

Advies over de Vlaamse samenwerking met Oekraïne

Aansluitend bij het onderzoek over Vlaamse samenwerking met Oekraïne in het kader van de wederopbouw stelt het Vlaams Vredesinstituut vast dat het zinvol is voor Vlaanderen om nú al inspanningen te leveren voor de heropbouw van Oekraïne.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om de Vlaamse visie en strategie voor de wederopbouw van Oekraïne te verankeren, verduidelijken en beargumenteren in de nieuwe Ooststrategie door:

- In het kader van een vredesgericht buitenlands beleid een specifiek geoormerkt budget te voorzien voor de ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. Alle Vlaamse beleidsdomeinen en departementen worden best zo snel mogelijk gecoördineerd ingezet voor de wederopbouw van Oekraïne, bijvoorbeeld door het aanstellen van een Vlaamse Oekraïne-coördinator of in samenspraak met het Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden (SOIA) van de Vlaamse overheid.
- Een diplomatieke aanwezigheid te voorzien in Oekraïne, bijvoorbeeld door samenwerking met federale, bilaterale of multilaterale partners.
- Een versterking te voorzien van de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging om de Ooststrategie, en in het bijzonder de samenwerking met Oekraïne, maximaal te ondersteunen.
- Het werk van FIT te versterken zodat Vlaamse bedrijven toegang vinden tot de Oekraïense markt en een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw.
- Via pilootprojecten, kennis en expertise-uitwisseling, training en capaciteitsopbouw nog meer op zoek te gaan naar multiplicatoreffecten.
- Rekening te houden met de mogelijkheid op corruptie binnen de Oekraïense overheid en samenleving en de Vlaamse evaluatiepraktijken hierop af te stemmen.

Verder adviseert het Vlaams Vredesinstituut het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om de impact van het beleid te vergroten door versterkte samenwerking met:

- De federale overheid die via het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel al aanwezig is in Oekraïne en er actief betrokken is bij de wederopbouw. Vlaanderen kan hiervan gebruik maken voor de coördinatie van Vlaamse steun aan de wederopbouw.
- Bilaterale partners zoals de Baltische staten, Polen en Tsjechië, waar Vlaanderen sterke diplomatieke relaties mee onderhoudt én die actief betrokken zijn bij de wederopbouw.
- Multilaterale partners, door de diplomatieke vertegenwoordigingen in Genève, New York, Parijs, en Rome actief in te zetten.
- De Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging in Brussel, om EU-initiatieven ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne van nabij op te volgen en in te spelen op evoluties die binnen de bevoegdheden van Vlaanderen en de Vlaamse Ooststrategie passen.

Gezien de nood aan een volgehouden inspanning adviseert het Vlaams Vredesinstituut het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om het draagvlak bij de bevolking te waarborgen door:

- Helder en duidelijk te communiceren over de oorlogssituatie en de afwegingen die vanuit het beleid gemaakt worden over de steun aan Oekraïne.
- De Oekraïense diasporagemeenschap in Vlaanderen als experts en brugfiguren actief te betrekken in het beleid. Ook Vlaamse gemeenten en organisaties die lopende Oekraïne-initiatieven hebben, kunnen hiertoe bijdragen.

Impact vereist focus en keuzes. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

1. Een inhoudelijke focus in het beleid te waarborgen door:

- In te zetten op projecten in specifieke sectoren die goed aansluiten bij de Vlaamse sterktes en bevoegdheden, zoals jeugd, onderwijs, cultuur, erfgoed, goed bestuur en sterke democratie in het kader van EU-lidmaatschap, economische samenwerking en arbeidsmarktbeleid.
- Zich te laten inspireren door de kennis en expertise aanwezig in de brede Vlaamse samenleving: bij de overheid, bij ondernemingen, binnen onderzoeksinstellingen en bij het middenveld.
- In te zetten op economische sectoren die van strategisch belang zijn voor de Oekraïense én voor de Vlaamse economie.
- Keuzes steeds te maken in dialoog met Oekraïense partners zoals de overheid, het middenveld en de privésector.

2. Een geografische focus te hanteren door:

- Te focussen op één of twee regio's (*oblast*). Met een geografische focus zal men ook beter in staat zijn keuzes te maken over de sectoren en partners waarop Vlaanderen wil inzetten.

3. Zoveel mogelijk te kiezen voor lokale partners door:

- In te zetten op lokale netwerken en wederkerigheid en lokaal eigenaarschap centraal te stellen in de Vlaamse steun aan Oekraïne.
- Vlaamse lokale besturen te laten deelnemen als partners aan het beleid ten aanzien van de wederopbouw van Oekraïne. Ondersteun hen, financieel of anders, in de zoektocht naar stedenbanden en meer structurele samenwerking met Oekraïense steden en gemeenten (*hromada*). Dit draagt ook bij aan een breed publiek draagvlak voor de Vlaamse steun aan Oekraïne.
- Een divers palet van actoren te betrekken, zowel in Oekraïne als in Vlaanderen. Spiegelstructuren tussen Vlaanderen en Oekraïne, bijvoorbeeld via vakbonden, werkgeversorganisaties, jeugdorganisaties, universiteiten, culturele instellingen,... moeten een belangrijke ondersteunende rol krijgen in het uitbouwen van een Vlaams netwerk in Oekraïne en bij het waarborgen van een breed publiek draagvlak voor de Vlaamse steun aan Oekraïne.

