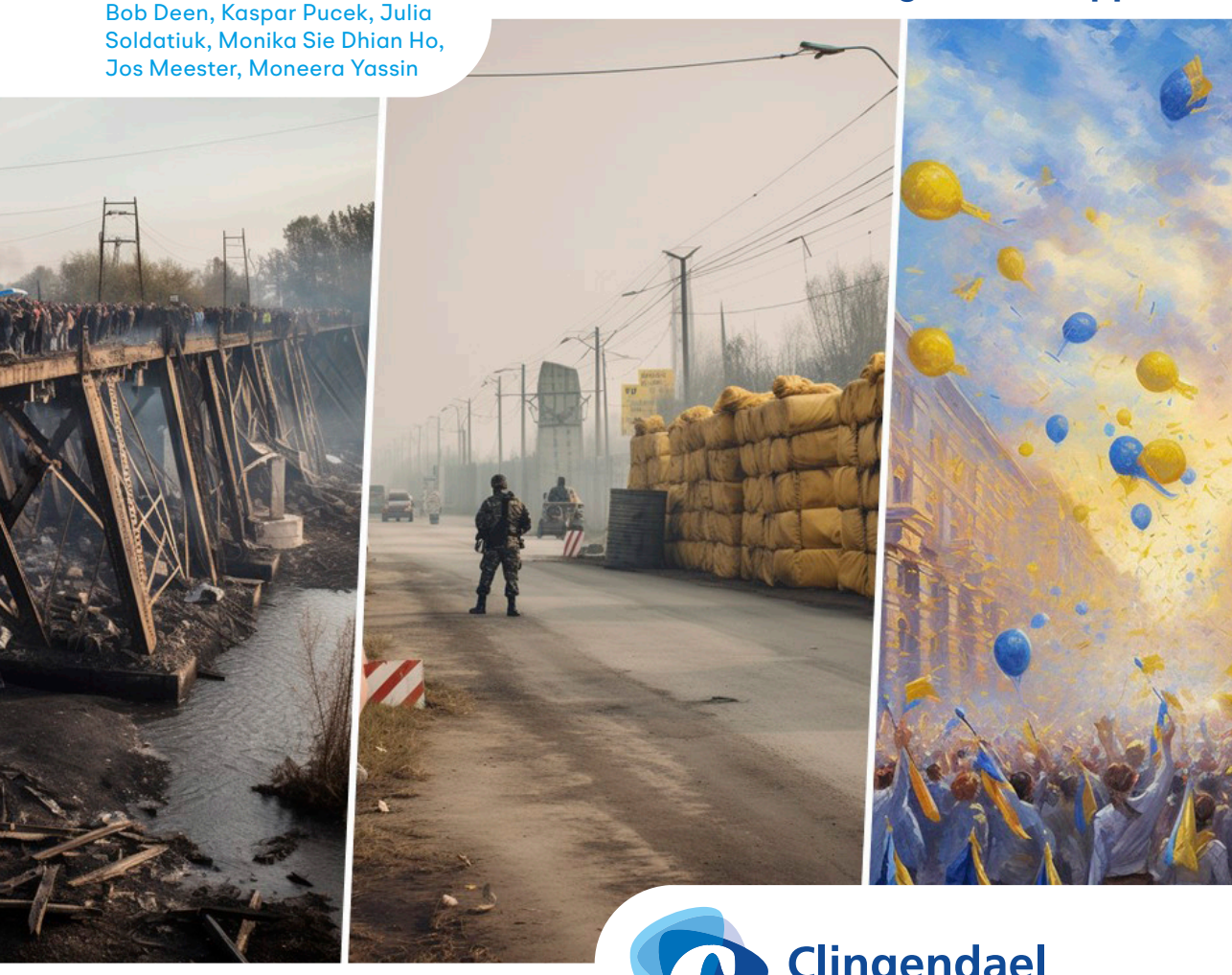
Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

In gespannen afwachting van het lente-offensief

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

Clingendael Rapport



Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

In gespannen afwachting van het lente-offensief

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

Clingendael Rapport
Mei 2023

Mei 2023

© Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Cover photo: Mogelijke toekomsten van de oorlog, gemaakt door Clingendael met generatieve AI.

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 social media
@clingendaelorg
The Clingendael Institute
The Clingendael Institute
clingendael_institute
Clingendael Institute

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

About the authors

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

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

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

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

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

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.

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

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

Inhoud

1 Inleiding 1

2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne 3
2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties 3
2.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties 6
2.3 Kritieke gebeurtenissen en scenario's 28

3 Doormigratie-intenties naar Nederland 31
3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties 31
3.2 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties 33
3.3 Recente ontwikkeling van de factoren van invloed op doormigratie-intenties 43

4 Conclusie 45

Annex Schematisch overzicht van relevante factoren 47
1 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne 48
2 Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van Oekraïners 49

1 Inleiding

Het conflict in Oekraïne gaat de tweede lente in en het einde is nog niet in zicht. Sinds de Russische invasie op 24 februari 2022 zijn ruim 8,2 miljoen mensen Oekraïne ontvlucht. Hiervan hebben bijna 5,1 miljoen mensen zich geregistreerd voor de tijdelijke bescherming van Oekraïense ontheemden waartoe de lidstaten van de Europese Unie (EU) besloten hebben en die tot in ieder geval 4 maart 2024 geldt. Directe buurlanden als Polen (bijna 1,6 miljoen) en Tsjechië (ruim 515 duizend), maar ook Duitsland (rond de miljoen) vangen nog altijd zeer omvangrijke aantallen ontheemden op.[1] Nederland heeft inmiddels 92.520 duizend Oekraïense ontheemden geregistreerd.[2]

Om voldoende te zijn voorbereid op de beschermingsopdracht in Nederland is er behoefte aan een inschatting van ten eerste het aantal nieuwe ontheemden dat Oekraïne in de komende maanden mogelijk zal verlaten respectievelijk het aantal dat juist zal terugkeren, en ten tweede van het aantal mensen dat mogelijk zal door migreren vanuit een land van eerste opvang naar landen elders in de EU, waaronder Nederland.

Het Instituut Clingendael heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Oekraïne van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een *early warning early action* (EWEA) model ontwikkeld met factoren van invloed op vertrek en terugkeer respectievelijk doormigratie van Oekraïense ontheemden naar Nederland.[3] We kijken daarbij naar de ontwikkelingen van de afgelopen maanden om een onderbouwde vooruitblik te kunnen geven voor de komende maanden.[4] Dit rapport biedt een volgende update van de monitoring van deze factoren. De analyse van *social media* – na direct contact met familie en vrienden de meest gebruikte vorm van communicatie voor Oekraïense ontheemden[5] – is ook voor deze editie weer geïntegreerd in de trendanalyses.

1 UNHCR Operational Data Portal "Ukraine Refugee Situation," geraadpleegd op 12 mei 2023.
2 Rijksoverheid, "Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland," geraadpleegd op 12 mei 2023.
3 Zie Publications | Clingendael.
4 Vanaf heden rapporteert Clingendael per kwartaal over de ontwikkelingen in en rond Oekraïne met het oog op de impact op (door)migratie en terugkeer, in plaats van de eerdere maandelijks/zes-wekelijkse updates.
5 EUAA-OECD, "Surveys of Arriving Migrants from Ukraine (SAM – UKR)," 8 februari 2023.

In de vorige publicatie van februari 2023 schetste Clingendael in aanvulling op de reguliere EWEA-update een aantal piekscenario's gebaseerd op mogelijke kritieke gebeurtenissen of *game-changers* die een trendbreuk zouden kunnen betekenen voor het aantal ontheemde Oekraïners in Nederland.[6] De meeste van deze denkbare kritieke gebeurtenissen – die zouden kunnen resulteren in grootschalige nieuwe aankomsten van ontheemden in eerste opvanglanden in combinatie met significante verslechteringen in de omstandigheden aldaar – hebben zich tot op heden niet voorgedaan. De Oekraïense energie-infrastructuur is ondanks aanhoudende Russische luchtaanvallen niet volledig ingestort; de bevolking is de winter mede door relatief zachte temperaturen vrij goed doorgekomen en grootschalige evacuaties van Oekraïense steden zijn uitgebleven. Ook is er geen sprake geweest van een succesvol grootschalig Russisch offensief. En ondanks het feit dat de opvang van de grote aantallen ontheemden precair is en her en der piept en kraakt, is er geen sprake geweest van grootschalige doormigratie.

Daarentegen zijn aanzienlijke aantallen Oekraïners (mogelijk tijdelijk) terug-gekeerd naar veilige gedeelten van het land. Echter, velen verblijven in gespannen afwachting van het veelbesproken Oekraïense tegenoffensief dat in de komende weken of maanden van start zou kunnen gaan. Veel zal afhangen van de mate van succes van dit offensief (of opeenvolgende offensieven) en de Russische reactie daarop. Er moet dus nog steeds rekening gehouden worden met verschillende kritieke gebeurtenissen die tot een kantelpunt zouden kunnen leiden in het aantal te verwachten Oekraïense ontheemden. Deze worden nader uitgewerkt in dit rapport.

Door middel van de trendanalyses op basis van het EWEA-model en het schetsen van kritieke gebeurtenissen hoopt Clingendael bij te dragen aan een zo veel 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, en hoofdstuk vier bevat de conclusie.

6 Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven," 13 februari 2023. 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: Clingendael, "Opvang van Oekraïners in Nederland: een kwestie van lange adem," 13 oktober 2022.

2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne

2.1 Factoren van invloed op migratie- en terugkeerintenties

Een besluit om te vluchten of terug te keren wordt genomen op basis van een aantal factoren. In het EWEA-model heeft instituut Clingendael vier factoren geïdentificeerd die *binnen* Oekraïne van belang zijn: de tijdsduur van het conflict, de intensiteit van de gevechtshandelingen, de mate waarin gebied bezet of bevrijd wordt en de economische situatie in Oekraïne. Zoals weergegeven in figuur 1 zijn deze vier factoren van invloed geoperationaliseerd in een reeks indicatoren.[7]

Recent opinieonderzoek onder internationaal ontheemde Oekraïners toont aan dat deze factoren van belang blijven. De factoren die het zwaarst wegen bij het besluit van Oekraïners om terug te keren naar hun land zijn een combinatie van gevoel of ervaring van veiligheid en (economisch) perspectief. Een definitief einde aan de oorlog zou voor meer dan de helft van de gevluchte Oekraïners (51%) de belangrijkste reden zijn om terug te keren. Andere relevante factoren zijn: de afwezigheid van gevechten en luchtaanvallen in de regio van herkomst (34%), de mogelijkheid om een goedbetaalde baan te vinden (28%) en de levensstandaard in Oekraïne (20%).[8]

Ook uit andere *survey*-onderzoeken komt naar voren dat de veiligheidssituatie in hun regio van herkomst, toegang tot basisvoorzieningen (zoals water, elektriciteit, gezondheidszorg, onderwijs, en werk), informatie over terugkeer-mogelijkheden, en financiële middelen om terug te kunnen keren een rol spelen in de keuze van Oekraïners om terug te keren naar Oekraïne.[9]

7 Voor een toelichting op de methodologie, zie de inleiding in een voorgaand rapport voor DG OEK: Instituut Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland: Humanitaire condities in Oekraïne kritiek," 19 december 2023.

8 Dariia Mykhailyshyna, "Що стимулюватиме українських біженців повернутися додому [Wat zal Oekraïense vluchtelingen aanmoedigen om naar huis terug te keren?]," *Економічна правда*, 20 maart 2023.

9 UNHCR, "Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #3," *UNHCR Operational Data Portal*, 22 Februari 2023.

Aangezien de helft van de gevluchte Oekraïners kinderen onder de 18 jaar zijn, en de meeste van hen al een schooljaar achter de rug hebben, is de verwachting dat ongeveer 40% in elk geval tijdelijk het onderwijs in Europa wil voortzetten, mocht die kans zich voordoen.[10] Het *Centre for Economic Strategy* schat in dat tussen de 0,9 miljoen en 2,7 miljoen Oekraïners (van in totaal ruim 8 miljoen) niet terug zullen keren na het einde van de oorlog. Verder bestaat de kans dat na het opheffen van de noodtoestand tussen de 100.000 en 700.000 duizend Oekraïense mannen Oekraïne verlaten om zich te herenigen met hun familie in het buitenland.[11]

Uit de survey van de *EU Fundamental Rights Agency (FRA)* onder 14.685 Oekraïense ontheemden in Europa van twaalf jaar en ouder, komt een gemengd beeld naar voren over de terugkeerintenties van Oekraïners. In dit onderzoek geeft één derde van de mensen aan dat zij uiteindelijk terug willen keren naar Oekraïne. Nog één derde wil juist in het gastland blijven, en nog één derde het weet het nog niet.[12]

In een recentere survey onder 1003 Oekraïense volwassen ontheemden die in Europa verblijven komt een ander beeld naar voren. Daarin geeft 74% van de respondenten aan dat zij van plan zijn om naar huis terug te keren. De bereidheid van mensen om terug te gaan naar Oekraïne verschilt per regio van afkomst. Van de geïnterviewde vluchtelingen komt de meerderheid uit Kyiv (14%), gevolgd door de regio's Dnipropetrovsk (12%), Kharkiv (11%), Mykolaiv en Kherson.[13] Waar het relatief veilig is, bijvoorbeeld omdat er goede luchtafweersystemen aanwezig zijn, en de normaliteit van het leven – waaronder toegang tot onderwijs en aanwezigheid van werk – enigszins is teruggekeerd, zien we dat er meer mensen terugkeren. Een voorbeeld is de regio Kyiv, waar ongeveer 80% van de vooroorlogse bevolking terug is gekeerd.

10 Dariia Mykhailyshyna, "Що стимулюватиме українських біженців повернутися додому [Wat zal Oekraïense vluchtelingen aanmoedigen om naar huis terug te keren?]," *Centre for Economic Strategy*, 21 maart 2023.

11 Dariia Mykhailyshyna, "A survey of Ukrainian refugees," *Centre for Economic Strategy*, 30 maart 2023.

12 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced people's experiences in the EU," 28 februari 2023.

13 Dariia Mykhailyshyna, "A survey of Ukrainian refugees," 30 maart 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

- ▲ Elektriciteit en kritieke infrastructuur
- ▲ Humanitaire omstandigheden
- — Burgerdoden, beschietingen en verwoeste objecten
- ▼ 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

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

Tijdsduur conflict

Politieke doelstellingen

Voorlopig lijkt er nog geen snel einde aan het conflict te komen. Zowel van Rusland als Oekraïne zijn de strategische doelstellingen in de afgelopen maanden grotendeels ongewijzigd gebleven. Poetin lijkt wel door de militaire realiteit gedwongen te zijn om zijn territoriale ambities op korte termijn tijdelijk naar beneden bij te stellen en zich vooral te richten op behoud van het reeds bezette gebied en het voorkomen van NAVO-toetreding van Oekraïne.[14] Beide partijen maken zich nu met name op voor het aanstaande Oekraïense tegenoffensief.

