

# Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

## Humanitaire condities in Oekraïne kritiek

Bob Deen, Myrthe Wijnkoop,  
Monika Sie Dhian Ho,  
Niels Drost, Moneera Yassien,  
Jos Meester, Kaspar Pucek  
en Goos Hofstee

Clingendael Rapport



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland

Humanitaire condities in Oekraïne kritiek

Bob Deen  
Myrthe Wijnkoop  
Monika Sie Dhian Ho  
Niels Drost  
Moneera Yassien  
Jos Meester  
Kaspar Pucek  
Goos Hofstee

Clingendael Rapport  
December 2022

## **December 2022**

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto © REUTERS

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

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






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

## **Over Instituut Clingendael**

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

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

Volg ons op sociale media

-  @clingendaelorg
-  The Clingendael Institute
-  The Clingendael Institute
-  clingendael\_institute
-  Clingendael Institute

Email: [info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
Website: [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)

## Over de auteurs

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

**Myrthe Wijnkoop** is Senior Research Fellow Migratie 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.

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

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

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

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

**Goos Hofstee** is Research Fellow bij de Security Unit van Clingendael, gespecialiseerd in strategic foresight, geopolitical trend analysis en horizon scanning.

# 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	5
2.3	Conclusie en vooruitblik: kritieke momenten en mogelijke aantallen	20
3	Doormigratie-intenties naar Nederland	22
3.1	Factoren van invloed op doormigratie-intenties naar Nederland	22
3.2	Recente ontwikkelingen van de factoren van invloed op doormigratie-intenties	24
3.3	Conclusie en vooruitblik: kritieke signalen om in de gaten te houden	33
4	Conclusie	35
	Annex: Schematisch overzicht van relevante factoren	37
1	Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne	38
2	Factoren en indicatoren die van invloed zijn op de doormigratie-intenties van Oekraïners	39

# 1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid brengt Instituut Clingendael doorlopend de laatste ontwikkelingen rondom de oorlog in Oekraïne en de situatie van Oekraïense ontheemden in de Europese Unie in kaart. Het doel van dit onderzoek is om een onderbouwde inschatting te maken van de omvang van de beschermingsopdracht ten aanzien van Oekraïense ontheemden in Nederland.

In onderzoek van oktober 2022 heeft Clingendael een aantal factoren in Oekraïne en in de landen van eerste opvang geïdentificeerd dat van invloed is op (door-)migratiestromen.<sup>1</sup> De eerste set factoren heeft betrekking op de situatie in Oekraïne en is van invloed op vertrek uit en mogelijkheden voor terugkeer naar Oekraïne (o.a. tijdsduur en intensiteit van het conflict, de hoeveelheid bezet dan wel bevrijd gebied en de Oekraïense economische situatie). De tweede set factoren betreft de situatie in landen van eerste aankomst en is van invloed op de doormigratie naar landen elders in de EU (o.a. het potentieel van doormigratie, de leefomstandigheden in het eerste land van opvang, aanwezigheid van familie en netwerken, en feitelijke doorreismogelijkheden).

In het rapport van 1 november 2022<sup>2</sup> zijn deze factoren nader uitgewerkt in een empirisch onderbouwd model (*early warning early action*: EWEA). We operationaliseren elke factor met een aantal indicatoren die maandelijks worden gemonitord op basis van publiek beschikbare bronnen en andere informatie.

Clingendael heeft in deze eerdere rapporten aangegeven dat Nederland zich op dient te maken voor een langere-termijn uitdaging aangezien er gestaag beperkte aantallen nieuwe Oekraïense ontheemden naar Nederland zullen blijven komen die zich mogelijk ook voor een langere periode in ons land willen vestigen. Tegelijkertijd zou een relatief klein deel van de reeds in Nederland aanwezige ontheemden op korte termijn kunnen of willen terugkeren.

In dit tweede EWEA-rapport met de titel 'Humanitaire condities kritiek' maken we op basis van de ontwikkeling van de verschillende indicatoren in de afgelopen maanden een vooruitblik voor de maand december. De focus ligt hierbij op veranderingen in de situatie in Oekraïne en in eerste landen van aankomst ten opzichte van het vorige rapport van 1 november 2022. We signaleren ook een aantal kritieke gebeurtenissen, die *game changers* zouden zijn indien ze optreden. Deze kritieke gebeurtenissen kunnen

---

1 Clingendael, "[Opvang van Oekraïners in Nederland: een kwestie van lange adem](#)," 13 oktober 2022.

2 Clingendael, "[Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," 1 november 2022.

leiden tot andere scenario's dan wel een breuk met de trend van gestage toename van de beschermingsopdracht voor Nederland. We zitten op een mogelijk kantelpunt qua aantallen ontheemden. De humanitaire condities zijn kritiek, de winter zet in en de kritieke energie-infrastructuur ligt zwaar onder vuur door Russische aanvallen. We moeten mogelijk rekening houden met nieuwe en fors toenemende aantallen ontheemden in Oekraïne, die met enig vertragend effect ook deels zullen doormigreren naar andere EU-lidstaten waaronder Nederland.

In dit EWEA-rapport hebben we de *social media* analyse geïntegreerd in de twee hoofdstukken over de factoren van invloed op vertrek / terugkeer respectievelijk doormigratie (hoofdstukken 2 en 3). Op verzoek kijken we in deze editie tevens naar de situatie in ons omringende landen zoals Duitsland en België. Is hier sprake van ontwikkelingen in beleid en praktijk die een gevolg kunnen hebben voor de omvang van de beschermingsopdracht in Nederland? (hoofdstuk 3).

## 2 Migratie en terugkeer: de situatie in Oekraïne

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

Om inzicht te krijgen in de situatie in Oekraïne en de daarmee samenhangende migratie- en terugkeerintenties, richten we ons op vier factoren van invloed:

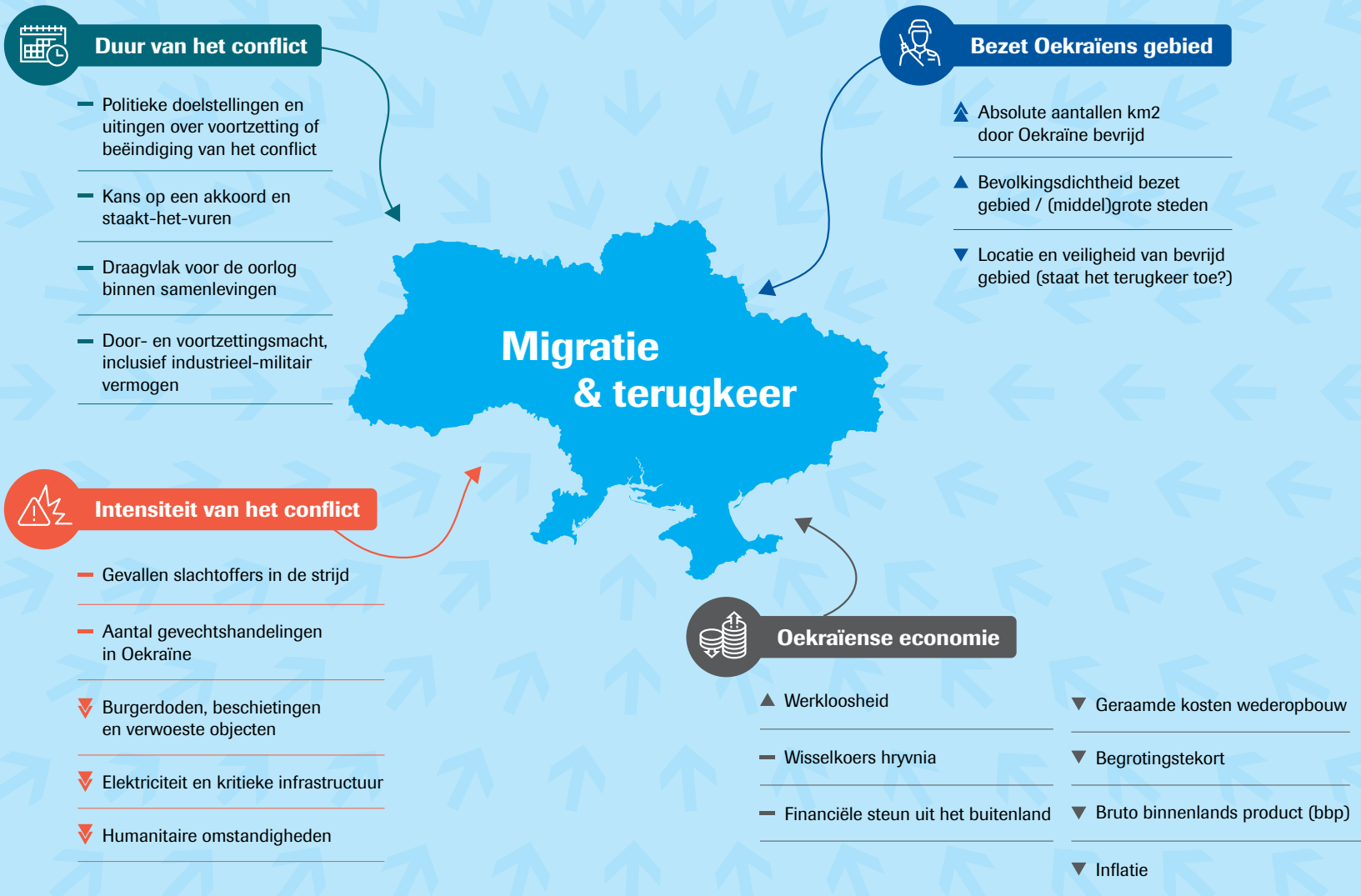
- (1) De **tijdsduur van het conflict**.
- (2) de **intensiteit van de gevechtshandelingen**;
- (3) het **door Oekraïne bevrijde gebied**; en
- (4) de **economie van Oekraïne**.

Deze vier factoren van invloed zijn geoperationaliseerd in een reeks indicatoren, zoals weergegeven in figuur 1. Om de **tijdsduur van het conflict** in te schatten, analyseren we de intenties van de partijen in het conflict op basis van *speech acts* van relevante Russische, Oekraïense, Amerikaanse en Europese politici. Ook kijken we naar de kans op een staakt het vuren, in hoeverre er draagvlak voor de oorlog is in verschillende betrokken samenlevingen, en in hoeverre de strijdende partijen de gevechtshandelingen voort kunnen zetten. De **intensiteit van de gevechtshandelingen** baseren we niet alleen op het geschatte aantal gevallen slachtoffers in de strijd en geclaimde verliezen, maar ook op hoe veel gevechtshandelingen plaatsvinden, in hoeverre huizen en andere objecten verwoest zijn, hoe het elektriciteitsnetwerk en andere kritieke infrastructuur ervoor staan, en hoe de humanitaire omstandigheden in Oekraïne zijn.

In onze analyse van het **door Oekraïne bevrijde gebied** gaat het niet alleen over absolute aantallen vierkante kilometers. Het is voor de beschermingsopdracht van Oekraïners in Nederland vooral van belang in hoeverre mensen naar dit gebied terug zouden kunnen keren: de locatie en situatie moet veilig genoeg zijn en niet onbewoonbaar verwoest. Voor het beeld van **de economie van Oekraïne** analyseren we naast macro-economische indicatoren (het bbp, inflatie en werkloosheid) ook indicatoren die meer inzicht bieden in de financiële gezondheid van de Oekraïense overheid. Zo kijken we naar het begrotingsoverschot of -tekort van de staat en de financiële steun die Oekraïne ontvangt vanuit het buitenland – de stand van zaken hiervan is van groot belang om de oorlog voort te kunnen zetten.



Figuur 1 Overzicht van factoren en indicatoren voor migratie- en terugkeerintenties van Oekraïners



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

### Tijdsduur conflict

Er zijn weinig concrete aanwijzingen die erop wijzen dat het conflict in de nabije toekomst beëindigd zal worden. De **westerse druk op Oekraïne om te gaan onderhandelen groeit geleidelijk**, maar is (nog) niet van dien aard dat het tot een significante koerswijziging van Kyiv leidt. Hierbij is vooral een onderscheid tussen de militaire en de politieke realiteit van belang. Op het slagveld heeft Oekraïne het momentum en heeft het er weinig belang bij om nu te stoppen met de succesvolle pogingen om grondgebied te bevrijden. De Oekraïense regering wil vooral Rusland niet de kans geven zich te herpakken, nieuwe troepen aan te voeren en te trainen en de verdedigende posities te versterken. Kyiv vreest dat onderhandelingen – inclusief een staakt-het-vuren – zouden kunnen leiden tot het opnieuw ‘bevrozen’ van het conflict.

