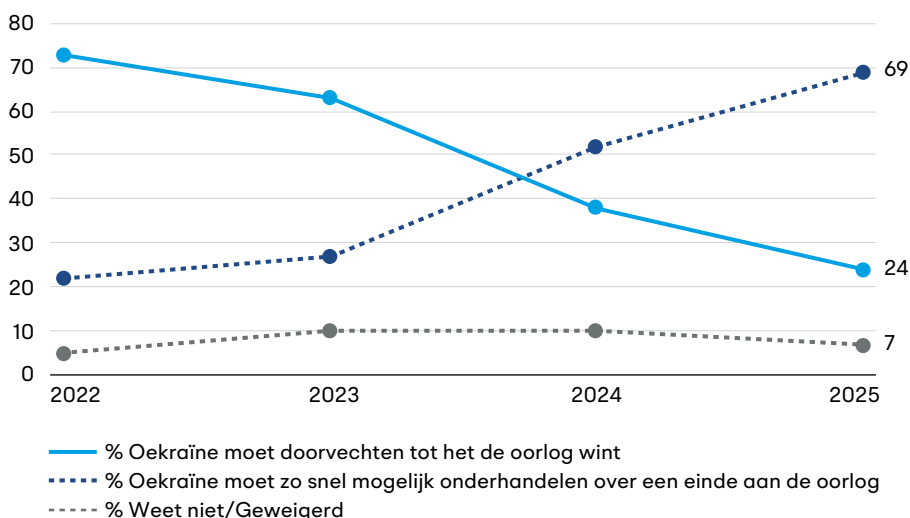
28 Benedict Vigers en Julie Ray, [“4 Charts Show Ukrainians' Shifting Views of Their Leadership,”](#) Gallup, 7 augustus 2025.

29 [“Parliament restores independence to Ukraine's corruption-fighters,”](#) *The Economist*, 31 juli 2025.

30 Dan Peleschuk, [“Ukrainians' trust in Zelenskiy dips after wartime protests, pollster finds,”](#) Reuters, 6 augustus 2025.

Figuur 2 Oekraïense steun voor vredesonderhandelingen

Welke van de volgende stellingen over de oorlog met Rusland komt het dichtst bij uw persoonlijke mening?



Volgens een opiniepeiling van het Russische Levada Center bleef in augustus de steun voor het optreden van de Russische strijdkrachten in Oekraïne onverminderd hoog met 78%, hoewel de roep om vredesonderhandelingen te beginnen ook toenam (66% t.o.v. 64% in juni).³¹ Ondertussen blijft Poetins goedkeuringscore onverminderd hoog met 87%.³²

Intensiteit van het conflict

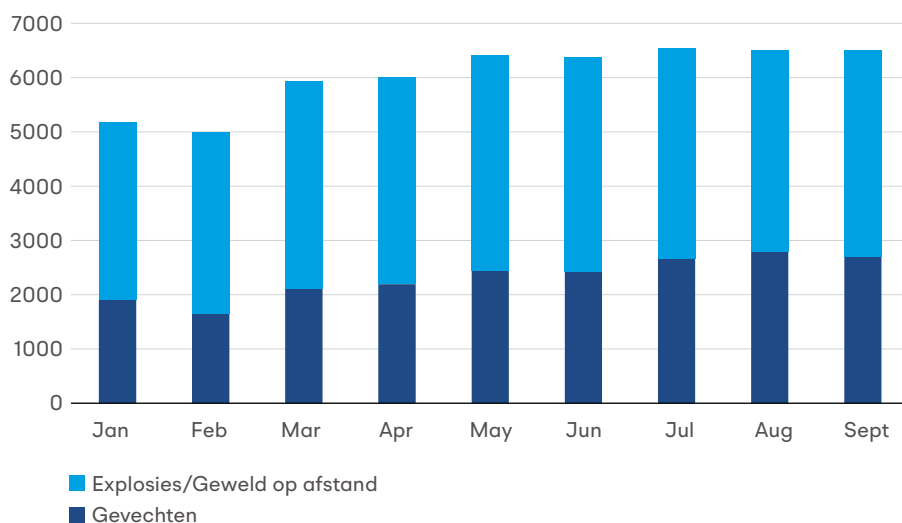
De intensiteit van het conflict blijft hoog. Figuur 3 laat zien dat het **aantal gevechtshandelingen en explosies** de afgelopen maanden relatief stabiel is gebleven, zij het op een hoger niveau dan eerder dit jaar. In september was echter wel sprake van een daling.. Verder worden de Russische luchtaanvallen steeds intensiever (Figuur 4), wat wordt gefaciliteerd door de toename in de Russische productie van drones en raketten die hierboven besproken is. Er vinden

31 "Conflict with Ukraine: Attention, Support, Attitude to Negotiations, Ideas about the Timing of the Special Operation, its Impact on the Lives of Respondents in August 2025," Levada Centre, 9 september 2025.

32 "Putin's approval rating," Levada Centre, geraadpleegd op 23 oktober 2025.

nu geregeld aanvallen plaats met honderden drones en tientallen raketten.³³ De afgelopen maanden is het record van de grootste Russische luchtaanval meerdere keren verbroken. De grootste Russische luchtaanval tot nu toe vond plaats in de nacht van 6-7 september toen Rusland 805 gevechtsdrones, 9 kruisraketten en 4 ballistische raketten op Oekraïne afvuurde.³⁴ Duitse en Oekraïense officials verwachten dat de Russische drone-productie nog dusdanig gaat toenemen dat het al in november voor Rusland mogelijk wordt om aanvalsgolven van zo'n 2.000 langeafstandsdrone in één nacht te lanceren.³⁵

Figuur 3 Het aantal geregistreerde gevechtshandelingen en explosies in Oekraïne van januari tot en met september 2025³⁶



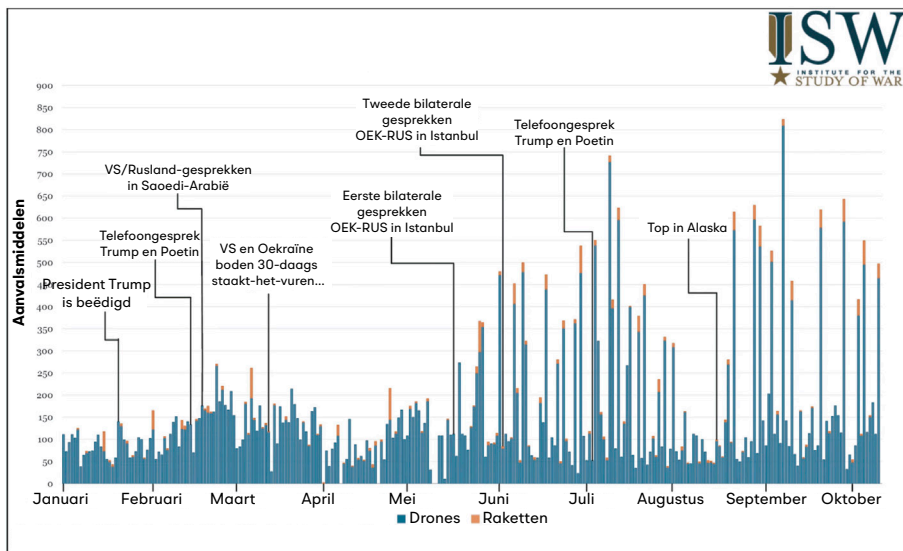
33 Andrew E. Kramer, "[Attack on Ukraine Comes as Trump Castigates Putin](#)," *The New York Times*, 9 juli 2025; "[Can interceptor drones stop Russia's terror bombing?](#)," *The Economist*, 29 juli 2025; Fabrice Deprez en Max Seddon, "[US factory in Ukraine hit in largest Russian air attack for weeks](#)," *Financial Times*; Angelica Evans., "[Russian Offensive Campaign Assessment, September 20, 2025](#)," ISW, 20 september 2025; Paul Sonne en Kim Barker, "[Russia Made Drone Production a Supreme Priority. Now It Swarms the Skies.](#)," *The New York Times*, 14 september 2025; en Kate Connolly, "[Largest Russian air attack of war sets fire to Ukrainian cabinet building](#)," *The Guardian*, 7 september 2025.

34 Kate Connolly, "[Largest Russian air attack of war sets fire to Ukrainian cabinet building](#)".

35 Angelica Evans et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, September 20, 2025](#)".

36 ACLED, "[Ukraine Conflict Monitor](#)," data tot en met 30 september 2025.

Figuur 4 Aantallen Russische drone- en raketaanvallen op Oekraïne van januari tot oktober 2025³⁷



Niet alleen nemen de aantallen drones die Rusland lanceert toe, maar de kwaliteit van de drones verbetert ook. Rusland gebruikt ook meer schijn-doelen en laat de drones hoger en via non-lineaire routes naar hun doelen vliegen. Door de combinatie van toegenomen kwantiteit, kwaliteit en nieuwe tactieken maken de Russische strijdkrachten het steeds moeilijker voor de Oekraïense luchtverdediging om de drones te onderscheppen.³⁸

Ook lijkt Rusland inmiddels, met het oog op het naderende winterseizoen, zijn luchtaanvallen op **kritieke Oekraïense energie-infrastructuur** weer te hervatten. Inmiddels is al meer dan de helft van de Oekraïense gasproductiecapaciteit vernietigd. Ook is er regelmatig stroomuitval. Volgens het Oekraïense staatsenergiebedrijf Oekrenergo staat de zwaarste winter tot nu toe voor de deur. Bovendien is inmiddels ook de Oekraïense spoorweginfrastructuur

37 Jennie Olmsted et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, October 10, 2025](#)," ISW, 10 oktober 2025.

38 Kim Barker en Paul Sonne, '[Russia Made Drone Production a Supreme Priority. Now It Swarms the Skies](#)' *The New York Times*, 14 september 2025; '[Can interceptor drones stop Russia's terror bombing?](#)' *The Economist*, 29 juli 2025.

onder vuur genomen, die cruciaal is voor de militaire logistiek.³⁹ Anders dan in voorgaande jaren slaagt Oekraïne er nu echter zelf ook in om aanzienlijke schade aan de Russische oliesector toe te brengen, zoals in het voorgaande besproken. Sinds begin augustus is waarschijnlijk tussen de 20% en 40% van de Russische raffinagecapaciteit in ieder geval tijdelijk uitgeschakeld.⁴⁰ Als gevolg daarvan heeft Rusland de invoer van benzine en diesel uit het naburige Belarus aanzienlijk verhoogd.⁴¹

Het Russische mediaplatform Mediazona heeft inmiddels al de dood van meer dan 132.000 Russische soldaten kunnen verifiëren en schatte dat het totaal **aantal** dodelijke **slachtoffers** aan Russische zijde eind augustus boven de 219.000 lag.⁴² Het aantal nieuwe Russische slachtoffers blijft hoog, maar is toch afgenomen t.o.v. het einde van 2024: volgens Meduza en Mediazona lag het wekelijkse aantal dodelijke slachtoffers in 2025 soms boven de 2.000, terwijl het in de laatste maanden van 2024 rond de 3.000 per week lag.⁴³ Volgens schattingen van *The Economist* had Rusland tot halverwege oktober dit jaar tussen de 190.000 en 480.000 dodelijke verliezen geleden, een aanzienlijke toename ten opzichte van de geschatte 137.000 à 228.000 doden aan het begin van het jaar.⁴⁴ Er bestaat minder duidelijkheid omtrent het aantal Oekraïense

39 Dmytro Basmat, "[Ukraine facing 'most difficult' winter since start of full-scale war, Ukrenergo chief says](#)", *The Kyiv Independent*, 30 oktober 2025; Ewa Krukowska et al., "[Russian Strikes Knock Out More than Half of Ukraine Gas Production Ahead of Winter](#)", *Bloomberg*, 9 oktober 2025; Jessica Sobieski et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, Augustus 27, 2025](#)", ISW, 27 augustus 2025; Justin Young, "[Russian Offensive Campaign Assessment, October 16, 2025](#)", ISW, 16 oktober 2025; Marc Santora, "[Russia Targets Ukraine's Energy Infrastructure With Deadly Bombardment](#)", *The New York Times*, 5 oktober 2025; Viktor Volokita, "[Massive blow to the energy sector: the Ministry of Energy appealed for international assistance](#)", *Ekonomitsjeskaja pravda*, 4 oktober 2025; "[Russia launches largest strike on Ukraine's gas infrastructure since start of full-scale war, inflicting 'critical' damage](#)", *Meduza*, 3 oktober 2025; Yuri Lapaiev, "[Ukraine Braces for Another Hard Winter](#)", *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, 16 oktober 2025; Vladimir Tunik-Friz, "[Emergency blackouts again in Ukraine](#)", *Ekonomitsjeskaja pravda*, 18 oktober 2025; Christopher Miller, "[Russia launches strikes across Ukraine after Trump-Putin meeting cancelled](#)", *the Financial Times*, 24 oktober 2025.

40 "[Putin's petrostate faces a kamikaze petrol crisis](#)", *The Economist*, 3 september 2025; "[Ukraine's hellfire is intensifying the Kremlin's fuel crisis](#)", *The Economist*, 5 oktober 2025.

41 Christina Harward et al., "[Russian Offensive Campaign Assessment, October 8, 2025](#)", ISW, 8 oktober 2025.

42 "[Russia's losses in the war with Ukraine](#)", *Mediazony*, 20 december 2024.

43 "[The deadliest year yet](#)", *Meduza*, 29 augustus 2025.