Op korte termijn blijven de gevechtshandelingen onverminderd doorgaan, omdat beide partijen nog geen overeenkomstige belangen zien om aan een vorm van onderhandelingen te beginnen, en menen dat ze hun doelstellingen op het slagveld kunnen realiseren.

Daarbij streeft Oekraïne nog steeds naar een volledige overwinning, waarbij al het Oekraïense grondgebied bevrijd wordt – zo ook de Krim – en Rusland verantwoording moet afleggen voor zijn daden.[15] Zelensky heeft in de afgelopen periode een tour gemaakt langs verschillende Europese landen om de westerse steun hiervoor te behouden en vergroten, onder meer in het VK, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Finland.[16] Daarbij lobbyde hij voor wapens, financiële steun, en NAVO- en EU-lidmaatschap.[17] Zo ontmoette hij bijvoorbeeld de grootste

14 Tom Porter, "Putin has given up on his ambition to conquer Ukraine after military losses that may take a decade to repair, US intel claims," *Business* Insider, 5 mei 2023.

15 Zie bijvoorbeeld: Volodymyr Zelensky, "Easter greetings from the president of Ukraine," *President of Ukraine*, 16 april 2023; Volodymyr Zelensky, "Not enough that Russia is weak, it must be held accountable for everything it has done – address of President of Ukraine," *President of Ukraine*, 29 april 2023.

16 Sachin Ravikumar, "With Zelenskiy in Britain, UK pledges long-range attack drones for Ukraine", *Reuters*, 15 mei 2023; "Zelensky visits France after EU honours Ukraine fight 'for Europe'", *France 24*, 14 mei 2023; Pavel Polityuk en Sarah Marsh, "Zelenskiy in Berlin: we can make Russia's defeat 'irreversible'", *Reuters*, 13 mei 2023; Charlotte Van Campenhout, "Dutch PM says talks on F-16s for Ukraine progressing," *Reuters*, 4 mei 2023.

17 Volodymyr Zelensky, "We are doing everything so that the world hears Ukraine, understands and helps our state – address of President Volodymyr Zelenskyy," *President of Ukraine*, 5 mei 2023.

vermogensbeheerder ter wereld, *BlackRock*, om een investeringsfonds voor het herstel van de Oekraïense economie te bespreken.[18]

Ondertussen gaat Rusland door met het integreren van de bezette Oekraïense gebieden in de staatsstructuur van Rusland. Poetin spreekt daarbij nog steeds van "de historische Russische gebieden van Donbass en Novorossiya", een frame waarmee hij de illegale annexatie rechtvaardigt.[19] Ook heeft hij een bezoek gebracht aan de door Rusland bezette regio's Kherson en Loehansk om militaire commandanten te ontmoeten,[20] en aan Marioepol dat door het Russische leger tijdens de belegering met de grond gelijk is gemaakt.[21] Poetin zal de inname van de nieuwe gebieden sinds 24 februari 2022 waarschijnlijk als beperkte 'overwinning' aanmerken, formeel aandringen op onderhandelingen en ondertussen in willen zetten op een langdurige confrontatie in de hoop dat de westerse steun op langere termijn afbrokkelt.

Van dat laatste lijkt voorlopig geen sprake. De VS, EU en andere westerse landen blijven Oekraïne steunen. In de week van 24 februari 2023, een jaar nadat Rusland op grote schaal Oekraïne binnenviel, heeft Biden Kyiv en Warschau bezocht en nieuwe steunpakketten voor Oekraïne aangekondigd.[22] Recent in mei kondigden de VS nogmaals voor 1,2 miljard USD aan steun aan, vooral luchtafweer en artilleriegranaten. Dit brengt het totaal aan militaire steun van de VS inmiddels op circa 37 miljard USD.[23] Daarnaast heeft Biden de *National Emergency with Respect to Ukraine* verlengd met een jaar, waar onder meer de

18 Voor meer informatie zie onder de factor 'economie', hieronder.

19 Vladimir Putin, "Security Council meeting," *President of Russia*, 5 april 2023.

20 Kathryn Armstrong, "Ukraine war: Putin visits occupied Kherson region in Ukraine," *BBC*, 18 april 2023.

21 Sarah Fowler en James Landale, "Putin in Mariupol: What the Russian president saw on his visit," *BBC*, 19 maart 2023.

22 "FACT SHEET: On One Year Anniversary of Russia's Invasion of Ukraine, Biden Administration Announces Actions to Support Ukraine and Hold Russia Accountable," *The White House*, 24 februari 2023.

23 Matt Seyler en Shannon Crawford, "New $1.2 billion US military aid package to Ukraine: What's in it?," *ABC News*, 9 mei 2023.

sancties tegen Rusland onder vallen.[24] Verder investeren ze in de Oekraïense energie-infrastructuur en worden sancties tegen Rusland geïntensiveerd.[25]

Ook vanuit Europa blijft de steun voor Oekraïne aanhouden. Zo is EU-commissie-voorzitter Ursula von der Leyen zowel in februari als in mei naar Kyiv afgereisd, en heeft de Commissie de eerste 3 miljard van het 18 miljard tellende steunpakket voor Oekraïne uitgekeerd. Ook is er een aanvullend steunpakket van 450 miljoen aangekondigd voor 2023.[26] Op 5 mei werd door de Europese Raad een belangrijk akkoord bereikt over de levering en productie van munitie voor Oekraïne.[27] En het belang van en de noodzaak voor de aanhoudende steun voor Oekraïne "as long as it takes" blijft een thema in de speeches van verschillende Europese leiders, waaronder Macron, Scholtz en Rutte.[28]

Kans op akkoord en staakt-het-vuren

De kans op een vredesakkoord tussen Oekraïne en Rusland dat het conflict daadwerkelijk beëindigt blijft vooralsnog klein. Rusland zou op korte termijn baat hebben bij een tijdelijk staakt-het-vuren om zichzelf te kunnen herpakken en herbewapenen. Oekraïne maakt zich echter op voor een nieuw offensief waardoor er geen gerede kans is op onderhandelingen.

Daarnaast blijven de voorwaarden en doelstellingen van Oekraïne en Rusland onverenigbaar. Daar waar Oekraïne al haar gebied – inclusief de Krim – bevrijd wil zien, wil Moskou juist dat Kyiv de "nieuwe territoriale realiteit" van de bezette gebieden erkent. Ook uit de gelekte Amerikaanse geheime documenten blijkt dat de *Defense Intelligence Agency* het onwaarschijnlijk acht dat er in 2023

24 Joseph R. Biden jr., "Message to the Congress on the Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine," *The White House*, 1 maart 2023; Joseph R. Biden jr., "Notice on the Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine," *The White House*, 1 maart 2023.

25 "FACT SHEET: On One Year Anniversary of Russia's Invasion of Ukraine, Biden Administration Announces Actions to Support Ukraine and Hold Russia Accountable," *The White House*, 24 februari 2023.

26 Europese Commissie, "Ukraine: College of Commissioners travels to Kyiv to boost EU support and sectorial cooperation with Ukraine," 2 februari 2023.

27 Zie hierover nader onder de indicator 'doorzettingsmacht', hieronder.

28 Zie bijvoorbeeld: Élysée, "Joint declaration of France and Ukraine", 15 mei 2023; Olaf Scholz, "Speech by Chancellor Scholz at the conferral of the Charlemagne Prize on Volodymyr Zelensky, President of Ukraine, and the Ukrainian people on 14 May 2023 in Aachen", 14 mei 2023; NOS, "Nederland werkt met andere landen 'intensief' aan levering F-16's aan Oekraïne", 4 mei 2023.

via onderhandelingen een einde aan het conflict komt.[29] Mocht het Oekraïense tegenoffensief echter vastlopen, dan is het niet onwaarschijnlijk dat de gevechtshandelingen wel in intensiteit zullen afnemen – eventueel gepaard gaande met een formeel staakt-het-vuren.

Verschillende partijen werpen zich ondertussen op als potentiële vredestichters. Het Vaticaan heeft een vredesmissie lopen en eind februari is China met een twaalfpuntenplan gekomen voor "de politieke beslechting van de Oekraïne-crisis".[30] Zowel Zelensky als Poetin hebben op het Chinese voorstel gereageerd, maar tot nu toe heeft het niet tot daadwerkelijke onderhandelingen geleid. Tijdens het recente staatsbezoek van Xi Jinping aan Rusland – waarbij veel aandacht is besteed aan het Chinese vredesplan – zei Poetin dat "veel van de bepalingen van het door China voorgestelde vredesplan in overeenstemming zijn met de Russische benaderingen en kunnen worden gebruikt als basis voor een vreedzame regeling wanneer ze er in het Westen en in Kiev klaar voor zijn".[31] President Zelensky, die op 26 april voor het eerst sprak met Xi Jinping, heeft ook aangegeven open te staan voor bepaalde onderdelen van het Chinese vredesvoorstel maar slechts akkoord te zullen gaan op voorwaarde dat alle Russische troepen al het bezette Oekraïense grondgebied zullen verlaten. En hierover wordt in het Chinese vredesplan niks vermeld.[32] Voorlopig lijken diplomatieke bemiddelingspogingen dus nog weinig kansrijk.

Draagvlak oorlog binnen samenlevingen

Het draagvlak voor de oorlog blijft met name onder Oekraïners nog steeds overweldigend hoog: het overgrote deel van de Oekraïners vindt dat het hele land bevrijd moet worden, inclusief de Krim. Zo geeft 68% van de Oekraïense respondenten in een onlangs gehouden survey aan dat zij bereid zijn om door

29 John Hudson, "No Russia-Ukraine peace talks expected this year, U.S. leak shows," *The Washington Post*, 12 april 2023.

30 Nicole Winfield, "Vatican No 2 confirms Russia-Ukraine peace mission plans," *AP News*, 3 mei 2023; "China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis," *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 24 februari 2023.

31 Vladimir Putin en Xi Jinping, "Press statements by President of Russia and President of China," *President of Russia*, 21 maart 2023.

32 Luke Harding, "Zelenskiy open to China's peace plan but rejects compromise with 'sick' Putin," *The Guardian*, 25 februari 2023.

te vechten om alle Oekraïense regio's te bevrijden.[33] In een eerder onderzoek gaf 89% van de Oekraïense respondenten aan dat zij zelfs door zouden willen vechten als Rusland een kernwapen in zou zetten.[34]

Vergeleken met vorig jaar zijn meer Oekraïners (72%) ervan overtuigd dat de onderhandelingen met Rusland pas kunnen beginnen wanneer de territoriale grenzen van Oekraïne worden hersteld tot de situatie van vóór 2014.[35] Ook gelooft 92% van de Oekraïners dat hun land deze oorlog zal winnen.[36] Het vertrouwen van de bevolking in een positieve uitkomst voor Oekraïne kan te maken hebben met de hoge verwachtingen van het aankomende tegenoffensief.

Ook onder Russen blijft het draagvlak hoog in peilingen, al zijn er de nodige kanttekeningen te plaatsen bij dergelijk onderzoek.[37] Interessanter zijn de verschuivingen binnen het sentiment. Zo neemt in april het aantal Russen dat de "speciale militaire operatie" steunt licht toe: 43% ten opzichte van 41% in maart.[38] Tegelijkertijd is het aantal voorstanders van vredesonderhandelingen gestegen van 48% in maart naar 51% in april, en wil 38% van de respondenten dat de vijandelijkheden voortgezet worden tegenover 42% in maart.[39]

---

33 Anton Hrushetskyi, "FEASIBILITY OF LIBERATING CRIMEA BY MILITARY MEANS: RESULTS OF A TELEPHONE SURVEY CONDUCTED ON FEBRUARY 22-MARCH 6, 2023," *KIIS*, 12 maart 2023; "Дві третини українців готові воювати за Крим навіть при зменшенні підтримки Заходу — КМІС [Tweederde van de Oekraïners is bereid te vechten voor de Krim, zelfs met afnemende steun uit het Westen – KIIS]," *Chas News*, 13 maart 2023.

34 "Spotlight Ukraine" in *Munich Security Report 2023: Re:vision*, bewerkt door Tobias Bunde, Sophie Eisentraut, Natalie Knapp, Leonard Schütte, Julia Hammelehle, Isabell Kump, Amadée Mudie-Mantz en Jintro Pauly (februari 2023), p. 58-63.

35 Nadia Pryshlyak, "Українці відповіли, чи слід починати переговори з Росією для досягнення миру (інфографіка) [Oekraïners antwoordden of ze onderhandelingen met Rusland moeten beginnen om vrede te bereiken (infographic)]," *UNIAN*, 31 maart 2023.

36 "Символи, події та особистості, які формують національну пам'ять про війну з Росією [Symbolen, gebeurtenissen en persoonlijkheden die de nationale herinnering aan de oorlog met Rusland vormgeven]," *Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation*, 8 mei 2023.

37 Los van de vele mitsen en maren bij het doen van opinieonderzoek in een repressieve samenleving als Rusland, betoogt het *Kennan Institute* in het volgende stuk dat Russische meningen over de oorlog "een lappendeken van tegenstrijdigheden" en "een allegaartje van verhalen van beide kanten" vormen. Zie: Kirill Rogov, "Having It Both Ways: Russians Both Support and Oppose War," *Kennan Institute / Wilson Center*, 17 maart 2023.

38 Levada Centrum, "КОНФЛИКТ С УКРАИНОЙ: ОЦЕНКИ АПРЕЛЯ 2023 ГОДА [CONFLICT MET OEKRAÏNE: EVALUATIE VAN APRIL 2023]," 27 april 2023.

39 Ibid.

Ook binnen Europa is er nog steeds draagvlak voor de steun aan Oekraïne. In de meest recente Eurobarometer van februari 2023 spreekt 91% zich uit voor humanitaire hulp, 77% voor financiële hulp en 65% voor wapensteun.[40] Volgens een andere peiling van ECFR is er binnen een aantal Europese landen zelfs een gedeeltelijke verschuiving merkbaar van degenen die willen dat de oorlog snel beëindigd wordt – zelfs als dat territoriale concessies van Oekraïne zou betekenen – naar degenen die willen dat Oekraïne haar eigen gebied kan bevrijden zelfs als dit een langdurig conflict tot gevolg zou hebben.[41] Dit draagvlak is volgens de onderzoekers echter wel 'fragiel' en kan onder druk komen te staan als een Oekraïens tegenoffensief onsuccesvol blijkt.