In het westen worden echter in toenemende mate signalen afgegeven dat de weigering van Zelensky om met de regering van Poetin te onderhandelen zou kunnen leiden tot ‘*Ukraine fatigue*’ en afname van westerse steun.<sup>3</sup> Met name uitspraken van Amerikaanse chef-staf Mark Milley dat het ‘nu een goed moment is om te onderhandelen’ werden hem door Kyiv niet in dank afgenomen; dit lijkt een intern meningsverschil binnen de VS te zijn.<sup>4</sup> De resultaten van de Amerikaanse *midterms* zullen – mede door de tegenvallende resultaten voor de Republikeinse Partij (waarbinnen kritiek groeit over de kostbare steun aan Oekraïne<sup>5</sup>) – naar verwachting geen grote verandering in het Amerikaanse beleid teweeg brengen. Het westen (EU, de NAVO en individuele Europese leiders) houdt in de retoriek vast aan het principe dat het aan Oekraïne is om te besluiten wanneer en waarover het met Rusland gaat onderhandelen.<sup>6</sup> In de praktijk heeft het westen uiteraard wel degelijk invloed op Kyiv door de Oekraïense afhankelijkheid van militaire en economische steun. Ook heeft president Biden recent aangegeven open te staan voor een gesprek met Poetin.

---

3 Missy Ryan, John Hudson en Paul Sonne, “[U.S. privately asks Ukraine to show it’s open to negotiate with Russia](#)”, *Washington Post*, 5 november 2022.

4 Peter Baker, “[Top U.S. General Urges Diplomacy in Ukraine While Biden Advisers Resist](#)”, *The New York Times*, 10 november 2022.

5 Yasmeen Abutaleb en John Hudson, “[Inside the growing Republican fissure on Ukraine aid](#)”, *The Washington Post*, 31 oktober 2022.

6 Sabine Siebold en Marine Strauss, “[Decision on negotiations with Russia is up to Ukraine, EU top diplomat says](#)”, *Reuters*, 14 november 2022; Matthias Williams, “[Germany: Ukraine should decide when to hold peace talks with Russia](#)”, *Reuters*, 7 november 2022; RadioFreeLiberty, “[NATO’s Stoltenberg: It’s Up To Ukraine What Terms For Talks With Russia Are Acceptable](#)”, 14 november 2022; Dan Sabbagh, “[Russia-Ukraine war: Russian booby traps turning Kherson into ‘city of death’, says Ukraine official – as it happened](#)”, *The Guardian*, 10 november 2022.

Zelensky zelf heeft aangegeven dat ‘druk op hem geen zin heeft’, maar heeft wel vijf principes geformuleerd op basis waarvan hij bereid is met Rusland te onderhandelen. Dat zijn herstel van de territoriale integriteit; respect voor het VN-Handvest; vergoeding van alle door de oorlog veroorzaakte verliezen; bestraffing van elke oorlogsmisdadiger; en garanties dat niet opnieuw een invasie zal plaatsvinden.<sup>7</sup> Deze eisen zijn, hoe terecht ook, zodanig maximalistisch van aard dat het onwaarschijnlijk is dat de huidige Russische regering hiermee akkoord zal gaan.

Het Kremlin lijkt in te willen spelen op toenemende ‘Oekraïne-moeheid’ door regelmatig aan te geven bereid te zijn tot diplomatieke gesprekken ‘zonder voorwaarden’, maar geeft voorlopig geen blijk van bereidheid om terug te komen op erkenning van een deel van Oekraïens grondgebied als onderdeel van de Russische Federatie.<sup>8</sup> Opvallend genoeg zijn er wel signalen dat Zelensky in het Kremlin inmiddels als legitieme leider van Oekraïne gezien zou worden, in tegenstelling tot het beeld dat tot nu toe geschetst werd in Russische uitingen als ware hij een ‘marionet’ van het westen.<sup>9</sup> Daarmee zou hij ook als serieuze onderhandelingspartner gezien kunnen worden, al is het voorlopig nog onwaarschijnlijk dat er serieuze onderhandelingen over vrede of een staakt-het-vuren zullen plaatsvinden.

Er groeit enige onvrede binnen de Russische samenleving over met name de mobilisatie en de manier waarop gemobiliseerden worden behandeld,<sup>10</sup> maar (nog) niet van dien aard dat het Kremlin onder druk komt te staan om de oorlog te beëindigen. De terugtrekking uit Cherson leidde in tegenstelling tot eerdere terugtrekkingen niet tot felle kritiek op

- 
- 7 Andriy Yermak, [“During this war Ukraine’s army and people showed that one may have no fear and not take too seriously what Russian propaganda says”](#), *President of Ukraine*, 29 oktober 2022; Volodymyr Zelensky, [“Ukraine has always been a leader in peacemaking efforts; if Russia wants to end this war, let it prove it with actions”](#), *President of Ukraine*, 15 november 2022.
- 8 Kommersant, [“Путин о возможности заключить мирный договор с Украиной: наша добрая воля известна”](#) [Poetin over de mogelijkheid een vredesakkoord met Oekraïne te sluiten: onze goede wil is bekend], 31 oktober 2022; RIA Novosti, [“Россия все еще открыта к переговорам с Украиной, заявила Захарова”](#) [Rusland staat nog altijd open voor onderhandelingen met Oekraïne, aldus Zacharova], 9 november 2022; RIA Novosti, [“Россия готова к диалогу по Украине без предварительных условий, заявил МИД”](#) [Rusland bereid tot dialoog over Oekraïne zonder voorwaarden vooraf, zegt ministerie van Buitenlandse Zaken], 11 november 2022.
- 9 Oleksiy Yakubin, [“Is Russia Slowly Embracing Realpolitik in Ukraine?”](#), *The Moscow Times*, 29 november 2022.
- 10 Volgens peilingen van Levada in oktober is ca. 57% van de Russische bevolking vóór onderhandelingen en het beëindigen van de oorlog, terwijl 34% wil doorvechten. *Meduza* claimt op basis van interne peilingen van het Kremlin dat er een omslag is waarbij in november ca. 55% van de Russische bevolking vóór onderhandelingen was tegenover slechts 25% die wil doorvechten, terwijl dit in juli nog 57% steun voor doorvechten ten opzichte van 32% voor onderhandelen was. Zie: Levada Centrum, [“КОНФЛИКТ С УКРАИНОЙ: ОКТЯБРЬ 2022 ГОДА \[CONFLICT MET OEKRAÏNE: OKTOBER 2022\]”](#), 27 oktober 2022; Karolína Hird, Riley Bailey, Madison Williams, et al., [“RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT, NOVEMBER 30”](#), *Institute for the Study of War*, 30 november 2022.

de legerleiding; *hardliners* zoals Kadyrov en Prigozhin schaarden zich al snel achter het besluit en het bracht de regering niet ernstig in problemen.

### De voortzettingsmacht hangt daardoor vooral af van militair-industriële factoren.

Het conflict is verworden tot een uitputtingsslag tussen beide krijgsmachten, waarbij niet alleen het rekruteren en opleiden van nieuwe troepen maar ook de capaciteit om nieuwe ammunitie en wapensystemen te produceren steeds meer van belang wordt. Rusland raakt geleidelijk door haar precisie-munitie en artilleriegranaten heen en kan de hoge intensiteit van aanvallen niet tot diep in 2023 blijven volhouden. Het heeft echter nog voldoende voorraden van oudere wapensystemen zoals S-300 raketten om grootschalige verwoesting in Oekraïne te blijven veroorzaken. De Russische regering heeft ook meermaals de binnenlandse wapenindustrie aangemoedigd om de productie op te voeren en importeert ook nog steeds wapens en technologie uit landen zoals Iran.<sup>11</sup> Oekraïne wordt op haar beurt steeds afhankelijker van westerse wapensteun naarmate binnenlandse voorraden worden uitgeput en wordt daarbij beperkt door het veelvoud aan verschillende westerse wapensystemen met verschillende soorten ammunitie. De Oekraïense regering heeft daarnaast gebruikgemaakt van speciale wetgeving in oorlogstijd om een aantal overnames te doen van strategische bedrijven die ingeschakeld kunnen worden voor productie van wapensystemen en ammunitie.<sup>12</sup> Beide partijen maken zich duidelijk op voor een langdurige strijd en treffen voorbereidingen om dit tot diep in 2023 vol te kunnen houden. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat het conflict eerst nog een tijd zal voortwoeden, al dan niet op een lager pitje, alvorens beide partijen bereid zijn tot onderhandelingen.

### Intensiteit van het conflict

In november is wederom zeer **fel gevochten op het slagveld**, op meerdere fronten. Volgens het Oekraïense ministerie van Defensie zijn daarbij in november 17.060 Russische troepen gesneuveld.<sup>13</sup> In totaal zouden zo'n 95.260 Russische troepen zijn omgebracht sinds februari, volgens Oekraïne. De Amerikaanse chef-staf Milley zegt dat meer dan 100.000 soldaten zijn gesneuveld of verwond – zowel aan de Russische als Oekraïense kant.<sup>14</sup> Ook in Russischtalige media komt dit cijfer voorbij, met de vermelding dat 61.207 Oekraïense troepen gesneuveld zouden zijn en 49.368 gewond zouden zijn geraakt.<sup>15</sup> De Oekraïners melden een stuk lager aantal: volgens presidentieel adviseur

---

11 Stephen Fidler en Ann M. Simmons, "[Russia's Munitions Shortages Raise Questions Over How Long It Can Continue Ukraine War](#)", *The Wall Street Journal*, 22 november 2022.

12 Reuters Staff, "[Ukraine's president says asset seizures help defence sector](#)", *Reuters*, 7 november 2022.

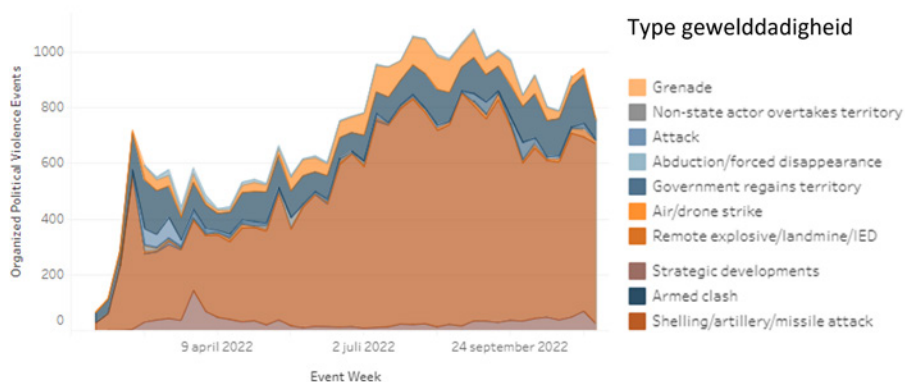
13 Ministry of Defence of Ukraine, "[The total combat losses of the enemy from 24.02 to 30.11](#)", 30 november 2022; Ministry of Defence of Ukraine, "[The total combat losses of the enemy from 24.02 to 31.10](#)", 31 oktober 2022.

14 Tara Copp, "[100,000 Russian troops killed or injured in Ukraine, US says](#)", *AP News*, 10 november 2022.

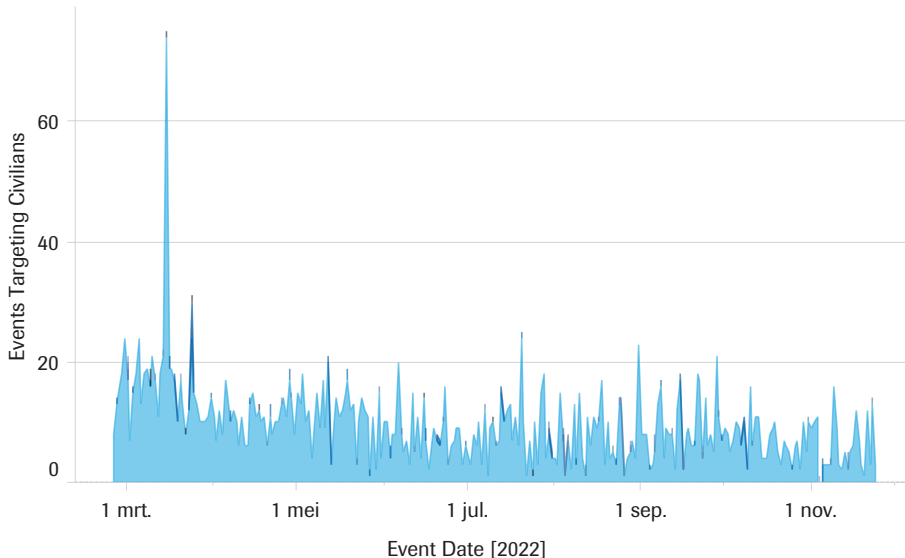
15 RBK, "[Военная операция на Украине. Главное Подробнее](#) [Militaire operatie in Oekraïne. Het belangrijkste]", 1 december 2022.