1 Een onderzoek naar de steun aan Oekraïne op vraag van het Vlaams Parlement

De solidariteit met Oekraïne geniet brede politieke en publieke steun in Vlaanderen. Het Vlaams Parlement reageerde onmiddellijk op de grootschalige Russische invasie door op 24 februari 2022 resolutie 1167 aan te nemen waarin het de Russische aanval op Oekraïne ten stelligste veroordeelt. Daarbij spreekt het parlement ook zijn steun voor en solidariteit met Oekraïne uit en vraagt het aan de Vlaamse regering om “na te gaan welke humanitaire hulp en andere bijstand Vlaanderen kan bieden”.¹ Sinds het uitbreken van de grootschalige oorlog zette Vlaanderen sterk in op de bescherming en opvang van Oekraïense vluchtelingen. Daartoe richtte de Vlaamse regering in 2022 een specifieke taskforce op en voorzag het in een noodfonds om de opvangmaatregelen die getroffen werden te financieren. Vlaanderen voorzag sinds februari 2022 ook in meer dan 6 miljoen euro aan humanitaire en andere bijstand aan Oekraïne.

Naar aanleiding van twee jaar oorlog in Oekraïne en in navolging van resolutie 1167 vroeg de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme van het Vlaams Parlement op 26 maart 2024 aan het Vlaams Vredesinstituut om:

- 1) Te identificeren welke acties (humanitair en andere) Vlaanderen al ondernam in de ondersteuning van de heropbouw van Oekraïne sinds de Russische invasie van 24 februari 2022.
- 2) Bijkomende acties (humanitair en andere) te identificeren die Vlaanderen vanuit de eigen bevoegdheden kan ondernemen om Oekraïne vanuit een vredesgericht buitenlands beleid te ondersteunen bij de heropbouw.

Sinds de start van het onderzoek werden er op 9 juni 2025 federale en deelstatelijke verkiezingen gehouden. Ook bij de nieuw verkozen Vlaamse beleidsmakers blijkt de steun en solidariteit voor Oekraïne intact. Zo maakte de Vlaamse regering in het regeerakkoord 2024 – 2029 van Oekraïne een nieuwe prioriteit in het Vlaams buitenlands beleid; het zet in op een “sterkere samenwerking met Oekraïne, met het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijk wederopbouw van het land”.² Daarvoor wil men gecoördineerd samenwerken vanuit de verschillende Vlaamse bevoegdheden en gebruik maken van Vlaamse expertise.

De Vlaams-Oekraïense samenwerking maakt deel uit van een bredere Ooststrategie die de Vlaamse regering zal uitwerken én past in het kader van een “waardegedreven en solidair buitenlands beleid dat bijdraagt aan de bevordering van vrede, veiligheid en welvaart elders in de wereld”.³ Het nieuw verkozen Vlaams parlement bekrachtigde op 12 maart 2025 unaniem de solidariteit met Oekraïne en bevestigde de steun voor “de inspanningen van de Vlaamse regering om concreet bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne”.⁴ Ondertussen werd ook een resolutie aangenomen door de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement, om input en richting te geven aan de nieuwe Ooststrategie die in ontwikkeling is.

Het is in deze context dat het Vlaams Vredesinstituut op zoek ging naar de nodige aanknopingspunten en richtingwijzers voor Vlaamse parlementsleden en beleidsmakers bij hun beslissingen over de verdere steun aan Oekraïne in het kader van de wederopbouw van het land. Dat doen we met wetenschappelijke inzichten en een gestructureerde verzameling van concrete voorbeelden, inspiratie, en ideeën. Die zijn in het kader van het onderzoek verzameld tijdens 13 verkennende gesprekken, 8 focusgroepen en 36 semigestructureerde interviews. In totaal sprak het Vlaams Vredesinstituut met meer dan 100 respondenten uit Vlaanderen en Oekraïne. Daarbij

liet het zoveel mogelijk verschillende stemmen in de maatschappij aan het woord, uit het beleid, het middenveld en de bedrijfswereld.

De aanbevelingen in deze adviesnota bouwen voort op de bevindingen van het onderzoek.⁵ In wat volgt gaan we eerst dieper in op de beleidskansen voor Vlaams-Oekraïense samenwerking. Vervolgens bespreken we de nood aan focus voor een Vlaams beleid met impact. We sluiten af met een concreet voorbeeld ter illustratie van hoe de Vlaamse steun eruit zou kunnen zien.

2 Beleidskansen voor Vlaams-Oekraïense samenwerking

Op het moment van schrijven hebben de diplomatieke inspanningen van de VS om tot een onderhandeld einde van de oorlog te komen nog niet veel opgeleverd. De verwoesting gaat door, met een toenemend aantal dodelijke slachtoffers tot gevolg. Oekraïners schatten in dat er pas vrede mogelijk zal zijn als Oekraïne overwint, alle bezette gebieden bevrijd worden en de originele landsgrenzen van 1991 hersteld worden. Toch lijkt, gezien de situatie aan het front, vandaag vooral een onderhandeld einde van de oorlog de meest realistische optie te zijn. Het blijft echter onzeker of en wanneer dat onderhandeld einde er kan komen.