In de VS geven peilingen uit februari echter aan dat het maatschappelijk draagvlak voor wapensteun aan Oekraïne daalt van 60% in 2022 naar 48% nu.[42] In de binnenlandse politiek wordt deze steun ook een steeds belangrijker punt van discussie. De Republikeinen stellen zich veel kritischer op dan de Democraten, waarbij standpunten in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2024 zullen worden verscherpt.

Door- en voortzettingsmacht

Het door- en voortzettingsvermogen van de oorlog, waaronder industrieel-militair vermogen, is zowel bij Oekraïne als Rusland in de afgelopen periode weliswaar wat onder druk komen te staan, maar niet zodanig veranderd dat het één van de partijen dwingt de strijd te staken. Oekraïne kampt de laatste tijd met een toenemend tekort aan munitie. Naast artilleriegranaten heeft Oekraïne ook een acuut gebrek aan munitie voor de eigen luchtverdedigingssystemen, waaronder de S-300 raketten. Munitie kan maar beperkt aangevuld worden door westerse landen in verband met gelimiteerde productiecapaciteiten.[43]

De westerse bondgenoten van Oekraïne hebben de afgelopen tijd wel hun bereidheid getoond om de steun aan Oekraïne nog verder op te voeren. De

40 Europese Commissie, "Eurobarometer: EU citizens remain strongly in favour of Ukraine and ensuring energy security," 23 februari 2023.

41 European Council on Foreign Relations (ECFR), "Fragile unity: why Europeans are coming together on Ukraine," 16 maart 2023.

42 AP, "New poll finds American support for supplying weapons, aid to Ukraine slipping," *RadioFreeEuropeFreeLiberty*, 15 februari 2023.

43 Isabelle Khurshudyan and Kamila Hrabchuk, "Facing critical ammunition shortage, Ukraine troops ration shells," *The Washington Post*, 8 april 2023; Sanya Mansoor, "Why the west is getting nervous about ammunition shortages for Ukraine," *Time*, 16 maart 2023.

EU maakte eind maart bekend het aankomende jaar 2 miljard uit te geven aan defensie, waarvan 1 miljard direct wordt uitgegeven aan aanvulling van de munitievoorraad in Oekraïne, en nog eens 1 miljard naar de aanvulling van de eigen voorraden.[44] De EU is ook voornemens de eigen productie fors op te schalen en om Oekraïne door middel van gemeenschappelijke aankopen van munitie te voorzien. Hoewel er lang onenigheid was over de details en uitvoering van dit ambitieuze plan ging de Europese Raad op 5 mei akkoord.[45] Het Europese Parlement wil de '*Act in Support of Ammunition Production*' (met de symbolische afkorting 'ASAP') snel in stemming te brengen.[46] Het blijft echter de vraag of deze nieuwe voorraden op tijd zullen komen.[47] Veel van de toegezegde wapensystemen zijn volgens de NAVO inmiddels geleverd, waaronder Patriot luchtverdedigingssystemen, pantservoertuigen, houwitsers, HIMARS en Leopard 2 tanks.[48] Deze steun versterkt de Oekraïense positie in het aanstaande tegenoffensief.[49]

Ook aan de Russische zijde lijkt ammunitietekort een groeiend probleem te zijn. Tekorten zouden geleid hebben tot rantsoenering,[50] en Wagner-baas Prigozhin dreigde om die reden om de Wagner-huurlingen terug te trekken uit Bachmoet.[51] Toegezegd werd dat er nieuwe granaten geleverd zouden worden, al is het de vraag of de Russische krijgsmacht daar logistiek toe in staat is. Hoewel Rusland onvoldoende wapens produceert om al haar gebruikte geavanceerde wapensystemen te vervangen, kan het wel nog terugvallen op aanzienlijke doch kwalitatief dubieuze voorraden uit de Sovjettijd.[52]

44 Jacopo Barigazzi, "EU nears deal to restock Ukraine's diminishing ammo supplies," *Politico*, 15 maart 2023.

45 Europese Raad, "Press release support Ukraine," *European Council*, 5 mei 2023.

46 Jakob Hanke Vela en Nicolas Camut, "EU Parliament speed up ammo deal," *Politico*, 8 mei 2023.

47 Henry Foy, "Why an EU arms deal for Ukraine has been hijacked by Brussels bickering", *The Financial Times*, 21 april 2023.

48 AFP, "Ukraine Receives First Batch of Patriot Missile System", *The Moscow Times*, 19 april 2023.

49 Zie Nicholas Slayton, "Nearly all promised combat vehicles are in Ukraine: NATO Chief", *Task and Purpose*, 30 april 2023.

50 Zie Ministry of Defence (@DefenceHQ), "Latest Defence Intelligence update on the situation in Ukraine..." *Twitter*, 14 maart 2023.

51 "Wagner group signals it will stay in Bakhmut after Prigozhin threatened to pull forces", *Reuters*, 7 mei 2023; Felix Light en Caleb Davis, "Russia's Wagner threatens to leave Bakhmut, Ukraine says mercenaries reinforcing", *Reuters*, 5 mei 2023.

52 "Russia's economy can withstand a long war, but not a more intense one", *The Economist*, 23 april 2023.

Door in te teren op de eigen voorraden, de eigen wapenindustrie op te schalen en steun te zoeken bij een beperkt aantal internationale partners zal Rusland de huidige oorlogsinzet voorlopig nog vol kunnen houden. Een intensivering van de oorlog gaat lastiger worden. Rusland moet hier namelijk middelen voor vrijmaken die tot een verlaging van de Russische levensstandaard leiden of flink opschalen in de mobilisatie van mankracht. Bij dit laatste is het de vraag of dat op relatief korte termijn kan, gezien de tijd die dat kost, en daarbij komt dat gemobiliseerde Russen op dit moment vooral gebruikt worden om gaten in eenheden te dichten in plaat van nieuwe op te bouwen, in tegenstelling tot wat Oekraïne nu doet.[53] In elk geval kunnen beide opties tot maatschappelijke onrust leiden.

Desalniettemin ventileert het Kremlin positieve verhalen over de Russische economie. Deze "blijft zich actief ontwikkelen binnen het nieuwe groeimodel" wat Poetin afwisselt met de realistische boodschap dat "de externe risicofactoren voor onze economie niet zijn verdwenen".[54] Voor het voortzetten van de oorlog is de steun van China cruciaal. Tijdens het bezoek van Xi Jinping aan Rusland stond economische samenwerking tussen beide landen centraal, onder andere op het gebied van energie (van olie en gas tot kernenergie). Nu Europa dit niet meer wil afnemen van Rusland, wordt China – naast andere landen zoals India – een belangrijkere partner.[55]

Intensiteit gevechten

Aantallen slachtoffers

In de afgelopen maanden is de oorlog met een gestaag tempo voortgezet, waarbij vooral veel militaire slachtoffers zijn gevallen. Volgens Amerikaanse inlichtingen zijn er in de afgelopen vijf maanden alleen al zo'n 20.000 Russische soldaten gesneuveld en nog eens 80.000 gewond geraakt, een sterke toename ten opzichte van eerdere maanden.[56] Uit eerdere gelekte documenten van de Amerikaanse *Defence Intelligence Agency* kwamen schattingen dat er in het eerste jaar van de oorlog zo'n 189.500 tot 223.000 Russische slachtoffers zijn gevallen, waarvan er 35.500 tot 43.000 gesneuveld zijn. Aan de Oekraïense zijde zouden 124.500 tot 131.000 slachtoffers zijn gevallen, onder wie 15.500

53 Ibid.

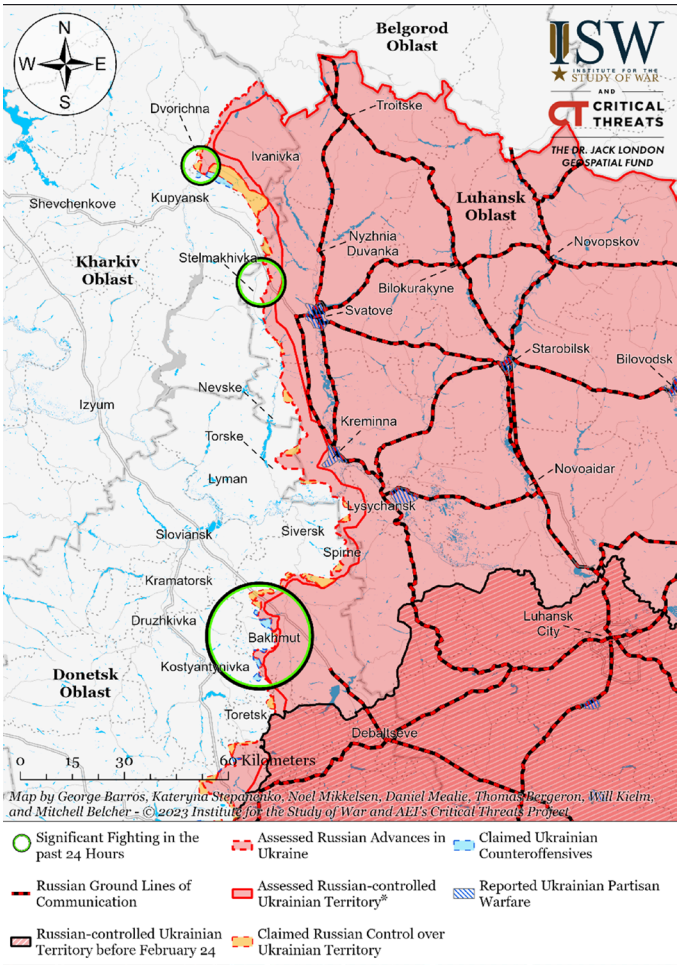
54 Vladimir Putin, "Совещание по экономическим вопросам [Bijeenkomst over economische kwesties]", President of Russia, *President of Russia*, 11 april 2023.

55 Vladimir Putin en Xi Jinping, "Press statements by President of Russia and President of China", 21 maart 2023.

56 Emma Graham-Harrison, "More than 20,000 Russian soldiers killed in five months in Ukraine, US says", *The Guardian*, 1 mei 2023.

tot 17.500 doden.[57] In de afgelopen maand zijn er 665 burgerslachtoffers geregistreerd in Oekraïne.[58]

Figuur 2 Overzichtskaart van het *Institute for the Study of War* met een inschatting van de situatie rond Loehansk Oblast.[59]



57 Guy Faulconbridge, "Ukraine war, already with up to 354,000 casualties, likely to last past 2023 - U.S. documents", *Reuters*, 12 april 2023.

58 OHCHR, "Ukraine: Civilian casualties as of 1 May 2023", *United Nations: Ukraine*, 2 mei 2023.

59 Riley Bailey, Grace Mappes, Karolina Hird, et al., "RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT, MAY 14, 2023", *Institute for the Study of War*, 14 mei 2023.

Naast de Russische luchtaanvallen op het gehele land vindt de strijd op de grond vooral plaats in het oosten van Oekraïne. Daar wil het Russische leger formeel nog steeds de rest van Loehansk, het oosten van Kharkiv, en het noorden van Donetsk veroveren.[60] In de praktijk is Rusland zich vooral langs de gehele frontlinie aan het ingraven, en concentreren de gevechten zich de laatste weken vrijwel uitsluitend rond de plaats Bachmoet. Rusland heeft de stad na maandenlang vechten nog steeds niet volledig in handen.

Figuur 3 Vooral in het oosten van Oekraïne zijn veel burgerslachtoffers gevallen tijdens de oorlog, laat deze kaart van de ONHCR zien.[61]

Naast de militaire doelen op de Krim die worden getroffen, zijn er de afgelopen maanden ook meer aanvallen geweest op doelen in de Russische Federatie zelf zoals aanvallen met drones (onder meer op een olieraffinaderij),[62] explosies waardoor Russische treinen ontspoorden,[63] en is een pro-oorlog blogger omgebracht.[64] De recente drone-aanval op het Kremlin is het meest spraakmakende voorbeeld, al is het nog onduidelijk wie er achter de aanval zit. Duidelijk is wel dat Rusland niet langer Oekraïne kan bestoken en tegelijkertijd de veiligheid van het eigen grondgebied en de eigen militaire en logistieke infrastructuur als vanzelfsprekend kan beschouwen. Ondanks de relatief beperkte schaal van deze aanvallen tasten ze zowel de reputatie als

60 Bailey, Mappes, Hird, et al., "RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT", 14 mei 2023.
61 "Türk deplores human cost of Russia's war against Ukraine as verified civilian casualties for last year pass 21,000", *OHCHR*, 21 february 2023.
62 Jake Horton, Olga Robinson & Daniele Palumbo, "What do we know about drone attacks in Russia?" *BBC*, 10 mei 2023.
63 "Second blast in two days derails freight train in Bryansk", *Meduza*, 3 mei 2023.
64 "Zakhar Prilepin: Russian pro-war blogger injured in car bomb", *BBC*, 6 mei 2023.

de oorlogscapaciteit van het Kremlin aan,[65] wat maatschappelijk en politieke ontrust kan veroorzaken.

Figuur 4 Deze kaart van de BBC laat zien waar drone-aanvallen op Russische doelen plaats hebben gevonden.[66]

65 Mark Galeotti, "Attacks inside Russia are rising. What does it mean for the war?", *The Times*, 6 mei 2023.

66 Jake Horton, Olga Robinson & Daniele Palumbo, "What do we know about drone attacks in Russia?", 10 mei 2023.

Elektriciteit en kritieke infrastructuur

Oekraïne lijkt zich redelijk goed staande te houden te midden van de aanvallen op haar elektriciteitsnetwerk en andere kritieke infrastructuur. In het afgelopen jaar werd naar schatting 40% van de Oekraïense elektriciteitsinfrastructuur vernietigd of bezet door Rusland.[67] Delen van het land, met name dichter bij de frontlinie, hebben nog steeds soms met stroomuitval te kampen. Toch is Oekraïne er mede door westerse steun, verbeterde luchtverdediging en de snelle reparaties van het elektriciteitsnetwerk in geslaagd om de energieproductie zodanig op te voeren dat het per 7 april weer elektriciteit naar de EU kan exporteren.[68]

Nu het winterseizoen voorbij is, zullen koude temperaturen en het gebrek aan verwarming minder impact hebben op de humanitaire situatie in Oekraïne. Dat neemt echter niet weg dat Russische aanvallen op elektriciteitsvoorzieningen en kritieke infrastructuur ook andere ernstige humanitaire gevolgen hebben. Schade aan riolerings- en watervoorzieningen kan bijvoorbeeld zorgen voor kritieke hygiënische en sanitaire omstandigheden, die vervolgens kunnen leiden tot uitbraak van ziektes. Als de elektriciteit weer regelmatig wegvalt, komt ook de toegang tot andere voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs en het levensonderhoud voor veel mensen onder druk te staan.[69]

Humanitaire omstandigheden

Er blijven derhalve forse uitdagingen voor de humanitaire situatie. Vooral in steden aan de frontlinie, bijvoorbeeld rondom Bachmoet en Kherson, blijft de humanitaire situatie kritiek. Uit *survey*-onderzoek blijkt dat 42% van de Oekraïners met extreme tekorten kampt, waaronder levensonderhoud en onderdak.[70] Sinds het begin van de invasie heeft de Wereldgezondheids-organisatie (WHO) 912 aanvallen op de gezondheidszorg in Oekraïne geverifieerd, met 101 dodelijke slachtoffer en 136 gewonden.[71] Het Wereld-voedselprogramma van de VN heeft tot nu toe 53.791 metrische ton (een metrische ton komt overeen met duizend kilo) aan voedsel gedistribueerd aan Oekraïne en 106 miljoen USD cash.