Mykhailo Podolyak zouden er 10.000 tot 13.000 soldaten gesneuveld zijn tot nu toe.<sup>16</sup> Deze claims van de verschillende partijen over het aantal gevallen slachtoffers in het conflict dienen vooral ter indicatie van de intensiteit van het conflict, aangezien het lastig is om met zekerheid vast te stellen hoe hoog het werkelijke aantal ligt.

**Figuur 2 Aantal gewelddadigheden in Oekraïne per week<sup>17</sup>**



**Figuur 3 Overzicht van aanvallen per dag waarbij burgers het doelwit zijn<sup>18</sup>**



16 David Ljunggren en Ron Popeski, "Ukraine has lost between 10,000 and 13,000 soldiers in war - official", *Reuters*, 1 december 2022.

17 ACLED, "Ukraine Crisis Hub", geraadpleegd op 1 december 2022.

18 ACLED, "Ukraine Crisis Hub".

### Rusland heeft met name in Cherson een gevoelige nederlaag geleden

doordat het zich moest terugtrekken naar de oostelijke oever van de Dnipro, na een langdurige en slimme Oekraïense campagne om de Russische logistiek te verstoren en de positie van Russische troepen op de westoever onhoudbaar te maken. Oekraïne heeft zo een bloedige strijd in stedelijk gebied en/of een langdurige belegering weten te vermijden. De Russische krijgsmacht wist de verliezen te beperken door de terugtrekking over een langere periode te organiseren en kan een deel van de teruggetrokken (beroeps)militairen en wapensystemen nu ook weer inzetten op andere delen van de frontlinie; de luchtlandingstroepen (VDV) zijn reeds verplaatst naar de Donbas. Dit getuigt van enig ‘lerend vermogen’ van de Russische krijgsmacht en wellicht ook van meer gezag van opperbevelhebber Soerovikin, die in tegenstelling tot zijn voorgangers het Kremlin er wel van wist te overtuigen dat een strategische terugtrekking achter de Dnipro vanuit militair oogpunt verstandiger was dan tegen een hoge prijs het bruggenhoofd te behouden om op termijn door te kunnen stoten naar Odesa.

**Figuur 4** Overzicht van gebeurtenissen in het conflict<sup>19</sup>



Rusland heeft in haar escalatiestrategie vooral gekozen voor het verwoesten van Oekraïense kritieke infrastructuur maar is tot nu toe **teruggedeinsd voor verdere drastische stappen**, zoals het volledig opblazen van de Nova Kakhovka dam (die wel is beschadigd, maar geen grote overstromingen heeft veroorzaakt) of de inzet van CBRN wapens om grote hoeveelheden burgerslachtoffers te maken of Cherson onbewoonbaar te maken. Dit maakt november tot de eerste maand waarin Rusland

19 ACLED, “Ukraine Crisis Hub”.

een middelgrote stad heeft ‘verloren’ die het als onderdeel van de Russische Federatie beschouwt – zonder dat daarmee is overgegaan tot nucleaire vergelding. Eind oktober (her)bevestigde Poetin dat Rusland geen kernwapens wil inzetten in Oekraïne: “Dat heeft geen zin, politiek noch militair”.<sup>20</sup>

**In de Donbas lijden beide zijden zware verliezen**, met name rond Bachmoet, zonder dat dit tot noemenswaardige verschuivingen van de frontlinie heeft geleid.<sup>21</sup> Oekraïne weet met precisie-aanvallen met westerse artilleriesystemen Rusland hard te raken en de logistiek te ontregelen. Oekraïne is er ook nog niet in geslaagd door de Russische linies in het noorden van Loehansk te breken maar zet de Russische verdediging in de linie Svatove-Kreminna wel zwaar onder druk. Veel van de Russische verliezen in de Donbas lijken gemobiliseerden en door Wagner geronselde gevangenen te zijn die door het Kremlin als minder belangrijk worden gezien dan beroepsmilitairen. Deze verliezen leiden ook niet direct tot veel kritiek.

### **De aankomende winter zal naar verwachting enig dempend effect hebben**

op de intensiteit van de gevechten. Het terrein wordt reeds deels onbegaanbaar voor (pantser)voertuigen door modder en sneeuw, al zou strenge vorst het (tijdelijk) weer beter begaanbaar maken. Er is sprake van beter zicht in de winterperiode, door de afwezigheid van gewassen op land en bladeren aan vegetatie. Dit is in het nadeel van de offensieve partij, wat momenteel vooral Oekraïne treft. Verder zijn de periodes van duisternis langer in de wintertijd. Ook dat gaat een beperking opleveren voor beide zijden, vanwege onvoldoende beschikbaarheid van nachtzichtmiddelen en de gebrekkige training voor het opereren bij duisternis. Het is met name de vraag of beide krijgsmachten zichzelf voldoende op de winter hebben voorbereid om de strijd te kunnen voortzetten; Oekraïne lijkt hierin mede door westerse giften van winterkledij en andere uitrusting een voordeel te hebben ten opzichte van de slecht uitgeruste Russische dienstplichtigen en gemobiliseerden. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat Oekraïne de gevechten geheel zal staken; het zal elk voordeel willen benutten om het de Russen zo moeilijk mogelijk te maken hun posities te bestendigen en te versterken.

---

20 AP News, [“Russia's Putin says he won't use nuclear weapons in Ukraine”](#), 27 oktober 2022.

21 Volgens het Oekraïense ministerie van Defensie zouden daarbij alleen al in november 17.060 Russische troepen zijn gesneuveld, en 228 tanks, 174 artilleriesystemen en 179 kruisraketten vernietigd. Het Russische ministerie van Defensie zegt in november 711 tanks, 7 luchtverdedigingsraketssystemen, 25 voertuigen met Multiple Launch Rocket System (MLRS) en 97 veldartillerie kanonnen en mortieren vernietigd te hebben. Deze claims over verliezen van beide partijen zijn niet onafhankelijk te verifiëren. Zie: Ministry of Defence of Ukraine, [“The total combat losses of the enemy from 24.02 to 30.11”](#), 30 november 2022; Ministry of Defence of Ukraine, [“The total combat losses of the enemy from 24.02 to 31.10”](#), 31 oktober 2022; Ministry of Defence of the Russian Federation, [“Russian Defence Ministry report on the progress of the special military operation in Ukraine”](#), 30 november 2022; Ministry of Defence of the Russian Federation, [“Russian Defence Ministry report on the progress of the special military operation in Ukraine”](#), 30 oktober 2022.

De Russische krijgsmacht probeert net als in oktober vooral verder verlies van bezet grondgebied te voorkomen en is gestart met een **grootschalige campagne om de Oekraïense kritieke (energie-) infrastructuur te verwoesten**.

Verschillende grote lucht- en raketaanvallen hebben naar schatting de helft van de Oekraïense stroomvoorziening verwoest en grote delen van het land hebben te maken met regelmatige stroomuitval.<sup>22</sup> Hoewel het de Oekraïners tot nu toe lukt om de energie-infrastructuur gedeeltelijk te herstellen, waarschuwt de Oekraïense overheid dat het bij meer Russische aanvallen niet gaat lukken om dit vol te houden door een gebrek aan onderdelen.<sup>23</sup>

Dit is een bewuste poging om onderhandelingen met de Oekraïense regering te forceren en om het Oekraïense volk op de knieën te dwingen en/of op de vlucht te jagen, gebruikmakend van dalende temperaturen. Het heeft er echter tot nu toe niet toe geleid dat er druk van onderop volgt op de regering van Zelensky om te stoppen met de strijd. Oekraïners zijn volop bezig met het voorbereiden voor de winter met generatoren en houtkachels. Toch ligt het in de lijn der verwachting dat in de winter nog meer Oekraïners hun huizen zullen moeten verlaten. Het hoofd van het grootste Oekraïense energiebedrijf DTEK heeft Oekraïners reeds opgeroepen 'voor drie tot vier maanden het land te verlaten om de druk op het energienet te verlagen'<sup>24</sup>, al werd hij snel gesommeerd deze uitspraken in te trekken. Iets vergelijkbaars gebeurde met de burgemeester van Kyiv, die felle kritiek van president Zelensky kreeg toen hij speculeerde over een eventuele evacuatie van de hoofdstad. De Oekraïense regering probeert vermoedelijk een grootschalige uittocht van Oekraïners zoveel mogelijk te voorkomen om de economische schade te beperken en de nationale inspanningen in de oorlog voort te kunnen zetten.

Als gevolg van het oorlogsgeweld zijn in november 688 burgerslachtoffers geregistreerd, waaronder 162 doden en 526 gewonden. Inmiddels staat het totaal op 6702 gedode burgers en 10.479 gewonden.<sup>25</sup>

---

22 Erin Banco en Andrew Desidero, "[Ukraine tells allies it may not be able to recover from more Russian attacks on energy systems](#)", *Politico*, 16 november 2022; Liz Cookman, "[Ukraine Battles On in the Dark](#)", *Foreign Policy*, 28 november 2022; Al Jazeera, "[Almost half of our energy system disabled: Ukraine PM](#)", 19 november 2022.

23 Banco en Desidero, "[Ukraine tells allies it may not be able to recover](#)", *Politico*.

24 Catherine Byaruhanga, "[Leave if you can to save energy - Ukraine power boss](#)", *BBC News*, 19 november 2022.

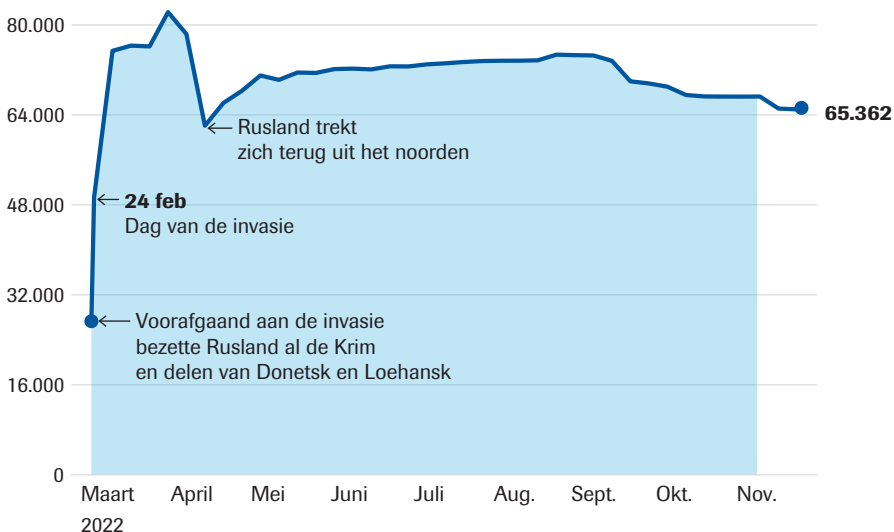
25 Office of the High Commissioner for Human Rights, "[Ukraine: civilian casualty update 5 December 2022](#)", *United Nations*, 5 december 2022.



## Bezet Oekraïens gebied

Oekraïne heeft in november naar schatting ruim 2000 km<sup>2</sup> grondgebied weten te bevrijden, met name in Cherson. Dit is meer dan in oktober maar minder dan tijdens het grote tegenoffensief van september en Rusland blijft naar schatting ruim 65.000 km<sup>2</sup> of ruim 17% van het land bezet houden (zie figuur 5).<sup>26</sup> Rusland heeft niet alleen vrijwel geen nieuw terrein meer in weten te nemen; de terugtrekking achter de Dnipro beëindigt ook op afzienbare termijn de Russische ambities om de gehele zuidkust van Oekraïne te veroveren met steden zoals Odesa.

**Figuur 5 Totaal door Rusland gecontroleerd gebied in vierkante kilometers. Rusland bezet nu zo'n 65.000 km<sup>2</sup><sup>27</sup>**



Na het succes in Cherson, dat ook een groot deel van de Oekraïense troepen vrijmaakt voor nieuwe operaties, is de grote vraag of, wanneer en wáár Oekraïne het volgende tegenoffensief zal inzetten. Oekraïne heeft daarvoor ruwweg drie mogelijkheden:

1. **In noord-Loehansk, ten noorden van Severodonetsk;** dit is relatief dunbevolkt en slecht verdedigd gebied, ten noorden van de nieuw door Rusland aangelegde “Wagner-linie” in de Donbas. De strategische relevantie van dit gebied is vrij laag maar de kans op een doorbraak en het veroveren van grote delen terrein is reëel.

