Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden

Piekscenario's door nieuwe offensieven

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

Clingendael Rapport



Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden

Piekscenario's door nieuwe offensieven

Myrthe Wijnkoop
Bob Deen
Monika Sie Dhian Ho
Niels Drost
Jos Meester
Moneera Yassin
Kaspar Pucek

Clingendael Rapport
Februari 2023

Februari 2023

© Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Coverfoto: Een beschadigd flatgebouw in Irpin. © Reuters

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

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

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

Over Instituut Clingendael

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

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

Volg ons op sociale media
@clingendaelorg
The Clingendael Institute
The Clingendael Institute
clingendael_institute
Clingendael Institute

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

Over de auteurs

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

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

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

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

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

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

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

Inhoud

1 Inleiding 1

2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne 3
2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties 3
2.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties 3
2.3 Kritieke gebeurtenissen en conclusie 21

3 Doormigratie-intenties naar Nederland 23
3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties 23
3.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties 25
3.3 Kritieke gebeurtenissen en conclusie 32

4 Piekscenario's 34

5 Conclusie 37

Annex Schematisch overzicht van relevante factoren 38
1 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraine 39
2 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van en n Oekrainers 40

1 Inleiding

Bijna een jaar na het begin van de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022, hebben ruim 4.8 miljoen mensen zich geregistreerd voor de tijdelijke bescherming van Oekraïense ontheemden waartoe de lidstaten van de Europese Unie (EU) besloten hebben. Al in het najaar van 2022 heeft de EU een verlenging van de tijdelijke beschermingsmaatregel in het vooruitzicht gesteld tot 4 maart 2024. Landen als Polen (meer dan 1.5 miljoen), Duitsland (rond een miljoen) en Tsjechië (bijna 500 duizend) vangen zeer omvangrijke aantallen ontheemden op[1], maar ook Nederland zit met bijna 90 duizend geregistreerde Oekraïense ontheemden op bijna 98% van de beschikbare bedden.[2]

Om een inschatting te kunnen maken van de omvang van de beschermingsopdracht in Nederland, is er behoefte aan een inschatting van het aantal ontheemden dat Oekraïne in de komende maanden zal verlaten en kan terugkeren, en ook aan een benadering van het aantal mensen dat zal door migreren vanuit een land van eerste opvang naar Nederland.

Instituut Clingendael heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Oekraïne een *early warning early action* (EWEA) model ontwikkeld met factoren van invloed op vertrek en terugkeer respectievelijk doormigratie van Oekraïense ontheemden naar Nederland.[3] Dit rapport biedt een update van de monitoring van deze factoren. We kijken naar de ontwikkelingen van de afgelopen maanden om een onderbouwde vooruitblik te kunnen geven voor de komende maanden. In aanvulling op deze trendanalyses is ook dit keer een sociale media-analyse uitgevoerd en verwerkt in de bevindingen.

In de publicatie van december 2022 signaleerden we een aantal mogelijke kritieke gebeurtenissen of *game-changers* die een trendbreuk zouden kunnen betekenen met de verwachte gestage toename van de aantallen ontheemde

1 Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation, geraadpleegd op 9 februari 2023, zie https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

2 Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland, geraadpleegd op 9 februari 2023, zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraine/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraine-in-nederland

3 Zie Publications | Clingendael

Oekraïners in Nederland. Deze kritieke gebeurtenissen zouden een piek tot gevolg hebben in de migratiebewegingen vanuit Oekraïne en/of doormigratie vanuit landen van eerste opvang. Sinds de verschijning van de laatste EWEA-publicatie is er geen sprake geweest van een plotselinge significante stijging van de aantallen. Eerder zien we een lichte afvlakking van de gestage toename van Oekraïners die in Nederland tijdelijke bescherming zoeken.[4] Uit onze monitoring van de ontwikkelingen in en rond Oekraïne volgt echter dat nog altijd rekening moet worden gehouden met kritieke gebeurtenissen. In dit rapport schetst Clingendael daarom in aanvulling op de reguliere EWEA-update een aantal scenario's dat gebaseerd is op de geïdentificeerde mogelijk kritieke gebeurtenissen. Als één van deze scenario's optreedt betekent dat een kantelpunt in het aantal in Nederland te verwachten Oekraïense ontheemden.[5]

Door middel van de trendanalyses op basis van het EWEA-model en de piekscenario's hoopt Clingendael bij te dragen aan een zoveel als mogelijk *evidence-based* voorbereiding op de bescherming van Oekraïense ontheemden in Nederland. In hoofdstuk twee staan de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties centraal, hoofdstuk drie behandelt de factoren van invloed op doormigratie, hoofdstuk vier gaat in op de piekscenario's op basis van onderscheiden kritieke gebeurtenissen, en hoofdstuk vijf bevat de conclusie.

4 Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl

5 Dit zijn dus 'event-based scenario's', die de gevolgen van mogelijke kritieke gebeurtenissen doordenken voor Nederland, te onderscheiden van de vier logisch mogelijke combinatiescenario's van hoge dan wel lage vertrekcijfers uit Oekraïne en hoge dan wel lage doormigratie uit eerste landen van aankomst, die geschetst zijn in de Clingendael publicatie van oktober. Zie: Monika Sie Dhian Ho, Bob Deen, Myrthe Wijnkoop, et al., Opvang van Oekraïners in Nederland: een kwestie van lange adem, *Instituut Clingendael*, 13 oktober 2022.

2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne

2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties

In onze EWEA-rapporten richten we ons op vier factoren die inzicht geven in de situatie in Oekraïne en de daarmee samenhangende migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners:

1. De tijdsduur van het conflict;
2. de intensiteit van de gevechtshandelingen;
3. het door Oekraïne bevrijde gebied; en
4. de economie van Oekraïne.

Zoals weergegeven in figuur 1 zijn deze vier factoren van invloed geoperationaliseerd in een reeks indicatoren.[6]

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

Tijdsduur van het conflict

Een spoedig einde van het conflict is vooralsnog niet in zicht. Zowel Zelensky als Poetin hebben in de afgelopen tijd onverzettelijke speeches gegeven. Zo zei de Oekraïense president dat zijn land zal doorvechten tot de overwinning bereikt is: er komt pas een einde aan de oorlog als Russische soldaten vertrekken of verdreven zijn.[7] Ook de recente uitspraken van President Poetin wijzen op

6 Voor een toelichting op de methodologie, zie de introductie in het vorige rapport voor DG OEK: Bob Deen, Myrthe Wijnkoop, Monika Sie Dhian Ho, et al., "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland Humanitaire condities in Oekraïne kritiek", *Instituut Clingendael*, 19 december 2023.

7 Volodymyr Zelensky, "New Year greetings of President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy", *President of Ukraine*, 31 december 2022; Volodymyr Zelensky, "The war will be over when Russian soldiers either leave or we drive them out - address by the President of Ukraine", *President of Ukraine*, 5 januari 2023.

Figuur 1 Factoren en indicatoren van invloed op migratie-en terugkeerintenties



Duur van het conflict

- Draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen
- Door- en voortzettingsmacht, inclusief industrieel-militair vermogen
- ▼ Politieke doelstellingen en uitingen over voortzetting of beëindiging van het conflict
- ▼ Kans op een akkoord en staakt-het-vuren

Bezet Oekraïens gebied

- Locatie en veiligheid van bevrijd gebied (staat het terugkeer toe?)
- Bevolkingsdichtheid bezet gebied / (middel)grote steden
- ▼ Absolute aantallen km2 door Oekraïne bevrijd

Intensiteit van het conflict

- Burgerdoden, beschietingen en verwoeste objecten
- Elektriciteit en kritieke infrastructuur
- Humanitaire omstandigheden
- ▼ Gevallen slachtoffers in de strijd
- ▼ Aantal gevechtshandelingen in Oekraïne

Oekraïense economie

- ▲ Bruto binnenlands product (bbp)
- ▲ Werkloosheid
- ▲ Financiële steun uit het buitenland
- Inflatie
- Wisselkoers hryvnia
- ▼ Geraamde kosten wederopbouw
- ▼ Begrotingstekort

▼▼ Heel negatief ▼ Negatief – Neutraal ▲ Positief ▲▲ Heel positief

intensivering van de oorlog en niet op het beëindigen ervan. In verschillende toespraken, waaronder zijn nieuwjaarsspeech, noemde hij de Russische "speciale militaire operatie" een existentiële strijd; een defensieve oorlog waarin Rusland vecht voor zijn toekomst en onafhankelijkheid tegen het hypocriete Westen. Hij trekt daarbij steeds meer parallellen met de Tweede Wereldoorlog, zoals tijdens zijn bezoek aan Volgograd ter herdenking van de slag om Stalingrad tachtig jaar geleden.[8]

Hoewel Poetin in een interview op de Russische staatstelevisie heeft aangegeven dat Rusland klaar is om te onderhandelen met "alle betrokken partijen", is er niets op het slagveld dat van die bereidheid getuigt.[9] Russische aanvallen gaan gewoon door en zelfs het eenzijdige afkondigen van een wapenstilstand tijdens het Orthodoxe kerstfeest door Rusland - wat niet tot nauwelijks in de praktijk is gebracht en waar Oekraïne ook niet aan meedeed - leek vooral een pr-offensief om tijd te winnen voor het hergroeperen en versterken van de Russische strijdkrachten.[10] Rusland geeft aan dat het door zal vechten "tot alle doelen zijn behaald".

De nieuwe bevelhebber van de Russische strijdkrachten in Oekraïne, Valeriy Gerasimov, heeft als doel gesteld gekregen om de Donbas voor eind maart te veroveren. Zijn aanstelling wijst erop dat Rusland zich voorbereidt op een "speciale militaire operatie" van lange duur en op nieuwe offensieven. Aan de Oekraïense zijde duiden de zwaardere wapenleveranties van het Westen ook op steun voor offensieve operaties. Zo hebben onder andere de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en ook Nederland zware tanks en andere pantservoertuigen toegezegd, en krijgt Oekraïne van de VS ook

8 Vladimir Putin, "New Year Address to the Nation", *President of Russia*, 31 december 2023; Vladimir Putin, "Gala concert for 80th anniversary of defeating German Nazi forces in Battle of Stalingrad", *President of Russia*, 2 februari 2023.

9 Guy Faulconbridge, "Putin says Russia ready to negotiate over Ukraine, Kyiv says Moscow doesn't want talks", *Reuters*, 25 december 2022.