Door deze voortdurende onzekerheid en het heersende oorlogsrisico kan men zich de vraag stellen of het wel nuttig is voor Vlaanderen en Oekraïne om zich nu al te focussen op de wederopbouw. Het Vlaams Vredesinstituut stelt in het onderzoek vast dat het desondanks wel degelijk nuttig kan zijn om nú al in te zetten op een sterke samenwerking tussen Vlaanderen en Oekraïne. Meer zelfs: verschillende respondenten benadrukken dat de wederopbouw al lang begonnen is. Zo hebben verschillende internationale partners programma's lopen en zet ook de Oekraïense regering al sterk in op de wederopbouw. Daarbij worden de netwerken die nodig zullen zijn om op een impactvolle manier deel te nemen aan het herstel van het land best nu al opgebouwd. Sommige respondenten vrezen dat het te laat zal zijn om nog een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de wederopbouw wanneer de oorlog effectief op zijn einde komt.

Bovendien gaat wederopbouw niet enkel over het herstellen van verwoeste fysieke infrastructuur. Er is ook aandacht nodig voor het maatschappelijk weefsel in Oekraïne. Ook wanneer de oorlog gaande is, kan men volgens respondenten blijvend investeren in mensen. Dat kan door te investeren in zaken als gezondheid, jeugd, onderwijs, tewerkstelling, ... Vanuit een vredesgericht buitenlands beleid kan Vlaanderen de Oekraïense samenleving ondersteunen en een hoopgevend signaal van solidariteit aan de Oekraïense bevolking geven. Immers, afhankelijk van de bronnen, leven er naar schatting nog tussen de 31 en 38 miljoen mensen in Oekraïne. Wederopbouw is voor hen niet alleen een keuze. Het is een existentiële noodzaak.

2.1 De Vlaamse Ooststrategie als ankerpunt

De Vlaamse Regering kondigde in het *Vlaams Regeerakkoord 2024 – 2029* aan dat het werk zou maken van een Ooststrategie. Vlaanderen nam eerder ook al een strategie aan voor de Noordse landen met een geografische focus op Nederland, Duitsland, Scandinavië en de Baltische staten. De nieuwe Ooststrategie zou zich geografisch focussen op een sterkere samenwerking met Oekraïne, Polen en de internationaal erkende Wit-Russische democratische beweging. De materiële en maatschappelijke wederopbouw van Oekraïne zou integraal deel uitmaken van de Ooststrategie. Op het moment van schrijven is de nieuwe strategie nog niet bekend.

Wel staat vast dat Vlaanderen de voorbije jaren veel investeerde in de ondersteuning van Oekraïne, op allerlei manieren. De Vlaamse Regering voorzag zeer snel in de opvang en bescherming van Oekraïense vluchtelingen in eigen land en deed dit op een gecoördineerde manier, over verschillende departementen en bevoegdheden heen. Ook voorzag de Vlaamse Regering Oekraïne van humanitaire hulp en financierde Vlaanderen verschillende projecten rond cultuur, gezondheid, milieu en onderwijs in Oekraïne. Met andere woorden, er gebeurde wel wat ter ondersteuning van het land. Tegelijkertijd bleek de Vlaamse steun voor Oekraïne eerder ad hoc. Respondenten geven aan dat er nood is om de Vlaamse steun voor Oekraïne te verankeren in een duidelijk gecoördineerde strategie. Op basis van de gesprekken uit ons onderzoek geven we alvast een aantal wegwijzers aan het beleid mee.

2.1.1. Naar een duurzame samenwerking met Oekraïne

Hoewel de Ooststrategie niet enkel op de wederopbouw van Oekraïne focust, is een sterkere Vlaams-Oekraïense samenwerking wel een belangrijk element. Een Ooststrategie kan het nut van de Vlaamse steun aan Oekraïne en de keuzes die daarbij gemaakt worden, helpen expliciteren en communiceren naar de bevolking.

Een Ooststrategie stelt Vlaanderen ook in staat om een duurzame strategie op de lange termijn uit te bouwen. De wederopbouw van Oekraïne zal naar schatting tien jaar duren. Het is dan ook belangrijk om prioriteiten te stellen die, op korte termijn, rekening houden met de urgente humanitaire noden en, op lange termijn, met de strategische doelstellingen voor de wederopbouw. Ook de lokale partners in Oekraïne zijn gebaat bij die zekerheid en voorspelbaarheid.

Zekerheid en voorspelbaarheid zijn ook belangrijk voor de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering geeft immers aan dat de Vlaamse bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne gecoördineerd over de verschillende beleidsdomeinen zal gebeuren. In ons onderzoek stellen we vast dat er binnen de Vlaamse overheid ruimte is voor betere interne afstemming, coördinatie en informatiedoorstroming. Het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA) is dan wel verantwoordelijk voor de coördinatie van het Vlaams buitenlands beleid, ook andere vakdepartementen (onderwijs, jeugd, economie...) hebben een eigen internationale strategie. Ieder departement is namelijk bevoegd voor de eigen thema's op Vlaams én internationaal niveau. Dit zorgt ervoor dat het binnen de Vlaamse overheid niet altijd duidelijk is welke departementen al inzetten op Oekraïne, en met welke acties. Bovendien is de internationale reflex van ieder departement verschillend, afhankelijk van beschikbare capaciteiten, budgetten en de actieve betrokkenheid van bepaalde personen.