<sup>26</sup> Júlia Ledur, “[What Russia has gained and lost so far in Ukraine, visualized](#)”, *The Washington Post*, 21 november 2021.

<sup>27</sup> Júlia Ledur, “[What Russia has gained and lost](#)”, *The Washington Post*.

2. **Zuidwaarts van Zaporizhzhia richting Melitopol;** dit zou een strategische dreun voor Rusland zijn en de landverbinding met de Krim verbreken. Rusland is zich hier echter aan het ingraven. Een dergelijke operatie zou veel van de Oekraïense krijgsmacht eisen maar indien succesvol de Oekraïense positie op zowel het slagveld als aan de onderhandelingstafel sterk verbeteren.
3. **De Krim zelf;** dit zou het strategische 'sluitstuk' van de oorlog betekenen en het regime van Poetin zwaar onder druk zetten, maar is voor Oekraïne een enorme en complexe operatie. Oekraïne zal naar verwachting eerder proberen met de Krim te doen wat het met Cherson ook deed, namelijk de Russische positie op langere termijn onhoudbaar maken door de Russische logistiek en aanvoerroutes te verstoren.

Zelfs als Oekraïne er in slaagt gebied te bevrijden is het twijfelachtig dat de burgerbevolking daar snel in grote getalen naar zal kunnen terugkeren. Ook in Cherson heeft Rusland op grote schaal geplunderd, mijnen en boobytraps achtergelaten en de dreiging van artilleriebeschietingen in bewoond gebied nabij de frontlinie blijft groot. Op korte termijn heeft de bevrijding van Cherson zelfs geleid tot een *groter* aantal intern ontheemden doordat Oekraïne de burgerbevolking in de regio's Mikolayiv en Cherson heeft geëvacueerd omdat basisvoorzieningen zoals elektriciteit, voedsel en verwarming niet of nauwelijks kunnen worden geleverd.

Het is niet te verwachten dat Rusland in de nabije toekomst in staat zal zijn om nogmaals de brede Dnipro bij Cherson over te steken. Dit stelt Oekraïne in theorie in staat om ook in belangrijke havens zoals Odesa, Mikolayiv en (in beperkte mate) Cherson te investeren zonder dat er direct voor een Russische bezetting gevreesd hoeft te worden. Dit zal echter pas op de middellange termijn vruchten afwerpen en op korte termijn geen grootschalige terugkeer mogelijk maken.

## Economische situatie

De impact van de recente ontwikkelingen op het reële Oekraïense bruto binnenlands product (bbp) is nog niet goed meetbaar. De daling van het bbp was in het tweede kwartaal van dit jaar opgelopen tot 37,2%, maar de *State Statistics Service of Ukraine* (SSSU) heeft nog geen cijfers vrijgegeven voor het derde kwartaal.<sup>28</sup> De meeste prognoses voor de economische krimp van Oekraïne dit jaar lijken erop te duiden dat de economie zich enigszins zal herstellen in de tweede helft van dit jaar. Zo schatte de Nationale Bank van Oekraïne eind oktober dat de Oekraïense economie dit jaar met 32% zal krimpen.<sup>29</sup> Zowel het IMF als de Wereldbank zien de situatie nog iets somberder

---

28 Dana Gordiichuk, "[VVP Ukrainy sokratilsia na 37,2% vo vtorom kvartale goda](#)," *Ekonomicheskaia pravda*, 9 september 2022.

29 "[NBU Expects Inflation to Slow and Economy to Grow Next Year – Inflation Report](#)," 27 oktober 2022.

in en voorspellen een economische krimp van 35%, terwijl de EBRD juist iets positiever is en een daling van het Oekraïense bbp van 30% aanhoudt.<sup>30</sup>

Deze schattingen zijn echter wellicht te positief, aangezien ze geen rekening houden met de enorme vernietiging van de Oekraïense energie-infrastructuur infrastructuur als gevolg van Russische bombardementen in de afgelopen paar weken. Noch het IMF noch de Wereldbank en de EBRD hebben hun prognoses aangepast in de afgelopen weken. Behalve burgers, treft met name de elektriciteitsuitval ook bedrijven hard.<sup>31</sup> In deze context heeft de Oekraïense minister van Economische Zaken, Julia Svyrydenko, gewaarschuwd dat de energiecrisis de krimp van het bbp kan verergeren, zodat deze nog hoger zal uitvallen dan 35%. Sommige economen schatten dat die krimp wel eens 40% zou kunnen bedragen.<sup>32</sup>

In deze context is te verwachten dat de levensstandaard in Oekraïne op korte termijn alleen maar zal verslechteren. Hoewel de Nationale Bank van Oekraïne schat dat het werkloosheidscijfer in de tweede helft van dit jaar enigszins zal dalen van ongeveer 35% in het tweede kwartaal tot 28,3% aan het eind van 2022,<sup>33</sup> is de inflatie verder opgelopen van 24,6% in september tot 26,6% in oktober.<sup>34</sup> Eind oktober voorspelde de Oekraïense Centrale Bank dat het inflatiecijfer op jaarbasis zal toenemen tot 30% tegen het eind van 2022. De inflatie is vooral hoog wat voedselprijzen betreft (27,2% voor bewerkte voeding en 47,1% voor onbewerkte voeding), wat natuurlijk direct de levensstandaard van Oekraïners aantast.<sup>35</sup>

---

30 ERBD, "[Ukraine overview](#)", geraadpleegd op 1 december 2022; IMF, "[Ukraine](#)", geraadpleegd op 1 december 2022; The World Bank, "[The World Bank In Ukraine](#)", geraadpleegd op 1 december 2022.

31 Jack Detsch, "[U.S. Struggles to Help Ukraine Keep the Lights On](#)," *Foreign Policy*, 11 november 2022; Felicia Schwartz and Roman Olearchyk, "[Ukraine's war economy: businesses cling on as Russia damages power supplies](#)," *Financial Times*, 14 november 2022.

32 Felicia Schwartz and Roman Olearchyk, "[Ukraine's war economy: businesses cling on as Russia damages power supplies](#)," *Financial Times*, 14 november 2022.

33 "[NBU Expects Inflation to Slow and Economy to Grow Next Year – Inflation Report](#)," 27 oktober 2022, *National Bank of Ukraine, Inflation Report*, juli 2022, p. 28; National Bank of Ukraine, "[Inflation Report Summary](#)," oktober 2022, p. 6.

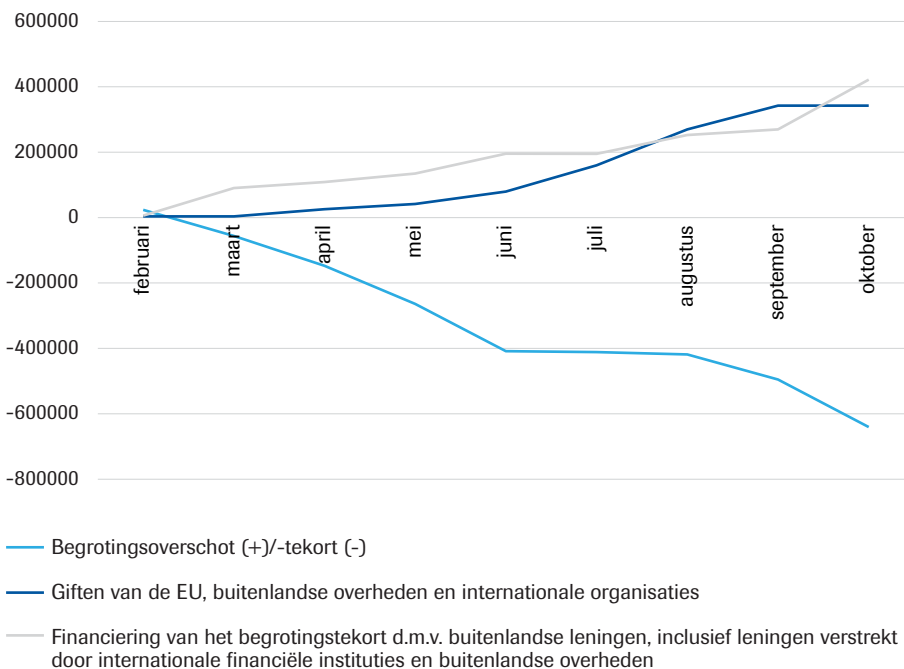
Het absolute aantal werklozen is volgens de Oekraïense centrale bank ook gedaald van een hoogtepunt van ongeveer 316.000 werklozen in juni tot ongeveer 239.100 werklozen in oktober. Zie: National Bank of Ukraine, "[Macro Indicators](#)". Het probleem is echter dat deze absolute data geen goed inzicht geeft in de werkloosheidsgraad van het land, aangezien deze cijfers ook beïnvloed worden door het vertrek van Oekraïners naar het buitenland. Bovendien is het mogelijk dat het feit dat de werkloosheidsuitkeringen zijn gekort ertoe heeft geleid dat minder mensen zich ook daadwerkelijk formeel als werkloze inschrijven. Daar komt nog bij dat mannen zich mogelijk ook niet inschrijven als werkloze om zo de dienstplicht te ontlopen, aangezien een dergelijke inschrijving een verklaring van een militair commissariaat vereist.

34 National Bank of Ukraine, "[Macro Indicators](#)".

35 "[NBU October 2022 Inflation Update](#)," 11 november 2022.

Hoewel de Oekraïense centrale bank een hoog rentepercentage van 25% hanteert om de inflatie te drukken,<sup>36</sup> wakkert het feit dat begrotingstekorten nog steeds in grote mate worden gefinancierd door het creëren van nieuw geld de inflatie onophoudelijk aan. Dit heeft er mee te maken dat de Westerse financiële steun aan Oekraïne onvoldoende is om het begrotingstekort volledig te dekken (zie figuur 6). Ondanks dat de totale financiële giften van de EU, buitenlandse overheden en internationale organisaties in rap tempo zijn toegenomen van 41,5 miljard hryvnia eind mei tot 160 miljard hryvnia eind juli en 342,4 miljard hryvnia eind oktober, is het begrotingstekort van Oekraïne opgelopen van 264 miljard hryvnia eind mei tot 411,5 miljard hryvnia eind juli en 640,5 miljard hryvnia eind oktober. Eind oktober was slechts 422 miljard hryvnia van dat begrotingstekort gedekt door buitenlandse leningen, met name verstrekt door internationale financiële instituties en buitenlandse overheden.

**Figuur 6 Begrotingstekort van Oekraïne in 2022, afgezet tegen westerse steun<sup>37</sup>**



36 "NBU October 2022 Inflation Update," 11 november 2022.

37 National Bank of Ukraine, [Macro Indicators](#).

Desalniettemin is de Westerse financiële steun voor Oekraïne van cruciaal belang, en dat zal ook volgend jaar zo blijven. Deze steun komt met name van de Verenigde Staten en de EU. De Oekraïense overheid verwacht volgend jaar een begrotingstekort ter waarde van 38 miljard dollar te hebben, wat gelijkstaat aan 19% van het vooroorlogse bbp van het land. Kyiv rekent erop dat dit grotendeels gefinancierd zal gaan worden door het IMF, de VS en de EU, maar de exacte hoeveelheden begrotingssteun die Oekraïne kan verwachten zijn nog onduidelijk.<sup>38</sup> Naast financiële en militaire steun, heeft Kyiv ook specifieke materiële steun nodig voor de wederopbouw van de energie-infrastructuur.<sup>39</sup> Ondertussen worden er echter vraagtekens geplaatst bij de bereidheid van Westerse landen om die steun te blijven leveren. Onder de Amerikaanse Republikeinse Partij en op de linkerflank van de Democratische Partij lijkt het draagvlak voor financiële steun aan Oekraïne enigszins af te brokkelen door de hoge Amerikaanse inflatie, hoewel er nog wel brede steun lijkt te zijn voor wapensteun aan Oekraïne.<sup>40</sup> Tegelijkertijd lijken Amerikaanse beleidsmakers zich juist zorgen te maken over de Europese steun voor Oekraïne.<sup>41</sup> Plannen van de EU om bevroren tegoeden van Russische oligarchen en van de Russische centrale bank aan te wenden voor de wederopbouw zijn een belangrijk politiek signaal. In de praktijk zijn deze voornemens door juridische problemen lastig realiseerbaar en de fondsen zullen niet op korte termijn inzetbaar zijn.<sup>42</sup>

Een klein maar toch significant lichtpuntje voor de Oekraïense economie is dat Rusland de graandeal uiteindelijk toch weer heeft verlengd en dat de overzeese export van graan gestaag doorgaat. Dit heeft op zijn beurt weer meer spoorwegcapaciteit vrijgegeven voor de export van andere producten, zoals metalen. We zien inderdaad dat de waarde van de Oekraïense export in september sterk is toegenomen tot 4,1 miljard Amerikaanse dollar ten opzichte van 3,4 miljard dollar in augustus (zie figuur 7). Hoewel dit Oekraïne op korte termijn economische verlichting biedt is het echter nog onduidelijk of de graandeal op de langere termijn van kracht zal blijven.