67 Graham Allison en Kate Davidson, "Russia-Ukraine War Report Card", *Belfer Center*, februari 2023, pp. 10.

68 Burc Eruygur, "Ukrainian power grid operator announces commencement of electricity exports to Slovakia", *AA*, 17 april 2023.

69 "Zware schade aan energie-infrastructuur Oekraïne", *PAX*, 21 december 2022.

70 MSNA, "Bulletin Ukraine," februari 2023.

71 CDP, "Ukraine Humanitarian Disaster," 4 mei 2023.

Oekraïne is momenteel één van de meest *mine-contaminated* landen ter wereld: meer dan een derde van het Oekraïense grondgebied is bezaaid met mijnen en explosieven. Dit heeft ernstige gevolgen voor de leefbaarheid van dit gebied en ook voor de landbouw, wat vervolgens een negatieve impact kan hebben op de voedselvoorziening.[72] Zowel Oekraïense autoriteiten als internationale organisaties en NGO's zetten zich in voor ontmijningsactiviteiten.

Bezet Oekraïens gebied

Figuur 5 Deze kaart van het ISW laat zien dat er nauwelijks verandering is gekomen in het aantal km^2 door Rusland bezette grondgebied sinds februari 2023.[73]

De Russische opmars is ook in het oosten vrijwel volledig gestopt waardoor het door Rusland bezette gebied grosso modo hetzelfde is gebleven. Rusland heeft in de afgelopen maanden alleen rondom en in de stad Bachmoet nog enige terreinwinst geboekt, in de orde van grootte van enkele kilometers. In de afgelopen dagen is een eerste deel van dat gebied weer bevrijd door Oekraïne

72 UNDP, "Making Ukraine safe again: Cleaning up one of the world's most mine-contaminated countries," 3 april 2023; Ukrinform, Ukraine among world's most mine-contaminated countries, 29 januari 2023; GICHD, "Ukraine faces massive explosive contamination one year into conflict," 22 februari 2023.

73 "ISW Interactive Map: Russia's Invasion of Ukraine", *Institute for the Study of War.*

tijdens kleinschalige tegenaanvallen.[74] Ook heeft Oekraïne vorige maand al zo'n 120 vierkante kilometer aan grondgebied bevrijd, vooral moerassig gebied aan de oostzijde van de rivier de Dnipro.[75] De door Oekraïne verloren en bevrijde stukken gebied zijn vooral van symbolische waarde en geven nog geen aanleiding tot duurzame terugkeer naar de regio. Rusland bezet nog altijd bijna een vijfde van het Oekraïense grondgebied. De situatie zal pas wezenlijk kunnen veranderen als met het aanstaande Oekraïense tegenoffensief inderdaad aanzienlijke resultaten geboekt worden ten aanzien van het terugwinnen van territoir. Al betekent bevrijding nog niet dat op korte termijn terugkeer gerealiseerd kan worden.

In afwachting van het Oekraïense offensief is Rusland begonnen met een 'evacuatie' van de burgerbevolking rondom de energiecentrale in Zaporizhzhia. Binnen Oekraïne groeit de bezorgdheid over het feit dat Rusland explosieven in en rondom de centrale heeft geplaatst en deze zou kunnen opblazen bij gedwongen terugtrekking.[76] Het *International Atomic Energy Agency (IAEA)* gaf op 6 mei een verklaring van 'extreme bezorgdheid' af over de veiligheidssituatie rondom de kerncentrale.[77]

Oekraïense economie

De *State Statistics Service of Ukraine* (SSSU) heeft de economische krimp in Oekraïne gedurende 2022 inmiddels vastgesteld op 29,1%. Dit staat ongeveer gelijk aan de eerdere prognose van het Oekraïense ministerie van Economische Zaken (30,4%). Ondanks de kleine positieve correctie is dit alsnog de sterkste daling van het bbp in de geschiedenis van onafhankelijk Oekraïne (1991). Zelfs gedurende de diepe crisis van de jaren '90 kromp de Oekraïense economie nooit zo sterk op jaarbasis. De sterkste daling vond plaats gedurende het eerste kwartaal van 2022 en was 14,9% vergeleken met het jaar daarvoor. In het tweede kwartaal zette de krimp verder voort naar 36,9% vergeleken met het voorgaande jaar. In de tweede helft van 2022 was er echter sprake van enig economisch herstel, waardoor de daling van het bbp in het derde kwartaal enigszins terugliep tot 30,6%. Dat herstel werd echter onderbroken door de Russische bombardementen op kritieke Oekraïense infrastructuur – met name energie-

74 Bailey, Mappes, Hird, et al., "RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT", 14 mei 2023.
75 Russia Matters, "Russia-Ukraine war report card," 2 mei 2023.
76 Ukrainska Pravda, "Russians are storing explosives at Zaporizhzhia nuclear plant," 4 mei 2023.
77 IAEA, "Update 156- General Statement on Situation in Ukraine," 6 mei 2023.

infrastructuur – tegen het einde van het jaar, waardoor de daling in het vierde kwartaal 31,4% betrof.[78]

Het International Monetair Fonds (IMF) verwacht dit jaar geen economisch herstel in Oekraïne, en zelfs een lichte verdere daling van het bbp van 3%.[79] De Oekraïners zelf zijn optimistischer. De Oekraïense centrale bank voorspelde eerder dit jaar een groei van 0,3% in 2023, terwijl het ministerie van Economische Zeken zelfs 3,2% groei voorspelde.[80] In maart werd de prognose van het ministerie echter naar beneden bijgesteld tot 1% groei,[81] terwijl de centrale bank van Oekraïne begin mei haar voorspelling naar boven bijstelde naar 2% groei.[82] Zelfs op korte termijn is de toekomst van de Oekraïense economie dus erg onzeker. Wat de precieze groeicijfers voor het komend jaar ook mogen zijn, het is duidelijk dat er in ieder geval op korte termijn geen significant economisch herstel plaats zal vinden.

De problemen waar de Oekraïense economie mee kampt blijven groot. Ten eerste is de schade die aan de Oekraïense infrastructuur is toegebracht enorm. Deze werd in december door de *Kyiv School of Economics* ter waarde van $138 miljard geschat. De zeer belangrijke staalindustrie is één van de zwaarst getroffen Oekraïense industrieën. Bovendien vallen grote delen van het land nog onder Russische bezetting.[83] Significante delen van de Oekraïense landbouwgrond bevinden zich nu ofwel in oorlogsgebied waar gevechten plaatvinden, of in bezet en grotendeels verwoest gebied. De bevrijding van Kherson heeft bovendien de moeilijkheden aangetoond om de landbouwproductie in bevrijde gebieden weer op gang te brengen, aangezien deze gebieden nu vol met landmijnen liggen. Het zal lang duren om die mijnen weer onschadelijk te maken.[84] Ook blijft

78 NBU "Comment on Change in Real GDP in 2022," 14 april 2023.

79 IMF, "Country Factsheet Ukraine," geraadpleegd 5 mei 2023.

80 Olena Harmash, "Ukraine's economy stabilizes after shock of war," *Reuters*, 27 februari 2023. Zie ook NBU "Comment on Change in Real GDP in 2022," 14 april 2023.

81 Reuters, "Ukraine economy ministry cuts 2023 GDP growth forecast to 1% - Interfax," 6 maart 2023,

82 "NBU Expects Inflation to Slow Significantly, Economy to Return to Recovery This Year – Inflation Report," 4 mei 2023.

83 Harmash, "Ukraine's economy stabilizes after shock of war," *Reuters*.

84 NBU "Comment on Change in Real GDP in 2022," 14 april 2023; Olena Harmash, "Ukraine's economy stabilizes after shock of war," *Reuters*, 27 februari 2023; Paul Rathbone en Ben Hall, "Saving Ukraine's economy: the grain giant fighting for survival," *Financial Times*, 21 maart 2023,; Andriy Vadaturskyy, "Vladimir Putin must not be allowed to bankrupt the Ukrainian breadbasket," *Atlantic Council UkraineAlert*, 9 februari 2023.

betrouwbare elektriciteitsvoorziening een probleem voor bedrijven als gevolg van Russische aanvallen op de Oekraïense energie-infrastructuur. Dit is vooral problematisch voor de zware, energie-intensieve industrie van het land.[85] Verder heeft de Oekraïense particuliere sector een groot gebrek aan financiering. De Oekraïense kapitaalmarkt was al ondiep en door de hoge corruptie was het moeilijk om buitenlandse investeringen aan te trekken, maar door de risico's die de oorlog met zich meebrengt zijn de rentes zowel in het binnenland als buitenland ook nog eens aanzienlijk gestegen.[86]

Toch zijn er enkele kleine lichtpuntjes zichtbaar. Zo is de maandelijkse inflatie ten opzichte van het voorgaande jaar tussen december 2022 en maart 2023 gedaald van 26,6% naar 21,3%.[87] Desalniettemin voorspelt het IMF voor 2023 een inflatie van 21,1%,[88] hoewel de Nationale Bank van Oekraïne aanzienlijk optimistischer is met een voorspelde inflatie van 14,8%.[89] De werkloosheid is ook verder gedaald. Volgens de absolute cijfers van de Nationale Bank van Oekraïne was er al sprake van een daling van het aantal werklozen van een hoogtepunt van boven de 316 duizend in juni 2022 tot 186,5 duizend in december. En die daling heeft zich verder voortgezet tot iets boven de 137 duizend in maart 2023.[90] Cijfers van het IMF lijken te bevestigen dat het hier ook om een daling van de relatieve werkloosheid gaat. Zo gaf het IMF een werkloosheidscijfer van 24,5% voor 2022, maar is de prognose voor 2023 20.9%.[91] Ook is de wisselkoers van de hryvnia ten opzichte van de Amerikaanse dollar (36,57 hryvnia per dollar) sinds augustus stabiel gebleven.[92]

Hoewel de wisselkoers van de hryvnia de laatste maanden stabiel is gehouden, heeft de buitenlandse handel van Oekraïne sterk onder de oorlog geleden (zie figuur 6). De totale Oekraïense export voor 2022 daalde met bijna 35% ten

85 Ibid.

86 Harmash, "Ukraine's economy stabilizes after shock of war," *Reuters*; Paul Rathbone en Ben Hall, "Saving Ukraine's economy: the grain giant fighting for survival," *Financial Times*, 21 maart 2023; Andriy Vadaturskyy, "Vladimir Putin must not be allowed to bankrupt the Ukrainian breadbasket," *Atlantic Council UkraineAlert*, 9 februari 2023.

87 NBU via https://bank.gov.ua/en/statistic/macro-indicators#1.

88 IMF, "Country Factsheet Ukraine," geraadpleegd 5 mei 2023.

89 "NBU Expects Inflation to Slow Significantly, Economy to Return to Recovery This Year – Inflation Report," 4 mei 2023.

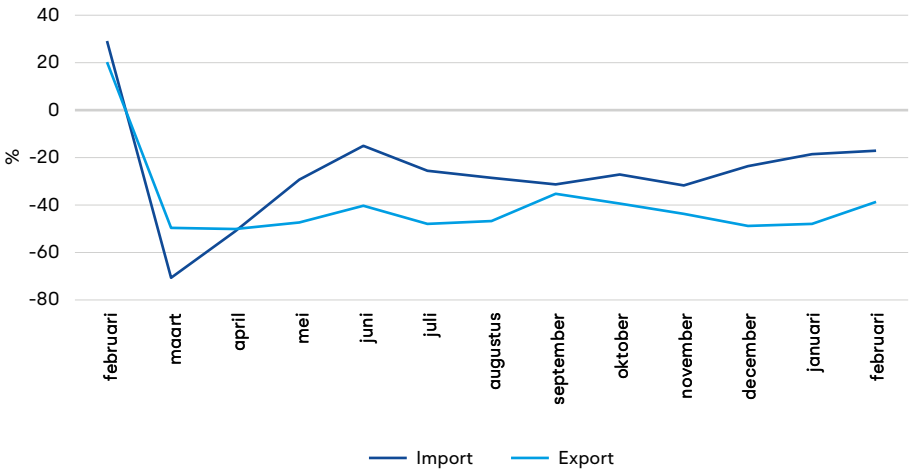
90 NBU via https://bank.gov.ua/en/statistic/macro-indicators#1.

91 IMF via https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/UKR?zoom=UKR&highlight=UKR.

92 NBU https://bank.gov.ua/en/statistic/sector-external#6.

opzichte van het jaar daarvoor, terwijl de import met 24% daalde.[93] Ondanks de graandeal met Rusland, blijft export via de Zwarte Zee (die van cruciaal belang is voor onder andere de graan- en staalexport) toch voor een groot deel geblokkeerd.[94] De ontwikkeling van transportroutes over land en via de Oekraïense havens aan de Donau compenseren hier slechts gedeeltelijk voor.[95] Tussen juli 2022 en het midden van februari 2023 daalde de Oekraïense graanexport met 29,3% ten opzichte van het jaar daarvoor.[96]

Figuur 6 Ontwikkeling van de buitenlandse handel van Oekraïne in 2022-23 in maandelijkse percentages t.o.v. het voorgaande jaar, berekend op basis van de cijfers van de SSSU.[97]



Verder heeft de omleiding van de Oekraïense graanexport via Europa ook tot sociale spanningen en een handelsconflict in Oost-Europa geleid. Als gevolg van de gedeeltelijke Russische blokkade van de Oekraïense havens aan de Zwarte Zee is Oekraïne steeds meer afhankelijk geworden van de westerse exportroute. En in reactie op de Russische invasie schortte Brussel alle handelstarieven en

93 Berekend op basis van de import- en exportcijfers gepubliceerd door de SSSU. Zie https://ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/ztorg_e.htm.