De keuze om de wederopbouw van Oekraïne mee op te nemen in de Ooststrategie biedt de mogelijkheid om over de verschillende departementen en bevoegdheden heen samen te werken, net zoals dit gebeurd is in het kader van de Taskforce Oekraïne die instond voor de opvang van Oekraïners. De Ooststrategie kan de coherentie van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw waarborgen en verkokering tegengaan door oriëntatie en coördinatie te bieden aan de verschillende beleidsdomeinen die bijdragen aan de wederopbouw. In de praktijk kan men werken met een coördinator die verantwoordelijk is voor de afstemming tussen de verschillende departementen en de coördinatie van het beleid. Het Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden (SOIA) van de Vlaamse overheid kan dit verder ondersteunen.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

- In het kader van een “waardegedreven en solidair buitenlands beleid dat bijdraagt aan de bevordering van vrede, veiligheid en welvaart elders in de wereld” alle Vlaamse bevoegdheden en beleidsdomeinen gestructureerd en zo snel mogelijk in te zetten voor de wederopbouw van Oekraïne.
- De Vlaamse visie en strategie voor de wederopbouw van Oekraïne te verduidelijken in de Ooststrategie. Hier gaat best ook aandacht naar het nut van een Vlaamse steun voor Oekraïne en de afweging tussen keuzes die gemaakt worden. Verder dient de internationale reflex van alle betrokken beleidsdomeinen aangewakkerd en verankerd te worden.
- De Vlaamse steun voor de wederopbouw van Oekraïne over de verschillende beleidsdomeinen heen te coördineren zodat het beleid gedragen wordt door de volledige Vlaamse overheid. Dit kan bijvoorbeeld door het aanstellen van een Vlaamse Oekraïne-coördinator of in samenspraak met het Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden (SOIA) van de Vlaamse overheid.

2.1.2 Doordachte inzet van middelen en capaciteiten

Een beleid is vaak maar zo sterk als de middelen en de capaciteiten die er tegenover staan. Een strategische langetermijnvisie die wordt vastgelegd in de Ooststrategie biedt meer duidelijkheid over de extra middelen en capaciteiten die nodig zullen zijn voor de Vlaamse steun bij de wederopbouw van Oekraïne. Zo geeft het onderzoek aan dat een specifiek geoormerkt budget het succes en de impact van het Vlaams beleid positief kan beïnvloeden. Daarnaast benadrukken respondenten het belang van een fysieke aanwezigheid in Oekraïne om het beleid te kunnen opvolgen en coördineren. Gezien de veiligheidsrisico's en kosten die daaraan verbonden zijn, werd er aangegeven dat men hier best zo pragmatisch mee omspringt. Zo zou men ook een aanwezigheid kunnen verzekeren door intensiever samen te werken met partners (federaal, bilateraal, multilateraal) die al fysiek aanwezig zijn in Oekraïne.

Het Vlaams budget is bescheiden in vergelijking met de hoge noden die Oekraïne heeft voor de wederopbouw. Het is dus belangrijk om realistisch te blijven over de mogelijke impact van de Vlaamse steun aan Oekraïne. Niettemin, geven respondenten aan dat dit ons niet mag verhinderen om te handelen. Vlaanderen kan ook met een bescheiden budget impact hebben. Uitwisselingen tussen jongeren in Vlaanderen en Oekraïne zijn daarvan een goed voorbeeld. Daarnaast kan het Vlaams beleid op zoek gaan naar multiplicatoreffecten. Door met “zaadgeld” nog meer in te zetten op pilootprojecten kan Vlaanderen innovatieve projecten ondersteunen die van andere donoren weinig aandacht krijgen. Met training en capaciteitsopbouw kan Vlaanderen partners in Oekraïne versterken zodat zij nadien zelf Europese of internationale financiering kunnen aantrekken. En met bezoekersprogramma's kan de Vlaamse overheid aan kennis- en expertiseuitwisseling doen over thema's waar Vlaanderen sterk in staat en die van belang zijn voor de wederopbouw.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

- Een specifiek geoormerkt budget te voorzien voor de ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. Het Vlaams buitenlands beleid wordt dan wel gecoördineerd door DKBuZa, maar ook andere Vlaamse departementen zetten best in op een versterking van budget en capaciteiten, naargelang de focus van de Vlaamse steun.
- Een diplomatieke aanwezigheid te voorzien in Oekraïne, bijvoorbeeld door middel van samenwerking met federale, bilaterale of multilaterale partners.
- Een versterking te voorzien van de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging om de Ooststrategie, en in het bijzonder de steun voor Oekraïne, maximaal te ondersteunen.

- Het werk van FIT te versterken om ervoor te zorgen dat Vlaamse bedrijven toegang vinden tot de Oekraïense markt en een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van Oekraïne.
- Via pilootprojecten, kennis en expertise-uitwisseling, training en capaciteitsopbouw nog meer op zoek te gaan naar multiplicatoreffecten in het beleid.

2.2 Samenwerking op alle niveaus

Tijdens het onderzoek gaven respondenten steevast aan dat samenwerking en coördinatie belangrijk zijn omdat ze bijdragen aan schaal- en impactvergroting van een Vlaams beleid. De vele internationale netwerken en partners die al actief zijn in Oekraïne hebben vaak al een duidelijk overzicht van de noden in hun specifieke sector. Ze kunnen Vlaanderen helpen om na te gaan of en waar het een toegevoegde waarde kan bieden.