44 "[Russia's latest big Ukraine offensive gains next to nothing, again](#)", *The Economist*, 17 oktober 2025.

slachtoffers in de oorlog. De Amerikaanse denktank Center for Strategic and International Studies schatte in juni dat het aantal dodelijke slachtoffers aan Oekraïense zijde tussen de 60.000 en 100.000 lag.⁴⁵

Bezet/bevrijd Oekraïens gebied

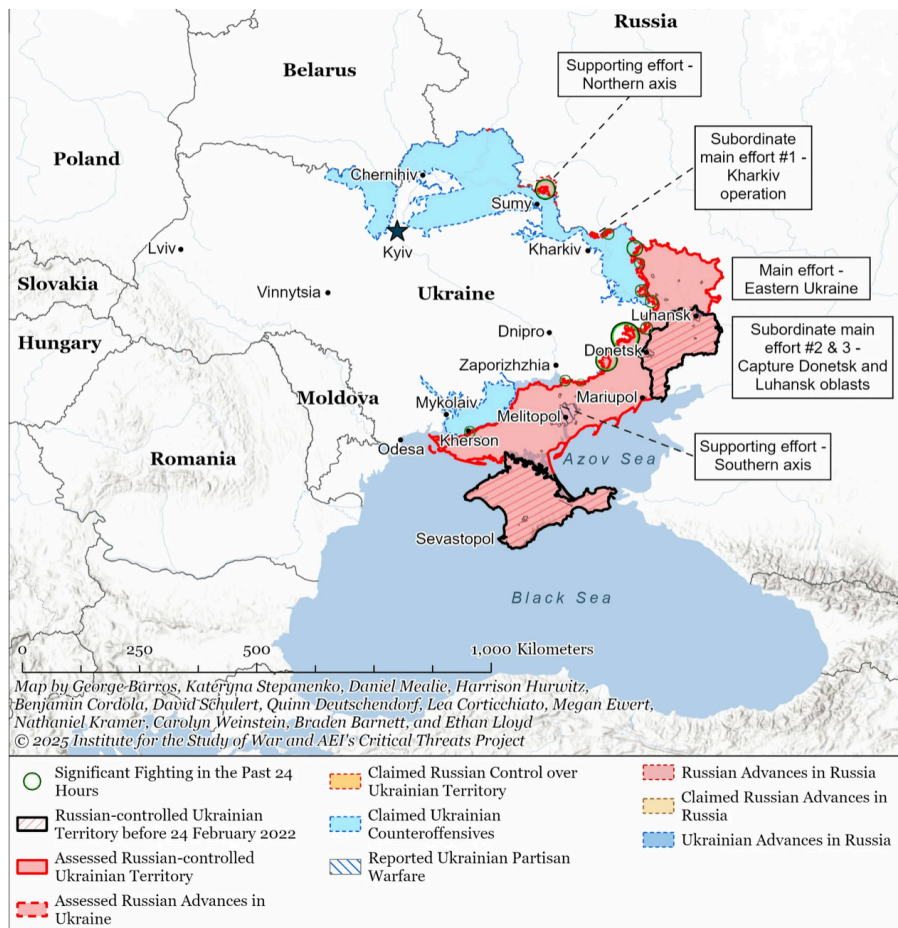
Ondanks de hoge intensiteit van de wederzijdse bombardementen, zijn er de laatste maanden geen grote doorbraken aan het front geweest (zie Figuur 5). Door de geleidelijke 'demechanisering' van de Russische strijdkrachten in Oekraïne (als gevolg van het leeg raken van de wapendepots uit de Koude Oorlog) en de enorme toename van het aantal drones dat aan beide zijden van de frontlinie wordt ingezet, is het voor zowel Rusland als Oekraïne heel moeilijk om significante terreinwinst te boeken. Als gevolg daarvan zijn de Russen nu aan het experimenteren met kleinschalige aanvallen met kleine groepjes infantristen die moeten proberen gaten te vinden in de Oekraïense verdediging.⁴⁶ Verder is het eerdere Oekraïense voordeel op het gebied van drone-oorlogvoering aan het front de laatste maanden aanzienlijk geslonken, nu de Russen hun productie hebben opgeschroefd, meer innoveren en hun eigen drone-eenheden hebben opgezet.⁴⁷

45 Seth G. Jones en Riley McCabe, '[Russia's Battlefield Woes in Ukraine](#)', CSIS, 3 juni 2025.

46 Kim Barker en Michael Schwartz, '[What Russia Is Doing to Grab Ukrainian Land While It Still Can](#)', *The New York Times*, 20 augustus 2025; '[Ukraine Says Russia Using 'New Tactics' on Front](#)', *Kyiv Post*, 26 september 2025.

47 Paul Sonne en Kim Barker, '[Russia Made Drone Production a Supreme Priority. Now It Swarms the Skies](#)', *The New York Times*, 14 september 2025.

Figuur 5 Overzicht van door Rusland bezet (rood) en door Oekraïne bevrijd (blauw) gebied⁴⁸



De Russische strijdkrachten behouden het initiatief in de oorlog, maar de Russische opmars in het oosten van Oekraïne verloopt nog steeds langzaam. Hoewel de maandelijkse Russische territoriale opmars van maart tot en met juni dit jaar toenam, is deze sinds juli weer afgenomen – van een geschatte 550-

48 Justin Young et al., 'Russian Offensive Campaign Assessment, October 5, 2025', ISW, 5 oktober 2025.

600 km² in juni tot 450-500 km² in augustus.⁴⁹ Deze opmars vond met name plaats in dunbevolkt plattelandsgebied in het oosten van Oekraïne. De langzame – al meer dan anderhalf jaar durende – opmars in de richting Oekraïense stad Pokrovsk toont bovendien aan dat de Russische strijdkrachten nog steeds grote moeite hebben om versterkte stedelijke gebieden in te nemen.⁵⁰ De Oekraïense strijdkrachten hebben recent alleen in de noordoostelijke Soemy-regio wat bescheiden successen geboekt.⁵¹

Tegelijkertijd kan de relatieve stabiliteit aan het front misleidend zijn. In een uitputtingsoorlog draait het niet in de eerste plaats om terreinwinst, maar om het ondermijnen van de wil en het vermogen van de tegenstander om door te vechten. Mocht het Oekraïense front instorten, dan zal dat waarschijnlijk niet geleidelijk gebeuren, maar eerder als een sneeuwbaleffect.

Oekraïense economie en wederopbouw

Het herstel van de Oekraïense economie blijft langzaam verlopen en lijkt de afgelopen maanden ook verder af te zwakken. Zo heeft de Oekraïense centrale bank zijn prognose van de **groei van het bruto binnenlands product (bbp)** voor 2025 in juli afgezwakt van 3,1 naar 2,1%, en in oktober verder bijgesteld naar 1,9%. Deze neerwaartse bijstelling was vooral het gevolg van de toegenomen intensiteit van de Russische luchtaanvallen.⁵² Ook de Europese Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling (EBRD) heeft zijn prognose voor 2025 verlaagd van 3,3% naar 2,5%.⁵³ Het Oekraïense ministerie van Economische Zaken voorspelt daarentegen 2,6-2,7% bbp-groei,⁵⁴ terwijl het IMF en de Wereldbank 2% groei verwachten.⁵⁵

49 'British Defence Intelligence Update Ukraine 13 September 2025', Kyiv Post, 15 september 2025.

50 Olivia Gibson et al., 'Russian Offensive Campaign Assessment, August 17, 2025', ISW, 17 augustus 2025.

51 Constant Méheut en Olha Konovalova, 'Ukraine Counterattacks, Scoring Rare, if Modest, Success in Northeast', The New York Times, 21 september 2025.

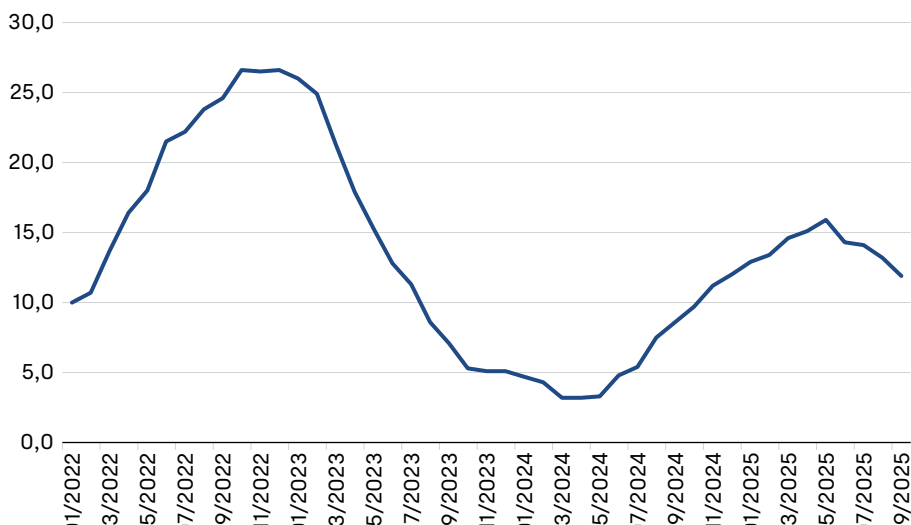
52 Alena Kiričenko, 'The NBU worsened the forecast for Ukraine's GDP growth: what are the reasons', Ekonomitsjeskaja pravda, 23 oktober 2025.

53 Viktor Volokita, 'EBRD revised its forecast for Ukraine's economic growth for 2025: expectations have worsened', Ekonomitsjeskaja pravda, 25 september 2025.

54 'Ukrainian govt approves 2 macro forecast scenarios with 2026 GDP growth of 4.5%, 2.4%', Interfax, 8 augustus 2025.

55 Luca Léry Moffat, 'IMF keeps Ukraine's growth forecast unchanged, despite mounting attacks on energy', The Kyiv Independent, 24 oktober 2025; Vladimir Tunik-Friz, 'The World Bank sharply worsened the forecast for Ukraine's GDP growth', Ekonomitsjeskaja pravda, 7 oktober 2025.

Figuur 6 Maandelijke inflatie in Oekraïne t.o.v. het voorgaande jaar⁵⁶



De **inflatie** blijft met 11,9 % in september hoog, hoewel er wel een afname was de afgelopen maanden vergeleken met 14,3% in juni en 15,9% in mei (zie Figuur 6).⁵⁷ Ook de **werkloosheid** blijft met 11,4% in september relatief hoog, hoewel er sinds 2022 wel een neerwaartse trend zichtbaar is.⁵⁸ Verder wordt in de **buitenlandse handel** het gat tussen de import en export geleidelijk aan groter (m.n. door de hoge import van wapens en energie en de tegenvallende export), waardoor de handelsbalans verder verslechtert.⁵⁹ De **wisselkoers** van de Oekraïense hryvnia is daarentegen de afgelopen maanden redelijk stabiel gebleven.⁶⁰

Het Oekraïense **begrotingstekort** neemt gestaag toe, vooral doordat de financiële kosten van de oorlog blijven stijgen terwijl de Amerikaanse steun

56 'Macroeconomic Indicators', National Bank of Ukraine, geraadpleegd op 23 oktober 2025.

57 'Macroeconomic Indicators', National Bank of Ukraine, geraadpleegd op 23 oktober 2025.

58 Maksym Samoiluk, 'Ukraine War Economy Tracker', Center For Economic Strategy, geraadpleegd op 23 oktober 2025.

59 Maksym Samoiluk, 'Ukraine War Economy Tracker', Center For Economic Strategy, geraadpleegd op 23 oktober 2025.

60 "External Sector Statistics", National Bank of Ukraine, geraadpleegd op 23 oktober 2025; Viktor Volokita, "EBRD revised its forecast for Ukraine's economic growth for 2025: expectations have worsened", Ekonomicheskaja pravda, 25 september 2025.

afneemt.⁶¹ In de eerste drie kwartalen van 2025 was slechts 55% van de aanvullende begrotingsbehoeften door **buitenlandse financiële steun** gedekt, vergeleken met 73% in 2024. De meeste buitenlandse financiële steun komt momenteel binnen in de vorm van leningen die worden terugbetaald met inkomsten uit bevroren Russische staatsactiva.⁶² In september presenteerde de Oekraïense regering de ontwerpbegroting voor 2026, die staatsinkomsten van 2,8 biljoen hryvnia en uitgaven van 4,8 biljoen hryvnia voorziet. Het begrote tekort komt daarbij neer op 18,4% van het bbp.⁶³ Oekraïne geeft momenteel 31% van zijn bbp uit aan defensie – het hoogste percentage van alle landen ter wereld.⁶⁴ Indien de oorlog doorgaat, zal Oekraïne ook de komende jaren nog aanzienlijke bedragen aan buitenlandse steun moeten vragen bovenop wat tot nu toe is toegezegd.⁶⁵ Oekraïne blijft dus zeer afhankelijk van buitenlandse financiële steun (net zoals het ook afhankelijk blijft van Westerse militaire steun). De Oekraïense regering weigert bovendien tot nu toe de belastingen te verhogen, zoals het IMF aanraadt.⁶⁶

De perspectieven voor **wederopbouw** blijven beperkt zolang de oorlog voortduurt en zullen na de oorlog in belangrijke mate bepaald worden door de mate waarin diepgaande institutionele hervormingen zullen worden doorgevoerd. Gerechtelijke en anti-corruptiehervormingen verlopen langzaam, terwijl corruptie en slecht beheer van staatsbedrijven aan de orde van de dag blijven. Ondertussen is de macht van de president aanzienlijk toegenomen, en richt de presidentiële administratie zich nu ook op het bestrijden van oppositiemedia en politieke tegenstanders van president Zelensky. Recentelijk heeft het zich zelfs

61 Artur Kryžnyj, "[Ukraine will not cover half of the amount for defense needs in 2026](#)", *Ekonomitsjeskaja pravda*, 14 september 2025; Yana Prots, "[Ukraine's 2026 budget could face \\$19 billion shortfall as Europe weighs how to fill the gap, FT reports](#)", *The Kyiv Independent*, 8 juli 2025.

62 Maksym Samoiliuk, "[Ukraine War Economy Tracker](#)", *Centre For Economic Strategy*, 24 oktober 2025.

63 Olena Harmash, "[Ukraine plans 2026 budget with 18.4% deficit, PM says](#)", *Reuters*, 15 september 2025.

64 Artur Kryžnyj, "[Ukraine will not cover half of the amount for defense needs in 2026](#)", *Ekonomitsjeskaja pravda*, 14 september 2025.

65 Volodymyr Verbianyi en Daryna Krasnolutska, "[Ukraine's Premier Eyes Fresh IMF Loan for War-Racked Budget](#)", *Bloomberg*, 22 juli 2025; en Volodymyr Verbianyi, "[IMF Sees Up to \\$20 Billion Hole in Ukraine Funding Through 2027](#)", *Bloomberg*, 11 september 2025.

66 Verbianyi en Krasnolutska, "Ukraine's Premier Eyes Fresh IMF Loan"; en Verbianyi, "IMF Sees Up to \$20 Billion Hole."

op de anticorruptieautoriteiten NABU en SAPO gericht, nadat deze hun aandacht hadden gevestigd op personen uit de directe omgeving van de Oekraïense president, hoewel Zelensky onder druk van de EU de onafhankelijkheid van NABU en SAPO weer heeft hersteld. Dergelijke ontwikkelingen dreigen echter de fundamenteën van de Oekraïense democratie te ondermijnen – een democratie die toch al eerder steunde op een machtsevenwicht tussen elitaire belangengroepen dan op een goed ontwikkelde rechtsstaat. Zonder aanzienlijke hervormingen is de kans groot dat zelfs na een staakt-het-vuren veel investeerders weg zullen blijven uit Oekraïne. Toetreding tot de EU, wat voor veel andere voormalig communistische landen in Oost-Europa een cruciale prikkel was om te hervormen, lijkt echter op korte of middellange termijn steeds onwaarschijnlijker te worden, aangezien de steun daarvoor in Europa beperkt is en lijkt af te nemen.⁶⁷

2.3 Impact op migratie-intenties en terugkeermogelijkheden en kritieke gebeurtenissen

Tegen het eind van juli 2025 verbleven er ongeveer 6,9 miljoen Oekraïense ontheemden in het buitenland, waarvan zo'n 1,2 miljoen in Rusland. De meeste van deze ontheemden (zo'n 80%) zijn Oekraïne echter al in 2022 ontvlucht. In de jaren daarna is de uitstroom uit Oekraïne gestaag afgenomen (van 13% in 2023 tot 6% in 2024 en 1% in 2025).⁶⁸

Ondanks dat de emigratie uit Oekraïne de afgelopen maanden beperkt is gebleven, blijven de terugkeermogelijkheden voor Oekraïense ontheemden in het buitenland uitermate beperkt.⁶⁹ Dat komt vooral door het voortduren van de oorlog, de intensivering van de Russische luchtaanvallen en het afvlakkende economische herstel, waardoor de economie nog aanzienlijk onder het niveau van 2021 blijft steken. Met name het langzame economische herstel in Oekraïne heeft de centrale bank ertoe gebracht om zijn migratieprognoses omlaag bij te

67 Tamerlan Vahabov, "[Ukraine's Economic Struggles Signal Barriers to Post-War Recovery](#)," Jamestown Foundation, 29 juli 2025; "[Ukraine faces deepening military, political and economic problems](#)," *The Economist*, 23 september 2025; "[What happens when Ukraine stops fighting?](#)," *The Economist*, 24 september 2025; "[Parliament restores independence to Ukraine's corruption-fighters](#)," *The Economist*, 31 juli 2025.