94 Reuters, "Ukraine's GDP fell 29.1% in 2022 during Russia's invasion," 13 april 2023; John Paul Rathbone en Ben Hall, "Saving Ukraine's economy: the grain giant fighting for survival," *Financial Times*, 21 maart 2023.

95 NBU "Comment on Change in Real GDP in 2022," 14 april 2023.

96 Olena Harmash, "Ukraine's economy stabilizes after shock of war," *Reuters*, 27 februari 2023.

97 "Merchandise Trade", Ukrstat.

-quota's op Oekraïense goederen op. Maar veel van het Oekraïense graan dat via het westen naar verre markten zou moeten worden verscheept, eindigt juist op lokale markten, waar het de prijzen sterk drukt, tot grote onvrede van Oost-Europese boeren. Bovendien zal voor zowel de Poolse als de Slowaakse regering de plattelandsstem bij de parlementaire verkiezingen later dit jaar cruciaal zijn. Als reactie hierop blokkeerden Polen, Slowakije, Hongarije en Bulgarije in april de import van bepaalde Oekraïense landbouwproducten, ondanks dat extern handelsbeleid eigenlijk aan Brussel voorbehouden zou moeten zijn. Uiteindelijk hebben deze landen een deal met de EU gesloten waarin is vastgelegd dat graan en andere Oekraïense landbouwproducten nog wel door deze landen vervoerd mogen worden, maar niet meer in die landen verkocht mogen worden.[98]

Internationale financiële steun, met name uit de Verenigde Staten en de Europese Unie, zal dit jaar de belangrijkste manier blijven om het begrotingstekort te financieren.[99] Hoewel militaire steun primair uit de VS blijft komen, neemt de EU het voortouw op het gebied van financiële steun.[100] Die financiële steun is hard nodig, aangezien de laatste maanden slechts iets meer dan de helft van de Oekraïense staatsinkomsten afkomstig was uit belastingen.[101] Oekraïne heeft vorig jaar met Westerse overheden afgesproken dat het zijn belastinginkomsten zal gebruiken om de militaire uitgaven te dekken, terwijl buitenlandse financiële steun gebruikt wordt om de civiele uitgaven te financieren, hoewel het langzaam op gang komen van de financiële steun van de EU de Oekraïense overheid aanvankelijk toch deed besluiten om geld bij te drukken.[102] Inmiddels heeft druk van het IMF de Oekraïense centrale bank in ieder geval doen toezeggen om de

98 European Commission, "Commission adopts exceptional and temporary preventive measures on limited imports from Ukraine," *press release*, 2 mei 2023; Bartosz Brzeziński, "Grain from Ukraine hits EU farmers with pain: Just wait until Kyiv joins the club," *Politico*, 31 januari 2023; Bartosz Brzeziński, "Poland suspends imports of Ukrainian grain," *Politico*, 7 april 2023; Bartosz Brzeziński, "Ukraine criticizes Poland's move to block farm products; Hungary joins ban," *Politico*, 15 april 2023; Leonie Kijewski en Bartosz Brzeziński, "Eastern EU countries strike deal with Commission to clear Ukrainian grain glut," *Politico*, 28 april 2023; Leonie Kijewski, Bartosz Brzeziński en Sarah Anne Aarup, "Eastern Europeans face Brussels backlash over Ukraine grain bans," *Politico*, 17 april 2023; Dimitrina Solakova, "Bulgaria Temporarily Bans Import of over 20 Ukrainian Products, Exception Made for Transiting Goods," *BTA*, 19 april 2023.

99 "NBU Expects Inflation to Slow Significantly, Economy to Return to Recovery This Year – Inflation Report," 4 mei 2023.

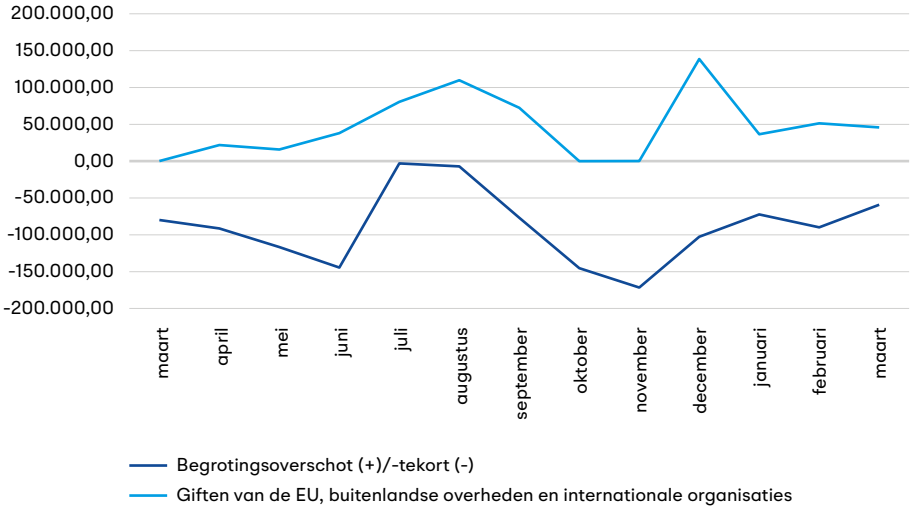
100 IFW Kiel, "Ukraine Support Tracker".

101 "Open budget"

102 Yuka Hayashi en Marcus Walker, "Ukraine, IMF Begin Loan Talks as Country's Economic Woes Deepen," *Wall Street Journal*, 14 februari 2023.

geldpers niet meer aan te zetten en in plaats daarvan de belastinginkomsten te verhogen en meer gebruik te maken van de binnenlandse obligatiemarkt.[103] De tijd zal leren of dat ook daadwerkelijk gaat lukken. In figuur 7 zien we dat de Oekraïense overheid nog steeds een maandelijks begrotingstekort heeft, maar dat de toename van dat tekort wel is gedaald sinds november, wat samen lijkt te hangen met een toename van buitenlandse financiële giften.[104]

Figuur 7 Begrotingstekort van Oekraïne en buitenlandse financiële giften (in miljoenen hryvnia's, maandelijkse ontwikkelingen t.o.v. voorgaande maand in 2022-23).[105]



Ook is de afhankelijkheid van de Oekraïense overheid van binnenlandse financiering om het tekort te dekken sinds vorige zomer afgenomen, hoewel daar nog wel veel maandelijkse fluctuatie in zit (figuur 8). Over het algemeen lijkt het er dus op dat de druk op de Oekraïense overheid om de geldpers aan te zetten, is afgenomen. Desalniettemin zal Kyiv in 2023 naar verwachting zo'n $38 miljard ($3 tot $3,5 miljard dollar *per maand*) aan externe financiering nodig hebben. De EU en de VS hebben toegezegd het gros hiervan te zullen financieren, terwijl ook het

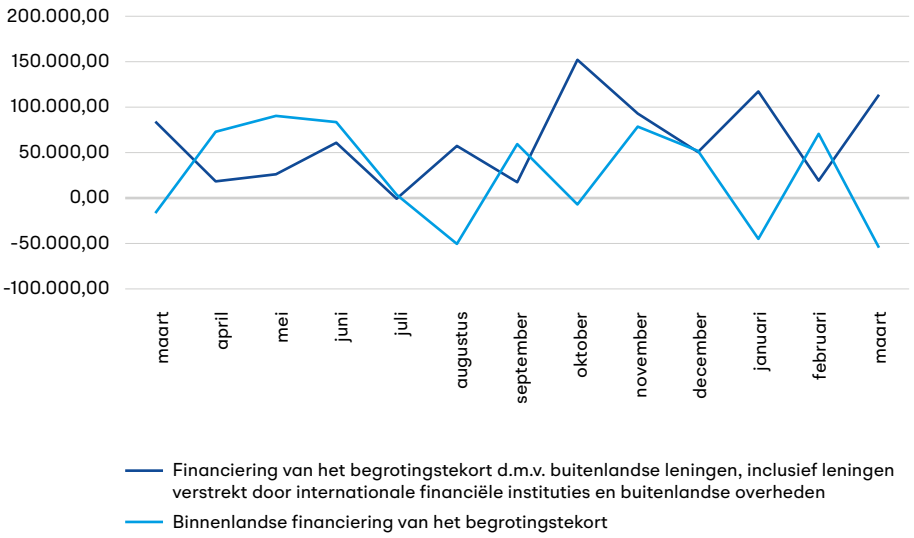
103 Ben Hall, "No more 'dangerous' money printing to fund war, vows Ukraine central bank chief," *Financial Times*, 26 maart 2023.

104 Zie ook "Open budget"

105 Eigen berekening op basis van data van de National Bank of Ukraine. Zie: "Macroeconomic Indicators", *National Bank of Ukraine*.

Verenigd Koninkrijk en Japan een significante bijdrage zullen leveren. Oekraïne zal gebruik maken van een IMF-programma om het overige deel te dekken.[106] Vooralsnog blijven zowel de VS als de EU Oekraïne steunen, hoewel het draagvlak voor financiële (en militaire) steun aan Oekraïne onder de Amerikaanse bevolking wel enigszins aan het afnemen is.[107] Ook maken Amerikaanse beleidsmakers zich zorgen dat een eventuele mislukking van het Oekraïense offensief dit voorjaar zou kunnen leiden tot een aanzienlijke afname van dat draagvlak in zowel de VS als in Europa.[108]

Figuur 8 Binnenlandse en buitenlandse financiering van het Oekraïense begrotingstekort (in miljoenen hryvnia's, maandelijkse ontwikkelingen t.o.v. voorgaande maand in 2022-23).[109]



106 Yuka Hayashi en Marcus Walker, "Ukraine, IMF Begin Loan Talks as Country's Economic Woes Deepen," *Wall Street Journal*, 14 februari 2023.

107 Aamer Madhani en Emily Swanson, "Ukraine aid support softens in the US: AP-NORC Poll," *AP News*, 15 februari 2023.

108 Julian E. Barnes, Eric Schmitt, Adam Entous en Thomas Gibbons-Neff, "Ukraine's Spring Offensive Comes With Immense Stakes for Future of the War," *New York Times*, 24 april 2023; Jonathan Lemire en Alexander Ward, "Biden's team fears the aftermath of a failed Ukrainian counteroffensive," *Politico*, 24 april 2023.

109 Eigen berekeningen op basis van data van de National Bank of Ukraine. Zie: "Macroeconomic Indicators", National Bank of Ukraine.

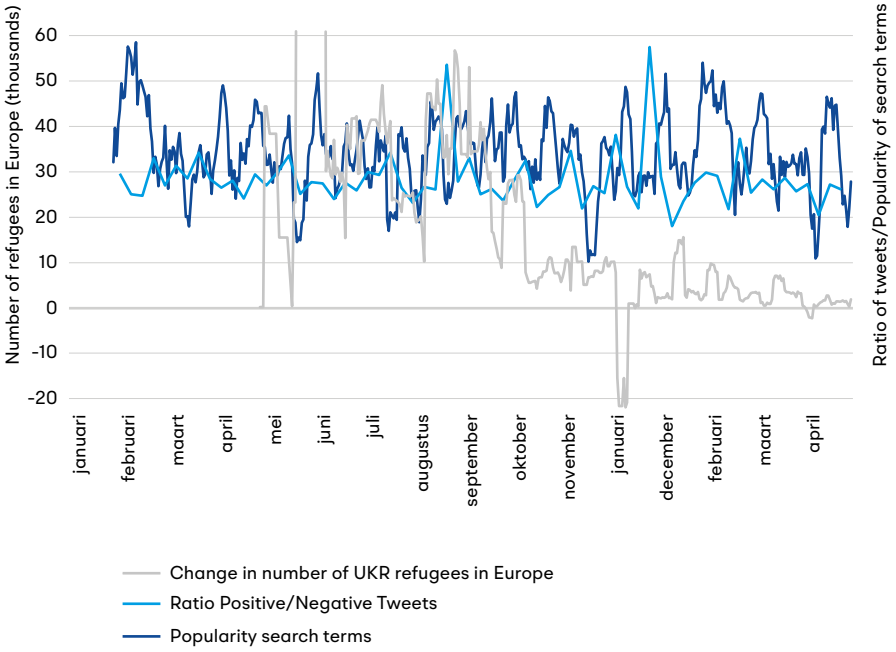
Vooralsnog houdt de Oekraïense economie, gesteund door het Westen, stand tegen Rusland. Maar dat is wel afhankelijk van continue Westerse steun, die onder druk kan komen te staan indien het Oekraïense leger niet in staat zou blijken om dit jaar significante successen op het slagveld te boeken. Bovendien heeft het uitblijven van economisch herstel in Oekraïne consequenties voor de terugkeer van Oekraïense vluchtelingen die zich in Europa (waaronder Nederland) bevinden. De economische perspectieven van Oekraïne zullen in hoge mate bepalend zijn voor de keuze van Oekraïense vluchtelingen om al dan niet terug te keren naar hun thuisland. Ook zullen ze bepalend zijn voor de keuze van de vele Oekraïense mannen om – wanneer de staat van beleg eenmaal wordt opgeheven – ofwel in Oekraïne te blijven, of zelf ook naar Europa te trekken (waar veel van hun vrouwelijke gezins- en familieleden en hun kinderen al wonen).

Sociale media-analyse

Om ons een beeld te vormen over het aantal Oekraïense ontheemden dat het land ontvlucht en het aantal dat terug zal keren, is het ook 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 9 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 dit rapport is de Google trend-analyse ten opzichte van voorgaande rapporten uitgebreid en beslaat de analyse nu de gehele periode vanaf het moment van de invasie.[110]

110 Voor de verantwoording van de gebruikte methodologie, zie: Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven", 13 februari 2023.

Figuur 9 Twitter sentiment over de situatie in Oekraïne, de populariteit van Google zoekopdrachten naar 'tijdelijke bescherming', uitgezet tegenover netto grensverkeer.[111]



Figuur 9 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 Bakhmut). 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.