Deze partners kunnen ook erg nuttig zijn bij het uitbouwen van lokale netwerken. De Vlaamse overheid is op dit moment zelf nog niet fysiek aanwezig in Oekraïne. Ze volgt de situatie vanuit Warschau en Brussel op. Respondenten vrezen nodeloze vertraging als Vlaanderen op eigen kracht de prioriteiten en netwerken in Oekraïne in kaart zou brengen. Daarenboven kan zulke samenwerking de Vlaamse relaties met federale, bilaterale en multilaterale partners versterken. Door gezamenlijk aan de wederopbouw van Oekraïne te werken, zet Vlaanderen tegelijkertijd in op de wederopbouw van Oekraïne én op de versterking van het eigen diplomatiek netwerk. Daarbij moet wel steeds aandacht zijn voor het zicht- en tastbaar maken van de Vlaamse inbreng.

Op basis van het onderzoek adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan de Vlaamse Regering om:

- Met respect voor ieders bevoegdheden in te zetten op een sterke samenwerking met de federale overheid die via het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel al actief betrokken is bij de wederopbouw van Oekraïne. Een Vlaams beleid maakt best gebruik van die fysieke aanwezigheid voor de coördinatie van Vlaamse steun aan de wederopbouw.
- Samen te werken met bilaterale partners zoals de Baltische staten, Polen en Tsjechië. Vlaanderen wist in de voorbije decennia sterke diplomatieke relaties op te bouwen met deze landen. Bovendien zijn zij aanwezig in Oekraïne én actief betrokken bij de wederopbouw. Door samen te werken kan men tegelijkertijd Oekraïne ondersteunen én de eigen diplomatieke relaties versterken.
- Samen te werken met multilaterale partners die actief zijn in Oekraïne en met wie Vlaanderen al sterke banden wist te ontwikkelen. Vlaanderen zet hiertoe de diplomatieke vertegenwoordigingen bij de multilaterale instellingen in Genève, New York, Parijs en Rome actief in.
- De EU-initiatieven ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne van nabij op te volgen via de Vlaams diplomatieke vertegenwoordiging in Brussel en in te spelen op evoluties die binnen de bevoegdheden van Vlaanderen en de Vlaamse Ooststrategie passen.

2.3 Draagvlak voor een volgehouden inspanning

De wederopbouw van Oekraïne zal een volgehouden inspanning vragen van het land zelf én van de internationale partners die het ondersteunen. Precies daarom moet ook Vlaanderen de argumenten vóór Vlaamse steun bij de wederopbouw blijven verduidelijken en communiceren.

Steun aan Oekraïne is niet enkel van belang voor de veiligheid en stabiliteit van het land zelf. Als open en sterk geïnternationaliseerde regio is de veiligheid en welvaart van Vlaanderen onlosmakelijk verbonden met de veiligheid van Oekraïne en met een stabiel internationaal systeem. Met de invasie van Oekraïne zet Rusland de normen en waarden waarop de internationale rechtsorde gestoeld is op losse schroeven. Dat leidt tot meer onzekerheid op internationaal niveau. De overleving en verdediging van Oekraïne waarborgen door, naast militaire verdediging, in te zetten op fysieke en maatschappelijke wederopbouw van het land is daarom cruciaal.

Bovendien is de oorlog in Oekraïne een ideologische strijd om Europese waarden en democratie. Inzetten op wederopbouw kan zo bijdragen aan het versterken van de instellingen die de democratie, mensenrechten, rechtsstaat, en vrijheid in Oekraïne waarborgen. Met een weerbare democratie in Oekraïne versterken we de eigen weerbaarheid tegen Russische sabotage en inmenging. Kortom, het beschermen van onze eigen veiligheid en waarden is onlosmakelijk verbonden met de verdediging van een weerbaar en democratisch Oekraïne.

Tenslotte is – nu al – inzetten op de ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne ook een daad van weloverwogen eigenbelang. Op economisch vlak zal de privé-sector een belangrijke rol spelen. Respondenten signaleren opportuniteiten in verschillende sectoren waar Vlaamse bedrijven en technologie sterk staan; denk aan energie, landbouw en agrifood, havens, transport en logistiek, IT en innovatie, circulariteit, gezondheidstechnologie, consultancy en adviesverlening, en defensietechnologie. Bovendien is Oekraïne als kandidaat-lidstaat bij de EU een belangrijke handelspartner, en zal het enkel aan belang winnen eens de oorlog voorbij is. Naast economische kansen biedt deelname aan de wederopbouw Vlaanderen ook kansen op diplomatiek vlak. Vlaanderen kan zichzelf internationaal op de kaart plaatsen en diplomatieke banden aanhalen.

Gezien de brede politieke en publieke steun in Vlaanderen voor Oekraïne, adviseert het Vlaams Vredesinstituut de Vlaamse Regering daarom om:

- Helder en duidelijk te communiceren over de oorlogssituatie en de afwegingen die vanuit het beleid gemaakt worden over de volgehouden steun aan Oekraïne, zodat de bevolking de meerwaarde van dit beleid begrijpt en het draagvlak gewaarborgd blijft

3 Impact vereist focus

De noden voor de wederopbouw in Oekraïne zijn enorm hoog en blijven stijgen zolang de oorlog verder duurt. De laatste schattingen van de Oekraïense overheid gaan uit van meer dan 500 miljard euro voor de komende tien jaar. Bovendien is Oekraïne een zeer groot land en verschillen de noden voor de wederopbouw naargelang de afstand ten opzichte van de frontlijn. Vlaanderen zal als relatief kleine regio nooit overal aan kunnen bijdragen. Uit het onderzoek blijkt duidelijk het belang van focus indien men versnippering van de Vlaamse steun wil vermijden. Mits de nodige focus kan Vlaanderen, zelfs met bescheiden budgetten, toch een impact hebben in Oekraïne.