68 EUAA, "[EUAA Ad hoc Report Ukraine September 2025](#)", 5 september 2025, p. 4.

69 Zie ook: *The Economist*, "Ukraine faces deepening military, political and economic problems."

stellen: zo wordt er nu zowel dit jaar als volgend jaar een netto uitstroom van ongeveer 200.000 Oekraïners verwacht, terwijl in eerdere ramingen nog voor 2026 een instroom van 200.000 Oekraïners voorspeld werd.⁷⁰

Inmiddels heeft de Oekraïense regering een wet aangenomen die het mogelijk maakt voor jonge mannen tussen de 18 en 22 om naar het buitenland te reizen. Hiermee hoopt Kyiv onder andere dat jongeren in het buitenland kunnen studeren en ook dat jongeren in het buitenland banden met Oekraïne kunnen behouden door naar Oekraïne te reizen (en het land weer te kunnen verlaten).⁷¹ Dit leidt al tot nieuwe uitstroom van jonge mannen (zie hoofdstuk 3.2) wat niet alleen de economie kan schaden maar ook het rekruteringspotentieel van de Oekraïense strijdkrachten verder ondermijnt.

Maar ook als er in de nabije toekomst een staakt-het-vuren komt, is het – zoals hierboven geschetst – zeer de vraag hoe snel en in welke mate de wederopbouw van Oekraïne zal plaatsvinden. Diepgaande institutionele hervormingen zijn essentieel om corruptie terug te dringen en een rechtsstaat op te bouwen, wat op zijn beurt cruciaal is voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Dergelijke hervormingen stuiten echter op verzet van tal van gevestigde belangen. De mate waarin Oekraïense ontheemden in het buitenland zullen terugkeren zal in belangrijke mate afhangen van het (verwachte) succes van de economische wederopbouw.

Ook blijven er scenario's denkbaar waarin het aantal Oekraïense vluchtelingen aanzienlijk zou kunnen toenemen. In de eerste plaats zou dat het gevolg kunnen zijn van grote Russische doorbraken aan het front, vooral als die leiden tot de inname van sterk verstedelijkte gebieden. Hoewel zo'n doorbraak sinds 2022 niet meer heeft plaatsgevonden, mogen we daaruit niet concluderen dat het uitgesloten is. Het doel van de Russische uitputtingsoorlog is immers juist om Oekraïne tot een breekpunt te dwingen waarop de verdediging grotendeels instort. Ook een instabiele en/of voor Oekraïne ongunstige wapenstilstand zou nieuwe vluchtelingenstromen richting Europa en elders op gang kunnen brengen – zeker wanneer de Oekraïense noodtoestand wordt opgeheven en Oekraïense

70 National Bank of Ukraine, "[Inflation Report](#)," p. 51, juli 2025.

71 Meduza, "[Zelensky proposes allowing adult Ukrainian men under 22 to travel abroad](#)," 12 augustus 2025; Fabrice Deprez, "[Ukraine to allow young men to leave the country](#)," *Financial Times*, 26 augustus 2025.

mannen van dienstplichtige leeftijd zich weer bij hun families in het buitenland kunnen voegen.

Verder zijn er ook rampenscenario's denkbaar, zoals het uitvallen van het Oekraïense elektriciteitsnet of een gebrek aan verwarming tijdens de winter als gevolg van nieuwe Russische bombardementen. Een nog extremer scenario zou een kernramp zijn. Zo'n ramp zou kunnen ontstaan door een directe aanval op een kernreactor of, zoals recent gebeurde bij de kerncentrale van Zaporizja, wanneer een kernreactor wordt afgesneden van het elektriciteitsnet.⁷²

72 Andrew E. Kramer en Oleksandr Chubko, "[Nuclear Sites Dotted Across Ukraine Pose Threat of Radiation Disaster](#)," *The New York Times*, 9 september 2025; Dan Sabbagh, "[Safety fears as external power to Zaporizhzhia nuclear plant still out after three days](#)," *The Guardian*, 27 september 2025; Constant Méheut, "[Ukraine Braces for New Talks Without the Leverage of New Missiles](#)," *The New York Times*, 18 oktober 2025; en Leo Chiu, "[Power Restored to Zaporizhzhia Nuclear Plant After Record Blackout](#)," *Kyiv Post*, 23 oktober 2025.

3 De situatie in de EU: doormigratie

3.1 Factoren van invloed op doormigratie

In dit rapport onderzoeken wij verschillende factoren die van invloed zijn op de mogelijke doormigratie van ontheemden in Europa. Deze factoren zijn 1. Verblijf onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), 2. Opties post-RTB, en 3. Banden en terugkeer. Deze factoren zijn opgesplitst in verschillende indicatoren waar wij de ontwikkelingen van monitoren, zie figuur 7.

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

Aantal ontheemden

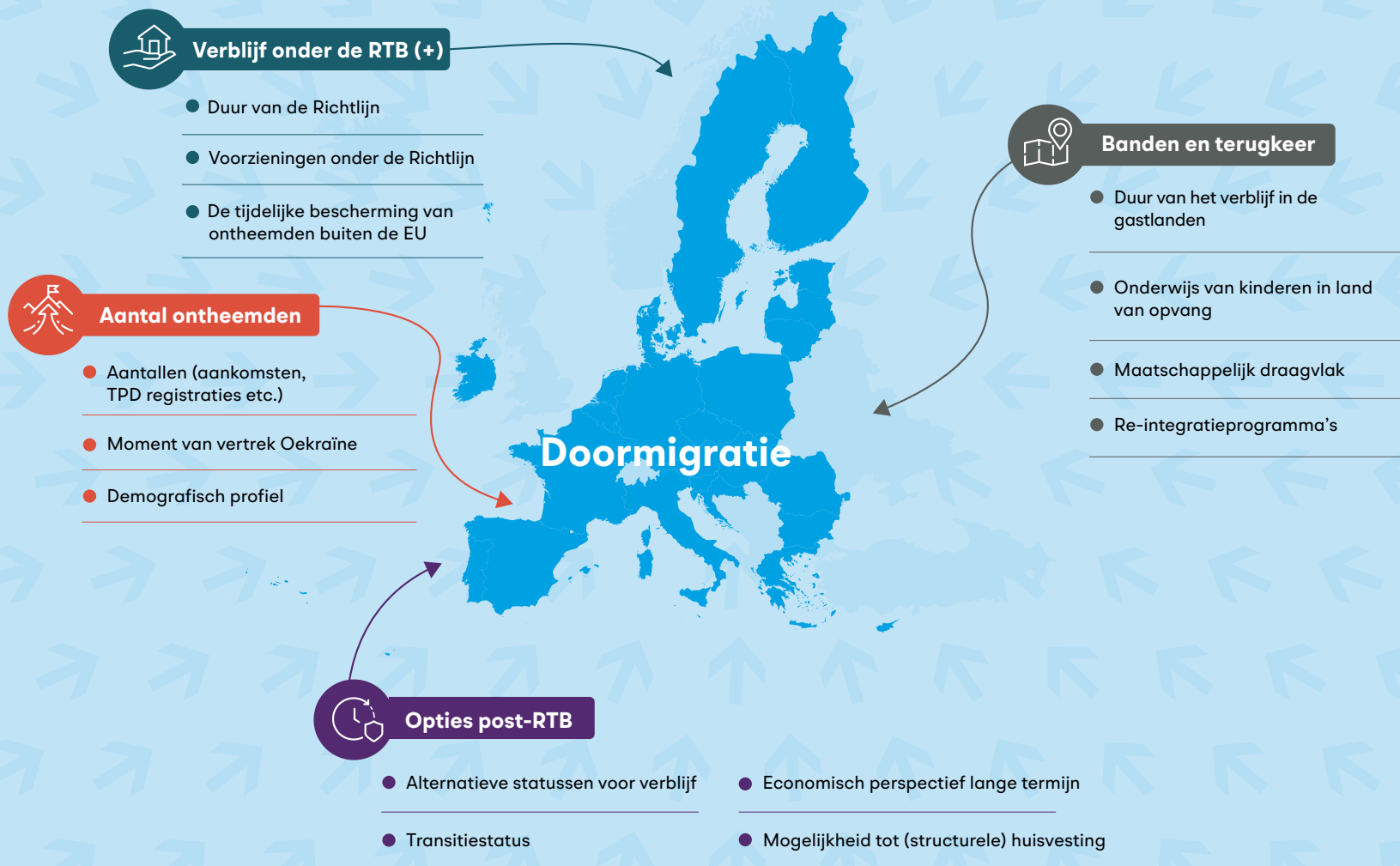
In de EU verblijven op dit moment 4,37 miljoen Oekraïense ontheemden onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, waarbij Duitsland, Polen en Tsjechië de grootste opvanglanden blijven. Samen vangen deze drie landen 59% van het totaal aantal ontheemden in de EU op. In relatieve aantallen vangt Tsjechië met 35 ontheemden per 1000 inwoners nog steeds het grootste aantal op. In Nederland ligt dit rond de 7 ontheemden per 1000 inwoners en 3% van het totaal.⁷³ In alle landen die hun cijfers op moment van schrijven kenbaar hebben gemaakt voor september 2025 is er een opvallende piek te zien in het aantal jonge mannen dat tijdelijke bescherming aanvraagt.⁷⁴ Dit volgt op de wetswijziging in Oekraïne waardoor mannen tot en met 22 jaar nu legaal het land uit mogen reizen.⁷⁵ De Noorse immigratiediensten zien een verzevenvoudiging van het aantal aanvragen in deze categorie, en Duitsland een vertienvoudiging.

73 Eurostat, "[Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics](#)," 6 oktober 2025.

74 Eurostat, "[Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex - monthly data](#)," geraadpleegd op 17 oktober 2025. Een toename is te zien in Griekenland, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Finland, Zweden, en Noorwegen.

75 Eerder lag deze grens op 18 jaar.

Figuur 7 Factoren van invloed op doormigratie binnen de EU



Onzeker is hoelang deze trend doorzet en of deze personen voor tijdelijke bezoeken komen of van plan zijn langer te blijven.⁷⁶

Verblijf onder de RTB

Nu de Richtlijn Tijdelijke Bescherming verlengd is tot maart 2027, sorteren lidstaten op aanbeveling van de Raad voor op een transitie naar alternatieve statussen en op mogelijke terugkeer. Tegelijkertijd blijven ook de huidige voorzieningen onderwerp van debat in tal van lidstaten.

Voorzieningen onder de Richtlijn

In Polen zorgde nieuw aangetreden President Nawrocki voor opschudding door zijn veto uit te spreken over een wetsvoorstel dat de voorzieningen van Oekraïense vluchtelingen onder de bestaande voorwaarden zou verlengen. Hij vond, in lijn met zijn 'Poland first'-retoriek, dat Oekraïners onterecht werden bevoordeeld ten opzichte van Polen.⁷⁷ De periode van onzekerheid voor ontheemden, veroorzaakt door het veto, leidde tot 'chaos' bij de Dienst Vreemdelingenzaken, doordat ontheemden massaal alternatieve statussen begonnen aan te vragen.⁷⁸ Na een politiek compromis is onder nieuwe voorwaarden de steun alsnog verlengd. Zo moeten volwassenen economisch actief zijn om sociale voorzieningen te ontvangen. De president benadrukte dat dit de laatste steunwet voor Oekraïense ontheemden is die hij zou ondertekenen.⁷⁹

76 In Noorwegen is de opvangcapaciteit hierom uitgebreid. Zie: Utlendingsdirektoratet (UDI), "[Økte ankomster av ukrainere](#)," 29 september 2025; NRK, "[Flyktninger fra Ukraina](#)," 2025; MiGAZIN, "[Junge Ukrainer suchen verstärkt Schutz in Deutschland](#)," 15 oktober 2025; WAZ, "[Ukrainische Flüchtlinge sprengen Prognosen – Experte warnt](#)," 15 oktober 2025; RTÉ, "[Rise in young Ukrainians seeking temporary protection](#)," 10 oktober 2025.

77 Daniel Tilles, "[President vetoes law extending support for Ukrainian refugees in Poland](#)," Notes from Poland, 25 augustus 2025.

78 Michał Kazmierczak, "[Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy 2025: Ważne zmiany w świadczeniach](#)," Gazeta Prawna, 17 september 2025.

79 Daniel Tilles, "[Poland passes law extending Ukrainian refugee support but restricting access to benefits](#)," Notes from Poland, 25 september 2025.

Ook in Oostenrijk is de coalitie overeengekomen voorzieningen voorwaardelijk te maken.⁸⁰ Dit ligt nu voor bij het parlement. Het besluit doorbrak net op tijd een politieke impasse waardoor een groot aantal ontheemden (al dan niet tijdelijk) zonder voorzieningen dreigden te komen zitten.⁸¹

Over het Duitse Bürgergeld voor ontheemden is het laatste woord ook nog niet gezegd. Hierbij wordt gewezen naar de grote verschillen tussen lidstaten en de aantrekkelijkheid van Duitsland in de EU.⁸² Toch wordt het belang van voorzieningen hierin regelmatig overschat. Met verloop van tijd is de toegang hiertoe minder bepalend voor de keuze in het opvangland en gaat het meer om het vooruitzicht op een passende baan met hoger salaris (zie Figuur 8). Dit geldt nog sterker voor jongere ontheemden.⁸³ Ook wordt hoogte van de uitkering meermaals als reden aangevoerd voor de relatief lagere werkgelegenheid.⁸⁴ Door van het Bürgergeld af te stappen vervalt echter ook de arbeidsbureauondersteuning. Daarbij zullen volgens critici de gespaarde kosten voor de overstap naar een lagere uitkering wegens administratieve aanpassingen verwaarloosbaar zijn.⁸⁵

80 Iemand moet om uitkeringen te krijgen werk hebben of als werkzoekende geregistreerd staan. Zie: Parlement, "[Nationalrat: Ukraine-Vertriebene erhalten weiterhin Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld](#)," 15 oktober 2025.

81 Irene Brickner, "[Streit ums Geld bis zuletzt: Regierung verlängert Familienbeihilfe für Ukraine-Vertriebene](#)," *Der Standard*, 2 oktober 2025.