---

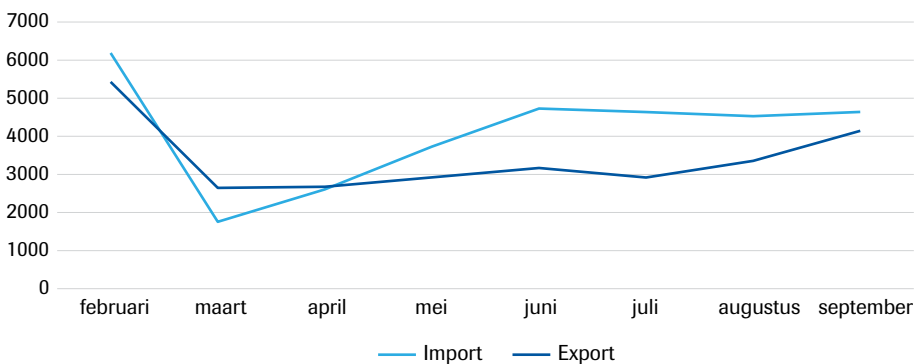
38 Reuters, "[Ukraine budget deficit seen at \\$38 bln in 2023 - Interfax quotes PM](#)," *Euronews.next*, 14 september 2022.

39 David Brennan, "[America Faces a Huge Bill To Prop up Ukraine's Economy. Will it Pay?](#)," *Newsweek*, 29 oktober 2022.

40 Brennan, "[America Faces a Huge Bill](#)," *Newsweek*; Vivian Salama, "[Republican Opposition to Helping Ukraine Grows, WSJ Poll Finds](#)," *The Wall Street Journal*, 3 november 2022; Courtney McBride and Emily Wilkins, "[Republicans Pledge to Give Ukraine Aid Tough Scrutiny With House Control](#)," *Bloomberg*, 17 november 2022.

41 Erin Banco and Paul McLeary, "[U.S. races to shore up European support for Ukraine strategy](#)," *Politico*, 10 november 2022.

42 Jorge Liboreiro, "[Make Russia pay: EU moves ahead with confiscation of frozen assets, despite legal pitfalls](#)," *euronews*, 30 november 2022.

**Figuur 7 Buitenlandse handel van Oekraïne in 2022 (in miljoenen Amerikaanse dollars)<sup>43</sup>**

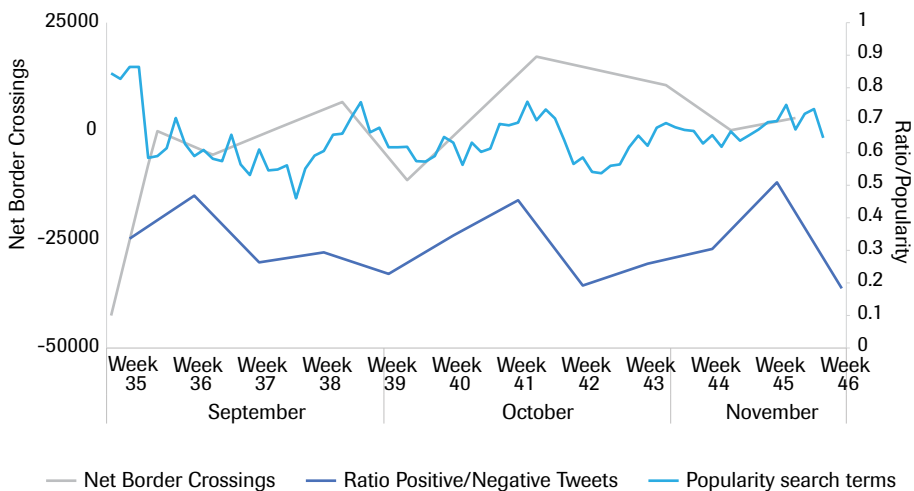
### Social media analyse

Het is lastig te bepalen *in hoeverre* en *op welk moment* Oekraïners door de verslechterende humanitaire situatie zullen besluiten om hun land te verlaten. Hiertoe analyseren we patronen in de zoekopdrachten van Oekraïners en het sentiment van tweets uit Oekraïne (zie textbox 1 voor een toelichting van de methodologie). Met name het sentiment van tweets over de situatie in Oekraïne laat in november een tijdelijke opleving van positief sentiment zien ten tijde van de bevrijding van Cherson, maar daalt vervolgens nadat Rusland de beschietingen op kritieke infrastructuur intensiverde en stroomuitval vaker begon voor te komen (zie figuur 8).

Zoektermen gerelateerd aan migratie lijken grotendeels los te staan van deze momenten, maar lopen beter in de pas met het netto aantal grensoverschrijdingen. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door een mismatch in tijd: veel zoekopdrachten naar migratietermen vinden plaats in de gebieden aan de grens, wat mogelijk impliceert dat mensen zich eerst binnen Oekraïne verplaatsen en pas daarna het besluit maken te migreren. Mismatches kunnen echter ook worden veroorzaakt door een verschillend effect op uitwaartse migratie cq. inwaartse migratie, dat in de netto migratie getallen wegvalt. Op basis van de beschikbare *social media* data is er nog geen patroon zichtbaar waarbij Oekraïners zich opmaken om in grote getalen het land te ontvluchten.

43 SCC of Ukraine, "[Merchandise Trade](#)", geraadpleegd op 1 december 2022.

**Figuur 8** Twittersentiment over de situatie in Oekraïne en de populariteit van zoekopdrachten op Google naar tijdelijke bescherming, tegenover netto grensverkeer



### Verantwoording methodologie social media analyse

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

Hoewel een aantal “objectieve” factoren zoals in hoofdstuk twee en drie behandeld worden van grote invloed is op migratie patronen, is het niet eenvoudig migratie louter op basis van deze factoren te voorspellen. Ten eerste is het meten van deze factoren vaak lastig. Werkloosheidsdata worden bijvoorbeeld per kwartaal retrospectief gerapporteerd, en de reële situatie in een oorlogsgebied is moeilijk meetbaar. Ten tweede maken migranten de keuzes die hun reis bepalen ook niet op basis van objectieve metingen, maar op basis van bijvoorbeeld de percepties van vrienden en familie, nieuwsrapportages, en geruchten op sociale media. Om inzicht te krijgen in de subjectieve elementen die van belang zijn bij migratie beslissingen is het dus behulpzaam om een actueel beeld te hebben van de manier hoe migranten zelf de situatie zien. Om dit beeld inzichtelijk te maken gebruikt deze exploratieve *social media* analyse twee databronnen.

## Twitter

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

Opinies op twitter vormen geen precieze weerspiegeling van opinies in de samenleving, omdat twitter gebruikers geen representatieve steekproef van de bevolking zijn. Daarom wordt de twitter steekproef in deze analyse gebruikt om de verandering van sentiment vast te stellen (worden opinies positiever of negatiever)? Voor deze analyse zijn 101.754 tweets verzameld via Postmen, vertaald via Google Translate in Python, en gecodeerd via bertweet base sentiment analysis.<sup>44</sup> Retweets zijn buiten de analyse gelaten om de impact van geautomatiseerde media campagnes in enige mate buiten de analyse te houden.

De sentiment data voor deze analyse is verkregen via de twitter API, en machinaal gecodeerd. Validatie van 100 tweets geeft aan dat de precisie van de machine codering groot is. De machinale codering van Oekraïense tweets over de situatie in Oekraïne en het sentiment ten aanzien van gastlanden classificeert 56,6% correct.<sup>45</sup> Van de overige 43,4% incorrecte tweets is 0,0% een “*false positive*” of “*false negative*”. Voor de sentiment tweets in het Nederlands, Duits en Pools van EU bevolking over Oekraïense migranten komen dezelfde classificatie waarden uit op 72,3%, 27,7% en 7,6% (vergelijkbare waarden in ieder taal). De classificatie methodiek lijkt een kleine *bias* te hebben naar negatief, door een kleine categorie misclassificaties van positief naar neutraal en van neutraal naar negatief. Naast de validatie, is ook de datakwaliteit sinds de vorige update sterk verbeterd.<sup>46</sup>

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

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

46 Data verbeteringen zijn o.a. een groter aantal tweets in kleinere tijdsperiodes, aangescherpte zoektermen, en verbeterde Google trends data.



### Google Trends

Sentiment en emotie leidt niet altijd tot actie. Om dit verschil te overbruggen wordt in deze analyse gebruik gemaakt van Google trends om na te gaan in hoeverre potentiële migranten de eerste stap zetten tot het nemen van actie (informatie verzamelen) door naar praktische zaken gerelateerd aan migratie te zoeken via Google. In deze analyse wordt de verandering van populariteit van zoektermen in het Oekraïens vanaf verschillende locaties geanalyseerd. De populariteit wordt vastgesteld op basis van de frequentie van het gebruik van een zoekterm vergeleken met de frequentie van andere zoektermen in dezelfde periode in hetzelfde geografische gebied. Deze analyse is gebaseerd op de populariteit van Oekraïense zoektermen over een land (Nederland). Op deze manier wordt een maatstaf bereikt die vaststelt of er een toename of afname is van personen die interesse tonen in een bestemmingsland, terwijl zij in een ander land van eerste bestemming gevestigd zijn.

## 2.3 Conclusie en vooruitblik: kritieke momenten en mogelijke aantallen

De winterperiode wordt een cruciale en onzekere tijd voor Oekraïne. De mate waarin Oekraïners zich genoodzaakt voelen om hun land te ontvluchten of juist zullen blijven of eventueel zelfs zullen terugkeren hangt in belangrijke mate af van een aantal potentiële ontwikkelingen. De belangrijkste kritieke gebeurtenissen om in de gaten te houden zijn:

1. De **schade aan kritieke infrastructuur nu de temperatuur daalt**. Als Rusland de raketaanvallen op Oekraïense infrastructuur intensiveert zou het zo veel schade aan onder meer het energienetwerk, verwarmingssystemen en de watervoorziening kunnen aanrichten dat de overheid noodgedwongen toch gebieden zal moeten evacueren. Als grote steden zoals Charkiv, Dnipro of zelfs Kyiv geëvacueerd moeten worden raken miljoenen mensen intern ontheemd; de overheid zal proberen hen elders in het land op te vangen, maar een deel van hen zal ook de grens oversteken.
2. Een **eventueel nieuw Oekraïens offensief** tijdens de winterperiode zou een nieuwe fase van het conflict betekenen – maar mogelijk ook tot nieuwe Russische vergeldingsacties leiden. Met name als Oekraïne er in slaagt om zuidwaarts door te stoten richting Melitopol tot de zee van Azov kan het de Russische aanvoerlinie door het zuidoosten van Oekraïne naar de Krim afsnijden en de brug bij Kerch raken. Ook een militaire doorbraak van Oekraïne bij noord-Loehansk of over de Dnipro zou gebied kunnen bevrijden en een Russische nederlaag dichterbij brengen – maar niet noodzakelijk meteen terugkeer vergemakkelijken.
3. **Nieuwe steun van het westen**, inclusief de levering van geavanceerd luchtafweergeschut en langeafstandsraketten, zou de vernietigende effecten van de Russische campagne tegen kritieke infrastructuur fors kunnen verminderen en mogelijkheden voor een Oekraïens tegenoffensief vergroten.