Uit het onderzoek blijkt de nood om keuzes te maken op drie vlakken: wat, waar, en wie. Deze verschillende keuzes beïnvloeden elkaar. In wat volgt worden de drie focusgebieden kort toegelicht. We werken ook een voorbeeld uit ter illustratie van de dynamiek tussen de verschillende keuzes.

3.1 Inhoudelijke focus

Bij de wederopbouw van een conflictgebied denkt men intuïtief aan het herstellen van infrastructuur en gebouwen. Hoewel dit een belangrijk onderdeel vormt van de wederopbouw, gaat wederopbouw over meer dan bakstenen alleen. Ook het maatschappelijk weefsel lijdt namelijk onder oorlog en conflict. Net als de gebouwen moet ook dat weefsel weer opgebouwd worden. Die benadering wordt ook erkend door de Vlaamse regering in het regeerakkoord voor 2024 – 2029. Bovendien sluit ze goed aan bij Vlaamse bevoegdheden zoals onderwijs, economie, cultuur, jeugd, en welzijn. Zo kunnen de Vlaamse bevoegdheden bouwstenen worden voor het herstel van Oekraïne en een sterkere samenwerking tussen Vlaanderen en Oekraïne.

De Oekraïense overheid stelt zelf een lijst op van prioriteiten en noden voor de wederopbouw. Dit gaat heel breed; van het herstellen van huisvesting, transport en energie-infrastructuur, over het voorzien in onderwijs en gezondheid, tot het verzekeren van de veiligheid van de bevolking door middel van ontmijning en schuilkelders. Om versnippering te vermijden en de kwaliteit van de Vlaamse steun te waarborgen, zet Vlaanderen best in op een aantal projecten in specifieke sectoren. Daarvoor vertrekt het best van reële noden en prioriteiten in Oekraïne enerzijds, en de Vlaamse bevoegdheden en sterktes anderzijds. Door Oekraïense noden te koppelen aan Vlaamse sterktes verzekert het beleid zich ervan dat men inzet op zaken waar Vlaanderen effectief een verschil kan maken. Daarbij speelt Vlaamse kennis en expertise in de brede samenleving een belangrijke rol.

Een resolutie betreffende de uitwerking en implementatie van een Vlaamse Ooststrategie suggereert bijvoorbeeld om in te zetten op hervormingen op institutioneel, maatschappelijk en economisch vlak met een nadruk op Europese integratie.⁶ Uit ons onderzoek komt een vergelijkbare piste naar voren. Daarnaast is er een brede waaier aan sectoren waarin Vlaanderen in Oekraïne impact kan hebben, zoals bijvoorbeeld economie en waardig werk, psychosociaal welzijn en gezondheid, sociale cohesie, onderwijs en jeugd, cultuur en erfgoed, goed bestuur en sterke democratie, klimaat en milieubescherming.

Op basis van het gevoerde onderzoek adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

- In te zetten op een aantal projecten in specifieke sectoren die goed aansluiten bij de Vlaamse sterktes en bevoegdheden. Op die manier verzekert Vlaanderen een toegevoegde waarde in vergelijking met andere internationale partners.
- Zich te laten inspireren door de kennis en expertise aanwezig in de brede Vlaamse samenleving: bij de overheid, bij ondernemingen, binnen onderzoeksinstellingen en bij het middenveld.
- In te zetten op economische sectoren die van strategisch belang zijn voor de Oekraïense én voor de Vlaamse economie.
- Keuzes over de inhoudelijke focus van een Vlaams beleid steeds te maken in dialoog met Oekraïense partners zoals de overheid, het middenveld en de privésector.
- Rekening houdende met de Vlaamse sterktes en bevoegdheden, te focussen op enkele prioritaire sectoren zoals jeugd, onderwijs, cultuur, erfgoed, goed bestuur en sterke democratie in het kader van EU-lidmaatschap, economische samenwerking en arbeidsmarktbeleid.

3.2 Geografische focus

Oekraïne is een groot land, qua oppervlakte het grootste van Europa. Daarnaast is de Oekraïense bevolking ongeveer vijf à zes keer zo groot als de bevolking van Vlaanderen. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat men best een geografische focus hanteert bij een Vlaams beleid ter ondersteuning van Oekraïne. Grosso modo onderscheiden we in het onderzoek vier regio's: veilige gebieden onder controle van de Oekraïense overheid, bevrijde gebieden opnieuw onder controle van de Oekraïense overheid, frontlijngebieden, en gebieden die bezet worden door Russische troepen.

De Oekraïense overheid spoort internationale partners aan om zich te focussen op een specifieke regio, het zogenaamde *twinning*. Dit wordt door respondenten ook aangehaald als een goede praktijk die Vlaanderen kan toepassen. Daarbij houdt men best ook rekening met het feit dat sommige regio's al veel steun en aandacht krijgen, terwijl andere regio's onderbelicht blijven. De link tussen Vlaanderen en Oekraïne kan zowel op provinciaal (*oblast*) niveau als zeer lokaal gebeuren. Dat is her en der in Vlaanderen al begrepen. Zo zetten onder andere Brugge, Edegem, Essen, Leuven, en Mechelen al in op een samenwerking met Oekraïense zuster gemeentes in het kader van de wederopbouw.