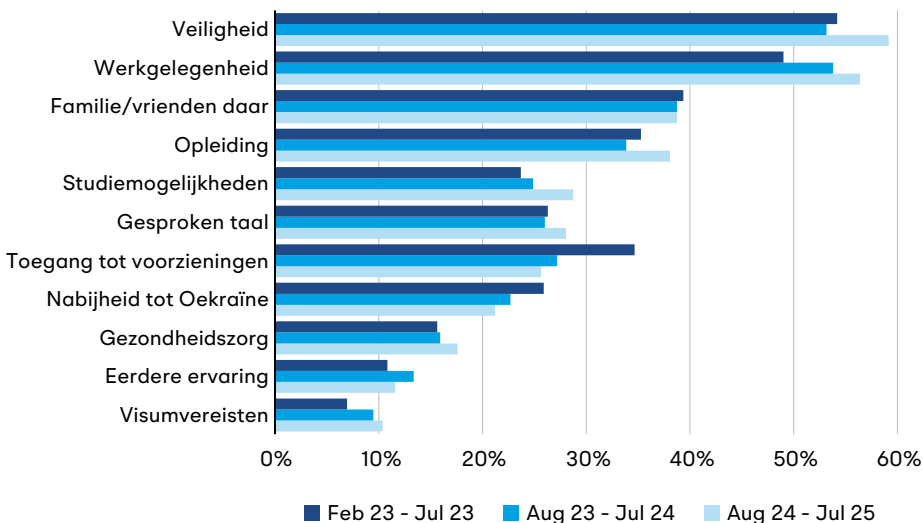
82 Die Welt, "[CDU-Minister drängt auf Bürgergeld-Stopp für neue Ukraine-Flüchtlinge](#)," 1 oktober 2025.

83 ECHO, "[Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+: Trends, Drivers and Future Prospects \(5 September 2025\)](#)," 5 september 2025.

84 Sophie Crocoll, "[Leistungen für Ukrainer senken? Diese Grafiken zeigen, was das bringen würde](#)," *WirtschaftsWoche*, 5 augustus 2025.

85 Het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken verwacht een "zero-sum game": terwijl Bürgergelduitgaven met 1,32 miljard euro dalen, stijgen de asielzoekersuitgaven met 1,375 miljard euro. De administratieve kosten hangen onder andere samen met het feit dat de uitkeringen niet langer federaal maar op gemeentelijk niveau geregeld dienen te worden. Kristin Kielon, "[Nullsummenspiel: Experten erwarten von Bürgergeld-Entzug für Ukrainer kaum Einsparungen](#)," *MDR.DE*, 8 augustus 2025; en *DER SPIEGEL*, "[Geplantes Bürgergeld-Aus für Ukrainer bringt nahezu keine Einsparungen](#)," 7 augustus 2025.

Figuur 8 Redenen voor de keuze van het opvangland (2023-2025)⁸⁶



In Tsjechië werd Andrej Babiš' ANO-partij de grootste, met 35% van de stemmen. Babiš onderhandelt momenteel over coalitievorming met de eurosceptische Motoristé sobě-partij en de radicaal-rechtse SPD-partij, die samen 108 van de 200 zetels zouden bezetten.⁸⁷ Deze partijen hebben zich kritisch uitgesproken tegen steun aan ontheemden, wat de bescherming van ontheemden in de toekomst onzeker maakt.

Veilige regio's van herkomst

In navolging van Noorwegen zal Zwitserland per 1 november 2025 nieuwe verzoeken voor tijdelijke bescherming (S-status) beoordelen op basis van regio

⁸⁶ ECHO, "[Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+: Trends, Drivers and Future Prospects \(5 September 2025\)](#)," 5 september 2025.

⁸⁷ Een coalitieakkoord wordt verwacht voor begin november, wanneer het nieuwe parlement voor het eerst bijeenkomt. Het is nog onduidelijk of dit een coalitieregering wordt of een ANO-minderheidsregering met gedoogsteun van SPD en Motoristé sobě. De SPD wil alle hulp aan Oekraïne stopzetten, inclusief steun voor de honderdduizenden Oekraïense ontheemden in Tsjechië, en eist herziening of intrekking van verblijfsvergunningen voor Oekraïners onder tijdelijke bescherming als voorwaarde om een coalitie te betreden. SPD-leider Tomio Okamura heeft zelfs opgeroepen tot massale deportatie van Oekraïense ontheemden, hoewel deze eis naar verwachting niet zal worden ingewilligd. Jan Lopatka, "[Czech election winner Babis aims to conclude coalition talks by early November](#)," Reuters, 8 oktober 2025.

van herkomst uit Oekraïne. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen regio's waar terugkeer redelijk of onredelijk wordt geacht.⁸⁸ Ook worden reisbeperkingen naar Oekraïne ingevoerd, eveneens naar Noors voorbeeld.⁸⁹ Het onderscheid naar regio's stuit op kritiek van maatschappelijke organisaties. De Zwitserse Vluchtelingenraad noemt een betrouwbare opdeling "onmogelijk noch praktisch" en ook UNHCR bekritiseert het besluit wegens de instabiele veiligheidssituatie in het hele land en luchtaanvallen tot ver buiten actieve gevechtszones.⁹⁰ De kantons wijzen op de praktische bezwaren: de maatregel creëert grote onzekerheid binnen de Oekraïense gemeenschap en leidt naar verwachting tot een toename van reguliere asielaanvragen door afgewezen Oekraïners.⁹¹ Dit zou resulteren in lange procedures en administratieve complexiteit, zoals het continu moeten aanpassen van de lijst met 'veilige' gebieden en de moeilijkheid herkomstregio's vast te leggen.⁹² Op het moment komt een kleine minderheid van de ontheemden in Zwitserland uit gebieden die als veilig bestempeld zouden worden, wat de effectiviteit van de maatregel onzeker maakt.⁹³

Deze discussie over regionale veiligheidsverschillen breidt zich ook uit naar het Verenigd Koninkrijk, waar in januari 2025 de Home Office zijn beleidsrichtlijnen heeft aangepast. Daarin worden de westelijke regio's en Kyiv in het algemeen beschouwd als veilige gebieden voor interne relocatie van ontheemden.⁹⁴ Als direct gevolg hiervan signaleren media een "zorgwekkende en groeiende trend" van afwijzingen van asielverzoeken van Oekraïners op basis van deze nieuwe richtlijn.⁹⁵

88 De zeven oblasten zijn: Volyn, Rivne, Lviv, Ternopil, Zakarpattia, Ivano-Frankivsk en Chernivtsi. Zie: State Secretariat for Migration, "[Protection status S to remain in place, but new regulation for seven Ukrainian regions](#)," 7 oktober 2025.

89 Vanaf 1 november 2025 mogen personen met een s-status maximaal 15 dagen per halfjaar naar Oekraïne reizen en daarna terugkeren naar Noorwegen. Zie: "[Flere områder unntas fra retten til kollektiv beskyttelse](#)," UDI, 13 januari 2025.

90 "[Schutzstatus S: Es gibt keine «sicheren» Regionen in der Ukraine](#)," Schweizerische Flüchtlingshilfe, 15 augustus 2025; UNHCR, "[UNHCR Empfehlungen zur Weiterführung des Schutzstatus S](#)," juli 2025, p. 3.

91 Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten (KID), "[Stellungnahme zur Weiterführung Schutzstatus und Programm S bis März 2027 sowie zur Umsetzung der Motionen Friedli, Würth und Paganini](#)," 13 augustus 2025, p. 2.

92 KID, p. 2.

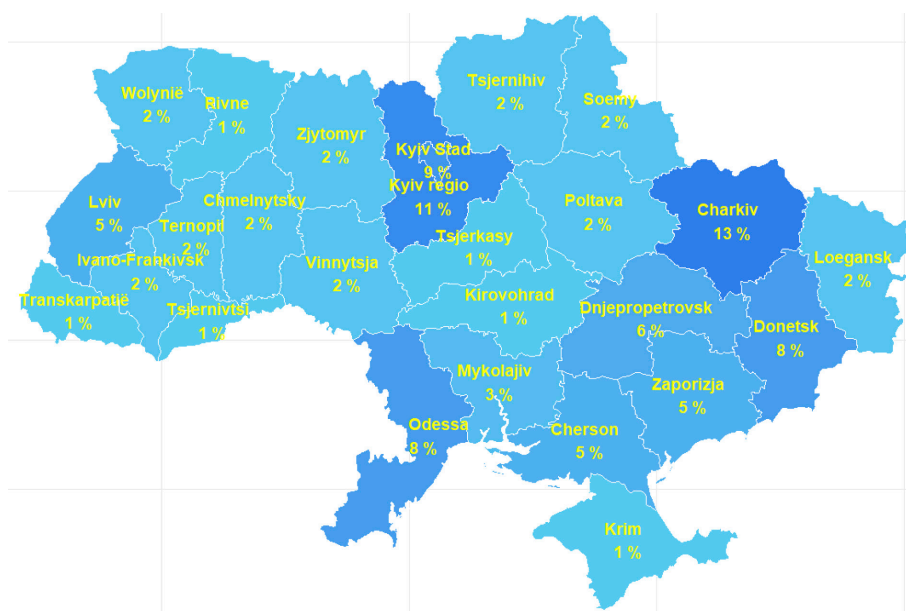
93 Khrystyna Bondarieva en Valentina Romanenko, "[Switzerland will no longer grant protection status to Ukrainians from seven western oblasts](#)," *Ukrainska Prada*, 8 oktober 2025.

94 UK Home Office, "[Country policy and information note: humanitarian situation, Ukraine](#)," januari 2025, point 5.1.2.

95 Rachel Hall, "[Ukrainians who fled to UK being refused asylum on grounds it is 'safe to return'](#)," *The Guardian*, 27 juni 2025; "[Tijdelijke bescherming: Groot-Brittannië weigert Oekraïners permanent asiel](#)," BBC News, 7 augustus 2025.

In Nederland wordt de herkomstregio niet geregistreerd, maar biedt representatief WODC-onderzoek inzicht.⁹⁶ Hieruit blijkt dat een significant deel van ontheemden afkomstig is uit de zwaarst getroffen oostelijke en zuidelijke oblasten (Figuur herkomstregio's).⁹⁷ In vergelijking met de vooroorlogse bevolkingsaantallen⁹⁸ zijn deze frontliniegebieden oververtegenwoordigd, net zoals de regio Kyiv. Een mogelijke verklaring voor de oververtegenwoordiging van de hoofdstedelijke regio is dat inwoners hier relatief vaker de sociaaleconomische middelen en betere toegang tot infrastructuur hadden om te vluchten. De westelijke en andere centrale regio's zijn daarentegen juist ondervertegenwoordigd (Zie tabel herkomstregio's).

Figuur 9 Herkomstregio voor de oorlog⁹⁹



96 WODC, "Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland," november 2025.

97 Ruim de helft (52,3%) van de ontheemden komt uit de (gedeeltelijk) bezette gebieden (21,0%) of de regio's direct aan de frontlinie (31,3%): WODC, "Tijdelijk thuis."

98 Statistics Ukraine, "Number of Present Population of Ukraine, as of January 1," 2022.

99 WODC, "Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland," november 2025.

Tabel 1 Herkomst van Oekraïense ontheemden in Nederland, afgezet tegen
vooroorlogse bevolkingsaantallen

Categorie	Vooroorlogs bevolkings- percentage (%)	WODC percentage ont- heemden (%)	Ratio ont- heemden t.o.v. bevolking	Vluchtpatroon
Bezette regio's	21.4	21.0	0.98	Proportioneel
Nabij frontlinie	27.4	31.3	1.34	Oververtegen- woordigd
Regio Kyiv	11.5	20.0	1.74	Oververtegen- woordigd
Oblast Lviv	6.0	5.0	0.83	Proportioneel
Westelijke 'veilige' regio's	16.2	10.0	0.62	Ondervertegen- woordigd
Overige centrale regio's	20.1	11.0	0.55	Ondervertegen- woordigd

Deze gegevens hebben implicaties voor de terugkeerwens en -mogelijkheden van deze groep. De intentie om terug te keren is immers sterk afhankelijk van het herstel van de veiligheid en leefbaarheid in de specifieke herkomstregio. Aangezien een significant deel van de in Nederland verblijvende ontheemden uit onveilige gebieden komt, is de verwachting dat voor hen een duurzame terugkeer op de korte tot middellange termijn onwaarschijnlijk is.

Economisch perspectief en draagvlak

Wegens de snelle toegang tot de arbeidsmarkt dragen ontheemden in toenemende mate bij aan de economie van hun gastland. Cijfers uit Polen, Tsjechië en Slowakije tonen aan dat hun economische bijdrage de kosten van opvang en voorzieningen overtreft.¹⁰⁰ Toch worden de resultaten van de directe toegang tot werk zonder integratie steeds duidelijker: in veel landen blijven structurele barrières bestaan om werk op niveau te vinden, met name rondom taal, zorg voor kinderen, en kwalificaties. Het taalniveau blijft in veel landen achter, juist ook in landen met grote arbeidsparticipatie onder ontheemden.¹⁰¹ Dit zorgt ervoor dat ontheemden zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijven bevinden, vaak

100 Clovek v tisni, "Nejen Česko: z podpory Ukrajinců těží většina střední Evropy," 10 juli 2025.

101 British Red Cross en Impact Initiatives, "Getting by, not moving up: Labour Market Integration of Ukrainian Women Refugees in Poland," 9 september 2025.

in een kwetsbare positie. Zo kiezen in Polen veel vrouwen voor huishoudelijk werk, waar juridische bescherming en contracten ondermaats zijn.¹⁰²

De toenemende economische zelfstandigheid van Oekraïners in Polen en Tsjechië staat in contrast met het draagvlak onder de bevolking. Het aandeel dat vindt dat ontheemden te veel steun ontvangen in Polen is sinds maart 2023 vrijwel verdubbeld – en staat nu op 50%. Ook zegt 45% van de Polen tegen de opvang van ontheemden te zijn.¹⁰³ Desinformatiecampagnes hebben hierin ook een rol gespeeld. Vooral mensen die sociale media als belangrijkste nieuwsbron gebruiken zijn negatiever tegenover de steun aan ontheemden komen te staan.¹⁰⁴ In Tsjechië gelooft 60% dat ontheemden meer geld ontvangen dan bijdragen – ondanks dat de cijfers het tegendeel bewijzen. Desondanks blijft een kleine meerderheid de opvang van ontheemden steunen.¹⁰⁵ Tegelijkertijd wordt er ook gewezen naar de economische en demografische noodzaak voor behoud van ontheemden uit Oekraïne.¹⁰⁶

In Duitsland is er wegens de vroege integratieaanpak (de *work first*-aanpak) ander resultaat merkbaar op de arbeidsmarkt vergeleken met anderen EU-gastlanden. De werkgelegenheid onder Oekraïense ontheemden staat nu op 36%, maar een groter aandeel werkt op eigen niveau. Zo doet 40% gekwalificeerd werk en is 16% werkzaam als expert.¹⁰⁷ Recent onderzoek naar de effecten van het Job-Turboprogramma toont ook goede resultaten – de geboden ondersteuning helpt bij het vinden én aanhouden van werk. Dit geldt voor toegang tot laaggeschoold werk, maar ook voor gekwalificeerd en hooggekwalificeerd werk. Deze impact was groter bij Oekraïense ontheemden dan bij andere vluchtelingen.¹⁰⁸ Het aandeel Oekraïense ontheemden onder werknemers was per eind 2024 ongeveer 0,6%, drie keer zo groot als eind

102 British Red Cross en Impact Initiatives, 'Getting by, not moving up.'

103 CBOS, "[Polish Public Opinion](#)," september 2025.

104 Michele Consolini, "[Support for Ukraine still high among EU citizens but some fall off apparent among certain groups](#)," 24 maart 2025.