10 RFE/RL's Ukrainian Service, "Ukraine Reports Fierce Fighting In East As Orthodox Christmas Celebrated In Kyiv Landmark", *Radio Free Europe*, 7 januari 2023.

langeafstandsrakketten die een bereik tot 150 kilometer hebben.[11] Volgens Oekraïense en internationale bronnen zou een Russisch offensief al in februari of maart plaats kunnen vinden, en een Oekraïens tegenoffensief in het voorjaar of de zomer.[12]

Het draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen is niet significant afgenomen. Sterker nog, er is sprake van een lichte toename van de bereidheid om door te vechten aan de Russische kant. Uit een opiniepeiling van het Levada Centrum blijkt dat het aantal Russen dat voorstander is van vredesbesprekingen al twee maanden enigszins afneemt: van 57% in oktober naar 50% in december (afgezet tegen 40% van de respondenten die voorstander van voortzetting van de oorlog zijn).[13] Op Russische staatsmedia is nog steeds sprake van oorlogszuchtige berichtgeving. Oekraïners moeten "heropgevoed" ofwel "geëlimineerd" worden, de waarde van het leven moet niet worden overschat, en Russen gaan toch wel naar de hemel – zoals Poetin ook al eerder zei.[14] Oekraïne probeert invloed van Russische staatstelevisie ondertussen tegen te gaan door Russische satellietuitzendingen in bezet Oekraïens gebied te storen.[15]

In Oekraïne blijft meer dan 95% van de mensen geloven in een overwinning, waarvan meer dan de helft denkt dat dit binnen het jaar zal gebeuren.[16] Ook in het Westen houdt de steun aan, maar groeit wel de wens dat er een einde aan

11 Mike Stone, "U.S. readies $2 billion-plus Ukraine aid package with longer-range weapons", *Reuters*, 1 februari 2023; Reuters, "Germany approves Leopard 1 delivery to Ukraine, in talks with Qatar over Gepards -newspaper", 3 februari 2023; Reuters, "Poland to send 60 modernised tanks to Ukraine in addition to Leopards", 27 januari 2023; Reuters, "Canada to send four Leopard 2 tanks to Ukraine", 27 januari 2023. https://www.reuters.com/world/americas/canada-send-four-leopard-2-tanks-ukraine-2023-01-26/; Nandita Bose, Steve Holland en Phil Stewart, "In change of course, U.S. agrees to send 31 Abrams tanks to Ukraine", *Reuters*, 25 januari 2023.

12 Kateryna Stepanenko, Karolina Hird, Riley Bailey, et al., "RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT", *Institute for the Study of War*, 1 februari 2023.

13 Met oog op de vele mitsen en maren aan het doen van opinieonderzoek in een repressieve samenleving als Rusland is het vooral interessant om verschuivingen binnen de resultaten hiervan te volgen. Zie: Levada Centrum, "КОНФЛИКТ С УКРАИНОЙ: ОЦЕНКИ ДЕКАБРЯ 2022 ГОДА" [Conflict met Oekraïne: de balans van december 2022], 23 december 2023.

14 Tweet van Francis Scarr (@francis_scarr), 11 januari 2023; Tweet van Julia Davis (@JuliaDavisNews), 11 januari 2023; Tweet van Francis Scarr (@francis_scarr), 2 januari 2023.

15 Tweet van Chris Greenway (@ChrisGreenwayUK), 6 januari 2023.

16 Ukrinform, "Over 95% of Ukrainians confident Ukraine to win war with Russia", 16 januari 2023.

de oorlog komt: meer dan de helft van de respondenten in een peiling in negen EU-landen wil dat de oorlog zo snel mogelijk ten einde komt.[17]

In het vermogen van de partijen om de oorlog voort te zetten zijn geen significante wijzigingen. Westerse wapenleveranties aan Oekraïne worden nog verder opgeschaald. Dit gebeurt deels door in te teren op de eigen reserves, deels door modernisering van verouderde systemen zoals de Leopard-1 tanks, en deels door over te schakelen op aankopen van nieuwe wapensystemen die pas na productie aan Oekraïne geleverd zullen worden (in de VS bijvoorbeeld via het *Ukraine Security Assistance Initiative*, USAI).[18] In Rusland wordt de productie opgevoerd. Medvedev, het hoofd van de commissie militaire productie, spreekt over "significante opschaling" in 2023.[19] Wel is er sprake van druk op de Russische overheidsbegroting met een tekort van ongeveer 2,3% van het bbp. De economische sancties en de lagere olieprijs hebben impact en de Russische economie krimpt,[20] maar er zijn nog geen tekenen dat dit de industriële capaciteit zodanig uitholt dat Rusland het offensief zal moeten staken. Rusland lijkt er ook in te slagen op allerlei manieren westerse sancties te omzeilen, inclusief voor de halfgeleiders die het land zelf niet kan produceren maar wel nodig heeft voor de wapenindustrie.[21]

Intensiteit van het conflict

Na een periode in december en begin januari die vooral werd gekenmerkt door artilleriebeschietingen, raketaanvallen en relatief kleinschalige doch bloedige infanterieaanvallen is **de intensiteit van de strijd eind januari toegenomen – met name in het oosten**. Chef-staf Gerasimov lijkt het bevel van Poetin om de Donbas dit voorjaar in te nemen met hernieuwde inspanningen uit te willen voeren. De reguliere Russische strijdkrachten zijn strategischer en effectiever gaan opereren, deels gebruikmakend van een relatief voordeel van toegenomen

17 DG Communication's Public Opinion Monitoring Unit, "PUBLIC OPINION on the war in Ukraine", *European Parliament*, 20 januari 2023.

18 U.S. Department of Defense, "$1.85 Billion in Additional Security Assistance for Ukraine", 21 december 2022.

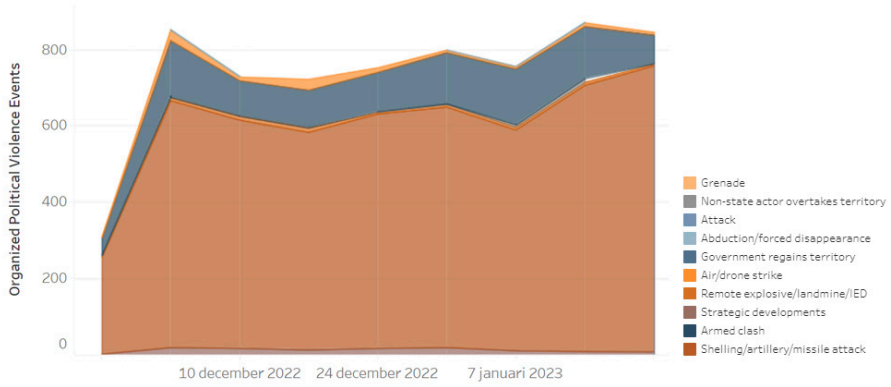
19 TASS, "Greater arms supplies for Russian army to help defeat Kiev regime — Medvedev", 2 februari 2023.

20 Benjamin Harvey, "Russia's Budget Gap Surges to Record as War Hits Finances", *Bloomberg*, 10 januari 2023.

21 Steve Stecklow, David Gauthier-Villars en Maurice Tamman, "The supply chain that keeps tech flowing to Russia", *Reuters*, 13 december 2023; Alena Popova, "Russia can't replace Western chips — so it gets them illegally", *The Hill*, 27 januari 2023.

en lokaal geconcentreerde mankracht als gevolg van de mobilisatie en deels door de toegenomen inzet van beroepsstrijdkrachten. Huurlingenleger Wagner heeft na maanden vruchteloze bestormingen resultaten weten te boeken rondom Bachmoet. Deze stad wordt zwaar beschoten en geleidelijk omsingeld, en Oekraïne heeft de controle over een aantal dorpen in de regio verloren.[22] Ook vanuit het zuiden voert Rusland aanvallen uit op Voehledar.[23] Deze plaatsen zijn slechts van beperkte militair-strategische waarde, maar ze hebben voor de Russische strijdkrachten en Wagner een belangrijke betekenis om te laten zien dat ze wel degelijk terreinwinst kunnen blijven boeken.

Figuur 2 Overzicht van typen geweld in het conflict[24]



De Russische offensieven waren in de loop van januari en begin febuari vooral lokaal, maar nemen aan intensiteit toe in wat de *Institute for the Study of War* inmiddels karakteriseert als het begin van het Russische offensief.[25] Rusland heeft ook in Lehansk het initiatief teruggepakt, al is er nog geen sprake van grote gecoördineerde operaties. Er zijn echter wel tekenen van lerend en aanpassend vermogen van de Russische strijdkrachten en het gebruik van effectievere tactieken en grotere aantallen beroepsmilitairen dan in eind december en begin

22 Joris Heijkant, Pieter Sabel en Erik Verwiel, "De slag om de cementfabriek van Bachmoet: vijf maanden vechten om een toegangsweg van 3 kilometer", *De Volkskrant*, 6 februari 2023.

23 Steve Hendrix en Serhii Korolchuk, "Attacking Vuhledar, Russia previews new push to seize southeast Ukraine", *The Washington Post*, 4 februari 2023.

24 ACLED, "Ukraine Crisis Hub".

25 Karolina Hird, Riley Bailey, Kateryna Stepanenko, et al., "RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT", *Institute for the Study of War*, 25 januari 2023.

januari. Het aantal militaire slachtoffers is erg hoog, met name rond de twee fronten bij Bachmoet en Kreminna, maar ook steeds meer aan het front van Zaporizhzhia. Het aantal gesneuvelde en gewonde Russische troepen wordt inmiddels op 200 duizend geschat, het aantal Oekraïense op 100 duizend.[26] Het blijft overigens lastig om deze aantallen met zekerheid vast te stellen, doordat officiële cijfers ontbreken en zowel Rusland als Oekraïne er vanuit strategische communicatie belang bij hebben om deze aantallen in hun voordeel bij te stellen.

Alhoewel de Russische verliezen groter lijken dan de Oekraïense, putten de aanhoudende gevechtshandelingen de Oekraïense verdedigers uit en verliest Oekraïne in beperkte mate terrein. De Russische *spoiling attacks* lijken een opmaat naar een groter Russisch offensief in het voorjaar, vermoedelijk gericht op de twee grote steden Kramatorsk en Slovjansk, maar mogelijk ook Zaporizhzhia. Tegelijkertijd bereidt ook Oekraïne zich voor op een tegenoffensief, gebruikmakend van substantiële aantallen nieuw getrainde soldaten en Westerse wapenleveranties zoals de Leopard-tanks en andere pantservoertuigen. Het lijkt gezien deze ontwikkelingen zeer waarschijnlijk dat de intensiteit van het conflict in het voorjaar nog verder zal toenemen.