De lokale overheden (*hromada*) spelen in Oekraïne een belangrijke rol in de wederopbouw van het land. Bovendien heeft focussen op een specifieke regio of samenwerken met een lokaal bestuur het voordeel dat inhoudelijke keuzes duidelijker worden. Immers, naargelang de afstand tot de frontlijn en geografische ligging, zijn er in verschillende regio's ook verschillende noden, prioriteiten en veiligheidsrisico's. De inhoudelijke focus van een Vlaams beleid hangt dan ook samen met de gekozen geografische focus, net zoals de keuze van een specifieke regio een impact heeft op de inhoudelijke keuzes die men kan maken.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

- Te focussen op één of twee regio's (*oblast*) om de Vlaamse steun aan Oekraïne behapbaar en gefocust te houden. Met een geografische focus zal men ook beter in staat zijn keuzes te maken over de sectoren en partners waarop Vlaanderen wil inzetten.
- Lokale besturen te laten deelnemen als partners aan het Vlaams beleid ten aanzien van de wederopbouw van Oekraïne. Ondersteun hen, financieel of anders, in de zoektocht naar stedenbanden en meer structurele samenwerking met Oekraïense steden en gemeenten. Dit draagt ook bij aan een breed publiek draagvlak voor de Vlaamse steun aan Oekraïne.

3.3 Focus op lokale partners

Bij het ontwikkelen en implementeren van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne betreft men best van begin tot eind een verscheidenheid aan lokale partners in en uit Oekraïne. Daarbij zijn Oekraïners volwaardige partners – zij kennen de lokale context, noden en prioriteiten – en niet enkel begunstigden of uitvoerders van een Vlaams beleid. Bovendien kunnen Vlaamse en Oekraïense partners veel van elkaar leren. Wederkerigheid tussen Oekraïense en Vlaamse actoren is cruciaal.

De betrokken actoren kunnen overheden (centraal maar zeker ook lokaal), de privésector en/of middenveldorganisaties zijn. Daarbij zijn spiegelstructuren tussen partners in Vlaanderen en Oekraïne een handig hulpmiddel om het lokaal netwerk in Oekraïne uit te bouwen en te

versterken. Ook de sterke diasporagemeenschap uit Oekraïne die in Vlaanderen aanwezig is, kan een belangrijke brugfunctie vervullen tussen Vlaanderen en Oekraïne.

Transparantie en goede rapportering zijn aangewezen om onnodige bureaucratie en het gevaar op corruptie zoveel mogelijk te vermijden. Hoewel Oekraïne hervormingen doorvoert om de wijdverspreide corruptie in de overheid en de samenleving aan te pakken, is behoedzaamheid aangewezen. Projecten rond goed bestuur en capaciteitsopbouw kunnen hierbij verdere ondersteuning bieden. Ook het maatschappelijk middenveld in Oekraïne kan een goede partner zijn in de bestrijding van corruptie.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om:

- Zoveel mogelijk in te zetten op lokale netwerken en wederkerigheid en lokaal eigenaarschap centraal te stellen in de Vlaamse steun aan Oekraïne.
- Een multi-actorbenadering te hanteren, zowel in Oekraïne als in Vlaanderen. Spiegelstructuren tussen Vlaanderen en Oekraïne, bijvoorbeeld via vakbonden, werkgeversorganisaties, bedrijven, jeugdorganisaties, universiteiten, culturele instellingen,... moeten een belangrijke ondersteunende rol krijgen in het uitbouwen van een Vlaams netwerk in Oekraïne en bij het waarborgen van een breed publiek draagvlak voor de Vlaamse steun aan Oekraïne.
- Rekening te houden met de mogelijkheid op corruptie binnen de Oekraïense overheid en samenleving en de Vlaamse evaluatiepraktijken hierop af te stemmen.
- De Oekraïense diasporagemeenschap in Vlaanderen als experts en brugfiguren actief te betrekken in het beleid.

4 Bijlage bij het advies: Zoeken naar focus – een illustratie

Zoals uit het advies blijkt, heeft een Vlaams beleid ter ondersteuning van Oekraïne nood aan focus om impact te verzekeren en de beperkte middelen en capaciteit van Vlaanderen niet te versnipperen. Zo maakt men best keuzes over waarop in te zetten, waar dit te doen, en met wie. Die keuzes interageren. Om dat te illustreren werken we in deze bijlage bij het advies een concreet voorbeeld uit waarbij we de regio van Odesa en de daarbijhorende sectoren en partners trachten te linken aan Vlaamse sterktes en bevoegdheden.

Het uitgewerkte voorbeeld is enkel bedoeld ter illustratie. Het kan parlementsleden en de Vlaamse regering inspiratie bieden om zelf andere kandidaten voor een gefocuste Vlaams-Oekraïense samenwerking te screenen.

Odesa: focus op economie, onderwijs, cultuur en erfgoed

De Oekraïense regio Odesa is strategisch gelegen in het zuidwesten van Oekraïne, aan de Zwarte Zee. De administratieve hoofdstad is de gelijknamige stad Odesa. De regio telt acht zeehavens en is de belangrijkste import/export hub van Oekraïne. Gerelateerde diensten zoals transport en opslag spelen een grote rol in de lokale economie. Odesa is een economisch centrum met een ontwikkelde industriële sector op vlak van machinebouw en chemie. Het is ook een belangrijke landbouwregio. Het is daarom één van de meest veelbelovende en strategische regio's wat betreft de ontwikkeling van economische activiteiten en ondernemerschap.⁷ Tegelijkertijd dient men rekening te houden met een veiligheidsrisico omdat de regio Odesa dichtbij de frontlijn ligt dan de westelijke provincies van het land. De haveninfrastructuur van de regio vormt vaak het doelwit van Russische bombardementen.