Afhankelijk van hoe deze kritieke gebeurtenissen zich ontwikkelen kan er opnieuw een groot aantal Oekraïners ontheemd raken. De *World Health Organization* verwacht dat twee tot drie miljoen Oekraïners hun huis zullen verlaten op zoek naar warmte en veiligheid.<sup>47</sup> De Slowaakse overheid schrijft in een noodplan dat er tot 700.000 Oekraïners die kant op kunnen komen door de dalende temperaturen en aanhoudende gevechten. Polen noemt geen specifieke aantallen, maar heeft inmiddels 100.000 extra plekken vrijgemaakt en het plan opgevat om 'containersteden' in Oekraïne te bouwen omdat de eigen opvang vol zit.<sup>48</sup> Ook Tsjechië bereidt zich voor op een nieuwe aankomst van Oekraïners: van de ontheemden die al teruggekeerd waren naar Oekraïne zou een deel kunnen besluiten om opnieuw naar het buitenland te vertrekken, aldus de Tsjechische minister van Binnenlandse Zaken, Vit Rakusan.<sup>49</sup>

Hoewel het onmogelijk is om met zekerheid te voorzien hoeveel mensen ontheemd zouden kunnen raken bij een ernstige verslechtering van de situatie, is het wel mogelijk om een onderbouwde inschatting te maken aan de hand van cijfers die op dit moment bekend zijn. Allereerst zijn daarvoor de Oekraïners van belang die al teruggekeerd waren naar hun thuisland, wat er zo'n 6 miljoen zijn. Daarvan zeiden in september circa 380.000 mensen dat zij eventueel opnieuw zouden willen vluchten, een aantal dat nu aanneembaar hoger is. Als van degenen die naar huis zijn teruggekeerd 'slechts' 20% wederom vluchten, betekent dit dat circa 1,2 miljoen mensen opnieuw hun toevlucht tot het buitenland zoeken. Ook degenen uit het noorden en Kyiv die binnen raketafstand van de Russische grens zitten en wiens stroom steeds uitvalt – in totaal circa 3,4 miljoen mensen zijn – staan onder grote druk en moeten mogelijk deels vertrekken.

Daarnaast zijn ook nog eens ca. 6 miljoen Oekraïners intern ontheemd, waarvan velen in tijdelijke en niet winterbestendige accommodaties wonen. Als ook 'slechts' één op de vijf van hen het land ontvlucht betekent dit nogmaals 1,2 miljoen internationale vluchtelingen. Bijeen genomen is het niet ondenkbaar dat bij een doorzetting van de Russische campagne tegen de Oekraïense kritieke infrastructuur in de winterperiode tussen de 2 en 3 miljoen Oekraïners hun land zullen ontvluchten.

---

47 Hans Henri P. Kluge, "[Statement](#)", *World Health Organization*, 21 november 2022.

48 FB/KB, "[Poland preparing for the next wave of Ukrainian refugees](#)", TVP World, 14 november 2022.

49 Jan Lopatka, Anita Komuves and Anna Włodarczak-semczuk, "[East Europeans prepare for possible new Ukrainian refugee wave as winter nears](#)", *Reuters*, 9 november 2022.

# 3 Doormigratie-intenties naar Nederland

## 3.1 Factoren van invloed op doormigratie-intenties naar Nederland

Om inzicht te krijgen in de doormigratie naar Nederland, richten we ons op vier factoren van invloed:

- (1) Het **potentieel voor doormigratie**;
- (2) De **leefomstandigheden in eerste landen van aankomst**;
- (3) De **familiebanden en netwerken**; en
- (4) de **feitelijke doorreismogelijkheden**.

In de figuur hieronder worden de meest bepalende factoren en onderliggende indicatoren voor de mate van doormigratie vanuit landen van eerste opvang naar Nederland weergegeven.

Ten aanzien van doormigratie geldt dat een aantal indicatoren een meer continu karakter heeft – zoals omvang van de diaspora in diverse EU-landen en het toepasselijk juridisch kader en procedures – terwijl andere indicatoren meer volatiel zijn, zoals opvang- en leefomstandigheden of het aantal mensen dat werk heeft gevonden. Inzicht in doormigratie-intenties via bevolkingsonderzoek kent beperkingen door beperkte beschikbaarheid en representativiteit van de verschenen surveys. Maar met het toegenomen aantal onderzoeken dat is uitgevoerd, kan wel een inzicht worden verworven in veranderingen in de migratie-intenties.

In dit hoofdstuk gaan we in op nieuwe dan wel gewijzigde feiten of ontwikkelingen ten opzichte van de vorige publicatie, die impact (kunnen) hebben op doormigratie van Oekraïense ontheemden naar andere EU-lidstaten waaronder Nederland. Dit betekent dat niet aan elke indicator (even)veel aandacht wordt besteed. Aanvullend geven we aandacht aan de implementatie van de Richtlijn tijdelijke bescherming en de materiële rechtspositie van Oekraïense ontheemden in de ons omringende landen.

**Figuur 9** Overzicht van factoren en indicatoren voor doormigratie van Oekraïners

**Situatie in ons omringende landen**

*Duitsland: meer dan 1 miljoen ontheemden*

*België: ongeveer 60.000 ontheemden*

▲ Leefgeld & werk

▲ Leefgeld & werk

— Opvang & huisvesting

— Draagvlak

▼ Draagvlak

▼ Opvang & huisvesting

**Leefomstandigheden**

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

**Familie en netwerken**

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

**Doormigratie**

**Potentieel voor doormigratie**

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

**Feitelijke doorreismogelijkheden**

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

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

### Potentieel voor doormigratie

Het potentieel voor doormigratie wordt bepaald aan de hand van het aantal Oekraïense ontheemden in landen van eerste opvang en de mate waarin zij de intentie hebben om door te migreren naar andere landen in de EU, waaronder Nederland. Deze intenties hangen af van de profielen of achtergrondkenmerken van de ontheemden en het moment waarop zij het land hebben verlaten.

Er wordt wel gedacht dat de Oekraïners die nu nog in Oekraïne zijn over het algemeen minder geneigd zijn het land te verlaten dan de Oekraïners die direct na het uitbreken van het conflict vertrokken zijn. Mensen zouden vastberaden zijn om deze crisis het hoofd te bieden en de Russische agressie te weerstaan. Bovendien hebben deze mensen (die voornamelijk in Oekraïne gebleven zijn) wellicht ook minder middelen om te vertrekken. Momenteel stijgt het aantal als tijdelijk beschermde geregistreerde ontheemden gestaag maar beperkt van ruim 4,6 naar 4,8 miljoen. De meeste Oekraïners verblijven nog altijd in Polen (1,5 miljoen), Duitsland (1 miljoen) en Tsjechië (half miljoen).<sup>50</sup> Niet alleen Oekraïners zijn gevlucht, maar ook honderdduizenden onderdanen van andere landen, met name studenten en arbeidsmigranten die op het moment van het uitbreken van het conflict in Oekraïne verbleven. De meeste van hen komen oorspronkelijk uit Turkije, Rusland, India en Azerbeïdjan en zijn voornamelijk naar Polen, Roemenië en Moldavië gegaan.<sup>51</sup>

De meest recente gegevens over doormigratie-intenties van Oekraïners volgen uit een gezamenlijk rapport van EUAA, IOM en OECD over de profielen, ervaringen en intenties van Oekraïense ontheemden, dat voortbouwt op een eerdere survey van juni 2022.<sup>52</sup> In grote lijnen bevestigt het rapport de eerdere bevindingen uit andere surveys over zowel het profiel van de ontheemden als de mate van doormigratie-intenties.<sup>53</sup> Het merendeel van de respondenten bevindt zich al in hun land van bestemming. Ongeveer 14% gaf aan te willen door migreren, en 13% wist het nog niet. Gemiddeld gezien kan gesproken worden over een bandbreedte van 5-20 % van ontheemden die mogelijk willen doormigreren.<sup>54</sup> Het EUAA-rapport geeft hierbij een relevante kanttekening aan. Namelijk dat een conflictsituatie vanwege de grote mate van onveiligheid in eerste

---

50 UNHCR, "[Operational Data Portal Ukraine](#)," november 2022.

51 EUAA, IOM en OECD, "[Forced Displacement in and from Ukraine: profiles, experiences and aspirations of affected populations](#)," 28 oktober 2022, p. 12.

52 Ibid. Zie ook EUAA en OECD, "[Surveys of Arriving Migrants from Ukraine](#)," 14 juni 2022.

53 Clingendael, "[Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," 1 november 2022, para 3.2.

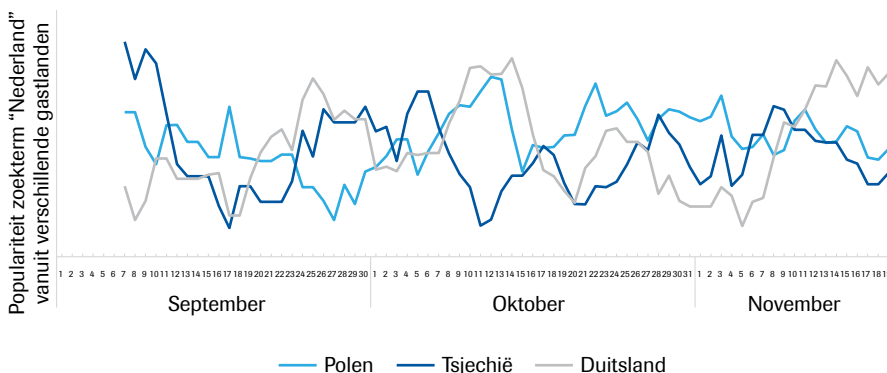
54 Zie ook de eerdere survey-onderzoeken, supra noot 2.

instantie snel tot grote niet-geplande ontheemding leidt. En dat deze ongeplande migratiebewegingen en -beslissingen vervolgens over tijd veranderen al naar gelang de omstandigheden veranderen.<sup>55</sup>

Uit hoofdstuk 2 volgt dat het conflict zich nu in een fase bevindt waarin de humanitaire omstandigheden kritiek zijn. De kans is aanzienlijk dat dit (opnieuw) leidt tot grote aantallen Oekraïners die het land ontvluchten. Vervolgens moet er rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een groter aandeel van hen dan tot nu toe (direct) zal doormigreren. Uit eerder surveyonderzoek blijkt namelijk dat mensen die later het land hebben verlaten, eerder geneigd zijn door te migreren. Wellicht omdat zij meer hebben nagedacht over de uiteindelijke bestemming, of omdat ze elders reeds familie of bekenden hebben.

Onderstaande figuur geeft de mogelijke interesse in Nederland als bestemmingsland weer.<sup>56</sup>

**Figuur 10 Populariteit van de zoekterm “Nederland” in het Oekraïens vanuit verschillende gastlanden**



55 Zie supra noot 50, p. 13. Zie hierover Clingendael, “[Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#),” 1 november 2022.

56 Om in te schatten in welke landen Oekraïense migranten het meeste interesse tonen in de situatie in Nederland, geeft deze analyse de populariteit van de zoekterm “Nederland” in het Oekraïens weer, zoals gezocht vanuit verschillende gastlanden. Door dit te relateren aan het aantal Oekraïners in deze landen geeft dit mogelijk een indicatie van het aantal migranten dat Nederland als gastland overweegt.

Oekraïense ontheemden in Polen lijken sinds half oktober toenemende interesse te tonen in Nederland. Onder Oekraïners in Tsjechië fluctueert de interesse in Nederland sterk, maar toont geen duidelijke toe- of afname. Het beeld bij de Oekraïense migranten in Duitsland fluctueert ook, maar lijkt een toename te tonen na een periode van zeer lage interesse eind oktober-begin november.

### **(Verslechtering) Leefomstandigheden in landen van eerste opvang**

De mate van doormigratie hangt veelal direct samen met de belemmeringen om duurzaam toegang te krijgen tot duurzame en perspectiefvolle oplossingen in het opvangland, zoals huisvesting, toegang tot werk en onderwijs. Ook in het geval van Oekraïense ontheemding is dit een belangrijke indicator. Uit surveyonderzoek volgt dat degenen die nog onderweg zijn, of die van plan zijn door te migreren, met name de mogelijkheden tot werk en goede huisvesting noemen als belangrijkste motivatie, zeker als er geen sprake is van familiebanden in het eerste land van opvang.<sup>57</sup>

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming blijft in ieder geval van toepassing tot maart 2024. Voor alle landen in de EU geldt daarmee dus voorlopig hetzelfde beschermingskader op hoofdlijnen. In de praktijk zijn er echter nog altijd verschillen tussen de manier waarop lidstaten hier invulling aan geven. Zicht op deze praktische invulling is cruciaal voor vroege signalering van eventuele gevolgen voor doormigratie. Het EU Asylum Agency (EUAA) inventariseert de nationale implementatie van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn en voorziet sinds kort in zo actueel mogelijke informatievoorziening hierover op de website, als ook in speciale brochures voor Oekraïense ontheemden.<sup>58</sup>

In de vorige EWEA-rapportage is al aangegeven dat er grote uitdagingen zijn op het gebied van het voorzieningenniveau en de leefomstandigheden in de buurlanden van Oekraïne waar vele ontheemden worden opgevangen. Het is dan ook niet zonder reden dat de Europese Commissie recentelijk (opnieuw) 137 miljoen euro heeft vrijgegeven aan acht lidstaten<sup>59</sup> die veel Oekraïense ontheemden opvangen, namelijk Polen, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen en Cyprus).<sup>60</sup> Deze middelen kunnen zij

---

57 Zie supra noot 50, p. 21, 23.

58 EUAA, “[Who is who – Temporary Protection for displaced people from Ukraine.](https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine)” Zie voor infobrochures per land: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine>.