Rusland gaat ondertussen door met beschietingen van kritieke infrastructuur en burgerdoelen. De Oekraïense luchtverdediging slaagt erin het merendeel van deze raketten en *drones* te onderscheppen, maar de Oekraïense voorraden ammunitie voor de verschillende luchtverdedigingssystemen nemen af. Daarmee is het Oekraïense luchtruim op termijn potentieel kwetsbaar voor Russische aanvallen met bemande vliegtuigen.[27] De aangekondigde *Patriot*-systemen bieden weliswaar een veel grotere beschermingsradius dan de reeds door het Westen geleverde NASAMS en IRIS-T systemen, maar ook daarvoor is ammunitie kostbaar en het blijft onduidelijk wanneer deze systemen operationeel zullen zijn.

Rusland maakt bovendien ook gebruik van ballistische raketten, die niet door de bestaande Oekraïense luchtverdediging gestopt kunnen worden, en overweegt om nieuwe exemplaren van Iran te kopen.[28] De Kh-101 kruisraketten worden

26 Helene Cooper, Eric Schmitt en Thomas Gibbons-Neff, "Soaring Death Toll Gives Grim Insight Into Russian Tactics", *The New York Times*, 2 februari 2023.

27 Roman Olearchyk, Ben Hall en Felicia Schwartz, "Military briefing: escalating air war depletes Ukraine's weapons stockpile", *Financial Times*, 13 december 2023.

28 Sine Ozkarasahin, "Iranian Ballistic Missiles Threaten to Change Battlefield Dynamic in Ukraine", *The Jamestown Foundation*, 23 januari 2023.

direct uit productie gebruikt, hetgeen er op wijst dat de voorraden op beginnen te raken, al is de productie hiervan wel opgevoerd.[29] Rond Nieuwjaarsdag vonden zware beschietingen plaats, net als op 16 januari en op 26 januari. Ook worden nog steeds burgerdoelen geraakt: bij een raketaanval op appartementen in Dnipro op 16 januari zijn minstens 40 mensen om het leven gekomen en velen vermist geraakt.[30]

De laatste massale Russische raketaanval heeft grote schade aangebracht aan de Oekraïense energie-infrastructuur, aldus premier Sjmyhal.[31] Verschillende blokken thermische centrales en hoofdstations raakten beschadigd, waardoor vermogenstekorten in het energiesysteem toegenomen zijn, en sinds 15 januari 2023 dagelijks noodstops toegepast moeten worden. Het energiesysteem is evenwel overeind gebleven en wordt voortdurend gerepareerd. Dit gaat echter met moeite: meer dan 40% van de Oekraïense energie-infrastructuur is nu beschadigd en aan zo'n 30% van de vraag naar energie in Oekraïne kan niet worden voldaan.[32] De netbeheerder roept daarom op tot besparingen.[33]

De humanitaire situatie in het land blijft kritiek. Hoewel de winterkou in grote delen van het land relatief meevalt (weersvoorspellingen gaan uit van temperaturen rond het vriespunt) en Oekraïne voldoende kolen en gas heeft om de winter door te komen,[34] zijn vele Oekraïners afhankelijk van humanitaire hulp. De VN gaf aan dat zo'n drie miljoen mensen voedselhulp ontvangen en achttien miljoen mensen humanitaire hulp nodig hebben.[35] Ook is het een mentale uitputtingsslag: bijna een kwart van de Oekraïense bevolking loopt

29 John Hardie, "Estimating Russia's Kh-101 Production Capacity", *FDD's Long War Journal*, 16 december 2022.

30 Herbert Villarraga and Tom Balmforth, "Death toll from strike on Ukraine apartment block rises to 40", *Reuters*, 16 januari 2023.

31 Ukrinform TV, "Остання масована ракетна атака росії мала деструктивні наслідки для української енергетики - Шмигаль" [Shmyhal: Ruslands laatste massale raketaanval had vernietigende gevolgen voor de Oekraïense energiesector], *YouTube*, 17 januari 2023.

32 Suriya Evans-Pritchard Jayanti, "Ukraine struggles to repair power grid as Russian airstrikes continue", *Atlantic Council*, 13 januari 2023.

33 Olena Harmash, "Grid operator urges Ukrainians to save electricity as temperatures drop", *Reuters*, 6 januari 2023.

34 Al Jazeera, "Ukraine says it has enough energy for winter amid Russian attacks", 24 januari 2023.

35 Elizabeth Bryant, "Ukraine: WFP delivering for 3 million people as hunger and cold bite hard", *World Food Programme*, 18 januari 2023.

risico op mentale gezondheidsproblemen.[36] Er zijn echter (nog) geen tekenen van grootschalig vertrek uit Oekraïne als gevolg van de humanitaire omstandigheden.

Figuur 3 Een kaart van de Oekraïense energie-infrastructuur, opgesteld door de Financial Times.[37]



36 Reliefweb, "War Leaving Invisible Scars for Ukrainians, Under-Secretary-General Tells Security Council, Noting One Fourth of Population Will Develop Mental-Health Condition", 14 januari 2023.

37 John Paul Rathbone, "'It's our job to bring light': how Ukraine's engineers are fighting to maintain the power grid", *Financial Times*, 8 januari 2023.

Bezet Oekraïens gebied

Voor het eerst sinds maanden slaagt Rusland erin om nieuw terrein te bezetten nu Oekraïne beperkt terrein rond Bachmoet en Voehledar verliest. Het nieuw bezette gebied is niet significant in termen van oppervlakte, maar symbolisch en militair is het wel van belang. Vanuit militair perspectief zou een eventuele val van Bachmoet en Voehledar op termijn ook een operatie richting de grotere steden in de Donbas (met name Kramatorsk en Slovjansk) mogelijk maken. Zelfs als Oekraïne op haar beurt delen van de Donbas zou weten te bevrijden, staat dit nog geen grootschalige terugkeer naar gebieden in Donetsk en Loehansk toe door de aanhoudende Russische beschietingen en grootschalige verwoesting.

Figuur 4 Overzicht van door Rusland bezet (rood) en door Oekraïne bevrijd (blauw) gebied (bron: ISW).[38]



38 Institute for the Study of War and AEI's Critical Threats Project, "Interactive Map: Russia's Invasion of Ukraine", 6 januari 2023.

Oekraïense economie

Het Oekraïense bbp is ondanks de grootschalige Russische bombardementen van de Oekraïense (energie)infrastructuur minder sterk gedaald dan oorspronkelijk werd gevreesd. Terwijl de Oekraïense premier Sjmyhal begin december nog waarschuwde dat de Oekraïense economie door de aanhoudende Russische bombardementen met 50% zou kunnen krimpen in 2022,[39] was de krimp volgens het Oekraïense ministerie van Economische Zaken uiteindelijk 'slechts' 30,4%.[40] Dat is aanzienlijk minder dan de 45,1% die de Wereldbank in maart voorspelde, en ook een stuk minder dan de 35% die de Wereldbank en het IMF tot voor kort in het voorzagen. Zelfs het Oekraïense ministerie van Economische Zaken voorspelde begin december nog een grotere krimp van 32-33,5%.[41]

Hoewel er nog geen onafhankelijke cijfers voorhanden zijn om de statistieken van de Oekraïense overheid te verifiëren, lijkt de geloofwaardigheid van de cijfers van het Oekraïense ministerie van Economische Zaken wel te worden onderschreven door het feit dat de Oekraïense overheid en centrale bank onder verscherpt toezicht staan van Westerse overheden en financiële instituties in verband met de Westerse financiële steun die naar Oekraïne gaat. Ondanks alles, lijkt de Oekraïense economie dus al in de tweede helft van dit jaar aan een voorzichtig doch significant herstel te zijn begonnen, aangezien de krimp halverwege 2022 nog 37,2% was.[42] Desalniettemin maakt Oekraïne nog steeds de grootste economische krimp mee in haar geschiedenis als onafhankelijke staat sinds 1991.

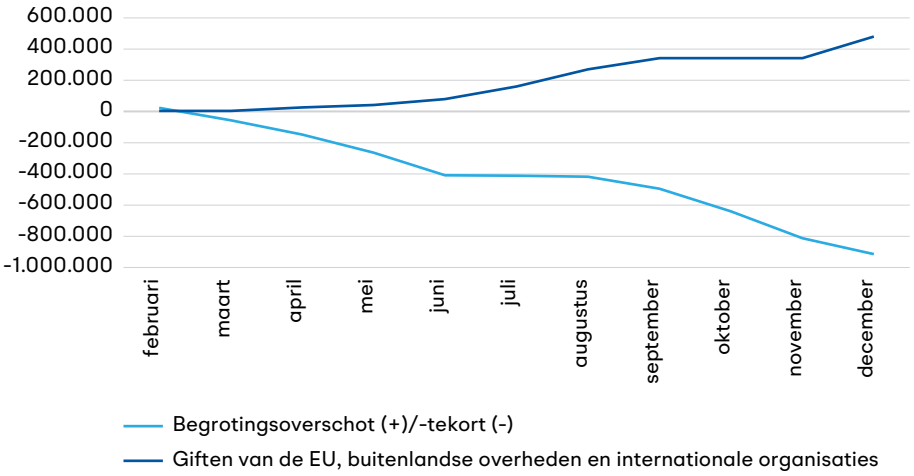
39 Olena Harmash, "Ukraine's GDP could halve this year if Russian attacks continue – PM" *Reuters*, 13 december 2022,

40 Ministerie van Economische Zaken, "МІНЕКОНОМІКИ ПОПЕРЕДНЬО ОЦІНЮЄ ПАДІННЯ ВВП В 2022 РОЦІ НА РІВНІ 30,4%," [Het ministerie van Economie schat voorlopig een daling van het BBP met 30,4% in 2022], 5 januari 2023.

41 The Kyiv Independent, "Ukraine's economy shrank by 30.8% in third quarter of 2022", 9 december 2022.

42 Dana Gordiichuk, "ВВП Украины сократился на 37,2% во втором квартале года" [BBP Oekraïne daalt met 37,2% in tweede kwartaal van het jaar], Экономическая правда, 9 september 2022.

Figuur 5 Overheidsfinanciën van Oekraïne
(in miljoenen hryvnia's, cumulatief voor 2022).[43]



De inflatie is sinds oktober stabiel gebleven, maar het inflatieniveau blijft hoog met 26,6% voor 2022 als geheel.[44] Het begrotingstekort van de Oekraïense overheid blijft in rap tempo oplopen (zie figuur 5) .Terwijl dit tekort in augustus 2022 nog ongeveer 419 miljard hryvnia bedroeg, is dat bedrag inmiddels al meer dan verdubbeld tot bijna 915 miljard.[45] Financiële giften van buitenlandse overheden en internationale organisaties nemen gestaag toe, maar zijn duidelijk onvoldoende geweest om het oplopen van het tekort een halt toe te roepen (zie figuur 6).