Er is zeker samenhang te zien tussen de twittertrend (bijvoorbeeld positieve twitterberichten) en de googletrend (afname in de interesse in visa), waarbij het wel zo is dat dit bij de twittertrend pas duidelijk wordt bij hele sterke verschuivingen. Twitterdata vormen daardoor een minder goede indicatie van veranderingen in migratiebewegingen/grensoverschrijdingen. De googletrend heeft nog altijd de sterkste relatie heeft met het aantal netto-

111 Op basis van eigen data. Het netto grensverkeer is gebaseerd op het UNHCR aantal: wekelijkse data van een *7 day moving average*.

grensoverschrijdingen:[112] toenemende populariteit van migratie-gerelateerde zoektermen op Google (de groene lijn in figuur 9) wordt wel directer gevolgd door een toename van grensoverschrijdingen (de grijze lijn in figuur 9). Duidelijk is te zien in figuur 9 is dat het aantal bewegingen sinds de eerste fase van het conflict sterk is afgenomen, en zich stabiliseert. En ook al vlakken de pieken rondom grensoverschrijdingen ten opzichte van eerdere metingen wel wat af, de googletrend blijft een goede indicator.[113]

2.3 Kritieke gebeurtenissen en scenario's

In het vorige rapport van februari 2023 identificeerden we vier kritieke gebeurtenissen die – mochten ze zich voordoen – tot nieuwe vluchtelingen-bewegingen zouden kunnen leiden.

De eerste, een grootschalig Russisch offensief gepaard gaande met hevige beschietingen, is slechts deels uitgekomen. Het Russische landoffensief is vrijwel volledig vastgelopen rond Bachmoet en Voehledar. Hierdoor is de rest van het land nauwelijks geraakt. De hevigheid van beschietingen is ondanks enige oplevingen in mei over het geheel beschouwd afgenomen terwijl de Oekraïense luchtverdediging is versterkt en steeds meer Russische drones en raketten weet neer te halen. Mede door deze laatste factor is ook de kans op het volledig instorten van het Oekraïense elektriciteitsnetwerk sterk afgenomen. Alhoewel *black-outs* zich blijven voordoen, is Oekraïne zelfs weer in staat elektriciteit te exporteren. Doordat de winter voorbij is en de temperaturen relatief hoog bleven is ook de kans op grootschalige evacuatie van Oekraïense steden sterk afgenomen.

Vooruitkijkend zijn voor de migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners het **langverwachte Oekraïense tegenoffensief** alsmede de **Russische reactie daarop** de twee belangrijkste kritieke gebeurtenissen. Deze hebben beide ook gevolgen hebben voor een derde mogelijke kritieke gebeurtenis die in vorige

112 De googletrend vertoont meer fluctuatie dan de trend in grensoverschrijdingen door de grotere granulariteit van deze data.

113 Zie hiervoor en ook voor de verantwoording van de gebruikte methologie: Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven", 13 februari 2023.

rapporten nog niet was meegenomen: het **verlengen of opheffen van de noodtoestand**.

De timing, schaal en slagingskans van het tegenoffensief blijven zeer moeilijk in te schatten, wat ook bij Oekraïners voor veel onzekerheid zorgt. Eind april heeft de Oekraïense minister van defensie Reznikov aangegeven dat Oekraïne nu klaar is voor dit offensief[114], terwijl President Zelensky enkele weken later aangaf meer voorbereidingstijd nodig te hebben vanwege gebrek aan materiaal en het grote aantal slachtoffers dat ermee gepaard zou gaan als Oekraïne op korte termijn het offensief zou inzetten.[115]

Hoewel de verwachtingen zowel in Oekraïne als in westerse landen wellicht te hooggespannen zijn, heeft Oekraïne een goede kans om letterlijk en figuurlijk een doorbraak te forceren. Mocht het offensief inderdaad slagen en Rusland een aantal gevoelige nederlagen kunnen toebrengen, dan neemt de kans aanzienlijk toe dat de Russische krijgsmacht zich genoodzaakt ziet tot een verdere terugtrekking tot verdedigbare posities (zoals de Krim). Dat zou Oekraïne in staat stellen vrij snel relatief grote gedeelten grondgebied te bevrijden, zoals eerder gebeurde in noord-Loehansk en in Kherson. Het zou ook betekenen dat Oekraïense vluchtelingen op korte of middellange termijn in grotere aantallen kunnen terugkeren. Het offensief gaat echter ook gepaard met grote risico's: mocht het Oekraïense leger zich stuklopen op de versterkte Russische linies, dan zal de druk toenemen om toch op termijn met Rusland te gaan onderhandelen.

Een tweede en moeilijk in te schatten kritieke gebeurtenis is de **Russische reactie op het Oekraïense tegenoffensief**. Rusland heeft na militaire tegenslagen de keuze om zich verder terug te trekken – zoals het eerder deed in noord-Loehansk en Kherson – of om fors te escaleren met nieuwe aanvallen op Oekraïense infrastructuur of burgerdoelen – zoals het deed na de explosie op de brug naar de Krim. Dit zou ondanks de verbeterde Oekraïense luchtverdediging nog steeds tot verwoesting in het gehele land kunnen leiden. Bij een zeer significante militaire tegenslag, zoals snel oprukkende Oekraïense troepen na een ineenstorting van de Russische krijgsmacht, heeft Rusland ook nog de optie om te escaleren met de inzet van een massavernietigingswapen of het aanrichten van grootschalige verwoesting door de kerncentrale bij Zaporizhzhia of de dam bij Nova Kakhovka

114 Nicolas Camut, "Look out, Putin: Ukraine says it's ready to attack," *Politico*, 28 april 2023.

115 Hugo Bachega, "Zelensky says Ukraine needs more time for counter-offensive," *BBC News*, 11 mei 2023.

op te blazen. Een dergelijke Russische vergeldingsactie is weliswaar onwaarschijnlijk, maar is niet uit te sluiten en leidt tot onzekerheid bij Oekraïense bevolking ten aanzien van besluitvorming over (alsnog) vertrekken of terugkeer (in geval van ontheemding).

Een derde en cruciale kritieke gebeurtenis die rechtstreeks verband houdt met de eerste twee is het **opheffen van de noodtoestand in Oekraïne**. Hier is op dit moment nog geen zicht op; de noodtoestand is op 2 mei wederom met 90 dagen verlengd tot 18 augustus. Naar verwachting zal deze worden verlengd als het tegenoffensief nog gaande is. Mocht de noodtoestand worden opgeheven door een verbeterde veiligheidssituatie in het land, dan is het enerzijds waarschijnlijk dat vele ontheemden kunnen terugkeren, maar anderzijds ook zeer aannemelijk dat een significant aantal Oekraïense mannen het land alsnog zullen verlaten om zich bij hun partners en/of gezin in Europa te voegen.

3 Doormigratie-intenties naar Nederland

3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties

Een besluit om vanuit het eerste land van opvang door te migreren wordt beïnvloed door een aantal factoren. In het EWEA-model heeft instituut Clingendael vier factoren geïdentificeerd, namelijk: het potentieel (aantallen ontheemden met intenties tot doormigratie); verslechtering in de persoonlijke (leef)omstandigheden in het eerste opvangland; de aanwezigheid van familie en netwerken elders; en de feitelijke mogelijkheden tot doorreis.

Zoals weergegeven in de figuur hieronder zijn deze vier factoren geoperationaliseerd in een reeks indicatoren waarvan de ontwikkeling wordt gemonitord.[116] De verschillende aard van de indicatoren is dusdanig dat de ene meer en/of sneller aan verandering onderhevig is dan de ander. Zo verandert het toepasselijke juridisch kader vooralsnog niet: 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 van die indicatoren weer en de verwachte impact op de beschermingsopdracht van Nederland.

Omdat de situatie in Duitsland en ook België niet noemenswaardig is veranderd ten opzichte van eerdere rapporten en er ook geen significante doormigratie vanuit deze landen plaatsvindt, hebben we de situatie aldaar in dit rapport buiten beschouwing gelaten. Ook zijn er op het gebied van familiebanden en netwerken geen relevante ontwikkelingen te vermelden ten opzichte van de vorige publicatie, anders dan het vraagstuk over verlengen of beëindigen van de noodtoestand en mogelijke gezinshereniging die daaruit voortkomt (zie paragraaf 2.1 en 2.3.).

116 Voor een toelichting op de methodologie, zie de introductie in een voorgaand rapport voor DG OEK: Instituut Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland: Humanitaire condities in Oekraïne kritiek," 19 december 2023.

Figuur 10 Factoren en indicatoren van belang voor doormigratie

Leefomstandigheden

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

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

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

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

Het totale aantal Oekraïense ontheemden blijft langzaam toenemen naar ruim 8,2 miljoen, waarvan bijna 5,1 miljoen als tijdelijk beschermde of een daaraan gelijkwaardige status in de EU is geregistreerd.[117]

Het percentage Oekraïners met doormigratie-intenties blijft volgens de geraadpleegde *survey*-onderzoeken ongeveer gelijk dan wel neemt licht af. Het meest recente UNHCR-onderzoek stelt dat van degenen die niet van plan zijn terug te keren binnen drie maanden (12% van het geheel)[118], 2% wil door migreren en 11% dat misschien wil.[119] Het overgrote deel (86%) wil in het huidige opvangland blijven. Het *Fundamental Rights Agency (FRA)* noemt iets hogere percentages: 4% (zeker door migreren) om 23 % (misschien door migreren).[120]

Vanuit specifieke landen signaleren we wel wat verschillen qua intenties. Het percentage Oekraïners dat vanuit Tsjechië wil door migreren is goed beschouwd gemiddeld (3%),[121] terwijl het percentage in Moldavië substantieel hoger ligt (29% wil door migreren naar EU-landen anders dan Roemenië, Bulgarije of Polen, waarvan 7% naar Duitsland).[122] In het vorige Clingendael rapport van februari 2023 signaleerden we dat een significant deel van de recent aangekomen Oekraïners in Polen aangaf te willen doorreizen (52%).[123] Tot nu toe is er geen sprake geweest van een dusdanig grote toename van secundaire migratie vanuit Polen naar andere EU-landen. Ook is dit relatief hoge percentage niet elders zodanig teruggekomen, behalve enigszins lager, in het survey-onderzoek van EUAA en OECD. In laatstgenoemde survey geeft 66% van de ontheemden aan dat Polen hun bestemmingsland is.[124]

117 UNHCR Data Portal, "Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org)," 4 mei 2023.

118 Zie uitgebreider over terugkeerintenties paragraaf 2.1.

119 UNHCR, "Lives on hold #3 – Intentions and perspectives of refugees from Ukraine," 22 februari 2023.

120 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced peoples' experiences in the EU," 28 februari 2023.

121 DTM IOM, "Chechia – Displacement Surveys with refugees from Ukraine and TCN's," 4 april 2023.

122 DTM IOM, "Republic of Moldova- Evolution of Displacement patterns, needs and intention of refugees and TCN's from Ukraine," 23 maart 2023, p. 12.

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

124 EUAA/OECD, "Surveys of arriving migrants from Ukraine. Factsheet," 8 februari 2023.

(Door)migratie intenties kunnen variëren al naar gelang, of zijn afhankelijk van, het demografisch profiel van de ontheemden, waaronder ook de samenstelling van het huishouden/gezin; de regio uit Oekraïne waar ze vandaan komen; de nabijheid van het eerste opvangland tot Oekraïne; en de duur van de ontheemding (moment van vertrek).[125]

Niet weersproken in survey-onderzoeken is onze eerdere signalering dat de intentie tot doorreis hoger ligt bij mensen die recenter zijn aangekomen in eerste landen van opvang. Verder is het aandeel ondervraagden nog altijd voor het overgrote deel vrouw – vaak met afhankelijke gezinsleden – en gemiddeld goed opgeleid.[126] Ondanks de verlengde mobilisatie neemt het aandeel mannen wel langzaam toe.[127] Mannen lijken minder vaak geneigd tot terugkeer en eerder tot doormigratie, mogelijk valt dat te relateren aan eventuele repercussies voor hun vertrek uit Oekraïne.[128]

Ook het aantal ontheemden met specifieke behoeften neemt toe. Inmiddels bevindt zich in 22% van de huishoudens tenminste één persoon met dergelijke behoeften. Ze vormen een kwetsbare groep omdat het niet altijd eenvoudig is om in de eerste opvanglanden toegang te verkrijgen tot bepaalde basisrechten uit de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, onder andere door een gebrek aan vroegsignalerings-procedures. Ook lopen ze het risico niet te kunnen voorzien in hun sociaaleconomische behoeften.[129] Daarnaast bestaat zo'n 13% van de huishoudens in de eerste opvanglanden uit een of meerdere ouderen. Zij hebben vaker te maken met serieuze medische klachten of beperkingen, beschikken ook minder vaak over (biometrische) identiteitsdocumenten en hebben vaak beperkte middelen van bestaan.[130]

125 Zie onder andere: UNHCR "Lives on hold #3 – Intentions and perspectives of refugees from Ukraine," 22 februari 2023.

126 UNHCR, "Lives on hold #3 – Intentions and perspectives of refugees from Ukraine," 22 februari 2023; FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced peoples's experiences in the EU," 28 februari 2023; UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," pril 2023; EUAA/OECD, "Surveys of arriving migrants from Ukraine. Factsheet," februari 2023.

127 Zie bijvoorbeeld DTM IOM, "Slovakia – Displacement Surveys with refugees from Ukraine and TCN's," 27 maart 2023.

128 Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven,"13 februari 2023.

129 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 13.

130 Ibid., p. 15 en verder.

Leefomstandigheden eerste opvanglanden

Terwijl 92% van de oudere ontheemden urgente behoeften heeft, heeft toch zeker 86% van de 'reguliere' Oekraïense ontheemden deze noden ook.[131] De meeste ontheemden verblijven nog altijd in de directe buurlanden van Oekraïne, of in ieder geval in de nabijheid daarvan: Polen (1,6 miljoen) en Tsjechië (ruim 500.000), maar ook Slowakije (bijna 115.000), Roemenië (bijna 130.000), Bulgarije (156.000) en ook Moldavië (ruim 100.000). In Hongarije verblijven 'slechts' 35.000 ontheemden.[132] De nabijheid tot Oekraïne is voor het merendeel de belangrijkste reden voor hun keuze voor een bepaald bestemmingsland, naast de aanwezigheid van familie en vrienden.[133] Dit zijn echter ook landen met niet al te gunstige sociaaleconomische situaties, die al langdurig grote aantallen ontheemden opvangen. Nog altijd is er steun en draagvlak voor de bescherming en opvang van Oekraïners aanwezig.[134] Toch geven Oekraïners in bijvoorbeeld Polen zelf aan dat zij zich niet altijd meer even geaccepteerd voelen, en merken dat er sprake is van enige '*fatigue*' bij de bevolking en de overheid.[135]

De overgrote meerderheid van de Oekraïense ontheemden in de EU heeft een beroep gedaan op de status als tijdelijk beschermde. In principe geldt hiermee een uniform juridisch kader met een zekere verblijfsstatus. Toch zijn er nu – ruim een jaar na inwerkingtreding – nog altijd duidelijke verschillen tussen de lidstaten in de manier waarop zij de richtlijn toepassen en uitvoeren.[136] Uit de verschillende survey-onderzoeken volgt dat veel ontheemden als één van de belangrijkste behoeften ervaren om goede informatie over hun rechtspositie als tijdelijk beschermde te ontvangen en een duidelijke juridische status te verkrijgen (rechtszekerheid). Eerder geconstateerde problemen op dit terrein zoals niet

131 Ibid.

132 UNHCR Data Portal, "Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org)", 9 mei 2023.

133 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," pril 2023; NRC, "Hidden hardship. 1 year living in forced displacement for refugees from Ukraine," februari 2023.