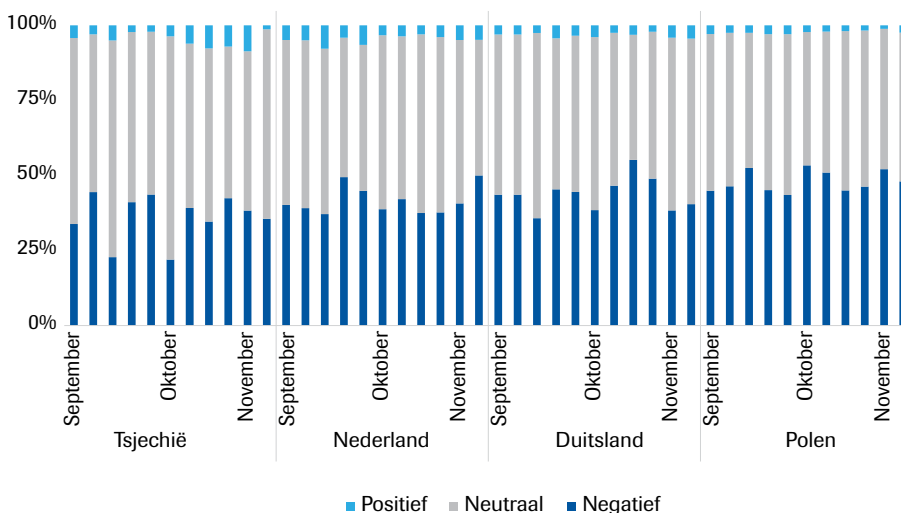
59 Moldavië, zijnde een niet EU-lidstaat heeft ook EU-gelden ontvangen, zo'n 38 miljoen. Zie Europese Raad, “[EU Solidarity with Ukraine.](https://www.europa.eu/european-council/en/eu-solidarity-with-ukraine)”

60 Deze middelen volgen op een eerdere trache (248 miljoen) van de financiële toezeggingen gedaan in het voorjaar van 2022, gealloceerd aan vijf 'frontline' lidstaten (Polen, Roemenië, Hongarije, Slowakije en Tsjechië).

gebruiken ten behoeve van basisvoorzieningen en humanitaire noden zoals huisvesting, maar ook voor integratie-doeleinden.<sup>61</sup>

Tegelijkertijd constateren we ook dat naar mate de aantallen ontheemden blijven toenemen en de situatie langer duurt, de kans bestaat dat het draagvlak afneemt, zoals in Polen het geval lijkt te zijn, of dat de polarisatie in de ontvangende samenlevingen toeneemt, zoals in Tsjechië.<sup>62</sup>

**Figuur 11 Tweets van de nationale bevolking over Oekraïense migranten.**



Recentelijk heeft de Tsjechische regering aangekondigd dat ze van de ontheemden verwacht dat zij binnen een bepaalde termijn zelf eigen huisvesting vinden, en dat de ondersteuning vanuit de overheid dan zal worden stopgezet.<sup>63</sup> Ook in Polen zijn aanpassingen aan de geldende wetgeving gepubliceerd.<sup>64</sup> Deze wijzigingen gaan met

61 Europese Commissie, “[persbericht](#),” 31 oktober 2022. Insteek is dat lidstaten hierbij samenwerking met het maatschappelijk middenveld zoeken. De Commissie financiert op basis van behaalde resultaten in plaats van exacte kosten.

62 Om in te schatten hoe de opinie beweegt op het draagvlak voor de opvang en bescherming van Oekraïenses worden hier de tweets over Oekraïense vluchtelingen in de taal van de gastlanden geanalyseerd, en gecodeerd voor het aantal positieve en negatieve tweets. Het grotere aandeel negatief is waarschijnlijk een factor van een bias bij zowel twitter gebruikers en in het coderingsinstrument. De verandering van de categorisering over tijd en/of tussen landen is daar echter niet aan onderhevig.

63 Informatie van VluchtelingenWerk Nederland d.d. 22 november 2022. Zie ook “[Prague Morning](#)”.

64 Zie “[Draft act on Ukrainian Displaced](#),” 29 november 2022.



name over het stellen van een (oplopende) eigen bijdrage in de kosten van huisvesting, en het intrekken van regels die verblijf(sverlenging) vergemakkelijken.<sup>65</sup> Hoewel Polen er nog altijd in slaagt te voorzien in eerste humanitaire noden en op dit vlak (met hulp van de EU) nog wel meer ontheemden aan zou kunnen, zit het land wel aan de grenzen voor wat betreft langdurige perspectiefvolle opvang. Waar de medische zorg het nog lijkt aan te kunnen, vormen huisvesting en onderwijs serieuze knelpunten.<sup>66</sup>

Oekraïense ontheemden zelf maken zich zorgen over hun langere termijn situatie in het opvangland<sup>67</sup> en dan met name over de huisvesting, materiële voorzieningen en financiële positie.<sup>68</sup> Ze zijn positief over de verwelkomende samenlevingen, maar raken in toenemende mate gefrustreerd over procedures, complexe formulieren en de belemmeringen ten aanzien van het vinden van perspectief.<sup>69</sup>

---

65 Association for Legal Intervention, "[Comments to draft legislation](#)," november 2022.

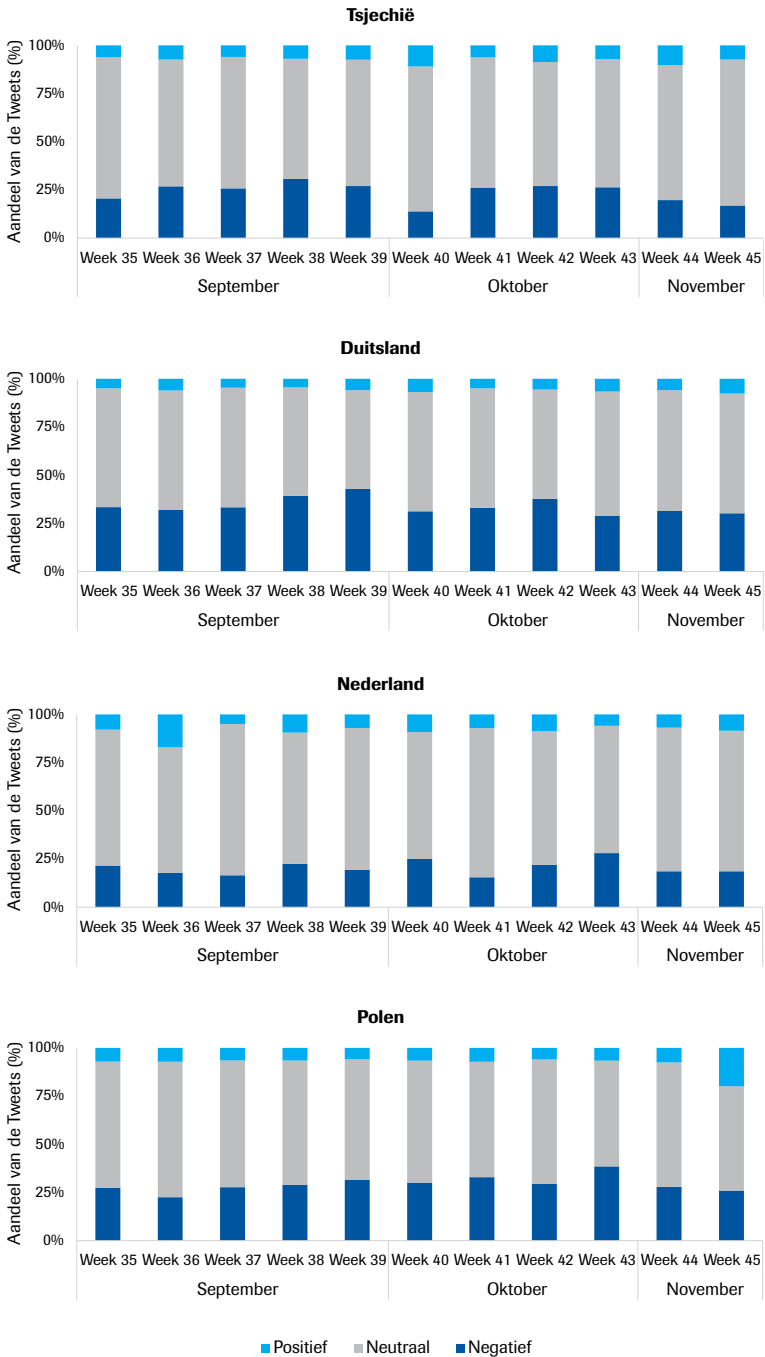
66 Bijeenkomst European Council on Foreign Relations in Warschau d.d. 25 november. Zie ook paragraaf 2.3.

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

68 Zie supra noot 50, p. 28.

69 Ibid, conclusie.

**Figuur 12 Sentiment over verschillende gastlanden in Oekraïense tweets.**



## Situatie in ons omringende landen

De mate van doormigratie wordt in grote mate bepaald door een verslechtering in de leefomstandigheden en gebrek aan perspectief in het land van eerste opvang, dan door de situatie en kennis van 'betere' omstandigheden in andere potentiële bestemmingslanden. Desalniettemin is het in deze context interessant om te bezien in welke mate beleid en praktijk in onze buurlanden, namelijk Duitsland en België, overeenkomen of afwijken van de situatie in Nederland.

### Duitsland<sup>70</sup>

Duitsland vangt momenteel meer dan een miljoen Oekraïense ontheemden op.<sup>71</sup> Net als in Nederland vindt opvang en huisvesting plaats van overheidswege, met in aanvulling daarop particuliere opvang ondersteund door de overheid. Net als bij reguliere asielzoekers vindt opvang plaats via een verdeelsleutel in de verschillende *Länder*. Waar Oekraïners eerst onder de leefgeldregeling voor asielzoekers vielen, hebben zij sinds 1 juni 2022 recht op reguliere sociale bijstand onder de *Sozialgesetzbuch*. Zij vallen daarmee niet langer onder de verantwoordelijkheid van welzijnsinstanties, maar onder *job centers*. Voorwaarde is wel dat ze beschikken over een verblijfstitel als tijdelijk beschermde en bewijs hebben dat ze zijn geregistreerd bij het *Ausländerzentralregister*. De uitkering is niet alleen hoger dan die voor reguliere asielzoekers, maar brengt nog meer voordeel mee waar het gaat om specifieke voorzieningen in geval van kwetsbaarheid (zwangere vrouwen, beperkingen etc.). Ook hebben Oekraïense ontheemden sinds 1 juni 2022 recht op uitkeringen als kinderbijslag en oudertoeslagen. Vanaf het moment van registratie als tijdelijk beschermde is er volledige toegang tot de arbeidsmarkt, ook als zelfstandige. Voorts hebben de ontheemden recht op deelname aan beroepsopleidingen (*vocational training*) en inburgeringslessen, ook als deze langer duren dan de looptijd van de verblijfstitel. Onderwijs voor kinderen is verplicht maar valt onder de verantwoordelijkheid van de diverse federale overheden en kan dus tussen *Länder* verschillen qua procedures.

---

70 Zie voor uitgebreide informatie over de wijze waarop Duitsland de Richtlijn Tijdelijke Bescherming implementeert: EUAA, "[Who is who- Temporary Protection for displaced people from Ukraine](https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine)." Zie voor infobrochures per land: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine>; Proasyl, "[Information for refugees from Ukraine](#)"; Fundamental Rights Agency (FRA) "[Bulletin](#)" oktober 2022.