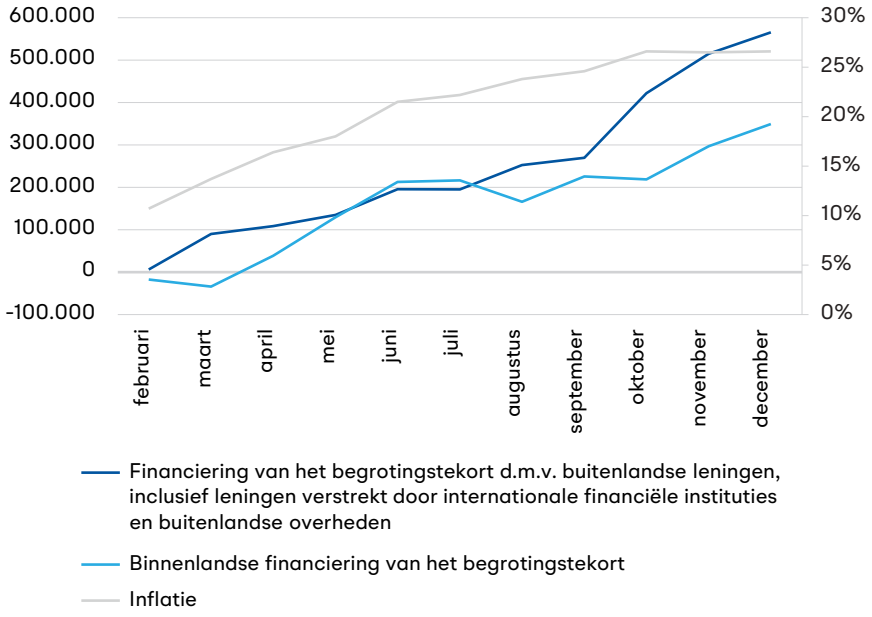
Dit betekent dat de Oekraïense overheid in toenemende mate van leningen afhankelijk is geworden. Wat daarbij opvalt, is dat het tekort sinds de zomer in toenemende mate gedekt wordt door buitenlandse leningen, terwijl de binnenlandse financiering van het tekort veel minder snel is toegenomen (zie figuur 6). Zoals figuur 6 suggereert, heeft dit bijgedragen aan een vermindering van de inflatiedruk tegen het einde van vorig jaar.

43 Ibid.

44 National Bank of Ukraine, "Macroeconomic Indicators", geraadpleegd op 3 februari 2023.

45 Ibid.

Figuur 6 Financiering van het Oekraïense begrotingstekort (in miljoenen hryvnia's, cumulatief voor 2022) en de maandelijkse inflatie (in %).[46]



Ook de wisselkoers van de hryvnia ten opzichte van de Amerikaanse dollar is sinds augustus stabiel gebleven.[47] De laatste paar maanden zijn er helaas geen nieuwe cijfers over de buitenlandse handel gepubliceerd die inzicht kunnen geven in hoe de wisselkoers zich tot daadwerkelijke handelsstromen verhoudt. De graandeal tussen Rusland en Oekraïne heeft dit jaar een belangrijke rol gespeeld in het herstel van de Oekraïense export, mede ook doordat dit de druk op transportnetwerken op het vasteland verlichtte. Tegelijkertijd lijkt de Oekraïense poging om de graandeal uit te breiden naar de staalexport[48] erop te duiden dat de export van goederen over land toch nog een knelpunt is. Verder is de dalende trend in de absolute werkloosheid verder doorgezet (van een piek van ongeveer 316.400 werklozen in juni tot slechts 239.100 in oktober en 186.500 in december) en daarmee is de relatieve werkloosheid waarschijnlijk

46 Ibid.

47 National Bank of Ukraine, "External Sector Statistics", geraadpleegd op 3 februari 2023.

48 Alberto Nardelli en Daryna Krasnolutska, "Ukraine Seeks to Expand Steel Exports, Minister Says," *Bloomberg*, 18 januari 2023.

ook gedaald, hoewel we daar gaan data over hebben.[49] Nieuwe cijfers omtrent de reële inkomens in Oekraïne zijn niet gepubliceerd en de omvangrijke informele economie in het land is lastig meetbaar.

De komende maanden blijft de buitenlandse financiële steun aan Oekraïne een kritieke factor. Het afgelopen jaar heeft deze steun een cruciale rol gespeeld in het enigszins overeind houden van de Oekraïense overheidsfinanciën en de economie als geheel. Hoewel het Kremlin er nog steeds op rekent dat de politieke steun voor Oekraïne in het Westen zal afbrokkelen, is de solidariteit in het Westen nog altijd groot. Ondanks gemor binnen de Republikeinse Partij blijft de Amerikaanse steun voorlopig gewoon doorgaan, terwijl de financiële steun vanuit de EU de afgelopen maanden fors is toegenomen. De EU heeft nu zelfs meer financiële steun toegezegd dan de VS.

Komend jaar valt een licht economisch herstel in Oekraïne te verwachten, dat echter bij lange na niet de krimp van dit jaar ongedaan zal maken. De economische groei zal komend jaar wellicht iets positiever uitvallen dan de schatting van 3,2% die premier Sjmyhal in december 2022 gaf. Desondanks zal zelfs met voldoende buitenlandse steun het economische herstel van Oekraïne nog lang duren. Dit is ten eerste omdat de oorlog naar verwachting nog een tijd zal voortduren en het onzeker blijft in hoeverre Oekraïne alle door Rusland veroverde gebieden kan bevrijden. Ten tweede dreigt Oekraïne – als gevolg van het huidige beleid van met name de Europese Unie om voornamelijk leningen in plaats van giften aan Oekraïne te verstrekken – op termijn af te koersen op een staatsschuldencrisis. Om dit te voorkomen, zal waarschijnlijk een aanzienlijk deel van die leningen alsnog in giften moeten worden omgezet.[50]

Ten derde is het ook nog maar zeer de vraag in hoeverre het Oekraïense staatsbestel tijdens en na de oorlog hervormd kan worden, wat nodig is om de aanzienlijke corruptie terug te dringen en eigendomsrechten te versterken. Het blijft ook de vraag in hoeverre de grotere inmenging van de staat in de economie - hetgeen op zichzelf niet ongebruikelijk is voor een oorlogseconomie - weer terug zal worden gedraaid. En die hervormingen zijn hard nodig, onder andere om buitenlandse investeringen aan te trekken. De binnenlandse kapitaalmarkt is niet diep genoeg om de wederopbouw te kunnen financieren, zeker gezien de

49 National Bank of Ukraine, "Macroeconomic Indicators".

50 Eoin Drea, "The EU is leading Ukraine into a sovereign debt crisis," *Politico*, 23 januari 2023.

enorme bedragen die nodig zijn om de op grote schaal verwoeste infrastructuur en industrie te herstellen. Bovendien zal Oekraïne voor technologische modernisering sterk afhankelijk zijn van Westerse technologieoverdracht, die vaak plaatsvindt door middel van directe buitenlandse investeringen. Teleurstellende resultaten op het gebied van het versterken van de rechtsstaat in de nasleep van eerdere crises in Oekraïne, zoals de Oranjerevolutie, de Maidanrevolutie en de Russische invasie van 2014, laten zien dat politieke hervormingsretoriek zich niet eenvoudig vertaalt in daadwerkelijke institutionele veranderingen.

Sociale media-analyse

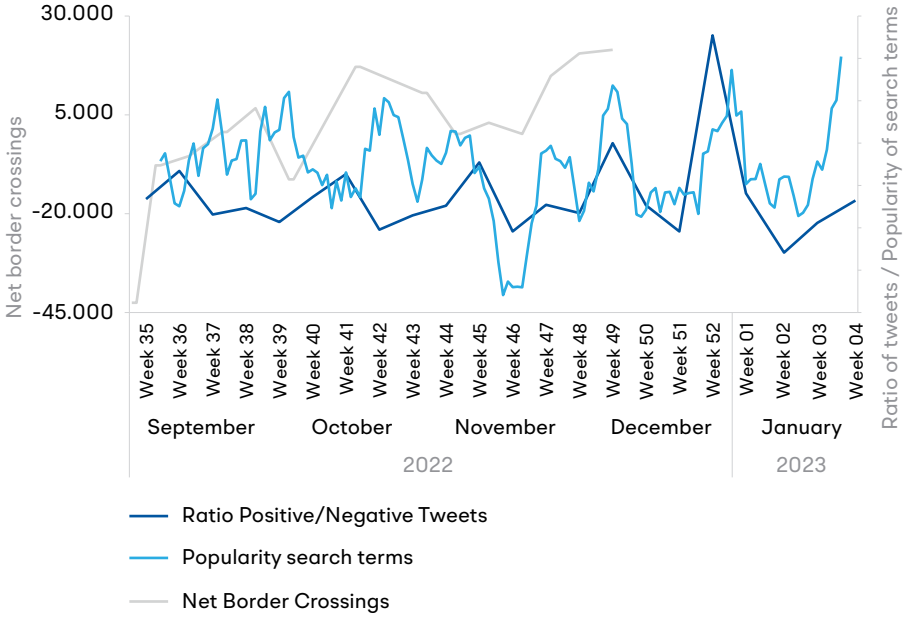
Om ons een beeld te vormen over het aantal Oekraïense ontheemden dat naar EU-landen zal uitwijken en het aantal dat terug zal keren, is het interessant om te monitoren in hoeverre er hoop is onder Oekraïners op een goed of beter leven in Oekraïne in de nabije toekomst. Om dit sentiment in kaart te brengen geeft figuur 7 de mate van positiviteit en negativiteit van Oekraïense tweets over Oekraïne weer. Daarnaast toont de figuur ook de populariteit van Google zoektermen met betrekking tot tijdelijke bescherming en burgerschap, om zo in te schatten wat de trend is in migratie-intenties vanuit Oekraïne. In deze rapportage is de Google trend-analyse aangescherpt ten opzichte van voorgaande rapportages.[51]

Figuur 7 laat zien dat het sentiment in tweets over Oekraïne (de twittertrend) en de populariteit van migratie-gerelateerde zoektermen op Google (de googletrend) fluctueert, en dat deze trends meebewegen met significante gebeurtenissen in de strijd in Oekraïne (bijvoorbeeld de strijd om Kherson). De relatie tussen de googletrend respectievelijk de twittertrend aan de ene kant en de trend van daadwerkelijke grensoverschrijdingen aan de andere kant loopt wat uiteen. Een negatief twittersentiment over Oekraïne wordt niet direct gevolgd door migratie, terwijl toenemende populariteit van migratie-gerelateerde zoektermen op Google wel directer wordt gevolgd door een toename van grensoverschrijdingen. Daarnaast vinden veel zoekopdrachten plaats in de gebieden aan de grens, wat impliceert dat mensen eerst binnen Oekraïne verplaatsen en pas daarna het besluit maken te migreren. Twittersentiment lijkt leidend te zijn voor zowel googletrends als daadwerkelijke grensovergangen, terwijl de googletrend de sterkste relatie heeft met het aantal

51 Voor meer details, zie de box met betrekking tot de verantwoording van de sociale media-analyse.

netto-grensoverschrijdingen. Vooral pieken in de googletrend resoneren in pieken in grensoverschrijdingen (NB: de googletrend vertoont meer fluctuatie dan de trend in grensoverschrijdingen door de grotere granulariteit van deze data). Hoewel de data met betrekking tot het aantal grensoverschrijdingen sinds december helaas niet meer beschikbaar zijn, suggereren zowel de googletrend als de twittertrend een te verwachten netto toename van het netto aantal grensoverschrijdingen.[52]

Figuur 7 Twitter sentiment over de situatie in Oekraïne, de populariteit van Google zoekopdrachten naar 'tijdelijke bescherming', uitgezet tegenover netto grensverkeer (wekelijkse data / 7-daags voortschrijdend gemiddelde).