134 Zie over draagvlak in landen van eerste opvang ook Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven,"13 februari 2023.

135 Norwegian Refugee Council (NRC), "Hidden hardship. 1 year living in forced displacement for refugees from Ukraine," februari 2023, paragraaf 3.2.

136 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced peoples's experiences in the EU," 28 februari 2023; ECRE, "Updated Information Sheet: Measures to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine," pril 2023; EUAA, "Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: a year in review," maart 2023; ICMPD, "Responding to displacement from Ukraine: Past, present and future policies," maart 2023. NRC, "Hidden hardship. 1 year living in forced displacement for refugees from Ukraine," februari 2023.

of vertraagde uitgifte van documenten, het onvoldoende toegankelijk zijn van informatie en het niet nemen van formele besluiten op verblijfaanvragen blijven echter prangend.[137]

De belangrijkste materiële noden van de Oekraïense ontheemden zijn financiële ondersteuning en toegang tot voedsel, werkgelegenheid, medische voorzieningen en huisvesting.[138] Met name ten aanzien van huisvesting spelen momenteel aanzienlijke problemen in landen van eerste opvang. Er is een tekort aan betaalbare woningen, verhuurders willen graag huurders die een bepaalde zekerheid kunnen bieden en de huurprijzen rijzen de pan uit. Ook is het vaak lastig geschikt onderdak te vinden voor gezinnen met kinderen.[139] Waar vorig jaar, aan het begin van de crisis, overheden nog voorzagen in specifieke programma's en voorzieningen, worden deze nu stuk voor stuk afgebouwd en/of de toegankelijkheid ervan beperkt. In de vorige EWEA-rapportages wees Clingendael al op deze verscherpingen in onder andere Hongarije, Slowakije en Polen.[140] Uit rapporten blijkt dat een aanzienlijk deel van de ontheemden om die reden op korte termijn nieuw onderdak moet vinden en daartoe vaak al hun financiële middelen moet inzetten.[141] Het ontbreken van duurzame huisvesting leidt bovendien tot allerlei bijkomende belemmeringen rondom de toegang tot onderwijs, werk en sociale voorzieningen, en kan het risico op uitbuiting en mensenhandel vergroten.[142]

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

138 UNHCR,"Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," pril 2023; UNHCR, "Lives on hold #3 – Intentions and perspectives of refugees from Ukraine," 22 februari 2023. Zie ook DTM IOM, "Republic of Moldova- Evolution of Displacement patterns, needs and intention of refugees and TCN's from Ukraine", 23 maart 2023.

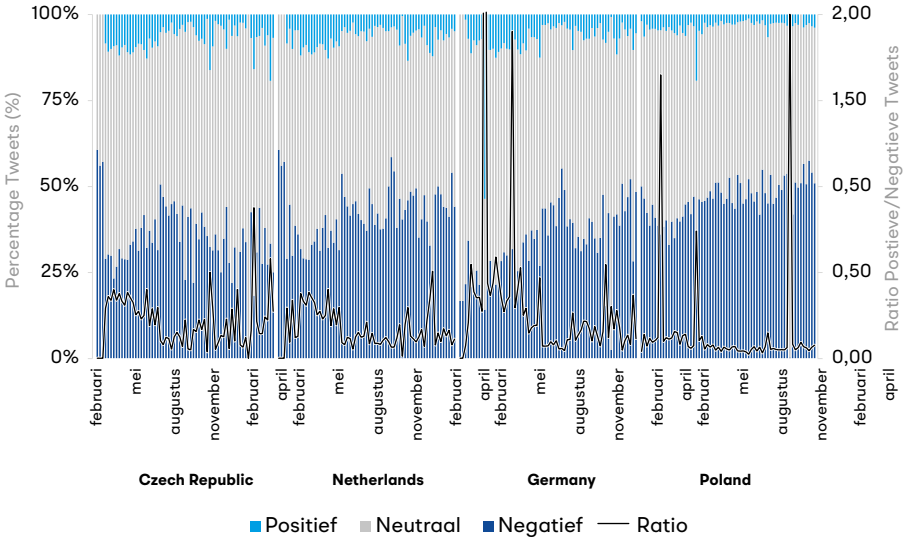
139 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced peoples's experiences in the EU", 28 februari 2023.

140 Zie nu ook UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 16. Zie ook berichtgeving via EURACTIV: "Poland cuts funding for Ukrainian refugees by half – "EURACTIV Ukrainian refugees struggle to find footing in Hungary – EURACTIV.com"

141 Zie supra noot 133: 10% van de respondenten.

142 UNHCR, "The implementation of the TPD-six months on," 17 oktober 2022.

Figuur 11 Tweets van de nationale bevolking over Oekraïense migranten.



Sowieso blijft ook de toegang tot andere voorzieningen in de eerste opvanglanden niet zonder problemen. Minstens de helft van de ontheemden heeft grote moeite om financieel rond te komen: het vinden van werk is dan ook een van de prioriteiten van de Oekraïense ontheemden en een belangrijke factor ten aanzien van de keuze voor doormigratie (of terugkeer, zie paragraaf 2.1.).

Oekraïense ontheemden zijn sneller dan andere asielmigranten aan het werk gegaan in het land van opvang, ook doordat toegang tot de arbeidsmarkt van meet af aan is geboden. In een aantal landen is het percentage al tot ruim boven de 40% gestegen (zoals in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Litouwen, Estland). Gemiddeld gaat het om ongeveer 27% die deelneemt aan de arbeidsmarkt. Landen als Polen of Tsjechië zouden hetzelfde percentage bereiken in het geval flexwerk en werk in de informele sector zouden meetellen. De meeste arbeidsinzet is nog altijd laaggeschoold, waarbij er een mismatch is

met de beschikbare kwalificaties.[143] En vanwege het gebrek aan kinderopvang wordt er ook nog veelal parttime gewerkt.[144]

Slechts een kwart verdient een eigen inkomen dat voldoende is voor het dagelijkse levensonderhoud.[145] Een groot deel van de ontheemden blijft dus afhankelijk van financiële bijstand en blijft hier ook drempels ervaren in de vorm van restrictieve toepassing van voorwaarden, lange wachttijden, gebrek aan informatie, taalbarrières etc.[146] Wat wel opvalt uit recent onderzoek onder ontheemden in Tsjechië is dat daar de behoefte aan financiële steun door de tijd heen is gedaald, maar de vraag naar medische zorg flink toenam.[147]

Medische zorg wordt een steeds belangrijker vraagstuk binnen de bescherming en opvang van Oekraïense ontheemden. Slechts een derde van de ontheemden vindt dat hij of zij in goede gezondheid verkeert en de helft stelt te maken te hebben met langdurige medische problemen, met name mentale/ psychische problemen. Ook veel jonge kinderen worstelen met slaap- en concentratieproblemen. Ongeveer 25% van de Oekraïners geeft aan niet de medische hulp te krijgen die ze nodig hebben, dan wel problemen te ervaren met de toegang tot medische zorg.[148] Bij twee-derde is met name de lange wachttijd een probleem. Vanuit Polen reizen Oekraïners zelfs terug naar Oekraïne voor medische zorg.[149] Ook taalproblemen (in Hongarije, Roemenië, Slowakije) en hoge kosten (in Moldavië, Roemenië, Slowakije) spelen de ontheemden parten. Het komt zelfs voor dat toegang tot medische voorzieningen gewoonweg wordt ontzegd (in Hongarije en Slowakije).[150]

143 Hier wordt wel in verschillende landen, ook in de buurlanden van Oekraïne aan gewerkt via diverse (digitale) initiatieven. Zie voor voorbeelden: OECD, "What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine," januari 2023

144 Ibid. Zie ook UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 18; FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced people's experiences in the EU, 28 februari 2023.

145 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced people's experiences in the EU," 28 februari 2023.

146 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 21; ECRE, "Updated Information Sheet: Measures to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine," april 2023.

147 DTM IOM, "Chechia – Displacement Surveys with refugees from Ukraine and TCN's," 4 april 2023.

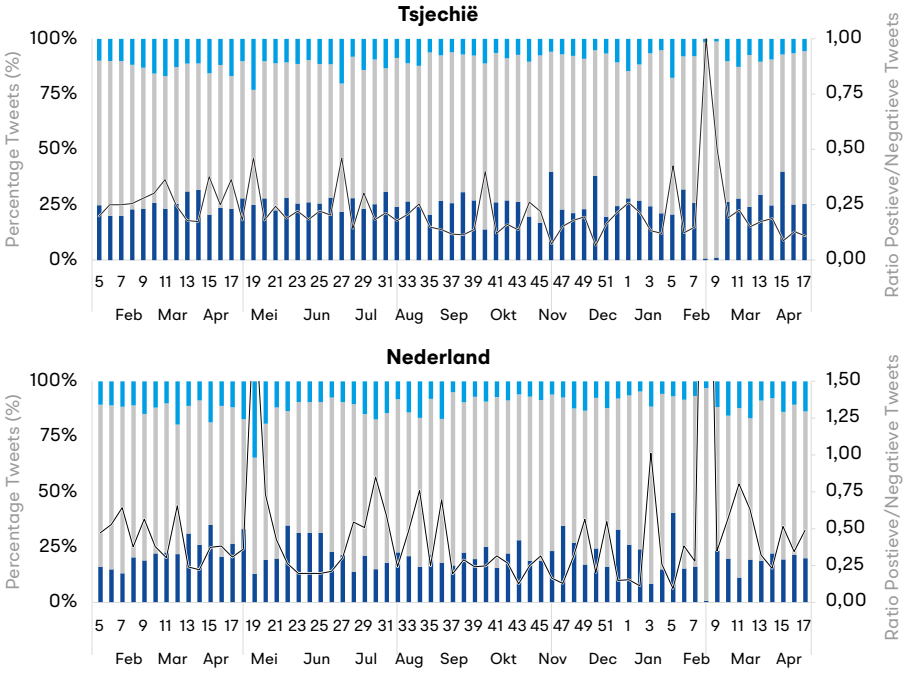
148 FRA, "Fleeing Ukraine- Displaced people's experiences in the EU," 28 februari 2023.

149 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 19.

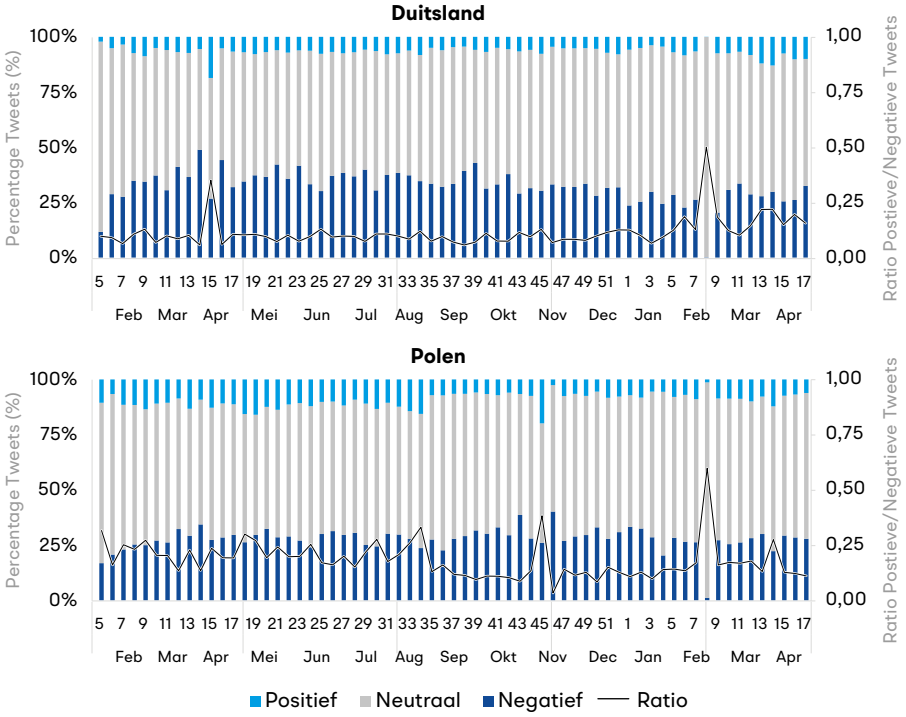
150 Ibid.

Uit de sociale media-analyse (zie figuur 12) blijkt dat Oekraïense ontheemden zelf gedurende de eerste periode na de invasie heel positief waren over Polen, maar dat dit sentiment in de loop van de tijd negatiever is geworden (dit geldt overigens eveneens voor Duitsland).[151]

Figuur 12 Sentiment over verschillende gastlanden in Oekraïense tweets.



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

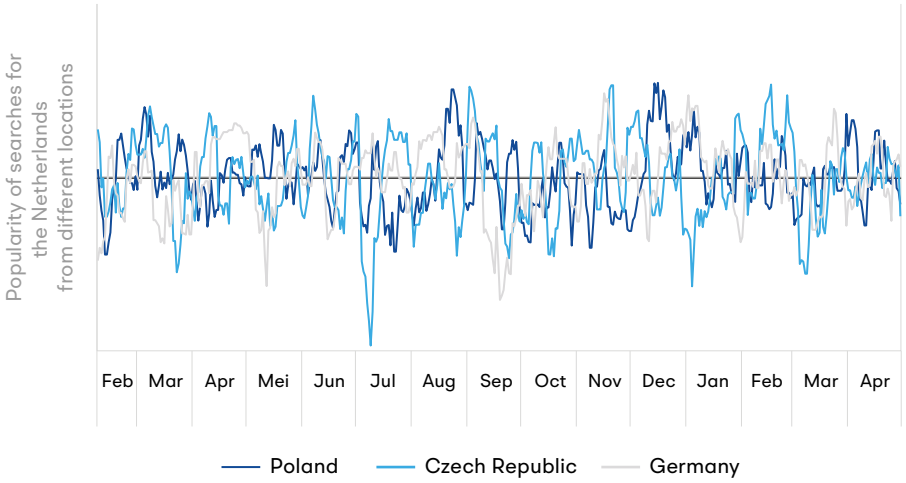


De opinie ten aanzien van Nederland lijkt gemiddeld het meest positief, met een piek in maart en april 2023, maar ook het meest volatiel. Nederland wordt gevolgd door Tsjechië, waarover ook een vrij positief maar vrij volatiel sentiment heerst en waar recent weer een daling in het sentiment zichtbaar is.