71 UNHCR "[Operational Data Portal](#)," 2 december 2022.

## België<sup>72</sup>

In België verblijven nu meer dan 62.000 Oekraïense ontheemden.<sup>73</sup> In tegenstelling tot in Nederland (en Duitsland) is opvang geen verantwoordelijkheid van de centrale overheid, maar van lokale en regionale autoriteiten, ondersteund dan wel gecoördineerd door Fedasil. Momenteel is er echter in België sprake van een enorme opvangcrisis, te vergelijken met of zelfs erger dan de situatie in Nederland.<sup>74</sup> Dit heeft ook gevolgen voor het draagvlak en de discussie over de houdbaarheid van de beschermingsopdracht. Zodra Oekraïense ontheemden zijn geregistreerd als tijdelijke beschermde en zich hebben gemeld bij de gemeente, ontvangen zij sociale steun in de vorm van het zogenoemde equivalent leefloon. Omdat ze daarmee niet vallen onder de wetgeving rondom het recht op maatschappelijke integratie maar onder algemene regelgeving, hebben betrokken instanties meer ruimte om te beoordelen hoeveel ondersteuning iemand in een specifieke situatie ontvangt. Het werkelijk toegekend bedrag hangt namelijk af van de behoeften die worden beoordeeld in een zogenoemd sociaal onderzoek. Elementen die worden meegewogen zijn eventueel inkomen uit werk, overig bezit, samenwoning, voordelen in natura (zoals het betalen van een huurprijs onder de marktprijs).<sup>75</sup> Waar het gaat om toegang tot werk is deze ongelimiteerd, ook voor zelfstandigen. België voorziet verder in specifieke voorzieningen om toegang tot het onderwijs voor Oekraïense kinderen, als zijnde anderstalig te faciliteren, evenals psycho-sociale ondersteuning vanuit of als onderdeel van het onderwijssysteem.<sup>76</sup>

In beide landen geldt dat mensen met een niet-Oekraïense nationaliteit, anders dan degenen met een beschermingsstatus die ten tijde van het uitbreken van het conflict rechtmatig in Oekraïne verbleven, bijvoorbeeld als student of arbeidsmigrant, niet per definitie worden uitgesloten van verblijf. Wel wordt getoetst of zij al dan niet veilig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Op het eerste gezicht zijn er wel wat verschillen tussen de wijze waarop invulling gegeven wordt aan verschillende aspecten van tijdelijke bescherming, maar lijken deze ook niet al te groot. Net als Nederland kent België een substantiële opvangcrisis,

---

72 Zie voor uitgebreide informatie over de wijze waarop België de Richtlijn Tijdelijke Bescherming implementeert: EUAA, "[Who is who – Temporary Protection for displaced people from Ukraine](#)." Zie voor infobrochures per land: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine>; Fundamental Rights Agency (FRA) "[Bulletin](#)" oktober 2022; Agenschap "[Integratie en Inburgering](#)"; Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten "[Informatiesite](#)"; Dienst Vreemdelingenzaken, "[Oekraïne](#)"; POD Maatschappelijke Integratie, [Oekraïne FAQ](#).

73 UNHCR "[Operational Data Portal](#)," 6 december 2022.

74 Zie diverse recente mediaberichten o.a. "[Brussels Times](#)", "[Euronews](#)".

75 Informatie van VluchtelingenWerk Vlaanderen d.d. 1 december 2022. Zie [hier](#) voor meer informatie over het equivalent leefloon.

76 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, "[Website inzake Integratie](#)".

zijn België en Duitsland ook voor zelfstandigen coulant op de arbeidsmarkt en kent Duitsland een ruimhartig systeem van sociale uitkeringen, waarbij toeleiding naar werk veel aandacht heeft, ook met het oog op de krappe arbeidsmarkt. Aangezien de bepalende factor voor doormigratie meer zit in de potentiële verslechtering van de leefomstandigheden in het land van eerste opvang en de afwezigheid van familie of netwerk, is het de vraag of deze beperkte mate van verschil doorslaggevend zal zijn voor die beslissing.

Verder is het maar de vraag of als Oekraïense ontheemden eenmaal zijn gevestigd in een van onze buurlanden, zij dan de keuze zullen maken om alsnog daarvandaan naar Nederland door te reizen. Er wordt weliswaar interesse getoond in Nederland door Oekraïners in Duitsland, en het beeld van Oekraïners over Duitsland lijkt minder positief (zie figuren 10 en 12). Maar dit zegt nog weinig over de feitelijke keuze om door te reizen omdat de omstandigheden hier beter zouden zijn. De negatieve social media uitingen zouden ook te maken kunnen hebben met de politieke actualiteit en/of houding van Duitsland waar het gaat om het leveren van bijdragen aan oplossingen in Oekraïne zelf.

## Familie en sociale netwerken

De afwezigheid van familie/verwanten/vrienden en de wens om hen na te reizen is een belangrijk factor voor doormigratie. Omgekeerd is de aanwezigheid van familie en een sociaal netwerk in het land van eerste opvang een belangrijke reden om juist niet door te migreren.<sup>77</sup> Belangrijke indicatoren zijn de omvang van de reeds bestaande *diaspora*,<sup>78</sup> de *narratieven* van Oekraïense netwerken die over de verschillende potentiële landen gedeeld worden en het eenvoudig kunnen realiseren van *gezinshereniging* in de praktijk. Ten aanzien van de narratieven over bestemmingslanden (zie figuur 12) lijkt er in de meeste gevallen geen substantiële verschuiving in opinie over verschillende EU-lidstaten te zijn. Met uitzondering wellicht van een positieve verschuiving ten aanzien van Polen ten tijde van de raketinslag aan de Poolse kant van de Pools/Oekraïense grens. Ook lijkt er enige relatie te bestaan tussen het aandeel negatieve percepties ten aanzien van de gastlanden en de blik op de ontwikkelingen in Oekraïne. Beiden lijken op vergelijkbare momenten te stijgen, maar het is nog te vroeg om te bepalen hoe sterk de relatie is.

Gezinshereniging is een belangrijk vraagstuk omdat zeer veel gezinnen en families momenteel gescheiden van elkaar leven.<sup>79</sup> Het zijn met name vrouwen en kinderen die zijn vertrokken, aangezien de mannen vanwege de mobilisatie zijn achtergebleven in

---

77 Zie supra noot 2. Zie supra noot 50, p. 21.

78 Dit is een redelijk vaststaand gegeven.

79 UNHCR, "[Displacement patterns, Protection risks and needs of refugee from Ukraine – Regional Protection Analysis #1](#)," 26 oktober 2022: 'Some **78%** of respondents reported having to separate from immediate family members due to their departure from Ukraine.'

Oekraïne. Naast het al dan niet bestaan van belemmeringen in beleid en praktijk om het recht op gezinshereniging uit te oefenen,<sup>80</sup> zal de mate waarin er sprake zal zijn van doormigratie van gezinsleden twee kanten op kunnen gaan. Ofwel vrouwen en kinderen keren (en masse en/of tijdelijk) terug, of de mannen zullen doormigreren en zich op termijn gaan voegen bij hun gezin dat elders in de EU is gevestigd.

### Feitelijke doorreismogelijkheden

Het geldend juridisch kader ten aanzien van visumvrij reizen, de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming inclusief de afspraken rondom registratie en het buiten beschouwing laten van de Dublin Verordening zijn onverminderd van toepassing. Maar ook de ervaren administratieve en financiële problemen rondom feitelijke doorreis blijven voortbestaan.<sup>81</sup> Zo blijkt uit een UNHCR-onderzoek in de buurlanden van Oekraïne dat 31% van de respondenten niet beschikt over een (internationaal) biometrisch paspoort, en 6% niet eens over een nationaal paspoort, maar over een ID-kaart, geboorteakte of zelfs geen documenten.<sup>82</sup> Ook komt naar voren dat een op de vijf ontheemden heeft moeten betalen om het land te ontvluchten. In de praktijk blijkt vertrek en doorreis dus niet altijd even eenvoudig.

## 3.3 Conclusie en vooruitblik: kritieke signalen om in de gaten te houden

Alhoewel het aantal ontheemden momenteel nog gestaag blijft toenemen en het percentage ontheemden dat de intentie heeft om door te migreren naar landen elders in de EU niet significant toeneemt, moeten we op termijn mogelijk toch rekening houden met flink toenemende doormigratie, ook naar Nederland:

1. Afhankelijk van de kritieke factoren met betrekking tot de situatie in Oekraïne en de humanitaire omstandigheden aldaar kunnen potentieel miljoenen ontheemden de komende maanden Oekraïne ontvluchten (zie ook 2.3).
2. Een mogelijk toenemend percentage van hen zal de intentie hebben om direct door te migreren. Het is in dit licht van belang om de survey-onderzoeken en *social media* analyse over doormigratie-intenties goed in te gaten te houden.
3. Ook de situatie in de buurlanden waar momenteel de meeste ontheemden worden opgevangen bereikt een kritiek punt. Zeker waar het gaat om het langere

---

80 Clingendael, "[Gestage toename beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden](#)," 1 november 2022. Hier is reeds aangegeven dat er in veel EU-lidstaten onduidelijkheden zijn met betrekking de uitvoering van het recht op gezinshereniging zoals is vervat in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

81 Ibid.

82 Zie supra noot 79.

termijnperspectief ten aanzien van huisvesting en integratie. Recentelijk zien we dat bestaande wet- en regelgeving in cruciale opvanglanden als Polen en Tsjechië onder druk staat en dat er voorstellen zijn tot verscherping van de mogelijkheden om bijvoorbeeld huisvesting te realiseren. Draagvlak in de samenleving lijkt ook tanend, dan wel meer polariserend.

4. Een heel groot deel van de gezinnen leeft momenteel gescheiden. De keuzes die zij de komende tijd zullen maken (teruggaan, blijven of doorreizen) zullen ook grote impact hebben op de richting van de migratiebewegingen, en daarmee ook op potentiële doormigratie. Ook cruciaal is of doorreizen voor Oekraïners binnen de EU mogelijk blijft en ook als relatief eenvoudig wordt ervaren.

## 4 Conclusie

Vanwege de ernstige humanitaire omstandigheden in Oekraïne en het risico op nog verdere verslechtering daarvan zijn we in een kritieke fase aangekomen, ook als het gaat om de omvang van de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden in Nederland.

Aankomende winter wordt een cruciale periode. Er is nog geen einde aan het conflict in zicht en het is aannemelijk dat Oekraïne zal proberen nog meer grondgebied te bevrijden. De mate waarin een volgend Oekraïens offensief erin slaagt de Russische linies en aanvoerroutes te doorbreken, zal bepalend zijn voor het verdere verloop van de oorlog. Als Rusland echter haar strategie voortzet om de Oekraïense kritieke infrastructuur te verwoesten en de Oekraïense luchtverdediging en ingenieurs niet in staat zijn om de schade te voorkomen dan wel snel genoeg te repareren, dan zal de humanitaire situatie voor de burgerbevolking ernstig verslechteren.

De belangrijkste onzekere factor wat betreft het aantal te verwachten ontheemden is de mate van weerbaarheid en uithoudingsvermogen van de Oekraïense bevolking, die zich tot nu toe onverzettelijk opstelt en voornemens lijkt de ontberingen van deze winter in eigen land het hoofd te bieden. De nationale overheid zet hier ook op in door de bevolking op te roepen vooral te blijven en vol te houden. Als met name de stroom- en warmtevoorziening echter volledig uitvalt, moet er wel degelijk rekening gehouden worden met de evacuatie van Oekraïense steden, inclusief miljoenensteden zoals Kyiv, Kharkiv en Dnipro. De Europese Unie dient zich dan ook voor te bereiden op de mogelijke komst van miljoenen nieuwe Oekraïense ontheemden.

De uitdagingen in de buurlanden om de verantwoordelijkheid voor de opvang en bescherming voor zoveel ontheemden te blijven dragen zijn groot. De situatie in de buurlanden, waaronder Polen is precair. Honderdduizenden of zelfs enkele miljoenen ontheemden extra opvangen in de komende maanden kan de regio niet aan. Onderdak en onderwijs vormen hierbij de grootste problemen, terwijl juist deze voorzieningen cruciaal zijn voor enig perspectief in het land van opvang.

De EU heeft al veel (financiële) hulp geboden maar zal in het geval van een grote nieuwe vluchtelingenstroom nog een tandje bij moeten zetten. Ook moet er wellicht verder worden nagedacht over een vorm van actieve overname van ontheemden vanuit de landen van eerste opvang, in vergelijking met de eerdere overname van Oekraïners uit Moldavië. Bekend is dat veel ontheemden momenteel in het land van eerste opvang willen blijven. Met prioriteit zal gekeken kunnen worden naar de herplaatsing van



diegenen die wel doormigratie-intenties hebben maar nu nog bepaalde belemmeringen rondom documenten en/of kosten ervaren.

Kortom, de komende weken zijn kritiek: voor de humanitaire omstandigheden, voor de solidariteit in de EU, en voor de beschermingsopdracht van Oekraïners in Nederland.

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

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

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