52 Het netto aantal grensoverschrijdingen is helaas niet meer publiek beschikbaar via Frontex sinds half december, wat het moeilijk maakt om inzicht te geven in de migratietrend tijdens de relevante (koude) winterperiode. Een verzoek tot toegang tot deze data is ingediend.

Verantwoording methodologie sociale media-analyse

Om een beeld te krijgen van de percepties die aan de basis liggen van de migratiebeslissingen van individuen, geven de figuren in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport de belangrijke trends en inzichten weer die op basis van sociale media-data (twitter- en googletrends) kunnen worden vastgesteld. De analyse betreft de netto-migratie vanuit Oekraïne, doormigratie binnen de EU, ontvangst in de EU en de situatie in Nederland.

Hoewel er een aantal 'objectieve' factoren van grote invloed is op migratiepatronen, is het niet eenvoudig migratieverwachtingen op basis van alleen die factoren te formuleren. Ten eerste is het meten van deze factoren vaak lastig. Werkloosheidsdata worden bijvoorbeeld per kwartaal retrospectief gerapporteerd, en de reële situatie in een oorlogsgebied is moeilijk meetbaar. Ten tweede maken migranten de keuzes die hun reis bepalen ook niet op basis van objectieve metingen, maar op basis van bijvoorbeeld de percepties van vrienden en familie, nieuwsrapportages, en geruchten op sociale media. Om inzicht te krijgen in migratie beslissingen is het dus ook van belang een actueel beeld te hebben van de manier hoe (potentiële) migranten zelf de situatie zien. Om dit inzichtelijk te maken gebruikt deze exploratieve analyse twee databronnen.

Twitter
Twitter is na Telegram één van de meest gebruikte sociale media platforms door Oekraïners. Het wordt gebruikt als een proxy om het sentiment van migranten over verschillende onderwerpen vast te stellen. In deze analyse zijn tweets die zijn geschreven in het Oekraïens verzameld, vertaald, en gecodeerd voor sentiment (positieve toon of negatieve toon). Op deze manier kan worden vastgesteld hoe Oekraïners tegenover de situatie in hun land en in andere landen staan, wat een indicatie geeft in hoeverre mensen gemotiveerd zijn om te blijven of te vertrekken. Daarnaast worden ook het sentiment in tweets van de gemeenschappen waarin vluchtelingen terecht zijn gekomen geanalyseerd. Door bijvoorbeeld in het Pools geschreven tweets te verzamelen waarin Oekraïense vluchtelingen (e.g. *ukraina uchodzc*) worden genoemd, kan worden vastgesteld of de opinie beweegt in de richting van solidariteit met ontheemden of oppositie tegen hun aanwezigheid.

Opinies op twitter vormen geen precieze weerspiegeling van opinies in de samenleving, omdat twittergebruikers geen willekeurige steekproef van de bevolking zijn. Daarom wordt de twitter steekproef in deze analyse gebruikt om de verandering van sentiment vast te stellen (worden opinies positiever of negatiever)? Voor deze analyse zijn 101.754 tweets verzameld via Postmen, vertaald via Google Translate in Python, en gecodeerd via bertweet base sentiment analysis.[53] Retweets zijn buiten de analyse gelaten om de impact van geautomatiseerde mediacampagnes in enige mate buiten de analyse te houden.

De sentiment data voor deze analyse zijn verkregen via de Twitter API, en machinaal gecodeerd. Validatie van 100 tweets geeft aan dat de precisie van de machine codering sterk is. De machinale codering van Oekraïense tweets over de situatie in Oekraïne en sentiment ten aanzien van gastlanden scoort 56,6% correct.[54] Van de overige 43,4% incorrecte tweets is 0,0% een "*false positive*" of "*false negative*". Voor de sentiment tweets in het Nederlands, Duits en Pools van de EU-bevolking over Oekraïense migranten komen dezelfde classificatie waarden uit op 72,3%, 27,7% en 7,6% (vergelijkbare waarden ieder taal). De classificatie methodiek lijkt een kleine bias te hebben naar negatief, door een kleine categorie misclassificaties van positief naar neutraal en van neutraal naar negatief. Naast de validatie, is ook de datakwaliteit sinds de vorige update sterk verbeterd.[55] Er wordt op dit moment onderzocht in hoeverre ook Telegram data gebruikt kunnen worden voor het inschatten van migratie-intenties.

Google Trends

Sentiment en emotie leidt niet altijd tot actie. Om dit verschil te overbruggen wordt in deze analyse gebruik gemaakt van Googletrends in hoeverre migranten de eerste stap zetten - informatie verzamelen - door naar praktische zaken gerelateerd aan migratie te zoeken via Google. In deze analyse wordt de verandering van populariteit van zoektermen

53 Zie J.M. Perez, *et al*, 'Pysentimiento: A Python Toolkit for Sentiment Analysis and SocialNLP tasks' 2021.

54 De manuele/machinale categorieën die als correct worden beschouwd zijn Positief/Positief, Neutraal/Neutraal, Negatief/Negatief, Positief/Neutraal en Negatief/Neutraal.

55 Data verbeteringen zijn o.a. een groter aantal tweets in kleinere tijdsperioden, aangescherpte zoektermen, en verbeterde googletrends data.

in het Oekraïens vanaf verschillende locaties geanalyseerd. Populariteit wordt vastgesteld op basis van de frequentie van het gebruik van een zoekterm vergeleken met de frequentie van andere zoektermen in dezelfde periode in hetzelfde geografische gebied. Deze analyse is gebaseerd op de populariteit van Oekraïense zoektermen over een land (Nederland). Op deze manier kunnen we vaststellen of er een toename of afname is van personen die interesse tonen in een bestemmingsland, terwijl zij in een ander (doormigratie-)land gevestigd zijn.

Googletrends data zijn gebaseerd op een willekeurig *sample* van zoekopdrachten binnen een bepaalde termijn, vergeleken met een willekeurig *baseline sample* uit een andere tijdsperiode. Omdat beide *samples* kunnen verschillen tussen verschillende datasets van Google, kan dit tot inconsistente variatie leiden. Vooral *samples* op basis van kleine populaties zijn hier gevoelig voor. Om deze willekeurige variatie te verminderen en het signaal in de data duidelijker naar voren te laten komen is in deze rapportage gekozen om gebruik te maken van TrendEcon. Dit *R package* reduceert de willekeurige variantie door een index van termen te gebruiken, meerdere *samples* (met meerdere verschillende tijdsspanne) te nemen, en de primaire component van een *principal component analysis* te isoleren.

2.3 Kritieke gebeurtenissen en conclusie

De aankomende lente gaat een spannende periode worden voor Oekraïne. Er wordt al heftig gevochten in het oosten van het land en zowel Rusland als Oekraïne zijn zich aan het opmaken voor nieuwe offensieven. Met het oog op migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners zijn de belangrijkste kritieke gebeurtenissen om te volgen:

1. Een grootschalig **Russisch offensief** gecombineerd met hevige beschietingen. De slagingskans van een dergelijk offensief lijkt nu nog relatief beperkt en het is niet aannemelijk dat Rusland alsnog grote delen van Oekraïne zal kunnen bezetten, maar als het gepaard gaat met verwoesting en onzekerheid zal zowel het aantal intern als internationaal ontheemden toenemen.
2. Een nieuw **Oekraïens tegenoffensief**, met name als het Oekraïense leger door de Russische frontlinies weet te stoten en de zee van Azov kan bereiken. Dit zou een nieuwe fase in het conflict betekenen en mogelijk

tot nieuwe Russische represailles leiden. Met een militaire doorbraak bij noord-Loehansk, Cherson of zuidwaarts richting Melitopol zouden grote hoeveelheden gebied kunnen worden bevrijd. Dit zou een Russische nederlaag dichterbij kunnen brengen – maar niet noodzakelijk meteen grootschalige terugkeer mogelijk maken.

3. De **evacuatie van steden** (inclusief Kyiv) tijdens de winter. De waarschijnlijkheid dat deze kritieke gebeurtenis zich voordoet is afgenomen, mede gezien de weersvoorspellingen; er worden momenteel geen temperaturen diep onder het vriespunt verwacht en Oekraïne heeft voldoende brandstof op voorraad. Als evenwel tot evacuatie van grote steden zou moeten worden besloten, zou dit een forse nieuwe vluchtelingenstroom van mogelijk miljoenen mensen op gang brengen.
4. Het **volledig instorten van het elektriciteitsnet**. Als Oekraïne onvoldoende elektriciteit kan blijven genereren om de kerncentrales online te houden en basisvoorzieningen draaiende te houden, zou dit een grote nieuwe vluchtelingenstroom op gang kunnen brengen vanwege onhoudbare humanitaire omstandigheden.

Gezien de voorbereidingen die beide partijen treffen voor offensieven in het voorjaar en de verwachte toename van intensiteit van de gevechten, is het zeer onwaarschijnlijk dat er op korte termijn significante aantallen Oekraïners kunnen terugkeren. De mate waarin deze grotere militaire operaties zullen leiden tot omvangrijke nieuwe internationale vluchtelingenstromen wordt mede bepaald door de mate waarin het Russische offensief in de Donbas gepaard zal gaan met grootschalige land- en artillerieaanvallen op andere delen van Oekraïne. Dit ligt op dit moment niet in de lijn der verwachting. De luchtaanvallen op kritieke infrastructuur, inclusief op energievoorziening, zullen naar alle waarschijnlijkheid wel worden voortgezet; er is op dit moment geen indicatie dat dit zal leiden tot grootschalige evacuaties en daardoor grote aantallen nieuwe internationale vluchtelingen, al kan dit niet worden uitgesloten.