Figuur 13 geeft een analyse weer van de populariteit van de zoekterm "Nederland" in het Oekraïens, zoals gezocht vanuit de belangrijkste opvang-landen (Polen, Tsjechië 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.[152]

152 De extractie en analysemethode is in deze rapportage aangescherpt voor de gehele periode: meer informatie hierover kan gevonden worden in de methodologische annex uit het vorige rapport. Zie Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven", 13 februari 2023.

Figuur 13 Populariteit van de zoekterm “Nederland” in het Oekraïens van uit verschillende gast-landen (7 day moving average).



De interesse in Nederland fluctueert in alle landen echter sterk. In Polen lijken de ontheemden het meest geïnteresseerd in Nederland. De interesse is in de loop van april iets verhoogd. Ook onder de Oekraïners in Duitsland ligt de interesse redelijk hoog maar wordt gekenmerkt door een aanzienlijk hogere variatie dan in Polen. De interesse vanuit Tsjechië ligt aanzienlijk lager dan in de voorgaande landen, en is het meest volatiel. De aanzienlijke fluctuaties kunnen een indicatie zijn van het feit dat het aantal personen dat in het Oekraïens naar informatie over Nederland zoekt beperkt is, en slechts weinig ontheemden overwegen vanuit hun eerste land van opvang door te migreren naar Nederland.

Feitelijke doorreismogelijkheden

In lijn met de ervaren noden van ontheemden is de behoefte aan informatie over financiële ondersteuning, werkgelegenheid en medische voorzieningen het grootst. Deze informatie wordt het meest gezocht via *social media* (67%) en websites (33%).[153] Over het algemeen wordt informatievoorziening over rechten en voorzieningen als tijdelijk beschermde als voldoende ervaren.[154]

153 UNHCR, “Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia,” april 2023, p. 23.

154 FRA, “Fleeing Ukraine- Displaced peoples’ experiences in the EU,” 28 februari 2023.

Het toepasselijke juridische kader ten aanzien van in-, uit-, en doorreis van Oekraïners binnen de EU, en hun verblijfsrecht is in principe onveranderd. Er is momenteel geen (politieke) discussie over de geldingsduur van de tijdelijke bescherming tot in ieder geval 4 maart 2024. In algemene zin ervaren ontheemden ook geen al te grote moeilijkheden bij het reizen naar en binnen de EU.[155] Toch spelen de eerder geconstateerde problemen in de uitvoeringspraktijk wel degelijk een rol.[156] Een kwart van de ontheemde huishoudens mist minstens één identiteitsdocument. In de praktijk blijft het lastig om deze te vervangen, met name voor de meest kwetsbare personen zoals ouderen. Dit komt onder andere door de hoge kosten, lange wachttijden en de noodzaak naar de consulaire vertegenwoordigingen af te reizen. Het ontbreken van documenten betekent niet alleen drempels bij de toegang tot voorzieningen, maar beperkt met name de mogelijkheid om te kunnen reizen.[157] De kosten voor het vervoer, veelal via bussen, wordt ook wel als belemmering ervaren.[158] Ruim een vijfde van de ontheemden stelt iemand te hebben betaald om het land te verlaten.[159]

UNHCR constateert daarnaast in toenemende mate problemen met toegang en verblijf, onder andere na een kort verblijf elders (in Oekraïne of in de EU). Zo is bijvoorbeeld de wetgeving in Polen aangepast met het gevolg dat na een verblijf van 30 dagen elders het recht op tijdelijke bescherming vervalt, behoudens enkele uitzonderingen. Ondanks dat het wel mogelijk is deze bescherming opnieuw te verkrijgen, ontstaat er toch een situatie van verblijfsonzekerheid en verwarring over de handelingsopties. Ook omdat de intrekking niet formeel gecommuniceerd wordt.[160]

155 Ibid.

156 Clingendael, "Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden | Clingendael," 1 november 2022; Clingendael, "Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden. Piekscenario's door nieuwe offensieven," februari 2023; ECRE, "Updated Information Sheet: Measures to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine," april 2023

157 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 12.

158 DTM IOM, "Republic of Moldova- Evolution of Displacement patterns, needs and intention of refugees and TCN's from Ukraine," 23 maart 2023; UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023

159 EUAA/OECD, "Surveys of arriving migrants from Ukraine. Factsheet," 8 februari 2023.

160 UNHCR, "Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional protection analysis #2 Hungary, Poland, Moldova, Romania and Slovakia," april 2023, p. 10.

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

De kritieke gebeurtenissen die mogelijk zouden kunnen leiden tot piekscenario's – zoals geïdentificeerd in het vorige Clingendaelrapport – hebben zich tot op heden niet voorgedaan. Er kan eerder worden geconcludeerd dat de trend is dat doormigratie in de praktijk mondjesmaat plaatsvindt, en dat dit beeld bestendigt bij ongewijzigde omstandigheden. De doormigratie-intenties – zeker als deze worden afgezet tegen de terugkeerintenties van ontheemden – zijn beperkt, en leiden op zichzelf op korte termijn niet tot een verwachting van een significante stijging van de aantallen ontheemden in Nederland.

Wel zien we dat naar mate het conflict voortduurt de demografisch profielen van de ontheemden wat veranderen, waardoor ook de behoeften veranderen. Toegang tot medische voorzieningen speelt een steeds grotere rol, net als de vraag naar (extra) financiële ondersteuning omdat het inkomen uit werk ontoereikend blijkt, en de kosten hoog. Dit geldt zeker nu in diverse eerste opvanglanden onderdak een prangend probleem wordt. Adequate en betaalbare huisvesting is überhaupt een maatschappelijk probleem, laat staan als er nog langdurig substantiële aantallen ontheemden bij komen. Ook worden in toenemende mate drempels bij toegang en weder-toelating geconstateerd na tijdelijk verblijf in Oekraïne of elders in de EU.

Ondanks de ervaren belemmeringen bij de toegang tot de rechten en voorzieningen uit de tijdelijke beschermingsrichtlijn, en de inmiddels bekende verschillen in de uitvoeringspraktijk in de EU-lidstaten, is de nood voor de meerderheid van de ontheemden momenteel nog niet zo hoog dat men doormigratie naar elders in de EU of Nederland verkiest boven de nabijheid tot Oekraïne en daarmee de mogelijkheid tot (tijdelijke) terugkeer.

Toch is het goed denkbaar dat de situatie in eerste opvanglanden op den duur steeds slechter houdbaar wordt, en we een **substantiële verslechtering van persoonlijke leefomstandigheden** gaan zien. Dit is met name voorzienbaar in combinatie met de komst van meer ontheemden als gevolg van het lente-offensief (zie paragraaf 2.3.) en verdere verscherpingen in nationale wetgeving. In het geval de situatie in Oekraïne dusdanig blijft dat duurzame terugkeer voorlopig niet aan de orde komt, zal het – zeker voor de mensen afkomstig uit de zuidelijke en oostelijke *oblasts* – een logische stap zijn om door te migreren naar EU-landen waar zij een beter toekomstperspectief zien en/of familie en

netwerken hebben. Zoals in paragraaf 2.1 en 2.3. is benoemd zou de beëindiging van de noodtoestand en daarmee de mobilisatie mogelijk kunnen leiden tot het uitreizen van 100.000 tot 700.000 mannen naar hun gezinnen, waarvan een deel elders in de EU verblijft. Uit de EUAA-OECD survey volgt dat 66% van de ontheemden Polen als bestemmingsland beschouwt.[161] Stel dat van de 34% met andere plannen, 10% door migreert (160.000) en dat daarvan 3% naar Nederland komt.[162] Dan gaat dit toch alleen al uit Polen om 4800 personen, uitgaande van de huidige aantallen.

Een tweede kritieke gebeurtenis is een (voorgenomen) wijziging van het juridisch kader. Momenteel is de **Richtlijn Tijdelijke Bescherming** van toepassing tot 4 maart 2024. Er kan – bijvoorbeeld in relatie tot het verloop van het lenteoffensief – de komende maanden politieke discussie gaan ontstaan over intrekking van de richtlijn voor die tijd, of het afzien van verlenging tot 2025. Intrekking kan namelijk op elk moment op voorstel van de Commissie, of op voorstel van een van de lidstaten (dat dan door de Commissie wordt onderzocht) via een Raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid.[163] Een dergelijk besluit moet ook genomen worden voor de laatste verlenging van een jaar.[164] Deze context creëert een situatie van onzekerheid over de gevolgen voor het toepasselijke beschermingskader voor Oekraïense ontheemden inclusief de vrije keuze tot vestiging. Het is heel goed mogelijk dat zij op den duur rekening gaan houden met het scenario dat het niet langer mogelijk is om je elders in de EU te laten registreren. Oekraïners zullen voor die tijd een meer toekomstbewuste keuze maken voor een bestemmingsland waar zij het meest toekomstperspectief voor hen en hun kinderen zien, en hierbij ook verblijfsrechtelijke alternatieven en procedures voor tijdelijke bescherming in ogenschouw nemen.[165]

161 EUAA/OECD, "Surveys of arriving migrants from Ukraine. Factsheet," 8 februari 2023.
162 Uit hetzelfde onderzoek volgt dat ongeveer 3% van de respondenten die aangeeft te willen doorreizen Nederland als bestemmingsland aangeeft.
163 Artikel 6 lid 1 sub b EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming 2001/55/EG.
164 Artikel 4 lid 2 EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming 2001/55/EG.
165 ICMPD, "Responding to Displacement from Ukraine. Past, present and future policies," maart 2023.

4 Conclusie

Het aantal Oekraïense ontheemden neemt nog altijd gestaag toe, maar de stijging lijkt momenteel wel wat af te vlakken. De percentages ontheemden met duidelijke doormigratie-intenties naar elders in de EU blijven redelijk stabiel, alhoewel het potentieel uit met name Polen dat misschien wil vertrekken nog wel aanzienlijk is. Over het algemeen heeft het merendeel van de Oekraïners nog altijd op enig moment de intentie terug te keren naar Oekraïne, en verkiest mede daarom om vooralsnog in de nabijheid van hun eigen land te blijven. Mensen keren in praktijk ook al (tijdelijk) terug, met name naar de westelijke *oblasts* en de regio rondom Kyiv.

De belangrijkste factor van belang bij vertrek en terugkeer is het einde van het conflict dan wel perceptie van veiligheid in de regio van herkomst. Het verloop van het aanstaande offensief in zuid- en oost-Oekraïne zal daarom de komende maanden in belangrijke mate de vertrek- en terugkeerintenties en -besluiten van ontheemden bepalen.

We signaleren tegen deze achtergrond de volgende mogelijke kritieke gebeurtenissen:

- het **langverwachte Oekraïense tegenoffensief** dat verschillende uitkomsten en gevolgen kan hebben:
  - Een *geslaagd* Oekraïens offensief dat grote delen grondgebied bevrijdt zal meer terugkeer naar niet alleen het westen en midden maar ook het oosten van het land mogelijk maken, evenals wellicht het opheffen van de noodtoestand in (delen van) het land, alhoewel het risico op Russische vergeldingsacties voor blijvende onzekerheid zal zorgen.
  - Een *gedeeltelijk succesvol* Oekraïens offensief dat slechts beperkte terreinwinst boekt, zal leiden tot een voortzetting van de huidige situatie: blijvende onzekerheid en uitzicht op een langdurige militaire confrontatie en verlengde noodtoestand, maar ook mogelijkheden tot wederopbouw en terugkeer in het midden en westen van het land.
  - Een *mislukt* Oekraïens offensief met grote verliezen aan Oekraïense kant, zal leiden tot meer westerse druk op Oekraïne om toch een staakt-het-vuren en onderhandelingsproces te accepteren. Het zal ook Rusland sterken in de overtuiging dat dit conflict uiteindelijk militair gewonnen kan worden en op termijn zelfs weer tot nieuwe Russische offensieven leiden.

Dit zal het perspectief op terugkeer significant verminderen en wellicht op termijn zelfs nieuwe vluchtelingenstromen op gang brengen.

- Een **fors escalerende Russische reactie** op het Oekraïense offensief die leidt tot grootschalige verwoesting, al dan niet door de inzet van een massavernietigingswapen of het opblazen van kritieke infrastructuur, is weliswaar onwaarschijnlijk, maar kan wel tot significante nieuwe ontheemding leiden.
- Een **opheffen van de noodtoestand in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande mobilisatie** vanwege een verbetering van de veiligheidssituatie. Dit zal een de ene kant ontheemden doen terugkeren, en aan de andere kant mannen de mogelijkheid bieden zich te herenigen met hun gezin elders in de EU.
- Bij het uitblijven van duurzame terugkeermogelijkheden in combinatie met een verdere **verslechtering van de leefomstandigheden** in de landen van eerste opvang en het uitblijven van perspectief, zal doormigratie alsnog in beeld brengen voor een deel van de ontheemden.
- Het dichterbij komen van een beslismoment over het **beschermingskader 'post-TPD'** kan tot gevolg hebben dat ontheemden zich tijdig gaan beraden op hun toekomstperspectief. Ook de wens om het moment waarop er mogelijk een einde komt aan de vrije vestigingskeuze voor te zijn, kan de keuze om alsnog door te migreren naar elders in de EU beïnvloeden.

De Oekraïense bevolking in en buiten Oekraïne, en vele anderen in wereld met hen, wachten in spanning af wat de komende tijd gaat brengen. Het aanstaande offensief kan heel bepalend worden voor het verdere verloop van het conflict. Tegelijkertijd is de uitkomst ervan nog heel ongewis. Daarom is het belang des te groter om goed voorbereid te zijn op alle mogelijke scenario's, en de consequenties daarvan voor Oekraïne zelf en voor het vertrek, terugkeer of doormigratie van Oekraïners, te doordenken. Het is raadzaam daartoe de bovengenoemde kritieke gebeurtenissen te monitoren.

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 Oekraïne

Factor	Indicatoren	-2	-1	0	1	2
1. Tijdsduur conflict	Politieke doelstellingen en uitingen over voortzetting of beëindiging van het conflict			0		
	Kans op akkoord en staakt-het-vuren			0		
	Draagvlak voor de oorlog binnen samenlevingen			0		
	Door- en voortzettingsmacht, incl. industrieel-militair vermogen			0		
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				1	
	Humanitaire omstandigheden				1	
3. Bezet Oekraïens gebied	Absolute aantallen km^2 door Oekraïne bevrijd			0		
	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 Oekraïners

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