105 Radio Prague, "Ставлення чехів до біженців із України стабільне, та вже помітна втома," 1 augustus 2025.

106 Pavel Cechl en Adam Kotrbatý "[Všichni Ukrajinci pryč? Česko by zažilo otřes jako dlouho ne](#)," Novinky.cz, 30 mei 2025.

107 Duits Ministerie van Arbeid en Sociale zaken, "Special Envoy for Ukrainians in the EU visits the Federal Ministry of Labour and Social Affairs," 6 oktober 2025.

108 Jens Haimueller et al., "[Refugee Labor Market Integration at Scale: Evidence from Germany's Fast-Track Employment Program](#)," september 2025.

2022.¹⁰⁹ Wel is het gemiddeld salaris nog aanzienlijk lager dan het Duitse gemiddelde.¹¹⁰ Het IAB-onderzoek wijst tevens uit dat beleidsonzekerheid een “besluiteloze” groep creëert; deze groep twijfelt over de toekomst en behaalt de slechtste arbeidsmarkresultaten, omdat zij noch in taal investeren (zoals blijvers) noch direct werk accepteren (zoals terugkeerders).¹¹¹

De gevolgen van deze *Work First*-aanpak zijn in Nederland duidelijk zichtbaar. Ruim zes op de tien Oekraïense ontheemden tussen de 15 en 65 jaar hadden op 1 mei 2025 een baan. Vooral 25- tot 45-jarigen en vrouwen zijn actief op de arbeidsmarkt, maar vaak in onzeker werk: uitzendcontracten, oproepbanen of tijdelijke dienstverbanden domineren.¹¹² Het verlies van leefgeld zodra er inkomen is, geeft onrust, vooral bij onzekere 0-urencontracten. Tegelijkertijd kampen velen met financiële zorgen en lukt het hun ondanks werk niet om rond te komen.¹¹³ De economische bijdrage van ontheemden in Nederland bedroeg in 2024 3,5 miljard euro, 0,36% in het nationaal inkomen.¹¹⁴ In Nederland blijft het draagvlak onder de bevolking stabiel. Wel is een dalend aantal inwoners het eens met de stelling dat ontheemden zo lang als nodig in Nederland mogen blijven, dit staat nu op 64%. Maar 21% vindt dat ontheemden die niet terug willen zich definitief in Nederland mogen vestigen, dit aandeel is nooit hoger geweest dan 24%.¹¹⁵

Mogelijkheid tot (structurele) huisvesting

De opvangcapaciteit voor Oekraïense ontheemden in Nederland heeft een kritiek punt bereikt. Gemeenten hebben per september ongeveer 98.000 opvangplekken gerealiseerd, maar deze zitten vrijwel volledig vol.¹¹⁶ Volgens een prognose van de rijksoverheid komen er in 2025 gemiddeld 270 nieuwe registraties per week bij, en in 2026 gemiddeld 290 per week.¹¹⁷ Door het gebrek aan structurele financiering en het tijdelijke karakter van veel opvanglocaties, zoals slooppanden

109 IAB, “[Der Beschäftigtenanteil ukrainischer Geflüchteter hat sich binnen zwei Jahren verdreifacht](#),” geraadpleegd 16 oktober 2025.

110 Susanne Bartig et al., “[Living Conditions and Participation of Ukrainian Refugees in Germany: Findings from the IAB-BAMF-SOEP Survey of Refugees](#),” IAB, 4 augustus 2025.

111 Interview Davit Adunts, Institute for Employment Research (IAB), 3 oktober 2025.

112 CBS, “[Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2025](#),” 25 september 2025.

113 CBS, “[Oekraïense vluchtelingen](#).”

114 Arjan Heyma en Rindert Ruit, “[Economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland](#),” Seo Economisch Onderzoek, juni 2025.

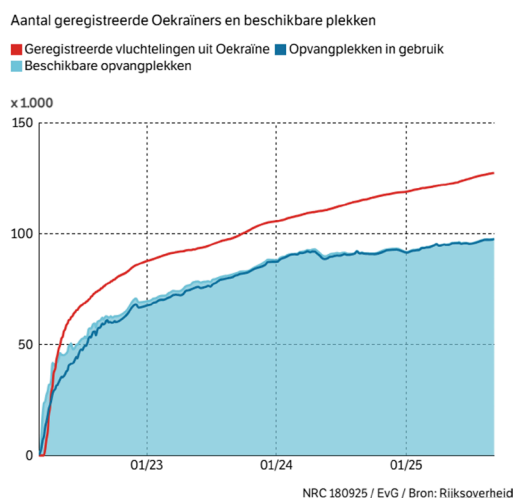
115 IPSOS, “[24e Flitspeiling vluchtelingen uit Oekraïne](#),” 6 oktober 2025.

116 VNG, “[Opvang Oekraïners nagenoeg vol, VNG vraagt om oplossingen](#),” 10 september 2025.

117 Rijksoverheid, “[Nieuwe prognose: lagere asielinstroom verwacht in 2025 en 2026](#),” 26 september 2025.

en geplande bouwterreinen, is uitbreiding van de capaciteit nauwelijks haalbaar. Het Rode Kruis luidt de noodklok: gezinnen, waaronder jonge kinderen, slapen noodgedwongen in auto's of op straat, en de hulporganisatie ziet het aantal schrijnende gevallen maand na maand toenemen.¹¹⁸ Hierop riep Minister Keijzer Oekraïense mannen met werk op zelf huisvesting te regelen. Dit blijft voor nu alleen een verzoek, gezien het juridisch (nog) niet mogelijk is bepaalde groepen van opvang uit te zonderen.¹¹⁹

Figuur 10 Tekort aan gemeentelijke opvangplekken voor Oekraïners steeds groter¹²⁰



De VNG roept het kabinet op tot directe Rijksregie, bestuurlijke rugdekking en een houdbare opvangstrategie voor Oekraïners.¹²¹ Zonder ingrijpen dreigt verdere ontwrichting van de opvang en verlies van lokaal draagvlak. De VNG vraagt ook om concrete aanpassingen om prioritering van kwetsbare groepen

118 RTL Nieuws, “[Noodkreet Rode Kruis om tekort opvangplekken Oekraïners: ‘Gezinnen slapen in auto’s’](#),” 18 september 2025.

119 Tweede Kamer der Staten-Generaal, “[Antwoord van Minister Keijzer \(Asiel en Migratie\) op vragen van het lid Piri \(GroenLinks-PvdA\) over het bericht dat Oekraïense mannen zelf huisvesting moeten regelen](#),” 2 oktober 2025.

120 Freyan Bosma en Nina Eshuis, “[Gemeenten en Rode Kruis slaan opnieuw alarm over tekort aan bedden voor Oekraïners](#),” NRC, 18 september 2025.

121 VNG, “[Kabinet moet nu asielbeleid op orde maken](#),” 23 september 2025.

toe te staan, iets wat in andere lidstaten al gebeurt.¹²² Nu is er immers nog een resultaatsverplichting om iedereen die zich meldt voor opvang een plek te bieden.

In de andere EU-lidstaten wordt gemeenschappelijke opvang veelal beperkt tot een bepaalde periode, waarna reguliere of speciale huursubsidie aangeboden wordt om zelf accommodatie te regelen. Andere lidstaten bieden in plaats hiervan een eenmalige financiële bijdrage aan de ontheemden zelf voor de huur, aan lokale autoriteiten ter ondersteuning in de zoektocht, of aan de particulieren die ontheemden opvangen.¹²³

Noemenswaardige voorbeelden hierbij zijn Frankrijk en Finland. In Frankrijk wordt sinds eind 2024 ingezet op een snelle regularisering, met bijhorende subsidies. Bijna 10.000 huishoudens hebben gebruik gemaakt van steun bij het vinden van langdurige huisvesting, waarvan 7.500 huishoudens door het gebruik van huurbemiddeling.¹²⁴

Finland maakt het voor ontheemden na een jaar mogelijk zich te registreren in een gemeente, waarna ze alleen nog aanspraak kunnen maken op reguliere huursubsidie. Ze mogen echter ook in de gemeenschappelijke accommodatie verblijven, zonder kosten. Desondanks zit nog maar 15% van de ontheemden in Finland nog in gemeenschappelijke accommodatie.¹²⁵

In interviews van Regioplan met Oekraïense ontheemden in Nederland, komt naar voren dat de bereidheid zelf te huren er zeker is, maar de mogelijkheid zelf

122 VNG, "[Uitwerking afspraken opvang Oekraïense ontheemden](#)," 9 oktober 2025.

123 60 dagen (Slowakije), 90 dagen (Tsjechië, Ierland, Slowakije) of 120 dagen (Polen). Kwetsbaren zijn hier veelal van uitgesloten. Huursubsidie geboden in Oostenrijk, Tsjechië, Duitsland, Spanje en Litouwen, eenmalige bijdrage in Polen, Estland Litouwen, geld voor lokale autoriteiten in België en Letland, en aan particulieren in Ierland en Spanje: Zie: European Migration Network, "[Ad-Hoc Query 2025.18 Support measures for Beneficiaries of Temporary Protection](#)," juni 2025; Citizens Information, "[Accommodation Recognition Payment for hosting refugees from Ukraine](#)," 12 augustus 2025; en EMN Ireland, "[Changes to income and accommodation supports for arrivals from Ukraine](#)," 13 maart 2024.

124 Yulia Kabanets et al., "[Experience of forced displacement abroad and thoughts of returning to Ukraine](#)," Cedoss, 17 maart 2025.

125 Anastasia Koptsyukh en Arseniy Svynarenko, "[Temporary protection for Ukrainians in Finland: present situation and outlook : Results of the survey](#)," Sisäministeriö, 10 oktober 2025.

een woning te vinden door de huizenkrapte beperkt is. Sommige van hen sparen ook al geld voor het geval de gemeente verzoekt de opvang te verlaten.¹²⁶

Hoe Oekraïense ontheemden worden opgevangen in Nederland en de kwaliteit ervan, blijkt van grote invloed op hun welzijn en kansen. Niet het type opvang, maar de mate van privacy, stabiliteit en emotionele ondersteuning bepaalt hoe goed mensen zich mentaal staande houden.¹²⁷ Bijna de helft van de Oekraïners kampt met psychische klachten, veel meer dan gemiddeld.¹²⁸ Toch blijft passende jeugdhulp en begeleiding schaars.

Daar komt bij dat het wegvallen van opvangvoorzieningen hen extra kwetsbaar maakt voor slechte woon- en werkomstandigheden. Wie afhankelijk wordt van de werkgever voor huisvesting, loopt risico op misstanden en uitbuiting – een patroon dat ook zichtbaar is onder arbeidsmigranten. Wel is het sinds de invoering van de wet goed verhuurderschap verplicht om arbeidscontracten en wooncontracten los van elkaar aan te bieden.¹²⁹

Kwetsbare positie Oekraïense kinderen

De Adviesraad Migratie wijst op de kwetsbare positie van Oekraïense kinderen en jongeren in Nederland, van wie er eind 2023 ruim 21.000 tussen de 4 en 18 jaar oud waren. Door langdurige tijdelijke opvang leven zij in onzekerheid, wat hun ontwikkeling belemmert op het gebied van huisvesting, onderwijs en mentale gezondheid. Grootschalige opvanglocaties bieden weinig stabiliteit of privacy, taalachterstand en beperkte studiemogelijkheden frustreren hun onderwijsloopbaan, en psychische klachten blijven vaak onder de radar door een gebrek aan passende jeugdhulp.¹³⁰

126 Regioplan heeft voor dit rapport in augustus en september diepte-interviews met Oekraïense ontheemden in Nederland uitgevoerd om het macro-onderzoek naar de afwegingen van Oekraïense ontheemden rond vestiging in Nederland en terugkeer aan te vullen.

127 WODC, “[Meer dan een dak: De rol van opvang in het werken en welzijn van Oekraïense vluchtelingen](#),” 25 september 2025.

128 WODC, “[Tijdelijk thuis - De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland](#),” 29 november 2024.

129 Ministerie van Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, “[Wet goed verhuurderschap](#)”; en Tweede Kamer der Staten-Generaal, “[Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(Arbeidsmigratie en sociale zekerheid\)](#),” 18 november 2024.

130 Adviesraad Migratie, [Vanuit kwetsbaarheden naar kansen: Een goede toekomst voor Oekraïense kinderen en jongeren](#) | Publicatie | Adviesraad Migratie, 30 juni 2025.

Onderwijs en werk op niveau

Hoewel de Tijdelijke Bescherming snelle bescherming biedt, groeit de kritiek op het gebrek aan structurele oplossingen voor jongeren in het onderwijs. UNESCO stelt vast dat in 2024 ongeveer 665.000 Oekraïense leerlingen onderwijs volgen in het buitenland, voornamelijk in EU-lidstaten.¹³¹ Slechts 29% van deze leerlingen combineert onderwijs in het gastland met Oekraïens onderwijs, terwijl 16% uitsluitend afhankelijk is van onlineonderwijs uit Oekraïne.¹³² Het volgen van onlineonderwijs hangt samen met hogere terugkeerintenties, wat het een relevante factor om in de gaten te houden maakt.¹³³

Volgens Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF dreigen duizenden jongvolwassen Oekraïners in Nederland een 'verloren generatie' te worden doordat ze vanwege hun tijdelijke beschermingsstatus geen recht hebben op studiefinanciering of het wettelijk collegegeld.¹³⁴ Op 10 september 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een motie die het ministerie van Onderwijs oproept om het collegegeld voor Oekraïense studenten in Nederland gelijk te trekken met dat van Nederlandse en EU-studenten (€2.601 per jaar), in plaats van het huidige instellingscollegegeld (€ 8.000–€ 15.000 per jaar).¹³⁵ De motie beoogt gelijke toegang tot hoger onderwijs voor Oekraïense jongeren en biedt perspectief aan circa 8.400 studenten.¹³⁶ Verschillende universiteiten, waaronder Radboud, Eindhoven, Twente en Maastricht, hanteren dit lagere tarief al.

Diplomawaardering

Diplomawaardering is een officiële vergelijking van een buitenlands diploma met een Nederlands diploma en wordt in Nederland uitgevoerd door Nuffic en SBB

131 Dit cijfer is echter niet volledig, omdat het geen rekening houdt met andere landen waar Oekraïners naartoe zijn gevlucht. Zie: UNESCO, "[Education for Ukrainian refugee learners in European host countries.](#)"

132 Kateryna Rodak, "[Point of No Return](#)," NGL.media, 28 juni 2025.

133 Koptsyukh en Svyarenko, "[Temporary protection for Ukrainians in Finland.](#)"

134 Bas Blokker, "[Geen recht op onderwijs, geen toekomstperspectief: jongvolwassen Oekraïners dreigen een 'lost generation' te worden.](#)" NRC, 14 juli 2025; en Mikki van Mieghem, "[Studeren onbetaalbaar voor veel Oekraïense jongeren: 'Echt frustrerend'](#)," NOS, 31 augustus 2025; Rijksoverheid, "[Antwoorden op Kamervragen over bericht 'Jongvolwassen Oekraïners tussen wal en schip - geen recht op onderwijs, geen toekomstperspectief'](#)," 1 september 2025.