3 Doormigratie-intenties naar Nederland

3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties

In het kader van deze EWEA-rapportages monitoren we vier factoren die van invloed zijn op doormigratie-intenties binnen de EU, waaronder naar Nederland. Dit zijn:

1. het potentieel: aantallen met intenties tot doormigratie;
2. verslechtering in persoonlijke omstandigheden in het opvangland;
3. aanwezigheid van familie en netwerken elders; en
4. feitelijke mogelijkheden tot doorreis.

Zoals weergegeven in de figuur hieronder zijn deze vier factoren geoperationaliseerd in een reeks indicatoren waarvan de ontwikkeling wordt gemonitord. De verschillende aard van de indicatoren is dusdanig dat de ene meer en/of sneller aan verandering onderhevig is dan de ander. Zo verandert de omvang van de diaspora niet van de een op de andere dag. En hetzelfde gaat op voor het toepasselijke juridisch kader: de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het daarmee gepaard gaande invoeringsbesluit geldt in ieder geval tot 4 maart 2024.

In de volgende paragraaf geven we relevante ontwikkelingen aan die leiden tot gewijzigde waardering van de indicatoren, of die om een andere reden interessant zijn, gezien de mogelijke impact op de beschermingsopdracht van Nederland.

Figuur 8 Factoren en indicatoren van belang voor doormigratie



Leefomstandigheden

- — Opvang, huisvesting en basisbehoeften
- — Onderwijs en taallessen
- — Economisch toekomstperspectief
- — Verblijfszekerheid: duidelijkheid over statusverlening
- ▼ Algemene (politieke en economische) stabiliteit
- ▼ Draagvlak voor opvang Oekraïners

Familie en netwerken

- ▲ Beleid en uitvoering inzake gezinshereniging
- — Omvang van diaspora in potentiële bestemmingslanden
- ▼ Narratief vanuit familie/netwerken die elders in de EU verblijven

Potentieel voor doormigratie

- — Aantallen (aankomsten, TPD registraties etc.)
- — Moment van vertrek Oekraïne
- — Demografisch profiel
- ▼ Doorreisintenties

Feitelijke doorreismogelijkheden

- ▲ Kosten van de reis en benodigde documenten
- ▲ Wijze van toelating en registratie in bestemmingsland
- — Mate van vestigingskeuze
- — Mate van grenscontrole
- — Beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten

▼▼ Heel negatief ▼ Negatief — Neutraal ▲ Positief ▲▲ Heel positief

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

Potentieel

De aantallen Oekraïense ontheemden in de EU blijven langzaam maar gestaag toenemen naar ruim 8 miljoen, waarvan ruim 4,8 miljoen als tijdelijk beschermde of een daaraan gelijkwaardige status is geregistreerd. Ongeveer 16% is eerder intern ontheemd geweest in Oekraïne.[56] Net als de stijging van het aantal ontheemden, blijft ook het percentage Oekraïners met doormigratie-intenties volgens de uitgevoerde *survey*-onderzoeken redelijk stabiel. Het meest recente UNHCR onderzoek spreekt over 9% zekere doormigratie intenties, en stelt dat 14% van de ondervraagden misschien wil doorreizen.[57]

Opvallend signaal uit een recente *survey* door het IOM in Polen is dat aldaar een significant deel van de ondervraagden aangaf te willen doormigreren, namelijk 52%.[58] Dat wil niet zeggen dat zij dit ook daadwerkelijk gaan doen. Maar deze groep vormt wel een 'potentieel' en daarmee een factor die van belang is in het kader van doormigratie. Een stabiel resultaat uit de *surveys* is dat hoe recenter de aankomst in landen van eerste opvang, hoe hoger de intentie is om (al dan niet direct) door te reizen. Het aandeel ondervraagden is nog altijd voor het overgrote deel vrouw, vaak met afhankelijke gezinsleden, en gemiddeld goed opgeleid.[59] Echter, er zijn indicaties dat het aandeel ouderen en mannen toeneemt.[60]

56 UNHCR Data Portal, "Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org)," 6 februari 2023.

57 UNHCR, "Document - Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet (unhcr.org)," 21 december 2022.

58 IOM, "Ukraine Response 2022 – Poland – Refugee Flows to Poland: Needs and Intentions Survey (12 April -10 December 2022) | DTM (iom.int)," 28 december 2022.

59 Ibid.

60 UNHCR Data Portal, "Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org)," 6 februari 2023. Ook in Nederland is het aandeel mannen onder de ontheemden sinds de zomer toegenomen.

Leefomstandigheden opvanglanden

De belangrijkste noden van de Oekraïense ontheemden zijn (nog altijd) financiële ondersteuning, huisvesting en werkgelegenheid.[61]

Van de buurlanden c.q. landen in de nabijheid van Oekraïne vangen Polen (ruim 1,5 miljoen) en Tsjechië (bijna 500.000) de meeste ontheemden op. In de vorige EWEA-rapportage wees Clingendael al op de voorgestelde verscherpingen in het nationale beleid van deze twee landen ten aanzien van de bescherming van Oekraïners, waaronder verstrekkingen en huisvesting.[62] Deze wijzigingen worden doorgezet. Een Poolse humanitaire hulpverlener gaf onlangs in de media aan dat zij steeds vaker ontheemden 'doorsturen' naar andere EU-lidstaten vanwege de verder verslechterende leefomstandigheden in Polen.[63]

De economische situatie in Polen en Tsjechië is niet heel gunstig. In Polen zal de economie in 2023 achteruitgaan: er is sprake van een zwakkere positie qua overheidsfinanciën en er wordt een lichte stijging van de werkloosheid verwacht.[64] Een deel van de Oekraïense ontheemden in Polen hebben werk kunnen vinden aldaar. Formele cijfers schommelen rond de 40 procent; inclusief de informele sector kan het percentage wat hoger liggen.[65] Het gaat wel vaak om eenvoudigere banen, onder het niveau van de ontheemden of in deeltijd, waardoor ze toch afhankelijk blijven van verdere ondersteuning. Slechts 10% heeft een soortgelijke baan als voorheen en slechts 13% is tevreden over het werk.[66]

61 UNHCR, "Document - Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet (unhcr.org)," 21 december 2022; IOM, "Ukraine Response 2022 — Poland - Refugee Needs Assessment Factsheet (17 June - 10 December) | DTM (iom.int)," 28 december 2022.

62 Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland | Clingendael." Zie ook A. Kazmin, S. Fleming & R. Minder, Financial Times, december 2022.

63 Zie mediabericht: https://oko.press/ukrainski-uchodzca-w-polsce-bieda

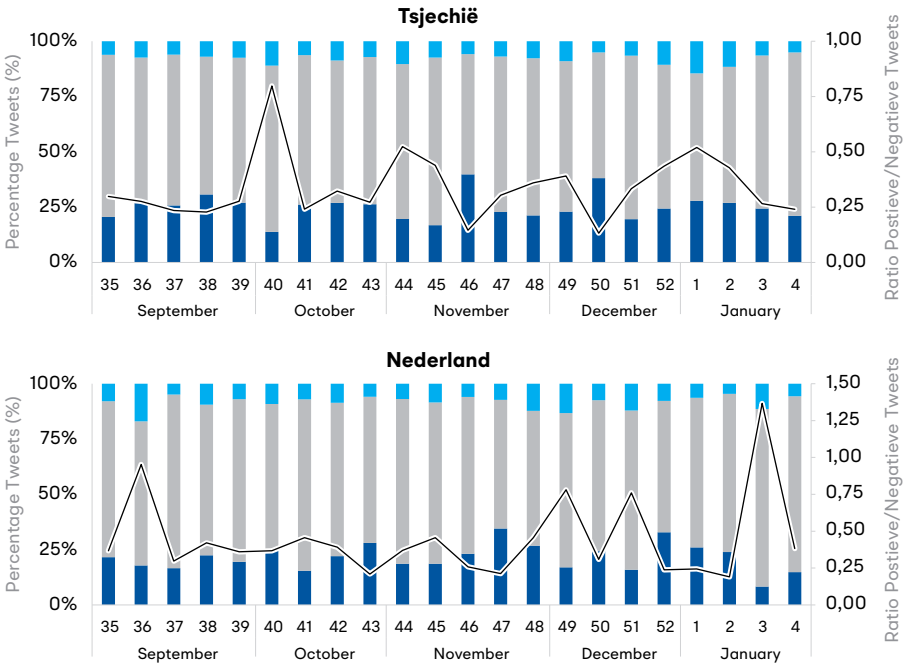
64 Europese Commissie, "Economic forecast for Poland (europa.eu)"

65 Zie poolse berichtgeving d.d. 26 januari 2023: https://wgospodarce.pl/informacje/122637-raport-jakiej-pracy-szukaja-uchodzcy-z-ukrainy

66 Zie Poolse mediaberichten waaronder https://wgospodarce.pl/informacje/121317-kobiety-uchodzcy-z-ukrainy-odnalazly-sie-na-polskim-rynku-pracy; https://www.tvp.info/65338419/wojna-na-ukrainie-uchodzcy-swietnie-sobie-radza-na-polskim-rynku-pracy-https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8646334,uchodzcy-wojenni-z-ukrainy-planuja-osiasc-w-polsce.html