Laat ons bovenstaande elementen even koppelen aan de adviespunten. Vlaanderen zou in de regio Odesa kunnen inzetten op economische samenwerking rond herstel en ontwikkeling van zeehavens en op de ontwikkeling van het hinterland, door multimodale transportnetwerken te verbeteren. Als logistieke draaischijf van Europa heeft Vlaanderen voldoende expertise in huis om opleidingen te ondersteunen zodat de inwoners betere vaardigheden en toegang tot jobs krijgen. Verder kan men inzetten op de internationalisering van lokale bedrijven, het aanmoedigen van vrouwelijk ondernemerschap en sociale dialoog. Vlaanderen kan daarvoor samenwerken met multilaterale instellingen zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), Vlaamse partners zoals de SERV en Vlaamse en Oekraïense ondernemingen via VOKA en lokale kamers van koophandel in Odesa.

Economisch herstel van de regio hangt ook samen met ontminning en sanering van de bodem en waterwegen. Odesa ondervond zware vervuiling als gevolg van de oorlog.⁸ Het opruimen van landmijnen en explosieve restanten is van belang voor zowel de veiligheid van de bevolking als voor de heropstart van de landbouw. De Vlaamse steun voor Apopo vzw en het Rode Kruis Vlaanderen rond ontminning kan in Odesa verder uitgebreid worden.⁹ Daarnaast organiseerde VITO ook al opleidingen voor Oekraïense bodemexperten rond sanering van vervuilde gronden en ontwikkelde het technologie om landbouwgebieden beter in kaart te brengen. Dergelijke Vlaamse technologie en expertise kan het herstel in Odesa vooruit helpen.

Ook cultuur en onderwijs staan centraal in de regio. Zo werd het historisch centrum van de stad Odesa door UNESCO erkend als werelderfgoed en telt Odesa meer dan 1400 erfgoedsites. De stad telt verder meer dan 20 universiteiten en hogescholen. Het vormt zo een belangrijk centrum voor opleiding en onderwijs. Vlaanderen kan er dus inzetten op culturele en educationele samenwerking en uitwisseling. Bovendien zet Vlaanderen reeds in op de digitalisering van cultureel erfgoed in Oekraïne wat de samenwerking tussen culturele en erfgoedinstanties in Vlaanderen en Odesa kan helpen bevorderen. Daarnaast zouden samenwerkingsverbanden tussen universiteiten en hogescholen gestimuleerd kunnen worden. Ook lokale besturen kunnen daarbij betrokken worden. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijke verzustering tussen de havensteden Antwerpen en Odesa die ook op cultureel en bestuurlijk vlak kunnen samenwerken en uitwisselen. Verder staat de regio van Odesa bekend om haar grote culturele en etnische verscheidenheid. De stad Odesa was voor de oorlog hoofdzakelijk Russisch sprekend. De Oekraïense regering voert momenteel een beleid van 'dekolonisatie' waarbij het Russische culturele symbolen weghaalt en een strenger taalbeleid voert. Dit stuit op verzet en leidt soms tot spanningen.¹⁰ Vlaamse expertise inzake sociale cohesie en interculturele dialoog en gevoeligheid bij taal- en cultuurkwesties kunnen ook hier een meerwaarde vormen.

Eindnoten

- 1 Vlaams Parlement (24 februari 2022). Resolutie 1167-2 (2021-2022) over de veroorderling van de Russische inval in Oekraïne. <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1613162>
- 2 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaams-regeerakkoord-2024-2029-samen-werken-aan-een-warm-en-welvarend-vlaanderen>
- 3 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaams-regeerakkoord-2024-2029-samen-werken-aan-een-warm-en-welvarend-vlaanderen>
- 4 Vlaams Parlement (12 maart 2025). Resolutie 247-3 (2024-2025) over de steun van Vlaanderen aan Oekraïne. <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1879888>
- 5 Selleslach, M. (2025). *Vlaamse Samenwerking met Oekraïne. Bouwstenen voor een gedeelde toekomst*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- 6 Vlaams Parlement (29 april 2025). Voorstel van resolutie 297-1 (2024 – 2025) over de uitwerking en implementatie van een Vlaamse Ooststrategie. <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1897990>
- 7 Investment Map Odesa: <https://investmentmap.com.ua/regions/odesa/>
- 8 International Campaign to Ban Landmines (November 2024). Landmine Monitor 2024. Geneva: ICBL-CMC. <https://www.the-monitor.org/online-reader/landmine-monitor-2024?anchor=Major-Findings-137262>
- 9 Apopo. Rebuilding Lives through Mine Clearance. <https://apopo.org/what-we-do/detecting-landmines-and-explosives/where-we-work/apopo-in-ukraine/>
- 10 Méheut, C., & Mitiuk, D. (5 mei 2025). *Bombed by Russia, Odesa Now Wages a Cultural Battle*. New York Times. <https://www.nytimes.com/2025/05/05/world/europe/odesa-ukraine-russia-culture.html?searchResultPosition=1>