135 Tweede Kamer der Staten-Generaal, "[Gewijzigde motie van het lid Podt c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 3463.](#)" 10 september 2025.

136 RefugeeHelp, "[Tweede Kamer stemt voor: Oekraïense studenten moeten minder studiegeld betalen.](#)" 11 september 2025.

via het loket Internationale Diplomawaardering (IDW).¹³⁷ Oekraïense ontheemden hadden tot 1 januari 2025 recht op een gratis diplomawaardering. Toch gebeurde dit weinig.¹³⁸

In Duitsland is te zien dat beroepserkenning en diplomawaardering soms wordt aangevraagd zonder dat ontheemden weten in welke mate dit noodzakelijk is. 22% was onzeker hierover. Aantal dat erkenning heeft aangevraagd ligt logischerwijs hoger onder de groep die wil blijven, rond de 20% van de respondenten.¹³⁹ Informatievoorziening blijkt hierom ook weer essentieel.

Voor gereguleerde beroepen blijft beroepserkenning een moeizaam proces. Zo dienen artsen na het behalen van taalcertificaten (B2+) en het indienen van documenten een beroepsinhoudelijke toets af te leggen. Door beperkte capaciteit – slechts 24 kandidaten per ronde, drie keer per jaar – bedraagt de wachttijd gemiddeld 22 maanden.¹⁴⁰ Deze vertraging leidt tot verlies van inkomen, klinische vaardigheden en soms zelfs verblijfsrecht, omdat vergunningen kunnen verlopen voordat de toets is afgelegd.

Voor Oekraïense psychologen zijn er meer directe mogelijkheden om aan de slag te gaan, afhankelijk van het niveau van hun opleiding.¹⁴¹ Wie een diploma heeft dat gelijkwaardig is aan een Nederlandse master psychologie, kan werken als basispsycholoog in de curatieve zorg. Met een diploma op bachelorniveau zijn functies als coach of begeleider in de preventieve zorg mogelijk, bijvoorbeeld bij een GGD of sociaal wijkcentrum. Om deze inzet te faciliteren, kunnen psychologen hun diploma laten waarderen via Nuffic en gebruikmaken van initiatieven zoals Empatia en PsyGlobal. Deze organisaties ontvangen subsidie om Oekraïense psychologen te koppelen aan gemeenten, huisartspraktijken en GGZ-instellingen, waardoor hun expertise sneller benut kan worden in de Nederlandse zorg.

137 Nuffic, "[Diplomawaardering aanvragen](#)"; en IDW, "[IDW vergelijkt uw buitenlandse opleiding met het Nederlandse onderwijssysteem](#)."

138 Cijfers Nuffic 1975 particuliere aanvragen 2024, 1735 in 2023. [Nuffic Jaarverslag 2024](#)

139 Yuliya Kosyakova et al., "[Living Conditions and Participation of Ukrainian Refugees in Germany: Findings from the IAB-BAMF-SOEP Survey of Refugees](#)," IAB, 4 augustus 2025.

140 Vlada Chernova en Paul G.P. Herfs, "[Wachttijden voor de Beroepsinhoudelijke Toets bij buitenlands gediplomeerde artsen](#)," A&MR, juli 2025.

141 Rijksoverheid, "[Psychische hulp voor vluchtelingen uit Oekraïne](#)."

Opties post-RTB

In september heeft de Raad overeenstemming bereikt over de transitie uit de Tijdelijke Bescherming. Deze Raadsaanbeveling bestaat uit vier onderdelen, te weten: 1) maatregelen om transitie naar reguliere statussen voor het einde van de RTB te stimuleren; 2) maatregelen om een soepele en duurzame re-integratie in Oekraïne mogelijk te maken; 3) maatregelen rondom informatievoorziening aan ontheemden; 4) maatregelen rondom samenwerking, monitoring en informatie-uitwisseling tussen lidstaten en de Oekraïense autoriteiten.¹⁴²

Deze inzet op statuszekerheid sluit aan bij de wens van een toenemend aantal ontheemden: surveyonderzoek toont dat 55% van de ondervraagde Oekraïners onder tijdelijke bescherming plannen maakt voor een alternatieve status – ofwel via reguliere verblijfsstatus, ofwel via internationale bescherming. In de landen dichterbij Oekraïne ligt dit aantal wat lager.¹⁴³ Het daadwerkelijke aantal dat al is overgestapt naar een alternatieve status in de EU wordt echter nog maar op 1-2% geschat.¹⁴⁴ Dit valt te verklaren door de tot nu toe uitblijvende noodzaak voor een vroegtijdige overstap en beperkte mogelijkheden hiertoe.

Hoewel vele ontheemden nog onder hun niveau werken, is er een groeiend aantal dat in eigen onderhoud kan voorzien en dit van plan is voort te zetten na het einde van de RTB. In Finland hebben ze specifiek onderzoek uitgevoerd naar de wens en mogelijkheid voor alternatieve statussen voor ontheemden. Het toont grote bereidheid om onder een alternatieve status in het land te verblijven, ondanks dat de mogelijkheid daartoe voor velen beperkt is.¹⁴⁵ Bijna de helft van de respondenten geeft aan te willen aanmelden voor een reguliere status, en 14% heeft dat nu al.¹⁴⁶ Waar jongeren in grote mate kiezen voor werk- of studievisa, geven ouderen vaker aan asiel aan te willen vragen.

In Nederland is het nog wachten op de concrete invulling van de driejarige transitiestatus voor ontheemden, op voorwaarde van intrekking van het

142 Raad van de Europese Unie, "[COUNCIL RECOMMENDATION on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine](#)," 8 september 2025.

143 UNHCR, "[Regional Intentions Survey \(5th & 6th Round\)](#)," 13 maart 2025.

144 United Nations High Commissioner for Refugees, "[Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine - August 2025](#)," augustus 2025.

145 Zo stelt meer dan de helft met de wens over te stappen niet aan de inkomenseisen te kunnen voldoen.

146 Koptsyukh en Svyrenko, "[Temporary protection for Ukrainians in Finland](#)."

asielverzoek. Uit interviews met ontheemden blijkt dat zij sterk anticiperen op een verblijfs optie na de RTB. Er heerst een wijdverbreide overtuiging dat de Nederlandse overheid degenen die actief integreren, door te werken, de taal te leren en zelfredzaam te zijn, hen onderscheiden van andere groepen migranten en rechtvaardigen dat ze mogen blijven.

“Ik geloof dat Nederland ons niet zal dwingen om hier weg te gaan. Ik hoop dat er een plan komt voor verdere integratie van Oekraïners (voor degenen die al actief integreren en willen blijven).”

“Ik hoop dat er voor Oekraïners een andere procedure zal gelden. Ik ben ervan overtuigd dat wij ons al in een andere positie bevinden dan andere vluchtelingen (velen van ons spreken Nederlands en hebben al werk), en daarom hopen we op flexibelere voorwaarden in de toekomst”.

Dit vertrouwen, dat leeft onder zowel de werkende 40-plussers als jongeren, vertaalt zich in het proactief zoeken naar reguliere verblijfsroutes. De meest genoemde opties zijn het verkrijgen van een werkvisum via een vast contract, of als laatste optie, een verblijfsstatus via partnerschap.

“We doen ons uiterste best en we geloven dat onze inspanning genoeg is om hier te blijven.”

“Ik hoop een vast contract te krijgen en een werkvisum te krijgen.”

“Partnerschap is de laatste optie voor mij om te kunnen blijven.”

De wens om te blijven wordt gedreven door de hogere ervaren levensstandaard, carrièremogelijkheden, en de kansen voor kinderen, die vaak al goed Nederlands spreken.¹⁴⁷

Lidstaten kunnen wat betreft de transitie naar reguliere statussen verschillende routes ondernemen. In eerste instantie is er de mogelijkheid tot reguliere nationale statussen, zowel bestaand als nieuw opgezet. Ook al voor deze Raadsaanbeveling waren enkele landen bezig speciale statussen open te stellen.

147 Interviews Regioplan, augustus en september 2025.

Zo heeft Tsjechië de Speciale Langdurige Verblijfsvergunning (ZDP) geïntroduceerd als een overgangsroute voor economisch zelfredzame Oekraïense ontheemden.¹⁴⁸ Na een aanmeldingsperiode voor geïnteresseerden in april 2025 vindt de transitie voor de succesvolle aanvragers plaats tussen september en december 2025.¹⁴⁹ De eerste resultaten van deze aanpak tonen een hoge mate van selectiviteit: van de 80.000 personen die interesse toonden, voldeed slechts 20% (circa 15.000 personen) aan de strenge voorwaarden.¹⁵⁰ Met name de inkomenseis was voor veel huishoudens een struikelblok. De Tsjechische regering zal deze eerste fase evalueren alvorens te beslissen over een eventuele vervolgronde, wat suggereert dat deze ronde mede bedoeld is om de uitvoeringscapaciteit te meten.¹⁵¹

In Polen wordt de overgang voorbereid van de tijdelijke beschermingsstatus (UKR) naar een duurzamere verblijfsvergunning voor drie jaar, de zogeheten CUKR-status.¹⁵² Hoewel de wettelijke basis voor deze transitie al op 1 juli 2024 in werking is getreden, stagneert de daadwerkelijke implementatie.¹⁵³ De voornaamste belemmering is de vertraging in de ontwikkeling van het digitale

148 De belangrijkste voorwaarden zijn: minimaal twee jaar ononderbroken verblijf onder tijdelijke bescherming; een schoon strafblad; geen afhankelijkheid van humanitaire uitkeringen in de periode van 1 oktober 2024 tot 31 maart 2025; een jaarinkomen van minimaal CZK 440.000 (ca. €17.600) voor een individu, oplopend voor elk extra gezinslid; geen schulden bij de zorgverzekering; eigen huisvesting; en een geldig paspoort. Voor kinderen is schoolgang in Tsjechië verplicht. De status biedt een pad naar een permanente verblijfsvergunning, waarbij de ZDP-periode volledig meetelt en de voorafgaande periode onder tijdelijke bescherming voor de helft. Ontheemden die niet kwalificeerden, behouden hun tijdelijke bescherming. Voor de voorwaarden zie: Ministry of the Interior, [“Who can get a special long-term residence?”](#)

149 Rutland & Partners, [“Special Long-Term Residence Permit \(ZDP\)”](#), 4 maart 2025.

150 Tsjechische Ministerie van Binnenlandse Zaken, [“The Ministry of the Interior has launched registrations for special long-term residence for economically self-sufficient Ukrainian refugees,”](#) 8 september 2025.

151 Interview Aneta Subrtova en Sona Rysova, UNHCR Tsjechië, 24 september 2025.

152 Het CUKR-initiatief is gericht op het bieden van stabiliteit op de arbeidsmarkt voor circa één miljoen Oekraïense ontheemden, vooruitlopend op het aflopen van de huidige wet op 4 maart 2026. De status verleent volledige toegang tot de arbeidsmarkt, maar beëindigt specifieke rechten zoals kosteloze gezondheidszorg. De peildatum waarop een ontheemde de UKR-status moest bezitten, is verschoven naar 4 juni 2025. Aanvragers die hun verzoek vóór 4 maart 2026 indienen, behouden een legale status gedurende de verwerking van hun aanvraag. Zie: Ministry of Internal Affairs and Administration of Poland, [“WZÓR FORMULARZA WNIOSKU O WYDANIE KARTY POBYTU OBYWATELWI UKRAINY...”](#)

153 Instytut na Rzecz Państwa Prawa, [“Residence card ‘CUKR’ for beneficiaries of temporary protection in Poland PL/UA/EN”](#), 22 september 2025.

aanvraagstelsel (MOS 2.0)¹⁵⁴, maar ook het recente Presidentsveto zorgde voor onzekerheid. De regering streeft er nu naar om het CUKR-systeem begin 2026 te lanceren, wanneer de technische systemen gereed zijn.¹⁵⁵ De speciale Poolse wet voor Oekraïners loopt af in maart 2026 en de president weigert deze hierna nog te verlengen. Als het CUKR-systeem dan niet operationeel is of niet voor alle ontheemden toegankelijk blijkt, vallen zij terug onder de algemene ‘Act on Protection’, wat leidt tot het verlies van bepaalde rechten.¹⁵⁶

In Oostenrijk bood de regering ook al langer een optie voor ontheemden die minstens 12 maanden werken en aan de inkomensvereisten voldoen om een Rood-wit-rood+ -kaart aan te vragen.¹⁵⁷ Deze is geldig voor 1 tot 3 jaar, met mogelijkheid tot verlenging.¹⁵⁸ De regering verwachtte dat ongeveer 7.000 ontheemden in aanmerking zouden komen voor deze status.¹⁵⁹ Maatschappelijke organisaties waren minder optimistisch. In januari 2025 was de rood-wit-rood kaart plus toegewezen aan 967 ontheemden.¹⁶⁰ Ontheemden hoeven hiervoor geen afstand te doen van hun tijdelijke beschermingsstatus, maar men kan geen sociale bijstand meer ontvangen. De jaren onder de tijdelijke bescherming tellen met terugwerkende kracht mee voor een permanente verblijfsvergunning.

In Frankrijk was er in 2024 een piek in asielaanvragen van Oekraïners, een verviervoudiging ten opzichte van het jaar ervoor.¹⁶¹ Deze ontwikkeling werd gezien als een gevolg van de tekortkomingen van de tijdelijke beschermingsstatus: de sociale voorzieningen waren ontoereikend, de huisvesting onzeker en de verplichte zesmaandelijks verlenging van

154 Anastasia Verkhovetska, “[It is known what the application form for the CUKR residence card for Ukrainian refugees will be](#),” Nasz Wybór, 17 juni 2025.

155 Patrycja Otto, “[Maciej Duszczyk dla DGP: Kolejnego weta prezydenta nie będzie. MSWiA ma plan, jak uniknąć chaosu](#),” Gazeta Prawna, 6 oktober 2025.

156 Interview Dr. Maja Lysienka, Universiteit van Lausanne, 17 oktober 2025.

157 City of Vienna, “[Red-White-Red Card plus for displaced persons from Ukraine](#).”

158 De duur van de status is mede afhankelijk van de duur van TB in Oostenrijk en integratievereisten.

159 Parlement Österreich, “[Sozialausschuss für unbeschränkten Arbeitsmarktzugang für integrierte Ukrainer:innen](#),” 6 juni 2024.