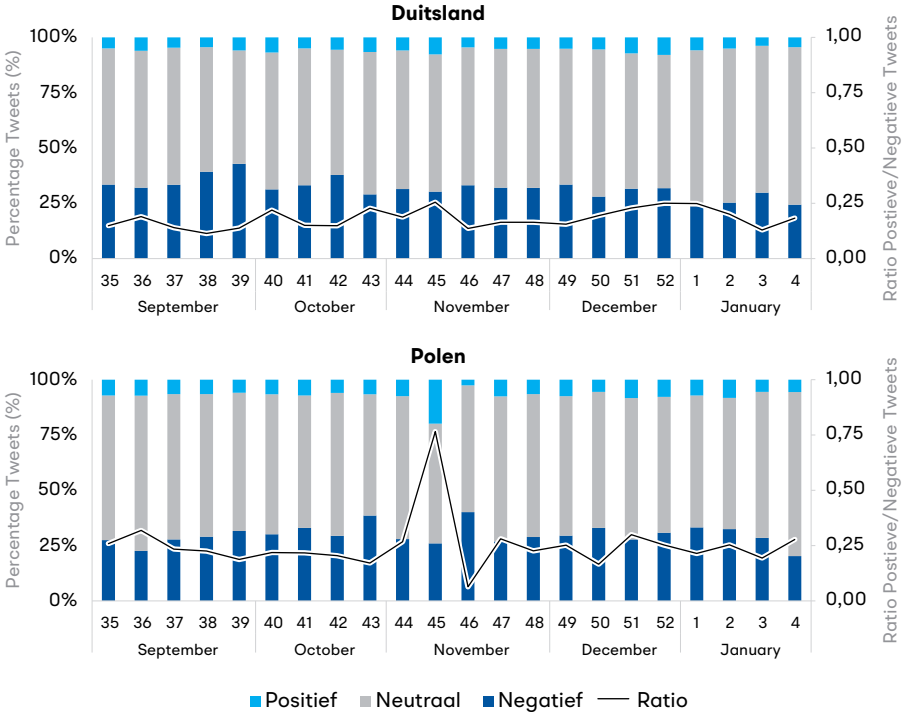
Ook in Tsjechië is stagnatie van de economische groei voorzien in 2023, die mede is gerelateerd aan het conflict in Oekraïne. Ook hier stijgt het begrotingstekort, maar de arbeidsmarkt lijkt relatief robuust.[67]

Figuur 9 Sentiment over verschillende gastlanden in Oekraïense tweets.[68]



67 Europese Commissie, "Economic forecast for Czechia (europa.eu)".

68 Om een inzicht te geven in de houding van Oekraïense twitter gebruikers over de verschillende gastlanden zijn in deze analyse Tweets geanalyseerd die de verschillende landen in het Oekraïens noemen, en vervolgens gecodeerd naar positief of negatief sentiment. Het grotere aandeel negatief is waarschijnlijk een factor van een bias bij zowel twitter gebruikers als in het coderingsinstrument. De verandering van de categorisering over tijd en/of tussen landen is daar echter niet aan onderhevig.



Uit de sociale media-analyse blijkt dat Oekraïense ontheemden zelf vrij positief blijven over Tsjechië, of zelfs wat positiever zijn geworden (figuur 9). De opinie ten aanzien van Nederland lijkt gemiddeld het meest positief, met name sinds de afgelopen twee maanden. Het sentiment met betrekking tot Polen en Duitsland is minder positief, en lijkt vrij stabiel zonder noemenswaardige fluctuaties. Deze houdingen kunnen verschillende achtergronden hebben. Zo verschillen beide landen in opvangomstandigheden, maar ook bijvoorbeeld in hun politieke houding waar het gaat om militaire steun.

Alhoewel het draagvlak onder de Poolse bevolking voor bescherming en ondersteuning nog altijd aanzienlijk is, piept en kraakt het wel:[69] "*Poles are afraid of the economic situation and inflation and are becoming more and*

69 Een recente opiniepeiling in Polen toont aan dat 40 procent van de ondervraagden een positieve houding t.o.v. de Oekraïense vluchtelingen, nog eens 40 procent een neutrale houding, en slechts 20 procent een negatieve houding: https://wpolityce.pl/polityka/627752-sondaz-jaki-jest-stosunek-polakow-do-uchodzcow-z-ukrainy

more irritated by what they perceive as a favourable treatment of the Ukrainian refugees."[70] Ook een recent Pools opinie-onderzoek laat een lichte verschuiving zien richting meer gematigde steun, alsmede een stijging van de ontvankelijkheid voor pro-Russische retoriek.[71] In Polen zijn er in november 2023 verkiezingen en de huidige regering zal alles op alles zetten om aan de macht te blijven en te luisteren naar eventuele ontevredenheid van de kiezers. In Tsjechië zijn zeer recentelijk presidentiële verkiezingen geweest. Alhoewel Pavel - die pro-EU en pro- Oekraïne is - heeft gewonnen, ging het maar om een zeer klein verschil met de rechts-populistische kandidaat. Ook de eerdere gemeentelijke verkiezingen lieten een stijgende steun voor populistische kandidaten zien die - nationaal in ieder geval - gerelateerd wordt aan de toenemende armoede.[72] Kortom, de keuzes die de nationale politiek uit electorale overwegingen maakt, kunnen een (negatief) effect hebben op de ruimhartigheid van beschermingsbeleid.

Naast ondersteuning, huisvesting en werk, geven veel ontheemden ook aan behoefte te hebben aan goede informatie over hun rechtspositie als tijdelijk beschermde en een duidelijke juridische status (rechtszekerheid). Een recent onderzoek van ECRE bevestigt de eerder geconstateerde problemen op dit terrein zoals niet of vertraagde uitgifte van documenten, het onvoldoende toegankelijk zijn van informatie en het niet nemen van formele besluiten op verblijfaanvragen.[73]

Ten aanzien van **Duitsland**, dat ook een miljoen ontheemden opvangt, geldt nog altijd dat dit het populairste bestemmingsland is van ontheemden die vanuit de buurlanden doormigreren: 26% geeft aan naar Duitsland te willen.[74] Vervolgens zou meer dan een derde van hen definitief (37%) in Duitsland willen blijven, 34% tot het einde van het conflict, 27% weet het nog niet, en 2% wil binnen het jaar

70 Quote van Piotr Buras, hoofd van Poolse kantoor van European Council on Foreign Relations.

71 Warsaw Enterprise Institute, Crisis or Propaganda? Attitudes of Poles towards the War in Ukraine, second edition, 30 januari 2023.

72 Zie bijvoorbeeld Euronews, "Czech voters turn to the far-right for answers to the energy crisis | Euronews," 23 januari 2023.

73 ECRE, "ECRE-Ukraine-Response-Messages-January-2023.pdf," januari 2023; ECRE, "ECRE-Update-November-2022-Implementation-of-the-TPD.pdf," december 2022.

74 UNHCR, "Document - Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet (unhcr.org)," 21 december 2022.

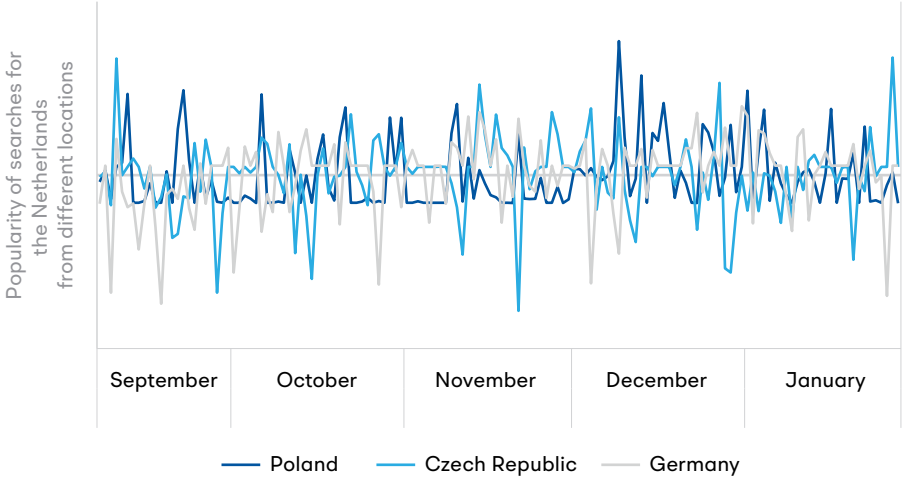
het land verlaten.[75] Recentelijk zijn er geen relevante wijzigingen doorgevoerd in het Duitse nationale beschermingsbeleid voor Oekraïense ontheemden.[76]

Familie en netwerken

De aanwezigheid van familie, vrienden en andere netwerken in een bepaald land is van grote betekenis waar het gaat om doormigratie-intenties. Ongeveer 30% van de ontheemden geeft aan dat dit de belangrijkste reden is om door te migreren. Nog belangrijker dan veiligheid, leefomstandigheden of werkgelegenheid.[77]

Het heersende narratief over betrokken landen is daarbij ook relevant.

Figuur 10 Populariteit van de zoekterm "Nederland" in het Oekraïens van uit verschillende opvanglanden.[78]



75 Centre for Eastern Studies, "Ukrainian refugees will stay in Germany longer," 21 december 2022.

76 Gesprek met stafmedewerker Proasyl, 6 februari 2023.

77 UNHCR, "Document - Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet (unhcr.org)," 21 december 2022.

78 In deze rapportage is de googletrends analyse aangescherpt ten opzichte van voorgaande rapportages. Voor meer informatie zie de box met de verantwoording van de social media analyse op p. 19 e.v.

Deze figuur geeft een analyse weer van de populariteit van de zoekterm "Nederland" in het Oekraïens, zoals gezocht vanuit de belangrijkste opvanglanden (Polen, Tsjechie en Duitsland). Door dit te relateren aan het aantal Oekraïners in deze landen geeft dit mogelijk een indicatie van het aantal ontheemden dat Nederland als bestemmingsland overweegt.[79] De interesse in Nederland fluctueert, maar kent geen duidelijke verandering van patronen en is daarmee niet systematisch. Ondanks dat de belangstelling voor Nederland rond de jaarwisseling in de verschillende landen leek toe te nemen, met name in Tjsechie, is het daarna weer afgevlakt. Niet kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een consistent toenemende interesse in Nederland als bestemmingsland.

Tot slot, speciek waar het gaat om gezinshereniging zijn er in de uitvoeringspraktijk nog veel substantiële problemen die belemmerend zouden kunnen werken voor doormigratie ten behoeve van hereniging. Zoals bijvoorbeeld de verschillende interpretaties van de gezinsdefinitie waar het gaat om ongehuwde stellen en gezinnen waarin er sprake is van meerdere nationaliteiten. Ook het vaststellen van de identeit en de feitelijke gezinsband door onder meer het ontbreken van documenten is vaak problematisch.[80] Dit laatste geldt zeker ten aanzien van alleenstaande minderjarigen. Het is niet voor niets dat het *Fundamental Rights Agency* (FRA) aparte richtlijnen heeft uitgebracht over hoe om te gaan met deze kwetsbare groep ontheemden.[81]

79 De extractie en analyse methode is in deze rapportage aangescherpt voor de gehele periode vanaf september 2022: meer informatie hierover kan gevonden worden in de methodologische annex.

80 ECRE, "ECRE-Ukraine-Response-Messages-January-2023.pdf," januari 2023; ECRE, "ECRE-Update-November-2022-Implementation-of-the-TPD.pdf," december 2022.

81 FRA, "Practical Tool for Guardians - Temporary protection for unaccompanied children fleeing Ukraine | European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu)," november 2022.

Feitelijke doorreismogelijkheden

Duidelijk is dat het toepasselijke juridische kader ten aanzien van in-, uit-, en doorreis, als ook de juridische statis onveranderd zijn. Maar ook de eerder geconstateerde problemen in de uitvoeringspraktijk (zie ons rapport van november 2022)[82] spelen nog altijd, hetgeen als drempel kan worden ervaren voor doormigratie.[83] Zo beschikt van de momenteel uitreizende Oekraïners 'slechts' 74% over een biometrisch paspoort.[84]

3.3 Kritieke gebeurtenissen en conclusie

In algemene zin laat de beschikbare informatie van de afgelopen tijd een beeld zien dat overeenkomt met de vorige rapportage: er is geen sprake van trendbreuken, maar veelal een bestendiging van lopende trends en ontwikkeligen. De belangrijkste kritieke gebeurtenissen om in de gaten te houden zijn:

1. **Stijging in doormigratie-intenties uit survey onderzoeken:** Uit de meest recent IOM survey van eind december 2022 volgt een significante stijging in doormigratie-intenties vanuit Polen. Deze stijging hangt mogelijk samen met het feit dat er een groter aandeel mensen is ondervraagd die afkomstig zijn uit de oostelijke oblasts en die ook minder neiging hebben tot (tijdelijke) terugkeer naar Oekraïne, en dus (directe) doormigratie naar elders verkiezen boven de nabijheid tot Oekraïne.
2. **Wijziging in demografisch profiel:** Alhoewel de *surveys* nog altijd een beeld geven dat de meeste ontheemden vrouwen (met kinderen) betreffen en goed opgeleid zijn, lijken er ook meer ontheemden te arriveren met een andere achtergrond, en meer of andere behoeften. Dit is in ieder geval iets om rekening mee te houden in de komende maanden.
3. **Potentiële verslechtering van de leefomstandigheden**: alhoewel er (nog) geen sprake is van massale doormigratie, blijven de omstandigheden in prominente landen van eerste opvang als Polen en Tsjechië precair en wankel. Ook de de mate waarin een zekere juridische status mogelijk is en gezinshereniging plaatsvindt maakt voor de omvang van de beschermingsopdracht veel uit.

82 Clingendael, "Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden | Clingendael," 1 november 2022.

83 ECRE, "ECRE-Ukraine-Response-Messages-January-2023.pdf," januari 2023

84 UNHCR, "Document - Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet (unhcr.org)," 21 december 2022.

Tot slot zullen eventuele wijzigingen in het toepasselijke juridisch kader grote invloed hebben op migratiebewegingen. Op korte termijn zijn deze nog niet voorzien. Maar voor de langere termijn is het wel van groot belang om verder na te denken over 'post-TPD': onder welke omstandigheden en voorwaarden is er sprake van voorgezet verblijf dan wel duurzame terugkeer mogelijk?

4 Piekscenario's

Op basis van de geïdentificeerde kritieke gebeurtenissen of '*game-changers*', die, mochten zij zich voordoen, leiden tot een trendbreuk, schetst Clingedael in deze paragraaf kort vier scenario's. Het betreft hier dus geen traditionele scenario's die voortvloeien uit de combinatie van twee relevante dimensies, maar *events based* scenario's die de gevolgen van kritieke gebeurtenissen doordenken. Gezien de doelstelling van de onderzoeksopdracht - namelijk inzicht in de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht voor Oekraïense ontheemden - richten de scenario's zich op een significante stijging van de aantallen Oekraïense ontheemden in Nederland: piekscenario's. Hierbij hebben we gekozen voor verhaallijnen die enigszins plausibel zijn.[85]

Piekscenario 1

Hevige nieuwe offensieven in het voorjaar kunnen leiden tot nieuwe vluchtelingenstromen. Rusland mobiliseert en traint enkele honderdduizenden nieuwe troepen voor een hernieuwd offensief in het voorjaar. De nieuwe opperbevelhebber Gerasimov zet alles op alles om aan Poetins eisen tegemoet te komen en begint een beter gepland en georganiseerd offensief. Rusland verhevigt de strijd in de Donbas en probeert tegelijkertijd met een aanval vanuit het noorden Oekraïne te dwingen de beste troepen te gebruiken om de hoofdstad te verdedigen. Oekraïne vecht in volle hevigheid terug en gebruikt westerse wapensystemen (waaronder Leopard-2 en Challenger tanks) om door de Russische linies in het oosten en zuiden te breken. Rusland reageert met nog zwaardere beschietingen op Oekraïense steden en infrastructuur met onnauwkeurige munitie, waarbij steeds meer burgerdoden vallen. Door de verhevigde strijd en de onzekerheid besluiten honderdduizenden Oekraïners om hun land (wederom) te verlaten.

85 Piekscenario 4 is wellicht het meest onwaarschijnlijk. Maar omdat de impact van slechts een klein percentage doormigrerende ontheemden, bijvoorbeeld 20-30.000 een groot effect zal hebben op het Nederlandse opvangsysteem, hebben we deze toch opgenomen.

Piekscenario 2

Een acute crisis en het algeheel falen van de energie-infrastructuur noopt tot evacuatie van delen van Oekraïne. Als reactie op westerse wapenleveranties gaan Russische beschietingen in volle hevigheid door en worden zelfs geïntensiveerd. De aanvallen richten zich ook steeds meer op kerncentrales, waardoor deze niet veilig kunnen opereren en van het net moeten worden afgeschakeld. De Oekraïense energie-infrastructuur bezwijkt onder de voortdurende beschietingen. De temperatuur daalt vanaf medio februari alsnog tot diep onder het vriespunt en verschillende burgemeesters van grote steden in het oosten van het land zien zich genoodzaakt om te evacueren.

Piekscenario 3

Omvangrijke doormigratie vanuit Polen (en Tsjechië) vanwege verslechterende leefomstandigheden. Vanwege de toenemende onveilige en humanitair precaire situatie in Oekraïne verlaten opnieuw grote aantallen ontheemden het land in een zeer korte tijd. Ondertussen is de economische situatie in de belangrijkste opvanglanden Polen en Tsjechië verder verslechterd. De inflatie stijgt, het begrotingstekort neemt toe. Burgers hebben steeds meer moeite rond te komen. Het zorg- en onderwijssysteem raakt overbelast. De rek gaat eruit bij de bevolking: het conflict duurt maar voort en de komst van nog meer ontheemden zet het eerder zo hoge draagvlak onder druk. De weerstand groeit. Om hun electoraat tevreden te houden zetten de regeringen in op strengere wet- en regelgeving. Voor de ontheemden die al een tijd in deze landen verblijven wordt het steeds moeilijker om enig toekomstperspectief te zien, zeker nu terugkeer naar Oekraïne al helemaal geen optie lijkt in de nabije toekomst. Ze verkennen nieuwe opties. Onder de 'nieuwe' ontheemden is de animo om in deze buurlanden te blijven überhaupt al niet groot. Een steeds groter aandeel kiest ervoor om direct door te reizen naar andere EU-landen, zeker als zij daar al familie hebben.

Piekscenario 4

Omslag in Duitsland: van bestemmingsland naar transitland. Omdat Duitsland een blijvende grote aantrekkingskracht heeft op Oekraïense ontheemden als populairste bestemmingsland, groeien de aantallen in korte tijd van 1 naar bijna 1,5 miljoen. Daarnaast stijgen ook de asielverzoeken van niet-Oekraïners. De onrust onder de bevolking neemt toe en het eens zo stevige draagvlak (*wilkommenskultur*) neemt af. De Duitse regering draait eerdere gunstige maatregelen terug en zoekt de grenzen van de normen uit de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op. Door de grote aantallen duurt het lang voordat ontheemden een afspraak voor registratie kunnen maken en ook de uitgifte van documenten

neemt veel tijd in beslag. Doordat de Duitse overheid steeds weifelend optreedt rondom de militaire steun richting Oekraïne en de toegezegde tanks op zich laten wachten, voelen de Oekraïense ontheemden in Duitsland zich steeds minder welkom en gesteund. De weerstand richting de Duitse regering neemt toe en de aantrekkingkracht van het land als bestemmingsland neemt af. Meer en meer ontheemden zoeken *online* naar alternatieve bestemmingslanden in de nabijheid. De zoekterm 'Nederland' wordt steeds populairder.

5 Conclusie

De aantallen ontheemden zowel intern als over de grenzen heen nemen nog altijd gestaag toe, maar zijn niet significant gestegen in een korte periode. De humanitaire condities in Oekraine blijven evenwel kritiek. De intensiteit van de gevechten nemen na een relatief rustige periode weer toe. Er wordt al heftig gevochten in het oosten van het land en zowel Rusland als Oekraïne zijn zich aan het opmaken voor nieuwe militaire inzet. De aankomende lente gaat een spannende periode worden voor Oekraïne, waarbij verschillende situaties mogelijke veel (nieuwe) ontheemding op gang kunnen brengen. Denk bijvoorbeeld aan mogelijk grootschalige offensieven van beide kanten, evacuaties van steden, volledig instorten van het energienetwerk. Doormigratie van ontheemden naar andere EU-landen waaronder Nederland hangt daarmee samen, en is vervolgens ook weer afhankelijk van de situatie in de landen van eerste opvang. Ondanks dat de buurlanden, en ook een land als Duitsland, nog altijd volhouden en opvang bieden aan miljoenen ontheemden, blijft het de vraag hoe en hoelang nog? De condities zijn precair en staan onder druk.

Om goed voorbereid te zijn op de effecten van deze kritieke gebeurtenissen, dient bij verdere beleidsontwikkeling en voorbereiding in de uitvoering rekening te worden gehouden met bepaalde ‘piekscenario’s: scenario’s die kunnen leiden tot additionele aantallen ontheemden in een korte tijd. Vanuit de gesignaleerde kritieke gebeurtenissen heeft Clingendael daarom vier piekscenario’s geschetst.

Tot slot, duidelijk is en blijft dat dit conflict voorlopig nog niet tot een einde komt, en dat ook een post-conflict situatie van wederopbouw tijd zal kosten. Gebrek aan perspectief op terugkeer en voorgezet verblijf blijft daarom voor grote aantallen ontheemden waarschijnlijk. Het is daarom van belang om nu al na te denken over de situatie na afloop van de geldigheidsduur van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

Annex Schematisch overzicht van relevante factoren

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

-2: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een aanzienlijke negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

-1: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige negatieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

0: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben geen impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

+1: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een matige positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

+2: de ontwikkelingen binnen deze indicator hebben een aanzienlijke positieve impact op de omvang van de Nederlandse beschermingsopdracht.

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

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

2 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van en n Oekrainers

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