160 AIDA, “[Temporary Protection Austria 2024 Update](#),” p. 16, 8 juli 2025.

161 In 2024 dienden 11.800 Oekraïners in Frankrijk een asielaanvraag in, ongeveer de helft van alle asielaanvragen van Oekraïners in alle EU-lidstaten in 2024. Zie: European Union Agency for Asylum, “[Asylum applications down by 23% in the first half of 2025](#),” 8 september 2025.

de verblijfsvergunning was een aanzienlijke administratieve last.¹⁶² De asielprocedure bood stabielere huisvesting, langere verblijfsrechten en toegang tot het nationale opvangsysteem.¹⁶³ De overstap naar asiel werd dan ook gezien als een teken van de wens om zich op lange termijn in Frankrijk te vestigen, mede gedreven door de aanhoudende duur van het conflict en onzekerheid door de tijdelijke status.¹⁶⁴

De Franse regering onderkende dit probleem eind 2024 en instrueerde prefecten om Oekraïners actief over andere, duurzamere verblijfsstatussen te adviseren bij verlenging van tijdelijke bescherming om zo de druk op de opvang te verlichten.¹⁶⁵ Omdat deze administratieve aanpak de trend niet kon keren, volgde in mei 2025 een wetsvoorstel van de Senaat. De kern van die oplossing was het versterken van de tijdelijke beschermingsstatus door de sociale rechten gelijk te trekken met die van vluchtelingen.¹⁶⁶

Tabel 2 Overzicht transitieroutes (alternatieve statussen) in EU-lidstaten

Land	Status/ Route	Toekenning
Tsjechië	ZDP-status 5 jaar	Economische zelfstandigheid en inkomenseisen 15.000/80.000 aanmeldingen voldeden
Polen	CUKR-status 3 jaar	Implementatie verdrag
Oostenrijk	Rood-wit-rood+ kaart	Inkomenseisen
Frankrijk	Reguliere status	Actief wijzen op alternatieve reguliere statussen bij verlenging
Italië	Reguliere status	Gestroomlijnde omzetting naar een reguliere werkstatus

In Duitsland lijken nog geen concrete stappen te worden gezet richting alternatieve statussen. Er bestond onzekerheid over de mogelijkheid onder de huidige EU-regelgeving iemand over te laten stappen op een reguliere

162 Julia Pascual, [“French senators vote to improve temporary protection for Ukrainians,”](#) Le Monde, 15 mei 2025.

163 Sophia Khatsenkova, [“No room to stay: France’s shrinking space for Ukrainian refugees,”](#) Euronews, 25 april 2025.

164 AIDA, [“Temporary Protection France 2024 Update,”](#) p. 18, 11 juni 2025.

165 Michel Barnier, [“Orientations pour l’accueil et l’insertion des bénéficiaires de la protection temporaire \(BPT\) en provenance d’Ukraine au cours de l’année 2025,”](#) Premier ministre, 4 december 2024.

166 Isabelle Florennes, [“RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois... sur la proposition de loi visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France,”](#) Sénat, p. 21, 7 mei 2025.

status. Het Duitse Ministerie van Binnenlandse Zaken liet echter weten geen problemen te voorzien, vooral met inachtneming van de Raadsaanbeveling.¹⁶⁷ Het Ministerie zegt ook deelstaten te hebben opgeroepen om de overgang naar reguliere statussen te versnellen – een initiatief dat ook door het Ministerie van Arbeid verwelkomd wordt. Volgens het vreemdelingenregister hebben 14.000 ontheemden hun status over de afgelopen paar jaar gewijzigd.¹⁶⁸

Onderzoekers in Duitsland werken al wel mogelijke alternatieven uit om ontheemden meer statuszekerheid te bieden. Zo stellen verschillende experts voor de ‘Best Friends-status’ aan te bieden aan Oekraïners, wat ook bestaat voor burgers uit onder andere de VS, Canada, Australië en Zuid-Korea. Onder deze status hoeven ingezetenen van deze landen alleen aan te geven dat ze financieel onafhankelijk zijn.¹⁶⁹

Na Frankrijk en Polen ontvangt Italië de meeste asielverzoeken van Oekraïners.¹⁷⁰ Uit data over nieuw verleende vergunningen in 2023 blijkt dat 84,1% van de Oekraïense ontheemden tijdelijke bescherming kreeg, terwijl de overige vergunningen werden verstrekt voor gezinshereniging (8,4%) en werk (4,9%). Hier wordt ook ingezet op een gestroomlijnde overgang in werkstatussen.¹⁷¹

167 “[Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms](#),” Bundesministerium des Innern, 11 augustus 2025.

168 Anna Chaika, “[Ukrainian refugees in Germany: return or stay?](#),” Deutsche Welle, 2 oktober 2025.

169 Het Bundesamt ziet toe dat de voorwaarden in het contract representatief zijn voor werk in Duitsland. Zie: Sophie Crocoll, “[Wenn der Staat die Ukrainer vom Arbeitsmarkt ausschließt, wären das verlorene Kosten](#),” WirtschaftsWoche, 6 augustus 2025; Jan Schneider, “[Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz](#),” SVR-Studie 2024-1, januari 2024.

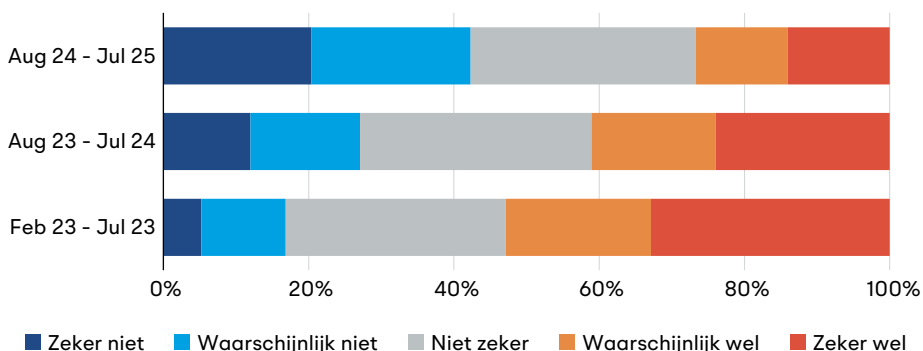
170 EUAA, “[Latest Asylum Trends: January – June 2025 \(Annexes\)](#),” 5 september 2025.

171 Istituto Nazionale di Statistica, “[Cittadini Non Comunitari in Italia Anno 2023](#),” 3 oktober 2024, p. 2.

Banden en terugkeer

Terugkeer

Figuur 11 Afname terugkeerintenties in opvanglanden in de EU¹⁷²



De terugkeerintenties nemen bij voortzetting van de ontheemding en verlies van banden met Oekraïne verder af. Deze intenties (bij veiligheid) terug te keren zijn over het algemeen lager bij:

- Mensen die in gastlanden verder van Oekraïne verblijven, met zwakkere banden met Oekraïne;
- Werkenden, en dan vooral werkenden met een lager salaris voor hun vertrek, zij kunnen immers ook bij laaggeschoold werk in de EU meer verdienen;
- Mannen, te verklaren door stigma rondom het uitreisverbod en dienstplicht;
- Ouders van minderjarige kinderen, die veelal onzeker zijn over de kansen voor hun kind bij terugkeer;
- Jongere mensen, die zich gewoonlijk makkelijker aanpassen in het gastland.¹⁷³

Familiehereniging blijft de grootste bepalende factor voor mensen om wel terug te (willen) keren.¹⁷⁴ Familiebanden met Oekraïne is hierom een relevante factor voor inschattingen over daadwerkelijke terugkeer. Bij voortzetting van de

172 EUAA, "Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+: Trends, Drivers and Future Prospects," 5 september 2025.

173 EUAA, "Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+"; en Hlib Vyshlinsky et al., "Ukrainian Refugees After Three Years Abroad. Fourth Wave of Research," CES, 3 maart 2025.

174 EUAA, "Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+"; Vyshlinsky et al., "Ukrainian Refugees After Three Years Abroad."

oorlog kan het gebrek aan status een deel doen overwegen terug te keren.¹⁷⁵ Van belang hierin is echter dat ontheemden bij voortzetting van de oorlog mogelijk in aanmerking komen voor een asielaanvraag, wat zij in het gastland af kunnen wachten. Inzet op beperkingen op basis van regio van herkomst kan hierom dan ook het tegengestelde effect bereiken.

Bij het bestuderen van terugkeerintenties is ook van belang te realiseren dat vele ontheemden mede hun gastland hebben gekozen op basis van hun wens om al dan niet terug te keren. Uit onderzoek naar Oekraïense vluchtelingen in Noorwegen en Bulgarije wordt dit verschil duidelijk.¹⁷⁶ Zo waren er in Noorwegen vooral ‘dromers’ die aankwamen met de wens om zich voor lange termijn te vestigen, of personen die vooral gemotiveerd waren door de betere sociale voorzieningen.¹⁷⁷ Daarentegen bleek de groep in Bulgarije voornamelijk te bestaan uit ‘hopeloze’ en ‘tijdelijke’ ontheemden die er meer door omstandigheden (zoals onverhoopte evacuatie of geografische nabijheid) terecht kwamen. Deze laatste groep toonde een significant sterkere wens om zo snel mogelijk naar Oekraïne terug te keren en was daardoor ook minder gericht op integratie, in tegenstelling tot de groep in Noorwegen.¹⁷⁸

Maatregelen om terugkeer te stimuleren

Nederland zet naar aanleiding van de Raadsaanbeveling sterk in op terugkeer van Oekraïense ontheemden – zodra de veiligheidssituatie dit toelaat. Om zicht te krijgen op manieren om vrijwillige terugkeer te stimuleren, vooral voor de groep die nog twijfelt, zijn enkele overwegingen van belang.

Ten eerste: duurzame terugkeer kost tijd. Er zijn al ongeveer 1,5 miljoen ontheemden teruggekeerd naar Oekraïne. Hieronder valt een disproportioneel aantal kwetsbaren. Van de personen die al teruggekeerd zijn geeft echter 18% aan weer naar het buitenland te willen vertrekken.¹⁷⁹

175 UNHCR, “[Regional Intentions Survey \(5th & 6th Round\)](#)”.

176 Anatoliy G. Goncharuk en Iliya Kerezhev, “[Why Refugees Go to Different Countries: A Comparison of Perception and Motivation of Ukrainians in Norway and Bulgaria](#),” *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 5 augustus 2025.

177 Goncharuk en Kerezhev, “Why Refugees Go to Different Countries,” p. 13.

178 Goncharuk en Kerezhev, “Why Refugees Go to Different Countries,” p. 9.

179 International Organization for Migration (IOM), “[DTM Ukraine – Returning Home From Abroad – July 2025](#),” 11 juli 2025.

Daarbij is terugkeer vaak een geleidelijk proces. Gezien economisch perspectief, (betaalbare) accommodatie, maar ook sociale voorzieningen vaak een voorwaarde zijn voor langdurige terugkeer,¹⁸⁰ kan tijdelijke terugkeer helpen bij eigen informatievoorziening en het treffen van voorbereiding op die terugkeer. Daarbij hoeft het bezit van een status in het gastland terugkeer niet te belemmeren. Het kan er ook juist voor zorgen dat personen de stap terug naar hun land durven te zetten, wetende dat er een terugvaloptie is als het misloopt.¹⁸¹ Ook helpen korte bezoeken naar Oekraïne de emotionele en praktische banden met Oekraïne aan te houden, en hiermee de wens uiteindelijk terug te keren.¹⁸²

De mate van vrijwillige terugkeer wordt in belangrijke mate bepaald door naoorlogse omstandigheden, waaronder de territoriale integriteit (ook voor personen uit onbezet gebied), veiligheidsgaranties, politieke hervormingen en economische vooruitzichten. In een recente scenariostudie wordt geschat dat, wanneer deze voorwaarden grotendeels ontbreken, slechts 2,7% zal terugkeren, terwijl dit in het meest gunstige scenario – waarin deze voorwaarden wel zijn vervuld – kan oplopen tot 46,5%. Daarbij stimuleert inzet op economische ontwikkeling terugkeer vooral op het moment dat territoriale integriteit en veiligheidsgaranties gewaarborgd zijn. Verschillende groepen reageren hierbij in uiteenlopende mate op de naoorlogse voorwaarden. Van de twijfelaars reageren jongeren bijvoorbeeld sterker op voorwaarden als hoge inkomens, banenkansen en EU-toetreding.¹⁸³

Als ingezet wordt op terugkeer om de wederopbouw te ondersteunen, moeten ontheemden ook actief ondersteund worden voor hun vertrek. Hoewel werkenden minder geneigd zijn uiteindelijk terug te keren, kan het omgekeerde ook waar zijn. Beter geïntegreerde ontheemden hebben immers de (financiële) capaciteit om terugkeer te plannen.¹⁸⁴

180 Yulia Kabanets et al., [“Experience of forced displacement abroad and thoughts of returning to Ukraine,”](#) Cedos, 17 maart 2025.

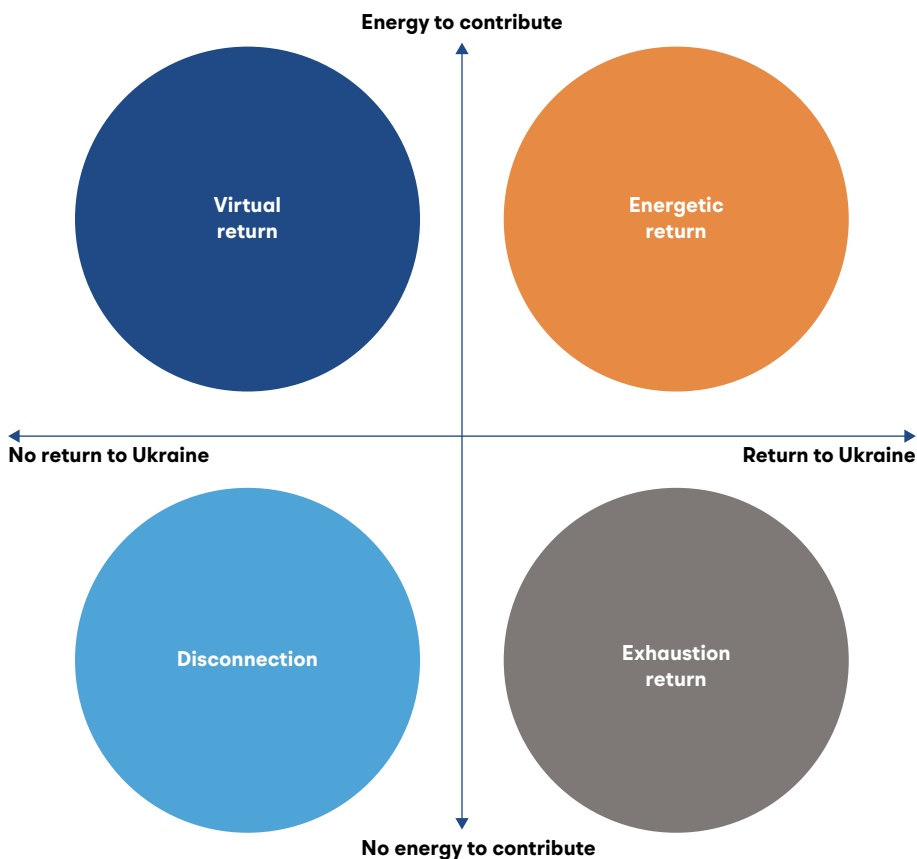
181 Jørgen Carling et al., [“Possibilities and realities of return migration,”](#) PRIO, 2015.

182 Jørn Holm-Hansen et al., [“Why return to Ukraine? An analysis of Ukraine’s evolving return policies and the motivations of refugees to return,”](#) Oslomet, 2025.

183 Joop Adema et al., [“What Drives Refugees’ Return After Conflict?,”](#) Ifo Institute, september 2025.

184 Ravenna Sohst et al., [“Exploring Refugees’ Intentions to Return to Ukraine: Data Insights and Policy Responses,”](#) MPI & IOM, december 2024.

Figuur 12 Scenario's terugkeer¹⁸⁵



Tot slot ter overweging: de uitkomst van terugkeer is niet altijd binair. Zo geeft een deel van de ontheemden aan een toekomst voor zich te zien in twee landen tegelijkertijd: zowel in het gastland als in Oekraïne.¹⁸⁶ Een andere tussenoptie is *remote* terugkeer, waarbij personen fysiek in het gastland blijven, maar bijvoorbeeld via volledig remote werk meewerken aan de economie en

185 Kabanets et al., "Experience of forced displacement abroad."

186 Kabanets et al., "Experience of forced displacement abroad."

wederopbouw. Zulke middencategorieën passen ook bij de circulaire migratie gebruikelijk voor Oekraïners in Europa voor 2022.¹⁸⁷

De mogelijkheid van remote terugkeer wordt ook benoemd in een scenariokwadrant van Udovyk en M-Domènech. Zij onderscheiden vier scenario's rondom terugkeer (zie figuur 12). In twee van deze scenario's keren ontheemden maar in zeer beperkte mate terug. Belangrijk verschil hierin is echter dat bij *virtual return*, ontheemden wel graag op afstand bijdragen aan de wederopbouw. Door het aanhouden van banden met het thuisland voelt men zich betrokken en kunnen zij op afstand niet alleen meehelpen, maar ook meedenken over wederopbouw. Verliezen ontheemden echter de banden met Oekraïne, bijvoorbeeld door stigma of angst, zal ook hun motivatie om, al dan niet op afstand, bij te dragen aan de wederopbouw beperkt zijn (*disconnection scenario*).¹⁸⁸

Bij inzet op terugkeer zal de energieke terugkeer het streven moeten zijn, waarin mensen de middelen en motivatie hebben om actief mee te werken aan wederopbouw na terugkeer. Hiervoor zijn factoren als veiligheidsgaranties, economisch perspectief, institutionele hervormingen, en sociale voorzieningen als onderwijs essentieel. Is dit niet (direct) mogelijk, wordt de wederopbouw meer geholpen bij een virtuele terugkeer dan een uitputtingsterugkeer.

De afzondering van ontheemden met Oekraïne, zonder wens (dan wel op afstand) bij te dragen en terug te keren, is wat voorkomen moet worden. De inzet op *Unity Hubs* was hierin een goed begin, waar ontheemden terecht kunnen voor ondersteuning over hun opvang in het gastland, maar ook voor hulp bij vrijwillige terugkeer. Ook de Raadsaanbeveling wordt naar deze centra verwezen. De Oekraïense minister van Eenheid moest wegens verdenkingen van corruptie echter opstappen. De voortgang van de *Unity Hubs* wordt nu aangevoerd door Denys Uliutin, onder het Ministerie van Sociaal beleid, Familie en Eenheid. Hierbij zijn gesprekken gaande om in het najaar een Hub in Berlijn te openen.¹⁸⁹ Ook zijn

187 Sohst et al., "Exploring Refugees' Intentions to Return to Ukraine"; en Oksana Udovyk en Ruth M-Domènech, "[Anticipating return migration to Ukraine: participatory foresight with Ukrainians displaced to Spain](#)," *Data & Policy*, 23 oktober 2024.

188 Udovyk en M-Domènech, "Anticipating return migration to Ukraine."

189 Ministry of Social Policy, Family, and Unity of Ukraine, "[Preparation for the Opening of the Unity Center in Berlin: Ilona Havronska Held a Meeting with German Partners](#)," 9 oktober 2025.

door ICMPD *Ukrainian Consultation Centres* (UCC) opgericht in Berlijn, Praag en Gdansk met hetzelfde doel.¹⁹⁰

De wens om terug te keren en een nieuwe start te maken op een andere plek in Oekraïne dan waar ze vanuit gevlucht zijn blijft laag. Zo was bij Noors onderzoek 82% hiertegen, in Fins onderzoek was dit zelfs 92%.¹⁹¹ Redenen deze stap niet te willen zetten lopen uiteen, maar informatievoorziening en *go and see* bezoeken aan Oekraïne kunnen onzekerheden helpen wegnemen. Ontheemden geven aan vooral behoefte te hebben aan informatie over terugkeerondersteuning, accommodatie- en werkmogelijkheden. Verder is de vraag het grootst naar herintegratiesteun, bijvoorbeeld door financiële steun bij huur of aankoop van een huis, hulp bij het verzekeren van een baan, geld voor *factfinding missions* en cash.¹⁹²

Terugkeerstimulerend beleid

Gezien het belang van economische factoren bij terugkeer zodra dit veilig mogelijk is, lijken financiële stimuli de meest voor de hand liggende vorm van steun. Dit heeft op zichzelf in eerdere crises niet tot massale terugkeer geleid, maar kan wel bijdragen aan de beslissing terug te keren.¹⁹³ Zwitserland en Noorwegen betalen ook nu al een geldbedrag uit aan ontheemden bij vrijwillige terugkeer. De vraag blijft wel hoe dit in EU-lidstaten ingevoerd zou kunnen worden als ontheemden nog vrij de EU in mogen reizen. Een mogelijke aanpak zou belastingvoordeel bij terugkeer kunnen zijn. Onderzoek naar Italiaans beleid hierover laat een positief effect zien in de intenties: Italiaanse jongeren in het buitenland waren hierdoor 27% meer geneigd terug te keren.¹⁹⁴ Onderzoekers in Duitsland raden de overheid aan bedrijven te verzekeren en financiering die banen creëren in Oekraïne voor ontheemden die nu in Duitsland verblijven,

190 ICMPD, "[ICMPD opens three Ukrainian Consultation Centres in Prague, Berlin and Gdansk](#)," 9 juni 2023; Chaika, "Ukrainian refugees in Germany: return or stay?"

191 Holm-Hansen et al., "Why return to Ukraine?"; en Koptsyukh en Svnarenko, "Temporary protection for Ukrainians in Finland."

192 Koptsyukh en Svnarenko, "Temporary protection for Ukrainians in Finland."; Kabanets et al., "Experience of forced displacement abroad."

193 Taras Romashchenko, "[Bringing Ukrainian Refugees Home: Scrutinising Economic Incentives and Challenges to Return](#)," Bielefeld Anthropological Papers on Global World, september 2025.

194 Jacopo Bassetto en Giuseppe Ippedico, "[Tax Incentives and Return Migration](#)," IZA Institute of Labor Economics, augustus 2024.

bijvoorbeeld in nieuwe fabrieken. Dit stimuleert de lokale economie en voorkomt grote druk op het sociale voorzieningstelsel van Oekraïne.¹⁹⁵

Om het *disconnection* scenario te voorkomen, is het faciliteren van de eerdergenoemde *virtual return* een belangrijk instrument. Dit kan bijvoorbeeld door te investeren in de digitale infrastructuur, het ondersteunen van online onderwijsplatforms, en harmoniseren van belastingplicht voor werk dat zowel in Oekraïne als in het gastland wordt gedaan.¹⁹⁶

Ook dient rekening gehouden te worden met sociaal stigma rondom terugkeer. De angst van gebrekkige sociale cohesie en stigma bij terugkeer belemmert immers ook de terugkeerintenties.¹⁹⁷ Personen die al zijn teruggekeerd geven echter aan dat dit in werkelijkheid geen problemen gaf.¹⁹⁸ Wel is er hierbij een verschil te verwachten van terugkeer tijdens en na het conflict. Voorkomen dat dit een probleem wordt kan bijvoorbeeld door vooral in te zetten op ondersteuning die direct bijdraagt aan economisch herstel van Oekraïne, en meer in de gemeenschap dan bij het individu terechtkomt. Ook kan het gelijktrekken van voorzieningen aan intern ontheemden en ontheemden uit het buitenland sociale cohesie bevorderen.¹⁹⁹

Tot slot hebben ouders met jonge kinderen grote zorgen over de toekomst van het onderwijs in Oekraïne bij terugkeer. De angst voor instabiliteit kan zorgen dat mensen liever hun kinderen het onderwijs in het gastland af laten maken. Maatregelen voor re-integratie in het onderwijs in Oekraïne kunnen hierbij helpen, maar ook dit zal tijd kosten.²⁰⁰

195 Yuriy Gorodnichenko en Daniel Gros, “Ukraine refugees: From temporary protection to encouraging return to support the Ukrainian economy,” *EconPol Forum*, 2025.

196 Udovyk en M-Domènech, “Anticipating return migration to Ukraine.”

197 Kabanets et al., “Experience of forced displacement abroad.”

198 Holm-Hansen et al., “Why return to Ukraine?”

199 Kabanets et al., “Experience of forced displacement abroad.”

200 Holm-Hansen et al., “Why return to Ukraine?”; en Magdalena Lesińska, “The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession,” *Central and Eastern European Migration Review*, juni 2013.

3.3 Impact op factoren van invloed op doormigratie

Nu verblijf onder de Richtlijn tot maart 2027 verlengd is, bestaat nog geen noodzaak voor ontheemden om van status te veranderen. Toch toont een toenemend aantal ontheemden zich hiertoe bereid. Enkele lidstaten sorteren hierop voor, door bijvoorbeeld aan financieel zelfstandige ontheemden een alternatieve status te verlenen. Ook neemt het aantal landen toe dat reguliere (werk)statussen openstelt. Veel ontheemden komen hiervoor echter (nog) niet in aanmerking – ondanks de hoge arbeidsparticipatie bevindt het overgrote deel nog aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Experts waarschuwen dat dit, zeker wanneer landen economisch zelfredzaam privilegiëren in vooruitzicht op permanente vestiging, het risico op secundaire migratie vergroot. De regioplan-interviews bevestigen dit risico, waar ontheemden bij wegvallend perspectief in Nederland eerder overwegen door te reizen dan terug te keren naar Oekraïne, bij gebrek aan concretere plannen:

“I don’t even want to think about it. Maybe we will move to another country then.”

Dit kan echter voorkomen worden door eisen aan verblijfsduur te stellen voor verkrijging van zulke statussen. De vraag hierbij is of de situatie in andere lidstaten zodanig beter is dat het de kosten van verhuizing waard is.²⁰¹

Ondanks dat de onzekerheid rondom voorzieningen in een aantal lidstaten, vaak wegens politieke onenigheid, groot is geweest, is doormigratie zeer beperkt gebleven. Mensen gingen eerder voor bijvoorbeeld een asielaanvraag, gezien de wens in het gastland te blijven groot is. Vaak hebben ontheemden immers geïnvesteerd in hun integratie en is het kostbaar om naar een ander opvangland te vertrekken. De aanzuigende werking van uiteenlopend RTB-beleid blijft hierom ook beperkt. Wel is economisch perspectief bepalend bij de keuze in een bepaalde lidstaat te vestigen. Personen die van plan zijn terug te keren laten zich hier minder door leiden.

201 Maja Łysienia en Stefanie Kurt, “[Evolving legal precarity? The case of persons displaced from Ukraine](#),” Jusletter, 14 april 2025; Henriët Baas et al., “[Measuring the legal implementation of the EU’s Temporary Protection Directive for displaced persons from Ukraine : convergence and divergence across 32 European countries](#),” EUI, 2025; Interview Henriët Baas en Martin Ruhs, EUI, 3 oktober 2025.

Zoals eerder gezegd verlenen Zwitserland en Noorwegen geen tijdelijke bescherming aan personen uit relatief veilige regio's meer, maar het effect op doormigratie hierdoor lijkt beperkt. De maatregel betreft momenteel een relatief kleine groep. Daarbij ligt een asielverzoek meer voor de hand als iemand niet terug wil.

Terugkeerintenties blijven afnemen, waarbij in overweging dient te worden genomen dat dit niet altijd een binair proces is. Ondanks een uitblijvende wens terug te keren, kunnen ontheemden bijvoorbeeld wel op afstand meewerken aan de wederopbouw. De mogelijkheid voor ontheemden om langere tijden in Oekraïne te verblijven, zonder hun status te verliezen, kan hierbij terugkeer stimuleren. Op deze manier kunnen ontheemden zich voorbereiden op duurzame terugkeer en wordt het aanhouden van banden gestimuleerd. Door eisen te stellen aan de duur van het verblijf voor personen die in aanmerking komen voor terugkeerondersteuning of langetermijnstatussen, zal doormigratie beperkt kunnen blijven.

Conclusie

Na meer dan drie jaar van tijdelijke voorzieningen en opvang voor ontheemden lijkt de rek eruit. Voor nieuwe aankomsten is vrijwel geen plek, en alternatieven voor de lange termijn blijven schaars. Toegang tot reguliere woningen blijft vaak nog onmogelijk voor ontheemden wegens hun positie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door integratie van de groep die naar verwachting niet zal terugkeren niet te stimuleren, riskeert de Nederlandse regering structurele onderbenutting en mogelijk verlies van talent. Daarbij kan het stimuleren van passend werk particuliere huur mogelijk maken voor een groter aantal ontheemden.

Nederland zet in het langetermijnbeleid hoofdzakelijk in op een tijdelijke transitie-status en terugkeerondersteuning. Echter blijven terugkeermogelijkheden vooralsnog beperkt. Het economisch herstel van Oekraïne vlakt af, o.a. door een intensivering van de Russische luchtaanvallen. Met de juiste ondersteuning, die rekening houdt met demografische factoren, economische positie en terugkeerplannen, kan de mogelijkheid tot toekomstige terugkeer langer openblijven. Belangrijk hierbij is dat bij de wens terug te keren de realisatie dat behoud of teruggave van territorium de grootste voorwaarde voor terugkeer is. Dit terwijl Oekraïne door de Verenigde Staten onder druk wordt gezet gebied op te geven.

Ondanks dat de emigratie uit Oekraïne de afgelopen maanden beperkt is gebleven, blijven de terugkeermogelijkheden voor Oekraïense ontheemden in het buitenland uitermate beperkt.²⁰² Dat komt vooral door het voortduren van de oorlog, de intensivering van de Russische luchtaanvallen en het afvlakkende economische herstel, waardoor de economie nog aanzienlijk onder het niveau van 2021 blijft steken. Met name het langzame economische herstel in Oekraïne heeft de centrale bank ertoe gebracht om zijn migratieprognoses omlaag bij te stellen: zo wordt er nu zowel dit jaar als volgend jaar een netto uitstroom van ongeveer 200.000 Oekraïners verwacht, terwijl er voorheen voor 2026 nog een instroom van 200.000 Oekraïners voorspeld werd.

202 Zie ook: *The Economist*, "[Ukraine faces deepening military, political and economic problems](#)," 23 september 2025.

Met uitblijvende mogelijkheden tot terugkeer wordt de roep om alternatieve statussen groter. Verschillende Europese staten zoals Tsjechië, Polen, en Oostenrijk geven hier al gehoor aan. Een relatief klein aantal Oekraïense ontheemden is echter nog maar in staat aan de benodigde inkomenseisen te voldoen, wat mede te wijten is aan het gebrek aan snelle arbeidstoegang en vrijwel afwezige integratieprocessen. De terugval op asielaanvragen wordt in Europa toenemende mate als alternatief gebruikt voor meer zekerheid.